

DNPP
TC
1991

Saaïheid als
Utopie
de omfloerste
essays van
György
Konrád



PAUL SCHEFFER

*Medewerker van de
Wiardi Beckman Stichting,
redacteur van S & D*

Nu eens schurkt hij tegen de tap van een café in Boedapest en weet zeker dat hij zich nergens meer thuis voelt, dan weer wordt hij op een straathoek overvallen door een liefde voor de gehele mensheid; nu eens een pleitbezorger van een joodse identiteit los van alle neerbuigende dwang van de assimilatie, dan weer is hij voor alles een Europeaan die droomt van een grenzenloze neutraliteit; nu eens de anti-politicus die gruwet van alle staatsbemoeienis, dan weer een bemoeial die het niet kan laten om zich te mengen in de grote kwesties van zijn tijd; nu eens sprekend namens zichzelf, dan weer ..., nee, nooit verschuilt hij zich achter het *wij* van een groep, partij of staat. Verknocht als hij is aan de eerste persoon enkelvoud zal hij altijd dissident zijn, het liefst temidden van de dissidenten.

De schrijver György Konrád is een beweeglijke geest, die zich niet gemakkelijk laat vangen. Hij wordt voortbewogen door een onuitroeibaar verlangen zichzelf te snel af te zijn en zich nooit ondubbelzinnig vast te leggen. Het ene is nog niet gezegd of het mogelijke tegendeel wordt al besnuffeld. 'Telkens verplaats je je in een personage, dat je weer ontglipt en zo dring je telkens weer een andere ziel binnen' (L.O., p. 41 *). Niet één rol, maar vele rollen wil Konrád spelen, niet op één plaats, maar op vele plaatsen tegelijk.

Het zal niet verbazen dat Konrád romanschrijver en essayist tegelijk is. Eigenlijk kunnen de grenzen tussen beide genres volgens hem niet zo scherp worden getrokken. De romans van Konrád zijn deels een analyserend commentaar op de verbrokkelde werkelijkheid waarin hij leeft. En zijn essays zijn half-literaire, hoogst persoonlijke beschouwin-

gen die meer dan eens een grote greep beogen. 'Ik zie de roman en het essay als twee vormen van het dagboek' (L.O., p. 43). Maar ondanks deze vloeiende overgangen kan men toch zijn politieke filosofie en ethiek in een wat systematischer en explicieter vorm aantreffen in de verzameling essays die hij heeft geschreven. Aan de hand daarvan kan worden geprobeerd om, zonder al te veel commentaar, enkele van de weerbarstige zelfportretten die in Konráds werk aanwezig zijn te omlijnen.

Groepsportret van een schrijver.

Een joodse overlevende

'Mijn filosofie en mijn biografie vormen een onlosmakelijk geheel' (SB, p. 240). Ergens schrijft Konrád dat het wellicht typisch Middeneuropes is de geschiedenis op te vatten als een lotsbeschikking. Hoewel veel van zijn werk en leven in het teken staan van een verzet tegen de daaruit voortvloeiende apathie, is het wel zeker dat de fundamentele ervaring waar zijn schrijverschap uit put toch voor alles een speling van het lot is. Geboren in het jaar van de boekverbranding, 1933, is zijn gedachtenwereld getekend door de eenzame positie van een kind dat als een van de weinige joodse inwoners van een provinciestad de oorlog overleeft. 'In al mijn boeken staat het doden centraal' (SB, p. 194). De directe aanraking met de dood, de afwezigheid van enige bescherming tegen machts-willekeur, maken van hem een sceptisch humanist.

'Een coherente ethiek zonder een verbod op het doden als fundament is ondenkbaar' (SB, p. 26). Het leven van een mens is een waarde die geen nadere toelichting behoeft, is een absoluut gegeven. Daarbij vergeleken zijn waarden als het vaderland ab-

stracties, die meer dan eens het verdachte onderscheid tussen *wij* en *zij* rechtvaardigen, tussen het gebod om je landgenoot niet te doden en de vanzelfsprekendheid waarmee het doden van burgers van andere staten wordt aanvaard.

Konrád noemt zichzelf *pacifist*, waarmee hij vooral bedoelt dat de normen die in het verkeer tussen burgers in een staat gelden, ook de betrekkingen tussen staten behoren te regeren. Daarmee stelt hij een humanistische moraal tegenover het geopolitieke realisme: beschaving bestaat in de steeds verdere inperking van de rol van geweld in alle sferen van de samenleving. Er is geen enkel excuus voor gewelddadigheid, nooit kan iemand de verantwoordelijkheid voor het doden van een medemens van zijn handen wassen. Bonton is echter een patriottische rechtvaardiging van de moord: 'Als we onze agressieve opwellingen in de eerste persoon meervoud uiten, dan kunnen we er zelfs op rekenen dat voor ons een monument wordt opgericht' (SB, p. 204). Geweld komt vrijwel altijd voort uit ongeduld, uit het niet beheersen van de kunst om met de tijd om te gaan.

Dat betekent allerminst een keuze voor de weerloosheid waarmee het overgrote deel van de joden zijn lot heeft aanvaard tijdens de oorlog. Alle pogingen tot assimilatie, het wegmoffelen van het verschil met de anderen, waren niet alleen tevergeefs, maar hebben ook bijgedragen tot de onthoofding van het Europese jodendom. Wat Konrád voor ogen staat, is de moeilijk begaanbare weg tussen assimilatie en isolationisme. Met opgeheven hoofd moeten joden hun eigen identiteit aanvaarden en verdedigen. Pas dan kunnen ze als onderdeel van de Hongaarse samenleving functioneren.

Maar een zelfbewuste diaspora is niet voldoende om het joodse overleven te garanderen. Het zionisme en de vestiging van de staat Israël zijn in Konráds ogen een gerechtvaardigde vorm van zelfbescherming, die voortvloeit uit de erkenning dat assimilatie een leugen is. De staat Israël is echter niet de vervulling van de joodse traditie. Want deze bestaat juist uit een hang naar het universele en niet naar een nationaal particularisme. 'Van het Getto maakten ze de stap naar de mensheid waarbij het begrip "volk" werd overgeslagen. ... Wereldmarkt, internationale wetenschap, wereldrevolutie zijn begrippen die een grote aantrekkingskracht hebben' (SB, p. 228-229). De diaspora heeft dan ook een belangrijke rol in de culturele integratie van de mensheid gespeeld.

Steeds weer komt Konrád terug op de wederkerige verantwoordelijkheid van joden en niet-joden voor het drama van de vervolging. De joodse gemeenschap is niet geheel onschuldig aan het anti-

semitisme. Een lange geschiedenis van discriminatie is verknoot geraakt met het zelfbeeld een uitverkoren volk te zijn. Uitsluiting ging hand in hand met zelfisolatie, de verdenking van inferioriteit werd omgemunt tot een gevoel van verhevenheid. Het isolement van de staat Israël rechtvaardigt 'een blik in de diepten van de joodse hybris' (SB, p. 233). Niet erg geoefend in zelfkritiek geven vele joden zich maar al te gemakkelijk over aan zelfmedelijden, aldus Konrád.

De joodse erfenis bij Konrád bestaat uit een hardnekkig individualisme en een hartstochtelijk universalisme. Enerzijds de verdediging van het individuele leven als onvervreembare en absolute maatstaf en anderzijds een principiële keuze voor de mensheid als een vervlochten geheel en enige waarachtige schaal waarop het politieke denken zich zou dienen te richten. Tussen deze twee 'brughoofden' staan vele 'pijlers' die tijdelijk van aard zijn en een secundaire morele betekenis hebben. 'Het humanisme is in zoverre een provocatief standpunt, dat het een positieve of negatieve waardering van religie, klasse of natie verwerpt' (SB, p. 44). Aanvaardbaar is dan ook slechts een joodse identiteit die gepaard gaat met een oefening in dialoog en werkelijk begrip.

Hoewel Konrád de joodse traditie eerder karakteriseert als werelds dan als religieus, is de religieuze dimensie in zijn denken zeker niet afwezig. 'Noch de rabbi, noch de pastoor, noch de partijsecretaris hebben een morele macht over mij. Maar de Bijbel wel' (SB, p. 220). Het monotheïsme lijkt hem de enig verdedigbare houding: de weg naar het goddelijke raadsel, dat principieel onbereikbaar blijft voor de mens, wordt verspert door een historische incarnatie in de figuur van Jesus Christus. Niet verlossing of troost is het eigene van het geloof: 'De mens zoekt een steunpunt buiten zichzelf en meent in de uren van zekerheid dat ook gevonden te hebben, maar nadien komen er andersoortige uren, waarin het onnodig schijnt de werkelijkheid op te splitsen in de wereld en God' (LO, p. 129).

Deze verbinding van humanisme en joodse religie doortrekt zijn politieke denken. Of het nu over de censuur, het nationaliteiten vraagstuk of de identiteit van Midden-Europa gaat, telkens geven deze noties vorm aan zijn oordeel.

De anti-politicus

'Ik schaamde me een burger te zijn van een serviel, gluiperig land' (LO, p. 158). Centraal bij Konrád staat de persoonlijke verantwoordelijkheid die voortvloeit uit de schaamte, maar ook uit de verbazing, over de groteske samenleving van het staatsocialisme. Zeker, in het systeem van Jalta zijn geen grootscheep-

se veranderingen mogelijk, maar dat geeft niemand het recht te koketteren met zijn lot. 'Historische ontwikkeling is meer dan een lotsbestemming, het is ook een verantwoordelijkheid' (AP, p. 151). Wie het gegeven van beperkte soevereiniteit overal de schuld van geeft, onttrekt zich daaraan. 'Deze medeplichtigheid was het wezen van het systeem en ging uit boven elke verdeeldheid' (LO, p. 156).

Het vertrekpunt van al zijn beschouwingen over de anti-politiek is de mengeling van angst en loyaliteit die het dagelijks leven van de burger in het staatsocialisme begeleidt. Uiteindelijk komt zijn devies neer op een mentale omwenteling, een geestelijke anticipatie op andere tijden: doe alsof je in een vrij land leeft. 'Ik hoef niet te wachten tot ik vrij ben om gelukkig te zijn' (AP, p. 177). Doorbreek de zuigkracht van de medeplichtigheid en laat je niet neerdrukken door de zwaartekracht van de omstandigheden. 'Het slachtoffer wil geen slachtoffer zijn. Ook is hij niet uit op macht. Hij heeft zijn eigen beroep, dat hij graag uitoefent, en wil alleen met rust worden gelaten' (SB, p. 17).

Voor een schrijver betekent dat ongestoord aan zijn tafel zitten en zich concentreren. Konrád vraagt zich ironisch af: waarom zou ik me vrijwillig aan de dwang van de censuur overleveren? Natuurlijk kan hij zich niet naar believen aan de voortdurende controle, pesterijen en gewelddadigheid onttrekken. Maar hij kan wel de zelfcensuur uit zijn hoofd bannen, schrijven wat hij wil schrijven. 'Als een schrijver bang is dan denkt hij niet aan de woorden maar aan de gevolgen' (AP, p. 179). Of het ook gepubliceerd wordt, is een andere zaak.

De keuze om buitenstaander te blijven in de dans rond de macht is doorslaggevend en betekent een breuk met alle hervormingsideeën van de bewegingen van 1956 en 1968. Geen verlangen naar een verovering van de macht, geen globale projecten van een democratische socialisme meer: 'De oppositionele denker is geen lid van een schaduwkabinet' (AP, p. 120). Nodig is een vorm van zelfbescherming en zelforganisatie van de samenleving tegenover de dwang van de staat. Anti-politiek is het langzaam uitslaan van de culturele tentakels en de vorming van kleine netwerken van individuen die met hun rug naar de heersende machten overleven. Een voorzichtige strategie van beperkte zelfhandhaving, daar komt het gedurende de jaren tachtig op aan in het Midden-Europa van Konrád.

Het idee van anti-politiek komt zeker in de eerste plaats voort uit de erkenning van de beperkingen van Jalta. In deze zin zou het de moraal van de machteloosheid kunnen worden genoemd. De buitenstaan-

der is gedoemd deze rol te spelen omdat niemand de deur opendoet: '... zelfs thuis zijn we in een niemandsland'. Anders gezegd de anti-politiek is geboren uit een opvatting over wat onder dergelijke verhoudingen in politieke zin succesvol kan zijn en wat niet. 'Hoe verder we van de politiek verwijderd blijven des te groter is onze effectiviteit' (AP, p. 131).

Maar er is meer. Anti-politiek hangt ook samen met, wat Konrád noemt, een wezensconflict tussen scheppingsdrang en macht. De schrijver en de politieke leven in een zeer gespannen verhouding. Tegenover gecentraliseerde politieke macht staat gedecentraliseerde spirituele autoriteit. De vraag is of de natie primair als een politieke of als een culturele gemeenschap wordt gezien. In het ene geval symboliseert de politieke klasse de natie, in het andere geval de intelligentsia. Konrád hecht een groot belang aan de 'intellectuele aristocratie' die de tegenstribbelende bureaucratie langzaam voortduwt zonder er zelf ooit deel van te willen zijn. De dynamiek van een samenleving ligt in haar culturele vermogens.

Deze nadruk op de culturele gemeenschap heeft een specifieke, op de Middeneuropese context toegesneden betekenis en een meer universele. Van de intellectuelen verwacht Konrád dat ze de kern zullen vormen van een proces van 'verburgerlijking', waardoor langzaam maar zeker de totalitaire heerschappij zal worden uitgehold. Wie zal wie inkapselen: de staatsmens de burger of omgekeerd? Het voorbeeld dat hem voor ogen staat is de neergang van de Zuid-europese dictaturen. Een intellectuele middenklasse zal de politieke bureaucratie opslokken, niet uit revolutionaire bevoegenheid, maar omdat een commandosysteem niet te verzoenen is met een groeiende maatschappelijke complexiteit. De redelijke stabiliteit van de heersende elite in het Hongarije van het begin van de jaren tachtig is geen rem op die ontwikkeling, maar bevordert deze juist: 'Het systeem heeft meer zelfvertrouwen en dat is goed voor ons' (AP, p. 168). Want een regime dat zwak is zal eerder geneigd zijn tot gewelddadigheid.

De meer algemene betekenis van de intellectuele anti-politiek ligt in het verzet tegen de vraatzucht van de staat. Natuurlijk heeft deze pijnlijker vormen aangenomen in het Oosten dan in het Westen, maar, zegt Konrád: 'De scepsis tegenover de staat kan niet worden onderdrukt. Zelfs wanneer ze een democratisch gehalte heeft is ze toch de belichaming van vooral onze slechte eigenschappen: te gewichtig, smiespelig, zwaar-op-de-hand, vetzuchtig en humorloos' (SB, p. 155). Elders omschrijft hij zichzelf als lijdend aan een 'staatsfobie', wat ook een gezonde libertaire houding zou kunnen worden genoemd. Tegenover de

opdringerige staat speelt de anti-politicus de rol van een 'weerbarstige nar'.

Niet alleen onder dictatoriale verhoudingen, maar ook als de oppositie aan de macht komt 'houdt anti-politiek eenzelfde afstand en onafhankelijkheid ten opzichte van de nieuwe regering', belooft Konrád in het midden van de jaren tachtig (AP, p. 231). We weten nu dat hij in zijn eigen voetstappen is blijven lopen.

Een wereldburger in Boedapest

'De spanning van de een of andere veer trekt me steeds weer terug naar Boedapest, waar de hele stad mijn werkkamer is' (SB, p. 173). Vanuit het paradoxale midden van Europa, waar Oost en West elkaar in evenwicht houden, probeert Konrád zijn beeld van een verenigd continent te verwoorden. In het web dat hij vanuit zijn hol in Boedapest spint krijgt Hongarije een plaats in een democratische Middeneuropese federatie en worden beide delen van het oude continent ineen gevlochten. 'Ik probeer om in mezelf het standpunt van de stadspatriot, de patriot, de continentale- en de wereldburger te verzoenen' (SB, p. 213). Op zijn verzoenende pad zal hij voortdurend oplopen tegen het vijandige nationale wij-gevoel.

Het beginpunt van zijn kritische observaties in de afgelopen vijftien jaar is gelegen in zijn opvatting van de Europese status quo als een lotsbeschikking: sommige volken zijn aan de goede kant van het IJzeren Gordijn beland na de oorlog, andere niet. Toch weigert hij de confrontatie op het continent te zien als een botsing van wereldbeschouwingen. Jalta was een 'imperialistische koehandel'. Over het geheel genomen ziet Konrád een te grote mate van symmetrie in de positie van de twee supermogendheden in beide delen van Europa. Volgens hem zijn twee nationalisme met elkaar in het strijdperk getreden. 'De grote mogendheden hebben aan de Elbe hun vlag gehesen en zijn daarmee in een val verstrikt geraakt. Ze willen zich niet meer terugtrekken' (SB, p. 81).

De kernbepaling die met deze deling is verbonden, speelt een grote rol in zijn essays. De ultieme mogelijkheid tot zelfvernietiging van de mensheid is een vorm van 'totalitaire macht' waaraan eenieder onderworpen is. Ze is uitvloeisel van een overwoekering van de burgerlijke samenleving die op het contract berust, door een militaire samenleving die op het bevel drijft.

Gezien vanuit het Boedapest van de jaren tachtig kan de status quo van het gedeelde Europa niet anders dan betrekkelijk zijn: 'Het al meer dan veertig jaar durende provisorium tussen het einde van de oorlog en het begin van vrede begint zich wel erg lang uit te

rekken' (SB, p. 78). Wie zijn strategie afstemt op de bestendigheid van het Russische imperium zal een korte adem blijken te hebben, zo weet hij. Op termijn gezien is de deling van Europa een onmogelijkheid. Dat neemt natuurlijk niet weg dat Konrád zich afvraagt wat binnen het raamwerk van Jalta mogelijk is: 'Natuurlijk willen we externe onafhankelijkheid en interne democratie, zoveel mogelijk. Maar tot hoever kunnen we gaan?' (AP, p. 161).

Alvorens Konráds antwoord nader te bezien, moeten we ons afvragen waar hij zijn optimisme over het provisoire karakter van de naoorlogse ordening vandaan haalt. 'Het meest werkzame antidotum tegen het staatsmonopolie op het gebied van de cultuur maar ook elders, is de wereldmarkt' (AP, p. 215). De pogingen tot autarkie van de landen van het Sowjet-imperium zijn onhoudbaar, omdat culturele en economische invloeden onder de militaire omheiningen doorsijpelen. Er is werkelijk geen houden aan: de globale markt van ideeën en goederen sloop elke kunstmatige barrière. 'Het is in Europa's belang om economie en cultuur tot wereldtaal te verheffen en niet militaire kracht' (SB, p. 79). Zijn geloof in de cruciale rol van een onafhankelijke intelligentsia is zo groot dat hij daarin de enige effectieve bescherming ziet tegen het uitbreken van een Derde Wereldoorlog (AP, p. 111). Alleen de kracht van civiele transacties kan het 'bloksysteem' ondermijnen.

Maar terwijl deze sluipende erosie zijn gang gaat blijft de vraag actueel wat in de tussentijd mogelijk is. Wat hem in de jaren zeventig en tachtig voor ogen staat, is een soort finlandisering: waarom zouden de Oosteuropese communisten zich om te beginnen niet eens zo kunnen gaan gedragen als hun eurocommunistische zusterpartijen in het Westen? Dat kan alleen maar indien de Russische en Amerikaanse troepen zich hebben teruggetrokken. Het begin van een nieuw compromis tussen machthebbers en bevolking in Midden-Europa is enkel denkbaar als stappen worden gezet in de richting van een neutraal Europa, zo stelt Konrád zich voor.

Het is hem niet ontgaan dat in zo'n constellatie het Duitse vraagstuk opnieuw een groot gewicht krijgt. 'Maar waarom zouden de Duitsers zich er niet van bewust worden dat hun nationale vraag tegelijk de sleutelvraag van het internationale stelsel is?' (SB, p. 91). De deling van Duitsland in twijfel trekken, is de enige manier om Europa te herenigen. Verschillende keren pleit hij het afsluiten van een vredesverdrag met Duitsland. Zijn gedachten lijken daarbij uit te gaan naar een vorm van confederatie van de twee Duitse staten. Gebeurt dat niet, dan moet het ergste voor Europa worden gevreesd. En ook hier laat

hij het visioen van een Derde Wereldoorlog opduiken. Een dergelijke verwijzing bij een nuchtere scepticus als Konrád geeft goed de wanhoop weer van de anti-politici aan de foute kant van het IJzeren Gordijn: slechts de eventualiteit van een militaire catastrofe vermag de aandacht van het Westen misschien even vast te houden ...

Van alle omzwervingen thuisgekomen, is het Middeneuropese universum Konrád het meest dierbaar. In de intieme samenlevingen waar de tijd zoveel trager verloopt en de ironie in ieders mond bestorven ligt, schiet zijn Europese droom wortel. Hij weet beter dan wie ook dat in vergelijking met de geopolitieke realiteit van Oost versus West, Midden-Europa slechts een 'cultuurpolitieke anti-hypothese' is: 'Middeneuropeaan zijn is geen staatsburgerschap maar een wereldbeschouwing' (SB, p. 277). Ook is hij zich ervan bewust dat het onmogelijk is de geografische grenzen van Midden-Europa te trekken, niemand weet precies waar het ophoudt. Maar dat Hongarije er deel van uitmaakt is wel zeker. 'Misschien is Midden-Europa een conservatief idee, maar mij interesseert de roman nu eenmaal meer dan hoogwaardige technologie ...' (SB, p. 284).

Wat hem al vroeg voor ogen staat is een soevereine, democratische confederatie van Middeneuropese landen als tegenpool van de Russische overheersing. Maar misschien meer nog als tegenpool van oplevend nationalisme. Al in zijn eerste essays signaleert Konrád met grote gevoeligheid tekenen van conflicterend nationalisme in zijn eigen regio. Ook Hongarije heeft zijn nationale vraagstuk met het verlies van een groot deel van het grondgebied bij het verdrag van Trianon na de Eerste Wereldoorlog. Het gegeven dat één op de vier Hongaren buiten de nationale grenzen woont noemt hij een 'niet te onderdrukken krenking' (SB, p. 95). De autonomie en bescherming van deze etnisch-nationale minderheden is alleen voorstelbaar in een verbond van de Donau-staten.

De natie is een voorbijgaande fase van integratie. We leven in een tijd waarin niet de natie en de stad, maar nationale en globale cultuur in een conflict verkeren. Die wrijving kan produktieve vormen aannemen, maar ook buitengewoon destructief zijn. 'Ik heb geen eerste persoon meervoud nodig waardoor iemand verstoten wordt' (SB, p. 259). Tegenover het dualisme van 'wij' en 'zij', van Oost en West, bepleit Konrád een alzijdig pluralisme: 'polycentrisme is goed voor Europa' (AP, p. 64). De haat die het nationalisme oproept en de uitstoting die daarmee gepaard gaat, leidt ertoe dat de morele normen die vanzelfsprekend zijn in de betrekkingen tussen mensen, wegvallen in het verkeer tussen de naties. Belangrijke

taak voor elke anti-politicus is het dan ook om een 'Europese oplossing' te bevorderen: '... het voorkomen van geweld is in de klassieke zin het beroep van de intellectueel' (SB, p. 28).

De medeplichtige toeschouwer

'Nu het met de censuur gedaan is, kan ik weer een privé-bestaan leiden' (LO, p. 47). Inmiddels zijn de kluisters van de partij-staat gesprongen en Konrád beziet rustig het slagveld. Veel is zijn diagnose in de tussentijd niet veranderd. Als een regisseur trekt hij alle draden van zijn humanistische filosofie bijeen en blijft volhouden dat persoonlijke verantwoordelijkheid altijd al een mogelijkheid was en nog steeds is. Met een lichte ergernis stelt hij vast dat de bangerikken van vroeger nu het hardst schreeuwen. 'Het slechte hebben de mensen uitsluitend op bevel van hogerhand gedaan, alsof angst een morele rechtvaardiging zou kunnen zijn voor welke gedraging dan ook' (LO, p. 56).

In de omwenteling van 1989 ziet hij vooral een bevestiging van de stelling dat de angst een doorslaggevende rol speelde bij het overeind houden van deze regimes. Maar wel een angst die de mensen ten dele zichzelf hebben aangedaan. 'Het bewijst dat de revolutie een spel is van symbolen en menselijke gedragingen, een spel dat de gewapende bangmakers alleen dan kunnen winnen als de mensen op straat zich bang laten maken, want zodra ze om de een of andere geheimzinnige reden niet meer bang zijn, ontvalt de bangmakers zelf de moed...' (LO, p. 101). Zo hebben we beleefd dat het ene na het andere communistische parlement het communisme heeft afgeschaft, uit angst.

Verder is gebleken dat de 'moderne idealisten' het bij het rechte eind hadden en niet de machtsrealisten. Uiteindelijk bleek het ondenkbare mogelijk: de stijl en de taal van de zachtmoedige oppositie won, het stelsel werd van binnenuit aangevreten en imploederde. De ervaring dat geestelijke autonomie doorslaggevend is, heeft een religieuze betekenis, aldus Konrád: 'Deze religie verlangt niets bijzonders, alleen het normale, het ware. Niets extreems, alleen bij voorbeeld de kinderlijke opgewektheid waarmee Adam Michnik in Polen geschiedenis wist te maken' (CD, p. 52).

Behoefteloos aan wraak koestert hij allerminst. Het heeft geen enkele zin temidden van zoveel medeplichtigheid met het vingertje te gaan wijzen. De verantwoordelijkheid voor de treurigheid van het staats-socialisme is een algemene. Verder mag men van de staat niet veel meer verwachten dan van zichzelf 'want staat en bevolking zijn redelijk nauwkeurige

afspiegelingen van elkaar' (MW, p. 13). Die spiegeling van collectieve aan individuele normen en gedragingen is een telkens terugkerende metafoor bij Konrád.

Als het voorgaande waar is, hoe staat het dan met de bevolking van Hongarije? 'De lessen, de sporen, de stijl, de moraal en de logica van die veertig jaar kunnen niet zomaar in de prullebak verdwijnen' (LO, p. 12). Kortom, het gewicht van vier decennia socialistisch-realisme is gegrift in het straatbeeld, in de gezichten van degenen die daarin voortgaan, in het geheugen en in de hoop op vergeten. Iedereen speelt weliswaar het spel van de 'morele wedergeboorte', maar de spoken van het verleden waren nog rond. Welke kant gaat het op: een introvert nationalisme of een extravert liberalisme? Zou het kunnen zijn, dat bij wijze van pijnlijke ironie, de liberale oppositie slechts de weg heeft vrijgemaakt voor een nieuw autoritair populisme?

Konrád antwoordt dat het werkelijk een open vraag is: 'onze regio bevindt zich nu in een situatie van zelfdefiniëring' (LO, p. 151). Zijn oordelen weerspiegelen de ongewisheid van het moment. Nu eens stelt hij vast dat het een puinhoop wordt en een terugkeer naar de jaren dertig waarschijnlijk is, dan weer, alsof hij zijn teleurstelling van enkele bladzijden eerder vergeten is, weet hij zeker dat de nieuwe politici voldoende zelfbeheersing zullen weten op te brengen en hun krediet in het Westen niet zullen willen verspelen.

Aan de ene kant lokt het verleden met alle gevaren van een terugval in autoritaire, nationalistische tradities. 'De communistische fraseologie kennen we van haver tot gort, nu maken we kennis met de nationaal-christelijke. Beide stellen de staat, ja zelfs de idee daarvan, boven het individu' (MW, p. 21). Dit nationaal-christelijke denken, dat in de overheersende regeringspartij MDF aangetroffen kan worden, voegt zich haast geruisloos in het paternalisme van het Kádár-regime. Opnieuw wordt bij benoemingen ideologie belangrijker geacht dan competentie, schrijft Konrád.

Maar bovenal hangt het gevaar van nationalisme dreigend boven Midden-Europa. Daarbij wil Konrád een onderscheid maken tussen pluralistisch en fundamentalistisch nationalisme. 'Nationale zelfdefiniëring, en zelfaanvaarding, anders gezegd nationalisme, zijn onvermijdelijke grootheden' (LO, p. 135). Maar pluralisme is nog niet hetzelfde als zuiverheid. De grens van intolerantie, van uitsluiting van etnische minderheden, is snel overschreden. De grondfout is dat het begrip van etnische gemeenschap wordt vereenzelvigd met de staat. De realiteit van Midden-

Europa is natuurlijk dat er geen etnisch homogene staten bestaan.

Hoe men het ook bekijkt, Konráds ideaal van een democratische Midden-Europese federatie is niet veranderd, maar lijkt evenmin dichterbij te zijn gekomen sinds de revoluties van 1989. Al helemaal niet omdat de meeste landen denken dat ze alleen een kans maken bij de Europese Gemeenschap, als ze op eigen houtje streven naar lidmaatschap en niet een lappen-deken aan halve en hele staten met zich meeslepen.

Ook in een ander opzicht is Konrád trouw gebleven aan zijn utopie. Nog steeds is zijn hoop gevestigd op een langzame verburgerlijking van de samenleving. Slechts het ontstaan van een stabiele middenklasse zal de democratie een sociaal fundament geven. Maar hoe moet een burgerij worden ontwikkeld, als die in veertig jaar tijd min of meer is afgeschaft, vraagt hij zich af. 'Toch moet dit ons doel zijn: bewust kiezen voor betrouwbare saaiheid en de middelmatigheid van beproefde democratieën' (LO, p. 37). De saaiheid van een land waarin de straatnamen niet voortdurend veranderen, dat is pas een waarachtige utopie in een regio waar de autoritaire fantasieën traditiegetrouw over elkaar heen tuimelen.

Onderdeel van deze betrouwbaarheid is een terughoudende overheid. Voor zover er nog steeds een ingeboren hang is naar staatscentralisme blijft het vocabulaire van de anti-politiek relevant: 'Ze (de regering, PS) behoort haar werkzaamheden even geruisloos en beleefd te verrichten als het personeel van een oud gerenommeerd hotel' (MW, p. 17). Konrád is een sociaal-liberaal die niet alleen streeft naar een terughoudende staat, maar ook een waarborg verlangt voor de meest kwetsbaren.

Toch weet hij dat in het moeizame proces van omvorming van een staatseconomie naar een markteconomie vele sociale slachtoffers zullen vallen. Mensen die het niet meer kunnen bijbenen: de stijgende kosten van levensonderhoud en de achterblijvende salarissen. 'Tot nu toe waren wij de westelijke periferie van het Oosten, ontwikkelder dan het centrum. Nu worden wij de oostelijke periferie van West-Europa, primitiever dan het centrum' (CD, p. 47). Dat het in deze gemarginaliseerde positie met een neergaande economie buitengewoon hachelijk zal blijken om een functionerende democratie op te bouwen behoeft weinig betoog.

De toekomst van Midden-Europa ligt dan ook voor het oprapen. In welke richting de ontwikkeling zal gaan, is natuurlijk in de eerste plaats een Hongaarse, Poolse of Tsjechische aangelegenheid, maar de eventuele rol van West-Europa is niet onbelangrijk. En er is een schuld die moet worden ingelost: 'Door onszelf

te bevrijden hebben we West-Europa bevrijd van een groot aantal gerechtvaardigde angsten' (L.O., p. 142). Al eerder schreef Konrád dat hoe meer West-Europa geïntegreerd was, hoe beter de kansen van Midden-Europa zouden zijn om zich te ontworstelen aan de greep van de Sowjet-Unie. Juist West-Europa zou aan economische steun voorwaarden moeten verbinden, want het is wenselijk dat 'de staten die zich willen aansluiten (bij de EG, PS) er belang bij hebben de vrijheidsrechten van hun burgers te eerbiedigen' (M.W., p. 26).

Het is tijd om te handelen, zegt Konrád. Er moeten vuile handen worden gemaakt en we moeten onze elitaire positie opgeven. Hij lijkt daarbij vooral aan anderen te denken. Want zelf trekt hij zich weer terug in zijn schulp en oefent zich verder in een 'be-

trokken afstandelijkheid'. Nu hij niet meer lastig wordt gevallen door de staat en zijn boeken kan publiceren, waarom zou hij dan op zijn beurt de staat al te zeer lastig vallen?

De snelheid van de omwenteling en de westerse gejaagdheid zijn niets voor deze 'Oost-West relativist'. Liever geniet hij van zijn eeuwigdurende tuiffeest, waar hij zich omringt weet door de overlevenden en de schimmen van hen die minder geluk hadden. Konrád koketteert met zijn afzijdigheid, maar blijft wel consistent. Hij klaagt wat voor zich uit en zegt met een knipoog: 'O, die goede oude tijd in de monarchie van Grote Broer! Nu is iedereen gehaast en heeft zelfs voor het bedrijven van de liefde nauwelijks meer de tijd' (L.O., p. 116). Nee, dat zal hem werkelijk niet gebeuren.

* De essays van Konrád waar hier naar wordt verwezen:

AP *Anti Politics, an essay*, New York, 1984.

SB *Stimmungsbericht*, Frankfurt am Main, 1988.

LO *Langzame opmerkingen in een snelle tijd, berichten uit Boedapest en elders*, Amsterdam, 1990.

MW *De Melancholie van de Wedergeboorte*, de Van der Leeuw-lezing 19 oktober 1990 (uitgave *De Volkskrant*).

CD 'Op weg van Communisme naar Democratie', in: Geremek e.a., *Hoe cultuur overleefde*, Rotterdam, 1990.

De verharding van de verzorgingsstaat

ROMKE VAN DER VEEN

*Wetenschappelijk medewerker
van de Interfacultaire Vakgroep Bestuurskunde
van de Rijksuniversiteit Leiden*

Een gunstige sociale en culturele situatie en hardnekkige sociale problemen karakteriseren, aldus het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), de stand van zaken in Nederland anno 1990. In deze zin bevestigt het nieuwe *Sociaal en Cultureel Rapport 1990* eerdere discussies over het ontstaan van een tweedeling in

de samenleving tussen groepen die actief participeren in het maatschappelijk leven en een onderklasse die wordt uitgesloten van de wegen naar maatschappelijke participatie en zelfrespect.

In dit artikel zal een kort overzicht worden gegeven van het *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*, met name van de sociaal-economische situatie in Nederland. Naast het gebruikelijke overzicht van de sociale en culturele situatie in Nederland wordt in het rapport op vele terreinen een vergelijking gemaakt met andere Europese landen. Een vergelijking die soms een verrassende kijk geeft op de Nederlandse omstandigheden. Ook wordt uitgebreid aandacht besteed aan studies naar de effectiviteit en het rendement van vele beleidsinspanningen. Deze analyse stemt, aldus het SCP, '... tot nadenken. Vaak blijkt na enige tijd een te groot optimisme over de te verwachten effecten te hebben bestaan. Ten dele is dit te wijten aan een onvoldoende analyse van het op te lossen probleem.' (p. 5) Zowel de internationale vergelijking als de analyse van het gevoerde beleid zullen in dit artikel kort aan de orde komen. Vervolgens zal worden stilgestaan bij een viertal verschillende maatschappelijke functies die de verzorgingsstaat vervult en zullen de huidige sociale en culturele situatie en het beleid worden belicht vanuit deze vier functies.

De sociaal-economische situatie in Nederland

Het samengaan van gunstige maatschappelijke ontwikkelingen met hardnekkige problemen signaleert het SCP vooral op sociaal-economisch terrein. Een aantal verschillende ontwikkelingen illustreert dit.

Er heeft zich de afgelopen jaren een behoorlijke groei van de werkgelegenheid voorgedaan in Nederland. Deze groei is, in vergelijking met een aantal andere landen, zelfs hoog te noemen (zie tabel 1)

De werkgelegenheids-groei is vooral ten goede gekomen aan vrouwen en jongeren. In vergelijking

met andere Europese landen is de toetreding van jongeren tot de arbeidsmarkt gedurende het laatste decennium in Nederland zeer omvangrijk geweest. (p. 81) Tegelijkertijd is ook de participatiegraad van vrouwen de laatste jaren behoorlijk gestegen. Van ongeveer 30% in 1980 naar bijna 40% in 1989. Niettemin is de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland, in vergelijking met andere Europese landen, nog steeds laag (België en West-Duitsland: 52%, Denemarken: 76%, Zweden: 79%, Frankrijk: 56%, Engeland: 63%). De verwachting dat de groei van het arbeidsaanbod van vrouwen voorlopig nog zal aanhouden lijkt dus gewettigd. (p. 410)

Ondanks deze positieve ontwikkeling van de werkgelegenheid is er nog steeds sprake van omvangrijke, hardnekkige langdurige werkloosheid en van een blijvende, recentelijk zelfs weer een zeer sterke toename van arbeidsongeschikten. Vanaf het moment van invoering van de Wet op de Arbeidsongeschiktheid in 1967 is het aantal arbeidsongeschikten gestaag gegroeid. In 1968 waren er 164.000 arbeidsongeschikten en in 1988 ongeveer vijf maal zo veel: 814.000. Vooral in de tweede helft van de jaren zeventig is de groei explosief geweest. Via de arbeidsongeschiktheidswetten werd de eerste uitstoot van 'zwakkere' werknemers op de arbeidsmarkt opgevangen. Ook in de jaren tachtig hield de toename van arbeidsongeschikten aan, zij het in een wat gematigder tempo.

Ondanks het hoge aantal arbeidsongeschikten kan niet worden gezegd dat de Nederlandse bevolking veel ongezonder is dan de bevolking van andere Europese landen. Integendeel. De levensverwach-

ting van Nederlanders behoort met die van Zwitsers en Zweden tot de hoogste van Europa. Andere indicatoren van de gezondheid van de Nederlandse bevolking wijzen in dezelfde richting: in vergelijking met andere Europese landen scoort Nederland behoorlijk goed. Des te opvallender is het dat Nederland in vergelijking met de andere Europese landen de meeste sociale zekerheidsuitgaven heeft voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Tabel 2 geeft een overzicht van deze kosten.

TABEL 1 *Werkgelegenheids groei in een aantal OECD-landen, 1975-1988 (gemiddelde procentuele mutaties per jaar)*

	1975-1979	1979-1983	1983-1988
Nederland	1,0	0,0	1,7
België	0,1	-1,1	0,6
Frankrijk	0,5	-0,2	0,0
Japan	1,2	1,1	1,0
Verenigd Koninkrijk	0,4	-1,5	1,6
Verenigde Staten	3,6	0,5	2,2
West-Duitsland	0,4	-0,7	0,6
Zweden	0,7	0,3	0,8

Uit tabel 2 kan men aflezen dat Nederland eigenlijk alleen op het terrein van de sociale zekerheidsuitgaven voor ziekte en arbeidsongeschiktheid een bijzonder positie inneemt. Deze vergelijking ontlokt het Sociaal en Cultureel Planbureau een waarschuwing die onderzoekers, maar vooral politici ter harte zouden moeten nemen: 'Aan de (...) niveaus van de totale uitgaven (...) ligt derhalve een verschillende kostenstructuur ten grondslag. Tegenover de hoge Nederlandse uitgaven aan ziekte en arbeidsongeschiktheid kent West-Duitsland relatief hoge lasten bij de regelingen voor ouderen en nabestaanden. Denemarken besteedt naar verhouding veel geld aan werkloosheid, werkgelegenheid, moederschap en gezin. Dit onderstreept nog eens het belang van een brede sociale zekerheidsdefinitie in internationaal vergelijkend onderzoek. Een analyse waarin bijvoorbeeld uitsluitend arbeidsongeschiktheidsregelingen onder de loep worden genomen, zal tot ver-

keerde conclusies leiden indien de uitkomsten worden gegeneraliseerd tot de totale sociale bescherming die landen hun burgers bieden.' (p. 101)

Arbeidsparticipatie

Vanaf het begin van de jaren tachtig is de toename van arbeidsongeschikten nog steeds groot, maar de uitstoot van de arbeidsmarkt van de 'zwakkere' werknemers komt vanaf 1980 vooral tot uiting in een explosieve groei van de werkloosheid: van ongeveer 200.000 in 1980 naar ruim 800.000 in 1984. In de tweede helft van de jaren tachtig zijn de werkloosheidscijfers weer langzaam gaan dalen. In 1989 stonden 390.000 mensen geregistreerd als werkloos. Dit betekent een spectaculaire daling, die echter vooral het gevolg is van gewijzigde definities en veranderde registratiemethoden. (p. 68-69) De totale groep niet-werkzame personen binnen de beroepsbevolking is veel groter dan de officieel geregistreerde werkloosheid, namelijk 678.000. Er is dus wel sprake van een daling, maar deze is niet zo sterk als zij op het eerste gezicht lijkt. De categorie langdurig werklozen is in Nederland onverminderd hoog gebleven. In vergelijking met de andere Europese landen heeft Nederland, na België, het hoogste percentage langdurig werklozen: meer dan 50% van de werklozen is langer dan twaalf maanden werkloos. (p. 80)

Een beter zicht op de ontwikkeling van de arbeidsmarkt dan op basis van werkloosheidscijfers, krijgen we wanneer we de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in Nederland bezien in het licht van de verhouding tussen actieve en niet-actieve personen binnen de beroepsbevolking. Dan kan men een duidelijke, zich langzaam voortzettende ontwikkeling in de richting van een steeds verder verminderende participatie waarnemen, ondanks de al jaren groeiende arbeidsparticipatie van vrouwen. In 1960 stonden tegenover iedere uitkeringsgerechtigde ongeveer dertien werkenden. Het dieptepunt werd bereikt in 1987 met een verhouding van 1:2,7. In 1988 en 1989 was deze verhouding 1:2,9. Ondanks

TABEL 2 *Uitgaven voor sociale zekerheid in de EG naar functie, 1985*

Functie	Doelgroep ¹	Kosten per hoofd van de doelgroep (in duizenden guldens) ²								
		NL	B ³	DK	F ⁴	IRE	I	E	UK ³	D
Ziekte en arbeidsongeschiktheid	15-64 jaar	5,6	3,7	3,8	4,0	2,4	3,9	1,7	2,9	4,8
Ouderdom en nabestaanden	65-99 jaar	21,9	21,9	21,0	24,2	11,8	21,1	12,6	18,1	24,0
Moederschap en gezin	0-15 jaar	4,3	4,3	4,8	4,1	1,6	2,0	0,3	3,8	3,7
Werkloosheid en werkgelegenheid	15-64 jaar	1,5	1,5	2,0	1,2	0,9	0,3	0,8	0,9	0,8
Totaal	0-99 jaar	8,6	7,5	8,4	7,8	3,9	5,9	3,2	6,3	8,3

1. naar leeftijd 2. op basis van prijzen en koopkrachtpariteiten 1985 3. 1984 4. 1983

een vermindering van de officieel geregistreerde werkloosheid is er geen of nauwelijks sprake van een stijging van de participatiegraad, hooguit van een (tijdelijke?) stabilisatie. (p. 108)

De laatste jaren is er meer aandacht voor arbeidsmaatregelen ter bestrijding van de hoge langdurige werkloosheid. Dit heeft geleid tot een grote verscheidenheid aan maatregelen en initiatieven. Men kan globaal drie soorten maatregelen onderscheiden: activering, scholing en werkervaringsplaatsen. Bij activering moet vooral worden gedacht aan heroriënteringsgesprekken (onder meer met langdurig werklozen) en studie- en beroepskeuzevoorlichting. In het *Sociaal en Cultureel Rapport 1990* wordt een schatting gemaakt van de deelname aan de verschillende initiatieven. Dit geeft het volgende beeld (p. 76):

TABEL 3 *Geschatte deelname aan scholings- en werkervaringsmaatregelen, 1987-1990 (aantal personen x 1000)*

	1987	1988	1989	1989
werkervaring	11,4	22,5	39,5	50,3
scholing	113,1	134,1	154,8	179,6

Dit overzicht relativeert de recente kritiek op de geringe wil van werklozen om werk te zoeken en weer aan de slag te gaan: deelname aan scholings- en werkervaringsprojecten vindt plaats op niet geringe schaal.

Hoewel het SCP een positief beeld schetst van de ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid, wijst het wel op het gevaar van selectie van de meest geschikte werklozen bij vele arbeidsmarktmaatregelen, waardoor de minder geschikten, de mensen met de zwakste arbeidsmarktpositie, niet worden bereikt. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft, in het geval van de allochtonen, gewezen op dergelijke selectieprocessen. (WRR, 1989: 126) Hiermee worden vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van het huidige beleid. Zouden de mensen die nu deelnemen aan scholings- en werkervaringsprojecten zonder deze maatregelen niet ook weer aan de slag zijn gekomen? Het betreft immers vaak de meest geschikten. Recent onderzoek naar de effectiviteit van scholings- en werkgelegenheidsmaatregelen heeft deze vrees ten dele bevestigd (Van Vliet, 1989). Dit wil echter nog niet zeggen dat dergelijke maatregelen geen nut hebben.

Wanneer Nederland wordt vergeleken met andere Europese landen blijkt de aandacht voor arbeidsmarktbeleid in het totaal aan uitgaven voor de

bestrijding van werkloosheid (uitkeringen en arbeidsmarktbeleid) aan de lage kant te zijn.

TABEL 4 *Uitgaven voor arbeidsmarktbeleid als aandeel van het totaal aan uitgaven in 1987 (index Nederland = 100)*

	werkloosheidspercentage	uitgaven voor arbeidsmarktbeleid
Nederland	100	100
België	114	94
Frankrijk	110	89
Noorwegen	22	197
Engeland	107	128
West-Duitsland	67	157
Zweden	20	259

Het Zweedse systeem

Er lijkt een samenhang te bestaan tussen een actief arbeidsmarktbeleid en een lage werkloosheid. Zweden wordt om deze reden vaak als lichtend voorbeeld gebruikt. Het SCP waarschuwt er echter voor het Zweedse systeem te gemakkelijk toepasbaar te achten in Nederland. De verschillen zijn erg groot. Zweden kent bij voorbeeld geen wettelijk minimumloon en wanneer bij CAO een minimumloon is afgesproken, is dit vaak erg laag. Dit betekent dat werkende alleenstaanden vaak een beroep moeten doen op de sociale dienst. Meerpersoonshuishoudens moeten vaak twee inkomens verwerven om redelijk te kunnen rondkomen. Ook de werkloosheidsuitkeringen zijn aan de lage kant en werknemers dienen zich op eigen initiatief te verzekeren. Driekwart van de werknemers in Zweden doet dit ook. Tegenover dit tamelijk restrictieve inkomens- en sociale zekerheidsbeleid staat een actief arbeidsmarktbeleid. Een beleid dat voor werknemers tamelijk hard is, dat wil zeggen: veel verplichtingen kent. De achtergrond van dit alles is duidelijk: zo veel mogelijk moet worden ontmoedigd dat mensen zonder arbeid te verrichten een inkomen ontvangen. Ook in Zweden is er kritiek op dit systeem. Er is sprake van verdringing van reguliere door gesubsidieerde arbeidsplaatsen, van een kunstmatige verlaging van de werkloosheid door de grote deelname aan allerlei programma's en van een groei van arbeidsongeschiktheid en vervroegde pensionering. Ten slotte leidt het systeem ertoe dat veel werkenden een beroep moeten doen op sociale voorzieningen. Een en ander geeft het SCP aanleiding tot twijfel over de bruikbaarheid van het Zweedse systeem bij een hoge werkloosheid en over toepassing ervan in de Nederlandse situatie. Veel kenmerken van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid staan haaks op die van Zweden. (p. 85)

Hardnekkige problemen doen zich in Nederland ook en vooral voor bij de etnische minderheden. Hoewel de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de werkloosheid de laatste jaren niet ongunstig is geweest, is de positie van etnische minderheden hard achteruitgegaan. Aan het eind van de jaren zeventig bestonden er geen grote verschillen tussen de werkloosheid van autochtone Nederlanders en allochtonen. Inmiddels zijn deze verschillen erg groot geworden. Afhankelijk van de groep is de werkloosheid onder allochtonen ongeveer drie tot vier keer zo hoog als onder autochtone Nederlanders.

TABEL 5 *Werkloosheid onder autochtone Nederlanders en allochtonen, 1987-1988 (in procenten)*

Autochtone Nederlanders	13%
Surinamers	27%
Antillianen/Arubanen	23%
Turken	44%
Marokkanen	42%
Overig EG	18%
Overig niet-EG	36%

De grote verschillen tussen autochtone Nederlanders en allochtonen kunnen niet alleen worden verklaard uit taal- en opleidingsverschillen. Ook discriminatie op de arbeidsmarkt, aldus het SCP, speelt een niet te verwaarlozen rol. (p. 72) Het hierboven kort getypeerde arbeidsmarktbeleid lijkt weinig soelaas te bieden. Wanneer er sprake is van selectie van de meer geschikte kandidaten zullen de allochtonen snel achteraan komen. De WRR pleit om deze reden dan ook voor meer initiatieven speciaal gericht op etnische minderheden. (WRR, 1989)

Gegeven het feit dat de toename van het arbeidsaanbod van allochtonen groot is en voorlopig groot zal blijven (er is nog steeds sprake van een migratieoverschot, voornamelijk ten gevolge van gezinshereniging; in 1988 bedroeg dit overschot 37.000 personen), stemt de slechte arbeidsmarktpositie van allochtonen tot grote zorg. Deze is vooral zo onrustbarend omdat het gevaar niet denkbeeldig is dat de slechte sociaal-economische positie wordt overgedragen op jongere generaties. De sociaal-economische positie van de ouders is nog steeds de beste voorspeller van het schoolsucces en de toekomstige arbeidsmarktpositie van hun kinderen. (p. 216) Veel beleid dat is gericht op de verhoging van de onderwijskansen van kinderen uit de sociaal-economisch zwakkere milieus blijkt, aldus het SCP, weinig effectief (p. 216). Een dergelijke samenhang tussen de sociaal-economische positie van de ouders en de kansen van hun kinderen kan zelfs ongewild worden

versterkt door de schoolsituatie. Wanneer er op scholen sprake is van een zeer hoge concentratie allochtone kinderen (wat op steeds meer scholen, vooral in de oudere binnenstadswijken van de grotere steden, het geval lijkt te zijn), dan heeft dit een extra negatief effect op de schoolprestaties.

Tweedeling

Het voorgaande overziend, kan men de hardnekkige problemen waar het SCP op wijst typeren als een *verharding van de scheidslijnen* in de samenleving en, ten gevolge hiervan, een proces van *sociale uitsluiting*. Ondanks een opleving van de werkgelegenheid blijven grote groepen uitgesloten van maatschappelijke participatie. Het proces van uitstoting van oudere en minder geschikte werknemers lijkt onverminderd door te zetten, getuige de sterke groei van de arbeidsongeschiktheid. De 'zwakkere' werknemers, vooral bestaande uit etnische minderheden en langdurig werklozen, zijn de slachtoffers van dit proces. Het grote en groeiende aanbod van jongeren en vrouwen op de arbeidsmarkt, een situatie die tot het jaar 2000 niet wezenlijk zal veranderen, maakt dit mogelijk (p. 81).

Tegenover deze problemen staan positieve ontwikkelingen op terreinen als gezondheid en welzijn. Voor grote groepen van de Nederlandse bevolking is de afgelopen jaren het algemene levenspeil gestegen. De tweedeling van de samenleving waar Den Uyl in het begin van de jaren tachtig op wees, lijkt dus wel degelijk een realiteit te worden. Boven die scheidslijn lijkt het levenspeil nu hoger te worden (bij voorbeeld door de groei van de aantallen tweeverdieners).

De sterker wordende tweedeling komt ook naar voren in de gegevens over bestaansonzekerheid in Nederland. Tot 1983 is er sprake geweest van een sterke groei van bestaansonzekere huishoudens. Dit betrof vooral eenoudergezinnen, uitkeringsgerechtigden en ouderen. Vanaf 1983 is – onafhankelijk van de gehanteerde meetmethode – de groep bestaansonzekere huishoudens vrijwel constant gebleven, maar is de bestaansonzekerheid (het gemiddelde inkomenstekort) van deze groep wel verder gegroeid (pp. 136-137).

Overproductie van beleid

Naar aanleiding van de vele beleidsevaluaties die in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1990* de revue passerend spreekt het SCP over de botheid van het beleidsinstrumentarium van de overheid. Zij wijst op een te groot optimisme over de te verwachten effecten van overheidsbeleid, te snelle veranderingen in de

beleidsvoornemens en -maatregelen en vaak onvoldoende analyses van de op te lossen problemen. Vooral op de terreinen van de welzijns- en gezondheidszorg en het onderwijs spreekt men van een overproductie van beleid. 'De overproductie van beleid heeft verschillende verschijningsvormen. Zo leiden niet-gehaalde doelstellingen zelden tot afvoering daarvan; eerder tot verfijning. Ook doet zich de paradoxale situatie voor dat bezuinigingen leiden tot complexe regelgeving, omdat het beleid niet wordt beëindigd, maar met beperktere middelen, gedifferentieerd naar bepaalde doelgroepen, wordt voortgezet. Verder lijkt in de politiek een immanente drang aanwezig tot voortdurende beleidsontwikkeling. Niet alleen is er weinig aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid, maar ook blijkt de implementatie van beleid niet te worden afgewacht; nieuwe inzichten worden vertaald in nieuw beleid, ook al is het bestaande beleid nauwelijks in de uitvoerende fase beland.' (p. 14)

Behalve aan een gebrekkige analyse van de op te lossen problemen, is het verschijnsel van de overproductie van beleid ook gerelateerd aan een onvoldoende doordenking van de rol van de overheid. De belangrijkste problemen die zich hier voordoen, betreffen de verhouding tussen het zelfregulerend vermogen van de samenleving en de rol van de overheid, de keuze tussen algemeen of specifiek beleid en de keuze tussen centraal of decentraal beleid en dus tussen meer of minder autonomie voor lagere overheden en uitvoerende organisaties. Het SCP constateert terecht dat het zelfregulerend vermogen vooral belangrijk wordt geacht wanneer de financiële grenzen van het overheidsbeleid zijn bereikt. Dit lijkt meer op het afschuiven van problemen dan op een weldoordachte herijking. De groei van specifieke voorzieningen op vele terreinen doet het SCP de vraag stellen of deze niet een politieke functie vervullen, bij voorbeeld die van legitimatie. Ook bij het streven naar decentralisatie en meer autonomie voor de lagere overheden is eerder sprake van het afwentelen van problemen dan van een weldoordachte voorkeur voor ander beleid. De sociale vernieuwing wordt hierbij als voorbeeld aangehaald. Deze 'zal slechts van beperkte betekenis blijven, indien het zich beperkt tot decentralisatie van enige taken en bijbehorende financiële middelen, maar niet leidt tot een meer fundamentele doordenking van het sociale en culturele beleid.' (p. 16) In de volgende paragrafen zal ik uitgebreider ingaan op de oorzaken van deze keuzeproblemen en op mogelijke oplossingen.

De vier functies van de verzorgingsstaat

Verschijselen als sociale uitsluiting, versterking van de tweedeling in de samenleving en de geringe effectiviteit van veel overheidsbeleid roepen fundamentele vragen op naar het functioneren van de Nederlandse verzorgingsstaat. Alvorens hier nader op in te gaan, moet een relativering worden aangebracht. Hoewel veel beleid ter bestrijding van verschillende sociale problemen als weinig effectief wordt getypeerd, moet men niet uit het oog verliezen dat in een meer algemene zin de Nederlandse verzorgingsstaat in het afgelopen decennium wel degelijk effectief is gebleken. Ondanks fundamentele wijzigingen op sociaal-economisch terrein, ondanks een snelle en drastische verschuiving in de verhouding tussen actieven en niet-actieven binnen de beroepsbevolking, zijn de gevolgen, bij voorbeeld gemeten in termen als armoede en bestaansonzekerheid, in Nederland lang niet zo verstrekkend als in sommige andere landen met een minder ontwikkeld verzorgingsstelsel, zoals Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten. Het probleem waar de Nederlandse verzorgingsstaat zich vooral voor gesteld ziet, is hoe te voorkomen dat grote groepen burgers permanent blijven uitgesloten van maatschappelijke participatie.

Het ideaal van maatschappelijke participatie of, klassieker geformuleerd, burgerschap, is een belangrijke pijler van de moderne verzorgingsstaat. Dit idee komt tot uiting in doelstellingen als volledige werkgelegenheid, een gegarandeerd minimuminkomen dat hoog genoeg is om deel te kunnen blijven nemen aan het sociale leven, een uitgebreid zorgsysteem, enzovoort. Twee functies die de verzorgingsstaat vervult, zijn gerelateerd aan dit ideaal van burgerschap. In de eerste plaats heeft de verzorgingsstaat een *garantiefunctie*. Zij schept een zekere mate van sociale zekerheid door het verstrekken van een garantie op inkomen, onderwijs, gezondheidszorg en dergelijke. Deze garanties scheppen de voorwaarden voor actieve deelname aan het maatschappelijk verkeer, niet in de laatste plaats tot recht komend in een plaats op de arbeidsmarkt. Dit zou men kunnen typeren als de *integratiefunctie* van de verzorgingsstaat. Zij maakt het mogelijk dat iedereen een geïntegreerd lid is van de samenleving, dat niemand wordt buitengesloten. Door het verstrekken van garanties krijgt de verzorgingsstaat, in de derde plaats, ook een *herverdelende functie*. Er vindt een overdracht plaats van inkomen en sociale zekerheid van bezitters naar niet-bezitters. Ten slotte heeft de verzorgingsstaat nog een minder vriendelijk gezicht: zij vervult ook een *sociale controle-functie*. De

verzorgingsstaat is een gecompliceerd systeem van rechten en plichten, die slechts kan bestaan bij de gratie van een zekere mate van solidariteit. Deze rechten en plichten moeten worden gecontroleerd en geëffectueerd en ook de solidariteit (het afdragen van premies bij voorbeeld) moet worden gestimuleerd en zo nodig afgedwongen.

Vanzelfsprekendheden

De hardnekkige sociale problemen waarmee de Nederlandse verzorgingsstaat wordt geconfronteerd, hebben een aantal *vanzelfsprekendheden* ondermijnd, die nauw zijn verbonden met haar ontstaan (vgl. Kroft e.a., 1989). De eerste vanzelfsprekendheid is volledige werkgelegenheid. Het stelsel van sociale zekerheid was gericht op niet-omvangrijke en tijdelijke werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Bovendien is de verzorgingsstaat, en dan vooral het stelsel van sociale zekerheid, sterk gericht op de arbeidsplaats. Rechten (uitkeringen) en plichten (premies) werden afgeleid van arbeidsplaats en arbeidsinkomen. Een andere vanzelfsprekendheid betrof het gezin en het gezinsinkomen. Inkomens en uitkeringen, maar ook het belastingstelsel, hadden het gezinsinkomen als uitgangspunt: een inkomen dat voldoende moest zijn voor een man, zijn niet buitenshuis werkende vrouw en hun kinderen. Volledige werkgelegenheid met slechts tijdelijke, conjuncturele werkloosheid, een plaats op de arbeidsmarkt voor iedereen en het gezin met een thuiswerkende vrouw als centrale institutie zijn allang niet meer vanzelfsprekend.

De geringere vanzelfsprekendheid van de bovenstaande zaken heeft de verschillende functies van de verzorgingsstaat op losse schroeven gezet. De garanties die de verzorgingsstaat verstrekt, leiden niet meer automatisch tot integratie en participatie wanneer arbeid voor velen niet of nauwelijks meer te bereiken is. Sociale uitsluiting is het resultaat van een gebrekkige integratiefunctie. De garantiefunctie zelf komt ook onder druk te staan wanneer op een te omvangrijke schaal uitkeringen moeten worden verstrekt. Het probleem van de bestaansonzekerheid getuigt hiervan. Ook de herverdelingsfunctie is problematisch geworden. De sociale structuur van de samenleving is de laatste jaren steeds ondoorzichtiger geworden, vooral door de wijzigingen die zich hebben voorgedaan in de huishoudenssamenstelling en de inkomensverdeling. Er is niet alleen meer sprake van gezinnen met één inkomen, maar ook van een groeiende groep tweeverdieners, eenoudergezinnen, samenwonenden, etcetera. Alle verschillende huishoudensvormen komen in meer of minder

sterk geformaliseerde vormen voor. Dit maakt de inkomensverdeling ondoorzichtig en belemmert daarmee de herverdelende functie in hoge mate. De sociale controle-functie ten slotte, wordt op verschillende manieren ondermijnd. In de eerste plaats wordt de solidariteit ondergraven door het ontstaan van een steeds scherper tweedeling. In de tweede plaats maakt de eerder aangehaalde ondoorzichtigheid de controle op rechten en plichten steeds moeilijker (het inkomen van een 'leeftijd' bij voorbeeld, de maat voor vele rechten en plichten, wordt steeds moeilijker vast te stellen).

Veel van de in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1990* besproken beleidsproblemen staan in verband met de weggevallen vanzelfsprekendheden waarop de verzorgingsstaat is gefundeerd en met de problemen die zich voordoen rond de vier functies van de verzorgingsstaat. Ingrijpen in de fundamentele maatschappelijke en sociaal-economische veranderingen die hieraan ten grondslag liggen is niet eenvoudig en zal daardoor altijd leiden tot een verlaagde effectiviteit van het beleid. De hier geschetste oorzaken van de problemen van de moderne verzorgingsstaat roepen keuzeproblemen op die gevolgen hebben voor het te voeren beleid. Dit is het onderwerp van de laatste, afsluitende paragraaf.

Verharding van de verzorgingsstaat?

Het SCP onderscheidt drie fundamentele keuzeproblemen:

1. De verhouding tussen het zelfregulerend vermogen van de samenleving en de rol van de overheid.
2. De keuze tussen algemeen en specifiek beleid.
3. De keuze tussen centraal en decentraal beleid en dus tussen meer of minder autonomie voor lagere overheden en uitvoeringsorganisaties.

Achter deze keuzeproblemen gaat de opvatting schuil dat de verzorgingsstaat zelf tot op zekere hoogte oorzaak is van de problemen die zich voordoen bij de uitvoering van overheidsbeleid. In de eerste plaats komt deze opvatting tot uitdrukking in het idee dat de op centrale sturing gebaseerde verzorgingsstaat het zelfregulerend vermogen van de samenleving onderschat en door haar 'bemoeizucht' en afstandelijke en anonieme 'zorgzaamheid' de eigen verantwoordelijkheid van burgers uitholt (keuzeprobleem 1). De beleidsconsequenties van deze opvatting zijn, dat er een vermindering van de centrale sturing dient plaats te vinden en dat de afstand tussen burger en overheid verkleind moet worden (keuzeproblemen 2 en 3).

De behandeling van de problemen zoals die hier-

boven heeft plaatsgevonden, stelt echter andere keuzevragen aan de orde. Deze keuzen betreffen in de eerste plaats de waardering en eventueel 'herijking' van de verschillende functies die de verzorgingsstaat vervult. Vervolgens dient dan de vraag te worden gesteld hoe een dergelijke herwaardering in het overheidsbeleid vorm dient te krijgen. Het voert te ver om in het kader van dit artikel deze herwaardering uitgebreid onder de loep te nemen. Slechts bij wijze van afsluiting zal hiertoe een poging worden ondernomen.

De herwaardering van de verschillende functies van de verzorgingsstaat staat sinds kort weer meer in de politieke en publieke belangstelling. De toenemende aandacht voor de *plichten* van uitkeringsgerechtigden en voor problemen van fraude en oneigenlijk gebruik kan men zien als een hernieuwde aandacht voor de *sociale controle-functie* van de verzorgingsstaat. Deze aandacht is echter zeer eenzijdig. Het maatschappelijke probleem van de versterking van de tweedeling en van sociale uitsluiting valt niet op te lossen door een herwaardering van de sociale controle-functie, door een *verharding van de verzorgingsstaat*. Problemen met controle en met de effectivering van plichten zijn wel gerelateerd aan processen van sociale uitsluiting en maatschappelijke tweedeling, maar zijn daarvan niet de oorzaak. Wanneer mensen langdurig worden buitengesloten van bij voorbeeld de arbeidsmarkt, is het niet verbaazingwekkend dat zij zich langzamerhand minder op arbeid richten en alternatieven zoeken voor een arbeidsloos bestaan (vgl. Engbersen, 1990). Dit heeft tot gevolg dat zij hun eigen situatie anders gaan definiëren dan bij voorbeeld de uitkerende instanties doen en dat er een discrepantie gaat ontstaan tussen de interpretatie van rechten en plichten door de uitkerende instanties en de betrokkenen (vgl. Van der Veen, 1990). Meer aandacht voor de plichten van uitkeringsgerechtigden, meer dwang en sociale controle, zijn dus vormen van symptoombestrijding en zijn niet gericht op de werkelijke oorzaken van de problemen. Deze liggen niet zozeer bij de individuele uitkeringsgerechtigde als wel bij de sociaal-economische ontwikkelingen. Een verharding van de verzorgingsstaat kan dus op zichzelf nooit de oplossing bieden voor de geconstateerde problemen, en draagt daarbij het gevaar in zich dat wat is bedoeld als sociaal beleid verwordt tot *anti-sociaal beleid* (vgl. Squires, 1990).

Bij een herwaardering van de verschillende functies van de verzorgingsstaat zal men zich vooral moeten concentreren op de integratiefunctie. Te lang is aangenomen dat deze functie binnen het ver-

zorgingsstaatstelsel vanzelfsprekend zou worden verwezenlijkt. Een herwaardering van de integratiefunctie heeft vooral consequenties voor het arbeidsmarktbeleid.

Een veel meer actief en activerend arbeidsmarktbeleid (scholing, werkervaring, bemiddeling, arbeidspools e.d.) zal nodig zijn om processen van sociale uitsluiting en versterking van de tweedeling te keren (vgl. WRR, 1987 en 1989). Dit betekent een selectief beleid dat is gericht op doelgroepen. In het geval van de allochtonen zijn zelfs verschillende vormen van positieve actie noodzakelijk. Zoals Dahrendorf schrijft: 'Een samenleving die lijkt te accepteren dat een groep blijvend is uitgesloten van deelname aan die samenleving brengt zichzelf in gevaar.' (Dahrendorf, 1988: 164)

Een activerend arbeidsmarktbeleid zal sterk doelgroepgericht moeten zijn om de selectie van de meest geschikte kandidaten zoveel mogelijk te vermijden en zal een intensieve benadering en begeleiding van cliënten moeten hanteren om uitval te verminderen en de betrokkenheid te verhogen. Dit betekent onvermijdelijk dat een dergelijke vorm van arbeidsmarktbeleid gedecentraliseerd moet worden uitgevoerd (vergelijk het tweede en derde keuze-probleem van het s.c.p.).

Zoals versterking van de sociale controle-functie een eenzijdige benadering van het probleem vormt, zo is een activerend arbeidsmarktbeleid eenzijdig wanneer er niet naast aandacht voor het aanbod (de werkzoekenden) ook aandacht is voor de vraag (werkgelegenheid). Dit betekent dat in een activerend arbeidsmarktbeleid ook aandacht moet worden besteed aan het creëren van arbeidsplaatsen via verlaging van de loonkosten, subsidies, het creëren van werkgelegenheid in de publieke sfeer en dergelijke. Deze arbeidsplaatsen zullen moeten worden afgestemd op het aanbod, dat wil zeggen dat vooral plaatsen die een niet al te hoge scholing vereisen noodzakelijk zijn. Dit illustreert nogmaals de belangrijke rol die hier is weggelegd voor de overheid. Zonder een actieve bemoeienis van de overheid zal het aantal arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden en ongeschoolden (de grote meerderheid van de werklozen en arbeidsongeschikten) alleen maar verder verminderen.

De maatschappelijke omstandigheden vragen dus niet zozeer om een verharding van de verzorgingsstaat, maar om hernieuwde aandacht voor vooral de integratiefunctie van de verzorgingsstaat en daarmee om een actief overheidsbeleid.

Literatuur

- Dahrendorf, R., *The Modern Social Conflict*, London, 1988.
- Engbersen, G., *Publieke bijstandsgeschiedenis*, Leiden/Antwerpen, 1990.
- Kroft, H. (e.a.), *Een tijd zonder werk*, Leiden/Antwerpen, 1989.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*, Rijswijk, 1990.
- Squires, P., *Anti-Social Policy; Welfare, Ideology and the Disciplinary State*, London, 1990.
- Veen, R. van der, *De sociale grenzen van beleid*, Leiden/Antwerpen, 1990.
- Vliet, I. van, *Baan binnen bereik*, 's-Gravenhage, 1989.
- Vos, J., *Ongekende rechten*, 's-Gravenhage, 1990.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, 's-Gravenhage, 1987.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Allochtonenbeleid*, 's-Gravenhage, 1989.

Geschiedenis van de Russische sociaal- democratie

MARC JANSEN

*Medewerker
van het Oost-Europa Instituut
van de Universiteit van Amsterdam*

Nu er naast de Communistische Partij in Rusland voor het eerst in tientallen jaren weer andere politieke partijen zijn verschenen, waaronder ook een sociaal-democratische partij, is er aanleiding eens terug te blikken op de geschiedenis van deze politieke stroming in dat land.

De Russische Sociaal-Democratische Arbeiderspartij werd opgericht in 1898. Het was een marxistische partij die ernaar streefde de arbeidersklasse te organiseren; in het toen nog sterk agrarische Rusland vormden de arbeiders een kleine minderheid van de bevolking. Al op het tweede congres in 1903 kwam het tot een breuk, en een breuk van historische betekenis, tussen de bolsjewieken en de mensjewieken. Letterlijk betekenen die woorden: aanhangers van respectievelijk de meerderheid en de minderheid, maar die betekenis heeft slechts betrekking op één stemming en die was nu juist niet zo representatief.

De bolsjewieken onder leiding van Vladimir Lenin waren voor een strakke partijorganisatie. De arbeiders waren volgens Lenin onvoldoende in staat om voor hun politieke en sociale belangen op te komen en daarom was een gedisciplineerde en centralistisch georganiseerde voorhoede van beroepsrevolutionairen nodig om de strijd te leiden. De mensjewieken hadden een democratischer opvatting van de partijorganisatie en wilden in principe meer overlaten aan de arbeiders zelf. De bolsjewieken gingen zich vanaf 1918, na het veroveren van de macht in Rusland, in plaats van sociaal-democraten communisten noemen. De mensjewieken gingen door in de geest van de Europese sociaal-democratie.

Bolsjewistische coup

In februari 1917 stortte het tsaristische regime ineen. De mensjewieken waren toen veel prominenter dan de bolsjewieken en namen zitting in de Voorlopige Regering, een coalitie met de liberalen

en de socialisten-revolutionairen. Deze regering kon de problemen van een revolutie midden in de bloedige Eerste Wereldoorlog niet de baas. Er ontstond een machtsvacuüm en daarvan maakten de sterk op macht beluste en goed georganiseerde bolsjewieken gebruik. In oktober 1917 grepen zij de

macht om die daarna niet meer af te staan, ook al hadden zij niet de steun van de meerderheid van de bevolking. Dat bleek bij de korte tijd later gehouden democratische verkiezingen voor een Grondwetgevende Vergadering of parlement: de bolsjewieken kregen een kwart van de stemmen, maar de meeste stemmen gingen naar de partij der socialisten-revolutionairen, die zeer populair was onder de boeren. Om hun macht te behouden, waren de bolsjewieken dus gedwongen het niet al te nauw te nemen met de democratische beginselen. De Grondwetgevende Vergadering werd in januari 1918 al na één zittingdag ontbonden.

De mensjewieken stonden afwijzend tegenover de bolsjewistische coup en de daaropvolgende vorming van een minderheidsregering. In hun ogen was de tijd niet rijp voor een socialistische revolutie. Maar ze reageerden passief en namen geen stappen om het bolsjewistische bewind te verdrijven. Voor een dergelijk 'avontuur' meenden zij de kracht te missen. Bovendien zagen zij de bolsjewieken ondanks alles toch als medesocialisten, met wie toekomstige samenwerking niet was uitgesloten. Als de bolsjewieken geen water in de wijn zouden doen, zo redeneerden de mensjewieken, dan was hun regime geen lang leven beschoren. Het miste immers de steun van de meerderheid van de bevolking en ook waren de socialistische experimenten van de nieuwe regering veel te utopistisch. Niet in de laatste plaats achtten de mensjewieken voorzichtigheid geboden omdat zij veel banger waren voor het gevaar van rechts (de contrarevolutie) dan van links (de bolsjewieken).

Pas in de loop van 1918 kwam een gewapend verzet van enige omvang tegen het bolsjewistische bewind op gang. Maar de mensjewieken vonden het, anders dan de socialisten-revolutionairen, niet mogelijk om daaraan deel te nemen. Zij kozen voor wat zij noemden de positie van een 'derde macht'. Zoals een mensjewistische partijconferentie het formuleerde: 'Onder de huidige politieke omstandigheden is elke gewapende actie tegen de bolsjewistische regering avonturisme dat alleen de contrarevolutie in de kaart speelt.' Bij gewapend verzet zou men immers moeten steunen op militaire kracht, die de overhand zou kunnen krijgen op de in dit opzicht zwakke democratische krachten en dan de contrarevolutie aan de overwinning zou kunnen helpen. Op hetzelfde moment werden de mensjewieken ondanks een groeiende populariteit onder de arbeiders door de bolsjewieken uit de sovjets gestoten en vervolgd.

Derde macht

De mensjewieken kregen gelijk: de centra van verzet tegen het bolsjewistische regime, die aanvankelijk werden gedomineerd door democraten, werden na een paar maanden overgenomen door contrarevolutionaire of 'Witte' generaals. Maar ten dele was hier sprake van een *self-fulfilling prophecy*: het democratische verzet kon geen vuist maken, noch naar links, noch naar rechts, juist omdat mensjewieken, socialisten-revolutionairen en liberalen het niet eens konden worden en het drukker hadden met het bestrijden van elkaar. De Witten waren niet alleen gekant tegen de bolsjewieken, maar ook tegen de socialisten. De mensjewieken besloten nu tot een koerswijziging en gingen het Rode leger van de bolsjewieken actief steunen in de gewapende strijd tegen de Witten. Ditmaal waren het de socialisten-revolutionairen die voor de positie van een 'derde macht' kozen.

De mensjewieken capituleerden niet voor de bolsjewieken, maar legden zich wel min of meer neer bij de door de oktoberomwenteling van 1917 gecreëerde stand van zaken. Zonder het Sovjet-regime als principe te accepteren, accepteerde de partij het wel als feit. Dat bracht met zich mee dat de mensjewieken voor het moment ook de Grondwetgevende Vergadering lieten vallen (deze bleef wel eindoel). Het motto daarvan kon thans, aldus een mensjewistische partijconferentie, worden gebruikt

als 'banier en dekmantel van de contrarevolutie'. Zelfs nieuwe verkiezingen konden er in deze situatie toe leiden dat de Grondwetgevende Vergadering 'niet in een orgaan van de revolutie maar in een wapen van de contrarevolutie' veranderde. Een strijd voor de 'formele democratie' was nu dus niet opportuun. Het Sovjet-regime moest van binnenuit worden hervormd. De mensjewieken dienden actief te zijn in de thans door de bolsjewieken gemonopoliseerde sovjets en er daarbinnen voor te strijden dat ze werden hervormd overeenkomstig de principes van politieke vrijheid en legaliteit. Zo zouden de sovjets weer verdedigers van de arbeidersbelangen moeten worden. 'De enige kans om de revolutie te redden ligt in een hervorming van het bolsjewistische regime van binnenuit', aldus het mensjewistisch Centraal Comité. De mensjewieken waren van mening dat de bolsjewieken uiteindelijk hun politiek zouden moeten veranderen onder druk van de arbeiders.

Hiermee samen hing ook een positievere kijk op de bolsjewistische machtsovername die door het Centraal Comité nu 'historisch noodzakelijk' werd genoemd. Immers, zij 'drukte met het verbreken van de banden tussen arbeid en kapitaal de drang uit van de werkende massa's om de loop van de revolutie geheel ondergeschikt te maken aan hun eigen belangen. Zonder dit was het onmogelijk om Rusland aan de greep van het geallieerde imperialisme te onttrekken, een consistente vredespolitiek te voeren, en (...) het geheel der economie te reguleren overeenkomstig de beste belangen van de volksmassa's.' Ook had 'dit stadium van de revolutie' geleid tot een grotere invloed op de wereldpolitiek.¹

Dit standpunt van het Centraal Comité onder leiding van Julius Martov werd echter lang niet door iedereen in de mensjewistische partij gedeeld. Er was een linkervleugel, die van mening was dat men de bolsjewieken nog verder tegemoet moest komen — wat volgens Martov een regelrechte capitulatie zou inhouden. En er was een rechtere vleugel die wilde dat men de bolsjewieken actiever bestreed. Ook Pavel Akselrod, samen met Martov een van de grondleggers van de mensjewistische partij, vond dat het op terreur steunende regime van de bolsjewieken in principe met geweld mocht worden bestreden. Meer dan Martov achtte hij democratie in de traditionele liberale zin een noodzakelijke voor-

1. Haimson, L.H. (ed.),
*The Mensheviks: From the revolution
of 1917 to the second world war*,
Chicago/London, 1974.

waarde voor het socialisme. Maar hij vreesde dat zulk gewapend verzet ofwel hardhandig zou worden neergeslagen ofwel de contrarevolutie aan de overwinning zou helpen. Daarom propageerde hij het idee van een 'socialistische interventie' in Rusland, waarmee hij morele pressie van de kant van de internationale socialistische beweging bedoelde.

Liquidatie

De hulp werd door de bolsjewieken slecht beloond. Eind 1918 werd de ban op mensjewistische politieke activiteit officieel opgeheven, maar de mensjewieken werden slechts mondjesmaat tot de sovjets toegelaten en hun pers werd spoedig weer verboden. Toen bleek dat de socialistische oppositie niet bereid was te capituleren, werden de vervolgingen met volle kracht hervat. Zoals Martov zei: 'Het bolsjewisme laat niet het idee toe van een oppositiepartij, zelfs indien ze ultraloyaal is en het Sovjet-principe onderschrijft.'

Na afloop van de burgeroorlog werd het bolsjewistische leiderschap in het begin van de jaren twintig geconfronteerd met een groeiend volksverzet en een catastrofale economische situatie. Onder druk daarvan werd besloten tot een economische liberalisering, iets waarop de mensjewieken altijd al hadden aangedrongen. Maar dit betekende niet dat de bolsjewieken nu samenwerking met hen zochten. De economische liberalisering ging juist gepaard met een verharding van de politieke repressie, met als doel de definitieve liquidatie van de politieke oppositie.

Dit dwong de mensjewieken in de illegaliteit. Het lidmaatschap van de sovjets werd nu definitief onmogelijk, want deelname aan de verkiezingen alleen al leidde tot arrestatie. Enkele mensjewistische leiders zochten een goed heenkomen in buitenlandse ballingschap. Martov vertrok al in 1920 naar Halle om te proberen de onafhankelijke sociaal-democraten in Duitsland er op hun congres van te weerhouden zich bij de communisten aan te sluiten. Met zijn indrukwekkende pleidooi tegen de immorele en gewelddadige methoden van de communisten wist hij een aanzienlijk deel van de aanwezigen te overtuigen. Toch meenden de mensjewieken met hun onverwoestbare vrouwen in de toekomst dat de revolutie weldra weer in het goede spoor zou komen. 'Ik geloof niet dat het verblijf in het buitenland lang zal duren', schreef Fjodor Dan in 1922, kort na zijn vertrek. 'Het huidige vervloekte regime is zozeer in alle regionen doortrokken van tegenstellingen, dat het nauwelijks voor iets langere tijd in zijn tegenwoordige vorm kan standhouden.'

Hij kreeg op wrede wijze ongelijk. De mensjewieken konden zich hierna alleen nog in het buitenland organiseren. Zij vormden eerst in Europa en sedert de Tweede Wereldoorlog in de Verenigde Staten een kleine maar hechte groep die nog altijd vrij veel gezag genoot in de Socialistische Internationale. Zij waren verenigd in hun oppositie tegen het bolsjewistische regime, maar voerden verhitte discussies over de juiste tactiek. Nog in de jaren veertig kwam het tot een breuk met een linkse minderheid onder leiding van Dan, die ondanks alles in de socialistische grondslag van het Sovjet-regime bleef geloven; de meerderheid maakte zich daarover geen illusies meer. Het mensjewistische tijdschrift *De Socialistische Bode* werd nog jarenlang Rusland binnengesmokkeld, waar het om zijn geïnformeerdheid zelfs door bolsjewistische leiders werd gelezen.

Voor de mensjewieken die in Rusland waren achtergebleven, begon de Goelag al onder Lenin. Onder de stalinistische terreur kwamen zij vrijwel allemaal om. Volgens een van de weinige overlevenden, die hierover heeft geschreven onder het pseudoniem T. I. Til, werden in de jaren twintig 2500 à 3000 socialisten die de beweging in deze moeilijke tijden trouw waren gebleven, aan repressie onderworpen. Zij werden, aldus Til, het slachtoffer van 'een systematische vermalings van mensen door een machine die ieder jaar meer kracht kreeg, een vermalings die in de jaren 1937-1941 eindigde met de fysieke vernietiging van 97 à 98% van de Russische socialisten.'

Na de inlijving van de bij het Molotov-Ribbentrop Pact verworven gebieden, werden ook daar de sociaal-democraten (plus zovele anderen) vervolgd, onder meer die uit Letland, waar de sociaal-democraten tijdens de onafhankelijkheid de grootste partij hadden gevormd. Ze werden gedeporteerd naar het Oosten, en slechts enkele overlevenden konden na Stalins dood terugkeren.

Van de sociaal-democratische beweging bleef, net als van de andere niet-bolsjewistische politieke stromingen, in de Sovjet-Unie heel weinig over. Toch werd zij niet volledig uitgeroeid. Til bij voorbeeld, zag in zijn al eerder geciteerde geschrift na alles dat er was gebeurd, toch nog aanleiding voor optimisme: 'Het socialisme is gebaseerd op de conceptie van sociale rechtvaardigheid en politieke vrijheid, een conceptie die is ontstaan op grond van de Europese beschaving en die zich met meer of minder succes ontwikkelt, zowel in West-Europa als in andere landen die door deze beschaving zijn aangehaakt. De overtuiging dat de mensheid vroeg of laat een zo opgevat socialisme zal bereiken, gaf naar het

schijnt de Russische sociaal-democraten de mogelijkheid te menen dat hun leven geen "noodlottige vergissing" was (...): Een fysieke nederlaag verkeert, zij het ook niet spoedig, soms in een morele en maatschappelijke overwinning.¹

Dat de mensjewistische ideologie in de grond optimistisch van aard is, blijkt uit de overeenkomst tussen de in Rusland geschreven woorden van Til en die van een mensjewiek in totaal andere omstandigheden, de emigrant Boris Sapir. Deze schreef dat de mensjewistische beweging in zoverre had gefaald, dat zij niet had ingezien dat de 'wetten van de historische ontwikkeling' zich kunnen laten dwingen door politiek handelen. Toch achtte Sapir haar activiteit als voorvechter van het democratisch socialisme niet vergeefs, want de democratische ideeën waren met de nederlaag van het mensjewisme in Rusland niet in het niets verdwenen: 'In hun zoeken naar een weg om de gevolgen van de communistische dictatuur te boven te komen, zullen de nieuwe generaties zich keren naar de ideologische erfenis van het democratisch socialisme, waarvan het mensjewisme een der bataljons was.'

Politieke markt

Toen Til en Sapir dit schreven was het nog *wishful thinking*. Na de dood van Stalin ontstonden er onder Chroesjtsjov en Brezjnev in de Sovjet-Unie hoogstens wat kleine dissidente groepjes die verwantschap voelden met het democratisch socialisme. Ze waren ideologisch vaak weinig onderlegd en hun opvattingen waren soms nogal inconsequent. Als alle andersdenkenden werden ze zwaar vervolgd. Maar toen het regime aan het einde van de jaren tachtig onder Gorbatsjov de teugels liet vieren, vonden de democratische ideeën snel weer ingang. Ook het democratisch socialisme mocht zich in een ruime nieuwe belangstelling verheugen. Nadat de mensjewieken in de officiële historiografie tientallen jaren lang waren verzwegen of zwartgemaakt, kon men nu hier en daar zelfs horen beweren dat in hun historisch dispuut niet de communisten (bolsjewieken), maar de sociaal-democraten (mensjewieken) het bij het rechte eind hadden gehad.

In januari 1990 werd in de Estlandse hoofdstad Tallinn een Sociaal-Democratische Alliantie gevormd. Een prominente gedelegeerde noemde het oprichtingscongres 'het eerste forum van Sovjet-mensjewieken'. De associatie is voor een vrije-markteconomie, maar met waarborging van de

sociale zekerheid. In mei volgde binnen het kader van de SDA de oprichting van een Sociaal-Democratische Partij van Rusland, en in de andere unie-republieken zijn zusterpartijen opgericht. De sociaal-democraten zijn vertegenwoordigd in zowel het unieparlement als in diverse republieksparlementen.

Maar er is op dit moment een grote concurrentie op de nieuw ontdekte politieke markt. De sociaal-democraten moeten niet alleen in een ongelijk gevecht opboksen tegen de veel machtiger Communistische Partij, er is ook van uiterst links tot uiterst rechts een groot aantal andere nieuwe partijen ontstaan. Het afbakenen van een eigen territorium door elke partij blijkt geen eenvoudige zaak te zijn, te minder daar tegelijkertijd de krachten nog gebundeld moeten worden in de gemeenschappelijke strijd tegen het communistische partijapparaat (zoals in de beweging Democratisch Rusland).

Door zeventig jaar totalitair bewind zijn de diverse politieke stromingen afgesneden van hun traditie. Ook de verse sociaal-democraten kennen het hun toebehorende gedachtegoed slecht. Een ander probleem is dat socialisme geen populair woord is in de Sovjet-Unie, omdat ook de communisten zich daarop altijd hebben beroepen. Ik bezocht een paar maanden geleden het hoofdkwartier van de sociaal-democraten in Moskou, een krakkemikkig appartement met een paar verveloze kamers, ingericht met wat armoedige tafels, stoelen en kasten, een oude schrijfmachine en een telefoon (zo plegen de nieuwe, niet-communistische clubs te zijn behuisd). Onderbroken door het gebruikelijke continue in- en uitlopen sprak ik er met wat mensen. Zij bleken een beetje met dat woord socialisme in hun maag te zitten en er waren er zelfs die het het liefst geschrapt wilden zien.

Vladimir Rubinstein

Zulke persoonlijke contacten voegen iets wezenlijks toe aan het geschreven woord. Voor mij is het mensjewisme op die manier zeer nauw verbonden geraakt met de persoon van Boris Sapir, met wie ik een aantal jaren veel contact heb gehad. Hij was het jongste lid van het buiten Rusland gevestigde mensjewistische partijbestuur. Tussen 1935 en 1941 en opnieuw van 1967 tot zijn dood in 1989 woonde hij in Nederland. Over hem heb ik elders geschreven.²

De laatste paar jaar heb ik veel tijd doorgebracht in Moskou. Van de weinige mensjewieken die de

2. Jansen, M., Het leven van een Russische sociaal-democraat: Boris Sapir (1902-1989), in: *Spiegel Historiae* (verschijnt binnenkort).

stalinistische terreur hadden overleefd, meende ik wel niemand meer in leven te zullen aantreffen. Ik kreeg ongelijk, want via vrienden maakte ik kennis met Vladimir Rubinstein en zijn vrouw Jevgenia: twee mensen met de voorkomendheid die vrijwel alleen de oudere generaties in de Sovjet-Unie nog zo kenmerkt.

Hij behoorde destijds tot de allerjongsten. Geboren in 1904, had hij zich pas in het begin van de jaren twintig aangesloten bij de toen al zwaar vervolgd mensjewieken. Spoedig was hij gearresteerd en zo kwam hij, net als Boris Sapir, terecht in het concentratiekamp op de Solovki-eilanden in het hoge noorden van Rusland, dat nog tijdens Lenins leven werd ingericht. Hij had meer geluk dan zijn meeste partijgenoten. Na Solovki zat hij nog op diverse andere plaatsen gevangen en in ballingschap, maar het allerzwaarste bleef hem bespaard en hij bracht het er levend af.

Hij werkte aan zijn herinneringen en ik was hem behulpzaam bij het vermenigvuldigen van zijn manuscript. Ik kon zelfs de oude en de nieuwe sociaal-democratische beweging een beetje aan elkaar koppelen. Ik bracht Rubinstein in contact met mijn bekenden van de Russische sociaal-democratische partij, waarna hij zich aanmeldde als lid en als eregast het oprichtingscongres bijwoonde. Zo is er toch nog sprake van enige continuïteit.

Hij gaf mij, behalve zijn herinneringen, ook zijn gedachten mee over het socialisme, op één velletje samengevat. Met deze pretentieloze geloofsovertuiging van een oude Russische sociaal-democraat, zo verschillende van die van de communisten waartussen hij zich zo lang en in zulke moeilijke omstandigheden heeft moeten zien te handhaven, wil ik dit stuk besluiten:

'Ik ben sociaal-democraat sedert 1922. Mijn hele leven ben ik mij bewust geweest van de band die mij wat gedachtengoed betreft verbindt met de internationale sociaal-democratie en de Socialistische Internationale, en ik heb deze nooit verbroken. Ik heb altijd de waarheid gezien in de opvattingen van de

sociaal-democratie over de vrijheid, zonder welke het menselijk bestaan zijn zin verliest. Mijn vrouw en ik hebben ons altijd verheugd over successen en meer nog over overwinningen van deze beweging in welk deel van de wereld ook. Natuurlijk kwamen onze visies niet altijd precies overeen met elke opvatting van deze of gene tak van de beweging.

Welke betekenis hechten wij vandaag aan het begrip socialisme? Socialisme is voor een sociaal-democraat een maatschappijvorm van vrije mensen, verenigd in een rechtsstaat met een groot economisch potentieel, een geplande economie en een geciviliseerde coöperatie, een maatschappij die alle morele en geestelijke waarden van de mensheid van de voorafgaande eeuwen in zich heeft opgenomen. Het socialisme keurt willekeurig welke autoritaire systemen om de staat te besturen af en is ondenkbaar buiten de democratie.

Onder het socialisme kan het economische systeem van een gebied door uiteenlopende factoren worden gereguleerd: markt, beurs, lokaal zelfbestuur, staatsinstellingen, computers. De *terugkoppeling* is hierbij een noodzakelijke component van het economische systeem.

De grond en de produktiemiddelen kunnen worden geëxploiteerd door vrije mensen, zowel individueel als in gesocialiseerde vorm (concerns, naamloze vennootschappen, coöperaties, gemeente- en staatsondernemingen). Een geciviliseerde maatschappij bepaalt niet de concrete vormen van eigendom en eist niet dat deze invariabel zijn.

Socialisme is een zichzelf ontwikkelend organisme. Het kan niet worden "gebouwd", net zo min als een levende tarweaar, pompoen of kerseboom kan worden gebouwd. Veredelaars kunnen natuurlijk hun kwaliteit verhogen en zelfs een bastaard creëren, indien daartoe noodzaak bestaat. Maar op een schoongemaakt en steriel veld zal nooit een levend organisme opgroeien dat is gebouwd volgens het voluntaristische plan van geleerden, laat staan diletanten.'

V.O. Rubinstein,
Moskou

Andere westerstalige literatuur

Ascher, A. (ed.), *The Mensheviks in the Russian revolution*, London, 1976.

Broido, V., *Lenin and the Mensheviks: The persecution of socialists under Bolshevism*, Aldershot, 1987.

Brovkin, V., *The Mensheviks after October: Socialist opposition and the rise of the Bolshevik dictatorship*, Ithaca (N.Y.), 1987.

Effectieve rechtshandhaving

ELLA KALSBEEK

*Lid van de Tweede Kamer
voor de Partij van de Arbeid*

Rechtshandhaving staat de laatste tijd in het middelpunt van de belangstelling. Daarvoor zijn ook goede redenen. In de eerste plaats betekent het niet of onvoldoende handhaven

van de wet, zeker van de strafwet, dat mensen zich onveilig en in de steek gelaten voelen.

Criminaliteit en gevoelens van onveiligheid, zo blijkt uit onderzoek¹, worden ervaren als één van de grootste maatschappelijke problemen. Alle reden dus om met een diversiteit aan instrumenten te proberen deze gevoelens van onveiligheid en de oorzaken ervan weg te nemen.

In de tweede plaats brengt een gebrekkige rechtshandhaving teveel kosten met zich mee voor de samenleving, niet alleen in geld, maar vooral ook in fysieke en sociale leefbaarheid. Niet alleen de strafwet, ook de regels van de sociale rechtsstaat moeten gehandhaafd worden. De sociale rechtsstaat beoogt een rechtvaardige verdeling van wat schaars is en de bescherming van wat zwak is. Daartoe is een uitgebreide regelgeving tot stand gebracht op het gebied van de inkomensherverdeling, het milieu en de economische ordening. Het niet of gebrekkig handhaven van deze regels betekent dat niet alleen zij die een uitkering werkelijk nodig hebben er een krijgen, maar ook anderen. Dat kan het maatschappelijk draagvlak voor deze voorzieningen doen afnemen en daardoor kunnen uiteindelijk de zwaksten in de samenleving zwaar worden getroffen. Een gebrekkige handhaving op dit gebied betekent ook, dat degenen die vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen meer belasting moeten opbrengen, deze niet daadwerkelijk betalen, maar daarvoor anderen laten opdraaien. Zij leidt ertoe dat het milieu niet ontzien, maar stiekem toch belast wordt. Dat tast de leefbaarheid aan. Het tast bovendien het draagvlak van het beleid aan. Juist omdat de PvdA veel is gelegen aan rechtvaardige verdeling en bescherming van wat zwak is, hoort de PvdA veel te zijn gelegen aan rechtshandhaving.

In de derde plaats kan een gebrekkige rechtshandhaving ertoe leiden dat politieke doelstellingen

die op democratische wijze in regelgeving zijn neergelegd, of zouden moeten worden neergelegd, onrealiseerbaar zijn. Vlak voor de zomer beleefden wij daarvan een voorbeeld dat

historisch genoemd kan worden. Een maatregel die gezien zijn doelstellingen zeer wenselijk werd en wordt geacht, werd door de PvdA-fractie niet gesteund, omdat men vreesde dat hij niet zou kunnen worden gehandhaafd. Ik doel hier op het verlagen van de maximumsnelheid, dat zo wenselijk is met het oog op de toestand van het milieu en de verkeersveiligheid. Bij het onthouden van steun aan de maatregel is niet de doelstelling ervan doorslaggevend geweest, maar de te verwachten effectiviteit. Door een maatregel in te voeren waarvan de handhaafbaarheid te gering werd geacht, zou niet alleen die maatregel zijn doel voorbij schieten, maar zou ook het aanzien van de overheid worden geschaad. Politieke *window-dressing* is vanaf heden taboe. Terecht. Hiermee is echter wel een levensgroot dilemma geschapen: enerzijds is het onaanvaardbaar dat, bij voorbeeld, het milieu verslechtert, omdat bij gebrek aan handhavingsmogelijkheden bepaalde normen niet gesteld kunnen worden, maar anderzijds is het ook onaanvaardbaar om normen te stellen die niet gehandhaafd kunnen worden.

Individualisering

Om bovengenoemde redenen houdt de PvdA zich de laatste tijd terecht intensief bezig met rechtshandhaving, zowel plaatselijk als landelijk.

Hiervoor is zelfs al een nieuwe term bedacht: 'nieuw flinks'. Een leuke vondst, maar gelukkig niet toereikend om de inzet van de PvdA te karakteriseren. Deze aanduiding lijkt immers vooral te verwijzen naar 'een harde aanpak' en meer repressie. Hoezeer de PvdA ook pleit, en altijd heeft gepleit, voor het verbinden van consequenties aan normovertredingen, dit is niet de enige invalshoek.

In een rechtsstaat gaat het steeds om het bereiken van een evenwicht tussen normhandhaving en rechtsbescherming. Daarnaast moet het rechthand-

havingsbeleid natuurlijk effectief zijn. Om die effectiviteit optimaal te doen zijn, is het niet voldoende het maatschappelijk ongewenste gedrag te bezien als een op zichzelf staand verschijnsel, maar moet men ook kijken naar de oorzaken ervan. De oorzaken van normoverschrijdend gedrag zijn heel uiteenlopend.

De oorzaken van de criminaliteit bestaan niet, evenmin als de oorzaken van overtreding van de regels van de sociale rechtsstaat. Dat wordt al snel duidelijk als wij onderscheid maken tussen veel voorkomende en zware criminaliteit, en tussen het niet naleven van duidelijke, voor iedereen kenbare normen en ingewikkelde regels. Het maakt ook verschil of mensen als individu een norm overschrijden of dat zij dat gezamenlijk doen, waarbij zij elkaar stimuleren of dekken. Heel concreet: De moord op een ex-partner heeft volstrekt andere oorzaken dan een vergeldingsmoord in een drugskartel en deze vormen van criminaliteit zijn weer onvergelijkbaar met het 'meenemen' van een te mooie sjaal uit een winkel en met het 'poten rammen' door een groep jongeren. En dit alles moet men weer onderscheiden van het onrechtmatig verhogen van aftrekposten en dat weer van het negeren en schenden van de EG-visquota.

Ondanks al die verschillen wordt toch steeds weer eenzelfde complex van factoren genoemd als belangrijke, zo niet de belangrijkste oorzaak van het zich niet aan wet en regel houden. Dat complex bestaat uit normvervaging, gebrek aan sociale controle en een toegenomen neiging van mensen calculatorend op te treden². Vaak ook worden deze factoren samengevat in het begrip 'individualisering'.³ Het is de moeite waard na te gaan of deze factoren werkelijk zo'n grote rol spelen en, als dat zo is, hoe daarmee dan moet worden omgegaan.

Normvervaging

Normen zijn er in soorten. Sommige zijn hecht verankerd in onze cultuur en zijn door veel mensen geïnternaliseerd. Deze zijn ten dele gecodificeerd in het Wetboek van Strafrecht. Er zijn echter ook wettelijk vastgelegde normen die in veel minder sterke

mate zo'n morele component bezitten. Veel regelgeving, noodzakelijk voor de vormgeving van de sociale rechtsstaat, heeft een ordenend en (her)verdelend karakter en is op zichzelf bezien vrij technisch. De politieke doelstellingen die tot deze wetgeving hebben geleid, hebben veelal wel een sterk normatieve of morele kant. Veel regelgeving is voortgevloeid uit de overtuiging dat het schaarse eerlijk verdeeld en het zwakke beschermd moet worden.

Als men nu normvervaging opvoert als een belangrijke oorzaak van de overtreding van wetten en regels, dan wil men daarmee zeggen dat mensen minder dan vroeger besef hebben van de waarde van morele normen. Met normvervaging kan logischerwijs alleen maar worden bedoeld op morele normen. Als men wettelijke normen zou bedoelen, dan zou men immers niets anders beweren dan dat veel wetsovertreding plaatsvindt, omdat men zich niet aan wettelijke normen houdt. Dat zou geen verklarende redenering zijn, maar een cirkelredenering.

Is er grond om aan te nemen dat morele normen een minder belangrijke rol spelen dan vroeger? Voor zover het gaat om geweld en agressie lijkt dat niet het geval te zijn. De tolerantie tegenover geweld is de afgelopen – lange – tijd niet toe-, maar juist afgenomen. Junger-Tas schrijft hierover: 'Als men het verleden beziet dan constateert men dat nog in de vorige eeuw geweld een permanent en endemisch onderdeel van de samenleving vormde.'⁴ De socioloog Norbert Elias heeft zich onder meer beziggehouden met dit aspect van de ontwikkeling van onze cultuur. 'Zelfdwang' neemt volgens hem een steeds belangrijker plaats in. Het botweg door geweld je wil opleggen aan anderen is een (strafbare) uitzondering. Regel is dat op tal van andere manieren wordt getracht de omgeving te beïnvloeden. Dat alles neemt natuurlijk niet weg, dat bij de daders van zware criminaliteit ongetwijfeld sprake zal zijn van een gebrekkige ontwikkeling van het 'geweten'. Morele normen die zijn gecodificeerd als diefstal en heling worden nog steeds door de overgrote meerderheid als verwerpelijk beschouwd.⁵ Junger-Tas

1. Zie Junger-Tas, J. en G.J. Terlouw, *Het Nederlandse publiek en het criminaliteitsprobleem*, 's-Gravenhage: Ministerie van Justitie, WODC, 1990.

2. *Recht in beweging, een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren*, 's-Gravenhage: SDU, 1990.

3. Leijnse, F., 'Partij van de Arbeid; op naar het midden?' in: *Socialisme en Democratie*, nr. 10, 1990.

4. Junger-Tas, J. 'Normvervaging en normverschuiving', in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 16, nr. 1, 1990.

5. Een onderzoek naar de kennis van en de houding tegenover heling, Amsterdam: Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek, 1988.

(noot 4) wijst erop dat geweldsdelicten wel als ernstiger worden beschouwd dan vermogensdelicten. Bij vermogenscriminaliteit is men ook pragmatischer als het om sancties gaat: er is veel steun voor alternatieve sancties en men vindt dat de schade moet worden vergoed.

De doelstellingen van de sociale rechtsstaat hebben een breed draagvlak. Er is zeer veel steun voor ingrijpende maatregelen om het milieu te verbeteren, zoals er evenzeer grote steun bestaat voor het systeem van sociale zekerheid.⁶

Kortom: de stelling dat van algemene normvervaging sprake is, lijkt ongenueanceerd. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat de wettelijke normen massaal geschonden worden. Er bestaat kennelijk een discrepantie tussen het aanhangen van de norm en het concrete gedrag.

Junger-Tas (noot 4) geeft hiervan een interessant voorbeeld. Uit het onderzoek van het IPM (noot 5) blijkt dat tweederde van de ondervraagden het kopen van gestolen goederen 'totaal onaanvaardbaar' vindt. Uit ander onderzoek⁷ blijkt echter dat mensen – het betrof hier Amsterdamse studenten – die slachtoffer zijn geweest van een fietsendiefstal in grote getale (tweederde) bereid zijn een tweedehands fiets voor een zeer lage prijs te kopen. Als de prijs van een tweedehands fiets lager is dan vijftig gulden kan ieder redelijk denkend mens gevoeglijk aannemen dat het een gestolen fiets betreft en dat hij/zij zich dus schuldig maakt aan heling. Dat houdt vervolgens de handel in gestolen fietsen in stand – er is een markt voor – waardoor weer meer mensen slachtoffer zullen worden van fietsendiefstal en bereid zullen zijn tot heling.

Een heilloze neerwaartse spiraal. Hoe die te doorbreken? Door een moreel appèl te doen en mensen te wijzen op die neerwaartse spiraal? Het is de vraag of dat effectief zal zijn. Mensen vinden immers heling al verwerpelijk. Ze voelen zich echter, na één of meer keren bestolen te zijn, gelegitimeerd (misschien zelfs financieel gedwongen) om hun gedrag te laten afwijken van die norm. Veel effectiever is het voorkómen van fietsendiefstallen door op grote schaal te zorgen voor bewaakte fietsenstallingen. Dan zal het aantal diefstallen afnemen en dus ook het aantal potentiële helers. Er wordt dan ingegrepen in het traject tussen het onderschrijven van de abstracte norm en het concrete gedrag.

Gedoogproblematiek

Het komt mij voor dat in politiek en beleid te weinig aandacht bestaat voor dit traject tussen norm en gedrag. Vaak lijkt men uit te gaan van de rationaliteit en de consistentie tussen opvattingen en gedrag van de burgers. Als burgers een norm onderschrijven, zullen ze zich er ook wel naar gedragen, zo denkt men. Andersom, als mensen zich niet gedragen naar hun eigen normen, denkt men dat het ontbreekt aan normbesef en dat een strengere handhaving nodig is. Maar zo simpel ligt het niet. Vergeten wordt dat mensen voortdurend blootstaan aan velerlei invloeden. Zo is bezit belangrijk en statusverhogend. Onder andere de reclame zorgt voor een voortdurende vernieuwing van de consumptieve behoeften. En als dan in de zelfbedieningen de begeerde zaken letterlijk voor het grijpen liggen, dan kan men zich voorstellen dat tegenwoordig van mensen een veel grotere zelfbeheersing wordt gevraagd dan vroeger het geval was.

Ik wil de discrepantie tussen norm en gedrag niet vergoelijken. Wel acht ik het voor een effectieve rechtshandhaving noodzakelijk die discrepantie te analyseren, opdat de factoren die haar veroorzaken, beïnvloed kunnen worden. Dat gebeurt tot op heden te weinig. In beleidsstukken – ook in de meest recente van dit kabinet – vindt men nooit een verwijzing naar bij voorbeeld psychologische of sociaal-psychologische literatuur. Juist in die wetenschappen is de relatie tussen norm – die dan attitude heet – en gedrag object van onderzoek. Daar moet dus wat van te leren zijn.

Dit betekent overigens niet, dat de overheid alles even gemakkelijk kan beïnvloeden. Kwaliteit van wetgeving echter, kan de overheid wel beïnvloeden. Veel wetgeving is nu zo ingewikkeld, dat de legitimiteit ervan in het gedrag komt. Die ingewikkeldheid komt soms voort uit een streven naar rechtvaardigheid (sociale zekerheid). Dit streven kan echter in zijn tegendeel gaan verkeren als mensen de redelijkheid van alle verfijningen niet zien of zelfs niet begrijpen. Ingewikkeldheid kan ook voortkomen uit de aard van het te regelen onderwerp. Zo vormen technische milieunormen een gecompliceerde materie. Maar ook daar kunnen op zichzelf zeer prijzenswaardige bedoelingen averechtse effecten hebben. Daarvan is de 'gedoogproblematiek' een voorbeeld. Sommige wettelijke normen zijn zo

6. *Sociaal en cultureel Rapport*, 1990. Hoofdstuk: Culturele veranderingen in Nederland.
7. Homburg, G.H.J., P.H. Renooy,

e.a., *Profijt van Criminaliteit*, Amsterdam: Bureau Regioplan, 1989, publikatie nr. 4.

geformuleerd, dat de overtreding ervan vooralsnog wordt gedoogd. Als 'gedogen' gedurende een overgangperiode onvermijdelijk is, dan moet de mogelijkheid tot het tijdelijk toestaan van normovertreding zelf ook in de wet worden vastgelegd, zoals is gebeurd in de Wet op de Arbeidsomstandigheden. Gebeurt dat niet, dan ontstaat al snel willekeur.

Sociale controle

Sinds de verschijning van het rapport-Roethof over veel voorkomende criminaliteit wordt de afgenomen sociale controle algemeen erkend als een factor die van invloed is op het toegenomen aantal wets-overtredingen. Het begrip sociale controle kan op twee manieren worden uitgelegd. In het eerste geval wordt vooral bedoeld op het afnemend belang van hechte sociale gemeenschappen. Buurten zijn anoniem: mensen kennen elkaar niet meer zo goed en gaan minder intensief met elkaar om. De participatie in kerkelijke gemeenschappen is afgenomen. Van het deel uitmaken van zo'n betrekkelijk gesloten gemeenschap ging ongetwijfeld een preventieve werking uit. Die tijd is voorbij. Daarover hoeft men overigens niet te treuren. Door het afnemend belang van hechte sociale verbanden, hebben mensen immers ook meer ontplooiingsmogelijkheden en individuele vrijheid en verantwoordelijkheid gekregen.

Terwijl het individu in de traditionele samenleving ondergeschikt was aan de collectiviteit, staat in de moderne samenleving het individu voorop. Dit betekent niet dat de persoonlijke ontwikkeling in een vacuüm plaatsvindt. Ook in de moderne samenleving zijn individu en samenleving voortdurend op elkaar betrokken. Bevrijd van de knellende banden van traditionele sociale relaties, meent het individu dat hij steeds zelfstandiger is in het maken van zijn keuzen. Tegelijkertijd echter wordt hij/zij steeds meer gedwongen om die keuzen *überhaupt* te maken.⁸ Het is de taak van de overheid door praktische maatregelen te bevorderen, dat mensen de juiste keuze maken, dat wil zeggen die welke in overeenstemming is met de wet.

In het tweede geval wordt met sociale controle veel meer toezicht bedoeld, in de meest letterlijke zin van het woord. Ook het toezicht van mensen op elkaar is afgenomen. Conducteurs en huismeesters zijn pas herontdekt, maar ze hebben te lang niet bestaan. Ook is er het nuchtere feit dat het aantal

huizen dat overdag leeg staat, is toegenomen. Eenpersoonshuishoudens zijn twee maal zo vaak slachtoffer van inbraak en beroving dan meerpersoonshuishoudens (Junger-Tas, 1990, noot 4).

Zowel het afnemen van de 'ouderwetse' sociale controle als het afgenomen toezicht in meer letterlijke zin, betekenen dat de overheid een andere verantwoordelijkheid heeft gekregen. Zij hoeft de controlerende verantwoordelijkheid niet te monopoliseren, maar zal die wel voor een deel op zich moeten nemen. Voor een ander deel kunnen burgers, bedrijven, woningbouwverenigingen enz., die zelf op zich nemen. Soms zal stimulering daartoe door de overheid middels voorlichting een goed middel zijn, soms zullen dwingende maatregelen noodzakelijk zijn. Ik noem een voorbeeld van het laatste: nu er een nieuw Bouwbesluit in voorbereiding is, zouden daarin regels moeten worden gesteld voor kwalitatief goed hang- en sluitwerk, ook voor goedkope huizen in de huursector. Hiermee zijn we dan meteen aangeland bij de fysieke maatregelen die wetsovertreding moeten voorkómen. In het openbaar vervoer kan men, bij voorbeeld door gesloten instapregimes, draaihekjes die alleen wijken voor een geldig plaatsbewijs, zwart rijden voorkómen. De norm - betalen - wordt in ere hersteld en de handhavingskosten dalen. Het probleem wordt bij de wortel aangepakt en men hoeft niet te grijpen naar maatregelen achteraf (zoals een identificatieplicht) die zelf weer negatieve bijwerkingen hebben.

Calulerend gedrag

Veel wetsvovertredingen worden begaan om het economisch voordeel dat zij met zich meebrengen. Van zwart rijden via uitkerings- en belastingfraude tot het 'trekje voor de rechter' van de vissers, en van winkeldiefstal tot handel in harddrugs. De pakkans wordt geschat en waar mogelijk verkleind (bij voorbeeld door het dragen van handschoenen bij inbraak en door het bij de uitgang gaan staan in geval van zwart rijden). Waar fysieke preventieve maatregelen niet voldoende zijn, moet de pakkans worden vergroot. Maar dat heeft natuurlijk alleen zin als na het 'gepakt' zijn ook werkelijk een sanctie volgt. Wanneer boetes niet worden geïnd, werkt ook de grootste pakkans niet meer preventief. Waar het om gaat, is de kosten-baten-analyse van de potentiële wetsovertreder zodanig te beïnvloeden dat deze de

8. Loo, Hans van der en Willem van Reyen, *Paradoxen van modernisering*, 1990, hoofdstuk 5.6.

kosten als hoger beschouwt dan de baten. Hogere boetes kunnen in dat verband zin hebben. Ook de mogelijkheden tot het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel moeten worden uitgebuit. Als vissers weten, dat zij met het overschrijden van de visquota ook nog economisch voordeel behalen als de boete daarop in mindering is gebracht, zullen zij daarmee doorgaan. Daarom zijn complementaire maatregelen noodzakelijk – zoals het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel – wil men het calculerend gedrag werkelijk beïnvloeden. De sanctie hoeft echter niet via het strafrecht te worden opgelegd. Dat kan ook langs administratiefrechtelijke en civielrechtelijke weg. Het administratief innen van boetes is daarvan een voorbeeld, evenals het eisen van schadevergoedingen. Hier kan de overheid zich van partners voorzien bij de handhaving. De commissie-Gelijke Behandeling is daar een goed voorbeeld van. Groepsacties zijn een ander voorbeeld: professionele en/of geëngageerde organisaties helpen mee wet en recht te handhaven. De handhaving kan zo beter worden verzekerd: het zwaar belaste Openbaar Ministerie krijgt niet nog meer op zijn bord.

Conclusie

Wanneer we nu het in het begin genoemde complex van factoren dat wetsovertreding veroorzaakt opnieuw bezien, dan moet de conclusie de volgende zijn.

De stelling dat van algemene normvervaging sprake is, is niet houdbaar. Wel is sprake van een discrepantie tussen norm en gedrag. Deze discrepantie krijgt politiek en beleidsmatig te weinig aandacht. Ieder die betrokken is bij rechtshandhaving dient zich dat aan te trekken en de PvdA niet in de

laatste plaats. Het past immers in de sociaal-democratische traditie maatschappelijke verschijnselen niet te beschouwen als op zichzelf staand, maar ook hun oorzaken te achterhalen en deze, waar mogelijk, te beïnvloeden. De constatering dat van een algemene normvervaging geen sprake is, leidt ook tot de conclusie dat van een moreel appèl niet veel te verwachten is. De rechtshandhaving wordt beter gediend door effectieve concrete maatregelen. Het is duidelijk dat de sociale controle is afgenomen. Dat hoort gevolgen te hebben voor de wijze waarop de overheid vormgeeft aan de rechtshandhaving. Daar ligt dus een nieuwe taak voor de overheid. Deze moet echter niet ter hand worden genomen vanuit de gedachte dat de individualisering – het afnemend belang van hechte sociale verbanden – toch zo'n kwalijke ontwikkeling is. Vanuit sociaal-democratisch oogpunt kan men de grotere vrijheid en verantwoordelijkheid van mensen niet betreuren, evenmin als de toegenomen ontplooiingskansen. Het besef dat niet iedereen zijn toegenomen verantwoordelijkheid en vrijheid ten goede aanwendt, noodzaakt tot een extra verantwoordelijkheid van de overheid. En dat geldt ook voor het besef dat handhaving van wettelijke normen in onze complexe samenleving van onschatbaar belang is, juist ook om sociaal-democratische doelstellingen te kunnen realiseren. Mensen treden calculerend op. Op het traject tussen norm en gedrag bevinden zich teveel verleidingen. Die moeten worden verminderd. Niet door 'nieuw flinkse' uitspraken, maar door consequent overheidsgedrag, door goede wetgeving, en door niet alleen via het strafrecht, maar ook op andere manieren de wet te handhaven. De PvdA moet aan dit alles veel gelegen zijn, omdat de kwaliteit van onze samenleving in het geding is.

Recht halen, recht handhaven

PIETER IPPEL

Jurist

bij de Nationale Raad
voor de Volksgezondheid

Als men afgaat op de titels van enige beleidsstukken van het huidige kabinet – *Sociale vernieuwing* (minister Dales) en *Werken aan zorgvernieuwing* (staatssecretaris Simons) – is er sprake van veel verrassende dynamiek in het politieke domein. Onlangs droeg de minister van justitie Hirsch Ballin aan deze stroom metaforen bij door een op dat departement opgesteld beleidsplan *Recht in beweging* te noemen. Deze naam roept associaties op, zoals die met de uitspraak van een vorige justitie-minister, Van Agt, die ooit zei: 'Het recht is geen rustig bezit meer.' Of aan het beroemde boek van de Duitse negentiende-eeuwse jurist Von Jhering *Der Kampf ums Recht*. Bij de algemene rechtspolitieke discussie gaat het ook altijd om een strijd welke elementen van het recht men wil accentueren.

Mijn bedoeling in dit artikel is om enkele commentariërende opmerkingen te maken over hoofdlijnen in dat recente plan. Om dat op een zinvolle manier te kunnen doen, is het noodzakelijk terug te kijken naar de maatschappelijke en juridische ontwikkelingen van de laatste twee decennia. Die ontwikkelingen zijn niet eenduidig en simpel te interpreteren. De onderstaande indeling is dus ongetwijfeld een vereenvoudiging, maar deze dient als startpunt voor een bespreking van de denkbeelden in *Recht in beweging*.

Recht van onderop

Traditioneel was voor grote groepen burgers de weg naar het recht, dat wil zeggen de route naar instanties van rechtshulp en rechtspraak, voorzien van grote obstakels. De toegankelijkheid van het recht was beperkt; lager gesitueerden konden moeilijk hun – formeel toegekende – rechten waarmaken.

1. Later onderzoek bracht de lacunes in de rechtshulpverlening nauwkeuriger in kaart. Zie het bekend geworden onderzoek van Kees Schuyt, Kees Groenendijk en Ben Sloot, *De weg naar het recht*, Deventer, 1976.

Toen in het begin van de jaren zeventig rechtswinkels hun deuren openden bleek de in de literatuur gesuggereerde 'leemte in de rechtshulp' ook daadwerkelijk te bestaan.¹ Tamelijk snel werd van overheidszijde gereageerd. Een netwerk van officiële rechtswinkels, de Bureaus voor Rechtshulp, werd opgezet, terwijl in de advocatuur vernieuwing optrad door de in tal van plaatsen van de grond komende advocatencollectieven. Later volgden traditionele advocatenkantoren door het aantrekken van medewerkers voor tot dan toe veronachtzaamde rechtsgebieden als sociaal verzekeringsrecht, vreemdelingenrecht, huurrecht, e.d.

Ook op andere wijzen werd de rechtsbescherming van individuen die geconfronteerd worden met machtige overheids- of particuliere organisaties geïntensiveerd. Zo trad in 1976 de wet-Arob in werking die in veel gevallen een bezwaar- en beroepsmogelijkheid opent voor personen die het oneens zijn met een overheidsbeslissing. De instelling van een Nationale ombudsman, een instituut waarop tientallen jaren was gestudeerd, volgde in 1981. De klachtenprocedure bij de nationale ombudsman is slechts één voorbeeld van een heel scala aan klachtbehandelingsfora, dat in de afgelopen twintig jaar ontstond. Ander voorbeelden zijn: politiekklachtenbureaus, geschillencommissies voor klanten die ontevreden zijn over een geleverde dienst of produkt, klachtencommissies tegen verschillende vormen van discriminatie.² Opmerkelijk in het hier aangeduide veranderingsproces is, dat voor groepen van wie het burgerschap tot dan toe nauwelijks werd onderkend, rechtsbeschermingsfaciliteiten ter beschikking kwamen: gedetineerden kregen beklagrecht tegen beslissingen van gevangene-

2. Zie voor een (overigens zeker niet volledig) overzicht: P.C. Ippel, *Klachtbehandeling en klachtprocedures*, Zwolle, 1987 en de dissertatie van E.A. Mante-Meijer, *Conflicten in organisaties. Individuele klachten en hun behandeling*, Leiden/Rotterdam, 1989.

nisdirecteuren en er kwamen patiëntenvertrouwenpersoonen die klachten van psychiatrische patiënten in behandeling namen.

Groepen in een minderheidspositie gingen steeds vaker kiezen voor een juridische strategie, zodat nieuwe termen en terreinen ontstonden als vrouwenrecht, migrantenrecht, e.d. Ook degenen die met strafrechtelijke autoriteiten in aanraking kwamen, kregen meer mogelijkheden zich tegen justitiële maatregelen teweer te stellen door verbetering van de rechtsbijstand (o.a. door piketdiensten van advocaten) tijdens de strafrechtelijke procedure en tijdens de detentieperiode.

Via een beroep op het Europese mensenrechtenverdrag boekten justitiabelen successen die het bestuur en de wetgever noopten tot herziening van tot dan toe gevolgde praktijken. Zo betekende de door het Straatsburgse Hof behandelde zaak-Winterwerp, dat de opnemingsprocedure voor psychiatrische patiënten juridisch moest worden aangescherpt. De zaak-Bentham, waarin de Nederlandse overheid in het ongelijk werd gesteld, betekende dat het oude Kroonberoep werd vervangen door een echte rechterlijke procedure.³

Al deze innovaties brachten een zekere 'democratisering' in het gebruik van rechtsvoorzieningen tot stand. In beschouwingen hierover was – vooral in de jaren zeventig – vaak een emancipatoir elan merkbaar. Al is dat elan inmiddels verflauwd, het blijft van belang te beseffen dat achter deze initiatieven een reële bekommernis over de op veel terreinen scheefgegroeide machtsverhouding tussen organisaties en individuen schuilging.

Recht van bovenaf

Het ontstaan van meer kansen om je recht te halen is niet de enige kenmerkende tendens van de jaren zeventig en tachtig. Vanaf ongeveer 1985 gaat een ander thema de boventoon voeren: de rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding. Gaandeweg verschijnen steeds meer als alarmerend gekenschetste

berichten over de stijging van bepaalde vormen van criminaliteit en over het onvermogen van politie en justitie aan die toename effectief het hoofd te bieden. Het zou onjuist zijn te zeggen dat dit onderwerp in de daaraan voorafgaande periode afwezig was in de publieke en politieke discussie. Toen kon men echter nog glimlachen om het advies van de criminoloog Nagel (J. B. Charles) die degenen die zich zorgen maakten over het misdaadprobleem aanried een ander ochtendblad te gaan lezen. Uit de statistieken bleek onmiskenbaar een verveelvoudiging en verharding van de geregistreerde criminaliteit. Tegelijkertijd was het ophelderingspercentage gaandeweg gedaald en besloot het Openbaar Ministerie in de dagelijkse praktijk steeds vaker over te gaan tot het seponeren op grond van beleidsmatige overwegingen.

Als markeringspunt voor een verandering in zienswijzen kan de publikatie worden genoemd van het justitiële beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* in 1985. Daarin werd een groot aantal maatregelen aangekondigd ter beteugeling en bestrijding van de criminaliteit. Enerzijds waren daarin gedachten overgenomen van de zogenaamde commissie-Roethof, die naast de orthodoxe strafrechtelijke benadering van veel voorkomende criminaliteit (zoals vandalisme en straatroof), een meer preventieve aanpak bepleitte via bestuurlijke kanalen en met gebruikmaking van technische middelen. Daarnaast kondigde de regering een voor ons land relatief zeer forse uitbreiding van de gevangenis capaciteit aan.⁴

In ongeveer dezelfde periode kwam de problematiek van de handhaving van milieurechtelijke (en andere bestuursrechtelijke) regelgeving prominenter in de politieke en publieke aandacht. De toepassing en handhaving van in die regels gestelde normen, via vergunningen of bestuursdwang, bleek in de bestuurspraktijk problematisch te zijn; bij voorbeeld omdat het controleapparaat onvoldoende was bemand of omdat de wel aanwezige controleurs de

3. De Nederlandse wetgever reageerde op de zaak-Bentham met de Tijdelijke Wet Kroongeschillen, waarin de Afdeling Geschillen van de Raad van State als administratieve rechter optreedt. Op strafprocesrechtelijk terrein deed het Europese Hof eveneens voor de rechtspraktijk belangrijke uitspraken, zoals in de Brogan- en Kostovski-zaken.

4. *Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren*, 's-Gravenhage, 1985 en:

Eindrapport commissie kleine criminaliteit, 's-Gravenhage, 1986. De strafrechtshoogleraar C.J.C.F. Fijnaut beschouwt het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* vooral als een poging 'de ideale geloofwaardigheid van de strafrechtspleging op te vijzelen' en niet zozeer 'om de misdaad effectief te bestrijden'. Zie zijn artikel: 'Legitimiteit en legitimering van de strafrechtspleging', in: *Justitiële Verkenningen*, 1990 nr. 1, pp. 44-55.

neiging hadden de zaak via informele compromissen af te doen.⁵

Over de problematiek van handhaving van zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke regels publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1988 een uitvoerig adviesrapport.⁶ Deze belangrijke 'denktank' maakt een sterk onderscheid tussen de problematiek van de handhaving van bestuursrechtelijke regelgeving en die van het strafrecht. In het bestuursrecht zijn op tal van terreinen (ruimtelijke ordening, milieurecht, fiscale maatregelen) zeer veel regels ontworpen, die door hun hoge 'omloopsnelheid' los kunnen komen te staan van bij de burgers levende rechtsovertuigingen. De WRR beveelt de overheid op deze terreinen een kritisch zelfonderzoek aan, zodat de kwaliteit en berekenbaarheid van de gestelde regels worden verhoogd. Hier zal men niet te snel naar het (zwarte) middel van strafbepalingen en de toepassing daarvan moeten grijpen. Eerst dient men het bestuursrechtelijk gereedschap ter hand te nemen; het strafrechtelijk sanctiepakket dient een 'reservefunctie' te hebben.

Dat ligt anders bij het aloude 'commune' strafrecht dat onder meer inbreuken op eigendom en geweld tegen personen strafbaar stelt. De strafrechtelijke normen berusten, volgens het rapport, op een tamelijk hechte consensus. Preventieve maatregelen kunnen wel enig soelaas bieden, maar strafrechtelijk ingrijpen zal in veel gevallen geboden zijn. Het enthousiasme van de commissie-Roethof over de mogelijkheden van bestuurlijke preventie wordt hier met kracht tegengesproken. Interessant in deze studie is ook het gedeelte (pp. 75-90) over de strafrechtelijke bemoeienis met drugverslaving en *drugs related crime*. De justitiële successen, zoals het opsporen van grote hoeveelheden narcotica en het arresteren van drugkoeriers, betekenen allerminst een oplossing van de drugsproblematiek. De intensieve aandacht voor drugsdelicten resulteert uiteindelijk in een groot aantal uit diverse drugs*scenes* afkomstige gedetineerden die de nieuwgebouwde gevangenissen bevolken.

Recht in beweging: het nieuwe moralisme verrijkt

De betoogtrant in het beleidsstuk *Recht in beweging* past zeker in de lijn van het hervonden moralisme. Na de voordelen van het accent op persoonlijke verantwoordelijkheid en van de verruiming van de mogelijkheden tot het gebruik van rechtsbeschermingsvoorzieningen kort te hebben genoemd, vervolgt de nota: 'Minder aandacht bestond echter voor de andere kant van het recht: de bereidheid van de individuele burger om wettelijke normen na te leven ten behoeve van de goede onderlinge verhoudingen en/of de publieke zaak. Door middel van het recht werden als het ware vooral de bevoegdheden van de scheidsrechter en het bestuur geregeld. Over de naleving van de spelregels in het veld of op de tribune bekommerde men zich minder.' (p. 6.) Heel duidelijk blijkt de teneur van de analyse uit het volgende citaat: 'De in de negentiende eeuw gevestigde rechtsstaat ontwikkelde zich verder tot een democratische en sociale rechtsstaat. Hierbij lag lange tijd de nadruk eenzijdig op de rechten van individuele burgers jegens de overheid en niet op hun plichten jegens elkaar of de gemeenschap. Elke Nederlander leefde als het ware voor zijn eigen kans en maakte daarbij gebruik van het recht.' (p. 18.)⁷

De ontzuiling van na de oorlog heeft, volgens de opstellers van de nota, tot een zekere ontzieling geleid en tot onttakeling van het maatschappelijk staketsel waarbinnen ontwikkeling van het normbesef en toezicht op de naleving van die normen plaatsvond. In de verschillende lagen van de samenleving moet een culturele verschuiving plaatsvinden: 'noodzakelijk is dat in de komende jaren alle verantwoordelijke burgers in hun hoedanigheid van bestuurder, ondernemer, onderwijsgevende, buurtbewoner of ouder zich, in eigen kring, in samenspel met de inspanningen van justitie en politie zullen inzetten voor een betere naleving van wettelijke regels, niet in de laatste plaats door deze zelf te respecteren'. (p. 53.) De boodschap klinkt door, dat de overheid niet op eigen houtje een 'programmering van de moraal' kan afdwingen. Wetgeving of andere vormen van overheidsinterventie hebben hun grenzen; zoveel mogelijk dient aansluiting te

5. Zie voor een algemene beschouwing: M. Herweijer, *Macht en onmacht bij de toepassing van het bestuursrecht*, Deventer, 1990 en voor een artikel naar aanleiding van veldonderzoek: M.V.C. Aalders, 'De Hinderwet-afdeling, het Bouwtoezicht en uitvoeringsstijlen', in: A.F.A. Korsten en W. Derksen (red.), *Uitvoering van*

overheidsbeleid, Leiden/Antwerpen, 1986, pp. 177-190. Ook andere stukken uit deze bundel geven inzicht in de uitvoeringspraktijk.

6. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtshandhaving* (Rapporten aan de Regering nr. 35), 's-Gravenhage, 1988.

7. *Recht in beweging, een beleidsplan voor*

Justitie in de komende jaren, Tweede Kamer 1990-1991, nr. 21829. Het dagblad *Trouw* (28 sept. 1990) gaf een bespreking van het plan als kop mee: 'Tolerantie speelt proleten in de kaart'. Zie voor een andere reactie: G.J.M. Corstens, 'Recht in beweging', *Nederlands Juristenblad*, 1990, nr. 40, pp. 1547-1550.

worden gezocht bij bestaande of zich ontwikkelende vormen van zelfregulering.⁸

Wanneer we kijken naar de in het plan concreet aangekondigde beleidsvoornemens blijkt een tamelijk grote continuïteit met in vorige kabinetten ontwikkelde maatregelen. Van het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* wordt gezegd dat het, in weerwil van de oorspronkelijk van verschillende zijden geuite scepsis, tot tamelijk gunstige resultaten heeft geleid. Er zijn tal van projecten van bestuurlijke en technische criminaliteitspreventie begonnen, het aantal beleidssepots bij het Openbaar Ministerie is afgenomen en, het meest manifest, de penitentiaire capaciteit is drastisch uitgebreid.

Ook bij deze gelegenheid wordt verdere nieuwbouw van detentie-inrichtingen aangekondigd: 570 plaatsen in 'gewone' gevangenissen, 100 plaatsen voor terbeschikkinggestelden en 170 plaatsen in jeugdinrichtingen. Er wordt dus een stevige vergroting van het justitiële aanbod aangekondigd, waarbij men gemakshalve aanneemt dat de vraag er ook zeker zal zijn. De nadruk in deze beleidsnota op criminaliteitsbestrijding wordt ondersteund door een enquête, waaruit naar voren kwam dat 85 procent van de Nederlanders criminaliteit 'als een zeer ernstig probleem' beschouwt (ernstiger dan milieuvervuiling). Om de justitiële kerntaken – algemeen wetgevingsbeleid, rechtspraak en rechtshulp, (strafrechtelijke) rechtshandhaving, zorg voor bedreigde categorieën (als minderjarigen) – goed te kunnen uitvoeren is modernisering van de (justitiële) organisatie en bedrijfsvoering noodzakelijk. Er zal op ruime schaal nieuwbouw en verbetering van outillage plaatsvinden. Daartoe is samenwerking – of in eigentijds jargon: netwerkvorming – met andere bestuursorganen en maatschappelijke organisaties geboden. Bij politiediensten zal meer prioriteit moeten worden bereikt.

Vergeleken met de aandacht voor rechtshandhaving en misdaadbestrijding komen rechtshulp en rechtsbescherming er in de nota bekaaid af. Recht is namelijk niet alleen instrument van overheidsbeleid, maar evenzeer waarborg voor burgers van wie

belangen in de knel dreigen te komen. Hier blijkt het recht niet in beweging, maar wordt de voet juist hard op het rempedaal gezet. Karakteristiek is het volgende citaat uit de summier beschouwing over rechtshulp: 'Geconfronteerd met de nog immer groeiende uitgaven voor rechtshulp (...) zijn wij gedwongen in het systeem van de gefinancierde rechtshulp bepaalde wijzigingen aan te brengen. Deze wijzigingen zullen o.a. inhouden dat de juridische advisering in grotere mate in handen van de bureaus voor rechtshulp wordt gelegd. Hiermee beogen wij een verdere stijging van de kosten van toevoegingen te voorkomen zonder dat de drempels voor het inwinnen van juridische adviezen worden verhoogd.' (p. 34.) Deze zinsneden staan onder het hoofdje 'juridische zelfhulp'; zulke zelfhulp dient bevorderd te worden. Wie de (juridisch) ingewikkelde situaties kent, waarmee mensen in de verzorgingsstaat te maken krijgen, zal hier even de wenkbrouwen fronsen.

De strijd om het recht

'Ik geef toe, ik geloof niet hard in wetten. Als zij te streng zijn, maakt men er inbreuk op, en met reden. Als zij te ingewikkeld zijn, vindt het menselijk vernuft er wel wat op om zich tussen de mazen van dit zwak en slepend net door te wringen (...).

De oudste (wetten) hebben deel aan die wildheid die zij hun best doen te verbeteren; de eerbiedwaardigste zijn nog altijd het produkt van het geweld. De meeste van onze strafwetten bereiken, gelukkig misschien, slechts een klein deel van de schuldigen. Onze burgerlijke wetten zullen nooit soepel genoeg zijn om zich aan te passen bij de enorme en ineenvloeiende verscheidenheid van de feiten. Zij veranderen minder snel dan de zeden; reeds gevaarlijk wanneer zij te ver achteraan hinken zijn zij dit nog meer wanneer zij er op willen vooruitlopen (...).'⁹ Naarmate de overheid het *recht van bovenaf* sterker wil profileren en op strikter wijze wil afdwingen dreigt het – soms pas recent verworven – *recht van onderop* in het gedrang te komen. Al op financiële gronden is het bij voorbeeld de vraag of het verstan-

8. Zie over deze thematiek ook een beschouwing van de minister van Justitie uit de tijd dat hij nog hoogleraar bestuursrecht was: E.M.H. Hirsch Ballin, 'Rechtsvorming door wetgeving. Aanzet voor een post-instrumentalistische wetgevingstheorie', in: *Bouwrecht*, juli 1989, pp. 487-494, waarin de auteur de 'herwaardering van langer geleden gerijpt inzicht'

bepleit, 'namelijk dat wetgeving en inhoud van de normstelling moet aansluiten bij de in de samenleving werkzame processen'.

9. Deze uitspraak is niet afkomstig van een relativerende rechtssocioloog, maar van een Romeinse keizer: Marguerite Yourcenar, *Hadrianus Gedenkschriften*, Amsterdam, 1984, pp. 105 en 106.

dig is de rechtshulp sterk te willen afremmen.¹⁰ Belangrijker echter is dat snoeien op rechtshulp mensen weerloos kan maken bij het (door Schuyt zo genoemde) 'verwaarloosde onrecht' in de verzorgingsstaat: de bothheid en onzorgvuldigheid waarmee veel (semi-)overheidsinstanties kunnen optreden.

Het is naar mijn mening winst dat de laatste tijd openlijker en met gebruikmaking van moreel vocabulaire wordt gesproken over de overlast en de problematiek die de onmiskenaar in omvang en hardheid toegenomen criminaliteit opleveren. Dat betekent echter niet dat pleidooien die de overheid in voorraad heeft, zonder verder nadenken moeten worden verwelkomd. Politici willen soms goede sier maken met aanbevelingen strenger te straffen en wetten intensiever te handhaven. Voor sommige sectoren zijn daarvoor zeker redenen aan te voeren. Maar het gevaar dreigt dat nieuwe illusies worden gecreëerd. De achtergronden van de stijging van strafrechtelijke normovertredingen zijn complex. Een geïsoleerde justitiële strategie kan contrapro-

duktief werken: zo is het een ongemakkelijke vraag of de enorme volumegroei in het gevangeniswezen van de laatste jaren heilzame gevolgen heeft gehad. Het aanpakken van de 'wortels van het kwaad' vergt heel wat meer inzet en inventiviteit; uit onderzoeksverslagen blijkt hoe moeizaam dat verloopt.¹¹

De Nederlandse cultuur heeft zich volgens Ernst Zahn in de loop van haar geschiedenis gekenmerkt door een relatief grote tolerantie en gematigdheid. Deze karakteristieke trekken kwamen zeker niet uit louter ideële motieven voort, maar zijn het resultaat van het moeizaam aan elkaar wennen van groepen mensen met verschillende levensovertuigingen. Binnen deze culturele traditie moeten oplossingen worden gezocht voor de niet te veronachtzamen vraagstukken. Beleidmakers en politici die een kruistocht terwille van *crime control* willen organiseren, zijn niet alleen kortzichtig (zij miskennen de dubbele betekenis van recht), maar lijden ook aan historisch geheugenverlies.¹²

10. Zie daarover de studie van J. Verwoerd, *Beroep op de rechter als laatste remedie?*, Arnhem, 1988. Verwoerd vergelijkt hierin de ontwikkelingen in *case load* bij de rechtbanken in Nederland en de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen. Op de meeste gebieden is de 'juridische consumptie' in Nederland veel lager dan in het buurland. De auteur verklaart dit gegeven mede uit de in Nederland totstandgekomen rechtshulpinfrastructuur. Door activiteiten van rechtshulpverleners en door het bestaan van informele geschilbeslechtingsfora wordt voorkomen dat te snel een beroep op de (dure) rechter wordt gedaan.

11. Zie, bij voorbeeld, het zich over langere tijd uitstrekkende onderzoek

naar het wedervaren van een groep jongeren aan de rand van het criminele circuit, door de antropoloog-criminoloog Hans Werdmölder, *Een generatie op drift. De geschiedenis van een Marokkaanse randgroep*, Arnhem, 1990.

12. Ernst Zahn, *Regenten, rebellen en reformatoren. Een visie op Nederland en de Nederlanders*, Amsterdam, 1989. Zahn besluit zijn af en toe behoorlijk kritische boek met een beschouwing over 'de essentiële bijdrage' die Nederland ook in het nieuwe Europa kan leveren: 'een oude solide democratie die niet alleen staatkundig, maar ook geestelijk en maatschappelijk verankerd is, een tolerante niet-autoritaire burgerij en een rijke, genuanceerde cultuur van het gewone alledaagse leven.' (p. 342)

B O E K E N

Voorbeeldige politieke autobiografie

Bart Tromp bespreekt:
Denis Healey, *The Time of My Life*,
London: Michael Joseph, 1989

Denis Healey heeft een voorbeeldige politieke autobiografie geschreven. Hij heeft veel meegemaakt en hij weet daar boeiend over te berichten. Healey is bovendien een man met uitgesproken meningen. Die heeft hij in zijn politieke carrière nooit voor zich gehouden, en dat doet hij ook nu niet. Hij is iemand die voor de politiek leeft, maar hij is altijd meer geweest dan politicus. Trots vermeldt hij dat hij ooit een interviewer verbaasde door te zeggen dat hij de liefde van het volk niet nodig had, omdat zijn vrouw van hem hield. Onmiddellijk daarop krijgt de lezer een moraal gepresenteerd bij deze anekdote: 'Naar mijn ervaring hebben de beste politici een gelukkig huwelijk – en kinderen.' (p. 565.) Want Healey is allerminst karig met robuuste adviezen; in bepaalde opzichten laat zijn autobiografie zich lezen als een leerboek, en niet alleen voor de Britse politiek.

Hij is een fotograaf van distinctie, getuige zijn in het begin van de jaren tachtig verschenen fotoboek *Healey's Eye*, en een groot liefhebber van opera en klassieke muziek. Tussen neus en lippen door vertelt hij dat hij in zijn studententijd Iris Murdoch bekend maakte met de *Murphy* van Samuel Becket. Zijn ijdelheid irriteert niet, omdat zij steeds gemengd is met gevoel voor humor. Zijn boek is allesbehalve een door de chronologie van zijn leven bepaal-

de opsomming, maar een goed gecomponeerd en voortreffelijk geschreven geheel.

Jenever

Healey, geboren in 1917, is afkomstig uit een eenvoudig milieu. Zijn vader werkte zich op van monteur tot leraar werktuigbouwkunde; de zoon is een typisch voorbeeld van sociale mobiliteit in de tweede generatie. Hij won een beurs voor Oxford, waar hij 'Mods' en 'Greats' deed. *Mods – Honour Moderations* – betekende dat hij de hele klassieke letterkunde door moest ploegen, en taalvaardig moest zijn in Grieks en Latijn. *Greats – Litterae Humaniores* – was een mengeling van oude geschiedenis en klassieke filosofie, tot aan Kant. Healey houdt met kracht staande dat er wat hem betreft geen betere basis bestaat voor een politieke loopbaan.

In de oorlog wordt hij opgeleid tot *beachmaster*: verkeersleider bij invasies, en als zodanig treedt hij op als de geallieerden landen bij Anzio. Healey kent grote waarde toe aan zijn oorlogservaring. Volgens hem veranderde er iets van belang toen de defensiepolitiek van het Westen niet langer werd bepaald door politici en militairen die een oorlog nog aan den lijve hadden meegemaakt.

Kapitein Healey is in 1945 een typische vertegenwoordiger van zijn generatie die – zonder over een uitgesproken politieke overtuiging te beschikken – van mening is dat het na de oorlog tijd is om van Groot-Brittannië een beter land te maken. In 1945 spreekt hij het congres van Labour toe, nog in uniform: het begin van zijn politieke carrière. Een academische loopbaan begeert hij dan al niet meer (ook niet als die hem

INHOUD

Dennis Healy
Misdad en straf in Nederland

B O E K E N

later wordt geoffreerd: opvolger worden van E. H. Carr), Healey behoort niet tot degenen die door de verkiezingsoverwinning van Labour dat jaar in het Lagerhuis belandden. Hij werd internationaal secretaris van de partij, als troostprijs; een functie die hij zeven jaar bekleedde. Dit waren de jaren dat Labour de leidende socialistische partij in Europa (en dus in de wereld) was. In deze omstandigheden kon Healey met geen andere bijstand dan die van twee flessen jenever de beginselverklaring concipiëren van de opnieuw op te richten Socialistische Internationale.

The Time of My Life is geschreven net voor het IJzeren Gordijn neerstortte. Healey's herinneringen aan zijn pogingen de zusterpartijen in Oost-Europa bij te staan, die in deze jaren partij voor partij worden ondermijnd en kapotgemaakt door de Sovjet-Unie en zijn inheemse helpers, zijn beklemmend weergegeven. Zijn anti-communisme werd erdoor bevestigd; terzelfder tijd zag hij af van alle illusies over 'collectieve veiligheid' die op niets anders dan papier waren gebaseerd, en over 'socialistische buitenlandse politiek'. Het is dus niet verwonderlijk dat zijn ene grote voorbeeld en held Ernest Bevin is, minister van buitenlandse zaken en sterke man in de regering-Attlee. Overigens is Bevin niet alleen vanwege zijn realistische buitenlandse politiek Healey's held, en zelfs niet in de eerste plaats daarom. Het socialisme van Healey is in geen enkel opzicht leerstellig. Het is ingegeven door verontwaardiging over onrecht; het analyseert de wereld in *realpolitische* termen; het is wars van elke dogmatiek wat betreft instrumenten, en het

manifesteert zich in doelgerichtheid en vastbeslotenheid. (Wat betreft de politieke neutraliteit van instrumenten illustreert Healey zijn standpunt aan de prestaties van de regering-Attlee. Alles wat deze ten uitvoer bracht, was ontleend aan andere politieke stromingen – behalve de nationalisaties, de minst succesvolle van de socialistische hervormingen.)

Zijn tweede politieke held is Franklin Roosevelt, maar dat legt hij niet uit.

Gang of Four

In 1952 wordt Healey gekozen in het district Leeds-Zuid, dat hij sindsdien onafgebroken heeft vertegenwoordigd in het Lagerhuis. Het tractement van een lid was toen £ 1000,-, heel wat minder dan de onkostenvergoeding van een hedendaags lid van de Tweede Kamer. Healey vond dat geen probleem: het betekende dat hij zich verseeerde in het schrijven van artikelen, het houden van lezingen en het spreken voor radio en, later, tv. Deze activiteiten kwamen zijn politieke bekwaamheden en statuur alleen maar ten goede en weerhielden hem er bovendien van een politieke vakidoot te worden.

Healey werd lid van het Britse parlement toen het conflict tussen de toenmalige linkervleugel, op wispelturige wijze aangevoerd door Aneurin Bevan, en de rest van de partij net was uitgebarsten. In dat conflict stond hij, in het voetspoor van Ernest Bevin (die, toen een collega Bevan zijn eigen ergste vijand noemde, mompelde: niet zolang ik leef), aan de rechterzijde. Geen gemakkelijke positie voor iemand van wie de rechtervleugel in zijn districtsafdeling werd gevormd door

Bevanites – de linker bestond uit Trotskisten. Voor Nederlandse Kamerleden lijkt het mij instructief na te gaan hoe Healey zijn functie als districtskamerlid opvatte. Niet door er op grond van een partijregel te gaan wonen, en elke veertien dagen een districtsbestuursvergadering bij te wonen. Wel door persoonlijk alle brieven uit zijn kiesdistrict te beantwoorden en er frequent *surgicals* onder de bevolking te houden. Eén van de aspecten waardoor deze autobiografie wordt uitgetild boven het genre is zijn amusante, maar ook leerzame beschrijving van het politieke handwerk. Het enige wat niet echt duidelijk wordt, is de manier waarop Healey zo lang een zo vooraanstaande positie binnen de *Labour Party* in kon nemen. Zelf benadrukt hij nooit deel uit te hebben gemaakt van een klik of factie binnen de partij, niet aanvoerder van een vleugel of stroming te zijn geweest, noch door een vakbond te zijn gesponsord of macht te ontnemen aan grote populariteit bij de *rank and file*. Vanaf 1959 tot zijn vrijwillig terugtreden in 1987 werd hij elk jaar in het schaduwkabinet gekozen, of maakte hij deel uit van de regering; enkel en alleen op grond van zijn verdienste. Dit klinkt te mooi om helemaal waar te zijn.

De interne partijtroebelen beschrijft Healey met niet verholten irritatie. Ze leiden immers af van waar het in de politiek eigenlijk om gaat. Zelf heeft hij er zich dan ook ver van gehouden, tot dat aan het eind van de jaren zeventig niet meer kon. Healey heeft toen een sleutelrol gespeeld in de ontwikkeling van de *Labour Party*. Na de grote programmatische en organisatorische overwinningen van

B O E K E N

de (nieuwe, veel extremere) linkervleugel aan het eind van de jaren zeventig, koos Healey er niet voor mee te gaan met de *Gang of Four*, de partij te verlaten en de *Social Democratic Party* op te richten. Inhoudelijk was hij het met hen eens, en er schuilt geen geringe ironie in het feit dat de druppel die voor David Owen, Roy Jenkins, Bill Rodgers en Shirley Williams de emmer deed overlopen, het besluit was om de keus van de partijleider en fractievoorzitter aan de *Party in Parliament* te onttrekken, en in handen te leggen van een comité dat voor 30% door fractieleden, voor 30% door districtsbestuursleden en voor 40% door vertegenwoordigers van de besturen van vakbonden was samengesteld. Door dat besluit werd de verkiezing van Healey tot opvolger van Callaghan uitgesloten; in plaats daarvan kwam als compromis Michael Foot uit de bus, die Labour naar de gruwelijkste verkiezingsnederlaag uit zijn geschiedenis leidde.

Dat was in 1983. De combinatie van SDP en Liberalen behaalde toen twee procent minder stemmen dan Labour. Als Healey mee was gegaan naar de SDP hadden dat er twee procent meer kunnen zijn, en was het Britse politieke landschap ingrijpend veranderd. Maar in zijn boek verdedigt Healey met kracht zijn besluit om de partij niet te verlaten, of liever gezegd: hij valt degenen aan die het wel deden.

Zijn tweede wapenfeit volgde uit het eerste. Na de verkiezing van Foot tot partijleider werd Healey aangewezen als zijn plaatsvervanger, een functie die hij vergelijkbaar met het vice-presidentschap van de vs: 'Als hij slecht is, kan hij veel kwaad doen; als hij

goed is, kan hij niets doen'. Voor de verkiezing van 1981 werd hij uitgedaagd door Tony Benn. Een dag later kreeg hij het aanbod Secretaris-Generaal van de NAVO te worden (voor de tweede keer — aan zijn eerste weigering beleefde Luns plezier), maar Healey besloot de handschoen op te nemen. Een verkiezing van Benn zou volgens hem in het Lagerhuis en in het land tot een leegloop van Labour naar de SDP hebben geleid. 'Ik geloof niet dat de *Labour Party* er dan bovenop was gekomen.' Healey won uiteindelijk met de kleinst mogelijke meerderheid: 50,426% tegen Benns 49,574%. Dit is het keerpunt geweest in de burgeroorlog binnen Labour, maar het heeft nog twee zware verkiezingsnederlagen gekost voor de *Labour Party* zich weer begon te veranderen in een brede linkse partij. Dat was hoogstwaarschijnlijk niet gebeurd zonder de strijd tussen Benn en Healey. Maar was het ook gebeurd als de oprichting en het bestaan van de SDP Labour niet had ingewreven dat haar monopolie op linkse kiezers onbetwist noch onaantastbaar was? Healey wil daarvan niet weten, maar mij overtuigt hij niet.

Briljant

Van 1964 tot 1970 was Healey minister van defensie, en van 1974 tot 1979 *Chancellor of the Exchequer*, minister van financiën zeggen wij, maar onder de *Chancellor* valt ook de *Civil Service*, het ambtenarenapparaat van de staat. Zijn voornaamste taak in het eerste ambt was de liquidatie van de Britse militaire aanwezigheid buiten Europa; een aanwezigheid die grotendeels overbodig was geworden omdat de voornaamste

bestaansredenen, de bescherming van India en de verbinding met Groot-Brittannië, was verdwenen. Die taak voerde Healey energiek en met succes uit; in deze autobiografie treft vooral de schilderdachtige wijze waarop Healey zijn belevenissen boekstaft.

In het Britse regeringssysteem geldt het niet als voordeel over specifieke deskundigheid te beschikken voor een bepaalde ministerspost. Healey had zich al vanaf zijn periode als internationaal secretaris bezig gehouden met strategische problemen, en in de *strategic community* telt hij al heel lang als volwaardig lid mee; hij behoorde tot de oprichters van het *Institute of Strategic Studies*. Ten dele laat *The Time of My Life* zich dan ook lezen als een beschrijvend commentaar op veertig jaar discussie over NAVO en nucleaire strategie. Dat Healey zijn standpunten van vroeger belicht vanuit zijn huidige kennis en inzicht, kan hem niet worden kwalijk genomen zolang men de subjectiviteit van zijn relaas onderkent. Tevergeefs zal men hier dus zoeken naar een bevestiging of ontkenning van het verhaal dat hij indertijd de *auctor intellectualis* is geweest van het nucleaire waarschuwingschot (waarmee zijn toenmalige militaire topadviseur Sir John Hackett de Derde Wereldoorlog liet eindigen.)

Zonder meer briljant is Healey's terugblik op zijn periode als *Chancellor of the Exchequer*. Omdat hij geen econoom was, legt hij uit, had hij geen last van verouderde theorieën. In een paar bladzijden zet hij uiteen dat de Keynesiaanse politiek van beheersing van de vraag niet kan werken, al was het alleen maar omdat niemand weet wat mensen met

B O E K E N

nieuwe bestedingsmogelijkheden gaan doen. De economische kentallen op basis waarvan beleid moet worden gevoerd zijn nog onbetrouwbaarder dan schattingen van het Sovjetrussisch defensiebudget. Het voornaamste (en eigenlijk ook enige instrument) van de *Chancellor* is het verhogen of verlagen van de belastingen, in samenhang met het vergroten of verkleinen van de overheidsuitgaven. Voor de mate waarin dat instrument moet worden ingeschakeld om op Keynesiaanse wijze de vraag te beheersen, bestaat een grootheid: de *Public Sector Borrowing Requirement* (PSBR). Healey toont aan dat de schatting van de PSBR juist kan zijn. De beruchte lening van het IMF in 1977, die indertijd, en nu ook nog wel, als eerste bewijsstuk gold voor de

ellendige staat van de Britse economie, die was, vertelt Healey nu, achteraf overbodig, want gebaseerd op een schatting van de PSBR die twee miljard pond te hoog bleek. In principe heeft Keynes gelijk, maar van 'fine tuning' van de economie kan geen sprake zijn vanwege onbetrouwbare gegevens en onzekerheid over wat de mensen met hun geld doen. Een alternatief is er ook niet. Healey maakt in één alinea het monetarisme van Milton Friedman af als onpraktisch en wereldvreemd: '(...) niemand heeft tot dusver een adequate definitie van geld gegeven, niemand weet hoe het moet worden beheerst, en niemand, behalve Friedman zelf, weet zeker hoe de beheersing van de geldhoeveelheid de inflatie precies zal beïn-

vloeden, wat geacht wordt haar enige oogmerk te zijn.' Hij gebruikt heel wat meer ruimte voor een vernietigend requisitoir tegen het 'sado-monetarisme' van Margaret Thatcher.

Het leidt geen twijfel dat onder normale omstandigheden Healey in 1980 James Callaghan was opgevolgd als partijleider. De afscheiding van de SDP zou dan niet hebben plaatsgevonden, en of Margaret Thatcher de verkiezingen dan tweemaal achter elkaar zou hebben gewonnen, lijkt mij twijfelachtig. 'Voorlopig' zit Healey nu op de *backbenches* van het Lagerhuis; deze schitterende autobiografie is daarvan de eerste, en hopelijk niet de laatste, vrucht.

BART TROMP is redacteur van S&D

Een maat voor beschaving?

Max Kommer bespreekt:

Herman Franke, *Twee eeuwen gevangen; misdaad en straf in Nederland*, Utrecht: Het Spectrum, 1990 (proefschrift UvA, mei 1990)

Het gevangeniswezen staat regelmatig in de schijnwerpers van de publiciteit: als er gedetineerden ontsnappen, als er geen plaats is voor gedetineerden of als er incidenten in de inrichtingen plaatsvinden. Ook politici willen zich bij dergelijke gelegenheden nog wel eens even geïnteresseerd tonen in het reilen en zeilen van penitentiair Nederland. Voor het overige is het echter de dood in de pot: inhoudelijke debatten – bij voorbeeld over de zin van de vrij-

heidsstraf en de wijze waarop die ten uitvoer moet worden gelegd – zoals die werden gevoerd in de jaren vijftig en zeventig van deze eeuw, en in de eerste helft van de vorige eeuw, hebben we de laatste jaren althans in de politiek niet meer mogen meemaken. In 1982 zond de regering voor het laatst een specifiek aan dit onderwerp gewijde nota aan de Tweede Kamer: *Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen*. Het in 1985 verschenen beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* besteedde wel aandacht aan het gevangeniswezen, maar alleen in termen van capaciteitsproblematiek. Sindsdien lijkt het erop dat in de politiek, net als daarbuiten, de strijd tegen de criminaliteit wordt gezien als een strijd waarin alle middelen geoorloofd zijn – hetgeen een ieder van de verplichting

ontslaot om verder over die middelen na te denken. Dat de Coornhertliga er met zijn congres *Bezeten van de bajes* (1989), en met zijn *Criminele Jaarboeken '87/88* resp. '90, nauwelijks in is geslaagd om het onderwerp op de agenda te plaatsen doet dat laatste in elk geval vermoeden.

Nu kan men natuurlijk de indruk hebben dat het Nederlandse gevangeniswezen, op die paar incidenten na, zo ideaal is dat er inderdaad niet veel aandacht aan hoeft te worden besteed. Dat er in Nederland geen uitbarstingen plaatsvinden zoals in Engeland en Frankrijk, en dat Nederland bij vele buitenlandse penitentiaire deskundigen nog steeds te boek staat als een lichtend voorbeeld, zou die indruk kunnen bevestigen. Wie echter de praktijk van het Nederlandse gevangenis-

B O E K E N

niswezen van nabij kent, weet dat er geen reden is voor zelfgenoëgzzaamheid, maar veeleer voor zorg. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren (o.a. bezuinigingen, capaciteitsuitbreiding, veranderde bevolking van de inrichtingen) hebben de organisatie onder een zo grote druk gezet, dat het nu beslist niet denkbeeldig is dat politiek en maatschappij de komende jaren de rekening krijgen gepresenteerd voor hun onverschilligheid.

Norbert Elias

Het is dan ook alleszins toe te juichen dat na twee proefschriften¹ die vooral in wetenschappelijke kring lezers hebben gevonden, er nu een werk is verschenen dat leest als een spannende roman en tegelijkertijd laat zien waarom het denken over misdaad en straf, en daarbinnen over alle aspecten van de vrijheidsstraf, niet beperkt mag blijven tot het op een rijtje plaatsen van clichés en wijsheden van de koude grond. Ik heb het dan over het boek *Twee eeuwen gevangenis; misdaad en straf in Nederland*, waarop de Amsterdamse criminoloog Herman Franke in mei 1990 promoveerde. Met zijn ruim 900 pagina's gaat het een Ludlum in omvang ruim te boven, maar de wijze waarop Franke de geschiedenis van het Nederlandse gevangeniswezen beschrijft (met veel citaten) en commentarieert (soms met de droge *understatement* van de Groninger, soms met duidelijk voelbare verontwaardiging) maakt dit proefschrift minstens even leesbaar – en toegankelijk voor een groot publiek.

Dat is een niet te onderschatten verdienste, maar het is zeker niet de enige. Behalve een beschrijving

van de ontwikkeling van het gevangeniswezen en het denken over de vrijheidsstraf in de loop van de afgelopen twee eeuwen (verplichte kost voor iedereen die met een simpele oplossing voor de problemen van nu denkt te kunnen komen), geeft Franke met zijn proefschrift ook een basis voor verdere gedachtenvorming over het functioneren van de gevangenis. Hij doet dat op drie manieren. Ten eerste plaatst hij de ontwikkelingen van het Nederlandse gevangeniswezen in het kader van de civilisatietheorie van de onlangs overleden socioloog Norbert Elias, waarmee hij ze begrijpelijker maakt. In de tweede plaats beschrijft hij deze ontwikkelingen in termen van een (autonoom verlopend) emancipatieproces, en dat leidt tot een aantal verhelderende inzichten. Ten slotte maakt Franke de lezer voortdurend deelachtig van zijn twijfels en zijn worsteling met de morele problemen waarmee vrijwel iedereen geconfronteerd wordt die zich intensief bezighoudt met het gevangeniswezen: rechtvaardigt het leed dat door criminaliteit wordt aangericht het leed waarmee het vergolden wordt, en – zo nee – is het dan beter om de situatie van de gedetineerden te verbeteren of moeten streven naar het volledig afschaffen van de gevangenis?

Het zijn deze drie punten waarop ik nader wil ingaan – niet alleen om toch nog enkele kritische kanttekeningen te plaatsen, maar ook omdat ik hoop op die wijze bij te dragen tot het ontstaan van de discussie die ik zo node mis.

Emancipatieproces

Om met het gebruik van de civilisatietheorie te beginnen, deze

biedt Franke de gelegenheid om de ontwikkelingen in het denken over misdaad en straf (en daarmee die in het gevangeniswezen) te plaatsen in een structureel historisch kader. Hierdoor wordt het mogelijk ze te begrijpen als verschijnselen die horen bij hun tijd en het resultaat zijn van een ontwikkeling, in plaats van ze (alleen maar) te beoordelen vanuit het heden. Dat betekent overigens niet dat hij volstrekt kritiekloos staat tegenover de argumenten die in het verleden werden gebruikt om een bepaalde keuze te maken (hij verwijt dit juist een drietal eerdere promovendi op hetzelfde terrein), maar wel dat hij in staat is die argumenten te waarderen in de context van de wetenschappelijke kennis, politieke denkbeelden en sociale verhoudingen waarin ze thuishoren. Daarnaast, en dat is misschien nog belangrijker, noopt de civilisatietheorie degene die er gebruik van maakt tot een zorgvuldig nadenken over begrippen als 'beschaving' en 'humaniteit' – een nadenken dat uiteindelijk geen plaats laat voor de opvatting dat de voortschrijdende 'beschaving' ons ook in moreel opzicht op een hoger plan heeft gebracht. Dit besef maakt het Franke mogelijk om de ontwikkelingen in het gevangeniswezen te beschrijven als een (geheel eigensoortig) emancipatieproces van de gevangenen, zonder in de val te trappen daarmee de huidige situatie te beschouwen als de best denkbare. In tegendeel: hoewel hij uiteindelijk concludeert dat de gedetineerde van nu het in veel opzichten beter heeft dan die van vroeger, is Franke zich ook terdege bewust van het feit dat het vervangen van fysiek geweld door sub-

B O E K E N

tieler en structureler beheersingsinstrumenten niet alleen een verbetering van de positie van de gedetineerde inhoudt. Eén van de bewijzen die hij daarvoor aandraagt is dat door de eeuwen heen de gevangenis zijn bewoners grote psychische schade heeft toegebracht, een schade die hij afmeet aan de aantallen (para)suïcides en als geestelijk gestoord of krankzinnig gekenschetste gedetineerden. Of dit cijfermateriaal voor een vergelijking over langere tijd inderdaad de waarde heeft die Franke eraan hecht waag ik te betwijfelen (daarvoor zijn er in de loop der jaren te veel veranderingen in procedures en interpretaties opgetreden), maar het is zeker een feit dat de gevangenis vandaag de dag een groot aantal gedetineerden herbergt die ofwel daar zitten omdat hun geestelijke gesteldheid hen tot strafbaar gedrag bracht – dit is overigens geen pleidooi voor een ruimer gebruik van de straf-uitsluitingsgrond 'ontoerekeningsvatbaar' –, ofwel onder druk van hun detentie geestelijk steeds verder aftakelen.

Resocialisatie

Het beschouwen van de ontwikkelingen in het gevangeniswezen als een emancipatieproces leidt tot een heel interessante conclusie, namelijk dat met de introductie van de doelstelling 'resocialisatie' in het penitentiaire beleid de machtsbalans is omgeslagen in het voordeel van de gedetineerden. Immers, door te 'weigeren' de gevangenis als een beter mens te verlaten dan ze erin waren gekomen, konden zij bewerkstelligen dat deze tot een organisatie werd waarin niemand meer vertrouwen had. Het is overigens wel

zeer de vraag of de gedetineerden (althans: hun pleitbezorgers, want Franke's beschrijving laat ook zien dat de gevangenen zelf beduidend minder aan hun emancipatie hebben bijgedragen dan zich op morele, sociaalwetenschappelijke of strikt juridische argumenten baserende buitenstaanders) daarmee niet een Pyrrhusoverwinning hebben behaald. Nadat in de beleidsnota *Taak en toekomst* de al te rooskleurige verwachtingen ten aanzien van de resocialisatie doelstelling enigszins werden afgezworen, lag de weg open voor een *no-nonsense* benadering waarin niet slechts vergelding weer *fashionable* werd, maar ook een groot aantal zaken ter discussie kwam te staan die het Nederlandse gevangeniswezen tot een van de meest humane maakten (en – gelukkig – nog steeds maken).

Tegenover dit negatieve effect van het verlaten van het resocialisatieprincipe in 1982 staat echter weer – en dat is een aspect dat in het boek van Franke onderbelicht is gebleven –, dat het in feite een veel belangrijker stap in het emancipatieproces is dan het introduceren ervan; het markeert het moment waarop de gedetineerde niet langer werd gezien als (op te sluiten of te behandelen) object, maar als autonoom subject – een volledig mens, met eigen rechten en verantwoordelijkheden, aan wie kansen en mogelijkheden moeten worden geboden om aan zichzelf te werken. De consequenties van deze ontwikkeling zijn overigens nog niet duidelijk: enerzijds slagen gedetineerden erin om met gebruikmaking van het klachtrecht hun positie op (meestal kleine, maar voor wie van zijn vrijheid is beroofd niet

minder belangrijke) onderdelen te verbeteren, anderzijds opent het toekennen van meer verantwoordelijkheden ook de weg naar een hardere opstelling die uiteindelijk weer kan resulteren in het – als interne disciplinaire maatregel, of als alternatief voor de 'gewone' vrijheidsstraf – afnemen van de autonomie.

Hoe dit ook zij, het feit dat Franke aan deze recente ontwikkelingen (die overigens niet uniek zijn voor Nederland: het Schotse gevangeniswezen publiceerde in mei 1990 de beleidsnota *Opportunity and Responsibility*) weinig aandacht besteedt betekent niet dat hij er geen verklarend kader voor biedt. In tegendeel, door het gevangeniswezen in de laatste twee eeuwen te benaderen vanuit het civilisatie-perspectief maakt hij duidelijk dat de stap naar het huidige stelsel een logische consequentie is van de autonoom voortschrijdende vervanging van externe dwang (disciplinerend) door zelfdwang (verantwoordelijk stellen). Een interessante vraag is dan vervolgens of dat vanuit de optiek van de gedetineerden ook een verbetering is. Franke zelf laat daar weinig twijfel over bestaan: 'Emancipatie maakt niet altijd gelukkiger.' (*Folia Civitatis*, 11 mei 1990, p. 5.)

Morele problemen

Zowel deze laatste constatering als de gedachte dat de emancipatie van de gevangenen zich relatief autonoom voltrekt (iets wat volgens Franke de beleidmakers tot bescheidenheid zou moeten manen) brengt mij dan ten slotte op de laatste te behandelen verdienste van Franke's proefschrift: zijn aandacht voor de morele problemen waarmee de gevangenisstraf

B O E K E N

omgeven is. Hierin ligt mijns inziens de kern van het boek, en wel om twee redenen. In de eerste plaats maakt Franke aannemelijk dat het uiteindelijk steeds morele overwegingen van invloedrijke personen en groepen zijn geweest die het 'autonome' emancipatieproces hebben voortgestuwd: hun opvattingen over wat aanvaardbare vormen van bestraffing en van tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf waren, hebben telkens geleid tot aanpassingen, overigens zonder dat die opvattingen nu volledig overeen hoefden te komen met die van de gedetineerden zelf. (Franke geeft het voorbeeld van de eenzame opsluiting, die door vele 'gecivileerde' burgers – ook nu nog – in zekere zin wordt gezien als een

aangename mogelijkheid om zich aan het gewoel van alledag te onttrekken, terwijl hij door gedetineerden uit andere sociale lagen of andere culturen als een marteling wordt ervaren.)

De tweede reden waarom Franke's aandacht voor de morele problemen de kern van zijn boek vormen is het feit dat ze de lezers, en zeker de beleidmakers onder hen, er telkens weer aan herinneren dat de gevangenis een kwaad is, en dat de toepassing ervan – zowel in individuele gevallen als in structurele zin – dus weloverwogen en op goede gronden dient te geschieden. Daarmee is *Twee eeuwen gevangen* niet slechts een beschrijving van en een verklaring voor het emancipatieproces van de gevangenen, maar ook een

potentiële schakel daarin. Het boek – en de samenleving – verdienen het dat het die rol ook vervult, al was het maar door een aanzet tot hernieuwde discussie te zijn. Nog steeds geldt immers dat de wijze waarop een samenleving met haar gevangenen omgaat, gezien moet worden als een maat voor de beschaving van die samenleving.

MAX KOMMER is onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie

Noten

1. P.C. Vegter, *Vormen van detentie*, Arnhem: Gouda Quint, 1989.
- W.J.M. de Haan, *The Politics of Redress*, London: George Allen & Unwin, 1989.



1991: Een Herman Gorter-jaar

Een eeuw geleden nam de onbekende Herman Gorter een aanvang. Beroemd geworden van de *Mei* en berucht door de bundel *Verzen* van 1890, waarvan de laatste verzen alom in den lande als waanzinnig werden afgewezen, stond hij voor een nieuw begin.

Zelf wist hij wel, dat zijn taalexperimenten, het verbrokkelen van zinnen en woorden om in één grote synesthesie het zintuiglijke te vangen in taal, hem op de rand van het onmogelijke zou brengen.

Hij zou zich later redden in het Socialisme, maar voor het zover was probeerde hij in de reeks *De dagen*, de *Kenteringssonnetten* en de *Spinozistische verzen*, in de veelheid een eenheid te vinden.

Wat we er na een eeuw aan poëzie aan overhouden, is moeilijk uit te maken, zo onbekend is juist deze Gorter gebleven.

De poëzie-pagina zal een jaar lang het antwoord op de dichter niet schuldig blijven.

Wij nodigen de lezers uit een Gorter-regel na 1891 op te zoeken en daar een al dan niet dichterlijk commentaar op te geven.

Neem bijvoorbeeld de versregel:

Zou er niet iets voor mij uit dat alles komen?

Een benarde, misschien retorische vraag die om nieuwe vragen vraagt.

Kies zo'n onvergetelijke regel, gebruik hem als motto voor uw tekst (niet langer dan één bladzij) en stuur die direct naar:

Rein Bloem, Uiterwaardenstraat 306¹, 1079 DB Amsterdam.

U zult een dankbare lezer vinden in de kring van S&D met een jaarlang eerbetoon aan Herman Gorter.

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

Rechtspraak
of politiek?

Op 6 december 1990 hield de SDP-er Klaus von Dohnanyi de derde Dr. J. M. den Uyl-lezing in de oude remonstrantse schuilkerk te Amsterdam. Economische internationalisering speelt rechts in de kaart, aldus de weinig verrassende boodschap. Maar er was ook een intrigerend thema, vooral in het licht van de titel van het verhaal, die luidde: *Europe - the global market and politics under pressure*. Von Dohnanyi schetste de neerwaartse tendens in de beleidsconcurrentie van overheden die ook moeten waken over marktposities. Als Hamburg geen pekkel meer wil strooien, vertrekken bedrijven naar München. En hetzelfde op internationale schaal. Het is mode in dit verband te spreken van een *prisoner's dilemma*, en van sociale en ecologische dumping.

Von Dohnanyi dacht ter doorbreking van dit mechanisme uiteraard aan het recht. Daar is dit ten slotte voor. Maar dan niet zozeer aan regelgeving door een bovennationale wetgever (bij schaalvergroting verliest die zijn legitimiteit en scherpte) als aan rechtsvinding door een Hof van Justitie, zoals dat te Luxemburg. 'Ik voorstel dat in Europa over tien tot vijftien jaar bij voorbeeld, het Europese Hof belangrijker zal zijn dan de Europese Commissie en het Europese Parlement bij elkaar.'

Volgens hem heeft voorts links Europa nagelaten een analyse te maken van wat er op Europees niveau wel en niet gedaan kan worden. Eerder op die dag had de PvdA-er Jan Lonink echter in de

Tweede Kamer gezegd: 'Het is de opvatting van de PvdA dat het niet aan het Hof moet worden overgelaten om te bepalen welke bevoegdheden tot de lidstaten en welke tot de Gemeenschap behoren. De politiek moet deze kwesties zelf regelen. Wij wensen niet constant terug te vallen op het Hof van Justitie om een jurisprudentie.'

In dit verband een paar opmerkingen over het zogeheten subsidiariteitsbeginsel over verdeling van bestuursmacht tussen hogere en lagere overheden. Dit stelt als criterium op welk niveau een materie beter geregeld kan worden. Daarvan verwacht menigeen als bij toverslag een oplossing. Dit beginsel roept evenwel allerlei vragen op. Wat is 'beter'? Houdt dit hetzelfde in voor de liberaal en de socialist (vgl. particulier initiatief versus overheid)? Welke effectieve regelgeving is in deze of gene lidstaat bereikbaar en welke in onderhandelingen met z'n twaalfen? Moet niet de afstand tot de burger zo kort mogelijk zijn? En behoort niet de democratische kwaliteit van de besluitvorming tot de maatstaven voor het 'betere'? Leidt het misverstand dat alle grote problemen om een groot-schalige aanpak vragen niet tot misbruik door Europese Commissarissen die zich graag profileren en door nationale politici die impopulaire maatregelen willen doordrijven via de Brusselse anonimiteit?

En niet in de laatste plaats: wordt het 'betere' beoordeeld op grond van taxaties per geheel beleidsterrein of per beleidsbeslissing? Op milieugebied mag nu al de Gemeenschap optreden wanneer dit beter is met het oog op de bescherming van de gezondheid

INHOUD

Klaus von Dohnanyi
Partij-apparatsjiks
Bolkesteins rekenkunde
Medische ethiek
Veestapel

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

van de mens. Maar welke mens in concreto?

Von Dohnanyi verwees in zijn rede kort naar de Verenigde Staten. L. A. Geelhoed heeft echter in s&D van februari 1990 aangegeven dat het Hoge Gerechtshof daar de neerwaartse beleidsconcurrentie soms meer heeft be-

vorderd dan tegengegaan. Anderzijds bleek het met de spiraal omlaag van de collectieve sector in de mededinging tussen de deelstaten toch nog mee te vallen.

Kortom: er zijn blijkbaar andere wegen dan rechtspraak. Deze heeft bovendien het nadeel dat zij de taak van de politiek dreigt over

te nemen. Doch daar staat tegenover dat zij meer kan differentiëren van geval tot geval, terwijl overheveling van hele beleidsterreinen geschiedt *for better and for worse*.

S. ROZEMOND

Kanttekeningen bij de commissie- Van Kemenade

Er moet een lichte rilling door menig partijlid zijn gegaan bij het openslaan van de krant ergens op een mooie dag in september. Niet alwéér! Niet alwéér een nieuwe commissie om de partij-organisatie door te lichten! *De Toekomst* van 1 oktober vond dan ook dat er iets recht te zetten viel: 'Voortijdige en onjuiste publiciteit rond het instellen van de commissie heeft belet dat de partij zelf eerst en volledig geïnformeerd kon worden over taak en werkwijze van de commissie-Van Kemenade.' Maar wie van dat bericht in de ledenkrant veel verheldering verwachtte, kwam bedrogen uit. De vraag moet worden beantwoord 'wat – nu de interesse in de politiek allerwegen afneemt – de plaats [is] van de politieke partijen in de toekomst, en meer in het bijzonder van de sociaal-democratie', en van daaruit moeten aanbevelingen worden gedaan voor de toekomstige partijstructuur. De conclusie kan dus niet anders zijn dan dat Van Kemenade c.s. zijn ingehuurd om *Bewogen beweging en Politiek à la carte* aan elkaar te breien, met *Schuivende panelen* in het



achterhoofd. De media zaten er in dat geval niet zo erg ver naast met hun constatering dat het navelstaren nog steeds niet afgelopen is. En bovendien lijkt het er verdacht veel op dat het partijbestuur daarmee doet wat Wöltgens juist laakt: voor problemen die het zelf te moeilijk vindt, een commissie van wijze lieden instellen. (Of is in dit geval de benaming 'eigenwijze' misschien meer op zijn plaats?)

Nadenken over de meest efficiënte organisatievorm mag en moet met enige regelmaat gebeuren. Maar aan deze opdracht lijkt nog steeds het misverstand ten grondslag te liggen dat 'de dalende interesse in de politiek' te keren zou zijn door een andere organisatorische structuur. Het is niet in de eerste plaats de 'vergadercultuur' of de hiërarchische structuur die mensen afstoot in de politiek. De meesten zijn het een of het ander op hun werk wel erger gewend, en toch lopen zij daar over het algemeen niet gillend weg. Iedereen begrijpt dat een organisatie van honderdduizend mensen niet zonder regels kan functioneren, en al is het nuttig die van tijd tot tijd door te lichten op hun functie en doelmatigheid, zonder regels zal het nooit kunnen. Voor anarchisten zal een grote politieke partij nu eenmaal

nooit de geschikte plek worden om hun ideeën uit te dragen. Nee, de crisis in de belangstelling voor politiek heeft veel diepere oorzaken, die rechtstreeks raken aan de beleving van de parlementaire democratie als zodanig. Dat 54% van de mensen een kwartje zou overhebben voor zijn stemrecht, maar dat nog slechts 9% zou gaan stemmen als een stembiljet acht gulden kostte, zoals uit een NIP-enquête dit najaar bleek, spreekt in dat opzicht boekdelen.

Het misverstand is ook in een ander opzicht niet geheel ongevaarlijk. De organisatie en de interne besluitvorming binnen de PvdA worden sinds jaar en dag draaiend gehouden door de veelal belangeloze inzet van duizenden leden die bereid zijn daar een flink deel van hun tijd en hun energie in te steken. Discussiëren is mooi, maar er moeten ook afdelingsbladen worden gemaakt, administraties bijgehouden, congresstukken tijdig naar Amsterdam verstuurd, verkiezingscampagnes georganiseerd. Wie werkelijk denkt dat al die actieve leden voor hun plezier, en niet uit zuchtend plichtsgevoel, om zes uur 's ochtends folders gaan rondbrengen, drie uur lang in de snerpende kou in een marktkraam staan, of op hun vrije vrijdagavond 'rapen en nieten', moet al die activiteiten altijd

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

van een veilige afstand hebben gadeslagen. Dat men niet voortdurend in dankbaar gejubel uitbarst over al het werk dat wordt verzet, daaraan is 'het kader' al lang gewend. Maar de laatste tijd, en met name sinds de publikatie van *Politiek à la carte*, gebeurt het omgekeerde: opeens heten zij geen actieve leden meer, maar *apparatsjiks*. En het scheelt niet veel of het wordt expliciet aan hen verweten dat het de PvdA niet goed gaat: zij zouden degenen zijn die de partij zo onaantrekkelijk hebben gemaakt, met hun 'gesloten vergadercultuur'... Niks zuchtend verantwoordelijkheidsgevoel: *apparatsjiks* waren ze, machtsbeluste, elitaire vergaderdijters.

Stank voor dank. Natuurlijk moet een organisatie regelmatig worden aangepast aan de eisen van een veranderende tijd. Maar dat gepaard laten gaan met een morele veroordeling achteraf van de wijze waarop taken tot dan toe zijn uitgevoerd, is zeker voor een vrijwilligersorganisatie levensgevaarlijk. Wie het eigen kader op een dergelijke wijze demotiveert, speelt met vuur. Wat mij in de parabel van de Verloren Zoon altijd wat heeft tegengestaan, was de houding van de vader tegenover de zoon die hem nooit in de steek had gelaten. Maar die ging tenminste niet zover dat hij hem over zijn trouw verwijten maakte. Die neiging bestaat wél in *Politiek à la carte*.

Als de commissie-Van Kernenade zo ver komt dat zij eensgezind de vraag omtrent de plaatsbepaling van de sociaal-democratie weet te beantwoorden, en dus mag beginnen aan het tweede deel van haar opdracht, het doen van aanbevelingen over de toekomstige partijstructuur, is wijsheid dan ook zeker geboden. Want wie eerst de vele oude getrouwen als *apparatsjiks* de deur uitjaagt om vervolgens tot de ontdekking te komen dat de verloren zoon alweer met de noorderzon is vertrokken, heeft misschien wel helemaal geen partij meer over om te structureren...

GREETJE VAN DEN BERGH

De algemeenheid van de beschouwingen

Het politieke woord is vluchtig. De *homo politicus* kenmerkt zich vooral door gepraat, op elk tijdstip, over elk onderwerp. Veel mensen gaan dan ook luchtig voorbij aan de woorden van politici. Zo hoeft men zich immers niet te ergeren aan de vele tegenstrijdigheden in politieke verhalen, of zich niet te verstrikken in het struikgewas van het politieke jargon. Voor politici is deze zorgeloze houding van de kant van de luisteraars intussen geen enkel probleem. Bezorgde oprispingen over de gevaarlijke kanten van het verminderen van het 'aanzien van de politiek' ten spijt, komt het hen goed uit als niet al hun woorden op een goudschaaltje worden gewogen. De taal is vooral een

❖ ❖ ❖

middel om politieke doelen te bereiken en daarover uitleg te geven aan heel verschillend gearde publieken, het is een streven *to mean all things to all men*. Tegenstrijdigheden zijn dan onvermijdelijk, jargon is vaak de enige manier om een heel gespecialiseerd soort luisteraars – financiële specialisten of sociale zekerheidsdeskundigen bij voorbeeld – aan te spreken. Op hun verantwoordelijkheden bij voorbeeld.

Maar er zijn momenten dat het politieke woord niet vluchtig wil zijn. Soms spreekt de politicus tot de hele natie en wil hij of zij het woord laten bekliven, zoals de dominee hoopt dat het stil is in de kerk tijdens de preek en dat de mensen er ook iets van mee naar huis nemen. Het politieke woord dat moet bekliven, heeft graag een gewijde sfeer om zich heen. Zo sprak minister-president Lubbers in Nijmegen bij de plech-

tige opening van het academisch jaar en waarschuwde de natie dat het maar eens afgelopen moet zijn met al die kritiek op de overheid. Nederland is ziek, zei de premier en de pers nam dat graag van hem over. Daarmee doelde Lubbers vooral op tekortkomingen in de sfeer van de rechtshandhaving (om eens bijna te vervallen in het jargon dat valt onder het departement van Justitie). Rechters leggen te lage boetes op. Zelfs het respect voor de *trias politica* kon de premier er niet van weerhouden deze kritische noot over het functioneren van de onafhankelijke rechterlijke macht te laten klinken. Die *trias politica* moest trouwens in ere worden hersteld; zodat weer duidelijk zou zijn dat als regering en parlement middelen wetten gesproken hebben, de samenleving heeft te gehoorzamen. Leve het primaat van de politiek.

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

Die boodschap van de premier was niet aan dovemansoren besteed. Het thema van de zieke samenleving was op ieders lippen. Dat bleek vooral bij een volgende gelegenheid waar elke politicus zijn of haar woorden graag ver-eeuwigd wil zien, te weten de Algemene Beschouwingen. De van 9 tot 11 oktober plaatsvindende debatten gingen natuurlijk over veel meer onderwerpen – net als de vroeger veel beluisterde radiopraatjes van Hiltermann behelsden ze de toestand in de wereld – maar ze kregen toch vooral aandacht als vervolg op de Nijmeegse rede. Bij herlezing van de door de stenografen voor het nageslacht vastgelegde teksten blijkt Lubbers' boodschap heel verschillend te zijn ontvangen. Oppositieleider Bolkestein gaat er in het geheel niet op in, omdat zijn tijd beperkt is. 'U zult begrijpen dat het mijn ambitie is om daar iets aan te doen bij de komende verkiezingen.' Wel is er een echo te horen van Lubbers' wantrouwen in de rechterlijke macht; Bolkestein betreurt het dat bevoegdheden van het parlement aan de Kamer 'ontglippen' in de richting van de rechterlijke macht, reden waarom hij er tegen is de rechter de wet aan de grondwet te laten toetsen. Zou de slechte pers die Bolkesteins optreden kreeg er iets mee te maken hebben dat hij dit thema, dat de vvd zo op het lijf geschreven is, rechts en links heeft laten liggen? Alle andere fracties gaan er uitvoerig op in. Dat de samenleving ziek is, is vooral goed aangeslagen bij de klein rechtse fracties. Van der Vlies (SGP) meldt dat de SGP al jaren op de ziekte van de samenleving gewezen heeft, in navolging van de profeet Jesaja trouwens.

Hij weet welk medicijn er nodig is. Niet het 'pepmiddel van betere bewerktuiging en verheldering van het functioneren van de trias politica', ook niet het 'paardepiddel van zwaardere sancties', maar een terugkeer naar 'Gods heilzame wet'. GPV en RPF zeggen het hem na, zij het in minder bloemrijke bewoordingen.

Zoeken deze politici de duurzaamheid van hun woorden in het genre van de preek, bij de overige fracties gaat het meer om opflikkeringen van plechtigheid in overigens tamelijk aardse verhandelingen over beleid dat geld kost. Brinkman (CDA) haakt bekwaam aan bij de voorzet van Lubbers. Nederland mag dan ogen als een 'tevreden natie', maar men moet op de hoede zijn tegen 'traditionele gevaren', zoals 'verlies van gemeenschappelijke waarden ten aanzien van de bescherming van lijf en goed'. Hij verwijst expliciet naar de rede van Lubbers die 'naar ik aanneem ook toen weer sprekend namens het gehele kabinet, onze samenleving met ernst een spiegel heeft voorgehouden'. We moeten nu 'in goed overleg' zoeken naar een 'nieuw evenwicht tussen recht en plicht'. Veel algemener kan een politicus zich niet uitdrukken. Onder dekking van de veronderstelde steun van het hele kabinet aan Lubbers' standpunt, harkt Brinkman de oogst binnen: hij is voorstander van een 'ruime identificatieplicht voor binnen- en buitenlanders – en dan heb ik het uiteraard in het bijzonder over verdachten'. Iedereen is met andere woorden een potentiële verdachte. Als de samenleving ziek is, zijn kennelijk forse therapeutische ingrepen gerechtvaardigd. De gezonde cellen moeten maar lijden onder de

ongezonde. Omdat het een CDA-betoog betreft voegt Brinkman er even later wel weer sussend aan toe dat hij geen heksenjacht wil op wetsovertreders, uitkeringsgerechtigden of subsidieontvangers (interessante gelijkstelling), maar een 'meer verfijnde toepassing van regels van rechtvaardigheid en doelmatigheid'.

Sprak Lubbers inderdaad namens het kabinet? Als Wöltgens (PvdA) aan het woord komt, blijkt dat maar ten dele zo te zijn. Hij vindt ook dat het primaat van de politiek hersteld moet worden (daarom moet er bij voorbeeld minder gebruik worden gemaakt van het adviseringscircuit). Maar elke verwijzing naar een zieke samenleving laat Wöltgens zorgvuldig achterwege. Het probleem is kennelijk niet dat de samenleving verziekt is, maar dat er te weinig 'burgerzin' is: 'de rekschap die wij ons van elkaar geven, niet alleen uit altruïsme en welwillendheid, maar ook uit welbegrepen eigenbelang, zoals het democratisch socialisme in sommige opzichten welbegrepen liberalisme is'. Daar wordt meteen een heel andere toon gezet dan in Brinkmans opmerking over het evenwicht tussen rechten en plichten. Bij Wöltgens is de burgerzin iets dat niet alleen uit de mensen zelf voort moet komen, maar dat door de overheid moet worden gestimuleerd. Bij 'reële gevaren' denkt Wöltgens niet aan de *trias politica* of de kwaliteit van de democratie, maar vooral aan ondermijning van de burgerzin door de overheid zelf. 'Rechten, ook uitkeringsrechten, dreigen al te snel geformaliseerd te worden, anoniem te worden. Zo verliezen zij hun inbedding in een actieve beleving van rechten en plichten.'

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

De overheid moet de burgers 'tot steun zijn' en strijden tegen bureaucratie en criminaliteit, omdat deze de burgerzin bedreigen (dus niet alleen omdat hierin een gebrek aan burgerzin blijkt). Terwijl Lubbers met zijn idee van een zieke samenleving de aandacht van de politiek afwendt (politiek is alleen dienend), zegt Wöltgens terecht dat waar de overheid mensen in de kou laat staan 'de politiek de hand in eigen boezem moet steken'. Ook Wöltgens is bereid over een legitimatieplicht te denken. Maar terwijl Brinkman hier een effectief medicijn in ziet, vindt Wöltgens het een laatste redmiddel. Ook gaat het over een ander probleem. Denkt Brinkman aan subsidiefraude, Wöltgens heeft het oog op zwartrijden in het openbaar vervoer. Eerst moeten er maar meer controleactiviteiten komen, en als het dan nog nodig is een legitimatieplicht in te voeren, kan het kabinet met voorstellen komen.

De belangrijkste kanttekening bij het betoog over de zieke samenleving wordt aangebracht door Van Mierlo (D66). 'De minister zegt dat de samenleving ziek is en dat is zo, maar als de dokter aan je bed ook niet helemaal lekker is, dan heb je een echt probleem. Ik bedoel met de dokter niet de minister-president in persoon, maar de wereld waar hij voor staat: de overheid, de politiek, wij dus. Wij zijn zelf ziek.' De ziekte waar de politiek aan

lijdt is volgens Van Mierlo een complex van storingen in het democratisch functioneren. Nederland heeft de 'meest indirecte democratie ter wereld', waarin de macht berust bij een 'middenveld' dat de erfenis is van een weggevallen en daarom niet meer legitiem zuilenstelsel. Het middenveld is niet democratisch, zoals Brinkman en Lubbers beweren, niet 'bottom-up' maar 'top-down'. 'De scholen zijn niet van de ouders maar de ouders zijn van de scholen.' Na deze inleidende schermutselingen stelt Van Mierlo een ander metafoor voor dan die van de zieke samenleving. De indirecte democratie werkte redelijk, zolang de burgers in de zuilen woonden en de politiek slechts voor de overkappingen hoefde te zorgen. 'Vervolgens liepen de burgers de zuilen uit maar de kappen en koepels bleven staan. Het is een aanblik van een ruïne van een Griekse tempel, zoals men die nooit zal kunnen aanschouwen: een ingestort zuilenveld waarboven op mysterieuze wijze een dak zweeft, dat op niets meer rust.' Meteen distantieert Van Mierlo zich van de positie van het CDA en die van de PvdA: 'dat bouwkundig wonder kan men niet restaureren door te schuiven van de formele overheid naar het middenveld. Maar ook het schuiven van het middenveld naar de formele overheid is niet zonder meer voldoende.' Nee, stelt Van Mierlo, de democratie

zal directer moeten worden. Brinkman interrumpeert hem op dit punt. Wat is de concrete oplossing van Van Mierlo? Daar wil deze niet op ingaan: 'Daar kan ik anderhalf uur over praten, en dat lukt dus niet.' Hier schuilt een opmerkelijke parallel met het zwijgen van de VVD. Het is duidelijk dat de retorisch begaafde Van Mierlo geen reëel alternatief weet te bieden. Zijn betoog zou meer impact gehad hebben als hij wel met concrete voorstellen was gekomen.

Wat is er nu van al deze woorden blijven hangen? De poging van Van Mierlo om het vooral te hebben over de politieke organisatie van de democratie heeft slechts marginaal de aandacht getrokken. De pers heeft het thema van de zieke samenleving en van de ontbrekende burgerzin uitgebreid geciteerd, zonder op te merken dat onder deze maar half gedeelde algemeenheden geen consensus schuilt over de problemen waarvoor ingrijpende maatregelen als de identificatieplicht vereist zijn. Pas als je afdaalt naar het niveau van de 'concrete beleidsvoornemens' zie je wat algemeenheden waard zijn. Maar dan beginnen weer de alledaagse politieke discussies, waarin het woord vervluchtigt. En daar was het bij de algemene beschouwingen niet om begonnen.

WILLEM WITTEVEEN



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

Politieke
rekenkunde

Meer dan twaalf jaar geleden schreef ik dat het voor de politiek in Nederland kenmerkend was, dat de confessionelen er langer aan de macht zijn dan de bolsjewistische partij in de Sovjet-Unie. Sindsdien heb ik met tevredenheid mogen constateren dat deze uitdrukking gemeengoed is geworden.

Inmiddels liggen de zaken alweer anders: terwijl het regime van de Sovjet-Unie wankelt en op apegapen ligt, triomfeert het Christen Democratisch Appiel, sinds 1980 de partijpolitieke verschijningsvorm van de confessionelen. Misschien was dit de overweging die de fractieleider van de vvd, Frits Bolkestein, ertoe bracht bij de Algemene Beschouwingen in oktober de Tweede Kamer in herinnering te brengen dat het inderdaad waar is: in Nederland regeren de confessionelen langer dan in Rusland de bolsjewieken.

Dit was een van de opmerkingen waarmee Bolkestein de vroegere coalitiegenoot in het harnas joeg. En wel in een mate dat hij zich gedwongen zag zijn woorden terug te nemen. Dat was lang niet genoeg om de lucht tussen cda en vvd te laten opklaren. Aan het einde van de Algemene Beschouwingen had Bolkestein naar algemeen inzicht gefaald in zijn eerste

taak als leider van de oppositie: een wig te drijven tussen de regeringspartijen, cda en PvdA.

In feite verrichtte Bolkestein echter, zijns ondanks, een politiek huzarenstukje. Hij slaagde erin terzelfder tijd de afstand tussen vvd en cda te vergroten en die tussen vvd en PvdA te verkleinen. (Die laatste manoeuvre voerde hij uit door net als PvdA-fractieleider Wöltgens te pleiten voor 'herstel van de politiek' en afbraak van allerlei corporatistische, door het cda gedomineerde structuren. 'Het maatschappelijk middenveld' heten die tegenwoordig.)

Een huzarenstukje, want thematisch kan het helemaal niet. (Huzaren zijn dan ook spreekwoordelijk dom.) Immers: op de denkbeeldige lijn van links naar rechts komt eerst de PvdA, dan het cda en dan pas de vvd. Als de afstand tussen cda en vvd groter wordt, groeit dus automatisch die tussen vvd en PvdA.

Haar grote jaren beleefde de vvd onder Wiegel, toen zij zich rechts profileerde onder het mom 'hebt u er ook zo genoeg van', namelijk van de samenwerking tussen confessionelen en PvdA. Die tactiek leverde de vvd kiezerswinst op en deelname aan de regering; in 1977, in 1982 en in 1986. Waarom heeft Bolkestein dan niet het voorbeeld van Wiegel gevolgd?

Misschien omdat hij, anders dan Wiegel en diens opvolger Nijpels, en gerijpt door de erva-

ring van twee kabinetten-Lubbers, onderkent dat een vvd die zich nadrukkelijk rechts van het cda opstelt, terecht komt in een doodlopende steeg. Het hoogste wat er dan voor de vvd valt te bereiken, is kleinere partner te zijn in een regering met het cda, en naar het pijpen van die partij te dansen. Zijn voorganger, Voorhoeve, zag dat ook, zei het zelfs, maar verbond er geen consequenties aan. Door het tweede kabinet-Lubbers op te blazen, bewees hij bovendien dat het enig mogelijke protest van de vvd tegen haar ondergeschikte rol in de coalitie met het cda altijd op zelfmoord neerkomt. De vvd verloor daarna immers de verkiezingen, en Voorhoeve zijn positie.

Sinds 1958 sluiten vvd en PvdA elkaar in feite uit van regeringsdeelname. Dit is in overeenstemming met die politieke rekenkunde die partijen een onherroepelijke plaats geeft op één continuüm, dat tussen links en rechts. Op basis van deze wederzijdse uitsluiting maakt het cda, met op zijn best een derde van de kiezers achter zich, in Nederland de dienst uit. Als Bolkestein bij de Algemene Beschouwingen werkelijk duurzaam door deze politieke rekenkunde is heengebroken, is zijn optreden op de lange duur van meer gewicht dan de presentatiefouten die hem nu terecht zijn verweten.

BART TROMP



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

Selectiecriteria

H. Dupuis (hoogleraar medische ethiek te Leiden) pleitte begin november in een stukje in *de Volkskrant* voor het van overheidswege invoeren van selectiecriteria bij de toewijzing van *intensive care*-plaatsen. Mensen wier slechte lichamelijke toestand is te wijten aan hun eigen riskante gedrag, zouden minder recht moeten hebben op *intensive care* dan anderen. De keuze tussen een 65-jarige met ernstige hartklachten en, bij voorbeeld, een jeugdige zwaar gewonde dronken automobilist, zou volgens haar moeten uitvallen ten gunste van de eerste. De tweede heeft het immers aan zichzelf te danken?

Dit klinkt redelijk, maar is bijzonder gevaarlijk. Dupuis' idee komt erop neer dat artsen de bevoegdheid moeten krijgen hun patiënten schuldig te verklaren en te veroordelen, in het uiterste geval tot dood, namelijk door hun een levensreddende medische behandeling te onthouden. Hiermee wordt, via een achterdeur, de doodstraf heringevoerd, nu niet wegens het plegen van zware misdrijven, maar wegens een ongezond geachte levenswijze. In een strafproces houdt men tenminste rekening met de rechten van de verdachte en kan iemand alleen worden veroordeeld door een onafhankelijke rechter, wegens overtreding van de wet, nadat het tenlastegelegde wettig en overtuigend is bewezen. De medische doodstraf kan echter worden opgelegd zonder enig vorm van proces, door een arts die aanklager is, rechter en beul.

Dupuis is ex-voorzitter van de Nederlandse euthanasievereniging. Enige tijd geleden deed zij de verrassende uitspraak dat er

teveel couveuses (*intensive care*-plaatsen voor pasgeboren kinderen) waren. De consequentie is duidelijk: Wanneer er minder couveuses komen, kunnen er meer kinderen doodgaan. Een aantal van hen zou immers, volgens Dupuis, toch te gehandicapt zijn geweest om werkelijk belang te hebben bij het leven. Dupuis vindt namelijk dat je je steeds moet afvragen, voor je overgaat tot een medische behandeling, of de betreffende patiënt wel *belang* heeft bij die behandeling. Mongoloïde kinderen, bij voorbeeld, hebben volgens haar geen belang bij het leven. Door te beweren dat men bij de toewijzing van *intensive care*-plaatsen selectiecriteria moet hanteren, zegt zij echter nu ineens dat er *te weinig intensive care*-plaatsen zijn. Ditmaal is de boodschap: door het grote *gebrek* aan *intensive care*-plaatsen, moet men sommige mensen noodgedwongen laten doodgaan, en dat kunnen dan maar beter degenen zijn die slecht hebben geleefd. Of zij nu vindt dat er teveel of te weinig medische voorzieningen zijn, Dupuis zoekt de oplossing altijd in de dood.

Het voorstel selectiecriteria in te voeren, staat overigens niet op zichzelf. Een jaar of twee geleden heeft een KNMG-commissie voorgesteld artsen de bevoegdheid te geven, op grond van een aantal criteria, de kwaliteit van het leven van hun patiënten te bepalen. Mensen wier levenskwaliteit volgens 'de samenleving en de beroepsgroep van artsen' te laag is, zouden geen recht moeten hebben op een medische behandeling, ook niet als die hun leven zou kunnen redden. Een mongoloïde kind voldoet niet aan die criteria. Zo'n kind zou men dus moeten laten doodgaan. Dit laatste is

trouwens ook al gebeurd en achteraf goedgekeurd door de rechter.

Wanneer men het voorstel van Dupuis in samenhang hiermee bekijkt, blijkt dit het zoveelste stapje te zijn op de weg naar een collectivistische medische ethiek, dat wil zeggen een ethiek die de waarde van het leven van een individu laat hangen van de waarde die dat individu heeft voor de gemeenschap. Mensen die, door hun levenswijze of zelfs door hun lichamelijke eigenschappen, de gemeenschap teveel kosten aan medische zorg, moeten niet al te zorgvuldig worden geholpen. In dit verband geeft ook een andere uitspraak van Dupuis te denken: 'Nu, in het ik-tijdperk aangekomen, moet de westerse mens zich realiseren dat individueel voortbestaan wellicht niet meer de hoogste waarde kan zijn, en moet men als het ware terugkeren naar een nieuwe waardering van het collectief welzijn, wie weet met veronachtzaming van de uiterste wensen van het individu.'

Nog niet zo lang geleden zou een uitspraak als deze onmiddellijk zijn herkend als sociaal-darwinistisch en dus als extreem rechts. Hoe is het mogelijk, dat in een van de rijkste landen ter wereld wordt gepleit voor het welbewust laten sterven van bepaalde categorieën patiënten om maar niet meer geld te hoeven uitgeven aan *intensive care* en aan de zorg voor gehandicapten? Aangezien riskant gedrag (roken, ongezond eten) meer schijnt voor te komen onder mensen uit de lagere inkomensgroepen, mag men in elk geval verwachten dat links zich met kracht zal verzetten tegen selectiecriteria. Ik ben benieuwd.

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

15 miljoen
Nederlanders...

Op zaterdag 3 november las ik in de krant dat op 25 november de vijftien miljoenste inwoner van Nederland wordt verwacht. Vandaag is het maandag 26 november en ik zoek tevergeefs naar berichten of die voorspelling ook is uitgekomen. Lees ik de verkeerde kranten? Wel staat er in het avondblad een nieuwe voorspelling: over dertig jaar zal Nederland niet 16,2, maar 16,5 miljoen inwoners tellen.

Zijn dat verontrustende berichten? Honderd jaar geleden telde Nederland 5 miljoen inwoners, sedertdien zijn er 10 miljoen bijgekomen. Er gingen tientallen eeuwen voorbij om de 5 miljoen te bereiken; er was slechts één eeuw nodig om de 15 miljoen vol te maken. We zijn nu al even dicht bevolkt als Bangla Desj. Als dat zo door gaat!

Maar het gaat niet door. Er is reeds een stabilisatie ingetreden. Het geboortecijfer hebben we aardig in de hand. Alleen de immigratie niet. Die kan in de komende decennia voor een niet te keren toevloed zorgen. Sommige Afrikaanse en Aziatische landen raken overvol. Dat zijn ook meest arme tot zeer arme landen. De rijkdom van de noordelijke landen werkt als een magneet op deze arme landen en is verantwoordelijk voor een gestage stroom mensen van zuid naar noord.

De veel geplaagde staatssecretaris Kosto, belast met het vreemdelingenbeleid, heeft een scherp oog voor deze ontwikkeling. Met de hem eigen relativerende ironie noemt hij zichzelf de portier van Nederland, die bepaalt wie ons

land binnen mag en wie niet. Sommigen houden hem voor de uitsmijter van de sjieke relax-club 'Nederland', maar dat is onbillijk, want Kosto zegt nu juist dat het met die sjieke beslotenheid afgelopen moet zijn. Hij stelde: Het probleem ligt niet in Nederland, maar daarbuiten, in de rafelrand van de EEG, in de armoedegebieden Oost-Europa en Noord-Afrika. Zolang we er niet in slagen daar de levensstandaard aanzienlijk te verhogen, zullen de immigratiestromen uit die gebieden niet te stuiten zijn. De portier verwijst dus terecht naar de buitendienst van de bv Nederland. In de binnendienst besteden we veel aandacht en energie aan de operationalisering van begrippen als sociale gerechtigheid en sociale vernieuwing; in de buitendienst komen ze nauwelijks aan de orde. De sociale gedachte kan blijkbaar ook benauwend enghartig zijn. In strijd met de oorspronkelijke bedoeling! Van oorsprong is de sociale gedachte internationaal, niet nationaal. Het wordt tijd dat internationale aspect in het politieke centrum te plaatsen. Kosto en Pronk hebben elkaar hard nodig.

...en 110 miljoen landbouw-
huisdieren

Maar het verhaal is nog niet uit. Die 15 miljoen Nederlanders hebben enorm veel dieren om zich heen verzameld. Het aantal honden wordt op 1,5 miljoen geschat, het aantal katten zit ergens tussen de 0,5 en 1,0 miljoen. Dat is nog maar een kleinigheid vergeleken met het aantal landbouwhuisdieren. Dat is de 100 miljoen gepasseerd en beweegt zich in snel tempo naar de 110 miljoen. We zijn het land met de grootste auto-

dichtheid ter wereld (circa 130 per vierkante km) en de grootste dierendichtheid (circa 2600 per vierkante km).

Let wel, dat zijn alleen de gedomesticeerde dieren, de inheemse 'natuurdieren' zijn niet meegeteld. De uitbreiding van de veestapel is de laatste dertig jaar gigantisch geweest. Op sommige plaatsen heeft dat tot absurde toestanden geleid. In de Oostbrabantse gemeente Gemert bevinden zich op de 17.500 inwoners 17.800 stuks rundvee, 146.600 varkens en 1.332.640 stuks pluimvee. En nog steeds groeit de veestapel en in het verlengde daarvan de overtollige mest.

Omgekeerd evenredig aan deze drastische groei van de landbouwhuisdieren heeft zich de stand van de inheemse 'natuurdieren' ontwikkeld. Het aantal soorten is sterk verminderd en per bedreigde soort is het aantal exemplaren weer afgenomen. In de jaren dertig waren er in het Rijnmondgebied nog zo'n 1000 zeehonden en in de Waddenzee nog zo'n 1500, nú niet één meer in het Rijnmondgebied en in de Waddenzee nog maar enkele honderden.

Je kunt die drastische groei van de veestapel goed waarnemen in het Nederlandse landschap. Dat is trouwens geen landschap meer, maar een *landbouwschap*. Veeteelt en landbouw overheersen de rest. De bossen verzuren; in Oost-Brabant, Noord-Limburg, de Gelderse vallei en grote delen van Overijssel en de Achterhoek hangt die prikkelend weeë, misselijkmakende lucht van allerlei nitraatverbindingen die vrij in de lucht worden uitgestoten. Ons land komt om in stront en stank.

Als de politiek ergens een taak

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

heeft dan hier. Maar dan moeten heel wat weerstanden worden overwonnen. Het Groene Front is een machtige belangenorganisatie – veruit de machtigste in Nederland –, die er steeds weer in is geslaagd om iemand uit zijn kringen op de ministerszetel van Landbouw en Visserij te krijgen. Tot voor kort kon die minister zich beperken tot het uitvoeren van wat boeren en vissers wilden. Bij de vissers is dat een klein beetje veranderd, maar bij de boeren is de lobby nog ijzersterk. Pas de laatste jaren biedt de minister enig tegenspel.

Wat er vanuit ecologisch gezichtspunt moet gebeuren, is gauw verteld: een geleidelijke en tegelijk drastische inkrimping van de veestapel, aanzienlijke verkleining van landbouwarealen, herbobossing, ontzuring van de bodem en herstel van de kwaliteit van het oppervlaktewater, de inrichting van natuurgebieden van voldoende omvang om zich zelfstandig te ontwikkelen tot duurzame ecosystemen, bufferzones tussen woongebieden en agrarische gebieden die voor een deel een recreatiebestemming kunnen krijgen en vooral: uitoefening van de agrarische industrie binnen ecologische randvoorwaarden.

Politiek gezien is dat een gigantische operatie met tal van valkuilen en hindernissen. Als een minister al kan uitglijden op een vis te veel, hoe kan hij zich dan staande houden op een al maar groeiende mesthoop?

Nu heeft een aantal heren met klinkende namen zich verenigd in een werkgroep 'Duurzaam samengaan van landbouw, natuur en milieu'. Ik noem de namen van

de oud-ministers Mansholt, Nijpels en Winsemius, de RABO-topman Wijffels, de oud-directeur van de Directie Landbouwkundig Onderzoek De Zeeuw en verder mensen die veel belangrijker zijn dan ik, maar van wie ik de namen verder maar onvermeld laat. Het gaat tenslotte niet om de namen, maar om de inhoud van het rapport van de werkgroep. Het rapport zegt dat de activiteiten van landbouw strikt gescheiden moeten worden van de activiteiten van milieubeheer en aan strenge milieu-eisen moeten worden onderworpen. Men denkt daarbij aan *high-tech* landbouw in gesloten systemen, zoals nu al het geval is in sommige sectoren van de glastuinbouw. De intensieve veehouderij moet gebruik gaan maken van schone, ammoniakvrije stallen. Voor het jaar 2000 moet de landbouw schoon zijn en de oppervlakte natuurgebied verdubbeld.

Voor deze plannen valt veel te zeggen en ontegenzeggelijk getuigen ze van moed en inzicht. Toch plaats ik enkele kanttekeningen.

– Het is goed boeren niet langer op te schepen met het probleem van natuurbehoud. Dat voorkomt verdere conflicten tussen natuurbeschermers en boeren. Maar er is ook een keerzijde. Betekent dat niet dat de ontwikkeling van de intensieve landbouw en veeteelt gewoon doorgaat op de plekken die daarvoor bestemd zullen worden? Is dat een gewenste ontwikkeling? Is daarbij gedacht aan het welzijn van het landbouwhuisdier? Moeten nu juist niet de intensieve landbouw en veeteelt in hun ontwikkeling

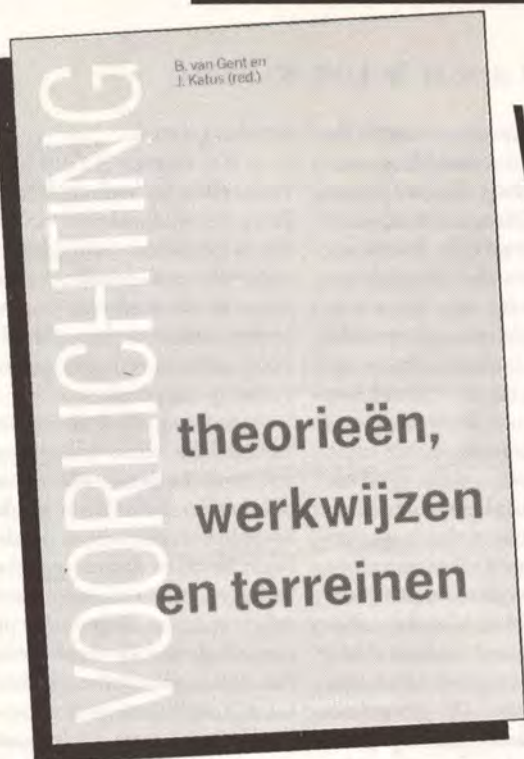
worden geremd?

– Wat moeten we ons precies voorstellen bij 'natuurgebieden'? Een soort wildparken? Hoe kun je die in ons kleine landje met zijn open waterhuishouding afbakenen van de landbouw- en veeteeltgebieden? Is er wel plaats voor zulk soort natuurgebieden van enige omvang?

– Aan wie wordt de rekening van de schadeloosstelling gepresenteerd? Toch niet alleen aan de boeren, hoop ik. De consument heeft hier evenveel schuld als de boer. Ik vrees dat er gigantische bedragen zullen moeten worden vrijgemaakt om de gedurfde plannen van de werkgroep te realiseren. Dat is geen reden om ze niet tot uitvoer te brengen, maar wel om het publiek nu reeds te overtuigen van de offers die zullen moeten worden gebracht om tot werkelijk natuurherstel te komen.

Ik heb begrepen dat men op 'Landbouw' het rapport vriendelijk heeft ontvangen en vervolgens als onuitvoerbaar in een la heeft geschoven. Politici, wordt wakker! De verloedering van het Nederlandse landschap moet worden gestopt. Het Groene Hart van Holland, dat volgens minister Alders moet worden gespaard bij toekomstige woningbouw, bestaat helemaal niet: wel als open ruimte, niet als groen hart. Als groen hart moet het nog worden gevormd. Als 'Landbouw' zijn zin krijgt, komt daarvan niets terecht en blijft alles bij het oude.

GERRIT MANENSCHIJN



B. van Gent en J. Katus

Een standaardwerk waarin de nieuwste ontwikkelingen en inzichten zijn verwerkt.

In een complexe samenleving als de onze is de behoefte aan goede voorlichting op vele terreinen groot. Goede voorlichting is sterk afhankelijk van het vakmanschap van de voorlichter. Dit boek wordt vooral gewaardeerd omdat het een verbinding legt tussen de theorie en praktijk van het voorlichtingswerk.

*Derde herziene druk
214 pagina's, f 51,20
ISBN 9014044011*



Bohn
Stafleu
Van Loghum

VOORLICHTING

Theorieën, werkwijzen en terreinen

Inhoudsopgave:

Deel I - Theorieën

- Inleiding
- Voorlichting en voorlichtingskunde
- Voorlichtingswerk en fasentheorie
- Voorlichting en ethiek

Deel II - Werkwijzen

- Inleiding
- Het tweegesprek in de voorlichting
- Groepswork in de voorlichting
- Mediale voorlichting

Deel III - Terreinen

- Inleiding
- Landbouwvoorlichting
- Gezondheidsvoorlichting
- Wetenschapsvoorlichting
- Milieuvorlichting

Personenregister
Zakenregister
De auteurs

Bestellingen:

Intermedia, Postbus 4,
2400 MA Alphen aan den Rijn
Telefoon (01720-) 66811
In België:
Distybo, Santvoortbeeklaan
21-23, 2300 Deurne
Telefoon 03-3600211

*Ook verkrijgbaar via de
boekhandel.*

'Geconstateerd kan worden, dat er in het algemeen een zekere malaise is in het politieke bedrijf. De ledentallen van de politieke partijen in ons land blijven vrij stabiel of nemen te weinig toe. Er is te weinig medewerking voor het partijwerk, het kader dreigt te verouderen, de geschooldheid wordt geringer, vergaderingen worden slecht bezocht. Openbare vergaderingen worden vrijwel niet meer gehouden en de bereidheid om het partijkiezen in het openbaar te demonstreren vermindert. Ook de innerlijke samenhang binnen een politieke partij wordt duidelijk losser.' Aldus Eibert Meester, algemeen secretaris-penningmeester van de PvdA, in het begin van de jaren zestig.¹

'Het politieke bedrijf maakt op menigeen een gelaten indruk, niet in de laatste plaats vanwege een gebrek aan zichtbare betrokkenheid bij de ernstige problemen van deze tijd, zoals werkloosheid, armoede, milieueval en criminaliteit. [...] Ondanks verschil in programma's en prioriteiten vertoont het beeld van de verschillende politieke stromingen ook overeenkomsten. De kaders lijken soms vastgeroest, de posities onbewegelijk, het besluitvormingscircuit sterk in zichzelf gekeerd.' Aldus het PvdA-rapport *Bewogen beweging* uit 1988.

Deze twee citaten omspannen een periode van bijna dertig jaar. Moeten we concluderen dat een zekere mate van vervreemding tussen politiek en publiek in deze periode een vast bestanddeel van onze politieke orde uitmaakt? Of dat er wellicht sprake is van een conjunctuurverloop in belangstelling voor het politieke domein, met een baisse in 1960 en 1990? Of dat in beide jaren een vermoeide en uitgeregeerde elite reikhalzend uitziet naar vers bloed?

Het vak van de politiek



FRANS BECKER
PAUL KALMA

*Coördinator van
de Stichting Vormingswerk PvdA
respectievelijk directeur van
de Wiardi Beckman Stichting*

Ongetwijfeld bevat elk van deze veronderstellingen enige waarheid. Maar wat we in dit artikel willen benadrukken, is dat de politieke partijen vanaf het eind van de jaren zestig geconfronteerd worden met *externe* maatschappelijke ontwikkelingen die hun traditionele plaats en functie in het geding brengen. Zeker, tussen onze beide peildata bestaan aanzienlijke verschillen: toen de nadagen van een hecht verzuild systeem waarin politieke, sociale en culturele activiteiten per zuil waren georganiseerd; nu een meer autonome politieke sector, waarin de politiek geen groot avontuur meer is, maar eerder een geprofessionaliseerde beleidsmachine². Maar de continuïteit schuilt in de geleidelijke afbrokkeling van de intermediaire functie van partijen tussen publiek en overheidsbeleid. Wat zich in het begin van de jaren zestig al begon af te tekenen, ligt nu in alle duidelijkheid op tafel: een verschuiving van actieve massapartijen naar wat ingeslapen kaderpartijen, die tal van vragen oproept over effectiviteit en legitimiteit van het politieke bedrijf. In de Partij van de Arbeid heeft Nieuw Links deze problematiek een tijd lang aan het oog onttrokken; thans manifesteert zij zich in deze partij heftiger dan elders.

In dit artikel willen wij deze stelling nader toelichten. Daarbij confronteren we de ontwikkeling zoals wij die zien, met de wijze waarop de afgelopen decennia in de PvdA zelf over organisatie en organisatie-verandering is nagedacht. We besluiten het artikel met enkele stellingen, bedoeld om het lopende debat over politieke partijen te stimuleren en vooral te verbreden.

De neergang van massapartijen
Rond 1960 werd een aantal gevolgen zichtbaar van de naoorlogse

economische ontwikkeling en de opbouw van de verzorgingsstaat voor het politieke bedrijf en de politieke partijen. De oude politieke ideologieën hadden voor een aanzienlijk deel aan herkenbaarheid verloren; sterker, het einde van de ideologie als zodanig kon al door Daniel Bell worden aangekondigd. De rolverdeling tussen oppositie en regeringspartijen was vervaagd, nu in een belangrijk aantal landen de vanouds oppositionele en veranderingsgezinde socialistische partijen aan de politiek van herstel en opbouw van de verzorgingsstaat hadden deelgenomen.

Verder had de sociale structuur van de Westerse maatschappijen zich wel heel anders ontwikkeld dan de oude socialistische theorie had voorspeld. Een traditioneel op de arbeidersklasse gestoelde beweging als de sociaal-democratie stond voor een dubbel probleem: hoe de sterk in omvang toegenomen middenklassen te bereiken, en hoe een formule te vinden om een steeds minder homogene, gefragmentariseerde arbeidersklasse aan te spreken. En ten slotte leek de maatschappelijke ontwikkeling voor kortsluiting te gaan zorgen tussen de waardenoriëntaties van de traditionele politieke stromingen en het consumptisme van de bewoners van de welvaartsstaat. De afstand tussen jeugd en gevestigde politieke orde vormde al een bron van onderzoek en onbehagen.

Deze problemen werden rond 1960 duidelijk zichtbaar. Ze vormden de achtergrond voor pogingen om de sociaal-democratie programmatisch en organisatorisch op een wat andere leest te schoeien (zie verderop). Daarnaast diende zich echter een aantal nieuwe problemen aan. Deze kwamen pas in de jaren zestig en zeventig tot volle ontwikkeling en raakten alle politieke partijen eigenlijk in gelijke mate.

In de eerste plaats nam, op basis van de toegenomen materiële welvaart, de *emancipatie van de burger* een grote vlucht. Het politieke bestel kwam in beweging en de bestaande wijze van machtsuitoefening werd, ook buiten de politiek, ter discussie gesteld. Inspraak, actiegroepen, conflicten tussen *top* en *basis* van maatschappelijke organisaties, het zijn vaste ingrediënten van onze politieke cultuur geworden. Het is allemaal al vaak beschreven, ook door beoefenaars van de wetenschap, maar het is

een journalist, H.J.A. Hofland, geweest die deze ontwikkeling het meest treffend onder woorden heeft gebracht: *dekolonisering van het dagelijks leven, emancipatie van het deelbelang*.³

Voor de positie van politieke partijen had een ander ingrijpende gevolgen. De burgers werden als kiezers minder *betrouwbaar*. Ze gingen zich tegenover partijen als kritische consumenten gedragen en wisselden van partij als hen dat zo uitkwam (de zevende kiezer). Verder zochten en creëerden ze andere kanalen om hun belangen en aspiraties politiek tot uitdrukking te brengen. Actiegroepen en bewegingen betraden in voorheen ongekende mate het politieke toneel; gevestigde organisaties verfienden hun technieken om de overheid, vaak buiten de politieke partijen om, onder druk te zetten.

In de tweede plaats moet gewezen worden op de *sterke groei van overheid en overheidsapparaat* in deze periode. De overheidsbemoediging met het maatschappelijk leven nam een grote vlucht. Die toename vond plaats onder invloed van sociale verlangens, zoals die door de arbeidersbeweging waren geuit, maar hing ook samen met de behoefte van een moderne markteconomie aan overheidsinterventies. Resultaat was een omvangrijk en gecompliceerd bureaucratisch apparaat; geen autonoom sturingscentrum van de samenleving, maar op de verschillende, onderling gescheiden beleidsterreinen sterk met de (georganiseerde) samenleving vervlochten.

In deze ontwikkeling past ook een afnemende betekenis van de ideologie als richtsnoer en grondslag van beleid. Het *grand design* ging ontbreken; het politieke bedrijf werd een betrekkelijk autonome instelling waar *beleid* wordt geproduceerd: een gespecialiseerde, professionele bezigheid.⁴ De professionalisering, die zich overigens ook in andere sectoren van de maatschappij voordeed, bracht een zeker isolement van de politiek met zich mee. Van den Berg spreekt in dit verband van een *kaasstolp* die over de (landelijke) politiek is geplaatst.

De kloof tussen politiek en samenleving manifesteert zich ook in een versmalling van de rekruteringsbasis van, bijvoorbeeld, leden van de Tweede Kamer. Gesproken kan worden van een 'versnelde versmalling tot betrekkelijk bevoorrechte groepen: naar milieu, opleiding en beroep, die zich tezamen *full-time*, los van maatschappelijke organisaties – en

1. E. Meester, *De partij van morgen. De Partij van de Arbeid gaat zich vernieuwen*, Amsterdam, 1964, p. 10–11.

2. Vgl. J.W. de Beus e.a., *De ideologische driehoek. Nederlandse politiek in*

historisch perspectief, Meppel, 1989, p. 56–60.

3. Vgl. H.J.A. Hofland, *Tegels lichten, of ware verhalen over de autoriteiten in het land van de voldongen feiten*, Amsterdam, 1972.

4. Vgl. J.W. de Beus, opus cit.; J. Bank, 'Van maatschappijbeschouwing naar beleidsnota', in: R.A. Koole (red.), *Het belang van politieke partijen*, Groningen, 1984, p. 62–73.

levensbeschouwingen onevenredig bedelend – terugtrekken op het Binnenhof en de Kamer maken tot wat zij nu is: de werkplaats van beroepspolitici die hun politieke legitimiteit – bij gebrek aan maatschappelijke worteling – eenzijdig moeten ontlenen aan de effectiviteit waarmee zij problemen oplossen en compromissen sluiten. Een te smalle basis, althans vergeleken met de periode tussen 1900 en 1970. De vraag is: kan het heel anders?⁵ De vraag is ook: begint deze tendens zich inmiddels niet ook in de lokale politiek af te tekenen?

Bij de rekrutering en selectie van volksvertegenwoordigers – één van hun belangrijkste functies – hebben de politieke partijen nog steeds een monopoliepositie. Op andere terreinen hebben zij aan betekenis ingeboet. In algemene zin is er sprake van een teruglopende organisatiegraad in de Nederlandse politiek: de Partij van de Arbeid vormt daarop geen uitzondering. De betekenis van het lidmaatschap van een politieke partij is veranderd. Een aantal functies die partijen vroeger voor hun leden hadden – informatieverschaffing, scholing en ontwikkeling, ombudsfunctie – zijn inmiddels onderdeel geworden van de dienstverlening van de verzorgingsstaat of overgenomen door andere instellingen. Schiep vroeger iedere zuil haar eigen openbare sfeer, tegenwoordig opereren alle politieke partijen onder dezelfde felle lampen van de openbaarheid.

Omgekeerd hebben de leden ook een andere betekenis voor partijen gekregen. In veel Europese landen zijn partijen niet meer volledig afhankelijk van de financiële bijdragen van hun leden. Ze worden, soms voor bepaalde taken, door de overheid gesubsidiëerd. Waren kaderleden bij het ontstaan van massapartijen degenen die bij de verkaveling van het politieke landschap een cruciale rol vervulden, en bleven zij later een intermediaire rol tussen politici en publiek vervullen, nu zorgt de televisie voor een rechtstreeks contact tussen politici en hun achterban. Een *personalisering* van de politiek is hiervan het gevolg.

De traditionele partijorganisatie, zo kan men stellen, is geen belangrijke politieke machtsbron meer.⁶ En de sociaal-democratie, die altijd juist haar kracht in massaorganisatie heeft gezocht en gevonden, wordt wat dat betreft hardhandig met de *wet van de remmende voorsprong* geconfronteerd.

De partij van morgen

De overrompelende opkomst van Nieuw Links in de jaren zestig heeft grotendeels aan het oog onttrokken dat al vanaf 1959 binnen de PvdA het nodige werk is verzet om te komen tot een heroriëntatie in program, politieke strategie en interne organisatie. Daarbij speelden algemene tendensen zoals hierboven aangegeven een rol, maar waren ook specifieke factoren van invloed: de ervaringen met de rooms-rode coalities bij voorbeeld, en het leiderschap van mensen als Vondeling en Den Uyl.

Een sterk ideologische partij was de PvdA in de jaren vijftig al niet. De ontideologisering van het socialisme vond in Den Uyl een fervent voorstander, getuige zijn bijdragen aan *Socialisme en Democratie* uit die jaren. Maar in de oppositiejaren 1959-1963 deed zich het gebrek aan onderscheidend politiek profiel wel duidelijk voelen. Uit onvrede over deze zwakke politieke profilering ontstond *Om de kwaliteit van het bestaan*: niet als nieuwe ideologie, maar als een *eigen* sociaal-democratisch project voor de verdere vormgeving van de verzorgingsstaat. Ondanks aanvankelijk gering electoraal succes hebben deze opvattingen tot in de jaren tachtig het centrale paradigma van de sociaal-democratie gevormd.

Om de vervlaking in de politiek tegen te gaan en het contact tussen kiezers en gekozenen te versterken werd in PvdA-kring bovendien gezocht naar vernieuwing in de staatsrechtelijke sfeer. In 1963 werd de commissie *Parlementaire democratie* onder voorzitterschap van Burger ingesteld, die zich over het kiesstelsel, het twee-kamerstelsel en het contact tussen kiezers en gekozenen moest buigen. In haar eindrapportage, *Het Nederlandse parlementaire stelsel* (1965), wees de commissie als één van de belangrijkste problemen van dat stelsel de ondoorzichtigheid van de politiek, in het bijzonder bij de regeringsvorming, aan. Ze bepleitte daarom een ander kiesstelsel, gericht op meerderheidsvorming en samenwerking tussen politieke groeperingen: een gemengd districten- en evenredigheidsstelsel. Verder diende de verhouding tussen oppositie en regering verhelderd te worden. 'De aanwezigheid van een consequente maar constructieve oppositie kan er veel toe bijdragen het parlementair debat te levendigen en dus interessanter te maken.'⁷ Hier zien we een voorafschaduwing van de later door Nieuw Links bepleite polarisatiestrategie.

Tenslotte veranderde in de periode 1959-1965

5. J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede-Kamerleden tussen 1849 en 1970*, Weesp, 1983, p.259.
6. S. Bartolini, 'The membership of

mass parties: the social democratic experience', in: H. Daalder and P. Mair, *Western European party systems: continuity and change*, London, 1983, p.177-221.

7. *Het Nederlandse parlementaire stelsel*, Rapport van de commissie Parlementaire Democratie van de Partij van de Arbeid, Amsterdam, 1965, p.29-30.

de stijl van optreden en werden er meer en minder vergaande voorstellen gedaan tot aanpassing van organisatie en werkwijze van de PvdA. Illustratief is de beoordeling van de verkiezingscampagne en -uitslag van 1963. De PvdA leed met een verlies van vijf zetels een gevoelige nederlaag. In de daaropvolgende discussie in *Socialisme en Democratie* overheerste kritiek op de vorm van de campagne. Deze had teveel de socialistische familiesfeer geademd. Ook was de toon volgens sommige critici te betweterig en scherp geweest, de presentatie van de voormannen ongelukkig: Vondeling met *de afgemeten precisigheid van de hoogleraar* en Suurhoff met *de brutale felheid van de vakbondsbestuurder*, die zijn bijval verspeelde omdat hij zoveel rookte.⁸

Ook lijsttrekker Vondeling zelf had kritiek. Hij bepleitte een gepast gebruik van verkiezingsonderzoek, een aansprekend leiderschap en een simpele, heldere, dicht bij de kiezers staande campagne. Hij was daarmee een exponent van degenen die een gematigde modernisering en vernieuwing van de PvdA voorstonden. De opkomst van de televisie speelde daarbij een rol. Bovendien begon de binding tussen geloofsovertuiging en politiek handelen zwakker te worden. De PvdA moest zich weliswaar meer inspanning getroosten om de eigen achterban vast te houden, maar zag tegelijkertijd grote mogelijkheden voor een nieuwe doorbraak. Daartoe moesten de banden tussen de Rooie-Familieleden worden geslaakt. Was het niet typerend dat Vondeling in 1963 Burger als fractievoorzitter opvolgde, en de doorgebroken katholiek Sjeng Tans in 1965 de vakbondsmen Suurhoff als partijvoorzitter?

De verbetering van de interne partij-organisatie bevond zich sinds 1959 onder de hoede van de commissie *Interne partijdemocratie*, die tot taak had te bestuderen 'of, en zo ja, welke maatregelen dienen te worden genomen om de democratie binnen de partij te vergroten en de invloed van de leden en de binding tussen leiding en leden te versterken'. De commissie meende inderdaad dat er aan de partijdemocratie het een en ander viel te verbeteren en deed in de daaropvolgende jaren voorstellen voor wijziging van de kandidaatstellingsprocedures (van referendum naar kandidaatstelling via een onafhankelijke commissie), de cumulatie van functies en het functioneren van partijraad en partijcongres. Kern van de voorstellen vormde een splitsing van politieke en organisatorische zaken. In 1963 en 1964 gin-

gen bovendien voorzitter Suurhoff en secretaris Meester de boer op om het partij kader te doordringen van de noodzaak van vernieuwing. Na een nota aan het partijbestuur te hebben voorgelegd organiseerden zij een vijftal kadervergaderingen waar het vernieuwingsproject werd voorgelegd. De aldaar gehouden inleiding van Meester werd samengevat in een brochure, *De partij van morgen. De partij van de Arbeid gaat zich vernieuwen*.

De achtergrond voor het initiatief van Meester en Suurhoff werd gevormd door de toenemende discussie over het functioneren van de democratie. Centrale thema's daarbij waren de groeiende afstand tussen kiezers en gekozenen en de afnemende belangstelling voor het politieke bedrijf. Deze ontwikkeling is niet te keren en het heeft dan ook geen zin terug te grijpen op oude en verouderde organisatiepatronen, aldus Meester. 'De partij van morgen zal moeten zijn een politiek service-instituut, ten behoeve van miljoenen kiezers, gevormd door honderdduizenden direct meelevende en medeverantwoordelijkheid dragende partijleden. Een partij, open en soepel van instelling, die niet alleen nu, maar ook in 1970 en 1980, met behoud van haar beginselen, zo nodig onder een andere naam, maar als socialistische partij, toenemende invloed verkrijgt onder nieuwe generaties.'⁹

Meer aandacht voor kiezersonderzoek en moderne presentatie, o.a. in radio- en televisie-uitzendingen, campagnes in een nieuwe stijl, betere verzorging van de *public relations*, concentratie van de periodieken, intensivering van de scholing, verjonging van het kader en van de eigen volksvertegenwoordigers, versterking van de internationale solidariteit en een ledenwervingsprogramma: ziedaar de onderdelen van het door Meester c.s. voorgestelde moderniseringsprogramma.

De betekenis van Nieuw Links

De PvdA reageerde in de eerste helft van de jaren zestig dus wel degelijk, zij het behoedzaam, op de veranderde plaats van de politiek in de verzorgingsstaat. Men koos voor een voorzichtige nieuwe profilering en dito strategie, mede ingegeven door de ervaringen met de coalitie-kabinetten in de jaren vijftig, en trachtte nieuwe communicatiemiddelen en organisatiepatronen te ontwikkelen om de relatie tussen kiezers en gekozenen te versterken. Een rustige modernisering van stijl als vervanging van de Rooie-Familietraditie moest een verdere verbreding

8. *Socialisme en Democratie*, 20ste jaargang, 1963, p. 604 resp. p. 599.

9. E. Meester, opus cit., p. 11-12.

van de kiezersaanhang bevorderen. Tegelijkertijd hield men vast aan de partijorganisatie als belangrijkste schakel tussen maatschappij en overheid: men zocht naar wegen om daarbinnen het contact tussen leiding en leden te verbeteren.

Deze bescheiden vernieuwingspogingen vielen in deze periode in dorre aarde. Het politieke klimaat leek er eenvoudig niet rijp voor, de PvdA evenmin. Sommige voorstellen werden niet uitgevoerd, andere hadden niet het effect dat ermee werd beoogd. Een veranderd politiek klimaat en de politieke betrokkenheid en preoccupaties van een nieuwe generatie zorgden nog maar enkele jaren later voor de vernieuwing van de PvdA die de oude partijleiders niet tot stand hadden weten te brengen.

De inzet van Nieuw Links lag zowel op inhoudelijk, op strategisch, als op cultureel terrein. Ze wilde meer scherpte en helderheid in de Nederlandse politiek brengen. Maatschappelijke conflicten moesten duidelijk herkenbaar in de politieke arena worden uitgevochten, en dat dan met elan, met een aansprekende stijl. Inhoudelijk betekende dat een aanscherping, geen herziening van de koers van de PvdA. Strategisch werd gekozen voor polarisatie in het politieke krachtenveld, met duidelijke afspraken en keuzemogelijkheden voorafgaand aan de verkiezingen. Binnen de PvdA doorbrak Nieuw Links met haar optreden een brave en volgzame cultuur. Gezagsdragers dienden sterker dan voorheen ter verantwoording te worden geroepen, de interne partijverhoudingen moesten worden gedemocratiseerd.

Dat laatste betekende: het vergroten van de participatiemogelijkheden van de leden, grotere onafhankelijkheid en versterking van de partijorganisatie ten opzichte van de gekozen vertegenwoordigers en een grotere invloed van plaatselijke leden en gewesten op de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer. Om aansluiting te vinden bij de buitenparlementaire beweging en het contact tussen burger en overheid te verbeteren diende de PvdA zich niet alleen als een *bestuurderspartij* op te stellen, maar tegelijkertijd *actiepartij* te worden.

Door het optreden van Nieuw Links slaagde de PvdA er inderdaad in om aansluiting te vinden bij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en bewegingen in de jaren zeventig. Nieuwe politieke issues drongen betrekkelijk snel door tot de sociaal-democratische politieke agenda. Op wat langere termijn heeft het vernieuwingsproces echter para-

doxale gevolgen gehad. Dat betreft allereerst de beoogde hergroepering van het politieke krachtenveld. De verschillende pogingen om het politieke polderlandschap te veranderen in een berggebied zijn niet erg succesvol geweest. Het streven naar polarisatie heeft niet de gewenste tweedeling teweeggebracht, maar juist de vorming van een nieuwe en tot nog toe succesvolle politieke formatie in het centrum, het CDA, bevorderd. Tegelijkertijd liep het veranderingsmodel dat in de jaren zeventig opgeld deed, een gecombineerde strategie van partij en maatschappelijke bewegingen, op een mislukking uit.

Op het gebied van de interne partijorganisatie heeft het optreden van Nieuw Links eveneens tot uitkomsten geleid die niet beoogd waren. De in het begin van de jaren zestig gewenste verjonging vond inderdaad plaats. Een nieuwe generatie nam in betrekkelijk korte tijd een aantal leidende posities over en bracht een ingrijpende cultuurverandering tot stand. Als democratiseringsproces verliep deze generatiewisseling echter minder voorspoedig. Het streven om de participatie van de leden te vergroten, is niet gerealiseerd. Intussen is het kader wel eenzijdiger van samenstelling geworden: betrekkelijk hoog opgeleid, in vele gevallen werkzaam in de collectieve sector¹⁰. Vormde het aantreden van dit nieuwe type kaderleden aanvankelijk een opening naar nieuwe maatschappelijke groepen en bewegingen, al spoedig ontstonden problemen omdat het kader onvoldoende representatief bleek voor de leden en kiezers van de PvdA.

Een tweede element van het democratiseringsstreven vormde de versterking van de partijorganisatie, de vereniging, tegenover de *bestuurders*. In eerste instantie slaagde Nieuw Links er inderdaad in om op dit punt successen te behalen, maar op langere termijn heeft de professionalisering van het politieke bedrijf zich doorgezet en is de positie van de volksvertegenwoordigers, voor zover zij al was aangetast, weer versterkt. Zonder gevolgen is het streven van Nieuw Links op dit punt overigens niet geweest: gedurende lange tijd – en hier en daar duurt dat nog voort – is een zeer gespannen verhouding geschapen tussen de *basis* en de *baasjes* en heeft zich een cultuur van scherpe onderlinge controle ontwikkeld. De open opstelling ten opzichte van de *nieuwe sociale bewegingen* is zo hand in hand gegaan met de ontwikkeling van een betrekkelijk gesloten vechtcultuur

10. Zie bijvoorbeeld: Eindrapport Commissie Meerjarenramingen en partijorganisatie, Amsterdam, 1979.

ten opzichte van elkaar, de rest van de maatschappij en andere politieke stromingen: verzuiling zonder pacificatiepolitiek.

Verzuild denken

Een dergelijke kritische terugblik op de periode van Nieuw Links kan al lang geen aanspraak meer maken op originaliteit. In de PvdA is in de loop van de jaren tachtig een buitengewoon kritisch beeld over de eigen organisatie ontstaan. Kon deze kritiek aanvankelijk alleen in verspreide artikelen en rapporten worden aangetroffen¹¹, later werd ze tot officiële visie verheven – getuige bijvoorbeeld de instelling in 1986 van bestuurscommissies die niet alleen de programmatische, maar ook de strategische en organisatorische vernieuwing van de PvdA moesten voorbereiden. Daden bleven echter, ondanks een tweetal kritische rapporten (*Bewogen beweging, Politiek à la carte*), uit. De vorig jaar ingestelde commissie–Van Kemenade lijkt nu de taak toe te vallen, deze organisatorische impasse te doorbreken.

Genoemde kritiek, die de laatste tijd verder gevoerd werd door een teruglopend ledental, een verminderde belangstelling voor interne partijactiviteiten en zeer ongunstig verlopen gemeenteraadsverkiezingen, kan als volgt worden samengevat. De organisatiecultuur, zo luidt thans de heersende opvatting, is te gesloten – zowel als gevolg van een jarenlang verblijf in de oppositie op nationaal niveau, als van een te intensieve aandacht voor interne aangelegenheden. Er is onvoldoende contact met ontwikkelingen in de rest van de samenleving. De basis voor selectie van vertegenwoordigers en bestuurders is te smal. De partij wordt voortdurend overbelast door organisatorische vraagstukken, waardoor onvoldoende ruimte bestaat voor het publieke debat. In bedrijfsvoering en werkwijze is een grondige aanpassing aan moderne maatstaven gewenst.

Op de juistheid van dit sombere beeld valt onzes inziens weinig af te dingen. Het gevaar bestaat echter dat men bij de verdere analyse van genoemde problemen en bij het zoeken naar oplossingen een te partij-*intern* gerichte invalshoek zal kiezen, waarbij de organisatorische problemen van de PvdA als typische PvdA-problemen worden geïnterpreteerd. Dat gebeurde, ondanks algemene verwijzingen naar

andere partijen, al in de tijd van Suurhoff en Meester, en klinkt ook nu door in de opvatting dat een (gesloten, onaanstekelijke) *partijcultuur* de oorzaak van vrijwel alle problemen vormt. E. Zahn merkt over deze typisch Nederlandse hebbelijkheid op: 'Nog steeds wordt de maatschappijverandering stromingsgewijs verkend. De grote partijen trachten op basis van commissierapporten tot hun visie te komen, de zoveelste nieuwe koers te bepalen en deze vervolgens uit te dragen. [...] Als vanouds worden de vraagstukken van de maatschappij als een onderdeel van de eigen partijpolitieke problematiek benaderd. Dat is geen nawerking, maar eerder een voortbestaan van verzuiling.'¹² Een doorbreking van dit *verzuilde* denken begint met het serieus nemen van de op zichzelf gemakkelijk neergeschreven constatering dat de organisatorische problemen waarmee de PvdA worstelt, zich in alle grote politieke partijen voordoen. Ze zijn voor een groot deel het gevolg van *externe* maatschappelijke ontwikkelingen, en kunnen dus moeilijk tot interne aangelegenheden worden gereduceerd. Hooguit manifesteren deze problemen zich in de PvdA krachtiger dan elders, onder invloed van de vergaande veranderingen die Nieuw Links indertijd doorvoerde en van het belang dat de sociaal-democratie van oudsher aan (een sterke, later een democratische) organisatie heeft gehecht. Onze centrale stelling luidt met andere woorden dat de interne problemen waarmee de PvdA worstelt, niet los kunnen worden gezien van de veranderingen in plaats en functies van politieke partijen in het algemeen. Dat laat overigens onverlet de interne culturele en persoonlijke factoren die in de PvdA zelf een rol hebben gespeeld.

Tegen deze achtergrond, en in aansluiting op wat we eerder in dit artikel over de positie van politieke partijen schreven, formuleren we tot slot een tweetal stellingen, die het debat over de organisatorische vernieuwing van de PvdA zouden kunnen stimuleren. Daarbij willen we de situatie waarin de partijen in ons land verkeren, overigens niet ernstiger voorstellen dan zij is. Wie meent dat de rol van politieke partijen min of meer is uitgespeeld¹³, kan dat alleen doen door de huidige werkelijkheid af te meten aan een *mythe*, namelijk die van de partij als centrale schakel tussen maatschappij en staat en als enige hoeder van het algemeen belang. In feite, zo stelt de

11. Vgl. bijvoorbeeld B. Tromp, 'Socialisme, organisatie en democratie', in *Socialisme en Democratie*, jaargang 33 nr.4, april 1976; G. Heyne den Bak, *Democratie in problemen*, Deventer, 1982.

12. E. Zahn, *Regenten, rebellen en reformators. Een visie op Nederland en de Nederlanders*, Amsterdam, 1989, p.23

13. Als voorbeeld: de bijdrage van P. Kuypers aan: P. Kuypers e.a., *Pretenties en partijen*, Amsterdam, 1990.

politicoloog Ruud Koole¹⁴ terecht vast, kan van een algemeen functie- en gewichtsverlies van politieke partijen niet gesproken worden, en hoeft een partij niet aan alle klassieke idealen te voldoen om in deze tijd goed te functioneren.

Wel onderschat Koole met deze laconieke opstelling onzes inziens een aantal specifieke problemen waarmee partijen, onder invloed van de eerder genoemde ontwikkelingen, worden geconfronteerd.

Politiek vakmanschap

Onze eerste stelling luidt dat de interne organisatie van politieke partijen onvoldoende is toegesneden op de veranderingen die zich in hun omgeving hebben voltrokken. De vanzelfsprekende en hechte band die gekozen bestuurders en volksvertegenwoordigers met hun partijen hadden, komt door die veranderingen ter discussie te staan.

Minder dan in het tijdperk van de verzuiling bieden die partijen houvast aan politici. In de eerste plaats wisselen, zoals gezegd, veel meer kiezers dan vroeger van voorkeur, en verloopt het contact met die kiezers veel minder dan vroeger via het actieve kader van partijen. In de tweede plaats verliezen partijprogramma's, met de ingroei van de vele emancipatiepartijen die we in Nederland gekend hebben en met het einde van de grote politieke ideologieën, hun vanzelfsprekendheid. Ook in andere opzichten, zoals de sterk toegenomen omvang van het overheidsapparaat en de internationale vervlechting van economie, politiek en cultuur, is de omgeving waarin partijen en hun vertegenwoordigers opereren, veel ingewikkelder geworden.

Dat alles dwingt tot een zekere versoepeling van de band tussen politici en partijen. De *trouw* aan een bepaalde partij, in de ogen van kiezers en kader, zal minder, en *vakmanschap* daarentegen meer op de voorgrond komen te staan. Politici zullen in toenemende mate op hun politieke en bestuurlijke kundigheden aangesproken worden: op hun communicatieve vaardigheden, dat wil zeggen op een open bestuursstijl en op het vermogen om met verschillende groepen in de samenleving contact te onderhouden; op inhoudelijke kennis respectievelijk het bezit van een generalistische instelling en een adequate gebruik van (netwerken van) deskundigen; op

politieke capaciteiten, zoals het vermogen tot afwegen en tot het overtuigend verdedigen van gemaakte keuzen; en op bestuurskracht, in het bijzonder waar het de omgang met de bureaucratie en met pressiegroepen betreft.

Men zou dit streven, in aansluiting op de feitelijke ontwikkeling waarnaar eerder werd verwezen, *professionalisering* kunnen noemen. Beter is het misschien om te spreken van toegenomen eisen van *professionaliteit* die aan politici moeten worden gesteld. Bedoeld is niet dat politici voortaan alleen *full-time* actief zouden mogen zijn, of dat het bedrijven van politiek per definitie betaalde arbeid impliceert. Dat zal vaak nodig zijn, omdat de zwaarte van de taak dat met zich meebrengt, maar onvermijdelijk is het niet. Het *vak* van politicus valt heel goed in deeltijd uit te oefenen, zoals politici het ook niet zonder de inhoudelijke en organisatorische steun van vrijwilligers zullen kunnen stellen.

Van politieke partijen wordt in de nieuwe omstandigheden dan ook niet gevraagd om zich tot volledig geprofessionaliseerde organisaties te ontwikkelen. Wat de PvdA betreft zal de verhouding tussen vereniging en gekozen bestuurders, tussen *vrijwilligers* en *professionals* grondig moeten worden herzien. Door veranderingen in het politieke bedrijf als hierboven geschetst (professionalisering, specialisatie, *van brede visie naar smalle marge*) is de grondslag ontvallen aan twee pijlers van het partijmodel van de jaren zeventig en tachtig: de vereniging als tegenwicht tegen bestuurders en volksvertegenwoordigers en als centrale schakel tussen politiek en maatschappij. De vereniging biedt niet meer in voldoende mate de gewenste verankering in de maatschappij en vormt geen adequate gesprekspartner meer voor bestuurders en volksvertegenwoordigers.

De uitholling van de positie van de *amateurs* in de politiek wordt op scherpe wijze geïllustreerd door de veranderde verhouding tussen *Amsterdam* en *Den Haag*. Enige jaren geleden kon nog geschreven worden dat het partijbestuur de Tweede-Kamerfractie hinderlijk voor de voeten liep. Op dit moment is het partijbestuur in deze verhouding geen factor van grote betekenis meer. Men kan de oorzaak daarvoor in termen van persoonlijke kwaliteiten zoeken, maar het is zinvoller om deze verschuivingen in ver-

14. Vgl. R. Koole, 'Politieke partijen op de drempel van de jaren negentig', in: I. Hartman en H. Vlug (red.), *Tussen burgerschap en eigenbelang. Participatie, legitimiteit en politieke vorming in de jaren '90*, Amsterdam/Leiden, 1989, p. 79-98.

band te brengen met de versterking van het professionele element in de politiek. Een soortgelijke verschuiving doet zich overigens in andere bestuurslagen voor, waar de professionals een grote voorgrond hebben genomen op de amateurs, en deze weer op de liefhebbers.

In deze omstandigheden zal, in de eerste plaats, de rekrutering, selectie en opleiding van politieke vertegenwoordigers anders geregeld moeten worden dan in menige partij, waaronder de PvdA, nu het geval is.

Daarbij zal de maatschappelijke verankering van partijen in deze selectie van kandidaten voor bestuurlijke lichamen tot uitdrukking moeten komen. 'De democratie zal selectionistisch zijn of ze zal niet zijn', zo luidt een beroemde uitspraak van de criminoloog en sociaal-democraat Bongers. Hij zei dat in een periode, de jaren dertig, toen het volkskarakter van veel partijen een gegeven was, en het er om ging om voor de politiek de nodige deskundigheid te mobiliseren. Vijftig jaar later gaat het niet alleen om die deskundigheid, en om de door sommigen verlangde openheid van de politiek voor *dwarse denkers*, maar vooral ook om het selecteren van mensen die partijen tot een werkelijke afspiegeling van de bevolking helpen maken; van mensen ook die in staat zijn om heel andere groepen aan te spreken dan de welvarende, meer of minder politiek geïnteresseerde middenklassen. Deze poging om kwaliteit en representativiteit te verzoenen, vereist veel aandacht voor het opsporen van talent en voor opleiding van kandidaat-politici. Een meer centraal geregelde kandidaatstellingsprocedure in de PvdA kan daarvoor wel betere voorwaarden scheppen, maar levert niet per definitie het gewenste resultaat op.

In de tweede plaats zullen partijen, nu de periode van de verzuiling definitief ten einde loopt, een nieuw *informatie-systeem* moeten ontwikkelen, dat hen voeling doet houden met wat er in de maatschappij leeft (contact met partijennoten in de verschillende maatschappelijke sectoren, organisatie en mobilisatie van deskundigheid). En in de derde plaats moet de forum- en debatfunctie van partijen worden versterkt. Niet omdat een goed gesprek het voeren van beleid kan vervangen, maar omdat het politiek debat in een gedemocratiseerde, gedifferentieerde samenleving onmisbaar is voor het bereiken van *samenhang* en *consensus*. Partijen zijn de plaats bij uitstek waar een vreedzame confrontatie van belangen, aspiraties en visies plaats moet vinden. Een dergelijke nadruk op open debat in plaats van op een gesloten partij-ideologie sluit binding van

politici aan een programma op hoofdlijnen overigens allerminst uit.

Politieke vertegenwoordigers komen in onze visie ook niet los van of boven de partijen te staan. Het Nederlandse kiesstelsel nodigt daar ook bepaald niet toe uit. Maar hun afhankelijke positie ten opzichte van die partijen wordt wel verruild voor een meer zelfstandige, waarbij aan de partijen, in inhoudelijk en in organisatorisch opzicht, een meer ondersteunende dan sturende en controlerende taak toevalt.

Dichter bij de burger, verder van de overheid

De tweede stelling die we zouden willen verdedigen, luidt dat aanpassing van de interne partijorganisatie niet genoeg is. Die aanpassing zal alleen dan aan haar doel beantwoorden, als daarnaast in meer directe zin bij de eerder aangeduide maatschappelijke ontwikkelingen, in het bijzonder de emancipatie van de burger en de sterke toename van overheidsinterventie, wordt aangesloten.

Wat die emancipatie betreft, moet de bestaande afstand tussen burgers en politici als te groot worden beschouwd. De exclusieve claims die partijen vroeger konden leggen op communicatie met en vertegenwoordiging van de burgers, vallen niet meer overeind gehouden. Er zal dan ook, zonder de bestaande vertegenwoordigende democratie aan te tasten, naar middelen moeten worden gezocht die een meer rechtstreeks contact tussen politici en electoraat mogelijk maken. Grootscheepse veranderingen in ons kiesstelsel kunnen daarbij, om praktische en principiële redenen, beter buiten beschouwing blijven. Eerder valt te denken aan de gekozen burgemeester, aan invoering van een (correctief) referendum en aan een groter gewicht van voorkeurstemmen bij verkiezingen.

Dergelijke institutionele veranderingen zijn echter niet genoeg. Politici zullen ook hun denken en handelen moeten veranderen en veel meer dan tot nu toe de blik naar buiten moeten richten. Ze zullen de gesloten bestuurlijke circuits moeten doorbreken en zich aan directe confrontaties met burgers moeten wagen. Ook dat stelt specifieke eisen aan kandidaatbestuurders en -volksvertegenwoordigers.

Is de afstand tussen burger en politiek te groot, en vormen partijen in hun huidige vorm in dit opzicht vaak een sta-in-de-weg, de afstand tussen politiek en overheid is eerder te gering. Met de sterke toename van overheidsinterventie in de afgelopen decennia zijn politiek en overheidsbeleid steeds sterker verwolchten geraakt. Politici identificeren zich in verregaande mate met *beleid*, ook al zijn ze het over rich-

ting en vorm van dat beleid meestal niet eens.

In die identificatie schuilt een gevaar. De overheid is niet het neutrale instrument dat politici, en zeker socialisten, er vaak in gezien hebben. De produktie van beleid (het Sociaal en Cultureel Planbureau spreekt terecht van overproduktie) heeft vaak niet het gewenste, en soms zelfs een tegengesteld effect. De toename van overheidsbemoedigen met de samenleving, in termen van regels, geld en ambtenaren, is op sommige terreinen van oplossing tot probleem geworden. Overheidsbureaucratieën blijken, net als grote particuliere ondernemingen trouwens, *gulzige* instellingen te zijn die een neiging tot automatische expansie en organisatorisch conservatisme vertonen.

In die omstandigheden verzandt het door ons bepleite vakmanschap al gauw in technocratie, als het niet aangevuld wordt met politieke creativiteit; met politiek als *kunst*, naast de hiervoor bepleite *kunde*. Grondslag van een dergelijke creativiteit is het besef dat de politiek niet alleen tegenover maatschappelijke deelbelangen, maar ook tegenover de overheid een eigen rol heeft te spelen. Het *oriënteren* van het beleid, zoals de politiek van oudsher geacht wordt te doen, behoort daartoe, maar ook de *beperking* van overmatige overheidsexpansie en de *bewaking* van de grenzen waaraan die overheid gebonden is. In de praktijk zal dat laatste moeten leiden tot een grotere aandacht voor de rechtsbescherming van burgers, voor de kwaliteit van de regelgeving, en voor de *output* van het beleid in het algemeen.

Overigens beseffen we dat een dergelijk richtsnoer niet in alle opzichten strookt met de hiervoor bepleite vermindering van de afstand tussen burger en politiek (referendum, gekozen burgemeester,

voorkeurstemmen). In het ene geval wordt van de politiek een grotere zorgvuldigheid en afstandelijkheid gevraagd, terwijl in het andere geval een popularisering van de politiek, en wellicht ook een zeker *populisme*, zullen optreden. Om maar een duidelijk voorbeeld te geven: in het ene geval heeft een partij als de PvdA meer politici als Herman Tjeenk Willink nodig, in het andere geval meer politici als Jan Schaefer en Marcel van Dam. Gezegend de partij die beide typen politici bijeen weet te houden.

Externe partijvernieuwing?

Het is verleidelijk om aan deze twee stellingen nog een derde toe te voegen. Als de gevolgen van de ontzuiling leidraad moeten zijn bij de intern-organisatorische vernieuwing van politieke partijen, dan moet ook externe partijvernieuwing niet bij voorbaat uitgesloten worden. Met reden kan de vraag gesteld worden of er geen inhoudelijke en organisatorische redenen zijn (vgl. de zwakte van de sociaal-democratische beweging in Nederland, in verhouding tot landen als Noorwegen, Zweden of Oostenrijk¹⁵), om het streven naar progressieve samenwerking met D66 en Groen Links opnieuw op de politieke agenda te zetten.¹⁶ Wat de confessionele middenpartijen in de jaren tachtig lukte, zou politiek links in de jaren negentig op z'n minst kunnen proberen – ook al zijn de perspectieven op korte termijn misschien niet gunstig.

Aan deze *externe* implicatie van het ontzuilingsstreven willen we ons niet onttrekken. Verkennende pogingen in die richting moeten ondernomen worden, en hoeven de hier bepleite interne reorganisatie allerminst in de weg te zitten.

15. Deze relatieve zwakte is niet alleen af te lezen aan het aantal kiezers dat een sociaal-democratische partij op zich weet te verenigen, maar ook aan de organisatiegraad van een sociaal-democratische vakbeweging en van andere verwante organisaties.

16. Vgl. de bijdrage van Paul Scheffer aan: C.J.M. Schuyt e.a., *Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal*, Amsterdam, 1991.

Weinig weerwoord, koppig doorgaan Over Karel van het Reve

GER VERRIPS

Redacteur van S & D

Geen schrijver heeft in ons land in de naoorlogse decennia zo actief en consequent partij gekozen in belangrijke politieke en intellectuele kwesties en zo duidelijk zijn sporen verdiend in de kritiek op bedenkelijke standpunten en redeneringen als Karel van het Reve. Ook al vanwege de helderheid en de onmiskenbaar persoonlijke stijl van zijn proza zal hij een goede kans maken te zijner tijd als de belangrijkste essayist in de Nederlandse literatuur van deze periode te worden beschouwd.

Betondorp

Karel van het Reve is algemeen bekend als een strijdvaardig anticommunist, weinigen zullen echter beseffen hoe ver hij zich daarvoor heeft moeten verwijderen van de gedachtenwereld waarin hij de eerste vijftientig jaar van zijn leven is gevormd.

Zijn ouders groeiden op in het Twentse proletariaat van het begin van deze eeuw. Zijn vader was wever, zijn moeder dienstbode bij een van de bekende textielbaronnen. Sedert de Eerste Wereldoorlog maakten zij deel uit van de radicale vleugel van de arbeidersbeweging. Vader Van het Reve, minstens zo bekend onder zijn pseudoniem Gerard Vanter, behoorde in de jaren twintig en dertig tot het kader van de CPN en was onder andere redacteur van het dagblad *De Tribune* en secretaris van de vooroorlogse *Vereniging van Vrienden van de Sovjet-Unie*. Zijn naam was alom bekend in het overwegend door sociaal-democraten bevolkte Betondorp in de Amsterdamse Watergraafsmeer, waar het gezin vele jaren een wat geïsoleerd bestaan leidde. De kinderen, Karel en Gerard, verkeerden ook buitenshuis vaak in een (ultra)rode partijfamilie.

In het begin van de jaren dertig was Karel actief in de *Kindergroepen* van de *Communistische Jeugd-bond*, die *De Jonge Kameraad*, later *De Trommel*, maandbladen voor arbeiderskinderen uitgaven. Er stonden sprookjes in, *Lenin en de ring* bijvoorbeeld, waarin de stichter

van de Sovjet-Unie optreedt als broer van Iskander, de Perzische sprookjesverteller van Alexander de Grote, en 'de macht van Satan binnen een jaar omwierp. De slaven droogden hun tranen en zagen vol bewondering op naar Lenin, waartegen de Satan niets kon doen.' Men vond in elk nummer aanklachten tegen het onderwijs en de sociale toestan-

den onder het kapitalisme, maar ook verslagen van zomerkampen, grote internationale bijeenkomsten van arbeiderskinderen en pelgrimstochten naar het Sovjet-land. En keer op keer waren er oproepen in te vinden als deze: 'Wanneer je vader werkt voor abonnees op de *Tribune* ga jij met hem wedijveren wie de meeste abonnees wint, je vader voor de *Tribune* en jij voor *De Jonge Kameraad*. (...) help je ouders in den strijd die zij voeren tegen de rijke menschen die ons onderdrukken. Kameraadjes wordt Pionier!'

Om een kinderkamp te bekostigen werden campagnes gevoerd voor het inzamelen van lege jampotten, waarvoor men statiegeld kon krijgen. 'Jamweek. 'Hallo, hallo, hier de Jamweek afdeling Beton-dorp!' opent een verhaal in de dialogovorm in een van de nummers van de communistische kinderkrant. Onderaan staat een noot van de redactie: 'Laat de Pionier die dit stukje geschreven heeft even zijn of haar naam opgeven aan de redactie van *De Trommel*. Dan sturen we den prijs van den opstelwedstrijd: een vulpotlood.' Andere sporen van de Van het Reves in deze communistische kinderpers worden zichtbaar in *Het lied der weverskinderen*, een feuilleton dat verscheen kort nadat vader Gerard enkele weken in de gevangenis zat wegens 'verstoring van de openbare orde' en 'opruiming' van textielarbeiders in Twente tot staking. Het gaat over Frits Appel, 'de roode vertrouwensman', die op een meeting een appel doet op zevenhonderd arbeiders, mannen en vrouwen, en dan, met zijn Lotte Appel, in de stakingsleiding wordt gekozen. Tot ieders ver-

bazing duiken plotseling hun kinderen op die de verzamelde menigte verslag komen doen van hun strijd tegen meester Kinderbijt en de stakers vervolgens, overeenkomstig het communistische pioniersmotto *Weest bereid!*, van de solidariteit van hun klas verze-keren; 'alle arbeiders klapten en waren verheugd.'

Met Euwe naar Moskou

Karel van het Reve werd partijlid zodra hij achttien was geworden, kort voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog. Zijn vader bleek in die tijd opeens om nog altijd niet geheel opgehelderde redenen door de partij te zijn buitengesloten en dientengevolge zocht de 19-jarige Karel later dan ook vergeefs een onderduikadres voor hem. Twee ooms van hem, die waren gearresteerd, gingen in het Duitse concentratiekamp in Amersfoort met partijgenoten onder de medegevangenen op de vuist om de eer van hun verdachtgemaakte broer te verdedigen. Het was een van de redenen waarom Karel in 1945, na de bevrijding, zijn CPN-lidmaatschap niet hernieuwde. Toch bleef hij tot hij tegen de dertig liep 'een vrome zoon', zoals hij zichzelf eens typeerde. Hij steunde de CPN nog enkele keren door bij verkiezingen op haar te stemmen en door gedurende een paar jaar bijdragen te leveren aan *De Vrije Katheder*, een blad dat door deze partij in stand werd gehouden als platform voor discussies tussen communistische en niet-communistische intellectuelen.

In die tijd geloofde Karel van het Reve nog in de grondslag van de stalinistische propaganda, in een wereldbeeld dat werd bepaald door een duivelse samenzwering van de kapitalistische landen die de vernietiging beoogden van het socialisme dat in de Sovjet-Unie tot stand werd gebracht. Ook geloofde hij nog in de daarmee samenhangende leugens over de Moskouse zuiveringsprocessen in de jaren dertig. In maart 1948 publiceerde hij zijn vertaling van de beruchte resolutie die Stalins hogepriester voor de socialistisch-realistische cultuurpolitiek, Zjdanov, had opgesteld om het muzikleven te zuiveren van 'decadente' en 'cosmopolitische' elementen.

Enkele weken nadien kwam Van het Reve echter door een bijzonder toeval in Moskou terecht. Tijdens de bezetting had de Nederlandse schaak-grootmeester Max Euwe Russische les genomen bij de aankomende slavist. In verband met de dood van wereldkampioen Aljechin moest Euwe zich in het voorjaar van 1948 in de strijd om de nieuwe wereldtitel, die werd gehouden in de Sovjet-hoofdstad, meten met één Amerikaanse en drie Sovjet-grootmeesters: Reshevsky, Botvinnik, Keres en Smyslov. Om in de Russisch-sprekende scheidsrechter-

commissie zowel de Nederlandse als de slechts in naam bestaande Amerikaanse schaakbond te vertegenwoordigen, nam hij zijn jonge leraar mee. Tijdens dit bezoek, of niet lang daarna, moet Van het Reve op de weg die hem van het communisme wegleidde zijn *point of no return* zijn gepasseerd. In elk geval heeft hij zich sindsdien, zowel over de werkelijkheid als over de gangbare leer van het marxisme-leninisme in de Sovjet-Unie, nooit meer anders dan kritisch uitgelaten.

Ingemeen

Aanvankelijk veroorzaakte dit in de CPN-kringen slechts irritatie, maar na de publicatie van 'Alexander Poesjkin, de grote Dissident' in *De Vrije Katheder* van juni 1949 barstte de bom. Van het Reve keerde zich in deze beschouwing tegen de onwaarachtigheid van het beeld dat men in de Sovjet-Unie van deze Russische schrijver gaf tijdens de groots opgezette herdenkingen van diens honderdvijftigste geboortedag. Hij herinnerde eraan dat deze als 'Revolutionair' geëerde 'Patriot', 'Vrijheidszanger' en 'Grote Strijder tegen het Rotte Cosmopolitisme' ook had laten weten in Rusland met weemoed terug te denken aan de bordelen van Londen en behoorde tot degenen die zich ervoor wachtten aan enige eis van de 'revolutionaire kritiek' tegemoet te komen, met als terzijde dat dergelijke schrijvers 'hun onsterfelijke toch wel mede daaraan te danken hebben'. Theun de Vries en Ger Harmsen, die toen nog rechtzinnig waren in de Sovjet-leer, vielen onmiskenbaar geschrokken en boos over hem heen, onder andere met het curieuze argument dat zijn visie 'ingemeen' was. De man die deze moeilijkheden in de partijgezinde pers veroorzaakte, werd voorgesteld als *Een kip die op de meshoop scharrelde* — een bizarre en in feite tamelijk 'seksistische' en 'partijvijandige' beeldspraak. Er kwam een van de conflicten uit voort, die tot een snelle ondergang van het blad hebben geleid. (Fenna van den Burg beschreef het in *De Vrije Katheder 1945-1950*, Amsterdam: Van Gennep, 1983.) De breuk was een feit; tweeënveertig jaar lang viel er noch van de zijde van de CPN, noch van de kant van Karel van het Reve enig teken van waardering voor de ander te bespeuren.

Als belangrijkste factor bij zijn bevrijding uit wat hij later 'het geloof der kameraden' zou noemen, wijst hij steeds weer op het feit dat hij de Russische taal beheerste en de inhoud van boeken, kranten en tijdschriften uit Moskou kon toetsen aan de feiten en aan de logica. Eén van de ervaringen met de naoorlogse CPN-aanhang, die hem bleef verbazen, is dat zich van daaruit nooit iemand heeft laten inschrijven

voor de studie Russisch. Het werd een van de redenen voor zijn stelling: 'kennis en geloof in de zaak gaan niet samen'. Aan confrontatie met de werkelijkheid in de Sovjet-Unie heeft hij ook op andere gronden minder gewicht toegekend, voortkomend uit zijn uitgesproken afkeer van de gedachte dat een goed boek over tuberculose alleen door een teringlijder geschreven kan worden en dat wie echt iets van het nationaal-socialisme wil begrijpen, lid zou moeten worden van de NSB.

Zijn meest pregnante oordeel over de communistische partij luidde ten slotte: 'Wie bereid is offers te brengen kan hier terecht, zowel wat het offeren van zichzelf als het offeren van anderen betreft.' Ook de gedachtengang van degenen 'die er rotsvast van overtuigd zijn dat Hitler miljoenen mensen liet vermoorden omdat hij een nazi was, en dat Stalin miljoenen mensen liet vermoorden hoewel hij een communist was', wees hij compromisloos af. Alleen wie voor ogen houdt hoe sterk de strijd tegen het Duitse nationaal-socialisme de gedachten en gevoelens heeft bepaald van de oudere generaties Nederlandse communisten waarmee Karel van het Reve vertrouwd was, kan begrijpen hoe ver hij is gegaan in zijn kritiek op hun ideeën. Bovendien heeft hij, anders dan zijn broer Gerard, die communistische gezelschappen een uitzonderlijk hoog percentage gehandicapten in diverse genres toeschreef, ook altijd staande gehouden dat hij geen slechte herinneringen aan zijn communistentijd bewaart: 'Ik geloof niet dat je in dat milieu meer gekken en schurken aantrof dan bij het gemiddelde van het Nederlandse volk.'

Diploma

Eind jaren vijftig werd Van het Reve benoemd tot hoogleraar Slavische letterkunde aan 'de Boroboe-doer van de Leidse bourgeoisie'. Het opgenomen worden in deze universitaire wereld was 'een eigenaardige belevenis' voor hem: 'Afkomstig uit het goddeloze Betondorp, en dan nog uit een communistisch gezin en van een als 'rood' bekend staand gymnasium, en van een nog rodere universiteit'. Hij ontdekte dat men er zich om dat soort dingen niet bekreunde, 'al was het maar omdat ze niet tot Leiden doordrongen' – een verbazing die zich nogal eens voordoet bij hen die een zich bedreigd voelende sekte verlaten.

Tijdens zijn tweede verblijf in Moskou, in de jaren 1967-1968, dit keer als correspondent van *Het Parool*, bewees hij de wereld een dienst door de openbaarmaking te verzekeren van de eerste dissidente geschriften van Andrej Sacharov. Nadien

werd Van het Reve mede-oprichter en actief redacteur van de *Alexander Herzen Stichting* die werk uitgaf van in Rusland verboden auteurs, wat veel complicaties met zich meebracht. Hij lichtte deze politieke keuze eens toe in bescheiden maar afdoende bewoordingen: 'Wij vonden dat ieder fatsoenlijk mens ter wereld toch eigenlijk mede tot taak had om naar de mate van zijn krachten en binnen redelijke mogelijkheden een steentje bij te dragen tot de val van het sovjetrijk.' Andrej Amalrik reikte hem namens de dissidenten een 'diploma' uit, waarin hij werd uitverkoren als 'eredelnemer' aan alle protesten, petitieën en demonstraties van het verzet tegen de communistische dictatuur. Deze onderscheiding herinnert hem eraan 'dat ik een beetje heb bijgedragen tot het doen ineensinken van het reusachtige leugengebouw van de Russische regeringspropaganda.'

Gloeilampen

In de jaren zestig beginnen in diverse kranten en tijdschriften steeds vaker bespiegelingen van hem te verschijnen over uiteenlopende politieke, literaire en min of meer filosofische onderwerpen. De meeste hiervan zijn sedert 1970 opgenomen in het tiental essaybundels waarmee hij, gezien de over het algemeen geringe belangstelling voor dit genre, een redelijk groot vast publiek bleek te kunnen bereiken. *Marius wil niet in Joegoslavië wonen* en *Uren met Henk Broekhuis* behoren tot de eerste, *De ongelooflijke slechtheid van het opperwezen* en *De ondergang van het morgenland* zijn de laatste.

Een telkens weerkerend thema vormen de confrontaties met de communistische ideologie. Soms geschiedt dat in korte niet veel meer dan terloopse commentaren. Zo wordt de opgeblazenheid van de machthebbers in de Communistische Partij van de Sovjet-Unie effectief doorgeprikt met eenvoudige rijmpjes: 'Het gaat op de maat van Cornelis had een glas gebroken en luidt:

De zomer komt, de winter is voorbij:

Heb dank, o communistische partij!

En op hun bewering dat er wetmatigheden in de maatschappelijke ontwikkeling wetenschappelijk zijn vastgesteld, reageert hij met de vraag naar een publikatie waarin deze wetmatigheden genummerd en gerubriceerd te vinden zijn. De kritiek in de leerboeken op het winstbejag van de kapitalisten, dat bij voorbeeld zou leiden tot de nodeloos korte levensduur van Philips' gloeilampen, beantwoordt hij met de vraag waarom de socialistische landen de gevraagde eeuwig brandende lampjes dan niet zelf zijn gaan maken.

Zijn omvangrijke *Het geloof der kameraden* is echter een vrijwel complete en onovertroffen kritische analyse van het gangbare, 'reëel bestaande' marxisme-leninisme, dat voor de communistische partijen gedurende enige naoorlogse decennia als de officiële en verbindende ideologie gold. Van het Reve houdt de verkondigers van de leer aan hun woord, 'waar zij altijd ontzettend kwaad over worden, maar dat mag ons niet van deze goede gewoonte afhouden'. Hij laat zien dat zij ondanks de wetenschappelijke pretenties en het beroep op de rede het magische karakter heeft van een geloof en agressief is en legt de kern bloot van de redenatie waarmee de machts-willekeur en de immoraliteit van de partijbeginselen worden goedgepraat: 'de gedachte, dat de waarheid en de nuttigheid van een bewering eigenlijk identiek zijn'.

Alleen bij zijn kritiek op de arbeidswaardeleer maakt hij het zich te gemakkelijk. Serieuze aanhangers van deze theorie menen een sleutel te hebben gevonden voor de verklaring van duurzame verschillen in prijsniveaus tussen diverse massaal en langdurig gereproduceerde goederen, maar hebben niet de pretentie andere, zich uitzonderlijker of slechts eenmalig voordoende prijzen te kunnen verklaren. De klassieke verwijzingen van Van het Reve naar de prijs van een kunstwerk gaan daarom evenmin op als de nog klassiekere verwijzingen naar de waarde die een aan uitdroging stervend mens in de woestijn hecht aan een slok water of het bedrag dat een vurige Oranjeklant bereid is neer te tellen voor een raamplaats langs de route van de Gouden Koets en een jongen uit Betondorp voor de ingang van het stadion kan vangen voor een extra kaartje Ajax-Feijenoord. Het blijft de vraag wat men voor de niet-academische praktijk van het economisch leven heeft aan de arbeidswaardeleer, maar dat is een ander probleem. Hierbij kan trouwens worden opgemerkt dat men bij het zoeken naar verklaringen van prijzen met de gangbaarder theorieën vaak ook niet verder komt dan de intuïtie van ondernemers en de waan of de waarheid van de dag.

Historische noodzaak

Een voor Van het Reve zeer fundamenteel punt in zijn afwijzing van de communistische ideologie vindt men in zijn kritiek op de gedurende de twintigste eeuw steeds meer veld winnende gedachte, dat terreur 'historisch noodzakelijk' kan zijn. Hij stelt daarbij nuchtere, onontkoombare vragen: 'Wat is er eigenlijk voor bezwaar tegen als de geschiedenis af en toe geen doorgang vindt?' Hij werkt echter ook graag met een praktisch voorbeeld, in dit geval bij

voorbeeld met de indringende herinnering aan zijn moeder (opgenomen in *Uren met Henk Broekhuis*). Zij besloot 'ondanks haar zwakke borst, uit werken te gaan om met dat geld iemand te huren die mij bijles in rekenen gaf. Het verschil in beloning tussen lichamelijke en geestelijke arbeid was toen groter dan nu, en zij moest verscheidene uren werken om voor mij een uur bijles te kopen. Haar toch al zwakke borst kon dat werk niet aan, en zij stierf op jeugdige leeftijd aan een longziekte. En ik ging met een zeven voor rekenen naar de middelbare school. (...) Had mijn moeder haar gezondheid en haar leven niet voor mij opgeofferd, dan had u nu dit boek niet gelezen. Maar u zult me niet horen zeggen dat de dood van mijn moeder historisch noodzakelijk was om de stukjes van Broekhuis mogelijk te maken. Ik zou me schamen.'

Van het Reve heeft zich er enkele malen op beroemd degene te zijn die ontdekte dat er in de Sovjet-Unie al in de jaren zestig niemand was te vinden die werkelijk nog geloofde in het marxisme-leninisme. Hij heeft echter nauwelijks belangstelling getoond voor het feit dat dit ook al enige tijd gold voor de CPN van na de oorlog en voor andere communistische partijen in West-Europa. Maar de tijden zijn ook op dat punt veranderd: het werk van de *Alexander Herzen Stichting* is overgenomen door Pegasus en vorig jaar is de voorbijgangers in de etalage van deze partijboekhandel al wekenlang het werk aanbevolen van Karel van het Reve, met portret en al.

De wil van God

In een toevoeging aan de vorig jaar verschenen herdruk van *Het geloof der kameraden* stelde Van het Reve vast dat het marxisme-leninisme zich uit alle serieus bedoelde beweringen over de werkelijkheid terugtrok en nog slechts bleef gehandhaafd als een vorm van staatsgodsdienst. 'Een voorzichtige vergelijking met het christendom is hier op zijn plaats', meent hij, want dat naast het jonge geloof der kameraden ook het millennia-oude christendom zich in een op sommige punten vergelijkbare crisis bevindt is hem natuurlijk niet ontgaan. 'Zelfs het scheppingsverhaal wordt door velen in twijfel getrokken, vooral sinds je niet meer levend verbrand wordt als je het in twijfel trekt.'

Van het Reve toetst ook het christelijk geloof aan logica en redelijkheid. 'Solzjenitsyn schijnt het feit dat hij de marxistische *holocaust* overleefde toe te schrijven aan God, die wilde dat hij, Solzjenitsyn, in leven bleef om van die gruwelen te getuigen. Maar als het in leven blijven van Solzjenitsyn Zijn wil is,

dan is het creperen van die miljoenen andere gevangenen ook Zijn wil. Eerlijk is eerlijk.' Eerlijkheid is in Van het Reve moralistische bespiegelingen een sleutelbegrip. Zelfs in zijn eerste roman, *Nacht op de kale berg* (1961), waar hij weinig naliert om de lezer er telkens weer aan te herinneren dat er weinig licht kan vallen tussen de auteur en de hoofdfiguur in het verhaal, schrijft hij bij voorbeeld: 'Door net te doen of ik ook aan de Alwaardige geloofde had ik mij aan een soort profanatie schuldig gemaakt naar twee kanten: jegens het geloof der aanwezigen en jegens het gezond verstand, dat ik als het ware ontheiligd had toen ik het, enkele ogenblikken het woord voerend, in dienst stelde van wat toch niet veel anders was dan charlatannerie.'

Zijn politiek oordeel laat ook weinig aan duidelijkheid te wensen over: 'Vijftien eeuwen lang werd in de christelijke wereld iemand die openlijk verklaarde dat hij ongelovig was op gruwelijke wijze door de christenen vermoord. Sinds ongeveer 1750 kun je atheïstische uitlatingen doen zonder dat je leven gevaar loopt. Maar het wordt heel weinig gedaan – dank zij, geloof ik, de herinnering aan die vijftien eeuwen. (...) Menige christen is door zijn geloofsgenoten levend verbrand omdat hij bepaalde leerstukken niet wilde aanvaarden. Maar geen christelijke kerk heeft ooit maatregelen genomen tegen iemand die zijn vijanden niet liefhad. (...) Het christendom leert, dat een kameel eerder door het oog van een naald kruipt, dan dat een rijke zal ingaan in het Koninkrijk der Hemelen. De kerk leert dat, maar heeft daar verder nooit iets aan gedaan.'

Ondertussen brengt Van het Reve wel begrip op voor de nieuwe bloei van het godsdienstig leven in de Sovjet-Unie, niet alleen vanwege de omstandigheid dat drank, poëzie en godsdienst er wegen boden om te ontsnappen aan de Sovjet-werkelijkheid, die ook door de Russische intellectuelen werden bewandeld, maar tevens omdat 'het geloof geeft, wat het marxisme-leninisme niet geven kan: een zekere morele standvastigheid, de zekerheid dat er wel terdege verschil tussen goed en kwaad bestaat.'

Zijn krachtig anticommunisme bracht Van het Reve er overigens niet toe zoetsappig te doen over de manier waarop de belangrijkste voorvaders van het rechtse CDA met de linkse democraten zijn omgegaan. Hij juichte het intrekken in 1965 van het in 1954 afgekondigde bisschoppelijk *Mandement* uiteraard toe: 'Een vraag die mij echter niet loslaat is deze: hoe moet het nu met de mensen die tussen 1954 en 1965 in ongewijde grond begraven zijn omdat zij, hoewel katholiek, regelmatig naar de

VARA luisterden? Ik zie twee mogelijkheden: het mandement blijft gelden voor de sterfgevallen tussen 1954 en 1965, en iedereen blijft dus liggen waar hij ligt, ofwel het mandement wordt met terugwerkende kracht herroepen en de betreffende luisteraars krijgen een herbegravenis. Monseigneur Bekkers zou samen met enige paters van *De Nieuwe Linie* een erezuil kunnen onthullen met de namen der gerehabiliteerden.'

Konijnen

Van het Reve schrijft niet alleen over communisme en christendom. Zo biedt hij in zijn *Geschiedenis van de Russische literatuur* een serie geschreven schrijversportretten waar men niet gauw op uitgekeken raakt. Verder bevatten zijn essays ook boeiende beschouwingen over kunst, literatuur en wetenschap, en polemieken tegen tekstonderzoekers en aanhangers van Freud en Darwin. Daarbij valt veel te genieten. Zo kan men zich in de vaderlandse literatuur geen essay voorstellen dat geestiger is dan *Een dag uit het leven van de reuzenkoekoekes*. Dit eindigt met de vraag waarom onder de konijnen, die zich in de buurt van kazernes ophouden en daar hebben geleerd militair gedilde honden door het zingen van het Wilhelmus veilig in de houding op afstand te houden, ook exemplaren worden aangetroffen die alle zesendertig coupletten van de nationale hymne kennen, hoewel er op de legerplaatsen nooit meer dan twee ten gehore worden gebracht.

Eerlijkheid, onafhankelijkheid, moed

Van het Reve heeft aan zijn levenservaring een sterke huiver en veel wantrouwen overgehouden jegens politieke sprookjes, mooie en alleen daarom al gauw 'gevaarlijke gedachten' en mythen omtrent de toekomst van de menselijke samenleving, waardoor het gezond verstand zich soms laat verdoven en de realiteitszin verloren gaat. Er is voortdurend sprake van afkeer van emotionaliteit, romantiek en vervoering, en niet alleen in de politiek. Hij stelt ook 'dat gevoels er in de literatuur geen donder toe doet'. Het gaat gepaard met een koppig vasthouden aan nuchtere precisie en grote zorgvuldigheid, met respect voor grilligheid en raadselachtigheden – 'het heeft heel lang geduurd voor ik besepte dat je ergens geen oordeel over kunt hebben' – en met herhaalde pleidooien voor vormen van 'de naïviteit, zonder welke geen echte wetenschapsbeoefening mogelijk is'. Voor zo iemand moet eigenzinnigheid iets vanzelfsprekends zijn geworden.

Hij verving het geloof der kameraden waarin hij was opgegroeid niet door een ander geloof, maar

door het streven bepaalde deugden hoog te houden en bepaalde ondeugden af te wijzen, zoals hij dat zelf eens formuleerde. Hij heeft er niet veel werk van gemaakt zijn waarden te definiëren: 'fatsoen en redelijkheid, menselijke goedheid en rechtvaardigheid', daar bleef het meestal bij. In Presser, zijn leraar geschiedenis op het gymnasium, waardeerde hij 'het in staat zijn tot bewondering, eerbied, medelijden en genade, die naar het woord van de dichter als zachte regen uit de hemel daalt' en vooral 'een zekere halsstarrigheid, waarmee hij de beschaving van de barbarij hoopt te kunnen scheiden'. Waarschijnlijk heeft Van het Reve zich het duidelijkst uitgesproken toen hij bij de dood van Andrej Amalrik zei dat iedere Rus er eigenlijk trots op zou moeten zijn een landgenoot van deze dissident te zijn: 'trots dat zijn land, waarin bekrompenheid, kruiperigheid, slavernij en leugen zo duizelingwekkende hoogten hebben bereikt iemand geleefd heeft van zo grote *eerlijkheid en onafhankelijkheid en moed*'. Wat hij in de politiek als deugdelijk of ondeugdelijk beschouwt, is overzichtelijk gebleven: 'Hoe kun je voorkomen dat een massamoordenaar grote macht krijgt? Ten eerste natuurlijk door het proberen in stand te houden van die twee vreselijk ouderwetse en veel verguisde dingen: parlementaire democratie en vrijheid van meningsuiting. Verder zijn er een aantal dingen die tot massamoord kunnen leiden en die daarom af te raden zijn: geloof in een uitverkoren volk, ras of klasse, geloof in de geschiedenis, geloof dat misdaden van de tegenstander je de plicht opleggen zelf ook misdaden te plegen, geloof dat zaken als waarheid, rechtvaardigheid, fatsoen plaatsen tijdgebonden begrippen zijn, en geloof in een duizendjarig rijk.' Helaas blijken de mensen geneigd zich door anderen te laten regeren en zijn zij te vaak gehecht aan het tevreden gevoel dat ze geregeerd worden, 'vrij van de angstwekkende gedachte dat ze het zelf moeten doen'. Tegen die achtergrond hekelde hij nogal eens de serviliteit en het gebrek aan kwaliteit van de Nederlandse journalistiek, bij voorbeeld in de Planta-affaire en bij de Baarnse moordzaak, die in de jaren zestig speelden.

Huurmoordenaar

Met gewichtiger binnenlandse politieke kwesties bemoeit hij zich heel zelden, in feite alleen waar de cultuurpolitiek in het geding is. André van der Louw heeft het geweten toen hij als minister van Cultuur de P.C. Hooftprijs aan hem uitreikte... Van het Reve liet in zijn dankwoord weinig heel van de kleingeestige opvattingen over de maatschappelijke positie van kunstenaars, die in de Partij van de

Arbeid vooral in die tijd opgeld deden, maar ook daarna nog een taai leven bleven leiden. Met de mond wordt vaak genoeg de vrijheid van de kunstenaar beleden, maar het geeft te denken dat deze belijdenis zo weinig overtuigend klinkt, dat Van het Reve aan de in het Muiderslot verzamelden onmiddellijk instemmend hoongelach ontlokte, toen hij er de opmerking bij plaatste: 'Het is net of de politiek van tijd tot tijd bij je aanbelt met het bericht dat ze je niet komen arresteren', een uitlating die van iemand met zijn achtergrond en reputatie natuurlijk al gauw wat te scherp klinkt.

Van der Louw noch enige andere drager van het cultuurpolitieke gedachtengoed van de Partij van de Arbeid is er ooit met Van het Reve over in discussie gegaan, waaruit weer eens het bedenkelijk niveau blijkt van het debat over het kunstbeleid.

Van het Reve heeft, al zijn prikkelende standpunten ten spijt, over het algemeen weinig weerwoord gehad. Zijn kritiek op het communisme werd in CPN-kringen decennia lang niet gehoord of met een totaal stilzwijgen beantwoord, zijn kanttekeningen bij het christendom lokten slechts brieven van zich gekwetst voelende kerkgangers uit, voor de VARA was hij een man die er 'gevaarlijke rechtse ideeën' op na hield en ook bij de recensenten van zijn boeken treft men vaak suggesties aan waaruit blijkt dat men hem niet helemaal *au sérieux* neemt en ziet als 'de ondeugende professor' die 'jent' of 'pest', 'provocceert' of 'sart', etc.

Het kan niet aan Van het Reve zelf liggen, hij toont niet alleen strijd lust, hij toont ook fatsoen wanneer hij aan een debat deelneemt. Een collega-hoogleraar die intellectueel geen raad wist met de voor de hand liggende vragen op zijn vakgebied, door Van het Reve opgeworpen in zijn Huizingalezing *Het raadsel der onwetendheid*, en hem uit arren moede dan maar kwade trouw toeschreef en als een bedrieger bejegende, kreeg te horen: 'ik heb het niet over ontslag *krijgen* gehad maar over ontslag *nemen*'. Hugo Brandt Corstius noemde Van het Reve vanwege een of ander meningsverschil met betrekking tot de internationale verhoudingen eens een *huurmoordenaar*. De als misdadiger gekwalificeerde is daar nooit op ingegaan, maar bij gelegenheid herinnert hij er nog wel eens aan. Daaruit blijkt niet alleen dat hij zo iets niet over zijn kant laat gaan, hij bereikt ook dat zijn publiek niet vergeet hoe deze columnist soms ontspoot. Overigens weerhoudt dit Van het Reve er niet van dezelfde Brandt Corstius royaal en zonder voorbehoud te prijzen voor diens betere werk, een selectie uit de brieven van Multatuli.

Nabokov en Popper

Toen hij begin vorig jaar in verband met de omwentelingen in Oost-Europa werd uitgenodigd zijn visie te geven op 'het gelijk van rechts' wees Van het Reve deze interpretatie van de hand. De verslaggever van *De Waarheid* bleek zich daar echter, zelfs na de vele vernieuwingen binnen de CPN, toch altijd nog wat ongemakkelijk bij te voelen en berichtte zijn lezers: "Zij die de communisten als een pest beschouwden, hadden gelijk", aldus Karel van het Reve.' Maar in werkelijkheid zei Van het Reve: 'Ik ben van mening dat zij die een communistisch regime als een pest beschouwden gelijk hadden.' Als hij zichzelf niet hoeft te verdedigen, speelt Van het Reve niet de man maar de bal.

Niet voor niets doen veel van zijn essays denken aan twee door hem zeer gewaardeerde auteurs. Aan Nabokov, voor wie de basis van literatuur eigenlijk 'het irrationele geloof in de goedheid van de mens' is, en aan Karl Popper, die 'meer dan een halve eeuw lang met voorbeeldige trouw heeft gediend onder een vaandel waaronder wij eigenlijk allemaal dienen en waaraan wij eeuwig trouw verschuldigd zijn – een vaandel dat veel deserteurs kent. Ik bedoel

dat hij nimmer de grote plicht verzaakt heeft die rust op iedereen die meent iets te zeggen te hebben, op iedereen die probeert iets mee te delen, de dure plicht namelijk om dat dan zo duidelijk en eenvoudig en eerlijk en naïef mogelijk te doen.'

Hoewel het bangelijk en soms scheldend weglopen van zijn opponenten voor de schrijver in vroeger jaren een nog veel vertrouwder beeld moet zijn geweest dan later, bleef hij ook toen koppig doorgaan, ogenschijnlijk onverstoorbaar. 'Ik denk altijd maar dat men er kennelijk niets tegenin kan brengen en me gelijk geeft', zegt hij erover. Daar school en daar schuilt nu nog voor hemzelf misschien inderdaad enige genoegdoening in, al staat vast dat hij ook nu nog de laatste is om gedachtenwisselingen uit de weg te gaan. Maar het zou beter zijn als het in de publieke discussie anders, verhelderder, zou toegegaan. Mensen die koppig vasthouden aan feiten en fatsoen, aan eerlijkheid, logica en redelijkheid, en die zich niet laten imponeren door wie daar niet zo op gesteld zijn, zijn er nog altijd te weinig. We zouden moeten proberen hun nog wat meer zin in hun leven te geven.

De noodzaak van een verbod op euthanasie

CHRIS RUTENFRANS

*Criminoloog en
eindredacteur van S&D*

Sinds het einde van de jaren zestig zijn in Nederland pleidooien gehouden voor de opheffing van het verbod op euthanasie. Deze waren aanvankelijk afkomstig van een vrij obscure beweging, voorgezeten door een mevrouw uit

Friesland. Hiervan werd eigenlijk weinig notitie genomen. Om onbekende redenen nam de euthanasiebeweging in het begin van de jaren tachtig plotseling een grote vlucht. In talloze boeken, artikelen en radio- en televisieprogramma's werd uitgelegd dat het doden door artsen van hun patiënten onder bepaalde omstandigheden straffeloos zou moeten zijn.

Deze publicitaire epidemie wordt wel aangeduid met de term *euthanasiëdiscussie*. Die term is misleidend. Van een discussie in de gebruikelijke betekenis van een uitwisseling van argumenten pro en contra was nauwelijks sprake. Slechts heel af en toe kwam iemand aan het woord, meestal bij de EO, die bezwaren had tegen de aanvaarding van euthanasie. De dermatoloog I. van der Sluis heeft deze situatie eens als volgt omschreven: in de euthanasiëdiscussie overtuigen voorstanders van euthanasie andere voorstanders van euthanasie van het mooie van euthanasie.

Door de eenzijdigheid van de 'discussie' ontstond het misverstand dat alleen orthodoxe gelovigen, uit godsdienstige overwegingen, tegen de mogelijkheid van euthanasie waren. In werkelijkheid echter, hebben sinds 1977 verschillende auteurs, van de meest uiteenlopende levensbeschouwingen, met rationele argumenten betoogd dat het beter is het verbod op euthanasie te handhaven. Die argumenten wil ik hier nog eens behandelen.

Zelfbeschikking

De mogelijkheid van euthanasie werd aanvankelijk verdedigd met een beroep op het zelfbeschikkingsrecht. Mensen zouden zelf moeten kunnen beschikken over hun leven. De vrijwilligheid van het verzoek om euthanasie is dan ook van cruciaal belang, zowel in het wetsontwerp van D66, als in de zorgvuldigheidseisen waaraan artsen bij het plegen van

euthanasie moeten voldoen om strafvervolgning te voorkomen.

Die zorgvuldigheidseisen zijn ontwikkeld door de rechtspraak. De belangrijkste hiervan is dat het verzoek om de dood weloverwogen en vrijwillig

moet zijn gedaan. Die vrijwilligheid nu, is in de praktijk onmogelijk te controleren. Ook wanneer onomstotelijk vaststaat dat een verzoek is gedaan, is het heel goed mogelijk dat dat verzoek niet vrijwillig tot stand is gekomen. Hiervoor kan men de volgende redenen geven.

Om te beginnen, geeft het te denken dat men het zelfbeschikkingsrecht – dat eigenlijk niet bestaat in het Nederlandse recht – gebruikt ter rechtvaardiging van het plegen van euthanasie op mensen die juist minder goed dan anderen *in staat zijn* over zichzelf te beschikken. De mogelijkheid van euthanasie is immers bedoeld voor mensen die verkeren in een *uitzichtloze noodsituatie*, dat wil zeggen voor mensen die zeer ernstig ziek zijn.

Artsen hebben erop gewezen dat mensen in zulke omstandigheden vaak onderhevig zijn aan wisselende gemoedstoestanden. Nu eens willen zij dood, en dan weer willen zij juist niet dood. Er is op gewezen, dat mensen in zo'n toestand nooit *zelfbewust* sterven en dat het naïef is te menen, dat zij het moment van hun eigen dood kunnen bepalen.¹ Je zou kunnen zeggen dat de omstandigheden waarin mensen moeten verkeren om in aanmerking te komen voor euthanasie, een vrije beschikking over het eigen leven juist nagenoeg onmogelijk maken. In elk geval loopt men bij het plegen van euthanasie het gevaar dat men tegemoet komt aan een *tijdelijk* doodsverlangen en dat de betrokkene een eenmaal, in wanhoop gedaan verzoek om de dood, niet durft te herroepen.

Ten tweede hebben verpleegkundigen erop gewezen² dat verzoeken om euthanasie vaak het gevolg zijn van een gebrek aan verzorging, begeleiding en menselijk contact. Zulke verzoeken kan men natuurlijk niet vrijwillig noemen. Zoals bekend, hebben de huidige personeelstekorten in de zieken-

en verpleeghuizen geleid tot een slechtere verzorging en minder aandacht voor hen die deze het hardst nodig hebben. Cynisch gezegd, brengt men mensen eerst in een uitzichtloze noodsituatie, en vervolgens biedt men hen – door middel van euthanasie – een wel erg macabere mogelijkheid zich daaruit te bevrijden.

Afhankelijkheid

Ten slotte zijn ernstig zieken, vanwege hun uiterst kwetsbare positie, bij uitstek gevoelig voor de druk die anderen op hen kunnen uitoefenen. Een onderzoek naar euthanasie in Nederlandse ziekenhuizen³ heeft uitgewezen, dat de familie eerder en vaker verzoekt het leven van de patiënt te beëindigen, dan de patiënt zelf. De motieven daartoe kunnen variëren van werkelijk medelijden tot louter egoïsme. Het is mogelijk dat men het lijden van de zieke niet meer kan aanzien, maar ook dat men genoeg heeft van het eeuwige ziekenhuisbezoek. Aanvaarding van euthanasie kan ertoe leiden dat familieleden op min of meer subtiele wijze een zodanige druk uitoefenen op de patiënt dat deze, schijnbaar vrijwillig, verzoekt om de dood. Omgekeerd mag men verwachten dat het voorhanden zijn van de mogelijkheid van euthanasie, de bereidheid om zorg te dragen voor zieken en bejaarden zal doen afnemen. Mensen in een afhankelijke positie zullen eerder als een last worden ervaren, eenvoudig omdat voor hen de mogelijkheid bestaat zich op verzoek te laten doden.

Ook verpleegkundigen en artsen kunnen druk uitoefenen. De hoogleraar gezondheidsrecht Roscam Abbing heeft bezwaren tegen het testen van patiënten op AIDS omdat dit volgens haar al snel neerkomt op feitelijke dwang: 'Naarmate de patiënt afhankelijker is van de arts, is er minder sprake van *vrijwilligheid* en gaat het dus om dwang.'⁴ Dat is zeer juist, en geldt onverkort voor de verzoeken om euthanasie, die immers ook worden gedaan door ernstig zieke mensen die sterk afhankelijk zijn van hun arts. Ook daarbij kan gemakkelijk, *en onzichtbaar voor derden*, dwang worden uitgeoefend. Zo schreef de internist J.H. Mulder⁵ dat hij al zijn patiënten kan dwingen tot een verzoek er een eind aan te maken: 'Het enige wat ik hoef te doen om een verzoek tot actieve euthanasie te krijgen, is veel cytostatica spuiten, pijnklachten negeren en vooral weinig tijd voor hen uittrekken.' Waar het om gaat, is dat in de relatie tussen arts en patiënt de arts ver-

reweg de machtigste partij is en dat men in een dergelijke afhankelijkheidsrelatie moeilijk nog kan spreken van vrijwilligheid.

Het vervolgingsbeleid

Niet alleen is het nagenoeg onmogelijk de vrijwilligheid van verzoeken om euthanasie te controleren, de bereidheid daartoe is bij justitie ook nauwelijks aanwezig. Een voormalige hoofdofficier van justitie in Rotterdam zei hierover het volgende: 'Als de arts een goed verslag heeft opgesteld, zal de politie doorgaans volstaan met het bestuderen ervan en het voor wat het verhoor van de arts betreft daarbij laten.'⁶ Dus als een arts in zijn verslag beweert te hebben voldaan aan de zorgvuldigheidseisen, wordt dit door justitie voetstoots aangenomen. Men moet zich eens voorstellen dat een belastinginspecteur op dezelfde manier zou omspringen met aangiftes. De Amsterdamse officier van justitie Berger, rechtvaardigde zijn besluit om enige gevallen van euthanasie op jonge kinderen niet te vervolgen, door te zeggen dat 'het geen verschil maakt of het om volwassenen of kinderen gaat. Het wetboek van strafrecht spreekt immers van *een ander*: en die ander kan honderd zijn, maar ook twee maanden.'⁷ Dat een kind van twee maanden niet, zoals het wetboek verlangt, een *uitdrukkelijk en ernstig verlangen* naar de dood te kennen kan geven, laat staan dat het dat vrijwillig kan doen, is Berger blijkbaar niet bekend. Deze uitspraken van officieren van justitie maken duidelijk dat de zorgvuldigheidseisen helemaal niet worden gehandhaafd. Dit betekent dat de aanvaarding van euthanasie ten koste is gegaan van de strafrechtelijke bescherming van hen die *werkelijk de zwaksten in de samenleving* zijn.

Levenstestament

De problemen rond de vrijwilligheid van het eventuele verzoek om euthanasie kunnen volgens sommigen goeddeels worden opgelost door het opstellen van een euthanasieverklaring, ook wel eufemistisch *levenstestament* genoemd. In tegenstelling tot wat de laatste benaming suggereert, verklaart men hierin onder bepaalde omstandigheden *gedood* te willen worden. Dergelijke verklaringen zijn buitengewoon gevaarlijk, vanwege de niet te overziene consequenties ervan. De wil van iemand met betrekking tot een bepaalde toestand, bij voorbeeld invaliditeit, kan op het moment van het opstellen van

1. Van der Sluis, *Het recht om grootmoeder te doden*, Amsterdam: Editions Saint Jacques, 1979² (1977), p. 72.

2. Zie C.I. Dessaur en C.J.C. Rutenfrans, *Mag de dokter doden?*,

Amsterdam: Querido, 1986, pp. 38 en 72.

3. H. Hilhorst, *Euthanasie in het ziekenhuis. De 'zachte dood' bij ziekenhuispatiënten*, Lochem: De Tijdstroom, 1983.

4. In: NRC/Handelsblad, 27-10-1988.

5. In: *Medisch Contact*, 13-5-1983.

6. In: NRC/Handelsblad, 9-11-1988.

7. In: *Trouw*, 10-9-1986.

de verklaring een geheel andere zijn dan op het moment dat men zich werkelijk in zo'n toestand bevindt. Wanneer men zich in blakende gezondheid een toekomst voorstelt van ernstige invaliditeit, is men geneigd te denken in zo'n geval nog liever dood te zijn. Mensen echter, die werkelijk gehandicapt raken, willen vaak helemaal niet dood. Het zou getuigen van een onmenselijke consequentie iemand op wie, na een ernstig ongeval, een euthanasieverklaring wordt aangetroffen, te houden aan een wens die is geuit in een geheel andere toestand dan de huidige.

Mocht die wens worden herhaald en mocht er, in een hypothetisch geval, geen enkele twijfel bestaan aan de vrijwilligheid, dan ontstaat een ander probleem. Zelfs bij een werkelijk vrijwillig verzoek om euthanasie is het moeilijk te spreken van het uitvoeren van een zelfbeschikkingsrecht. Men doodt immers niet zichzelf, maar laat zich door een ander doden. Dat heeft consequenties voor die ander. Het is niet moeilijk voorstelbaar dat het medisch doden een desastreuze uitwerking heeft op de geneeskunde en de ontwikkeling daarvan. Bij het voorhanden zijn van de relatief gemakkelijke 'oplossing' via euthanasie is het gevaar immers niet denkbeeldig, dat artsen voor bepaalde categorieën patiënten een moeilijke en tijdrovende geneeskundige behandeling of medische verzorging achterwege zullen laten of eerder dan voorheen zullen beëindigen. De gewenning aan de mogelijkheid van euthanasie leidt zodoende tot de corrumpering van het medische beroep. Vandaar dat in de eed van Hippocrates (geformuleerd omstreeks 500 v. C.) aan artsen uitdrukkelijk wordt verboden hun patiënten, al dan niet op verzoek, te doden. Deze eed wordt buiten Nederland nog steeds beschouwd als de grondslag van medische ethiek.

Nieuwe ethiek?

Volgens sommigen is wetswijziging nodig, omdat deze aan artsen duidelijkheid zal verschaffen, zodat zij precies weten waar zij zich aan te houden hebben en zodoende ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen. Dit is een twijfelachtige redenering. Wanneer de bestaande wet, die aan duidelijkheid niets te wensen overlaat, massaal kan worden overtreden, is er geen enkele reden te verwachten dat een nieuwe, ruimere wet, niet zal worden overtreden.

Dat gebeurt overigens nu al. Het wetsontwerp van D 66, dat berust op de gedachte dat mensen het recht hebben zelf te beschikken over hun leven, is gezien de huidige medische praktijk en de beschouwingen daarover, allang achterhaald. De eis van vrijwilligheid bij het plegen van euthanasie is vanaf het begin van de euthanasiediscussie niet ernstig genomen.

Zo verscheen in 1969 een boekje van J.H. van den Berg dat zeer invloedrijk is geweest.⁸ Van den Berg pleit daarin voor een nieuwe ethiek. Deze zou nodig zijn omdat de medische macht zo groot zou zijn geworden, dat steeds meer mensen daarvan het slachtoffer worden, doordat zij met dure behandelingen in leven worden gehouden zonder dat dit nog bijdraagt aan hun geluk. In naam van die nieuwe ethiek pleit Van den Berg voor het medisch doden van demente bejaarden en gehandicapte kinderen, mensen dus die hun wil niet kunnen bepalen. Van den Berg wil een commissie instellen van artsen en leken, die de beslissing neemt als, bij voorbeeld, ouders van een langdurig bewusteloos kind, aanhangers blijken te zijn van wat hij noemt *de oude, afgedankte ethiek*.

In 1973 werd de *Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie* opgericht. Deze vereniging heeft een uiterst merkwaardige opvatting van het begrip *vrijwillig*.

In 1975 verschijnt in haar kwartaalblad een interview met de zojuist genoemde Van den Berg waarin diens boekje, waarin *uitsluitend* wordt gepleit voor *onvrijwillige* euthanasie, in alle toonaarden wordt geprezen. Op de vraag: 'En in gevallen waarin de patiënt zijn wil niet kenbaar kan maken?', antwoordt Van den Berg: 'Dan moet de familie kunnen optreden [...]'. De interviewer tekent hiertegen geen bezwaar aan.

In dezelfde aflevering toont men zich verontwaardigd over ouders die hun psychisch gehandicapte kind in de inrichting blijven opzoeken. De redactie schrijft: 'We zijn ervan overtuigd dat hier verkeerd wordt gehandeld en dat andere mogelijkheden, onze mogelijkheden, beter waren geweest.'⁹ Op welke mogelijkheden hier ook wordt bedoeld, van vrijwillige euthanasie kon in dit geval natuurlijk nooit sprake zijn.

Prof. Muntendam, de eerste voorzitter van de NVVE, schrijft in 1977¹⁰: 'Het is duidelijk dat in alle gevallen waarin dit verzoek (i.c. het verzoek om de dood) ontbreekt, de interpretatie van *vrijwillig*

8. Berg, J.H. van den, *Medische macht en medische ethiek*, Nijkerk: Callenbach, 1969.

9. *Kwartaalblad van de NVVE*, jrg. 1, nr. 1, zomer 1975.

10. Muntendam, P., Verantwoording en inleiding, in: P. Muntendam (red.), *Euthanasie*, Leiden: Stafleu, 1977, p. 39.

tot vragen kan leiden [...] Mag of moet men, vooral in deze gevallen een rol toekennen aan de naaste familie? Ik ben geneigd deze vraag in bevestigende zin te beantwoorden.¹¹

In 1978 brengt een adviescommissie van de NVVE¹¹, onder voorzitterschap van Muntendam, een rapport uit waarin *ongevraagde, derhalve onvrijwillige euthanasie* niet wordt uitgesloten.

'...het onderscheid tussen vrijwillige en onvrijwillige euthanasie valt niet samen met dat tussen toelaatbare en ontoelaatbare euthanasie, en... de vrijwillige en onvrijwillige euthanasie grenzen duidelijk aan elkaar', aldus het Rapport-Muntendam.

Ondanks haar naam en ondanks haar statuten, propageert de NVVE niet alleen vrijwillige, maar ook onvrijwillige euthanasie. In feite heeft de vereniging, sinds haar oprichting, slechts één voorzitter gekend, namelijk de heer Fretz, die expliciet heeft gezegd uitsluitend voorstander te zijn van *vrijwillige euthanasie*.

Scoretabel

Ook de grootste Nederlandse artsenorganisatie, de KNMG, is niet in staat gebleken onderscheid te maken tussen vrijwillige en onvrijwillige euthanasie. In een schriftelijke reactie op vragen van de Staatscommissie-euthanasie heeft zij geantwoord dat zij voor patiënten die hun wil niet kunnen bepalen de eis van vrijwilligheid als voorwaarde voor euthanasie niet letterlijk wil nemen. Dat zou extreem en rigide zijn: 'Wil men hier enige ruimte creëren voor die schrijnende gevallen, waarin mag worden voorondersteld dat door de betrokken patiënten euthanasie zou zijn verkozen indien zij tot een eigen wilsuiking in staat zouden zijn geweest, dan lijkt het ons onvermijdelijk dat aan anderen een zeker beslissingsrecht zal moeten worden toegekend.'¹²

In 1985 heeft de KNMG een commissie ingesteld die de aanvaardbaarheid moet onderzoeken van zogenaamd levensbeëindigend handelen bij wilsonbekwame patiënten. Alleen al door zo'n commissie in te stellen, geeft de KNMG er blijk van onvrijwillige euthanasie niet zonder meer af te wijzen. In 1988 is de eerste *discussienota* verschenen.¹³ Daarin schrijft de commissie het doden van pasgeborenen toelaatbaar te achten, als dezen *geen reële overlevingskans* hebben of als de samenleving en de beroepsgroep van artsen vinden dat de pasgeborenen *een onleefbaar*

leven tegemoet gaan. De neurochirurg Van Alphen heeft opgemerkt dat het eerste criterium moeilijk hanteerbaar is, omdat zekerheid over de overlevingskans niet altijd verkregen kan worden en omdat de commissie niet heeft aangegeven hoe lang de geschatte overlevingsduur tenminste moet zijn om tot het doden te kunnen overgaan.¹⁴

Wat betreft het tweede criterium heeft de commissie een *scoretabel* opgesteld aan de hand waarvan de *leefbaarheid* kan worden bepaald. Die scoretabel bestaat uit de volgende items: de mogelijkheden tot communicatie, de mate van lijden, de mogelijkheid zelfstandig, en onafhankelijk van het medisch circuit, te functioneren, de mogelijkheid zich te ontplooien (te kunnen horen, zien, lezen, schrijven en werken) en de te verwachten levensduur. Pasgeborenen die onvoldoende punten halen, mogen worden gedood. Het probleem met zulke criteria is, dat zij zeer ruim kunnen worden geïnterpreteerd. Aan de hand hiervan kan men een eind maken aan het leven van alle zwakzinnigen, krankzinnigen en ongeheelbaar zieken.

Nu is dit niet alleen een tot niets verplichtend advies, waarover men nog moet discussiëren. Volgens de commissie komt het doden van pasgeborenen in de praktijk regelmatig voor. Prof. Kuitert, lid van de commissie, zegt dat jaarlijks ongeveer driehonderd pasgeborenen worden gedood. Dat vindt hij nog te weinig: 'Er glipt nog teveel door wat in feite een onleefbaar leven is.'¹⁵

Ook uit een artikelenreeks in *Trouw* (aug./sept. 1986) blijkt dat gehandicapte pasgeborenen in Nederland kunnen worden gedood, als de ouders en de behandelende arts dat willen. De zojuist genoemde Amsterdamse officier van justitie Berger vertelde in een interview¹⁶ dat hij drie of vier van zulke gevallen had moeten beoordelen en in alle gevallen had besloten niet tot vervolging over te gaan.

Praktijk

Uit het voorgaande moge blijken dat de aanvaarding van *vrijwillige euthanasie* gepaard is gegaan met de aanvaarding van onvrijwillige *euthanasie*. Personen en instanties die voor het eerste zijn, zijn meestal ook voorstander van het tweede. Vaak zijn zij zich niet eens bewust van het verschil. Dit zou niet zo erg zijn, als het maar bleef bij beschouwingen en intenties. Helaas bestaat er echter ook een *praktijk* van

11. Rapport van de Adviescommissie *Wetgeving betreffende toelaatbare euthanasie*, Amsterdam: NVVE, 1978.

12. KNMG, Standpunt inzake euthanasie, in: *Medisch Contact*, 1984, nr. 39, pp. 990-997.

13. KNMG-commissie aanvaardbaarheid levensbeëindigend handelen, *discussienota*, dl. 1: Zwaar-defecte pasgeborenen, Utrecht, 1988.

14. Alphen, prof. dr. H. van, e.a., *Zorg dragen voor een rustig sterven is*

niet synoniem met actieve levensbeëindiging, in: *Medisch Contact*, 1988, nr. 45, 11-11-88, pp. 1389-1390.

15. In: *Trouw*, 21-4-1986.

16. Zie noot 7.

onvrijwillige euthanasie.

In 1987 verscheen een boekje van de in Den Bosch werkzame, Poolse cardioloog Fenigsen¹⁷, waaruit men kan afleiden dat het medisch doden van mensen, zonder dat zij dat willen of zelfs maar weten, voorkomt in Nederland. Hij noemt een aantal gevallen, waarin een medische behandeling werd geweigerd aan mensen die zonder zo'n behandeling onherroepelijk zouden sterven. Als motief gold dat de patiënten te oud, alleenstaand of mongoloïde waren.

Verder zijn, sinds de aanvaarding van vrijwillige euthanasie, verschillende gevallen van onvrijwillige euthanasie bekend geworden: De huisarts van het verpleegtehuis De Terp, die drie bejaarden had gedood, van wie hij beweerde dat zij daarom hadden verzocht, echter zonder dat te kunnen aantonen. De vader die zijn zoontje doodde, omdat het leed aan de ziekte van Duchenne. De verpleger die een zwakzinnige pupil ombracht. De verpleegkundigen van het v u-ziekenhuis die het leven beëindigden van enige comateuze patiënten. Een pasgeboren kind dat op verzoek van de ouders niet werd behandeld voor een darmafsluiting, omdat het mongoloïde was. Door het nalaten van deze betrekkelijk eenvoudige operatie overleed het kind, wat ook de bedoeling was.

In al deze gevallen werden geen of zeer lichte straffen opgelegd. Het meest voorkomende, door praktisch iedereen aanvaarde excuus was, dat de daders hadden gehandeld *in het belang* van de slachtoffers. Zodoende is een situatie ontstaan die door Fenigsen treffend is verwoord: Vraagt u om euthanasie, dan krijgt u het krachtens uw zelfbeschikingsrecht; vraagt u er niet om, dan krijgt u het ook.

Het meest opmerkelijke is wel, dat de N V V E en D66, die toch beweren alleen maar voor vrijwillige euthanasie te zijn hun stem niet hebben verheven tegen deze praktijken. D66 heeft, voor zover mij bekend, over De Terp en over dat mongoloïde kind geen vragen gesteld in de Kamer. Zij heeft zich daarvan niet gedistantieerd, en niet duidelijk gemaakt dat zij *dat* nu juist *niet* wil, en dat dit soort praktijken vervolgd en bestraft moet worden. Daaruit zou men kunnen afleiden dat ook D66 het verschil niet ziet tussen vrijwillige en onvrijwillige euthanasie, of dat zij dat verschil niet van belang acht.

Ook in de PvdA is niet altijd even fijnzinnig omgegaan met het euthanasievraagstuk. Als voorbeeld moge een uitspraak dienen van het voormalige

Tweede-Kamerlid Pijkel Schröder. Deze zegt in een interview¹⁸ al jaren op zoek te zijn naar een taboe om te doorbreken. Na aandringen door de interviewer blijkt dan dat zij denkt aan het taboe op euthanasie bij kinderen, zij bedoelt zeer jonge kinderen die geen verzoek, laat staan een vrijwillig verzoek, om de dood kunnen doen. Het Kamerlid Haas-Berger ging iets minder ver, maar heeft toch voorgesteld ook het verzoek van minderjarigen om euthanasie te honoreren.¹⁹ Minderjarigen zijn volgens het recht niet handelingsbekwaam, omdat zij niet worden geacht de consequenties van hun handelen, bij voorbeeld bij het kopen van een huis, te kunnen overzien. Volgens Haas-Berger echter, kunnen zij wel de consequenties overzien van een verzoek om de dood.

Historische parallellen

Voorstanders van de mogelijkheid van euthanasie plegen erg kwaad te worden, wanneer men de huidige euthanasie-ideologie en -praktijk vergelijkt met die voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog in nazi-Duitsland. Die kwaadheid lijkt mij gebaseerd op een gebrek aan, kennis van de nazi-ideeën en -praktijken inzake euthanasie.

De euthanasie-acties van de nazi's waren geïnspireerd door de geschriften van onder meer Jost (1895)²⁰, Haeckel (1904)²¹ en Binding en Hoche (1920)²². Jost kende zieken een recht op de dood toe, waarmee zij zichzelf konden bevrijden van de pijn en de gemeenschap van een nutteloze last. Hij was ook voorstander van het doden van geesteszieken, maar raadde af dat nu al te propageren. Haeckel pleitte voor het doden van zieke en gehandicapte pasgeborenen, van geesteszieken en kankerpatiënten, niet alleen in het belang van de maatschappij, maar ook in hun eigen belang. Evenals Van den Berg in 1969 stelde hij, in 1904, voor een commissie van deskundigen in te stellen om te beslissen wie er moesten worden gedood. Binding en Hoche stelden voor psychisch gehandicapten te doden, omdat het leven van deze mensen absoluut doelloos zou zijn en zij een zware last zouden vormen voor hun familieleden en de gemeenschap.

De euthanasie-acties van de nazi's zijn begonnen met het doden van gehandicapte pasgeborenen, op verzoek van de familie, zoals dat nu ook in Nederland gebeurt. Pas daarna kwam er een plicht zulke pasgeborenen aan te geven, waarna dezen op advies

17. R. Fenigsen, *Euthanasie: Een wel-daad?*, Deventer: Van Loghum Slaterus, 1987.

18. *Trouw*, 23-4-1986.

19. Zie NRC/*Handelsblad*, 18-2-1986.

20. A. Jost, *Das Recht auf den Tod, Soziale Studie*, Dieterich'sche Verlagbuchhandlung, Göttingen, 1895.

21. Ernst Haeckel, *Die Lebenswunder*, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag, 1904.

22. K. Binding en A. Hoche, *Die Freigabe der Vernichtung lebensunwerten Lebens. Ihr Mass und ihre Form*, 2te Auflage, Leipzig: Verlag von Felix Meiner, 1922.

van een commissie van artsen al dan niet werden gedood. Alleen al in Duitsland zelf werden minstens 5.000 pasgeborenen omgebracht en, wat later, 80.000 geesteszieken.

Wat maar weinigen weten, is dat de nazi's wel degelijk ook voorstander waren van *vrijwillige* euthanasie. In 1940 is een euthanasiewet opgesteld, die na het einde van de oorlog rechtsgeldig zou moeten worden. De eerste paragraaf daarvan bepaalde dat iedere burger die aan een ernstige of ongeneeslijke ziekte lijdt, het recht heeft zich te laten doden door een arts.²³

De overeenkomst tussen de euthanasie-ideologie en -praktijk van toen en nu bestaat hieruit, dat men zich in beide gevallen in staat en bevoegd acht de waarde van het leven van anderen te bepalen, tot de conclusie te komen dat die waarde niet hoog genoeg is, en het leven te beëindigen. Voor 1945 gebruikte men in dat verband de term *Lebensunwerten Lebens* en tegenwoordig *mensonwaardig leven, onleefbaar leven of leven van een te lage kwaliteit*. De inhoud van deze termen; is niet principieel verschillend. De Duitse nazi en eugeneticus Lenz sprak in verband met euthanasie over *een zaak van medemenselijkheid*. In hetzelfde verband spreekt men nu van *het belang* van de slachtoffers. In beide gevallen beroept men zich bovendien op de hoge kosten voor de gemeenschap, die het in leven houden van bepaalde categorieën mensen met zich meebrengt. Dit is ten onzent gedaan door onder meer Van den Berg en Zelders. Zelders, als klinisch fysicus werkzaam in het Radboudziekenhuis te Nijmegen, stelt de economische waarde van een mensenleven op f 300.000,- en zegt dan: 'Als je tevoren ziet aankomen dat een bepaalde categorie patiënten altijd meer kost dan het door ons vast te stellen bedrag, moet je die patiënten laten doodgaan.'²⁴

Nu denken veel mensen dat de historische parallel niet kan worden getrokken, omdat men voor 1945 niet beschikte over de medische technieken om mensen zolang in leven te houden als tegenwoordig. Al in 1875 echter schreef Haeckel 'dat de geperfectioneerde moderne geneeskunde onvolwaardige kinderen in leven houdt'. Om dit argument te kunnen gebruiken, is het dus blijkbaar helemaal niet nodig dat het ergens op berust.

Collectivisme

Voor het goede begrip wil ik graag benadrukken dat ik niet beweert, dat voorstanders van euthanasie een

soort nazi's zijn, maar dat er overeenkomsten zijn in het denken over euthanasie voor en na de Tweede Wereldoorlog. Waar het mij om gaat, is dat men toen en nu de pretentie had de waarde van het leven van anderen te kunnen bepalen, volgens hedonistische en utilitaire criteria. Leven dat men niet aange-naam of nuttig genoeg vindt, waarvan men vindt dat het teveel geld kost of dat het ten koste gaat van het geluk van anderen, meent men te mogen beëindigen. In beide gevallen is sprake van een collectivistische moraal. In 1904 schreef de eugeneticus Haeckel dat de moraal niet moet zijn gebaseerd op de bescherming van het individu, maar op het welzijn van de soort. In 1987 zegt de hoogleraar medische ethiek Dupuis het als volgt: 'Nu, in het ik-tijdperk aangekomen, moet de westerse mens zich realiseren dat individueel voortbestaan wellicht niet meer de hoogste waarde kan zijn, en moet men als het ware terugkeren naar een nieuwe waardering van het collectief welzijn, wie weet met veronachtzaming van de uiterste wensen van het individu.'²⁵

Lijnrecht tegenover deze denkwijze staat een andere die is verwoord door o.m. de Poolse filosoof Kolakowski²⁶. Deze behelst het standpunt dat het leven van iedere mens een absolute, oneindige en onvervangbare waarde heeft. Dit betekent dat niemand in staat en bevoegd is de waarde van het leven van iemand anders te bepalen en dat leven te beëindigen. Kolakowski zegt dat dit standpunt weliswaar niet wetenschappelijk kan worden bewezen, maar dat wel aantoonbaar is dat in elk geval onze, de westerse, beschaving daarop berust: 'Wij kunnen niet bewijzen dat het niet is toegestaan gehandicapte kinderen te doden. Wij hebben alleen maar reden om aan te nemen dat het overboord gooien van dit verbod zou betekenen dat wij de mensheid zoals wij die kennen, zouden verloochenen, of sterker: het zou het einde van de menselijke wereld betekenen.'

Kolakowski's standpunt dat het menselijk leven een absolute waarde heeft, wordt gedeeld door de Hongaarse schrijver Györgi Konrad. Deze schrijft: 'Rechtvaardigingen over welke mens je mag doden en welke niet zijn ideologieën. Van nature zijn ze partieel, vooringenomen en eenzijdig. [...] Ik stel voor dat elke vorm van doden moord is.'²⁷ Het lijkt mij geen toeval dat deze geluiden afkomstig zijn uit Oost-Europa, waar men bezig is een ideologie uit te bannen die de waarde van het leven van individuen afhankelijk stelde van het belang van *het volk* of de staat. Het is een griezelige ontwikkeling dat in

23. Euthanasiegesetz: National Archives Washington, Film T/1021, Roll 12.

24. In: NRC/Handelsblad, 31-5-1986.

25. In: *De Groene Amsterdammer*, 2-9-1987

26. Leszek Kolakowski, Het doden van gehandicapte kinderen als het fundamentele probleem van de filosofie, in:

Rekenschap, jrg. 19, nr. 1, maart 1972
27. Het perspectief van het slachtoffer, in: *Nieuw Wereldtijdschrift*, jrg. 6, nr. 3, 1989.

dezelfde periode in Nederland een ideologie voet aan de grond heeft gekregen die de waarde van het leven laat bepalen door artsen en door het belang van familieleden en de samenleving.

Er zullen altijd incidentele gevallen zijn, waarin een arts naar eer en geweten niets anders kan doen dan de patiënt doden. Zoals iedereen die zich door de omstandigheden gedwongen ziet tot het plegen van een delict, kan zo'n arts een beroep doen op noodtoestand. De geldigheid van dat beroep kan echter uitsluitend worden beoordeeld door de onafhankelijke rechter. Het is daarom noodzakelijk dat zo'n geval altijd voor de rechter komt. Alleen zo kan worden voorkomen, dat de euthanasiepraktijk afglijdt naar een bedenkelijk niveau. Artsen die te

goeder trouw zijn, zullen daartegen ook weinig bezwaar maken. Artsen die klagen over de overlast die zij, na het doden van een patiënt, ondervinden van het contact met justitie, zijn zich onvoldoende bewust van de zware verantwoordelijkheid die het doden van een mens met zich meebrengt. Zij kunnen beter uitzien naar een ander beroep.

De gevallen die zo ernstig zijn dat euthanasie de enig mogelijke oplossing is, zullen echter zeldzaam zijn en, gezien de vooruitgang in de pijnbestrijding, steeds uitzonderlijker worden. Euthanasie als algemeen aanvaarde en gepraktiseerde medische handeling moet, vanwege de uiterst kwalijke consequenties voor *de zwaksten in de samenleving*, uitdrukkelijk worden afgewezen.

De actualiteit van katholiek sociaal denken

RONALD JEURISSEN

*Docent sociale ethiek
aan de faculteit der wijsbegeerte van
de Katholieke Universiteit Brabant*

In 1991 wordt in de katholieke kerk het eerste eeuwfeest gevierd van *Rerum novarum*, de encycliek van Leo XIII, die het startpunt vormt van het moderne katholieke sociale denken. Tevens wordt in protestantse kringen het Eerste Christelijk Sociaal Congres

herdacht, dat eveneens in 1891 plaatsvond. Bij gelegenheid van dit congres hield Abraham Kuyper zijn programmatische rede over de *souvereiniteit in eigen kring*. Als een hoogtepunt van beide herdenkingen is in het najaar van 1991 een nieuw Christelijk Sociaal Congres gepland, een gemeenschappelijk katholiek en protestants initiatief, dat lijnen moet uitzetten voor het christelijk sociaal denken in de toekomst¹.

Gestimuleerd door deze herdenkingsactiviteiten maakt de studie van het christelijke sociaal denken momenteel een kleine *revival door*². Ook los van 1991 is de laatste jaren sprake van een versterkte aandacht voor sociaal-ethische kwesties binnen de kerken. Belangrijke gangmakers daarin zijn het door de Wereldraad van Kerken geïnitieerde *Conciliair Proces voor gerechtigheid, vrede en de heilheid van de schepping*³, de beweging *De arme kant van Nederland*⁴ en, vooral in de katholieke kerk, de *Acht Mei Beweging*⁵.

In Nederland leeft een wijdverbreide opvatting dat hetgeen zich in de kerken afspeelt weinig maatschappelijke relevantie bezit. Dat is een misvatting. Ondanks decennia van secularisatie zijn nog steeds miljoenen Nederlanders kerklied. Religieuze overtuigingen hangen aantoonbaar samen met allerlei opvattingen op politiek, sociaal en economisch gebied⁶. In het overheidsbeleid inzake euthanasie spelen traditionele christelijke overtuigingen, vertaald in de positie van het CDA, een belangrijke rol. Ook voor wie zich niet tot de leden van de kerk rekent, of zich zelfs laat leiden door Voltaire's *écrasez l'infâme*, zijn er redenen genoeg om de ontwikkelingen binnen de kerken niet te veronachtzamen.

Christelijke gemeenschapsidealën

Dat geldt ook voor het christelijke sociaal denken. Wanneer we proberen om dit complex van sociaal-

ethische redeneringen onder één trefwoord te vangen, dan is het begrip *gemeenschap* daarvoor zeker een geschikte kandidaat. Vanaf de eerste sociale encyclieken tot de meest recente documenten over de rol van de kerk in de samenleving is de gemeen-

schapsgedachte – met zijn connotaties van naastenliefde, solidariteit, verantwoordelijkheid en subsidiariteit – een rode draad in het christelijke sociaal denken. De onverminderde populariteit van het gemeenschapsdenken in christelijke kring heeft diepe ecclesiologische gronden. De kerk beschouwt zichzelf als de door lotsverbondenheid en gezamenlijke religieuze overtuigingen bijeen gehouden groep van Christus' volgelingen, geroepen tot *communio* met God en met elkaar. Of, om in bijbelse termen te spreken, 'indien wij elkander liefhebben, blijft God in ons' (1 Joh. 4:12). In hun sociale denken extrapoleren de kerken het eigen gemeenschapsideaal naar de wijdere samenhang van de seculiere samenleving. Wat zij intern als heilzaam hebben ervaren, propageren zij ook extern. Illustratief in dit verband is de uitspraak van het Tweede Vaticaanse Concilie, dat de kerk zich in de wereld bevindt 'als het zuurdesem en als de ziel van de menselijke gemeenschap, om haar in Christus te vernieuwen en tot een familie van God om te vormen'⁷.

Het christelijke gemeenschapsdenken staat haaks op het liberaal individualisme van de contract- en markttheorieën over de samenleving, uit het tijdperk van de Verlichting. In die theorieën wordt de samenleving vooral gezien als een rationele samenwerkingsovereenkomst tussen burgers, op basis van eigenbelang en wederzijds voordelige ruil. Conservatieve christenen hebben steeds beseft dat de sociale contracttheorieën de machtspositie van de kerk, als sociaal integrerende factor, bedreigden. Kritisch geëngageerde christenen hebben steeds beseft dat de contracttheorieën geen plaats boden voor al diegenen die geen interessante partij in het marktverkeer zijn, in bijbelse termen: de kreupele, de weduwe en de wees.

Toch is het christelijke sociaal denken op één

punt sterk door de politieke filosofie van de Verlichting beïnvloed. De nadruk op de waardigheid en rechten van de mens, die de verlichtingsfilosofie kenmerkt, vindt men in het moderne christelijke sociaal denken overal terug. Uiteraard is het besef van de unieke waardigheid van elk individu een kenmerk dat de Westerse cultuur mede aan haar christelijke wortels dankt, maar het expliciet funderen en formuleren van mensenrechten, en de incorporatie daarvan in de constituties van democratische staten, is vooral een zaak van de Verlichting geweest. De kerken hebben daar destijds nauwelijks aan bijgedragen. Zij zagen het verlichtingsideaal van de mondigheid van de burger gedurende lange tijd vooral als een aantasting van hun maatschappelijke machtspositie.

De relatie van het moderne christelijke sociaal denken tot de Verlichting is tweeslachtig. Op het punt van het gemeenschapsdenken keert het zich van de verlichting af; op het punt van de mensenrechten omhelst het de verlichting. Met het concept van de mensenrechten, en het daaraan gekoppelde autonomie-begrip, wordt echter een element binnengehaald dat niet goed met het christelijke gemeenschapsdenken te rijmen lijkt. Het gemeenschapsdenken is immers, zo wordt beweerd, 'overwegend egalitairistisch [...]. Non-conformisme, socratische vrijdenkerij en culturele pluriformiteit ondermijnen de gemeenschappelijke waarden en tradities en kunnen het voortbestaan van de gemeenschap in gevaar brengen. Zonder een belangrijke mate van homogeniteit en conformisme vaart geen gemeenschap wel [...]. Achter de brede rug van de gemeenschapsidealen krijgen zo de inquisiteurs met hun scherven-gerichten en politieke processen, hun gifbekers en

guillotines, de kans om mee naar binnen te sluipen'⁸.

Deze kritiek, van de Leidse bestuurskundige Bovens, op het gemeenschapsdenken is niet mals. Vooral waar het gemeenschapsdenken door christelijke wortels wordt gevoed, ontwaart Bovens het schrikbeeld van een restauratie van de Middeleeuwse *societas Christiana*, waarin alle zegenrijke maatschappelijke differentiaties van de moderne tijd, met name de scheiding van kerk en staat, weer worden opgeheven. Bovens' negatieve beoordeling van het christelijke gemeenschapsdenken gaat echter voorbij aan de grote nadruk die in het christelijke sociaal denken wordt gelegd op de waardigheid van het individu en de mensenrechten. De christelijke traditie bezit, naast het *communio*-ideaal, een belangrijke stroming van individuele geloofsbeleving, vanaf Augustinus' *intimior intimo meo*, via de Middeleeuwse mystiek en de Reformatorische rechtvaardiging door het geloof alleen, tot aan de kerkelijke pleidooien voor godsdienstvrijheid (niet alleen voor christenen) in de twintigste eeuw. Verre van het individu in de gemeenschap te willen laten opgaan, probeert het christelijke sociaal denken juist de idealen van gemeenschapszin en individuele zelfontplooiing te verbinden. Deze poging zou wel eens de bijzondere actualiteit en kracht van het christelijke sociaal denken kunnen uitmaken.

In de Verenigde Staten zorgt het *communitarisme*, voor een nieuwe aandacht voor het concept van de gemeenschap in de politieke discussie⁹. Ook in Nederland krijgt het gemeenschapsdenken meer aandacht, nu door de politiek wordt gepoogd om, tegen de toenemende individualisering in, de burger weer wat meer *verantwoordelijkheid* (CDA) en *burger-*

1. Stichting 1991, *Bedreigde verantwoordelijkheid - Basisdocument ten behoeve van het Christelijk Sociaal Congres, 11 - 15 november 1991*, Utrecht, 1990.

2. J.M.M. de Valk (red.), *Ontwikkelingen in het christelijk sociaal denken*, Baarn: Ambo, 1989. (Annalen van het Thijmgenootschap, jrg. 77, nr. 2).

DISK, *Tussen arbeid en kapitaal: een eeuw katholieke en protestants sociaal denken* (DISK-Cahier 15), Aalsmeer/DISK, Amsterdam: Luyten, 1990.

3. Raad van Kerken in Nederland, *Een verbond voor het leven - Een geloofsbrief over gerechtigheid, vrede en de heiligheid van de schepping*, Amersfoort: De Horstink, 1988.

M. van Alphen e.a. (red.), *Het concludair proces voor gerechtigheid, vrede en*

de heiligheid van de schepping - artikelen en documenten, Amersfoort: De Horstink, 1988.

4. H. Noordegraaf, *Armoede is onrecht - de kerken en de arme kant van Nederland*, Den Haag: Boekencentrum, 1990.

5. E. Borgman e.a. (red.), *De vernieuwingen in katholieke Nederland - Van Vaticanum II tot Acht Mei Beweging*, Amersfoort: De Horstink, 1988.

H. ter Haar, *Geblokkeerde communicatie*, in: *De Bazuin*, 4 augustus 1989, pp. 8 - 10.

6. A. Felling, J. Peters, O. Schreuder, *Geloven en leven - Een nationaal onderzoek naar de invloed van religieuze overtuigingen*, Zeist: Kerckebosch, 1986.

N. Eisinga, P. Scheepers, *Etnocentrisme in Nederland*, Nijmegen: ITS, 1989.

7. Pastorale Constitutie 'Gaudium et spes',

over de kerk in de wereld van deze tijd, nr. 40, in: *Constituties en decreten van het Tweede Vaticaanse Oecumenisch Concilie*, Amersfoort: Katholiek Archief, 1967.

8. M.A.P. Bovens, *Liberalisme als gemeenschap*, in: J.W. de Beus, P.B. Lehning (red.), *Beleid voor de vrije samenleving*, Meppel/Amsterdam: Boom, 1990 (105-129), 116-117.

9. MacIntyre, *After Virtue - A Study in Moral Theory*, 2nd ed., Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1984.

R.N. Bellah e.a., *Habits of the Heart - Individualism and Commitment in American Life*, Los Angeles/London: University of California Press, 1985.

A. Etzioni, *The Moral Dimension - Toward a New Economics*, New York: The Free Press, 1988.

zin (PvdA) te leren. 'Waar de berekenende burger en een lakse overheid elkaar ontmoeten, wordt de publieke moraal vermalen' – zo formuleerde PvdA-fractie leider Wöltgens zijn pleidooi voor burgerzin. Deze thematisering van de relatie tussen het individu en de gemeenschap maakt precies de kern van het christelijk sociaal denken uit.

Persoon en gemeenschap

In dit artikel wordt de relatie tussen individu en gemeenschap in het christelijke sociaal denken onderzocht aan de hand van het sociaal denken van de (rooms) katholieke kerk. Uiteraard vertegenwoordigt de katholieke kerk niet het gehele christelijke sociaal denken, maar een bespreking van de opvattingen van alle kerken zou hier te ver voeren¹⁰. Bovendien is het katholieke sociaal denken relatief eenvoudig uiteen te zetten, omdat het een systematiek bevat die door de andere kerken bij lange na niet wordt gehaald.

Het katholieke sociaal denken heeft zijn neerslag gekregen in een reeks van sociale encyclieken en bisschoppelijke brieven, die door de leiding van de kerk nauwkeurig op elkaar zijn afgestemd, soms met een overdreven neiging om het nieuwe door het oude te legitimeren. De documenten van het leergezag geven lang niet alles weer wat er onder katholieken op sociaal ethisch gebied aan de orde was en is, maar het consensus-karakter van deze teksten moet anderzijds niet worden onderschat. Sociale encyclieken zijn kristallisatiepunten in een reeks van sociale debatten binnen de katholieke kerk. Te denken valt aan de debatten voorafgaande aan *Rerum novarum* over de staatsbemoeyenis met het economische leven, de discussies over de grenzen van het eigendomsrecht, waar *Quadragesimo anno* (1931) een antwoord op vormde en de huidige discussie over de bevrijdingstheologie. Encyclieken dragen het stempel van Rome, maar de probleemstellingen en opties die erin worden besproken, zijn afkomstig uit de katholieke wereldkerk.

De basis van het katholieke sociaal denken ligt in het mensbeeld van de katholieke theologie. Daarin worden twee fundamentele waarden bevestigd: de waarde van de menselijke *persoon* en de waarde van de menselijke *gemeenschap*.

In de visie van de kerk op de waarde van de menselijke persoon kunnen twee aspecten worden on-

derscheiden. Ten eerste beschikt de mens, als schep-sel naar Gods beeld, over een onvervreembare waardigheid. In dit opzicht zijn alle mensen aan elkaar gelijk. Ten tweede is ieder mens door God geroepen om zijn beeld Gods-zijn zoveel mogelijk te ontwikkelen en zijn talenten te ontplooiën. De mens is een transcenderend wezen. Uit deze twee punten volgt dat mensen aanspraak hebben op universele rechten, die de waardigheid van de mens garanderen en die de voorwaarden voor hun ontplooiing bewaken¹¹.

In de visie van de kerk op de menselijke gemeenschap staat de oude gedachte van Aristoteles centraal, dat mensen zich alleen samen met anderen kunnen ontwikkelen. De mens is een *politiek dier*¹². Het Vaticaan Concilie zegt hierover: 'de mens is in het diepst van zijn wezen sociaal en zonder band met anderen kan hij niet leven, noch zijn talenten ontplooiën'¹³. De kerk kent aan de menselijke socialiteit een zeer grote waarde toe. Daaruit volgt dat ook de gemeenschap aanspraken kan maken op de vervulling van datgene wat zij voor haar bestaan nodig heeft.

Met deze antropologische uitgangspunten, hier slechts beknopt weergegeven, is het grondplan van het katholieke sociale denken al in grote lijnen uitgetekend. Het hedendaagse sociale denken van de katholieke kerk is in feite niets anders dan een stelsel van morele principes welke volgen uit de aanspraken van de persoon en van de gemeenschap. Deze principes zullen hier worden besproken door eerst de morele aanspraken vanuit het perspectief van de persoon te bekijken en vervolgens die vanuit het perspectief van de gemeenschap.

Perspectieven vanuit de persoon

De aanspraken die individuele personen doen gelden zijn gericht tot andere personen. Voor de sociale ethiek zijn vooral de aanspraken van belang welke zijn gericht tot de gemeenschap en tot de organisatie daarvan: de staat. De kerk erkent vanouds twee fundamentele aanspraken van burgers ten opzichte van de staat: een aanspraak op *verdelende rechtvaardigheid* en een aanspraak op de *inachtneming* van het *subsidiariteitsbeginsel*. Beide sociaal-ethische beginselen hebben een directe band met het mensbeeld van de katholieke kerk.

De norm van de verdelende rechtvaardigheid is

10. Cfr. J.M. Gustafson, *Protestant and Catholic Ethics*, Chicago/London: University of Chicago Press, 1978.

A. Kouwenhoven, *De dynamiek van christelijk sociaal denken*, Nijkerk: Callenbach, 1989.

R.J.M. Jeurissen, *Gods kinderen en de machten – het Vaticaan en de Wereldraad van Kerken over internationale economische verhoudingen, ontwikkeling en bevrijding, 1965 – 1985*, Utrecht: Interuniversitair Instituut voor Missiologie en Oecumenica, 1986.

11. Johannes XXI, *Pacem in terris*, 1963.

12. Aristoteles, *Politica*, I, 1, 9.

13. Tweede Vaticaan Concilie, *Gaudium et spes*, nr. 12.

gebaseerd op het uitgangspunt dat alle mensen in principe gelijkwaardig zijn en dat alle mensen zijn geroepen tot hun ontplooiing als mens. De staat moet er daarom op toezien dat alle burgers zich ook daadwerkelijk als mens kunnen ontplooien in de samenleving. De staat moet ingrijpen in het sociaal-economische leven, ten gunste van die groepen die uit de boot dreigen te vallen. Op nationaal niveau pleit de kerk voor ingrijpen van de overheid in de verdeling van het nationaal inkomen, door sociale wetgeving. Leo XIII beschouwde het als de allervoornaamste taak van regeerders 'dat zij alle klassen van burgers gelijkelijk beschermen, door de zogenaamde verdelende rechtvaardigheid ongeschonden te bewaren'¹⁴. Op internationaal niveau pleit de kerk voor een grotere rechtvaardigheid van de internationale economische orde¹⁵.

Hoe ver moet de staat gaan met zijn ingrijpen in het sociaal-economische leven? Wanneer de staat alle beslissingsbevoegdheid naar zich toetrekt wordt hij immers totalitair en beknot hij de ontplooiingskansen van het individu, onder het mom deze te beschermen. Dat is niet wat de kerk voor ogen staat. Daarom formuleert zij ook een grens aan het optreden van de overheid: de staat moet zich niet bemoeien met alles wat evengoed door de burgers zelf en door lagere maatschappelijke organisaties kan worden geregeld. Dit is de strekking van het subsidiariteitsbeginsel¹⁶. *Subsidium* betekent *hulp*: de staat moet hulp geven aan de burgers, waar zij dat nodig hebben om een menswaardig bestaan te leiden.

Echter geen bevoogding, die het eigen initiatief van de burgers doodt, maar hulp tot zelfhulp, die het initiatief en de ontplooiing van de burgers juist stimuleert¹⁷. Het subsidiariteitsbeginsel gaat rechtstreeks terug tot het mensbeeld van de katholieke kerk. De mens is geroepen tot zelfontwikkeling, de staat mag dat niet belemmeren maar dient er juist de voorwaarden toe te scheppen.

Perspectieven vanuit de gemeenschap

Naast de persoon vertegenwoordigt ook de gemeenschap een grondwaarde van het katholieke sociaal denken. Ook de gemeenschap kan bepaalde aanspraken maken. Die aanspraken zijn gericht tot de individuen die samen de gemeenschap vormen. Het gedrag van de individuen moet zodanig zijn, dat een sociale gemeenschap kan bestaan. Meer concreet

stelt de kerk dat de gemeenschap aanspraak mag maken op een houding van *solidariteit* en *verantwoordelijkheid* van de zijde van de gemeenschapsleden.

Solidariteit is de gerichtheid van individuen op elkaars welzijn. Dat is een voorwaarde voor de instandhouding van een gemeenschapsverband tussen mensen. Tegenwoordig worden twee vormen van solidariteit door de kerk speciaal benadrukt. Ten eerste de onderlinge solidariteit van arbeiders en van armen: zij moeten hun krachten bundelen om gezamenlijk voor hun rechten op te komen. Ten tweede de solidariteit tussen de volkeren, binnen de ene wereldgemeenschap: zij moeten elkaar niet trachten te overheersen, maar moeten gericht zijn op elkaars welzijn en elkaars ontwikkeling. De rijke landen moeten de arme landen daarom te hulp komen, zonder dat deze hulp in het teken staat van imperialistische bedoelingen.

Nauw verbonden met het begrip solidariteit is het begrip verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid heeft vooral te maken met een juist inzicht in de effecten van het eigen handelen voor anderen en voor de gemeenschap. Verantwoordelijkheid nemen betekent dat men zich afvraagt: wat is mijn aandeel in de oorzaak van een probleem en wat kan mijn aandeel zijn in de oplossing ervan? Op deze wijze functioneert de term verantwoordelijkheid in een in 1987 gepubliceerd document van de Pauselijke Commissie *Iustitia et Pax*, over het internationale schuldenvraagstuk. Alle betrokken partijen in het schuldenvraagstuk (de rijke landen, de schuldenlanden, de banken, de internationale financiële instellingen) worden gewezen op hun aandeel in het schuldenprobleem en op hun verantwoordelijkheid voor de oplossing ervan. Het document heet *Ten dienste van de menselijke gemeenschap*. De strekking ervan maakt duidelijk dat een gemeenschap van mensen zonder verantwoordelijkheidsbesef van de leden niet kan bestaan. Evenals de solidariteit is de verantwoordelijkheid een *conditio sine qua non* van de menselijke gemeenschap.¹⁸

Algemeen welzijn

Individueel richten hun morele aanspraken tot de gemeenschap en de gemeenschap richt haar aanspraken tot individuen. De vraag dringt zich op of deze aanspraken geheel gescheiden circuits vormen, of dat er ook een punt is waar zij bij elkaar komen. In

14. Leo XIII, *Rerum novarum*, nr. 34.

15. Paulus VI, *Populorum progressio*, 1967, nr. 57 - 61.

Johannes Paulus II, *Sollicitudo rei socialis*, 1987, nr. 43.

16. Pius XI, *Quadragesimo anno*, 1931, nr. 79 - 80.

17. O. van Nell-Breuning, *Soziallehre der Kirche - Erläuterungen der lehramtlichen Dokumenten*, Wien: Europaverlag, 1983, p. 53.

18. Pauselijke Commissie 'Justitia et Pax', *Ten dienste van de menselijke gemeenschap. Een ethische benadering van de internationale schuldenkwesie*, Brussel: Commissie Rechtvaardigheid en Vrede.

het sociale denken van de kerk is het *algemeen welzijn* het verbindende punt tussen beide aanspraken. Het Tweede Vaticaans Concilie omschreef het algemeen welzijn als 'het totaal van de sociale voorwaarden waardoor zowel groepen als enkelingen hun eigen volmaaktheid vollediger en vlugger kunnen bereiken'¹⁹. In deze definitie staat de waarde van de persoon voorop. Het algemeen welzijn wordt primair gerelateerd aan het welzijn van de persoon. In het sociale denken van de kerk kan het algemeen welzijn dan ook nooit ten koste gaan van het individueel welzijn. Paus Johannes XXIII formuleerde als grondbeginsel van het sociale denken van de katholieke kerk, 'dat de afzonderlijke mensen – begrepen in hun natuurlijke socialiteit en hun verheffing tot de bovennatuurlijke orde – fundament, oorzaak en doel van alle sociale instellingen moeten zijn'²⁰.

De kerk beziet het algemeen welzijn echter niet uitsluitend vanuit het perspectief van de persoon; zij bekijkt het ook vanuit het perspectief van de gemeenschap. Het bevorderen van het algemeen welzijn is ook een opgave die de gemeenschap stelt aan de individuen. Johannes XXIII zei in dit verband: 'Alle individuen en intermediaire lichamen zijn verplicht elk op hun eigen wijze bij te dragen tot het algemeen welzijn. Dit houdt in dat zij bij het nastreven van hun eigen belangen rekening houden met de behoeften van anderen [...]'.²¹ In *Sollicitudo rei socialis* brengt Johannes Paulus II het algemeen welzijn in verband met de solidariteit en de verantwoordelijkheid, wanneer hij de solidariteit definieert als 'het vaste en volhardende besluit om zich in te zetten voor het algemeen welzijn ofwel voor het welzijn van allen en van ieder, omdat wij werkelijk allen verantwoordelijk zijn voor allen'²².

De integratie van de aanspraken van de persoon en van de gemeenschap in de overkoepelende waarde van het algemeen welzijn vormt de crux van het sociale denken van de rooms-katholieke kerk. De these die in het concept van het algemeen welzijn wordt uitgedrukt, is dat het belang van de gemeenschap niet reduceerbaar is tot de rechten en belangen van individuen, noch tot het compromis dat wordt bereikt in marktrelaties of in de machtsstrijd tussen belangengroepen. Hoewel het algemeen welzijn niet ten koste mag gaan van legitieme individuele belangen, is het meer dan de som van die belangen. Het algemeen welzijn verwijst in het bij-

zonder naar de publieke goederen die de mogelijksvoorwaarden zijn van een zinvol gemeenschapsleven²³. Het algemeen welzijn is niet gelijk aan de efficiënte toedeling die door de *onzichtbare hand* van het marktmechanisme wordt gecreëerd uit het winststreven van individuen, hoewel economische efficiëntie uiteraard een voorwaarde voor het algemeen welzijn is. Aan het begrip algemeen welzijn ligt een andere visie op de politieke verantwoordelijkheid van burgers ten grondslag dan in de liberale markttheorie van de samenleving. Het libertaire *private vices, public benefits* is er vervangen door een oriëntatie op politieke deugden: aangeleerde (en leerbare) attitudes die noodzakelijk zijn voor het tot stand komen van publieke goederen, zoals zin voor samenwerking, vrijwillige sociale inzet, verantwoordelijkheidsgevoel en vermogen tot perspectiefwisseling²⁴.

Algemeen welzijn en politiek beleid

Welke doelstellingen van politiek beleid zouden binnen het paradigma van het gemeenschapsdenken en de oriëntatie op het algemeen welzijn met voorrang moeten worden nagestreefd?²⁵

Eerst en vooral het streven naar de *sociale* participatie van alle burgers in de samenleving, vooral van hen die daar momenteel van uitgesloten zijn. Vanuit de overtuiging dat de mens *zonder de band met anderen niet kan leven, noch zijn talenten kan ontplooiën*, is het onverdraaglijk dat grote groepen mensen – armen, werklozen, arbeidsongeschikten, etnische minderheden, ouderen – in onze samenleving aan de kant geschoven zijn. Daarbij dient niet de angst voor het gedrag van ontevreden burgers de motivatie te zijn, maar de positieve oriëntatie op het welzijn van anderen, ook als dat ten koste gaat van eigen belangen.

Ten tweede het bevorderen van de *politieke* participatie van burgers. Het ontwikkelen van politieke deugden kan onder andere worden bevorderd door meer directe politieke participatie (referenda op nationaal en lokaal niveau) en door het versterken van burgerschapsrechten in organisaties (ondernemings- en medezeggenschapsraden, versterking van de grondrechten in de onderneming). Van belang is ook dat burgers meer worden geconfronteerd met de maatschappelijke consequenties van hun handelen en voorkeuren, zodat ze hun maatschappelijke

19. Tweede Vaticaans Concilie, *Gaudium et spes*, nr. 26.

20. Johannes XXIIII, *Mater et Magistra*, 1961, nr. 219.

21. Johannes XXIIII, *Pacem in terris*, nr. 53.

22. Johannes Paulus II, *Sollicitudo rei socialis*, nr. 38.

23. J. Verstraeten, Ethiek, politiek en economie: christelijk geïnspireerde accenten in een pluralistische context, in: *Nieuw tijdschrift voor politiek*, Brussel: Centrum voor Politieke,

Economische en Sociale Studies, 1989, 6 (63-74), 65.

24. J. Verstraeten, *ibid.*; cfr. A. MacIntyre, o.c.

25. Cfr. J. Verstraeten, o.c.; M.A.P. Bovens, o.c.

verantwoordelijkheden leren onderkennen. De Stichting 1991 pleit in dit verband voor een 'diepgravende analyse van de positie van personen in ons ingewikkelde stelsel van produktie en consumptie. De aangewezen weg daartoe is de erkenning dat het causaal verband tussen handeling en gevolg op het terrein van produktie en consumptie ook voor personen consequenties moet hebben, op het vlak van hun morele en maatschappelijke aansprakelijkheid en aanspreekbaarheid'²⁶.

Ten derde het bevorderen en beschermen van gemeenschapsvorming op micro-sociaal niveau. De nieuwe wettelijke regelingen voor samenlevingsvormen verdienen in dit verband positieve waardering. Maar er zijn nog talloze terreinen waarop micro-sociale verbanden door de druk van macro-sociale en economische ontwikkelingen worden bedreigd. In dit verband is te denken aan de bedreiging van het gezinsleven en van andere relaties, als ook aan het verdwijnen van de *gemeenschappelijke sociale tijd* waarin verenigingsleven, sport, maatschappelijk en politiek handelen kunnen gedijen, door toenemende werkdruk en door het proces van arbeidsflexibilisering (o.a. weekend-werk). Een op het algemeen welzijn gericht beleid zal zich in dit verband de vraag moeten stellen of toenemende economische efficiëntie ook leidt tot toenemende sociaal nut²⁷.

Ten vierde kan het politiek beleid meer uiting geven aan gemeenschapsdenken op internationaal niveau. Het algemeen welzijn heeft ook een mondiale dimensie²⁸. Via internationale markten zijn consumenten hier verbonden met producenten in verre, vaak arme, gebieden. De uit christelijke organisaties voortgekomen solidariteitsacties voor *zuivere koffie* en *stof tot nadenken* maken burgers bewust van effecten die hun consumptieve beslissingen voor anderen hebben. Ook collectief kan een internationaal gemeenschapsdenken aanleiding geven tot een ander beleid, bij voorbeeld inzake de internationale schuldenkwesatie, de voedseldumping van de EG en de importbeperkingen voor produkten uit de derde wereld. Ontwikkelingshulp in het kader van internationale solidariteit is iets anders dan ontwikkelingshulp als exportpolitiek.

Ten vijfde de solidariteit met toekomstige generaties. Dit is een aspect van het algemeen welzijn waaraan economen en technologen hun hart kunnen

ophalen. Het opbouwen van een torenhoge staats-schuld en het uitputten van schaarse grondstoffen zijn voorbeelden van handelen dat toekomstige generaties belast, ten faveure van hen die nu leven en genieten. Aangezien de toekomstige generaties hun rechten niet in belangengroepen kunnen opeisen, zullen zij die nu leven zelf de verantwoordelijkheid voor het welzijn van toekomstige mensen moeten nemen, ook als dit ten koste van de eigen belang-en gaat.

In alle vijf genoemde aspecten van politiek beleid op basis van het begrip *algemeen welzijn* speelt de morele motivatie een onmisbare rol. Morele motivatie is alleen mogelijk binnen een morele gemeenschap, waarin fundamentele ethische normen als respect voor andermans rechten en welzijn, rechtvaardigheid, solidariteit en verantwoordelijkheid vanzelfsprekende begrippen zijn. Het is zeker niet zo, zoals sommige cultuurpessimisten beweren, dat deze waarden in onze samenleving kwijnend zijn. Mensen lijken integendeel *van nature* sociale en morele wezens te zijn, begiftigd met gevoelens van sympathie voor hun medemensen. Veel mensen leven mee met gegijzelde landgenoten, dragen gul bij aan humanitaire acties, geven bloed, stellen zich beschikbaar als orgaandonor, brengen verkeerd bezorgde post naar de juiste bestemming en leveren gevonden portefeuilles ongeschonden af bij de politie – niet uit eigenbelang, maar uit gevoelens van respect voor anderen, saamhorigheid en morele plicht²⁹.

Toch creëert onze samenleving door zijn competitieve structuur en mentaliteit ook de *berekenende burger* die zelfzuchtig en kortzichtig zijn eigenbelang najaagt, desnoods ten koste van anderen. Daarom zal men tegenover de geïnstitutionaliseerde zelfzuchtigheid, die inherent is aan onze wijze van produceren en consumeren, de geïnstitutionaliseerde gemeenschapszin opnieuw moeten aanspreken. De politiek kan dit bevorderen, maar zij kan het niet realiseren zonder spontane gemeenschapsvorming in de samenleving. Hier lijkt vandaag dan ook een bijzondere maatschappelijke taak voor de kerken te liggen. Kerken zijn in onze samenleving aanwezig als eeuwenoude gemeenschappen en als draagsters van communautaire waarden³⁰. Zij kunnen daarom in de samenleving de functie vervullen van *leerhuizen* in gemeenschapszin, solidariteit en verantwoordelijk-

26. Stichting 1991, o.c., pp. 16–17.

27. Cfr. E.J. Mishan, *The Costs of Economic Growth*, Harmondsworth: Penguin Books, 1969, pp. 206–213.

28. Johannes XXIII, *Pacem in terris*, nr. 139.

29. A. Etzioni, o.c., pp. 51–66

30. J. van Gerwen, *Niet uit eigen macht -de kerk als morele gemeenschap*, Tiel:Lanno, 1988.

heid, wanneer zij zich tenminste niet maatschappelijk isoleren in wereldvreemde orthodoxie, starre hiërarchie en sectarisch ritualisme.

Het christelijke sociaal denken, hier geïllustreerd aan de hand van het sociaal denken van de katholieke kerk, is de normatieve sociale theorie, die aan het religieus geïnspireerd gemeenschapsbesef van de kerken ontspringt. Zonder voorbij te willen gaan

aan de reële bezwaren die tegen een ver doorgevoerd communarisme kleven³¹, kan gesteld worden dat deze normatieve sociale theorie een kader biedt om de scheefgetrokken relatie tussen eigenbelang en ethiek in onze cultuur meer in evenwicht te brengen. Het belang van die culturele verandering maakt het christelijke sociaal denken vandaag bijzonder actueel en leerzaam.

31. M.A.P. Bovens, o.c., pp. 118-123.

B O E K E N

Herinnering van
een *non-politicus*

J.Th.J. van den Berg bespreekt:
Hein Roethof, *Dwars over het Binnenhof*,
herinneringen van een liberale socialist,
Utrecht/Antwerpen: Veen 1990,
286 pp., f 29,90.

Op een zaterdagavond aan het begin van 1989 waren mijn vrouw en ik uitgenodigd voor een borrel bij een goede Utrechtse vriend, een door de jaren heen traditioneel geworden en gezellige bijeenkomst waar doorgaans ook enige kamerleden verschenen. Onder hen bijna steeds: Hein en Dokie Roethof. Ook nu ontmoetten wij hen daar weer, maar wij schrokken ons wezenloos. Voor ons stond een man die in heel korte tijd heel sterk vermaerd was en die trouwens aanstonds weer ging zitten. Hein zag er – oneerbiedig gezegd – uit als een jong vogeltje dat uit zijn nest was gevallen. De uitleg kwam gauw genoeg: hij was zeer ernstig ziek geweest en mocht blij zijn het te hebben overleefd. Een deel van de avond vroeg ik mij in *Selbstbeschimpfung* af waarom ik daar niets van had geweten. Zo langzamerhand kon ik weten hoe belangrijk het is een zieke vriend eens even op te zoeken en hem daarmee in contact met de *buitenwereld* te houden. Wij kwamen dan wel niet regelmatig bij elkaar over de vloer, maar in de loop van de jaren was ik nogal aan Hein Roethof gehecht geraakt. Wij mochten elkaar en hadden onmiskenbaar veel verwantschap opgebouwd in politieke vraagstukken en in onze kritische loyaliteit aan de Partij van de Arbeid. Dat moet begonnen zijn toen hij Kamerlid was (vanaf 1969) en ik politiek

columnist bij *NRC-Handelsblad* (vanaf 1973). Het had vorm gekregen in een commissie van het Nederlands Gesprek Centrum, waaraan wij beiden deelnamen en was verdiept toen Hein lid werd van het partijbestuur (1983) waaraan ik als directeur van de Wiardi Beckman Stichting adviseerend deelnam. Wij 'huilden nog wel eens bij elkaar uit': het lidmaatschap van dit Hoge College was immers niet steeds en uitsluitend een genoegen.

Het schuldgevoel

werd op die zaterdagavond wat minder, toen ik besepte dat ik al vanaf september wegens studieverlof buiten Amsterdam verkeerde en dus niet bemerkte kon hebben dat hij juist in het begin van die maand in het ziekenhuis was opgenomen. In weerwil van een aantal contacten met partijbestuurders had niemand mij op de hoogte gebracht; dat zegt weer wat over de al te nonchalante menselijke omgangsvormen in het politieke bedrijf en in elk geval in de kring van de PvdA. Gelukkig herstelde Hein redelijk snel en kwam, na mijn terugkeer in Amsterdam, het contact weer op gang. Juist die schrik deed mij bij uitstek realiseren, hoezeer ik aan deze bijzondere politicus gehecht was geraakt.

Onverkiezbare plaats

Dat wil overigens niet zeggen, dat wij het aldoor even hartelijk met elkaar eens waren. Wij dachten verschillend over de toekomst van het omroepbestel, ook al waren wij het eens over de noodzaak van een sterke publieke omroep. Wij waren het radicaal oneens over belang en noodzaak van het referendum, al vanaf ons beider deelname aan de *NGC-*

INHOUD

Roethof
Nozick
Sorel

B O E K E N

commissie over de democratie. Jaren lang was hij er (mede) in geslaagd de partij bij het referendum vandaan te houden. Als partijbestuurder moest hij aanzien dat ik alsnog mijn zin kreeg en de partij tot het correctieve wetgevingsreferendum en het volksinitiatief werd bekeerd. Met overtuiging heb ik er voor gepleit zijn opvatting te laten weergeven in een videofilm van de Stichting Vormingswerk van de PvdA ten behoeve van de afdelingsdiscussies over het referendum.

Voor onze vriendschap is onmiskenbaar van belang geweest het feit dat hij in 1982 door zijn Utrechtse gewest op een onverkiesbare plek voor de Kamer was gezet; zover ik kon zien, niet eens zozeer met *voorbodachten rade* als wel dankzij een opeenhoping van taxatie- en organisatiefouten. (Dat maakte het alleen maar erger.) Nu maakte Hein Roethof het zijn partijgenoten bij tijd en wijle niet gemakkelijk: hij hield er uitgesproken opvattingen op na – zeker als het om vragen van de rechtsstaat ging – en wenste niet voor nieuwe modes en bijbehorende pressie te wijken. Tactische manoeuvres waren hem evenzeer vreemd en niet iedereen wist daar even goed mee te leven. Toch had hem dat tot 1982 nooit politieke schade berokkend: als het er op aan komt weet de partij overtuiging en standvastigheid te respecteren. Dat bleek ook wel uit de schuldbevuste reacties van grote groepen partijgenoten toen het onheil eenmaal was geschied: Roethof werd met bijna *algemene stemmen* in 1983 in het partijbestuur gekozen. Hij werd voorzitter van de NCO (toen niet het gemakkelijkste baantje), van de Omroepraad en van de Commissie-Kleine Crimi-

naliteit. Inclusief het eigen gewest haalde iedereen verlicht adem toen hij eind 1985 (na het vertrek van Marcel van Dam naar de VARA) weer terugkeerde in wat zijn eigenlijke *huis* was geworden: de Tweede Kamer.

Eigenzinnig

In 1989 – eigenlijk een jaartje te vroeg – nam hij afscheid van zowel het partijbestuur als het parlement: hij was toe aan zijn politieke *emeritaat*. Vervolgens deed hij wat veel te weinig politici van naam doen: zijn herinneringen opschrijven, nadat hij al memoires had geschreven over de zaak die hem de meeste publieke bekendheid had verschaft, de abortuskwestie en het mislukte wetgevingsinitiatief terzake, door hem en Jan Lamberts in 1970 ingediend en in 1976 gestrand in de Eerste Kamer. Ook daar liep hij op tegen het onvermogen tot leiding geven, op dat ogenblik van Haya van Someren-Downer, de fractievoorzitter van de VVD in de senaat.

Over Roethofs eigenzinnigheid en *dwarshheid* is al veel gezegd en geschreven. Juist door zich aan modes te onttrekken en zich op langdurig opgebouwde overtuigingen te baseren, was hij in staat zowel koers te houden als verrassende nieuwe inzichten te introduceren in de politiek. Doordat hij bovendien bleef lezen en bereid was over het struikgewas van politieke incidenten heen te kijken, was hij in en buiten de Kamer een geduchte maar ook interessante gesprekspartner. Daar nam hij ook de tijd voor.

Maar in de introductie tot zijn memoires schrijft zijn oude vriend Henry Faas terecht: 'hij was onhandig met de macht'. Voor een politicus keek hij wel

eens erg zelden naar de stand van de poten onder zijn stoel. In het partijbestuur en in de Kamerfractie was hij niet op zijn best, als het ging om het à l'improviste waarderden van politieke gebeurtenissen en tactische situaties.

Daarvan geeft Roethof in zijn boek, onbewust, een fraai voorbeeld. Hij was nog maar amper Kamerlid toen hij een pleidooi voerde voor de volkenrechtelijke erkenning van de DDR. Juridisch had hij daarmee gelijk en het werd bovendien tijd dat de Bondsrepubliek zich los maakte van de Hallsteindoctrine (geen diplomatieke relaties met de BRD, indien zulke relaties wel met de DDR waren aangegaan). Een van de redenen waarom de *Grosse Koalition* in 1969 in Bonn was uiteengevallen en de SPD met de liberale FDP een coalitie aanging, was nu juist om van die Hallsteindoctrine af te komen. CDU en CSU zagen zich daartoe niet in staat. Wat volkenrechtelijk juist was, was zowel diplomatiek als politiek (de relatie met de Duitse zusterpartij) hoogst onverstandig. Bovendien gebruikte Nieuw Links zaken als deze om de partijleiding het leven zuur te maken en haar *progressiviteit* te testen, bij gebrek aan beter. Roethof kon noch wilde dit soort politiek-tactische dimensies zien. Het is dan ook geen wonder dat zijn politieke relatie met Den Uyl een valse start maakte en dat de tacticus bij uitstek, die Den Uyl was, hem nooit helemaal heeft willen vertrouwen. Zoals uit de herinnering van Roethof blijkt: het is tussen die twee nooit echt *liefde* geworden.

Wetgevende rol

Roethofs herinneringen zijn niet alleen om hun inhoud interessant.

B O E K E N

Zij zijn in een nauwgezette en terughoudende stijl geschreven, maar bepaald niet ambtelijk of dor. Paragrafen kunnen heel *droog* voortschrijden en dan ineens, op het goede moment, is er een verbale vonk of weldadige ironie. De hartstocht en de romantiek worden in de tekst nauwkeurig gestileerd maar niet verdonkermaand. Wat ik het meest bewonder, is Roethofs vermogen een groot aantal belevenissen en kwesties zowel volledig als bondig te beschrijven. Zo biedt het boek in ongeveer 280 bladzijden een schat aan informatie over een heel leven en het is tegelijkertijd, voor het gevoel van de lezer althans, compleet. Roethof probeert tenslotte ook niet overal zijn gelijk te bewijzen of *verkeerde inzichten* uit het verleden als jeugdzonden weg te schrijven: hij vraagt niet om begrip, hij kweekt het. De lezer profiteert van Roethofs geoefendheid in de journalistiek en in het schrijven van poëzie. De paar opgenomen gedichten zijn niet zo interessant op zichzelf (wat mij betreft: schools en cerebraal) maar de oefening erin heeft hem wel geleerd hoeveel registers de taal heeft en hoe die moeten worden gebruikt.

Roethof heeft, als weinigen, kans gezien politieke geschiedenis te schrijven, hoewel hij nooit minister is geworden. Bewindslieden zijn immers ten opzichte van Kamerleden ruimschoots in het voordeel. Dat is niet echt veranderd sinds de Tweede Kamer meer actief gebruik is gaan maken van haar rechten. Historische initiatieven van Kamerleden zijn er niet zoveel: de parlementaire historicus kan die snel noemen. Hij denkt daarbij aan het mislukte initiatief van Thorbecke en acht ^{an-}

dere parlementariërs uit 1844 tot radicale grondwetsherziening; aan het initiatiefwetje tegen kinderarbeid van Van Houten in 1874; aan dat van Marchant tot invoering van het vrouwenkiezersrecht in 1919 en het, weer mislukte, initiatief van Van Thijn c.s. tot introductie van de gekozen kabinetsformateur in 1970. Dat zijn niet alle initiatieven maar wel de belangrijkste. Dit overzicht geeft aan dat het Nederlandse Kamerlid niet gemakkelijk een rol verwerft als wetgever, anders dan door gebruik van het amendementsrecht.

Roethof heeft kans gezien een belangrijke wetgevende rol te spelen, zowel in zijn mislukkingen als in zijn geslaagde operaties. Samen met collega's uit de PvdA en later vvd tekende hij voor het al genoemde abortusinitiatief, dat weliswaar strandde, maar niettemin de richting heeft bepaald van de Nederlandse abortuswetgeving. Verder slaagde hij op het terrein van de liberalisering van de pornografie, de transsexualiteit, de jeugdhulpverlening en de afschaffing van preventieve censuur in de omroep. Via het amendementsrecht oefende hij voorts grote invloed uit op de tekst van de huidige Grondwet: op het antidiscriminatie-artikel (de bewoording ervan is formeel van Marcus Bakker), op het algemeen verbod van doodstraf en op de uitsluiting van handelsreclame van de vrijheid van meningsuiting.

Tegenwoordig wordt vooral richting aan *het beleid* gegeven door adviescommissies buiten de Tweede Kamer; gelet op de aard en samenhang van sommige problemen is dat niet zo'n wonder. Ook daar schreef Roethof historie: als voorzitter van de commis-

sie kleine criminaliteit die een wijs en doorwrocht rapport uitbracht in 1986.

Non-politicus

Dat zou allemaal al meer dan genoeg materiaal voor memoires hebben opgeleverd, maar toen Hein Roethof Kamerlid werd, had hij bovendien al een *heel leven* achter de rug. Wie zijn boek leest, vraagt zich verbaasd af hoe de vvd er vandaag zou hebben uitgezien zonder een groot aantal van zijn initiatieven. Hij begon zijn politieke engagement immers kort voor de Tweede Wereldoorlog als lid van de Vrijzinnig-Democratische Jongeren Organisatie (VDJO) en hij sloot zich, na een verblijf in Indonesië (dat een hoogst interessant hoofdstuk oplevert), aan bij de JOVD. Die kreeg eerst onder zijn voorzitterschap vorm en karakter, in wezen dezelfde trekken die deze politieke jongerenorganisatie (nog immer de meest actieve en best georganiseerde) nog steeds kenmerken. Hij behoorde tot de oprichters van *Liberaal Réveil*, intussen het liberale pendant van *Socialisme & Democratie*, en hij richtte in 1962 het *Liberaal-Democratisch Centrum* op, bestaande uit een groep kritische leden van de vvd. Dat Centrum werd zelf geen succes, maar het zou enige jaren later een der poten worden onder het huidige D66.

Dan hebben wij het nog niet eens gehad over zijn succesvolle carrière in de parlementaire journalistiek, waarin hij de bekende *congsi* mede vorm gaf die samenwerkte in de vergaring van politiek nieuws in een verzuild machtscentrum zonder Nieuwspoort en zonder gereguleerde openbaarheid; te zamen met mannen als Henry Faas, Nico

B O E K E N

Cramer, Sjouk Jonker, Maarten Vrolijk en Jaap Hoek, die de politieke journalistiek hebben bevrijd van haar volgzzaamheid. Zijn overgang van de VVD, in 1963, naar de Partij van de Arbeid betekende feitelijk het einde van zijn werk bij de *Nieuwe Rotterdamse Courant*: hoofdredacteur Stempele bleek politiek minder genereus dan hij zich graag voordeed. De krant verloor – zoals ik in die jaren zelf heb ervaren – een uiterst competent parlementair overzichtsschrijver.

Kortom, Hein Roethof kan in zijn herinneringen veel verhalen. Op zijn schuchtere, maar daarom niet minder vastberaden wijze doet hij dat ook: als journalist, als volkenrecht deskundige, als parlementariër en als wetgever. Daar heeft hij geen ministerschap voor nodig gehad, noch de *Virtù* van de raspoliticus waarover Machiavelli zo pregnant heeft geschreven. Ook zonder dat heeft hij kans gezien duurzame sporen te trekken door de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Dat

is een compliment waard aan hemzelf, maar tot op zekere hoogte evenzeer aan het Nederlandse politieke bestel dat blijkbaar ruimte laat aan het genre *non-politicus* waartoe Hein Roethof behoort. Dat gebeurt niet in elk democratisch bestel.

J. TH. J. VAN DEN BERG is lid van de redactieraad van S & D en hoogleraar Nederlandse politiek en parlementaire geschiedenis te Leiden.



Nozick's minimale staat

Margo Trappenburg bespreekt: B.E.P. Driessen, *Van utopie naar anarchie. Een kritische studie van de politieke theorie van Robert Nozick*, diss. KUN, Voorschoten, 1990 (Schuilinglaan 39)

Wat verwacht je van een dissertatie over een Belangrijk Boek? Je verwacht een plaatsbepaling van het Belangrijke Boek (wat heeft de auteur welbewust ontleend aan wie? aan wie is de auteur schatplichtig zonder het zelf te beseffen? hoe past de auteur in verschillende tradities?), een adequate parafraze van de theorie en een groot aantal kritische kanttekeningen binnen het bestek van een afgewogen eendoordeel. Als het Belangrijke Boek in kwestie *Anarchy, State, and Utopia* heet en geschreven is door Robert Nozick zie je eigenlijk het meest uit naar de kritiek.

Anarchy, State, and Utopia is een buitengewoon Amerikaans boek. West-Europese critici van de verzorgingsstaat betogen doorgaans dat de verzorgingsstaat onbetaal-

baar is (geworden), contraproductief werkt, of uit z'n krachten is gegroeid. Het idee dat centraal staat in de theorie van Nozick – plat geformuleerd: 'de verzorgingsstaat is intrinsiek onrechtvaardig omdat men andere mensen steunt met mijn zuur verdiende geld' – speelt in de Europese discussie nauwelijks een rol. In West-Europa (en zeker in Nederland) zijn wij min of meer van mening dat behoefte of behoefteigheid een recht op hulp en bijstand genereert; de staat heeft hier een algemeen geaccepteerde plicht steun te bieden aan mensen die zichzelf niet kunnen redden. Nozicks boek is een zeer overtuigende aanval op deze manier van redeneren. Heel in het kort gaat de theorie van Nozick als volgt:

Mensen hebben *van nature* een drietal rechten; zij hebben recht op leven, vrijheid en eigendom. Niemand (ook de staat niet) mag inbreuk maken op een van deze rechten. Er is slechts één staat denkbaar die inderdaad geen inbreuk maakt op de rechten van zijn burgers: de klassieke liberale nachtwakerstaat. Deze minimale staat zal zich volgens Nozick, van-

uit een situatie van totale anarchie, als vanzelf ontwikkelen, zonder rechtsschending, zonder herverdeling, via een soort *onzichtbare hand*-mechanisme. (*How to back into a state without really trying* heet het eerste deel van Nozicks boek.) Staten die verder reiken dan de nachtwakerstaat treden onherroepelijk buiten hun boekje: zij kunnen niet dan door rechtsschending ontstaan zijn en zij schenden de rechten van hun burgers nog steeds. Betekent vasthouden aan een minimale staat dan niet dat schrijnende ongelijkheden zullen blijven voortbestaan? Zeker, maar ongelijkheid is niet hetzelfde als onrechtvaardigheid. Rechtvaardigheid is volgens de 'entitlement'-theorie van Nozick een *historisch principe*. Als ik mijn kapitaal zonder moord, diefstal, contractbreuk of bedrog verkregen heb dan is mijn kapitaal mijn onschendbaar eigendom, hoe groot het ook is en hoeveel hongerende sloebbers zich ook verdringen voor mijn deur.

Minimale staat

De dissertatie van Driessen bestaat, net als *Anarchy, State, and*

B O E K E N

Utopia, uit drie delen. In deel 1 bespreekt de auteur een aantal theorieën die van belang zijn om het werk van Nozick te kunnen plaatsen en te kunnen begrijpen. Dat Nozick een 'Lockiaan' is (de natuurstaat van Nozick is in veel opzichten een duplicaat van die van John Locke) is genoegzaam bekend; dat Nozick daarnaast ook een ander overneemt van Kant wordt door Driessen overtuigend aangetoond. Bij John Locke berust eigendomsverzekering in de natuurstaat op 'vermenging met arbeid'. In de natuurstaat van Kant en ook in die van Nozick, berust originele eigendomsverzekering op *occupatio*, in bezitneming. Bij Locke wordt een appel mijn eigendom omdat (zodra) ik hem pluk en er appelmoes van maak; bij Kant en bij Nozick wordt de appel mijn appel omdat ik hem pak en hem 'verdedig' tegen anderen.

Deel 2 van *Van utopie naar anarchie* bevat een uitvoerige samenvatting van de eerste twee (de belangrijkste) delen van *Anarchy, State, and Utopia*. *Anarchy, State, and Utopia* is een gecompliceerd, niet overal even makkelijk te volgen boek en Driessen is een begenadigd uitlegger; studenten die Nozick verplicht moeten lezen zullen dit proefschrift dankbaar ter hand nemen. Deel 3 bevat dan de kritiek op Nozick, deels afkomstig van Driessen zelf, deels ontleend aan anderen. (Het is niet altijd te zien welke punten van de auteur zelf zijn, niet omdat het notenapparaat niet deugt, maar omdat Driessen kritiekpunten hier en daar presenteert als evidente waarheden, zodat bronvermelding overbodig lijkt.) De kritische kanttekeningen van Driessen zijn wisselend van kwaliteit. Er zijn mooie punten bij:

de beoordeling van het zogeheten *proviso* bij Nozick, de randvoorwaarde waaraan originele eigendomsverzekering bij Nozick moet voldoen, is te ingewikkeld om hier te behandelen, maar zeer de moeite waard. Er zijn echter ook op zichzelf aardige punten die onvoldoende worden uitgewerkt en er zijn goedkope argumenten die in een politiek filosofisch betoog eigenlijk niet thuis horen. Een aantal voorbeelden:

– De fictieve ontwikkeling van natuurstaat naar protostaat naar minimale staat verloopt bij Nozick niet zonder rechtsschendingen, ofschoon Nozick dat wel pretendeert (het is zelfs een wezenlijke voorwaarde waaraan de legitimiteit van de minimale staat wordt opgehangen). Dit kritiekpunt is niet van Driessen, maar terecht opgenomen want het vormt een belangrijke misser in Nozicks betoog.

– De legitimiteit van de minimale staat is bij Nozick gekoppeld aan een fictieve ontstaansgeschiedenis. In de woorden van Driessen: 'een staat is [volgens Nozick] legitiem wanneer deze, uitgaande van een vreedzame anarchie, spontaan zou kunnen zijn ontstaan zonder dat persoonlijke rechten zouden zijn aangetast' (p. 163, mijn cursivering, MT). Driessen meldt vervolgens (terecht, maar een beetje makkelijk) dat een staat met een fictief smetteloos verleden in werkelijkheid een historie van staatsgrepen en geweld achter de rug kan hebben. Boeiender lijkt mij de vraag of een meer dan minimale verzorgingsstaat zich ook zou kunnen beroepen op een fictieve ontstaansgeschiedenis zonder rechtsschendingen (en zo nee, waarom dan niet). Nozick beschrijft in een zwak hoofdstuk (hfdst. 9) slechts

één fictieve ontstaansgeschiedenis voor de verzorgingsstaat en die is volstrekt ongeloofwaardig. Wat te denken van een verzorgingsstaat die zich zou beroepen op een fictieve ontstaansgeschiedenis als beschreven in Bram de Swaans *Zorg en de staat*? Volgens De Swaan heeft de verzorgingsstaat zich ontwikkeld uit een serie private verzekeringsovereenkomsten via processen van schaalvergroting om economische redenen. Van afgedwongen solidariteit met minder bedeelden was volgens De Swaan in het geheel geen sprake. Actoren lieten zich leiden door 'welbegrepen eigenbelang' en deden niet meer dan zich verzekeren tegen denkbare risico's (*Zorg en de staat* zou je de ondertitel *How to back into a welfare state without really trying* kunnen geven). Het zou interessant zijn geweest een Nozickiaans antwoord te construeren op een dergelijke uitdaging.

Positieve discriminatie

– Waar de legitimiteit van de (minimale) staat bij Nozick berust op een fictieve ontstaansgeschiedenis berust de legitimiteit van eigendom op de reële 'verzekeringsgeschiedenis' (rechtvaardigheid is een historisch principe). Driessen signaleert deze discrepantie en verklaart haar door erop te wijzen dat Nozick met een 'correct historisch principe' bij staten niet ver zou komen (immers: staatsgrepen en geweld, zie vorige punt). Waarom niet ook de vraag gesteld of Nozick zich een dergelijke discrepantie wel kan permitteren in het licht van zijn eigen wijze van theoretiseren? Nozick heeft namelijk een voorliefde voor het ontkrachten van anderomans rechtvaardigheidsprincipes door het toepassen

B O E K E N

van diezelfde principes op geval-
len waarin ze overduidelijk niet
passen. U vindt bij voorbeeld dat
gehandicapten positief gediscrimi-
neerd moeten worden bij het
zoeken naar werk en u heeft daar
een aantal goede argumenten
voor. Welnu, is Nozicks reactie,
in de liefde vallen lelijke mensen
vaak buiten de boot. Eisen wij nu
van mooie vrouwen dat zij de
lelijke man die naar hun hand
dingt positief discrimineren?
Vinden wij dat de aantrekkelijke
concurrent plastische chirurgie
zou moeten betalen voor de
onaantrekkelijke medeminnaar?
Dat vinden we niet. Waarom
bent u dan wel voorstander van
positieve discriminatie bij het
zoeken naar werk? *Anarchy, State,
and Utopia* zit vol met dat soort
argumentaties (vgl. *Anarchy,
State, and Utopia*, in de Basic
Books editie van 1974 pp. 167,
168, 204, 206, 227, 233, 237,
263). Het minste wat men dan
ook van Nozick zou mogen eisen,
is dat zijn eigen rechtvaardig-
heidscriteria onverkort op alle
fronten kunnen worden toege-
past.

— In een intelligente bespiegeling
over Nozick en Kant zegt Dries-
sen het volgende: bij Kant
berusten natuurlijke rechten op
diens visie op de menselijke waar-
digheid; mensen zijn voor Kant
'doel in zichzelf' en mogen nooit
worden beschouwd als louter
middel. Bij Nozick berusten de
natuurlijke rechten eigenlijk nergens
op; wenst het Nozickiaanse
individu de medemens als middel
te beschouwen dan staat hem dat

vrij, zolang hij andermans rech-
ten niet metterdaad schendt.
Vrijheid valt bij Nozick samen
met vol-strekte willekeur. Leest
men *Anarchy, State, and Utopia* dan
weet men wat men niet mag;
positieve rechtsnormen kan men
er niet aan ontleen.

Ik denk dat Nozick op dit ver-
wijt van Driessen zou antwoor-
den dat vragen als 'wat moet ik
doen', 'hoe moet ik leven', 'hoe
geef ik zin aan dit bestaan' in zijn
opvatting niet te maken hebben
met rechtvaardigheid (hij be-
spreekt die vragen wel in *Philosophical Explanations*, een bundel
opstellen die Driessen buiten be-
schouwing heeft gelaten). Recht-
vaardigheid is bij Nozick een con-
cept met een zeer beperkte strek-
king. Noties als 'eerlijkheid',
'morele verplichtingen', 'ethi-
sche consistentie' etcetera heb-
ben daarin geen plaats.

— Nozicks theorie zou ten slotte
volgens Driessen *achterhaald* zijn
omdat (a) sociale grondrechten
tegenwoordig allerwegen wor-
den erkend, ook in bij voorbeeld
verklaringen van de Verenigde
Naties en (b) de ontwikkeling van
verzorgingsstaten nergens heeft
geleid tot vergaande inbreuken
op liberale vrijheidsrechten.

Dit is veruit het zwakste punt
van Driessen en het is jammer
dat hij daaraan zoveel aandacht
bestedt. Normatieve politieke
theorieën zijn niet 'achterhaald'
als niemand er serieus in geloof-
t: er is denk ik vrijwel niemand
voorstander van een gemeen-
schap ingericht naar de regels van
Plato, doch dat betekent geens-

zins dat Plato achterhaald is.
(Voorbeelden van Nozickiaans
redeneren zijn overigens zelfs in
onze verzorgingsstaat nog wel te
vinden. Het privaatrecht berust
grotendeels op 'entitlement-achtige'
redeneringen.) Een politiek
filosofisch debat is voorts niet
hetzelfde als een juridische dis-
cussie; men kan het niet beëindigen
door te wijzen op een uit-
spraak van gezaghebbende zijde.
VAN-verklaringen zijn nooit
meer dan zetten binnen een
debat.

Dat de opkomst van verzor-
gingsstaten niet heeft geleid tot
verregaande schendingen van
klassieke vrijheidsrechten is No-
zickiaans bekeken domweg on-
juist. De verplichte afdracht van
premies en belastingen die de
verzorgingsstaat mij oplegt, is in
de theorie van Nozick een ingrij-
pende inbreuk op mijn eigen-
domsrecht waaraan ik mij niet
kan onttrekken.

Samenvattend: het boek van
Driessen biedt een zeer lezens-
waardige kennismaking met het
werk van Nozick voor wie
Nozick nog niet kent, het biedt
een aantal aardige nieuwe ge-
zichtspunten voor wie Nozick
wel, maar Nozicks critici nog niet
bestudeerd heeft, en het biedt net
iets te weinig voor wie het debat
rondom *Anarchy, State, and Utopia*
goed heeft bijgehouden.

M. J. TRAPPENBURG is mede-
werker van het onderzoekscentrum
Sturing van de Samenleving van de
RU te Leiden.



K L A S S I E K E N

De Kadts Sorel

Het Franse socialistische denken heeft in Nederland nooit goed wortel geschoten. Zoals in bijna alle landen van het continent had het doctrinaire Duitse marxisme een groot overwicht. Het hervormingsgezinde werk van Proudhon, nog altijd ten onrechte voor anarchistisch gehouden, is nauwelijks bestudeerd. Het syndicalisme, in veel opzichten voortbouwend op het proudhonisme, met Georges Sorel als belangrijkste theoreticus, heeft evenmin veel aandacht gekregen. Uitzondering vormt het denken van Jean Jaurès. De Nederlandse sociaal-democratie is bepaald niet verstooken geweest van *Jaurès-sistes* (Wiardi Beckman, Banning, Brugmans, Van der Goes van Naters). *Sorelites* zijn echter schaars gezaaid. Alleen Jacques de Kadts komt ervoor in aanmerking.

Terwijl voor Jean Jaurès (1859-1914) nog altijd een plaats in de geschiedenisboeken wordt ingeruimd, alleen al om zijn heroïsche dood aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog, is Georges Sorel (1847-1922) nagenoeg vergeten. En zo er nog over hem wordt gesproken, gebeurt dat vaak op een afwijzende toon. Sorel heeft Jaurès verbitterd bestreden, onder andere in zijn beruchte *Réflexions sur la violence* (1908). Dat heeft zijn naam weinig goed gedaan. Als men een door en door oprecht politicus als Jaurès beschimpt en ook nog de indruk wekt dat de sociale kwestie gebaat is met een oorlogszuchtig proletariaat, dan vraagt men om onwelgezinde reacties.

Het is moeilijk denkers te contrasteren wier denkbeelden zo

ver uit elkaar liggen dan deze twee. Terwijl Sorel de klassenstrijd wil vrijwaren van verweekte bourgeois-ideeën, ziet Jaurès het socialisme als een brede volksbeweging die alle sociale lagen zou kunnen omvatten. Jaurès' eenheidsdenken weerspiegelt zich in zijn vurige vereering van de Franse revolutionaire ideeën, van wat Sorel de *ideologie van 1789* noemt. Volgens Sorel vergeet Jaurès dat in de mensenrechtenverklaring van 1789 de economische protesten van de Derde Stand tegen het *Ancien Régime* zijn uitgedrukt. Zijn commentaar laat zich raden: 'Om de eigendoms garanties van de Derde Stand tot proletarische filosofie te verheffen, moet men een komisch jurist zijn, Sorel is op dit punt sterk beïnvloed door Marx. Zoals bekend bekritiseerde Marx de *pompeuze catalogus* van 1789 omdat deze de maatschappelijke strijd zou versluieren.

Pragmatist

Jaurès leeft in Nederland voort als de criticus van de Duitse doctrinaire sociaal-democraten. Tijdens het congres van de Socialistische Internationale te Amsterdam (1904) wijst Jaurès door de congresleiding aangekondigd als *de leeuw die zelf wel zou brullen* — op de politieke onmacht van de grote Duitse zusterpartij: 'U hebt geen revolutionaire tradities. u hebt uw kiesrecht niet op de barricades veroverd, u hebt het van bovenaf gekregen', verwijt hij de Duitse afgevaardigden (let op de retorische herhalingen). Deze en vele andere gevleugelde bewoordingen zijn de Nederlandse sociaal-democraten lange tijd bijgebleven. Willem Drees, die als achttienjarige een toegangkaart had weten te bemachtigen, be-

wonderde zijn meeslepende wel-sprekendheid.

In 1931 voltooit Willem Banning zijn proefschrift *Jaures als denker: bijdrage tot een sociale zede-leer* (1931). Banning beklemtoont dat Jaurès in zijn analyse van maatschappelijke verhoudingen niet zozeer naar economische verklaringen zoekt, zoals marxisten zouden doen, maar naar ethische beginselen. Hij ziet het proletariaat als actieve drager van de idee der humaniteit. Als idealist legt hij de zin der geschiedenis in de verwerkelijking van gerechtigheid, een streven naar eenheid dat volgens een kosmisch-geestelijke wet' zou verlopen. Om een indruk te geven van zijn idealisme volgt hier een door Banning aangehaald citaat: 'Wanneer het socialisme gekomen zal zijn, zullen alle mensen beter de diepe zin van het leven beschrijven, waarvan het mysterieuze doel is de eenheid van alle bewustzijn, de harmonie van alle krachten en alle vrijheden. [...] Zij zullen beter het Heelal begrijpen, want wanneer zij in het mensdom de overwinning van het bewustzijn en van de geest zien zullen zij begrijpen dat het Heelal in zijn grond geen blinde brute kracht kan zijn, dat er overal geest, bewustzijn werkt, dat het Heelal zelf een onmetelijk verlangen openbaart naar orde, schoonheid, vrijheid, goedheid.'

Klonken Banning deze woorden aangenaam in de oren, Sorel zou ze, niet ten onrechte naar ik meen, hebben afgedaan als een metafysische woordenbrij. Harmonie, synthese en eenheid, tegen deze begrippen trok de pragmatist Sorel zijn leven lang ten strijde. 'Hoe abstracter een redering, hoe onvruchtbaarder ze is', zo luidde zijn adagium.

K L A S S I E K E N

Warhoofdigheid

Wiardi Beckman dacht daar waarschijnlijk anders over. In zijn proefschrift *Het syndicalisme in Frankrijk* (1931) omschrijft hij Jaurès als *de kampioen van de verzoening* en als *de apostel van de socialistische eenheid*. Sorels kritiek op Jaurès (en die van zijn leerling Berth) wordt misprijzend van de hand gewezen: 'Hier tonen zij zich van hun kleinste kant en dringt zich telkens het beeld op van kleine keffertjes die van een veilige afstand tegen de strijdbare leeuw zitten te schetteren.' De arbeidersbeweging heeft niets te danken aan Sorel, concludeert Wiardi Beckman.

In *Georges Sorel het einde van een myte* (1938) keert De Kadet zich tegen dit *vonnis*. Hij meent dat de *socialistische idee* oneindig veel aan Sorel te danken heeft. Hij heeft de stellige indruk dat socialisten niet in staat zijn Sorels ideeën te begrijpen en te verwerken. En bij verwerken hoort ook altijd *verwerpen*, voegt hij er aan toe.

We moeten ons ontdoen van de mythen die over Sorel in omloop zijn, betoogt De Kadet. Zo is hij niet de protagonist van wilde stakingen en proletarisch geweld waarvoor hij dikwijls gehouden wordt. Evenmin kan hij als voorloper van het fascisme worden gezien. De Kadet spreekt over een willekeurige en ontoelaatbaar verband: 'De soreliaanse ideeën waarop sommige fascistische zich beroepen, hebben in het werk van Sorel een totaal andere betekenis en waarde dan in de fascistische ideologie.' Dit oordeel lijkt me, na eigen onderzoek, volkomen correct. Alhoewel Sorel zich op latere leeftijd soms onvriendelijk uitlaat over joodse intellectuelen, staat zijn rechtsfilosofie haaks op iedere totalitaire

brutaliteitsleer in zijn ogen dient Klassenstrijd zich binnen de grenzen van het recht af te spelen.

Een tweede mythe is door Lenin verbreid: Sorel zou een *warhoofd* zijn, een irrationeel denker die het geloof in het wetenschappelijke denken aan het wankelen brengt. In socialistische kringen is dit *ex cathedra*-oordeel decennia lang herhaald. Sorels gezag moest vernietigd worden, te meer daar zijn genadeloze kritiek op het etatisme de marxistische orthodoxie slecht van pas kwam. De mythe is des te merkwaardiger als men weet dat Sorel op wetenschapsfilosofisch gebied – het gebied waarop Lenin hem incompetent acht – nooit irrationele stellingen heeft betrokken. In feite neemt Lenin hem de kritiek op de afspiegelingstheorie, de theorie dat woorden identiek zijn aan dingen, kwalijk. Ook nu kunnen we de conclusie van de Kadet onderschrijven: de *werkelijke warhoofdigheid* vinden we in Lenins tractaat.

De Kadets oordeel valt na alle minnen en plussen ten gunste van Sorel uit. Hij omschrijft hem als de filosoof van de produktieve Westerse cultuur en benadrukt zijn anti-totalitaire positie. Sorels voornaamste streven is: 'niet hoe krijgen, maar vooral hoe bevestigen, bewaren en verstevigen we de vrijheid.' Niettemin heeft De Kadet forse kritiek. Hij verwert Sorels morele hoogdravendheid en hij verwijt hem gebrek aan inzicht in de sociale kwestie. Opvallend is dat hij nauwelijks ingaat op Sorels kritiek op het parlementarisme. Want juist hierin schuilt zijn zwakte: parlementaire machtsmiddelen ontbreken. Sorel verwacht alle heil van syndicalistische opbouw van

de samenleving. Om de proletarische zelforganisatie te versterken, pleit hij voor een soort arbeiderscalvinisme, Maar is dat niet veel te veel gevraagd van gewone stervelingen?

De Kadet doet in menig opzicht denken aan Sorel. Zijn sympathie voor het feitelijke en het praktische, zijn afkeer van het utopisme, alsmede het wantrouwen tegen het establishment behoren tot de soreliaanse denkwereld. Ook de titel van het boek waarin *Het einde van een mythe* later werd opgenomen, *Verkeerde voorkeur* (1948), getuigt van een *dwarve* soreliaanse denkhouding. In het voorwoord hoopt De Kadet dat zijn voorkeuren juiste voorkeuren zullen zijn. Maar hij vreest dat zijn tijdgenoten, met name de *zogenaamde intellectuelen en de massa van wetenschappelijke werkers* zijn voorkeuren tot *verkeerde voorkeuren* zullen bestempelen. De filippica tegen de *brave universiteitsjongens* die erop volgt, doet sterk aan Sorels aversie tegen de *sociologische apachen* van de Sorbonne denken.

De overeenkomsten reiken echter verder dan het vermakelijke scheldproza. De Kadets persoonlijkheid kent dezelfde rusteloosheid en geladenheid als die van de Franse syndicalist. Zo heeft hij een uitgesproken talent om zich in veel kringen onbemind te maken. In zijn voortreffelijke biografie heeft Ronald Havenaar De Kadets grillige levenswandel uitvoerig beschreven. Overigens komt ook hij tot de slotsom dat De Kadets denkwijze sterk op die van Sorel lijkt. In het werk van beide denkers vinden we een *vreemd en uniek mozaïek van opvattingen*. Waarom zouden we De Kadets verhandeling over Sorel klassiek noemen? Allereerst om-

K L A S S I E K E N

dat zijn boek een getrouw beeld geeft van Sorels leven en werk. Temidden van de grote hoeveelheid secundaire literatuur blijft zijn studie een van de betere. De vele nieuwe gegevens over Sorels werk hebben nauwelijks afgedaan aan zijn interpretatie. Maar het 'klassieke' zou ik liever aan een ander aspect van zijn studie willen verbinden, namelijk aan de formulering van de *gewapende gematigde* de cultuurfilosofische kern van zijn hoofdwerken *Het fascisme en de nieuwe vrijheid* (1939) en *De politiek der gematigden* (1972). Hij doelt met dit begrip op een gezagsvolle elite van intellectuelen. Hoewel het streven naar een culturele elite moeilijk

in Sorels werk past – het is wellicht eerder van Nietzscheaanse oorsprong –, is het doel dat de *gewapende gematigde* zich stelt van soreliaanse allure: beletten dat 'onze wereld ten prooi valt aan wrede hysterie of aan zelfgenoegzame platheid'.

Na lezing van Het einde van een mythe wordt duidelijk dat niet de radicale syndicalist, maar de pragmatist en pluralist Sorel van grote waarde blijft. De Kadt merkt op dat van de *constructieve Sorel*, de man van *goede twijfel* nog veel te verwachten is. Dat gaat in veel mindere mate op voor het denken van Jaurès, vermoed ik. Zijn betekenis ligt niet zozeer op het vlak van ideevorming of

geschiedbeoefening, maar schuilt veeleer in de concrete bijdrage aan de democratisering van de arbeidersbeweging: Jaurès als politicus.

BAS VAN STOKKOM is *socio-loog en medewerker van de Wiardi Beckman Stichting*.

Noten

1. Bas van Stokkom, *Georges Sorel; de ontuchtering van de verlichting*, Zeist: Kerckebosch, 1990.
2. Ronald Havenaar, *De tocht naar het onbekende; het politieke denken van Jacques de Kadet*, Amsterdam: Van Oorschot, 1990.



Herman Gorter 1891–1991

MIJN LIJF ZAT DAAR IN EEN KAMER

Mijn lijf zat daar in een kamer
 gebogen over boeken onwetend
 dat in mijn bloedeigen hart
 een scherprechter het mes
 wette tot een glimmend en
 dun van snede zou snijden
 in de streng die mij te nauw
 bond aan haar wie ik leefde

GEERT VAN DER VEN

Vóór in de bundel *Verzen 1890* staat een gedicht op leven en dood. Het begint met de regel:

Ik zat toen heel stil te werken.

Het is de stilte van de dood,
 want de boeken waren als zerken.

En dat in het jaar dat Gorter zich bijna kapot werkte, tot aan de grens ging van wat in poëzie mogelijk lijkt.

... mijn hart hield op te jagen –
 staat in het laatste couplet.

Geert van der Ven, uitgaande van een andere regel uit dit schitterende, verontrustende gedicht, behoudt de oorspronkelijke spanning, maar werkt die op geheel eigen wijze uit.

Ter herinnering: neem een Gorter-regel vanaf 1890–1891 als uitgangspunt voor een eigen tekst (poëzie of proza van ten hoogste één bladzij) en stuur die op naar:

Rein Bloem, Uiterwaardenstraat 306¹
 1079 DB Amsterdam.

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

Het conservatieve visioen van Solzjenitsyn

'Kijk eens, als ik u zeg wat ik denk, klinkt er onmiddellijk een vreselijk gehuil op en de pluralisten van de hele wereld zullen zich op mij storten. Ze zullen zeggen: 'Karnavalov wil tsaar worden'. En ik wil geen tsaar zijn, ik ben een kunstenaar.' Zo spreekt de geniale schrijver Sim Simytsj Karnavalov in de satirische roman *Moskou 2042* van Vojnovitsj tot een interviewer.

In dezelfde roman zien we Sim Simytsj gezeten op een wit paard in vol ornaat op de binnenplaats van zijn woning een triomfantelijke terugkeer naar Moskou oefenen. Het kost geen moeite om in de ijdele schrijver het profetische evenbeeld van Solzjenitsyn te ontdekken. Niet dat hij inmiddels werkelijk naar Moskou is teruggekeerd, maar met zijn *Manifest* over de inrichting van Rusland¹ – in een oplage van zesentwintig miljoen exemplaren verspreid – is hij in ieder geval geestelijk hoog te paard naar zijn vaderland teruggekeerd.

En inderdaad nu Solzjenitsyn heeft gezegd wat hij denkt, hebben de pluralisten van de hele wereld zich op hem geworpen. F.J. Raddatz schreef in *Die Zeit* streng over *Ayatollah Solzjenitsyn* en B.H. Lévy maakte veel misbaar in *Libération* onder de theatrale kop *Adieu Solzjenitsyn*. Had den ze *Moskou 2042* gelezen, dan waren zijn bewonderaars van weleer wellicht minder teleurgesteld geweest. Dat Solzjenitsyn geen aanhanger van het Westerse waardenpatroon is kon iedereen weten. Ook uit lezing van zijn eigen werk.

Wat blijft er na de misplaatste opwinding van Solzjenitsyn's *Manifest* over?

Het is een tractaat van een overtuigende conservatief. En daar kan men zich wel iets bij voorstellen in een land waar uit naam van de vooruitgang zoveel huiveringwekkends is aangericht. Dat Solzjenitsyn tegenover de gewelddadige modernisering schuchter een verband legt met de kortdurende democratische traditie van voor de Revolutie, is begrijpelijk. Iedere kritiek op het Sovjet-communisme leeft ook bij gratie van continuïteit, hoe breekbaar de lijn met het verleden ook is. Het probleem ontstaat waar zijn oplossingen door een wil om met het recente verleden af te rekenen louter tot een *omkering* van het communisme worden.

Uitgangspunt van Solzjenitsyn's overwegingen vormt het nationale vraagstuk. Al het onrecht dat in de afgelopen zeventig jaar over de inwoners van het imperium is uitgestort, is te verdragen, maar de krenking van het nationale gevoel niet. Dat is, of men het nu leuk vindt of niet, de eerste kwestie die om een oplossing schreeuwt. De burgers willen weten binnen welke grenzen ze zullen sterven, aldus Solzjenitsyn.

Zijn oplossing is ingrijpend en wellicht niet eens zo ver van de uiteindelijke uitkomst van de ontbinding van de Sovjet-Unie verwijderd. Stoot alle twaalf niet-Slavische republieken af en maak een Russische Unie van Rusland zelf te zamen met Wit-Rusland, de Oekraïne en een deel van Kazachstan. Interessant is de argumentatie van Solzjenitsyn: het ontbeert Rusland aan *morele en culturele kracht* om de *randgebieden* te assimileren. Het onderhoud van een imperium zuigt de inner-

INHOUD

Solzjenitsyn	
Philips 1	
Philips 11	
Sociale vernieuwing	
Dode	
Adam Smith	

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

lijke potenties van het Russische volk op, dat gebroken is onder de last van deze taak. Kortom, het Russische belang is het begin- en eindpunt van zijn overwegingen.

Wat vooral de woede van Solzjenitsyn wekt, is de *ontering* van Rusland door de Sovjet-Unie. De vereenzelviging van Rusland en de Sovjet-Unie gaat volgens hem zover dat ook nu het ontwaken van Rusland nog te zeer *gevangen is in grootmachtsdenken*. Dat wil zeggen: in de poging van de communisten om het Russische nationalisme te gebruiken voor Sovjet-imperialisme. De geschiedenis moet worden herschreven: ook op de grote vaderlandse oorlog mogen we niet meer trots zijn, zegt de schrijver van de *Goelag Archipel* vermanend.

Typend voor het conservatisme van Solzjenitsyn is de *morele betekenis* die hij aan de verhouding tot de grond toekent. Raddatz spreekt over *fatale waarden* en denkt waarschijnlijk onmiddellijk aan *Blut und Boden*-fundamentalisme. Dat lijkt me werkelijk een karikatuur. In een land waar de boerenbevolking zo systematisch is onderdrukt en van de bewerking van de grond is vervreemd door collectivisering, heeft de omgang met de grond inderdaad een morele lading van jewelste.

Zijn oplossing bestaat uit een privatisering van de grond, die moet worden opgedeeld in kleinere eenheden om zo grootgrondbezit tegen te gaan en een uitverkoop aan het buitenland te blokkeren. Solzjenitsyn is voorstander van de invoering van het marktmechanisme, maar dan wel binnen strenge grenzen. Dat geldt niet alleen voor de landbouw. Hij verzet zich tegen ongeremde kapitaalophoping en even-

zeer tegen een verkwanseling van het nationale erfgoed aan het buitenland.

Een belangrijk deel van zijn *Manifest* is gewijd aan een beschouwing over de staatkundige inrichting van de Russische Unie. Daarbij benadrukt hij telkens dat de praktijk moet uitwijzen wat de beste weg is. Ook in zijn afkeer van een door partijen overheerst parlementarisme en nadruk op elkaar aanvullende lokale vormen van bestuur en een sterke centrale macht, doet hij zich kennen als een behoudende denker.

De machtsconcentratie rond een sterke, direct gekozen president is noodzakelijk. Daarbij lijkt hij niet aan een overgangsfase te denken. Het enorme territorium van de Russische Unie, die een veelvolkerenstaat zal blijven, vraagt om een sterke uitvoerende macht. Complementair daaraan moet stap voor stap een vertegenwoordigende democratie worden verwerkt. Omdat een ontwikkelde politieke elite ontbreekt, moet van onderop begonnen worden. Op het laagste niveau, die hij de voorrevolutionaire benaming *zemstvo* geeft, kennen de kiezers degenen die zij als hun vertegenwoordigers kiezen. Dat vermindert de mogelijkheid tot corruptie. Vanaf het lokale niveau kan dan via getrapte verkiezingen op een telkens hoger niveau van bestuur, parlementaire vertegenwoordiging worden ingevoerd.

In dat geheel hebben politieke partijen volgens Solzjenitsyn een beperkte rol. Die keuze lijkt goeddeels geboren te zijn uit een begrijpelijke angst voor een herhaling van de partij-dictatuur.

Maar hij hanteert ook een algemener argument: *De concurrentie van partijen vervalst de volkswil*.

Daar openbaart zich het punt waar zijn conservatisme omslaat in een wantrouwen tegen pluralisme. De verheerlijking van de *volkswil* heeft vanaf Rousseau een lange zegetocht gemaakt, maar zelden tot democratie bijgedragen. Het idee van een onvervalste volkswil zal een pijnlijke illusie blijken te zijn, ook al tijdens de wederopbouw. In de nadruk op eenheid voelt men de erfenis van zeventig jaar afgedwongen homogeniteit.

Deze opvatting van de *volkswil* wortelt in de neiging van Solzjenitsyn om de politiek te laten opgaan in de moraal. Marc Janssen heeft daar al op gewezen (*NRC/Handelsblad*, 6 november 1990). Een voorbeeld is de passage waar Solzjenitsyn schrijft: 'Het ethische beginsel dient hoger te staan dan het juridische'. Geheel in lijn daarmee polemiseert hij ook met 'de intellectuele pseudo-elite die de absolute waarden van goed en kwaad verwerpt'. In een stelsel waar de moraal opgeslokt is door de politiek ligt het voor de hand om een zelfstandige plaats op te eisen voor de moraal. Zijn opvattingen over de noodzaak tot zelfbeperking als grondslag van elke democratie kan men volledig onderschrijven.

Maar om de politiek in de moraal te laten opgaan is een zwaarwegende stap te ver. Uit de omkering van het kwaad komt nooit iets goeds voort.

PAUL SCHEFFER

Noten

1. Ik baseer me hier op de Duitse vertaling die, onder de titel *Russlands Weg aus der Krise, ein Manifest*, eind vorig jaar bij Piper is verschenen.

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

Philips – een weifelende olifant

Philips is de grootste Nederlandse particuliere onderneming die we in de twintigste eeuw hebben gekend – het topsucces van onze industrialisatie en een glansnummer van ondernemingszin in dit land. Nergens in Europa vindt men een land dat zo royaal is verlicht, waar radio, televisie en medische apparatuur zo snel en massaal in gebruik zijn geraakt als het onze. Zonder de rol die dit concern heeft gespeeld in de technologische vooruitgang, zou ons land er in de wereld van nu letterlijk en figuurlijk heel wat donkerder en achterlijker bij liggen dan het geval is. Geen enkel industrieel bedrijf heeft hier in deze eeuw zoveel werkgelegenheid verzekerd; al in de jaren vijftig was er in geen van onze provincies nog een punt te vinden waar niet binnen een straal van vijftwintig kilometer een Philips-bedrijf was te vinden. Zonder de enorme afzet op de markt die de Nederlandse thuisbasis bood, vooral waar het de bestellingen van de overheid betrof, zou Philips nooit de krachtige positie en internationale reputatie hebben kunnen opbouwen die het wist te verwerven.

Mei vorig jaar werd door de Philips-leiding erkend dat de onderneming in een crisissituatie verkeerde en werd een drastische herstructurering van het concern aangekondigd; tallozen moet de schrik om het hart zijn geslagen. In de eerste ronde ontslagen zijn meer dan tienduizend mannen en vrouwen onder de ruim vijftigduizend werknemers in de Nederlandse Philips-bedrijven op straat gezet. Wanneer men hun

gezinnen, de collega's die eenzelfde lot vrezende en het personeel in andere van Philips afhankelijke bedrijven meerekent, raakt dit vele tienduizenden landgenoten. De nieuwe president van het concern, J.D. Timmer, heeft in de laatste Philips-koerier van 1990 niet ontkend dat de botte bijlathode wordt toegepast 'Nuanceringen kosten tijd, en die hebben we niet.' Pal voor kerst werd bericht dat het niet was gelukt alle werknemers die in Nederland overbodig waren geworden nog voor de feestdagen ontslag aan te zeggen en dat enkele duizenden ontslagaanzeggingen daarom 'over de jaarwisseling heen moesten worden getild.' Men had 'meer tijd nodig om tenminste een minimale mate van zorgvuldigheid in acht te nemen.'

CDA-minister Andriessen van Economische Zaken was de enige bewindsman in het huidige centrum-linkse kabinet die zich, naar aanleiding van een Kamer-interpellatie van Groen Links, over de ernstige problemen bij Philips uitsprak. Hij erkende dat het voortbestaan van deze zeer grote Nederlandse onderneming op het spel stond, maar verzekerde uitdrukkelijk dat er van activiteit van de zijde van de Rijksoverheid geen sprake zou zijn. Andriessen wilde zich onthouden van het geven van een college over de bedrijfsvoering maar kon niet nalaten wel de nadruk te leggen op de achterblijvende omzet per werknemer bij Philips in vergelijking met die van de internationale concurrenten: 'een aanwijzing dat het vooral een arbeidsprobleem is.' Over het management liet hij zich niet uit; bij Philips was sprake van 'een afschuwelijk ongeluk.' De enige kritische, onderzoekende bijdrage in de me-

ningsvorming over de gebeurtenissen bij Philips in de Nederlandse pers werd geleverd door Michel Kerres en Dik Wittenberg: 'Crisis bij Philips, de prijs van twintig jaar onmacht' (NRC/Handelsblad, 4 december 1990). Zij peilden de meningen onder het leidinggevend kader van Philips; dat leverde een beeld op van twintig jaar mismanagement. 'De wereld veranderde, Philips niet. De kloof tussen schijn en werkelijkheid was de afgelopen jaren ondraaglijk groot... Het concern heeft de aansluiting met de industriële evolutie al twintig jaar geleden gemist... Bestuurders, leidinggevend, personeelsleden. Ze hebben wel gezien dat het mis ging maar ze konden er geen greep op krijgen.'

Sinds 1980 werd 'met rituele regelmaat de noodklok geluid' over 'achterhaalde organisatiestructuren en tradities die al heel lang *contra*-productief waren geworden', over 'vastgeroeste bureaucraten op sleutelposities', waar 'de leiding de confrontatie mee uit de weg ging – ze staarde zich liever blind op de successen uit het verleden'. Er worden 'netwerken van persoonlijke relaties' gesignaleerd 'die vriendjespolitiek en nepotisme bevorderden'. Men heeft het over 'inteelt', 'clancultuur', 'apparatsjiks', 'ja-en-amen-knikkers', 'papierwerk dat op geen enkele wijze bijdroeg aan de productie' en een verzet tegen verandering van de status quo ingegeven door 'angst en onmacht' en een zich 'krampachtig vastklampen aan verstarde veilige hokjes structuur', want 'niemand had de durf om knopen door te hakken, niemand had de kracht.' Een *speciaal comité* om de relaties tussen oppermachtige landenorganisaties en volgzaam-

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

produktiedivisies te herzien opereerde 'in een sfeer van grote geheimzinnigheid' waardoor 'kostbare tijd werd verspeeld ... Philips bleef een weifelende olifant ... De minimaal 55.000 banen die (buitenlandse Philips-bedrijven mee gerekend) moeten verdwijnen: het resultaat van twintig jaar halfslachtigheid.'

De vraag rijst of de overheid, die toch al zoveel decennia op allerlei terreinen van doen heeft met dit belangrijkste Nederlandse concern, nooit één van die kritische managers te woord heeft gestaan en nooit eigener beweging iets omtrent de (achter-) stand van zaken heeft kunnen of

willen weten. De vraag geldt ook de volksvertegenwoordiging en de media, waarin economen en politicologen zich bezig houden met sociale en economische kwesties die van minder praktisch belang zijn. Ineenstortende regimes, falende managers en verstarde systemen zijn niet het monopolie van de ondemocratisch-socialistische economie van de Sovjet-Unie; zij komen ook voor in het democratisch-kapitalistische economisch leven in het Westen.

Men kan de leiding van vitale grote ondernemingen die de dragers van de technologische vooruitgang zijn, niet overlaten aan

het doen en laten van de managers in de centralistische planning van de 'socialistisch' geheten éénpartij-staten die men in Oost-Europa heeft gekend – dat is een ding dat zeker is. Het betekent niet dat men haar in het kapitalistisch geheten West-Europa onverschillig, slecht geïnformeerd en kritiekloos geheel dient over te laten aan de aandeelhouders en de managers van de grote concerns en hun planning van de activiteiten op de 'vrije markt'.

GER VERRIPS

Philips en de Partij van de Arbeid

Eind mei 1984 organiseerde de werkgroep *Werkgelegenheid en Bedrijfsdemocratisering van de Partij van de Arbeid* een conferentie over Philips met inleiders uit de wetenschap, de vakbeweging en de Kamerfractie, de voorzitter van de Centrale Ondernemingsraad van het concern en de burgemeester van Eindhoven.

In het samenvattend verslag van de discussie, gepubliceerd in februari 1985, wordt gesteld dat Philips niet alleen moet worden gezien vanuit het oogpunt van de werkgelegenheid, maar ook als een economische factor in het nationale industriebeleid. Voorts wordt het probleem gesignaleerd, dat gemeentes die met Philips te maken hebben slechts korte-termijn-informaties van dit concern verkrijgen, hoewel zij gezien de kosten waarvoor zij staan bij komst of vertrek van een

Philips-bedrijf, over betrouwbare informatie omtrent het concernbeleid op de lange termijn dienen te beschikken. Ook kwam naar voren dat de ondernemingsraad weinig vat heeft op de concernstrategie en dat bovendien de rechtsbescherming van de leden van de OR niet optimaal is. Slotconclusie: 'De partij zou geen afwachtende houding moeten aannemen, maar zich actiever met dit onderwerp moeten bezighouden.'

Aalco van der Veen van de Industriebond wees op de snelle daling van het Nederlandse aandeel in de productie en de afzet van Philips en het *grijs, duf en ingeslapen* gedoe van de concernleiding; hij vroeg de PvdA niet te veel aandacht te besteden aan incidenten maar vooral te kijken naar *inbedding van Philips in het sociaal-economisch beleid*. Het toenmalige PvdA-Kamerlid Arie van der Hek, gespecialiseerd in de problemen van het industriebeleid, beklemtoonde dat het

Philips-concern steeds vanuit regionale belangen wordt bekeken, maar de strategie van het bedrijf internationaal is georiënteerd: de Raad van Bestuur zou beter aanspreekbaar zijn indien ook de overheid integraal zou redeneren.' De PvdA was voorstander van uitbreiding van de bevoegdheden van de ondernemingsraad, maar wachtte op suggesties uit de vakbeweging. In de zes jaar die sindsdien zijn verlopen is de concernleiding tot voor kort *grijs, duf en ingeslapen* gebleven en de werkgelegenheid bij Philips in Nederland met zeventendertig procent afgenomen; van actief optreden van de PvdA is geen sprake geweest – ook in de afgelopen maanden is van haar, zelfs over het massaontslag, geen enkel eigen geluid vernomen. In die zes jaar blijkt het debat over medezeggenschap in de ondernemingen volledig te zijn vastgelopen; het moment nadert waarop een grenzeloze Europese markt een feit zal zijn. CDA-minister De



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

Vries heeft begin dit jaar namens het kabinet aangedrongen op Europese regels voor medezeggenschap van de werknemers in multinationale ondernemingen maar juist op dit punt – een essentieel element voor de *sociale dimensie* van het zich verenigende Europa – valt geen enkele praktische stap vooruit te melden. Marjanne Sint verwoordde de zeer reële vrees voor het ontstaan van een *sociale woestijn* in de EG en vanuit de vakbeweging worden zo mogelijk nog somber-

der geluiden vernomen. Maar ook door de sociaal-democratie wordt de betrokkenen weinig visie en vooruitzicht geboden, zowel in Nederland als in de andere landen van de Europese Gemeenschap, zowel in de partij als in de vakbeweging.

Wie de geringe belangstelling en inventiviteit voor deze problemen vergelijkt met de grondigheid waarmee de politici van de sociaal-democratie en de haar welgezinde economen, politico-logen en sociologen zich bezig

houden met talloze details van de publieke begrotingen van de overheid, de inkomens van de ambtenaren en de regeltjes voor de sociale uitkeringen en subsidies, moet de vrees bekruipt dat wat eens als de Partij van de Arbeid mocht worden gezien zich over niet al te lange tijd alleen nog als de Partij voor de Ambtenarij heeft weten te presenteren.

GER VERRIPS



Woorden en dingen

Volgens de bijbel ligt het in de oorsprong anders, maar in het algemeen zijn er eerst de dingen en dan pas de woorden. Eerst bouwt iemand een explosiemotor en monteert die op een vierwielig chassis. Daarna wordt er een naam voor het zonderlinge gevaarte gezocht. Zelfbeweger, in het Latijn: automobiel, dat is het geworden. Het is niet zo gegaan dat iemand het woord *automobiel* bedacht, en dat vervolgens een apparaat werd ontworpen dat zo zou moeten heten.

In de Nederlandse politiek gaat het soms heel anders, met als meest recente en gruwelijkste voorbeeld de uitvinding van *sociale vernieuwing*. Eerst werd het woord bedacht. Daarna begon een oorverdovende discussie over wat met dat woord bedoeld zou moeten worden. Tegelijkertijd wordt er al een heel beleid gevoerd dat ertoe moet leiden dat *sociale vernieuwing* – wat dat ook zou betekenen – in de Nederlandse samenleving tot stand komt. Dat is ook wat de discussie zo kakofonisch maakt. Aan de ene

kant gaat die erover wat het woord *sociale vernieuwing* zou kunnen of zou moeten betekenen. Aan de andere kant gaat het over de voor en tegens van *sociale vernieuwing* als iets dat bestaat. Heel vaak worden die twee volstrekt verschillende niveau's door dezelfde spreker in hetzelfde verhaal keer op keer door elkaar gehaald.

Uit de Congresbundel van de PvdA-werkconferentie *Over sociale vernieuwing* (die op 8 maart van het vorige jaar plaatsvond) haal ik, zonder naar volledigheid te streven, de volgende betekenissen die *sociale vernieuwing* volgens uiteenlopende politici en bestuurders heeft of zou moeten hebben: armoedebestrijding; nieuwe vormen van werkloosheidsbestrijding; verbetering van de arbeidsmarkt voor leden van etnische minderheden en andere *achtergestelden*; het brengen van bestuurlijke samenhang in allerlei vormen van beleid die nu naast en tegen elkaar worden uitgevoerd een andere manier om tegen bestaande sociale problemen aan te kijken; economisch herstel dat aan degenen ten goede komt die

van eerder economisch herstel niet hebben geprofitteerd; het tot stand brengen van solidariteit die ook ecologisch verantwoord is; het overdragen van bepaalde taken en bevoegdheden van de centrale overheid naar de gemeenten; een nieuwe politieke en bestuurlijke mentaliteit.

Het is vaak zo dat in de politiek belangrijke begrippen niet helder en ondubbelzinnig zijn gedefinieerd. Sterker nog: het politieke debat gaat vaak over de betekenis van begrippen. Wat, om een voorbeeld te noemen, is nu eigenlijk *werkloosheid*? Afhankelijk van de definitie die men gebruikt zijn er in Nederland enkele honderdduizenden werklozen dan wel meer dan een miljoen. Zulke onduidelijkheid is onvermijdelijk, en zo'n discussie is nuttig en noodzakelijk (ook al leidt die waarschijnlijk niet tot één algemeen aanvaarde definitie).

Maar de onduidelijkheid rond *sociale vernieuwing* is van een andere orde. Iedereen weet dat er zoiets als *werkloosheid* bestaat. De discussie gaat om de precieze afbakening van het verschijnsel, met alle politieke implicaties van

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

dien. Ze gaat niet over de vraag wat *werkloosheid* zou kunnen betekenen; of er wel een verschijnsel in de werkelijkheid bestaat dat zo genoemd kan worden.

Sociale vernieuwing is er daarom een treurig voorbeeld van hoe politici en politieke partijen niet bij machte zijn tot helder taalgebruik. Onhelder taalgebruik wijst altijd op modderig politieke denken. Wie al die bestuurlijke nota's en politieke verhalen over *sociale vernieuwing* leest, vindt daar-

in het bewijs van deze stelling. Tekenend is dat het voorlopige slotakkoord achter dit lange stuk vol valse noten, de nota *Sociale vernieuwing. Opdracht en handreiking* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Maart 1990) en het *Model Convenant Sociale Vernieuwing* van datzelfde Ministerie (Juli 1990) maar helemaal geen poging meer doen te omschrijven wat nu wel onder *sociale vernieuwing* moet worden verstaan.

Het is best mogelijk dat uiteen-

delijk hele mooie dingen tot stand worden gebracht onder deze vlag. Dat zal dan zijn gebeurd ondanks de verschrikkelijke vervuiling van taal en politiek, waardoor een woord is geïntroduceerd dat van zichzelf geen inhoud heeft.

BART TROMP

Een dode onder de tram

Ik begin met een gebeurtenis die in mijn geheugen staat gegrift.

Donderdagavond 20 december 1990 wil ik met de sneltram van mijn Woonplaats Amstelveen naar Amsterdam om enige CD's te kopen, want een behoorlijke klassieke CD zaak is in heel Amstelveen niet te vinden. Zoals in de regio Amsterdam te doen gebruikelijk is wordt er hevig op de sneltram als nieuw fenomeen gescholden, maar het is een prima en snelle verbinding met de hoofdstad.

Die avond loopt er iets mis. Na enige haltes kan de tram niet verder. De bestuurder komt zijn cabine uit en deelt mede dat er bussen zullen komen om ons naar het station Amsterdam-Zuid wtc te vervoeren. Een jonge vrouw met een uitdrukingsloos, bol gezicht, begint tegen hem uit te varen. De man blijft rustig en zegt: 'Mevrouw, er ligt daarginds een dode onder de tram; het tramverkeer is in beide richtingen gestremd'. Het maakt op de vrouw geen indruk, haar weke mond



blijft vuur spuwen. Een oudere man zegt: 'Mevrouw, daar kan de bestuurder toch niks aan doen? Wat daarginds gebeurd is, is al erg genoeg'. Mevrouw laat zich door hem niets gezeggen; die dode is gewoon een ob-stakel op haar weg en wie haar in de weg komt kan op haar woede rekenen. Wat op valt is dat de anderen zo beleefd blijven, niemand geeft mevrouw een koekje van eigen deeg.

De bus komt al snel en we rijden, samengeperst in het gangpad, naar Amsterdam-Zuid. Ik tref het slecht. Door het gedrang voortgestuwd, kom ik in de buurt van die jonge vrouw terecht, die met een andere vrouw (collega? vriendin?) in gesprek is, maar in zulke verstaanbare bewoordingen dat haar directe omgeving ongewild geïnformeerd wordt over haar vlakke zieleleven. Wij moeten stuitend gekanker aanhoren. Als we na enige tijd ter hoogte van de Vrije Universiteit de plaats des onheils passeren, worden we allemaal stil, de vrouw ook. We zien een rij trams, een grote takelwagen, politie-auto's en ambulances met onheilspellende zwaailichten, tramperso-

neel, agenten en mannen in witte jassen. Tussen de rails, naast de tram die getakeld moet worden, staat, klein en kwetsbaar, een baar gereed, je weet wel waarvoor. Je zou het hoofd moeten afwenden, je zou minutenlang stil moeten zijn, je zou je even moeten verplaatsen in de mensen die straks het bericht zullen krijgen dat er iemand nooit meer thuis komt, maar die enge vrouw houdt het nog geen twintig seconden vol. Als de bus zich weer in beweging zet weet ze niet beter te doen dan het dieptepunt van Amsterdamse humor te debiteren: 'Wat er ook gebeurt, we blijven lachen'. De omstanders wenden gegeneerd het hoofd af, ik pers mijn lippen op elkaar; in mijn woede zou ik de verkeerde dingen zeggen.

Het, gesprek tussen de twee wordt voortgezet bij waar het gebleven was: bij de triomfante lijke mededeling door de vrouw met het bol-bleke gezicht dat ze van het GAK nog zeshonderd gulden krijgt waar ze eigenlijk geen recht op heeft, want ze heeft gelogen over de datum waarop ze weer ging werken en het GAK heeft dat niet gecontroleerd.

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

'Moet ik zo gek zijn om eerlijk te zijn als ik van een beetje liegen beter kan worden?'. Zo gaat dat dus. Volstreekte ongevoeligheid voor het lot van anderen en misbruik van sociale voorzieningen gaan blijkbaar hand in hand.

Aangekomen op het station Amsterdam-Zuid kan ik eindelijk die vrouw met haar huiveringwekkend egoïsme achter me laten. Hoeveel zijn er van dit soort? In onze samenleving wordt hun eigenlijk niets in de weg gelegd. Twee dagen later lees ik in de krant dat een medewerker van de Vrije Universiteit op 20 de-

cember door een ongeval uit het leven is weggerukt. Ik leg onmiddellijk een verband. Later blijkt dat juist te zijn; de man wilde snel de tram naar huis halen en merkte niet dat er uit de tegengestelde richting ook een tram naderde. Die moderne trams maken ook bijna geen lawaai en trekken zo snel op. Uit de rouwadvertenties van de familie blijkt dat het slachtoffer op 25 december 29 jaar zou worden en spoedig zou trouwen. In plaats daarvan zal hij op 27 december begraven worden, na herdacht te zijn in een rouwdienst. In sobere woorden

brengen de nabestaanden hun verdriet tot uitdrukking, maar ook hun geloof en hoop. Het is alsof deze mensen, die ik helemaal niet ken emotioneel vlak naast mij staan en alsof die vrouw in de bus, die slechts een halve meter van mij verwijderd was en wier luidruchtig beleden gevoelsarmoede mij door merg en been ging, zich op lichtjaren afstand bevindt.

GERRIT MANENSCHIJN



Morele gevoelens en kapitalisme.

Het hierboven beschreven voorval laat mij maar niet los. Is er in onze door markteconomie en winststreven beheerste samenleving naast naakt eigenbelang nog zoiets als betrokkenheid bij een anonieme ander mogelijk? Zeventien jaar voordat Adam Smith zijn *Wealth of Nations* liet verschijnen, gaf hij zijn *Theory of Moral Sentiments* uit. Een prachtige studie, die hijzelf hoger aangeslagen schijnt te hebben dan het veel bekendere *Wealth of Nations*. In ieder geval was Smith naast econoom ook ethicus. Of liever: als ethicus schreef hij over economie.

De *Theory of Moral Sentiments* is een zeer gecompliceerd boek, geschreven door iemand met een rijk gevoelsleven en een grote morele verbeeldingskracht, zonder dat het hem ontbreekt aan praktische zin en analyserend vermogen. Een vrij zeldzaam verschijnsel. De grondtoon van het

boek is dat de moraal niet gefundeerd is in ons verstand, maar in ons gevoelsleven. Smith liet zich in deze overtuiging leiden door zijn grote voorgangers Francis Hutcheson en David Hume. Hun gemeenschappelijke vooronderstelling is dat mensen in hun gevoelens authentiek zijn en dat daar de basis van alle moraal ligt. Gevoelens bedriegen ons niet; het bedrog begint bij het berekenend vermogen van de inheligheid. Echter, in hun omgang met elkaar laten mensen zich niet alleen door hun directe gevoelsimpulsen leiden, maar ook door verbeeldingskracht. De verbeeldingskracht dient er voor om hen te helpen hun gevoelens op elkaar af te stemmen, ongeveer zo als het gaat in een orkest, waarin ieder zijn eigen partij speelt, terwijl er toch één symfonie ten gehore wordt gebracht. Zo ontstaat moraal: de betrokkenheid op de ander vindt haar oorsprong in de gevoelslaag van ons streefleven, maar in het maatschappelijk verkeer worden die gevoelens op elkaar afgestemd, bijgeslepen en

van particulariteit omgebogen naar universaliteit. Dit proces van onderlinge gevoelsafstemming noemt Smith *sympathy*: gevoelsoverdracht, moraal is dus zowel *natuur* als *cultuur*. De basis ligt in ons natuurlijk gevoelsleven, maar de vorming en verfijning komen pas tot stand in opvoeding en interactie.

Toen Smith later in zijn *Wealth of Nations* het economisch handelen verklaarde uit motieven van eigenbelang, heeft hij zijn theorie van *sympathy* niet opgegeven. Hij verleende als het ware aan de darte honden van het eigenbelang, aangeliend als ze naar zijn idee waren van de moraal, toegang tot de vrije markt, niet beseffende dat die honden in staat waren de teugels aan de moraal snel te verbreken. Als eenmaal het eigenbelang de markt beheerst, heeft moreel gevoel nauwelijks nog een kans. Het is er nog wel, maar even kwijnend als het vertrapte groen in grotestadsplantsoenen, die misbruikt worden als openbaar toilet voor honden en ander stadsvee. Onze verpieterde mo-

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

rele gevoelens worden kunstmatig opgewekt door tv-acties voor goede doelen, door sentimentele smartlappen, en misselijk makende kerstshows. Ons wordt gesuggereerd dat we door te geven ons geweten, dat – goddank! – nog niet helemaal is doodgedrukt door de last van onze ongekende welvaart, schoon kunnen wassen.

Om de honden van het eigenbelang aan de lijn te houden is meer nodig dan een ethiek van morele gevoelens. Dat óók. Maar daarnaast een ethiek van rationeel gefundeerde morele verplichting, waarin duidelijk wordt omschreven wat onze taak is jegens hen, van wie de nood onmogelijk door de antennes van ons morele

gevoel kan worden geregistreerd. Anders worden onze grote morele woorden als *solidariteit* en *humaniteit* niet meer dan omhulsel van oppervlakkige sentimentaliteit die even snel verdampt als ochtenddauw onder de warme zomerzon.

GERRIT MANENSCHIJN



Was 2 februari jl. een historische dag? Toen sprak het congres van de Partij van de Arbeid in grote meerderheid uit dat het zich kon vinden in de opstelling waarmee Kamerfractie en bestuur bij gebrek aan beter hadden aangestuurd op Nederlandse betrokkenheid bij de nieuwe Golfoorlog. Sommige commentatoren zagen hierin een inhoudelijke afzwering van het pacifisme. Anderen proefden de sfeer vooral aldus dat de zaal geen behoefte voelde aan nakaarten. Wel had menige congresganger een eerdere gedachtenwisseling in allerlei lagen van de partij node gemist. De vraag blijft echter van belang hoe we ons zo'n debat hadden moeten voorstellen.

Ten eerste ontbrak telkens het daarvoor geschikte moment. De inval in Koeweit greep plaats tijdens veler vakantie. Daarna worstelde men nog met de vraag of onze marine, zelfs wanneer het een schip met wapens voor Irak betrapte, wel een schot voor de boeg mocht lossen. Nadat de Verenigde Staten en Groot-Brittannië maatregelen hadden getroffen tegen een eventueel verdere opmars van Irak naar het Zuiden en zij het VN-embargo goed op poten hadden gezet, groeide het vertrouwen in economische en diplomatieke druk. Daarop volgde de gijzelaarsepisode en was een openhartige discussie riskant voor de landgenoten in Bagdad. En na hun vrijlating waren aller ogen gericht op degenen die zich opmaakten om alsnog te zoeken naar tekenen van Iraakse plooibaarheid. Toen die pogingen vruchteloos bleven en de datum naderde waarop het VN-ultimatum zou verstrijken, overheerste de aarzeling reeds publiekelijk vast te stellen dat andere middelen dan geweld faalden: enerzijds viel moeilijk dwingend aan te tonen dat het embargo nooit zou kunnen gaan

PvdA en herstel van vrede en veiligheid



S. ROZEMOND

*Voorzitter
van de Redactieraad
van S&D*

werken en anderzijds waren voor een diplomatieke doorbraak zelfs de laatste minuten voor middernacht nog toereikend. Elke snellere conclusie, al dan niet voorwaardelijk, zou een verkeerde indruk vestigen van berusting, zoal niet van strijdlustigheid. Het was dus te vroeg tot het te laat was.

Een heel andere kwestie is hoe het komt dat meer dan veertig jaar van praten in de partij over vrede en veiligheid op dit existentiële ogenblik zo weinig bruikbaar bleek te hebben opgeleverd. Zeker, veel energie was gaan zitten in de koude oorlog en in de twisten over de afschrikkende waarde van kernwapens en van non-provocatieve defensie. Noch het een noch het ander was van toepassing voor de bevrijding van Koeweit. Maar hier is wel het een en ander aan toe te voegen.

Pacifisme

In de tweede helft van het naoorlogse tijdperk is van een wezenlijk debat met en over het pacifisme niet echt meer sprake geweest. Oorzaak is dat de aanhangers van geweldloosheid er nimmer in zijn geslaagd zich te bevrijden van de zware bewijslast voor hun these dat massaal geweld nooit iets oplost. Zij konden die bewijslast niet verleggen naar anderen die menen dat, naast militair wapenbezit ter preventie, ook militair wapengebruik de orde kan herstellen of voor de toekomst vestigen. Anders gezegd: zij voor wie het in principe vanzelf spreekt dat soms het voeren van een oorlog de wereld vermag te verbeteren hebben het pacifisme naar de marge weten te drukken. En daarom zijn de geweldlozen van de weeromstuit gaan argumenteren per afzonderlijk geval, met veel omhaal van juridische, wapentechnische, politieke en morele casuïstiek.

Dit verzwakte hun positie in

drieërlei opzicht. Niet zelden vervielen zij tot spitsvondigheid, bijvoorbeeld over de staatsrechtelijke aspecten van de kruisraket. Voorts maakte op zichzelf al de overdaad aan argumenten vaak een weinig beginselvaste indruk. En ten slotte liep het in de gaten dat al die standpunten per geval, indien aaneengeregen, zich niet onderscheidden van consequent pacifisme, maar het dan wel moesten stellen zonder de daaraan eigen morele en misschien ook rationele zeggingskracht. Wie – zoals Pax Christi alle wapengebruik achtereenvolgens afwees, vanaf de actie tegen de treinkaping bij de Punt in 1977 tot en met de bevrijding van Koeweit in 1991, roept wellicht de vraag op: wanneer mag het dan wel?

Het pacifisme als denkmodel zou pas sterk komen te staan wanneer het andersdenkenden weet uit te dagen om aannemelijk te maken dat ooit een oorlog, de positieve en negatieve nawerking daarvan inbegrepen, per saldo meer leed heeft voorkomen dan hij heeft aangericht. Zelfs ten aanzien van Alva of Hitler is enig bewijs niet gemakkelijk te leveren. Sterker nog: er valt niets aan te tonen omdat de historie nu eenmaal geen tegenexperimenten kent en men zijn toevlucht moet nemen tot speculatie of ideologie.

Tegelijk echter stichtte de omstandigheid dat ook principiële pacifisten zich voordeden als afwegers per geval, verwarring bij elke aanzet tot formulering van criteria voor wél gerechtvaardigd wapengebruik.

Afweging

Overigens is het toepassen van criteria moeilijker dan het opstellen. Gaat het om het verleden dan kent men althans de afloop van de ene, gekozen weg. Een afweging voor de toekomst is een vergelijking met enkel onbekenden. Wie bij het al dan niet aangaan van de strijd wenst te kiezen voor het mindere leed kan nooit bij voorbaat oorlogvoering rechtvaardigen anders dan via taxatie van ongewisse en hachelijke kansen. Het Congres van de Verenigde Staten en het congres van de Partij van de Arbeid hebben zich door dit besef gelukkig niet laten verlammen. Een adembenemende en vermoedelijk mensenverslindende gok is gewaagd. Beslissend was voor menigeen, naast een schatting van aantallen slachtoffers en van andere kosten, de hoop op het voorkomen van herhaling en navolging.

Alvorens die keuze te maken of te billijken hebben de uiteindelijke voorstanders van de gok zich eerst maandenlang heen moeten werken door een woud van merendeels secundaire tegenwerpingen. Eerst dienden misverstanden te worden weggeruimd als zou Irak een arm ontwikkelingsland zijn,

als zou Koeweit op de zwarte lijst van Amnesty voorkomen en als zou Saddam Hoessein het hebben willen opnemen voor de Palestijnen. Vervolgens kwam de vraag of de blik niet vertroebeld werd door oliebelangen. Daartegen kon worden aangevoerd dat het hier heus geen luxe bodemschat betreft en dat in de geschiedenis slechts zelden iets positiefs in gang is gezet zonder bijmenging van materiële drijfveren. Indien de internationale rechtsorde een stap vooruit kan worden geholpen, is in een eerste krachtproef wat extra motivatie mooi meegenomen. Ditzelfde geldt voor het evenmin door de VN tot oorlogsdoel verheven pogen Irak te ontdoen van chantagemiddelen uit het ABC-arsenaal, voorzover men dit streven niet gedekt mag achten door het algemene oogmerk van de Veiligheidsraad vrede en veiligheid te herstellen.

Daarna kwam de kwestie aan de orde van eventuele concessies aan Irak. Had het geen recht op een betere uitweg naar zee? Aangezien er heel wat staten zijn die geen enkele kust hebben, terwijl Irak twee vaarroutes telt die door onze baggeraars zelfs voor oorlogsschepen hadden kunnen worden uitgediept, houdt deze benadering weinig steek. Zette Koeweit de olieprijs onder neerwaartse druk? Om te beginnen komt dit excuus in tegenspraak met de eerdere opvatting dat olie geen wapengeweld mag rechtvaardigen. Bovendien echter had de derde wereld meer last van dure olie dan een vreedzaam Irak van goedkope.

Vervolgens waren er juridische scrupules. China had zich als permanent lid van de Veiligheidsraad onthouden en was er eigenlijk geen voorstem nodig geweest? Had de beslissende resolutie 678 niet een verwijzing moeten bevatten naar een specifiek artikel uit het VN-Handvest in plaats van naar een heel hoofdstuk? Was geen VN-opperbevel vereist? Had na het verstrijken van het ultimatum niet nog uitdrukkelijk dienen te worden vastgesteld dat andere middelen van geweld hadden gefaald? Betekende wapengebruik jegens Irak geen oorlogsverklaring en zou in dat geval Turkije niet buiten de bijstandsverplichting van het Noordatlantisch Verdrag vallen? In rechtskundig opzicht toonde in Duitsland Oskar Lafontaine zich zo vindingrijk dat hij voor de televisie zelfs ging betogen dat in het Falkland-conflict Argentinië eigenlijk was aangevallen door de Britten.

Wie al die juridische horden hoog opneemt, begrijpt tegelijk dat de PvdA tot voor kort meende weinig concreet denkwerk te hoeven verbinden aan haar eensgezindheid rond de stelregel dat gewapende strafactie vanuit New York moest worden geïnitieerd. Menigeen schrok nu van het wonder dat de

Veiligheidsraad daartoe opeens zonder veto een machtiging verstrekke.

Voorts drukte op een ieder de westelijke schuld, door eigen toedoen (wapenleveranties) en door eigen nalaten (Tibet, Oost-Timor, Libanon, de West-oever, de Koerden en noem maar op). Hiertegen kon worden ingebracht dat helaas de koude oorlog de statengemeenschap langdurig had verlamd, dat sinds 1935 (Italië-Abessynië) geen lid van de volkerenorganisatie meer een medelid had opgeslokt en dat de ene fout niet een volgende wettigt.

En tot slot rees nog twijfel of het CDA en Syrië wel aanvaardbare medestanders waren. Maar daarna brak dan toch echt het moment aan om de kern van de zaak aan te roeren. En dat was of de wereld kansrijker uit deze oorlog te voorschijn kon komen en, bij twijfel hieraan, of van alternatieven voor geweld iets beters viel te verwachten.

Embargo of geweld

Om met het laatste te beginnen: noch de VN noch de Kamerfractie van de PvdA hebben bij het aflopen van het ultimatum durven constateren dat economische sancties niet op redelijke termijn uitzicht op resultaat boden. Er is daardoor veel verwarring ontstaan over die vraag naar het potentiële effect. Al meteen moest onderscheid worden gemaakt tussen waterdicht en effectief. Het ging immers om het beoogde doel. En dit was niet de hongerdood van Iraakse kinderen, noch ook de in uiterste consequentie al evenmin vreedzame ontwijking van het economische leven. Zou er dan niet een tekort zijn opgetreden in Irak aan reserveonderdelen voor wapentuig? Misschien wel. Maar we mogen veilig aannemen dat de economische coalitie eerder zou zijn gaan roesten dan de Iraakse tanks en vliegtuigen in ondergrondse schuilplaatsen. Bovendien heeft Marjanne Sint vóór en op het congres terecht opgemerkt dat die onbruikbaarheid van militair materieel dan alsnog in een oorlog had moeten worden getoetst.

Doch na enkele weken oorlog valt intussen met terugwerkende kracht meer over de kansen van een embargo te zeggen. Voor een vreedzame oplossing zijn twee partijen nodig en in het licht van wat volgde lijkt het heel plausibel dat Saddam Hoessein, zo de sancties ooit waren gaan knijpen, net zo goed was gaan reageren met olielozingen, met het voor de camera slepen van mishandelden en ook met raketten op Tel Aviv, die dan in eerste instantie door Israël waren beantwoord. Over de spankracht van de coalitie had niemand zich in deze gevallen illusies hoeven maken, gelet op de eerdere verdeeldheid zodra het aankwam op het lospraten van gijzelaars.

Doch dan bleef, als gezegd, de gewetensvraag over of oorlog wél het beoogde effect kon sorteren, gemeten naar het directe doel Koeweit te bevrijden, maar vooral ook naar het verdere oogmerk herhalings en navolging van het gedrag van Irak te ontmoedigen. Zou de wereld er door het wapengebruik beter voor komen te staan?

Als de coalitie uiteindelijk in de bezetting van Koeweit had berust of Saddam Hoessein daarvoor indirect had beloofd, was hiervan de boodschap uitgegaan dat voortaan iedereen die machtig en vreed genoeg is, een gelegenheid tot inlijving van een buurland te baat kon nemen. Was de oorlog in twee dagen afgewikkeld, dan had de oorlogsverrukking, naar ik vrees, geen grenzen gekend, hadden de speelgoedwinkels uitgepuild van de doelzoekende electronica en had de halve jeugd gedroomd van een toekomst bij de luchtmacht.

Naarmate evenwel de strijd langer duurt en meer offers aan levens en materiaal vergt, wordt de preventieve werking – en dus het argument van de nieuw te vestigen wereldorde – twijfelachtiger. De machtige en wrede epigoon van Saddam Hoessein kan erop gaan speculeren dat de statengemeenschap zich niet licht een tweede keer zo'n in alle opzichten kostbare actie zal willen getroosten. De tijd en de verliezen zullen het leren. Komt de VN straks versterkt of als een Pyrrhus uit de krachtmeting te voorschijn?

Als ooit een gewapende oplossing van een conflict het proberen waard was, dan leek dit nu het geval. Maar de balans kan pas later worden opgemaakt en de rechtvaardiging is zelfs achteraf niet wiskundig en dus niet moreel rond te krijgen. Politiek is nu eenmaal doorgaans een keuze tussen kwaden of, lastiger nog, tussen kwade kansen. Indien deze oorlog al de kiem van de volgende in zich draagt dan was het toegevoegde leed voor niets. Daarom legde in elk geval de keuze ten gunste van het geweld zware verplichtingen op voor het tijdperk daarna. Want verzoening van de anti-westerse Arabieren, indien al bereikbaar, zal evenveel denkwerk vergen als het herstel van het evenwicht in de regio.

Lubbers

Terug naar het partijcongres. Daarover schreef Henk Lunshof in *de Telegraaf* dat de PvdA wel wat laat tot haar kwasi-realisme was gekomen. Bij het lezen hiervan zou men de schouders kunnen ophalen, ware het niet dat dit stuk getuigde van een meer algemene neiging uitsluitend te letten op standpunten van socialisten. Waarom werd bij voorbeeld niet eens aandacht geschonken aan premier Lubbers? Op

19 november jl. zei die voor RTL-4: 'Ik geloof dat het vrijlaten op korte termijn van alle gijzelaars de enige basis biedt voor Saddam om vervolgens te bereiken dat er een gesprek kan komen, gericht natuurlijk op de beëindiging van de bezetting van Koeweit, maar ook voor een oplossing die in de regio voor iedereen van belang is.' Zo bruin bakte men het in Parijs niet. Het laatste Franse voorstel ging ook wel een eindweegs in de richting van koppeling, maar het vereiste toch altijd nog dat een regeling over de ontruiming van Koeweit was bereikt, zij het niet al uitgevoerd ('dès lors que ce règlement aura été obtenu') om de overige problemen per conferentie te gaan aanvatten. Zo ver als de zich graag voor superminister van buitenlandse zaken uittevende premier gingen zelfs Algerije en Jemen niet.

Tweede voorbeeld: nog op 25 januari jl. zagen we Lubbers in *Hier en Nu* verklaren dat Nederland 'vanuit onze instelling' alleen dacht in termen van een verdedigende bijdrage aan de acties. Kennelijk zijn volgens onze minister-president Britten en Fransen geschapen voor het bombardement en de stormloop, doch kan Nederland veroveringen ongedaan maken met een defensieve houding. Vergelijken bij dit soort uitlatingen hoeft de PvdA zich niet voor haar gedachtenvorming te schamen. Maar de ambitie moet hoger reiken dan dat. In de jaren zeventig debatteerde zij nog in termen van ideolo-

gisch *bevrijdend geweld* tegenover studie naar het alternatief van de *geweldloze weerbaarheid*. Bevrijdend geweld zegt misschien iets over een psychische opluchting, maar weinig over een morele afweging. Geweldloze weerbaarheid veronderstelt niet alleen, zoals Röling toen opmerkte, een irreële mate aan individueel heldendom bij de bezette bevolking, maar – zo staat ons nu Irak in Koeweit voor ogen – soms ook doodsverachting bij de bezettende soldaat die zich in een gesprek met burgers zou durven inlaten. Net als ten aanzien van economische sancties hebben wij ons in studie en discussie voorheen toch te zeer gericht op potentiële tegenspelers met althans nog enige scrupule of behoefte aan respectabiliteit. Wat dat betreft is er alle reden het debat over vrede en veiligheid opnieuw te organiseren. Als velen van ons meer wakker liggen van honderd onschuldige slachtoffers bij de tegenstander dan deze zelf van honderdduizend, dan verandert het paradigma. En dat zo'n tegenstander dan nog begrip lijkt te ontmoeten bij miljoenen die zich met zijn kamikaze vereenzelvigen, roept de nog pijnlijker vraag op, wat te stellen tegenover zulke diepe frustraties. Ook daarover komt het debat eigenlijk te laat. Het is te simpel om hiertoe te volstaan met ontwikkelingshulp. Maar het is schandelijk kortzichtig om dit unieke instrument voor verzachting van de tegenstelling tussen Noord en Zuid nu aan te tasten.



Verandering in het zorgstelsel: het plan-Simons en de gevolgen

CHRISTA GRÜNWARD

*Coördinator van de Unit
'Strategie en Sturing' van het
Nationaal Ziekenhuisinstituut*

Da macht man einen Plan
und ist ein grosses Licht
dann macht man einen zweiten Plan
geh'n tun sie beide nicht
BRECHT, *Dreigroschenoper*

De gezondheidstoestand van de Nederlander is goed. De zorgvoorzieningen zijn voor iedereen beschikbaar en de kwaliteit van de gezondheidszorg is – ook internationaal gezien – zeer hoog. De uitgaven voor de gezondheidszorg als percentage van het BNP bewegen zich rond 9,5 procent. Bij dit cijfer zijn echter zaken als bejaardenzorg, jeugdzorg en gezinszorg inbegrepen, welke strikt gezien niet onder de gezondheidszorg vallen. De kosten van de gezondheidszorg *sec* beslaan rond 8,4 procent van het

BNP. Ook dit cijfer kan de internationale toets doorstaan, zeker als men bedenkt dat Nederland, in tegenstelling tot vele andere landen, beschikt over een goed ontwikkelde verpleeghuiszorg, psychiatrische zorg en zwakzinnigenzorg.

Een uitstekende situatie en toch vinden groot-scheepse veranderingen plaats. Zowel het verzekeringsstelsel als de bestuurlijke structuren worden gewijzigd. In plaats van de huidige combinatie van een ziekenfonds- en particulier systeem, wil men een algemene basisverzekering invoeren. Zaken die tot nu toe tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoorden, worden overgeheveld naar de verzekeraars en de zorgverleners. Marktwerking en competitie vormen de kernelementen in de plannen.

De stelselwijziging is bedoeld om meer flexibiliteit en doelmatigheid in de zorgverlening aan te brengen. De motor achter de veranderingsvoorstellen is echter het kostenprobleem. De vergrijzing van de bevolking en de toenemende medische mogelijkheden oefenen een sterke opwaartse druk uit op de kosten. Een druk die het huidige kabinet niet meer denkt aan te kunnen en ook niet meer aan wil.

Het kostenprobleem speelt sinds begin van de jaren zeventig. Er was toen inderdaad sprake van forse

uitgavenstijgingen. In de periode 1969-1973 stegen de uitgaven voor de gezondheidszorg jaarlijks gemiddeld met 14,9 procent (bij een gemiddelde stijging van het nationale inkomen van 6 procent). De overheid heeft toen de kostenbeheersing zelf ter hand genomen. In de loop van de jaren is het met een veelvoud van maatregelen ook gelukt de kostenstijging tot een minimum te beperken. De uitgaven voor zorg per hoofd van de bevolking zijn tussen 1983 en 1988 reëel jaarlijks met niet meer dan 0,1 procent

(f 4.-) gegroeid¹. De gevolgen van deze overheidsmaatregelen voor de zorgverlening zijn echter zeer ingrijpend. Er is sprake van grote tekorten in de verpleging en er bestaan lange wachtlijsten. Dat geldt voor vrijwel alle zorgsectoren. In de zwakzinnigenzorg wachten 2800 mensen op een plaats in een instelling en 4600 op een plaats in een gezinsvervangend tehuis. De wachttijden liggen tussen de twee en drie jaar. In de verpleeghuissector is er op de middellange termijn een uitbreidingsbehoefte van 6000 psychogeriatrische bedden. De wachttijd bedraagt thans gemiddeld negen maanden. In de ziekenhuissector concentreren zich de wachtlijsten op gebieden die met de vergrijzing te maken hebben: orthopedische ingrepen, oogoperaties en ingrepen aan het hart². Ook de *intensive care* kent grote tekorten. Opname-stops op deze afdelingen komen regelmatig voor.

In dit artikel geef ik eerst een uiteenzetting van het 'Plan-Simons' en de bedoelingen ervan. Vervolgens schets ik de onbedoelde consequenties die het kan hebben om ten slotte tot een oordeel te komen.

Het plan Simons

De eerste aanzet tot de bedoelde stelselvernieuwing heeft in 1987 de door de regering ingestelde com-

missie-Dekker gegeven met haar rapport *Bereidheid tot verandering*. Intussen is aan de voorstellen van deze commissie het een en ander gewijzigd. De laatste plannen van het kabinet werden in mei 1990 gepresenteerd in de nota *Werken aan zorgvernieuwing*, in de wandelgangen aangeduid als het 'Plan Simons'. De kernpunten van het plan zijn als volgt:

1. Basisverzekering en aanvullende verzekering

Het toekomstige verzekeringsstelsel bestaat uit twee soorten verzekeringen. Een voor iedereen verplichte basisverzekering en een vrijwillig af te sluiten aanvullende verzekering voor degenen die iets extra's willen. De bedoeling is dat de verplichte zorgverzekering (het 'basispakket') bestaat uit een breed pakket van voorzieningen waarin alle essentiële zorg is opgenomen. De vraag wat essentiële zorg is, is nog in discussie. Hierover zijn door de staatssecretaris vragen gesteld aan de betreffende adviesorganen. Tevens zal de recentelijk ingestelde commissie 'Keuzen in de zorg' (commissie-Dunning) hierover advies uitbrengen. *In vitro* fertilisatie bij voorbeeld, is een voorziening die mogelijk in het aanvullende pakket komt, omdat ze niet als essentiële zorg wordt gedefinieerd. De vrijwillig af te sluiten aanvullende verzekering is verder bedoeld voor wat meer luxe zaken zoals het verblijf in een eenpersoonskamer bij ziekenhuisopname.

De toekomstige verplichte zorgverzekering bevat de (eventueel geschoonde) verstrekkingen uit het huidige ziekenfondspakket plus de verstrekkingen waarop de AWBZ³ recht geeft. Daarbij komen ook nog de voorzieningen voor bejaarden die thans nog uit algemene middelen worden betaald en voorzieningen van maatschappelijke dienstverlening, zoals de gezinszorg.

Volgens de bedoelingen zal het basispakket circa 96 procent van de totale kosten beslaan en de aanvullende verzekering 4 procent. Hier ligt een belangrijk verschil met de commissie-Dekker die een verhouding van 85/15 voorstelde. De commissie wilde zaken als medicijnen, fysiotherapie en tandartsenhulp opnemen in de vrijwillige aanvullende verzekering. Daarvan heeft de huidige staatssecretaris afstand genomen. Zijn basispakket is breder. Wel is de verhouding van 85/15 blijven bestaan, in die zin dat 85 procent van de totale zorgkosten uit de inkomensafhankelijke premies zal worden gefinancierd en 15 procent uit de nominale premies (zie onder

punt 3). De cijfermatige verhoudingen zijn trouwens nog in (parlementaire) discussie.

2. De basisverzekering

De basisverzekering zal worden uitgevoerd door toegelaten algemene zorgverzekeraars die wel een bedrijfsrisico zullen hebben, maar geen winst mogen maken. Het huidige verschil tussen ziekenfondsen, particuliere verzekeraars (*profit* en *non-profit*) en publiekrechtelijke verzekeraars (ziektekostenregeling voor ambtenaren) komt te vervallen. De verzekeraars moeten hetzelfde basispakket aanbieden. Tegenover de verzekerden hebben zij een *zorgplicht*, waarmee een 'voorzieningsplicht' is bedoeld. De verzekeraars moeten ervoor zorgen dat de zorgaanpakken van hun verzekerden in voldoende mate gerealiseerd kunnen worden. Verzekeraars hebben tevens een *acceptatieplicht* ten aanzien van hun verzekerden. Zij mogen niemand weigeren. Dat is een belangrijk verschil met de huidige particuliere verzekering. De verzekerden zullen vrij kunnen kiezen. Ook dit is anders dan in het huidige ziekenfondssysteem, waarbij men automatisch is aangesloten bij het ziekenfonds van de regio waarin men woont en tegen een vaste, landelijk vastgestelde premie recht heeft op een vast omschreven zorgpakket.

3. Procentuele en nominale premies

De premies van de vrijwillige aanvullende verzekering zijn nominaal en verder een zaak van de verzekeraar. De basisverzekering zal uit twee bronnen worden betaald. Uit een inkomensafhankelijke procentuele premie die door de belastingdienst wordt geïnd en uit een nominale premie die de verzekerde direct aan zijn verzekeraar betaalt. De inkomensafhankelijke premie is vast, de nominale premies zijn variabel in die zin dat de verzekeraar de hoogte daarvan zelf kan bepalen. Deze zal afhangen van de financiële positie van de verzekeraar en de keuze van de verzekerde (bijv. door het nemen van een eigen risico). Er wordt verwacht dat de differentiatiemogelijkheden van de nominale premie zullen werken als competitief element tussen de verzekeraars.

Stelt men de uitgaven van de basisverzekering op 100 procent, dan zal daarvan volgens de huidige bedoelingen rond 85 procent uit de inkomensafhankelijke premies worden betaald en de overige 15 procent uit de nominale premies⁴. De inkomensafhankelijke premiebetalingen komen in een landelijk

1. *Financieel Overzicht Zorg 1990*, Kamerstuk 21 310, nrs. 1-2, p. 12.
2. Volgens de Stichting Nederlandse Hartpatiënten sterven jaarlijks 100-150 patiënten op de wachtlijst (*de Volkskrant*, 2-11-1990).

3. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is een verzekering die voornamelijk de kosten van chronische zorg financiert.

fonds (*de centrale kas*) en worden over de verschillende zorgverzekeraars verdeeld op grond van bepaalde objectieve criteria. De verzekeraars krijgen zodoende een jaarlijks budget dat gerelateerd is aan hun verzekerdenbestand. Dat budget moet worden aangevuld uit de inkomsten van de nominale premie.

De criteria voor de verdeling van de premiegelden uit het landelijke fonds staan trouwens nog niet vast. Oorspronkelijk werd gedacht aan de leeftijds- en sexeverdeling van het verzekerdenbestand van de betreffende verzekeraar, alsmede aan de regio waarin deze zich bevindt. Er is echter een toenemend besef dat deze criteria te grofmazig zijn voor een rechtvaardige verdeling van de gelden over de verzekeringsinstanties.

4. Functionele verstrekkingen

De beoogde basisverzekering is een verzekering van rechtswege voor alle ingezetenen. Daarmee voldoet de overheid aan haar constitutionele plicht om een recht op zorg te garanderen. In het huidige stelsel doet de overheid dit door precies omschreven voorwaarden te stellen waaronder de wettelijk gegarandeerde verstrekkingen moeten plaatshebben. Zo mag thuisverpleging wel door een kruisvereniging worden gegeven, maar wordt verpleging door een particuliere instantie niet vergoed. De kruis zorg is aan een bepaalde hoeveelheid uren per dag gebonden (maximaal twee uur). Hoewel dit voor bepaalde patiëntencategorieën (terminale patiënten) te weinig is, staan de wettelijke bepalingen niet meer zorg toe. (Men kan zich thans daarvoor wel aanvullend laten verzekeren.)

In het toekomstige basispakket zullen de wettelijke voorwaarden globaler worden omschreven. De overheid garandeert alleen maar het recht op 'functies'. Rond dit begrip bestaat nog veel onduidelijkheid. De Ziekenfondsraad heeft een eerste poging gedaan tot een nadere omschrijving. Het voorstel luidt als volgt. Wettelijk omschreven worden de aard, inhoud en omvang van de aanspraak van een verzekerde; *wie* de zorg verleent en *waar* dat gebeurt, kan (onder wettelijke kwaliteitsvoorwaarden) de verzekeraar beslissen. In de polisvoorwaarden wordt geconcretiseerd door wie en waar de hulp wordt geleverd en welke procedures moeten worden gevolgd om de aanspraken geldig te maken (bij voorbeeld indicatiestelling, verwijsbrief). In de polisvoorwaarden wordt ook omschreven op welke wijze de zorg wordt vergoed.

Wat het voorbeeld van de thuisverpleging betreft, zal niet meer zoals nu 'hulp vanwege een kruisorganisatie' wettelijk gegarandeerd zijn, maar 'verpleging thuis' (dus de *aard* van de zorg). Wettelijk omschreven wordt verder de *inhoud* van de zorg, namelijk 'verpleegkundige hulpverlening door een gekwalificeerde zorgaanbieder'. En de *omvang* van de zorg wordt bij voorbeeld omschreven als 'voor zover voor de verzekerde noodzakelijk aanvullend op mogelijkheden voor zelfzorg en informele hulpverlening'.

In het contract tussen verzekeraar en verzekerde wordt nader bepaald wie of welke instantie deze verstreking levert, onder welke condities de verzekeraar toestemming tot thuiszorg geeft en hoe de zorg wordt vergoed.

Tot nog toe echter, staat alleen *het principe* van de functionele pakketomschrijving vast. De verwezenlijking ervan zal nog veel technische moeilijkheden met zich meebrengen. Er bestaat zelfs twijfel over of dit principe *überhaupt* voor verwezenlijking vatbaar is. Men moet zich in dit verband realiseren dat de functionele verstrekkingen niet alleen gelden voor de thuiszorg, maar ook voor de ziekenhuissector, de zwakzinnigenzorg, de psychiatrische zorg en de verpleeghuiszorg, die mogelijk alle een eigen functieomschrijving behoeven.

Hoewel de verzekeraar verplicht is het volle basispakket aan te bieden, geeft de functionele omschrijving mogelijkheden tot differentiatie in pakketten en prijzen. Zo kunnen verzekerden tegen een lagere nominale premie voor een pakket kiezen dat de keuze tussen verplegende instanties beperkt; zij hebben dan bij voorbeeld alleen toegang tot instanties die de verzekeraar aanwijst.

Het principe van de functionele omschrijving is tevens gekozen om substitutie van de zorg te bevorderen. Een hulpbehoevende patiënt met een verpleeghuisindicatie kan in het nieuwe stelsel de nodige zorg ook thuis ontvangen. In het huidige stelsel kan dit niet, omdat verpleeghulp alleen gefinancierd mag worden als deze in instellingsverband (verpleeghuis) wordt gegeven. De nieuwe regeling bevordert dus de flexibiliteit van de zorgverlening en biedt de mogelijkheid tot 'zorg op maat'.

De verzekeraar heeft dus in de toekomst de mogelijkheid het basispakket in verschillende variaties aan te bieden tegen verschillende nominale premies. De nominale premie per pakket is vast. Alleen voor collectieve contracten met grote afnemers (bij voor-

4. Voor de duidelijkheid: er zijn twee nominale premies, één voor de basisverzekering en één voor de aanvullende vrijwillige verzekering.

beeld bedrijven die hun medewerkers gezamenlijk laten verzekeren) mogen quantumkortingen worden gegeven. Verzekeraars kunnen de ziektekosten in natura (direct aan de zorgverlenende instantie) betalen, of via restitutie (uitkering aan de verzekerde). In dit opzicht zijn zij vrij in hun keuze.

5. *Contracteervrijheid en vrije prijsvorming*

Thans is een ziekenfonds in principe verplicht elke bevoegde beroepsbeoefenaar en elke wettelijk erkende zorginstelling te contracteren. Deze plicht komt te vervallen. Verzekeraars gaan in het nieuwe stelsel overeenkomsten sluiten met aanbieders van bepaalde functies. Zo kunnen – om bij het voorbeeld van de verpleegfunctie te blijven – verzekeraars met instanties van hun keuze een contract afsluiten over de inhoud van de verpleging, de kwaliteit, het uitlenen van benodigde middelen/apparaatuur, de indicatiestelling, de prijs en de declaratieprocedure.

In plaats van de huidige op landelijk niveau vastgestelde tarieven en prijzen komt er een vrijere prijsvorming. Verzekeraars zullen de benodigde zorg in de toekomst 'inkopen'. Zij onderhandelen met beroepsbeoefenaren en instellingen over prijs, volume en kwaliteit van de geleverde zorg. Dit wordt aangeduid met de term *overeenkomstenstelsel*.

6. *Concurrentie*

De beoogde marktwerking zal tot stand komen via competitie op twee terreinen. Ten eerste veronderstelt men dat concurrentie tussen de verzekeraars zal ontstaan via de hoogte van de nominale premie en de (kwalitatieve) samenstelling van de verzekeringspakketten. Verzekerden zijn immers vrij in de keuze van hun verzekeraar. Dat betekent tevens dat de huidige, vast omschreven werkgebieden van de ziekenfondsen zullen vervallen. Ten tweede gaat men ervan uit dat er concurrentie tussen aanbieders van zorg zal ontstaan, en wel via de toekomstige contracteervrijheid van verzekeraars en de beoogde vrije prijsvorming. De concurrentie wordt gezien als prikkel tot doelmatigheid en daarmee als middel om de kosten in de hand te houden.

Realiseringskansen

Zoals uit het voorgaande blijkt, bestaat rond de plannen een aantal vooral technische onzekerheden, die de twijfel rechtvaardigen of de plannen van Simons wel realiseerbaar zijn. Daarbij komt dat onder de betrokkenen verdeeldheid bestaat over de wenselijkheid van het nieuwe stelsel. De werkgeversorganisaties willen het bestaande stelsel houden, de werknemersorganisaties willen een echte volksver-

zekering en daarmee geen nominale premie, maar alleen een premie naar draagkracht. Instellingen willen in het algemeen de huidige budgetfinanciering houden, omdat men bij vrije prijsvorming kapitaalvernietiging vreest en de continuïteit van de patiëntenzorg in gevaar ziet komen. De vrees voor kapitaalvernietiging in brede zin leeft ook bij de artsenorganisaties. De opleiding van medici duurt bijzonder lang en de vestiging is duur. Daarbij zou dan nu de dreiging komen dat men als individuele arts wordt uitgesloten van een contract of dat een bestaand contract wordt beëindigd. De particuliere verzekeraars streven een stelsel met maximale mededinging na en hebben er belang bij dat het huidige verzekeringsstelsel in grote lijnen in stand blijft. De vereniging van ziekenfondsen zou graag de bestaande regionale werkconstructie houden. De provinciale overheden, voor wie in het nieuwe stelsel geen plaats is gereserveerd, vechten om de toekenning daarvan. De staatssecretaris gaat met voortvarendheid door met de realisering van zijn plannen. De Kamer neemt een kritische, maar meegaande houding aan.

Wat er uiteindelijk van de plannen terecht komt is onzeker. Wat echter, volgens beleidswetenschappelijke inzichten, wél zeker is, is dat het uiteindelijke resultaat er anders zal uitzien dan de huidige plannen. Zowel in praktijk als theorie kan in zeer complexe maatschappelijke systemen als de gezondheidszorg een systeemverandering van een dergelijke allure onmogelijk 'volgens het boekje' verlopen.

Speculaties over de vraag of het beoogde stelsel er wel of niet komt, lijken mij daarom minder interessant. Interessanter is de vraag of de voorgenomen stelselwijziging bij realisering inderdaad de beoogde effecten zal hebben en welke onbedoelde effecten mogelijk zijn. Op deze vraag zal ik in het volgende ingaan.

Bedoelde en onbedoelde gevolgen

Zoals gezegd, wordt met de beoogde stelselwijziging gestreefd naar kostenbeheersing, een grotere doelmatigheid van de zorgverlening en een meer flexibel zorgstelsel. Deze doelen wil men bereiken met de volgende middelen:

1. De variabiliteit van de hoogte van de nominale premie. Hierdoor ontstaat een concurrentieprikkel voor de verzekeraars. Individuele verzekeraars zullen trachten hun nominale premie zo laag mogelijk te houden om geen verzekerden te verliezen.

2. De budgettering van een groot gedeelte van de inkomsten van verzekeraars. Hierdoor wordt een uitgavenplafond gevormd, wat leidt tot kostenbeheersing.

3. De functionele pakketomschrijving. Deze geeft ruimte voor substitutie en daarmee voor goedkopere zorgmogelijkheden. Daarnaast wordt zorg op maat mogelijk.

4. De contracteervrijheid. Deze leidt tot concurrentie tussen zorgaanbieders en daarmee tot doelmatig gedrag van de aanbieders, wat weer de kostenbeheersing ten goede komt.

5. Vermindering van bureaucratie door decentralisatie van regelgeving.

Ik zal deze punten nu afzonderlijk behandelen.

Ad 1. Concurrentie tussen verzekeraars

Bij zowel de ziekenfondsen als de particuliere verzekeraars vinden thans reeds op grote schaal fusies plaats of worden samenwerkingsverbanden gevormd. Dit gebeurt met het oog op het nieuwe stelsel: hoe groter het verzekerdenbestand, hoe beter de toekomstige positie. Met het afnemen van het aantal verzekeraars worden echter de kansen op concurrentie kleiner. Nu stellen Boorsma en De Bruine dat ook bij een beperkt aantal aanbieders concurrentie mogelijk is, maar dat wel het gevaar dreigt van kartelvorming⁵. Hoe groot is dat gevaar in het toekomstige stelsel?

Uit een interne studie hierover van het Nationaal Ziekenhuisinstituut blijkt dat in het begin van de stelselwijziging een grote concurrentieslag valt te verwachten tussen de huidige particuliere verzekeraars en de huidige ziekenfondsverzekeraars. Hoewel de toekomstige zorgverzekeraars niet winstgevend mogen opereren, is de gezondheidsmarkt voor de huidige particuliere verzekeraars interessant vanwege de klantenbinding voor andere verzekeringen (auto-, schade-, levensverzekering). Het zal daarbij in eerste instantie om prijsconcurrentie gaan. De particuliere verzekeraars verkeren in een gunstiger financiële positie dan de ziekenfondsen, omdat zij over meer reserves beschikken. Via een prijzenslag zullen de particuliere verzekeraars proberen collectieve contracten te verwerven en daarmee te komen tot een aanzienlijke uitbreiding van hun verzekerdenbestand. Nadat de markt naar enige tevredenheid is verdeeld, zal men concurreren om 'pakketten' die verder vergelijkbare prijzen hebben, analoog aan de situatie bij benzinemaatschappijen⁶.

Daarmee zal de nominale premie als concurrentieprikkel uiteindelijk weinig succes opleveren.

Ad 2. De budgettering van de verzekeraars

De budgettering van het overgrote deel van de middelen van de verzekeraars lijkt een geschikt instrument tot kostenbeheersing. Er is immers een uitgavenplafond gegeven. De vraag is echter hoe bestand dit plafond is tegen ontwikkelingen die voor een hoge kostendruk zullen zorgen. In de eerste plaats is er gezien de huidige tekorten een grote inhaalbehoefte. In de tweede plaats zal de zorgvraag blijven toenemen door de vergrijzing enerzijds en de toenemende medische mogelijkheden anderzijds. Schrijvers schat de toename van de zorgvraag op jaarlijks 3 procent⁷. Daarnaast is er een grote schaarste aan verplegend personeel en dat zal onvermijdelijk extra loonstijgingen veroorzaken. (Dit proces doet zich nu al voor, naast de tegemoetkoming aan de looneisen, die is toegezegd in verband met de stakingen.) Aan de hand van deze factoren valt te voorspellen dat de verzekeraars middelen tekort zullen komen. Een verbetering van de doelmatigheid, die men met de competitie-elementen wil bereiken, zal zeker niet voldoende zijn om de kostendruk op te vangen. Er is immers door de budgettering van instellingen en enkele kortingen op deze budgetten al veel van een mogelijke *efficiency*winst weggehaald.

Er zijn in de toekomstige situatie verschillende mogelijkheden om de kostendruk op te vangen. De eerste is een stijging van de nominale premie. Maar daar zijn vanuit een inkomenspolitiek aspect grenzen aan gesteld. De premie moet immers ook betaalbaar blijven voor de minder draagkrachtige groepen van de bevolking. Een tweede mogelijkheid is dat de overheid via een verhoging van de inkomensafhankelijke premie de budgettaire ruimte van de verzekeraars verhoogt. Ook deze ontwikkeling is onwaarschijnlijk omdat de overheid – althans het huidige kabinet – de collectieve lastendruk juist wil verlagen. Houdt de overheid voet bij stuk dan wordt de volgende – onbedoelde – ontwikkeling waarschijnlijk. Patiënten zullen via de aanvullende verzekering trachten condities te scheppen die betere zorgmogelijkheden bieden, zoals de garantie om op korte termijn kwalitatief goede (en wellicht betere) zorg in private instellingen te verkrijgen. Dit, ana-

5. P.B. Boorsma en M. de Bruine, 'Feiten en ficties rond de plannen -Dekker, -Dees en - Simons', ESB, 11-7-1990, pp. 632-636.

6. A.J.J. van der Kwartel en D.W. Veluwenkamp, 'De ontwikkeling van de verzekeraars in de gezond-

heidszorg', Interne publikatie Nationaal Ziekenhuisinstituut / Unit voor Strategie en Sturing, oktober 1990.

7. A.J.P. Schrijvers, 'Zorg en schaarschte', ESB, 11-7-1990.

loog aan de Engelse situatie waar dergelijke aparte verzekeringen op vrijwillige basis het recht geven in privéklinieken te worden behandeld, wat onder meer betekent dat men snel wordt geholpen.

De basis daarvoor is reeds aan het ontstaan. Het aantal privéklinieken (thans ongeveer veertig) groeit. Soms komen ze uit pure nood tot stand. Zo heeft, bij voorbeeld, een aantal specialisten besloten een oogkliniek op te richten, mede omdat de wachttijden in hun ogen niet meer te verantwoorden waren en in het ziekenhuis noch fysieke, noch budgettaire ruimte voor uitbreiding bestond. Het gaat nu nog om privéklinieken die betrekkelijk kleine operaties uitvoeren. Maar wat verhindert straks een verzekeringsmaatschappij of een belegger om grote ziekenhuizen te bouwen als de markt daarvoor groot genoeg is? Persoonlijk ben ik ervan overtuigd dat deze ontwikkeling zich zal voordoen, maar dan is wel het met zorg gekoesterde beginsel van de solidariteit doorbroken. De vraag is echter of dat zo erg is. Immers, meer consumptie van de private zorg betekent meer ruimte in de reguliere zorg. Wel ligt een aantal ongewenste neveneffecten in het verschiet. De over meer middelen beschikkende private sector kan goede en schaarse menskracht wegzuigen uit het reguliere circuit. De reguliere instellingen zullen proberen een graantje van de private markt mee te pikken met moeilijk te overziene gevolgen voor de zorgverlening aan de 'gewone' verzekerden.

Ad 3. De functionele pakketomschrijving

De globale functionele pakketomschrijving is bedoeld om de flexibiliteit van de zorgverlening te vergroten en mogelijkheden te scheppen voor 'zorg op maat'. Dit is een winstpunt. Ouders van geestelijk gehandicapte kinderen zullen in de toekomst immers waarschijnlijk de financiële mogelijkheden krijgen hun kind thuis te houden, wat in het bestaande verzekeringstelsel niet het geval is. Ook ouderen en gehandicapten die voor instellingszorg geïndiceerd zijn, krijgen meer kansen om met meer zelfstandigheid in hun eigen omgeving te verblijven. Dit principe betekent echter ook dat voor de patiënt de mogelijkheid tot instellingszorg vervalt indien deze duurder is dan de thuiszorg. Volgens het plan-Simons ligt de bevoegdheid tot de zorgtoewijzing bij de verzekeraar. De keuzevrijheid van patiënten kan alleen worden vergroot als zij een duurder verzekeringspakket kiezen.

De Ziekenfondsraad heeft er onlangs op gewezen dat aan een functiegerichte ordening van de zorg ook nadelen verbonden zijn. Zo moeten in beginsel per zorgvraag voortdurend beslissingen worden geno-

men over de te leveren samenstelling van functies en de organisatie ervan. Ook al wordt er met afspraken en overeenkomsten gewerkt, dan nog blijft dit organisatieprincipe qua inspanning en kosten minder doelmatig dan de huidige ordening. Er zijn ook minder waarborgen voor een kwalitatief goede zorg. (Men denke bij voorbeeld aan een patiënt die verpleging, verzorging, medische begeleiding en revalidatie nodig heeft. Voor elk van deze functies komen verschillende instanties in aanmerking waaruit gekozen en die gecoördineerd moeten worden.)

Voor een functiegerichte ordening is mede gekozen om substitutie van instellingszorg door thuiszorg mogelijk te maken. Het is echter zo dat een 24-uurs zorg in de thuisituatie *grosso modo* veel duurder is dan een vergelijkbare zorg in een instelling. Alleen daar waar men kan volstaan met partiële thuiszorg, zal bespaard kunnen worden.

Ad 4. Competitie tussen aanbieders

Of de beoogde competitie tussen de aanbieders van zorg door de contracteervrijheid van verzekeraars en vrije prijsafspraken tot stand zal komen, hangt sterk af van de vraag of er een aanbiedersmarkt of een kopersmarkt zal ontstaan. De fusiegolf in de wereld van zorginstellingen en de schaarste van het aanbod zouden een aanbiedersmarkt mogelijk maken. De macht ligt dan bij de instellingen en zorgverleners, die onderling prijsafspraken kunnen maken tegenover de verzekeraars. Er zijn echter argumenten die het veel waarschijnlijker maken dat de macht bij de verzekeraars zal komen te liggen en dat een kopersmarkt zal ontstaan.

Ten eerste zijn het de verzekeraars die de zorg financieren. De meeste zorginstellingen bevinden zich door de budgettaire kortingen in het verleden in een weinig rooskleurige financiële positie en zijn daarmee erg afhankelijk van de verzekeraars. Zodra het om overleven gaat, zal men weinig geneigd zijn zich te houden aan gemeenschappelijke prijsafspraken met de zusterinstellingen en de eigen zorg toch wat goedkoper aanbieden.

Ten tweede zal het voor de aanbieders van zorg erg moeilijk zijn aan te tonen dat de gevraagde prijs voor een verrichting of functie ook 'terecht' is. Er bestaat immers geen enig juiste methode voor de berekening van de kostprijs van een dienst of verrichting. Factoren die dit bemoeilijken zijn onder andere onderwijsverplichtingen, de wisselende samenstelling van het patiëntenbestand, regionale omstandigheden zoals loonniveau en kosten van levensonderhoud, het percentage van kostenloze zorg, het niveau van de verpleging en de kapitaalkosten. Deze factoren bemoeilijken tevens een objectieve prijs-

vergelijking tussen ziekenhuizen, wat de onderhandelingspositie van verzekeraars ten goede komt.

Ten derde is de toekomstige verzekeraar in een wettelijk gegeven betere onderhandelings- en machtspositie. Verzekeraars krijgen de mogelijkheid om zorgfuncties selectief te contracteren van instellingen. Zij krijgen tevens de mogelijkheid om contracten met privéklinieken te sluiten, welke door hun geringere kapitaal- en *overhead*kosten goedkoper kunnen werken. Ten slotte kunnen zij eigen instellingen gaan oprichten. (Een eerste particuliere verzekeraar is daar reeds mee bezig.) Als ziekenhuizen bepaalde activiteitenpakketten verliezen, dan kan dit zo ontwrichtend werken op zowel de organisatie als de financiële positie dat sluitingen in het verschiet liggen. Maar zoals Light aangeeft, bij competitie wordt alleen naar de winnaars gekeken en niet naar de verliezers, noch naar de kosten die met verlies te maken hebben⁸.

De verwachting dat een kopersmarkt zal ontstaan, wordt bevestigd door de Amerikaanse ervaringen. De financiële druk van verzekeraars (waaronder ook werkgevers en overheid) en het onvermogen om enerzijds een 'juiste' kostprijs te berekenen en anderzijds de geschatte prijs in onderhandelingen te verdedigen, heeft geleid tot een collectieve zelfmoord van instellingen. Ook daar waar geen sprake was van overcapaciteit. Dit proces gaat nog door en betreft niet alleen ziekenhuizen, maar ook de veelgeprezen relatief goedkope *Health Maintenance Organizations*⁹.

Instellingen zijn niet in staat over redelijke prijzen te onderhandelen; men kan alleen onderhandelen rond de prijs die de concurrent betaalt. Arme ziekenhuizen gaan failliet. Ziekenhuizen die nog enige armslag hebben, proberen door het initiëren van activiteiten die extra inkomsten opleveren, hun financiële positie te verbeteren (gezondheidsprogramma's voor bedrijven, dieet- en fitnesscenters, e.d.). Via (dure) *marketing* en advertentiecampaagnes probeert het management van ziekenhuizen nieuwe markten te ontsluiten en/of categorieën patiënten aan te trekken, waarvoor nog relatief goede financiële vergoedingen gegeven worden. Om de marktpositie te verbeteren, vindt een wedloop plaats naar de modernste medische apparatuur en maakt men de accommodatie zo luxe mogelijk.

8. Donald Light, 'Bending the rules', *The Health Service Journal*, 11 oktober 1990, pp. 1513-1515.

9. Ann Greer and Scott Greer, 'Some consequences on market forces in us

Ad 5. Bureaucratie en regelgeving

De huidige gedetailleerde centrale regelgeving wordt ervaren als te star en bureaucratisch. Van de voorziene decentralisatie van bevoegdheden verwacht men een verbetering. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat de nieuwe verhoudingen ook om juridische vastlegging vragen. De publieke regelgeving zal worden vervangen door een particuliere die veel omvangrijker zal zijn dan de oude. Er worden immers niet, zoals nu, modelmatige, uniforme contracten tussen verzekeraars en aanbieders gesloten, maar elke aanbieder krijgt een afzonderlijk contract met afspraken over prijs, volume en kwaliteit van de te leveren zorg.

Bureaucratie en kosten krijgen een extra impuls door de te verwachten bemoeienis van de verzekeraars met het zorgverlenend gedrag van *professionals* en de gang van zaken in de instellingen. De verzekeraars worden daartoe gedwongen door hun zorgplicht en budgettaire krapte. Zij zullen – evenals hun Amerikaanse collega's – een sterke controle uitoefenen op wat er in de medische wereld gebeurt. De verzekeraars zijn nu reeds bezig extra stafpersoneel aan te trekken dat hiervoor procedures moet ontwikkelen. Het plan-Simons voorziet alleen in een globale kwaliteitswetgeving. De concretisering daarvan moet resulteren uit de onderhandelingen tussen de individuele aanbieders en de contracterende verzekeraars. In de vs heeft deze situatie ertoe geleid dat ziekenhuizen *malpractice claims*¹⁰ doorspelen aan verzekeraars. Het contract liet immers geen minder risicohoudende behandeling toe?

De sterke controlefunctie van verzekeraars en de gedetailleerdheid van contracten rond behandelpatronen zijn niet zonder gevolgen voor het kostenniveau. In de vs worden de administratieve kosten van het stelsel op 10-15 procent geschat.

Plan contra markt

In de jaren zeventig probeerde de overheid de problemen in de gezondheidszorg – waarvan het grootste werd gevormd door de uitgaven – op te lossen door *centrale* regelgeving rond de prijsvorming en de groei van voorzieningen (*planning*). Het accent lag op de regulering van het aanbod. Aanbod schept vraag, was de theorie achter dit beleid.

De nadruk op *planning* als sturingsinstrument mag niet los worden gezien van de tijdgeest. De

hospitals: lessons for the new look NHS', *Health Service Management*, augustus 1990.

10. Schadeclaims op grond van medische fouten.

jaren zeventig waren – nationaal en internationaal – doordrenkt van de ideologie dat een samenleving 'geordend' diende te zijn, dat de ordeningstaak bij de overheid lag en dat een dergelijke ordening ook mogelijk was. Niet alleen politici, ook het dominerende deel van de beoefenaars van de beleidswetenschappen was aanhanger van deze theorie. Dit, ondanks het bestaan van theorieën (onder meer die van Hayek en Luhmann), volgens welke centrale sturing in zeer complexe sociale stelsels niet kan werken. En ondanks het empirische gegeven dat de *planning* in de Oosteuropese landen volledig heeft gefaald.

Mede door het gegeven dat de maakbare samenleving uiteindelijk niet maakbaar bleek, kwam er in het begin van de jaren tachtig een kentering in de opvattingen over de staatstaken. Er ontstond een algemene opinie dat de maatschappelijke ontwikkelingen meer eigen ruimte moesten krijgen en dat de staatsbemoeyenis moest verminderen. Ook hier gaat het om een algemene internationale ontwikkeling, met Reagan en Thatcher als voortrekkers. In plaats van de planningsideologie kwam de marktideologie. Het Nederlandse politieke bewind sloot zich bij deze opvattingen aan, wat onder meer doorwerkte in de gezondheidszorg. De commissie-Dekker maakte in 1987 de weg vrij voor een marktgericht stelsel met het accent op vraagregulering.

Markt en competitie in de gezondheidszorg werden internationaal aanvaarde strategieën voor het beperken van de kostenstijgingen en het disciplineren van de aanbieders van de zorg. Competitie is de waarborg voor een efficiënte gezondheidszorg. Zelfs binnen de genationaliseerde Engelse gezondheidszorg wordt een interne markt gecreëerd. De leuze is '*managed competition*'. De regionale managers worden tot kopers van zorg, die op contractbasis selecteren uit de aangeboden diensten.

Zo bezien moet de hele stelselwijziging meer worden gezien als het uitvloeisel van een politieke ideologie dan als product van (wetenschappelijke) reflectie. Hierbij moet wel worden opgemerkt, dat tot nog toe weinig theorievorming heeft plaatsge-

vonden over de wijze waarop een maatschappelijk stelsel met de eigenschappen van de gezondheidszorg bestuurlijk en financieel moet worden ingericht. Uit de algemene theorie valt alleen af te leiden dat complexe maatschappelijke stelsels om een decentrale ordening vragen. Wel moet er sprake zijn van randvoorwaarden die kansen geven op een enigszins uitgebalanceerd spel van de betrokken partijen. De plannen van Simons sluiten wel aan bij het non-centralistische beginsel. Het principe dat er een zeker evenwicht dient te bestaan in de krachten van de deelnemende partijen (*countervailing powers*) wordt in de beleidsstukken wel onderschreven, maar is nauwelijks terug te vinden in de voornemens. De bevoegdheden worden te eenzijdig in de handen van de verzekeraars gelegd. In de plannen van Simons is er, naast de zorgaanbieders en de verzekeraars, wel een derde partij aanwezig die structureel als tegenwicht biedende kracht dient te functioneren, en wel de patiëntenorganisaties. Zij worden door de overheid ook financieel gesteund om hun rol waar te kunnen maken. Voorlopig valt daar echter niet veel van te verwachten. Patiëntenverenigingen zijn nog in geringe mate geïnstitutionaliseerd en als machtsfactor nauwelijks van betekenis. Het belangrijkste overkoepelende orgaan van de patiëntenverenigingen, het *Landelijk Patiënten/Consumentenplatform*, lijkt thans meer bezig te zijn met geloofsartikelen, zoals de veronderstelde overconsumptie van zorg en het veronderstelde weinig efficiënt functioneren van ziekenhuizen, dan met het structureel behartigen van patiëntenbelangen.

Ondanks alle beleidsvoornemens en veranderingsplannen zal het stelsel zich evenals in het verleden primair geleidelijk verder ontwikkelen. De meest waarschijnlijke ontwikkeling is die van een minimale tot redelijke basiszorg, met een tweede zorgcircuit voor degenen die bereid en in staat zijn meer te betalen. De thans overheersende principes van solidariteit en toegankelijkheid zullen daarmee aan betekenis verliezen.

Een sociaal- democratisch minderheden- beleid

HILDA VERWEY-JONKER

Sociologe

Na de recente discussie over het WRR-rapport¹ en de discussie over de verdeling van allochtonen over Haagse woonwijken² is het dunkt me gewenst om te gaan denken over de formulering van een minderhedenbeleid op wat langere termijn, dat zowel gebaseerd is op socialistische beginselen als op praktische mogelijkheden. We kunnen dan proberen om lokale en ad hoc maatregelen daarop af te stemmen.

Om te beginnen zullen we bij de formulering van zo'n beleid een paar dingen moeten afleren:

Ten eerste moeten we ophouden alle buitenlanders 'zwart' te noemen en te praten over 'zwarte' vrouwen en 'zwarte' scholen. In de eerste plaats zijn natuurlijk lang niet al die mensen echt zwart, maar bovendien miskent dat op één hoop gooien de enorme verschillen in achtergrond en cultuur, die juist voor hen zo belangrijk zijn.

Ten tweede mag ons beleid niet permanent uitgaan van hun 'zieligheid'. Natuurlijk zijn er op het ogenblik veel allochtonen in een achterstandspositie en worden ze gediscrimineerd. Maar het is toch niet de bedoeling dat dat zo blijft en het gaat er juist om te bedenken hoe dan hun plaats in onze samenleving zal zijn. Bovendien is zieligheid een beetje 'uit'. Je merkt het ook als je met wél werkende jongeren over hun werkloze leeftijdgenoten praat.

En dan ten derde: we moeten er niet van uitgaan dat de problemen van en met de minderheden zui-ver binnenlands zijn. Migratie is een wereldverschijnsel en de problemen ervan zijn in heel Europa identiek. Oplossing van die problemen is dan ook alleen mogelijk binnen een Europese context.

Welk uitgangspunt is dan wel wenselijk?

Om te beginnen zullen wij greep moeten krijgen op de feiten en wel op alle kenbare feiten. Het kan niet vaak genoeg worden herhaald dat migratie een wereldverschijnsel is en het is belangrijk de oorzaken en gevolgen daarvan zo goed mogelijk te begrijpen met de consequenties voor Europa.

Tot die consequenties behoren prognoses. Hoe zullen die verschijnselen zich verder ontwikkelen? Wat gebeurt er als de migratie tot immigratie geworden is? Wat kunnen we op dit punt leren van het verleden, wat laten migratiegolven elders ons zien?

Bij die consequenties hoort dan ook de vraag in hoeverre de te verwachten ontwikkelingen bestuurbaar zijn en door wie? Want beleid kan alleen effectief zijn wanneer het niet telkens door autonome ontwikkelingen wordt doorkruist.

Pas daarna – dus als we die analyse hebben gemaakt en alle relevante factoren op een rijtje hebben gezet – heeft het zin om beleid te gaan formuleren. Een principieel beleid, uitgaande van socialistische beginselen, zoals vrijheid en gelijkwaardigheid, en een praktisch beleid, uitgaande van de concrete mogelijkheden.

De feiten

Volgens de meest betrouwbare schatting³ bevonden zich in 1989 in ons land 947.000 'allochtonen' (dat wil zeggen mensen die niet in Nederland geboren zijn en hun directe nakomelingen). Dit is 6,4 procent van de bevolking. Dit percentage is lager dan dat in de omliggende landen; in België was het 8,75. Maar het groeit wel snel: in 1971 was het in Nederland 2,6, in 1980 4,9. Ongeveer een derde van alle allochtonen heeft het Nederlands staatsburgerschap. In hoofdzaak zijn dit Surinamers, Antillianen, Molukkers en Chinezen uit Indonesië.

Niet al deze groepen hebben de status van 'minderheid' gekregen⁴. Ik heb al laten merken dat ik deze term, die berust op hun al dan niet 'zielig' zijn, niet erg gelukkig vind, en ik zal deze dus verder niet gebruiken. Voor de lange termijn zal hij onhanteerbaar blijken te zijn.

Er zijn vele indelingen mogelijk van de totale groep: naar officiële nationaliteit en naar de eigen ervaren nationaliteit (Koerden voelen zich geen Turken of Irakezen), naar taal (Berbers uit Marokko

spraken een andere taal dan de Arabieren), naar godsdienst, naar verblijfsduur. Maar vaststelling van al deze gegevens vraagt om mondeling enquête-onderzoek en dat stuit dikwijls nog op wantrouwen en onbegrip van hun kant. Beter is dus de grove indeling te maken naar:

1. Mensen afkomstig uit de voormalige koloniën.
2. Vluchtelingen voor geweld of vrees voor vervolging.
3. Vanuit Nederland aangeworven arbeidskrachten.
4. Nagekomen gezinsleden en hier geboren.
5. Economische vluchtelingen, die zich hier hebben weten te vestigen.

Want daarmee worden meteen de oorzaken van de migratie duidelijk. En wel aan de ene kant de redenen die hen ertoe gebracht hebben hun eigen land te verlaten: de 'pushfactoren' zoals men ze noemt. Hieronder vallen dwang, geweld, vrees voor geweld, onvrijheid, armoede en gebrek aan kansen voor hun kinderen. Anderzijds de 'pullfactoren', die hen hierheen hebben 'getrokken': vertrouwdheid met de taal en het onderwijssysteem, de grote welvaart, de tekorten op de arbeidsmarkt, die soms tot systematisch werven van arbeidskrachten hebben geleid.

Nu moet direct worden opgemerkt dat op deze pullfactoren in onze tijd nog maar zeer zelden de betrokkenen daadwerkelijk konden reageren: alleen in de negentiende eeuw heeft er iets van een vrije migratie bestaan. Toen was het nog mogelijk om het besluit te nemen om in een zelfgekozen land een nieuw bestaan op te gaan bouwen, een kaartje voor de boot te kopen van eigen spaargeld of van een voorschot van een potentiële werkgever. Men kon dan op een landverhuizersschip de overtocht maken naar de Verenigde Staten, naar Canada, naar Australië of Nieuw-Zeeland of naar één van de vele staten in Zuid-Amerika – en in vele gevallen werd dat nieuwe bestaan dan ook nog een succes.

Maar al aan het einde van de negentiende eeuw werden aan deze vorm van migratie allerlei restricties opgelegd – het eerst in de Verenigde Staten aan de stroom van Chinezen uit Oost-Azië. Al gauw ook werden er quota vastgesteld voor alle emigratieland-

den en zo groeide – niet alleen in de Verenigde Staten, maar praktisch overal – het stelsel van selecteren, reglementeren en beperken, dat we nu kennen. Ook als de toelating een humanitaire reden had – zoals na oorlogen en revoluties – en bepaalde quota tijdelijk verruimd werden – ontkwam men niet aan een strenge controle, aan voorwaarden en restricties: de Duitse joden zijn er tussen 1933 en 1940 de dupe van geweest.

Het is dit stelsel, waaronder wij nu ook in Europa leven. Praktisch alle immigranten in alle landen zijn geselecteerd: op de binding met het (koloniale) moederland, uitgezocht als arbeidskracht in de beroepen, waarin men op dat moment tekorten had, of wel op de mate waarin zij konden aantonen vervolgd te zijn of te kunnen worden in hun vaderland. Alleen degenen, die onder het motto gezinshereniging hier zijn gekomen, maken daarop een uitzondering. Maar nu blijkt steeds meer dat dit systeem van selectie en restricties op instorten staat: zowel in de Verenigde Staten als in Zuid-Europa (Frankrijk, Spanje en Italië) komen de laatste jaren stromen illegale immigranten binnen, oncontroleerbaar en niet meer op te sporen. Blijkbaar is de aantrekkingskracht van de welvarende landen – en de bekendheid van die welvaart in een wereld vol televisietoe- stellen – zo groot geworden dat er opnieuw 'vrije' migratiestromen aan het opkomen zijn.

Prognoses

Voorspellingen over het verdere verloop van de gebeurtenissen vallen in tweeën uiteen: wat gebeurt er na de immigratie en hoeveel komen er nog bij?

Op de eerste vraag wordt tegenwoordig meestal geantwoord met het gebruik van het woord integratie – zonder dat altijd duidelijk wordt wat we daar nu precies onder moeten verstaan. Daarbij veronderstelt men blijkbaar dat met de term 'een geslaagde integratie' een volledig opgaan in de Nederlandse (of een andere Europese) samenleving kan worden aangeduid.

Ik denk dat de zaken minder eenvoudig liggen en dat we goed doen om in navolging van een aantal oudere auteurs⁵ het begrip integratie te beperken en er op te wijzen dat een immigrantengroep heel ver-

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, rapport Alloctonenbeleid (nr. 36), 1989.

2. Gerard van Otterlo, *De Partij van liefde en geluk; een politiek essay*, Den Haag, 1989.

3. Jeannette J. Schoorl, 'Demografisch onderzoek als instrument voor een minderheden en migrantenbeleid: het

Nederlands model'. *Bevolking en Gezin*, 1990, nr. 1.

4. Minderhedennota, Tweede Kamer, 1982-1983, nr. 16102.

5. Michael Banton, *Race relations*, Social Science Paperbacks, Londen, 1967.

schillende processen doorloopt. Zij zijn te benoemen met adaptatie, acculturatie en assimilatie. Bij hun bestudering moeten we ook het verschijnsel groepsvorming niet uit het oog verliezen.

Integratie betekent in deze gedachtengang inpassing: het verkrijgen van de elementaire voorzieningen die een functioneren in de nieuwe omgeving mogelijk maken: werk, woning, scholing, kennis van de allernoodzakelijkste woorden uit de nieuwe taal, enz. Die elementaire voorzieningen zullen veelal door de ontvangende maatschappij moeten worden verschaft en de vraag op welk niveau dat gebeurt is een heel belangrijke. Adaptatie is het antwoord van de betrokken immigranten op dat aanbod van elementaire voorzieningen: het proces van gewenning aan een nieuw soort woningen en ander onderwijs, het thuisraken in sociale verzekeringen en medische zorg. Acculturatie is weer een heel ander proces. Het betekent onder andere de overname van een grotere taalschat, van technische apparatuur die tot dusver onbekend was en bovendien van normen en waarden die heersen in de nieuwe samenleving. Assimilatie tenslotte is een totale overname van die normen en waarden, gepaard aan de wens om geheel in die samenleving op te gaan. Het is – meer dan de andere – een individueel proces dat nauw samenhangt met gemengde huwelijken en ook met sociale status.

Als we deze begrippen toepassen op de groepen immigranten die sinds 1950 hier binnengekomen zijn dan zien we dat zij vrijwel allen een integratie- en een adaptatieproces hebben doorgemaakt, maar dat de mate van acculturatie heel verschillend is geweest. Dat lag ook voor de hand: Surinamers en Antillianen die als kind Nederlands onderwijs hebben gehad en overal Nederlandse opschriften hebben gelezen, raken snel weer aan die taal gewend ook al spraken ze misschien thuis Sranang Tongo of Papiamentu. Maar voor Turkse arbeiders die afkomstig waren uit een klein dorp, was het veel moeilijker de gesproken of geschreven taal onder de knie te krijgen. Toch moet je constateren dat velen van hen zich inmiddels best verstaanbaar kunnen maken. Zo ligt het ook met de godsdienst: veel Creolen zijn Christenen, Hernhutters of Rooms Katholiek. Ze vonden hier kerken waar op dezelfde wijze gepreekt en gebeden werd als thuis. Ze konden het stelsel van normen en waarden, dat ze hadden geleerd, hier herkennen.

Anders was het met de Moslims die hier aankwamen en met de Hindoestanen. Zij kwamen binnen in een wereld waar de normen en waarden hen niet alleen vreemd, maar ook vijandig waren. Wij den-

ken nu wel hoopvol dat alle vreemdelingen onze levensstijl wel zullen overnemen omdat die zo superieur is aan de hunne, maar dat vinden zij zelf helemaal niet. Zij vinden integendeel onze kinderen onhebbelijk, onze jonge vrouwen onbeschaamd en ons allemaal ongelovig. En daartegen schermen zij zich af en proberen zij hun vrouwen en kinderen te beschermen. Het is dit conflict – en ons onbegrip daarvoor – dat nu heeft geleid tot de discussies over wel dan niet een Turkse of een Hindoestaanse wijk, en de hierin doorklinkende eis van verdere 'integratie'. Daarbij klinkt dan ook vaak het verwijt door, dat we toch zo ons best hebben gedaan die integratie tot stand te brengen. Het laatste is trouwens wel juist: nergens in Europa hebben de immigranten zulke goede woningen aangeboden gekregen en zoveel hulpverleners om zich heen gezien als hier.

Koran

Ze zijn er niet altijd even dankbaar voor en ook dat ligt voor de hand. Want intussen is ook de eigen groepsvorming, vooral bij de Moslims, op gang gekomen. Turken en Marokkanen immers kwamen meestal individueel, met hoogstens een familielid of een dorpsgenoot in een andere stad in Nederland. Nieuwe contacten hadden ze erg nodig maar die kwamen slechts langzaam tot stand via het werk of via toevallige buurtgenoten, maar vooral via het enige dat hen al bond: de Koran. Zodra er genoeg Islamieten van eenzelfde richting en met eenzelfde taal bij elkaar zijn worden dan ook de plannen voor een moskee gemaakt. Er wordt – soms met veel opoffering – een gebouw gekocht of gehuurd en de godsdienst oefeningen kunnen beginnen. Er zijn nu zo'n zeventig moskeeën in Nederland, al dan niet met een eigen imam. En van daaruit groeit dan de rest van een nieuwe levensbeschouwelijke zuil in een grotendeels ontzuilde omgeving: de basisschool met een Nederlands programma, maar met Arabisch als taal van de godsdienstlessen, de vrouwenvereniging, de eigen sociale hulpverlening. Het is een proces dat niet is tegen te houden. Want laten we eerlijk zijn: wat voor soort van 'cultuur' kunnen we de meesten van hen eigenlijk bieden? De disco en de goktenten waar onze jongeren heengaan, het geweld, de porno en de spelletjes van de televisie of de herrie die uit de radio komt?

Er zijn natuurlijk Moslims die zich aan deze groepsvorming onttrekken. Maar meestal zijn dit enkelingen en wel diegenen, die in staat zijn geweest met de meer abstracte delen van de Europese cultuur kennis te maken: een Rushdie, die aan westerse universiteiten kon studeren, een Kassa Houari⁶, die

als Berbers-sprekend jongetje op vijftienjarige leeftijd illegaal naar Frankrijk kwam en zichzelf Frans leerde met behulp van stripverhalen en de boeken uit de gemeentelijke bibliotheek. Haouri is in een bepaalde periode in aanraking gekomen met wat blijkbaar een communistische jeugdgroep was (hij noemt ze *les militants*) en zijn acculturatieproces is dus verlopen via een ideologische gelijkgezindheid, die als binding functioneerde binnen de nieuwe cultuur. Voorlopig blijven zij uitzonderingen, een intellectuele elite. De geld-elite uit Islamitische landen lijkt in elk geval niet geassimileerd op het punt van normen en waarden: die zie je in Genève vanuit de door hen gekochte hotels hun beeldschone, slanke, jonge vrouwen uitlaten: beide sexen van top tot teen in witte gewaden gehuld.

We moeten dus voorzien, dat er in Nederland nieuwe blijvende minderheden gevestigd zullen zijn. De echte 'zwarten', Creolen uit Suriname en de Antillen zullen vermoedelijk eerder geassimileerd raken – sluiten nu al ook veel meer gemengde huwelijken – dan de Moslims en de Hindoestanen, maar we worden stellig meer 'multicultureel' dan we tot dusver waren.

Op zichzelf hoeft dat niet zo problematisch te zijn. Nederland is – in tegenstelling tot wat sommige politici wel eens beweren – altijd een immigratieland geweest en we zijn er tot dusver in geslaagd die immigranten volledig te integreren en in hoge mate tot acculturatie te brengen. Wel heeft het proces in de meeste gevallen vrij lang geduurd en zijn ze altijd gediscrimineerd geweest. Dat geldt voor de Hugenoten – die in Amsterdam bijvoorbeeld niet in de gilden mochten worden opgenomen en daarom zich vestigden als tuinders en groenten kweekten in hun 'jardins' en daarmee de naam gaven aan de buurt die nu Jordaan heet. Het geldt ook voor de joden die tot 1870 geen aanspraak konden maken op de armenzorg van de overheid, maar hun eigen liefdadige instellingen moesten financieren. Het gold voor de Polen die in de jaren twintig als mijnwerkers naar Zuid-Limburg kwamen en daar in 'kolonies' werden gevestigd – en die in de grote crisis van de jaren dertig als ze werkloos werden naar hun land werden teruggestuurd. Het gold ook voor de Duitse joden van de eerste Hitlerjaren: ook hun verblijf hier moest door de joodse gemeenschap worden betaald.

Maar tenslotte zijn toch velen van hen erin geslaagd als Nederlandse staatsburger een bevredigend bestaan op te bouwen, de taal te beheersen, in

de economie mee te draaien. Meestal zeggen we nu zelfs dat ze 'de samenleving verrijkt' hebben.

Factoren van buiten

Alleen: de hierboven genoemde groepen zijn altijd duidelijk numerieke minderheden gebleven. Ze kwamen hier bovendien niet ver vandaan: de meesten hadden een Europese achtergrond. Wat moeten we in dat opzicht van de toekomst verwachten?

In de eerste plaats: komen er nog meer bij en om welke categorieën zal het dan gaan?

Van de vijf categorieën van immigranten, die hiervoor zijn genoemd zal het aantal bewoners van de vroegere Nederlandse koloniën naar verwachting niet zo sterk meer stijgen en als dat gebeurt horen ze eerder onder één van de andere categorieën thuis. Ze komen hier dan als asielzoeker of via gezinshereniging. Vluchtelingen zullen er komen zo lang er burgeroorlogen en dictaturen in de wereld bestaan en wij zijn aan het Vluchtelingenstatuut van de Verenigde Naties verplicht diegenen, die werkelijk in levensgevaar zijn op te nemen. Ook nagekomen gezinsleden zullen we nog wel zien verschijnen, ofschoon hun aantal nog wel terug zal lopen, en uiteraard worden er nieuwe generaties geboren. Maar twee categorieën zouden wel eens sterker dan de andere in aantal kunnen stijgen: mensen die hier als arbeidskracht worden aangeworven en mensen die via een ander Europees land hier illegaal binnen weten te komen en ook een arbeidsplaats zoeken.

Na 1992 zou hier nog wel eens een zesde categorie belangrijk kunnen worden: de employés van bedrijven, die zich hier vestigen uit andere landen van de EG. Het is iets wat we onmogelijk kunnen voorspellen, maar ik zou me kunnen voorstellen dat sommige bedrijven uit het Roergebied – waar immers de kolen en het ijzeroer allang uitgeput zijn – zich op den duur liever komen vestigen in de Maasvlakte, dan hun import van grondstoffen en de export van producten via duwbotten over de Rijn te laten gaan. In elk geval moeten we wel rekenen op de aantrekkelijke vestigingsfactoren in onze Randstad.

Dat de categorieën legale en illegale arbeidskrachten vermoedelijk sterk zullen stijgen, hangt samen met de ongunstige leeftijdsopbouw die binnenkort op de hele Europese arbeidsmarkt voelbaar zal zijn: veel ouderen, een afnemend aantal jonge mensen, een sterk afnemend kindertal. In Nederland zijn de effecten op de arbeidsmarkt van de

vruchtbaarheidsdaling later merkbaar dan elders, omdat we nog zo lang zijn doorgegaan met het bevorderen van grote gezinnen. De moedergeneratie is daardoor hier nog groot, vandaar dat ook het geboortecijfer nog wel (enigszins) stijgt. Vandaar ook dat we naar verhouding nog veel jonge werklozen hebben. Maar de vruchtbaarheid is in 1974 – zestien jaar geleden – onder het vervangingsniveau gedaald en dat betekent dat over een jaar of tien ook de moedergeneratie geslonken zal zijn en steeds sterker zal slinken. Een dergelijke ontwikkeling doet zich nu al in Duitsland voor: men heeft al uitgerekend⁷ dat in het jaar 2030 het thans verenigde Duitsland minder inwoners zal hebben dan de voormalige Bondsrepubliek nu. Duitse inwoners, wel te verstaan.

Er is in kringen van demografen een zeker optimisme merkbaar over de mogelijkheid om de toekomstige tekorten aan jonge arbeidskrachten aan te vullen met burgers uit de EG-landen en uit Oost-Europa. In feite gebeurt dat ook al: uit de twee landen van de EG, die nog grote geboortenoverschotten hebben – Ierland en Portugal – komen nu in heel Europa legaal arbeiders naar binnen. In Frankrijk vormen ze al de grootste groep van legale immigranten. In Duitsland en Oostenrijk zijn illegaal al veel Polen en Roemenen binnengedrongen, maar die zijn er voorlopig nog niet erg welkom. Het lijkt mij ook de vraag of Oost-Europa op den duur – na een periode van verwarring en consolidatie – nog wel zoveel arbeidskrachten voor West-Europa zal kunnen leveren: in de DDR, Hongarije en Tsjecho-Slowakije zijn de vruchtbaarheidscijfers ook al onder vervangingsniveau gedaald en ze dreigen dat te doen in Europees Rusland. Daar heeft Gorbatsjov dan ook al de vrouwen gemaand om meer kinderen te krijgen. Hij heeft er zelfs bij durven zeggen dat de Islamitische delen van de Sowjet-Unie anders de overhand dreigen te krijgen.

Alexander King, de oud-voorzitter van de Club van Rome, heeft kort geleden gezegd dat ook Zuid-Europa dat proces van Islamisering te wachten staat. Die mogelijkheid van Islamisering moet zeker niet worden uitgesloten, maar voorlopig zal het beleid zowel in Nederland als in de rest van Europa door de migratie geconfronteerd worden met andere, meer acute, problemen. Met name het ontstaan van een onderklasse die zich niet laat inschakelen in de Europese economie en die zich aan de rand van de

samenleving vestigen gaat. Je ziet dat al gebeuren in de zuidelijke staten van Noord-Amerika, waar niet-tegen-te-houden drommen van *Hispanics* via Mexico binnendringen. In de geavanceerde industrie van de westelijke wereld is er voor deze mensen voorlopig weinig plaats. Maar ze zijn wel gezochte en goedkope arbeidskrachten in de landbouw en sommige kleine bedrijven en ze vinden hulp en onderkomen bij familieleden en dorpsgenoten die hen zijn voorgedaan. Een dergelijke ontwikkeling zien we nu ook in Zuid-Europa. In Frankrijk wordt van tijd tot tijd een nieuwe groep immigranten uit de landen van Noord-Afrika gelegaliseerd omdat men er dan een betere greep op krijgt, maar ook dan blijven ze veelal wonen in oude wijken en afbraakpanden en zelfs de *bidonvilles* van de eerste tijd na de uittocht uit Algerije zijn er nog niet helemaal verdwenen.

Een socialistisch beleid

Het is nodig om ten aanzien van deze verschijnselen – die ernstige gevaren kunnen oproepen – een sociaal-democratisch beleid te formuleren en wel ook hier weer een tweeledig: nationaal en internationaal. Want we zullen geroepen worden om in bovenationale organen mee te spreken en een oordeel te geven. En ons aan internationale besluiten te houden.

Nationaal moet dunkt mij uitgangspunt zijn, dat we tegenover alle buitenlanders die hier al zijn een verantwoordelijkheid hebben: als oud-koloniale mogendheid, als lid van de Verenigde Naties en ook als bevorderaar – destijds – van het aantrekken van arbeidskrachten uit het buitenland. Die verantwoordelijkheid brengt mee dat we ze als gelijkwaardigen moeten behandelen, maar ook dat we ze de vrijheid moeten geven te leven naar hun eigen tradities en eigen wensen. Wel kunnen we ze natuurlijk helpen bij een proces van inpassing, onder andere door hen goede woningen te geven en werk voor hen te creëren. Maar we kunnen op dit punt wel enige teleurstelling verwachten: oorspronkelijk waren de meesten van hen natuurlijk geen fabrieksarbeiders, maar agrariërs en het lijkt niet onwaarschijnlijk dat ze zich op den duur toch zullen gaan richten op de handel. Dat zij als marktkooplieden beginnen, maar later kleine bedrijven stichten en misschien een kasbah vormen. Ik denk niet dat we daar veel tegen kunnen en mogen doen.

Misschien kunnen we hen ook hier en daar helpen

7. *Demos*, uitgave Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), Den Haag, Jaargang 6, nr. 7 (augustus 1990).

bij hun emancipatieprocessen, bijvoorbeeld als het gaat om het geleidelijk losmaken van de politieke culturen die in hun vaderland bestaan. Het meest wenselijke emancipatieproces betreft natuurlijk de positie van Islamitische vrouwen. Wij kunnen dat echter beter niet al te krachtdadig bevorderen, omdat die vrouwen daardoor extra zouden kunnen worden afgeschermd. Ik pleit in dit verband graag voor de heroprichting van een aantal Nederlandse meisjesscholen, waar trouwens ook nog wel andere argumenten voor aan te voeren zijn. Meisjes uit de Moslimwereld en ook meisjes uit Hindoestaanse gezinnen mogen immers na de puberteit niet meer met jongens in de klas zitten en geen lessen meer krijgen van mannelijke docenten. Als er in elke grote stad of regio een paar meisjesscholen zouden zijn met verschillende onderwijsniveaus (en vooral niet alleen huishoudscholen en MMS-en) zouden de ouders geen excuus meer hebben om ze thuis te houden en deze meisjes zouden op een kalme en niet te opzettelijke manier in contact kunnen komen met meer geëmancipeerde meisjes en gemotiveerde leraressen.

Maar bij alle illusies over hulp bij emancipatieprocessen moeten we één ding niet uit het oog verliezen: emancipatie kan bij hen ook betekenen, dat ze zich willen vrijmaken van invloeden van onze normen en waarden en ook dat ze eigen machtsmiddelen willen opbouwen, zoals scholen en politieke partijen die ten doel hebben onze wetgeving te veranderen. Dat is hun goed recht, zeker als ze Nederlands staatsburger geworden zijn, maar niet iedereen zal er blij mee zijn.

Natuurlijk is het ook niet alleen een Nederlands probleem, maar komt hier al de samenhang met het Europese vraagstuk om de hoek kijken. Daarvoor worden nu verschillende oplossingen aangedragen. Als voorbeelden vallen te noemen:

1. Het standpunt van Le Pen en zijn bondgenoten in andere landen dat ongeveer neerkomt op de kreet 'Smijt ze eruit en houdt ze eruit'. Die simpele oplossing is onaanvaardbaar uit een oogpunt van mensenrechten en duidelijk in strijd met de verantwoordelijkheden die de verschillende regeringen op zich hebben genomen en ook erkend. Bovendien is ze onuitvoerbaar want wat zouden de criteria zijn: nationaliteit, duur van het verblijf of toch huidskleur?

2. Een streng toelatings- en vestigingsbeleid. Dit wordt nu al door de meeste Europese regeringen toegepast en blijkbaar is dit beleid ook in Schengen als leidraad genomen. In 1992 zou er dan geen vrije vestiging zijn voor niet-ingezetenen van de EG-sta-

ten en geen vrij grensverkeer en in verband daarmee zou een identificatieplicht moeten worden ingevoerd. Het is de vraag of dit beleid te handhaven zal zijn. Niet alleen omdat paspoorten en andere documenten zoals we weten gemakkelijk te vervalsen zijn, maar ook omdat bij een afnemende bevolking en tekorten aan arbeidskrachten de druk vanuit het bedrijfsleven om weer nieuwe vreemde arbeiders aan te nemen toe zal gaan nemen en ook doordat – zoals al meermalen is gezegd – de druk vanuit de overbevolkte arme landen groot zal zijn.

3. Er is de oplossing, die Zwitserland voor een groot deel van zijn *Fremdarbeiter* gevonden heeft: de seizoenarbeid. Die vorm van arbeidsmigratie is natuurlijk niet nieuw: al eeuwen lang zijn in Europa arme mensen met grote regelmaat in de zomermaanden naar rijkere landen gegaan om daar bij te verdienen. Maar het stelsel kon vooral daar functioneren waar ook seizoenarbeid te verrichten was (in Nederland kwamen bijvoorbeeld naast de 'hanneke-maaiers' uit Duitsland ook veenarbeiders en steenbakkers). Met de industrialisatie verdween dit soort trekarbeid grotendeels. Alleen in een land als Zwitserland kon het blijven bestaan omdat daar nog altijd veel seizoenarbeid is: in het toerisme, maar ook bij de aanleg van wegen, stuwdammen en electriciteitswerken, waaraan in de wintermaanden toch niet gewerkt kan worden.

4. Er is een uitweg, waar de laatste jaren veel op gewezen werd: de afbuiging van de stroom die nu naar Europa gaat naar de rijke landen van de Perzische Golf. Het is ons de laatste maanden wel duidelijk geworden dat daar al heel veel migranten werk hebben gevonden in de olie-industrie en bovendien weten we nu ook hoe rijk de heersende klasse in die landen dankzij die olie is geworden. Het is dus volstrekt niet zo'n gek idee om te zeggen: 'De olie zal niet eeuwig blijven stromen. Gebruiken jullie nu al dat geld om een infrastructuur op te bouwen voor nieuwe industrieën, die daarna kunnen gaan werken. Woestijnen kunnen vruchtbaar worden gemaakt, landbouw kan worden geïntensiveerd. Is dat niet een betere oplossing dan het beleggen van die kapitalen in Londen of in Zürich?' Het is allemaal erg waar, maar we hebben er hier in Europa weinig invloed op!

Toch zullen we in Europa mee moeten beslissen over dit soort vraagstukken en oplossingen. Als socialistische uitgangspunten moeten daarbij, dunkt mij, gelden: er mag geen onderklasse van vreemdelingen ontstaan en ze moeten er zelf over meepraten.

Dat laatste is helemaal niet zo gemakkelijk, want

met wie praat je dan? Met regeringen van de emigratielanden, die hun eigen belangen en politieke ideeën hebben? Met organisaties van de mensen die al in Europa zijn? Of met de mensen die zelf hier willen komen en die niet zijn georganiseerd?

Het beste is, denk ik, een zeer openlijke en principiële discussie, die de demografische onevenwichtigheid als uitgangspunt heeft: hier worden te weinig kinderen geboren en bij jullie teveel!⁸ Maar ik heb daar niet zo veel verwachtingen van: hier is lang niet iedereen overtuigd van de onontkoombaarheid

van de bevolkingsdaling en vooral in 'macho'-culturen als de Islamitische en de Zuid Amerikaanse krijgt de gezinsplanning geen kans omdat de beslissingen tot anticonceptie door de vrouwen moeten worden genomen en die daartoe niet in staat worden gesteld.

Het zou ook niet zo onverstandig zijn als we binnen de socialistische partijen in Europa voor deze vraagstukken wat meer belangstelling kregen en wat meer studies verrichten. Tot dusver is de discussie hierover zeer oppervlakkig geweest.

8. Zie ook *Les déséquilibres Nord-Sud*, RAMSES, rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies 1988. Atlas Economica - Institut français des relations internationales.

Duitsland in Europa

De afgelopen jaren is het nieuws voor een belangrijk deel beheerst door de ontwikkelingen in Oost-Europa. Nu de voornaamste turbulenties achter de rug lijken, valt op dat de aandacht in veel Westeuropese landen, ook in Nederland, voor de ontwikkelingen aldaar weer sterk terugloopt, afgezien dan van speciale (voedsel-)acties. De aandacht heeft zich wat betreft Europa weer verplaatst naar de Europese Gemeenschap, naar de Economische en Monetaire Unie en naar de Europese Politieke Unie.

In Duitsland echter lijkt de belangstelling voor Oost-Europa een duidelijk structureler karakter te hebben. De vraag rijst of dit verschil in optiek ook doorwerkt in de houding van Duitsland tegenover de Europese Gemeenschap, in de zin dat men niet alleen of zelfs niet zozeer de aandacht wenst te richten op een verdere integratie van de huidige Gemeenschap, maar dat men ook of zelfs vooral zich bezig wenst te houden met enigerlei vorm van integratie met de Oosteuropese landen. In dit artikel gaat het om de vraag of, en zo ja, waarom de Europese Gemeenschap voor Duitsland een andere betekenis zou kunnen krijgen als gevolg van ontwikkelingen in Duitsland zelf, in de Europese Gemeenschap en in Oost-Europa². Begonnen wordt met een plaatsbepaling van de Bondsrepubliek Duitsland in de Europese Gemeenschap, waarna de te verwachten ontwikkelingen in het Europese integratieproces in de jaren negentig worden geschetst.

Duitsland en de Europese Gemeenschap

Waarschijnlijk is er geen land waarvoor de Europese Gemeenschap zo belangrijk is geweest als voor de Bondsrepubliek Duitsland. Via de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal kreeg de Bondsrepubliek gedeeltelijk haar politieke en economische soevereiniteit, en daardoor de mogelijkheid haar economie weer te ontwikkelen. Mede via de in 1957 opgerichte Europese Gemeenschap ontwikkelde de Bondsrepubliek zich tot de belangrijkste economie van Europa.

C. W. A. M. VAN PARIDON

*Stafmedewerker van de
Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid¹*

De Bondsrepubliek heeft zich altijd positief opgesteld tegenover de Europese Gemeenschap, met dien verstande dat men zich vooral sterk heeft gemaakt voor de idealen van de gemeenschap op die terreinen, waar men een sterke positie innam,

terwijl men veel terughoudender was op gebieden waar men zich minder sterk voelde of waar politiek gevoeliger sectoren in het geding waren³.

De Bondsrepubliek is, zoals alle andere lidstaten, steeds sterker geïntegreerd geraakt in de Europese Gemeenschap. Ging in 1960 ongeveer 40 procent van de Duitse export naar de andere EG-landen, in 1990 is dat opgelopen tot 56 procent. Tegelijkertijd is de Duitse economie ook opener geworden; was de waarde van de export in 1960 bijna 19 procent van het BNP, in 1990 ligt zij in de buurt van de 33 procent. Toeleveringen over de grenzen heen zijn ook voor Duitse ondernemingen gebruikelijk geworden. Ook de integratie via directe investeringen, fusies en overnames van Duitse ondernemingen in andere EG-landen en omgekeerd laat dit duidelijk uitkomen.

Die integratie blijkt verder uit het gegeven dat de Duitse economie na 1983 haar herstel, en vooral ook de sterke groei na 1987, juist te danken heeft gehad aan de export. De Duitse economie vertoonde in die periode duidelijk tekenen van verstarring. Doordat geleidelijk aan steeds meer landen in West-Europa uit het crisisdal wisten te klauteren en hun investeringen daardoor begonnen op te lopen, nam de vraag naar Duitse producten, investeringsgoederen en duurzame consumptiegoederen sterk toe. Deze exportvraag stimuleerde de investeringen in Duitsland zelf, waardoor de economische groei en werkgelegenheid toenamen. Als die buitenlandse impuls afwezig zou zijn geweest, zou de economie van de Bondsrepubliek er minder florissant bijstaan dan nu het geval is.

Duidelijk is dat binnen de EG de Bondsrepubliek een belangrijke plaats inneemt. Na de samenvoeging met Oost-Duitsland is het Duitse aandeel in het totale BNP van de EG met twee procent opgelopen

naar ongeveer 28 procent⁴. Overigens is dit aandeel, vergeleken met dat van landen als Frankrijk, Groot-Brittannië en Italië – dat varieert van 16 tot 21 procent – nu ook weer niet zo veel groter. Verder wordt de positie van Duitsland gerelativeerd als gekeken wordt naar de ontwikkeling van het inkomen per hoofd. Uitgedrukt in koopkrachtpariteiten, blijken tussen 1960 en 1990 België, Frankrijk en Italië hun positie ten opzichte van de Bondsrepubliek verbeterd te hebben. Voor Luxemburg veranderde er weinig, terwijl Nederland een achteruitgang vertoonde ten opzichte van Duitsland⁵.

Vooruitzichten voor de jaren negentig

De komende jaren wordt de Europese Gemeenschap beheerst door een tweetal zeer ingrijpende processen: de voltooiing van de interne markt op basis van het Witboek van 1985 en de realisering van een Economische en Monetaire Unie op basis van het rapport-Delors uit 1989.

Het eerstgenoemde project, ook bekend als EG '92, heeft als doel nog bestaande belemmeringen voor een geïntegreerde markt weg te nemen. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat doorvoering hiervan voor de EG als geheel, maar ook voor alle lidstaten afzonderlijk, positief zal uitpakken⁶. Wel moeten deze uitkomsten met de nodige voorzichtigheid worden bekeken⁷. Ongeacht het uiteindelijke resultaat, is van dit initiatief een belangrijke psychologische impuls uitgegaan op de Europese integratie en op het economisch zelfvertrouwen van ondernemers en consumenten.

In het tweede project gaat het om de creatie in drie fasen van een Economische en Monetaire Unie die, aansluitend op de uitkomsten van het EG '92 proces, een verdere integratie van de economieën

van de aangesloten lidstaten betekent, waarvan onder meer de oprichting van een onafhankelijke Europese Centrale Bank deel uitmaakt⁸. Ook hiervoor heeft de Europese Commissie nader onderzoek laten verrichten. De voornaamste conclusies zijn dat door het wegvallen van wisselkoersrisico's en transactiekosten de winsten zullen stijgen en het ondernemingsklimaat zal verbeteren, dat de macro-economische stabiliteit toeneemt en dat er betere kansen zullen ontstaan op een grotere gelijkheid tussen landen en tussen regio's⁹.

De vooruitzichten van EG '92 voor de Duitse economie worden over het algemeen positief beoordeeld, met niet onbelangrijke sectorale verschillen¹⁰. Daarnaast wordt verwacht dat de al bestaande regionale tegenstellingen binnen Duitsland, de *Nord-Süd-Gefälle*, nog verder verscherpt zullen worden¹¹. Locatiekenmerken zullen binnen de EG nog belangrijker worden dan vroeger. Gelet op het hoge aandeel van de uitgaven voor technologische ontwikkeling, de bijzonder goede scholing, de hoge produktiviteit, samenhangend met het hoge niveau van beschikbare technologische kennis, de sociale rust en de gunstige geografische ligging, heeft Duitsland een sterke positie. Weliswaar zijn er ook minpunten aan te wijzen, zoals de hoge loonkosten, de geringe flexibiliteit op de arbeidsmarkt en de achterblijvende investeringen, maar het geheel heeft toch een positief saldo¹². Verder kan het EG '92 proces juist als een hefboom werken om allerlei bestaande instituties en regelingen in de sociaal-economische structuur van de Bondsrepubliek, die niet zelden verstarrend werken, nogmaals op hun waarde te toetsen¹³.

Ook de voorstellen voor een Europese Monetaire Unie (EMU) zijn in Duitsland over het algemeen

1. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

2. Zie voor de economische ontwikkeling C.W.A.M. van Paridon, 'De Duitse economie in de jaren '90: overbrugbare tegenstellingen?', *Economisch-Statistische Berichten*, te publiceren.

3. Zo heeft Duitsland zich altijd verzet tegen het EG-landbouwbeleid. Zie G. Hendriks, 'Germany and the CAP: national interests and the European Community', *International Affairs*, vol. 65, 1989, pp. 75-87.

4. De toename in bevolking is groter, daar loopt het aandeel op van 19 naar 24 procent.

5. Zie *European Economy*, nr. 42, statistische bijlage, tabel 9, p. 239.

6. Commission of the European Communities, 'The Economics of

1992', *European Economy*, nr. 35, 1988.

7. Zie CPB, *Nederland en Europa '92*, Werkdocument nr. 28, 's-Gravenhage, 1989.

8. Zie, voor een goede beschrijving van het rapport-Delors, alsmede van de Nederlandse standpuntbepaling, Sociaal-Economische Raad, *Advies over de Economische en Monetaire Unie*, 90'22, 's-Gravenhage, november 1990.

9. Zie Commission of the European Communities, 'One Market, One Money', *European Economy*, nr. 44, 1990.

10. Zie A. Herrmann, W. Ochel en M. Wegner, 'Die Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf die deutsche Wirtschaft und Wirtschaftspolitik', *IFO-Schnelldienst*, nr. 5-6/90, 1990, pp. 14-22.

11. Zie Ch. Nam, G. Nerb, J. Reuter und H. Russ, 'Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter EG-Regionen', *IFO-Schnelldienst*, 9/90, 1990, pp. 10-21 en G. Nerb und A. Weichselberger, 'Bayerische Wirtschaft wird vom EG-Binnenmarkt überdurchschnittlich profitieren', *IFO-Schnelldienst*, 5-6/90, 1990, pp. 23-30.

12. Zie L. Stavenhagen, 'Der europäischen Binnenmarkt – Chancen und Risiken für die deutsche Wirtschaft', *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 206, nr. 4/5, 1989, pp. 476-486.

13. Zie C.W.A.M. van Paridon, 'De Duitse economie en Europa 1992: een uitdaging', *Internationale Spectator*, vol. 43, nr 9, pp. 564-571, 1989.

positief ontvangen, al zijn er wel reserves. Deze laatste vloeien allereerst hieruit voort dat de directe voordelen voor Duitsland beperkt zijn. Doordat de buitenlandse handel van de Bondsrepubliek al veel in Duitse markten plaatsvindt, heeft men nu al weinig transactiekosten¹⁴. Daarnaast zijn er een aantal belangrijke kostenposten waarmee de Bondsrepubliek, als voornaamste financier van de EG-begroting, geconfronteerd kan worden. De voornaamste is het Structuurfonds. Bij een EMU zou het beroep op dit fonds sterk kunnen toenemen.

Desondanks lijkt Duitsland momenteel bereid te streven naar een EMU, mits maar voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden. Die voorwaarden betreffen met name de onafhankelijkheid van de op te richten Centrale Bank en de keuze van prijsstabiliteit als voornaamste doelstelling. Vooral de *Deutsche Bundesbank* heeft zich hiervoor sterk gemaakt¹⁵. Tot dusverre met resultaat, want het onlangs gepresenteerde voorstel van de twaalf presidenten van de nationale centrale banken komt neer op een ondersteuning van het Duitse standpunt¹⁶. Of dit ook de definitieve uitkomst zal zijn, hangt weer af van de in december 1990 in Rome gestarte Inter Gouvernementele Conferentie over de EMU. Tal van landen, waaronder Engeland en Frankrijk, lijken vooralsnog niet accoord te gaan met deze opvattingen. Voor Duitsland geldt dat tegenover de 'preciezen' van de *Bundesbank* en het Ministerie van Financiën 'rekkelijken' staan als Kohl en vooral Genscher, die om politieke redenen bereid zouden kunnen zijn eerder wat water in de wijn te doen om de voorstellen toch geaccepteerd te krijgen.

De conclusie is dat de vooruitzichten voor de Duitse economie bij zowel EG '92 als de EMU positief zijn, al lijken de voordelen van de EMU geringer dan die van EG '92. Niet alleen moet men nog maar gedaan krijgen dat alle lidstaten de tamelijk scherpe voorwaarden van Duitse kant zullen accepteren, maar zelfs als dat het geval is, dan nog lijken de extra baten juist voor Duitsland vrij beperkt.

Continuïteit of verandering?

De voorafgaande analyse tendeeft naar de conclusie dat er weinig reden is voor de Bondsrepubliek haar houding tegenover de Europese Gemeenschap te veranderen. Die conclusie wordt echter minder scherp als bepaalde factoren op een andere manier worden belicht. Een aantal ontwikkelingen maakt het mogelijk dat de Bondsrepubliek in de nabije toekomst een verandering in haar beleid tegenover de Europese Gemeenschap doorvoert. Die ontwikkelingen betreffen de verhouding tussen *Bund* en *Länder*, een herbezinning op de te verwachten kosten en baten van de Europese eenwording en de ontwikkelingen in Oost-Europa.

Binnenlandse factoren

Eén van de opvallende kenmerken van de Bondsrepubliek, buiten Duitsland vaak veronachtzaamd, is de relatief sterke positie van de *Länder* ten opzichte van de *Bund*¹⁷. Waar in Nederland de provincies relatief machteloze bestuursorganen zijn, nagenoeg zonder enige financiële armslag, en Frankrijk alleen lijkt te bestaan uit Parijs, daar hebben de gezamenlijke *Länder* een begroting die in omvang gelijk is aan die van de *Bund*. Maar ook politiek hebben de *Länder* invloed. Via de *Bundesrat*, waarin alle *Länder* naar rato vertegenwoordigd zijn, kunnen zij invloed uitoefenen op kwesties van buitenlandse politiek, dus ook op die met betrekking tot de EG¹⁸.

Recentelijk hebben de *Länder* duidelijk gemaakt nog nauwer betrokken te willen worden bij het proces van Europese integratie¹⁹. Hun streven is te bewerkstelligen dat zij door een versterkte invloed op het beleid van de Bondsregering het verlies aan beleidsmogelijkheden als gevolg van de Europese integratie enigszins kunnen compenseren. Daarvoor zijn voorstellen gedaan, die inhouden dat voor een overdracht van soevereiniteit aan een Europese instantie, bij voorbeeld in het kader van de EMU en de Politieke Unie, de goedkeuring is vereist van de Bondsraad²⁰.

14. Vermindering van de transactiekosten vormt juist één van de belangrijkste opbrengsten van de voorgestelde EMU.

15. Zie *Deutsche Bundesbank*, 'Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa', *Auszüge aus Presseartikeln*, nr. 73, 15 september 1990.

16. Zie 'Draft Statute of the European System of Central Banks and of the

European Central Bank', *Europe Documents*, nr. 1669/1670, 8-12-1990.

17. Beide hebben een budget met een waarde van ongeveer 13 procent van het BNP. Zie H. Zimmermann, 'Gewichtverlagerungen im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluss?' *Wirtschaftsdienst*, vol. 70, nr. 9, 1990, pp. 451-456.

18. Zie R. Hellwig, 'Die Rolle der Bundesländer in der Europapolitik; Das Beispiel der Ratifizierung der

Einheitlichen Europäischen Akte', *Europa-Archiv*, vol. 10, 1982, pp. 297-302.

19. Zie ook B. Engholm, 'Europa und die deutschen Bundesländer', *Europa-Archiv*, vol. 12, 1989, pp. 383-392.

20. Zie W. Rensch, 'Deutsche Länder und europäische Integration; Kompetenzverluste und neue Handlungschancen in einem "Europa der Regionen"', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28/90, 1990, pp. 28-39.

Daarnaast streven de *Länder* ernaar ook in de toekomst hun autonome rechten te handhaven. Daarmee wordt de vraag relevant wat de positie van de Bondsregering en die van de *Länder* wordt. Volgens Zimmermann is het niet waarschijnlijk dat naast het Europese niveau en dat van de gemeenten er in Duitsland nog twee niveaus van vergelijkbaar kaliber kunnen blijven bestaan²¹. Eén van de twee zal in belang afnemen. Voor de *Länder* spreekt dat in de nieuwe EG-constellatie regio's ten opzichte van het nationale niveau een belangrijker functie zullen gaan vervullen, vooral ook omdat op dat niveau de vooruitzichten voor een economisch beleid, gericht op versterking van de concurrentiepositie, het meest gunstig lijken. Daar staat tegenover dat alleen in Duitsland de regio's politiek en bestuurlijk competent genoeg lijken om een dergelijk beleid ook te kunnen uitvoeren. Verder geldt dat de Bondsregering de onderhandelingen voert op EG-niveau. De vraag is of het veto-recht van de *Länder* daar wel voldoende compensatie voor biedt.

Kosten en baten

Eerder is opgemerkt dat Duitsland zowel bij EG '92 als bij de EMU baat zou hebben. Gelet op zijn sterke concurrentiepositie op het gebied van investeringsgoederen en duurzame consumptiegoederen, zijn de vooruitzichten voor Duitsland van EG '92 per saldo positief. Bij de EMU werd aangegeven dat de opbrengsten voor Duitsland relatief beperkt waren, terwijl de kosten wel eens belangrijk hoger zouden kunnen uitvallen vanwege een groter beroep op het Structuurfonds. Dit laatste punt nu heeft recentelijk meer aandacht gekregen, in het licht van de ervaringen met de Duitse Economische en Monetaire Unie.

Natuurlijk zijn de Duitse en de Europese EMU slecht met elkaar te vergelijken. Bij de ex-DDR ging het om een economie die gedurende decennia heeft moeten functioneren in een systeem van centale planning onder nagenoeg autarkische omstandigheden. Bij de EG gaat het om een nieuwe fase in de integratie van economieën die altijd al blootgesteld hebben gestaan aan de concurrentie van de wereldmarkt. Daar staat tegenover dat de inkomensverschillen tussen de verschillende landen en zeker tussen de verschillende regio's groter zijn dan die tus-

sen Oost- en West-Duitsland²². De kleine, perifere, landen lijken hun bereidheid aan de EMU deel te nemen daarom afhankelijk te stellen van een forse uitbreiding van het Structuurfonds²³.

Dat Structuurfonds is nog om een andere reden van belang. Door de creatie van de EMU valt de mogelijkheid weg om, als uiterste middel, de onderlinge wisselkoersen aan te passen wanneer loon- en/of produktiviteitsontwikkelingen in de verschillende lidstaten te sterk uit elkaar lopen. Dat betekent dat in een EMU een hoge mate van loon- en prijsstabiliteit noodzakelijk is. Als daar niet aan wordt voldaan, kan de concurrentiepositie van bedrijven en daarmee de werkgelegenheid structureel worden bedreigd. De hieruit voortvloeiende kosten zouden dan weer gedragen moeten worden door het Structuurfonds. Dit betekent een groter beroep op de rijkere landen, waaronder Duitsland. Het is mede deze vrees die Duitsland ertoe heeft aangezet de voorwaarden waaronder een EMU van start zou kunnen gaan zo strak te formuleren.

Daar komt nog iets bij. In het momenteel geldende Europees Monetair Systeem (EMS) neemt Duitsland een vooraanstaande positie in. De DM fungeert daarin als ankervaluta en de overige deelnemende landen zijn verplicht hun monetair beleid zo goed mogelijk af te stemmen op dat van de *Bundesbank*. Dat gaat niet van harte. In het buitenland, ook in Nederland, gaan telkens stemmen op die die afhankelijkheid willen doen verminderen. Hoeveel pijn de deelname aan het EMS doet, valt ook af te leiden uit de moeizame toetreding daartoe van Groot-Brittannië. Diezelfde toetreding laat echter ook zien dat de baten ervan, in de vorm van meer prijsstabiliteit en een evenwichtiger ontwikkeling, blijkbaar hoger worden aangeslagen dan het eventuele nadeel om afhankelijk te worden van het Duitse monetaire beleid. Geconstateerd kan worden dat de economische ontwikkeling van de landen die al langer tot het EMS behoren de laatste jaren dezelfde richting volgt, in een gunstige zin²⁴.

Men zou op grond hiervan kunnen concluderen dat Duitsland eigenlijk weinig belang heeft bij een EMU, maar er zijn ook argumenten te geven die wijzen op een positievere stellingname. Het voornaamste argument pro EMU is dat het Duitse monetaire

21. Zie H. Zimmermann, *op. cit.*

22. Op basis van gegevens in 1984 was de rijkste EG-regio, Hamburg, bijna vijf keer zo rijk per hoofd van de bevolking als Noord-Portugal. Worden landen vergeleken, dan is Luxemburg tweemaal zo rijk per hoofd als Portugal.

23. Zie M.M. Nelson, Disagreement in EC on Monetary Union Grows at Rome Talks, *Wall Street Journal*, 10-9-1990.

24. Zie Nominal Convergence at the beginning of Stage One of EMU, *European Economy*, Supplement A, nr. 7, juli 1990.

beleid geleidelijk aan steeds meer beïnvloed wordt door het economisch beleid van andere landen. De redenering verloopt als volgt: die EMS-lidstaten die met hun loon- en/of produktiviteitsontwikkeling uit de pas lopen of die anderszins hun wisselkoers in gevaar brengen, mogen erop rekenen dat bij eventuele speculatie tegen hun valuta de nationale banken van andere landen, dus ook de *Bundesbank*, deze valuta gaan opkopen via de verkoop van hun eigen munt. Daardoor loopt de geldhoeveelheid mogelijk-kerwijs sneller op dan men vooraf had begroot, waardoor de kans op inflatie toeneemt. Ook de geïmporteerde inflatie uit andere landen, via de internationale handel, speelt hierbij een rol. Zoals bekend, is inflatie in Duitsland een uiterst gevoelig punt. Dit gevaar wordt sterker naarmate 'economisch zwakkere' landen tot het EMS toetreden. Dit kan alleen voorkomen worden door meer greep te krijgen op het economisch beleid van die landen, dus door het nastreven van een Economische en Monetaire Unie. Om te voorkomen dat men later teveel politieke compromissen moet sluiten, stelt Duitsland strikte voorwaarden aan het te voeren economisch en monetair beleid en aan de economische ontwikkeling, die aan een EMU vooraf dient te gaan.

De Bondsrepubliek heeft haar onderhandelingspositie op dit punt verzwakt door haar beleid inzake de financiering van de Duitse eenwording. Hierdoor is het financieringstekort, na nog een gering overschot van een half procent in 1989, opgelopen tot 3,5 à 4 procent. Het betekent een overtreding van één van de voorwaarden waaraan Duitsland zelf zo'n waarde hecht, namelijk de 'gulden financieringsregel'. Volgens deze voorwaarde mag een eventueel tekort niet groter zijn dan de omvang van de netto-overheidsinvesteringen. Die hebben in Duitsland de laatste jaren rond de 3,4 procent geschommeld²⁵.

De Europese dimensie

Het is duidelijk dat de veranderingen die op het ogenblik in Oost-Europa gaande zijn, ook de perspectieven van de Westeuropese landen beïnvloeden. Of het nu gaat om voedselhulp, financiële ondersteuning, kennistransfers, hulp bij de opbouw van wetgeving en marktconforme instituties, omvangrijke emigratie, interne en externe politieke in-

stabiliteit, alsmede vormen van samenwerking binnen de EG, steeds dienen de lidstaten van de EG zich te bezinnen op hun wijze en tijdstip van reageren, mede ook om meer acceptabele en stabiele politieke en economische omstandigheden in Oost-Europa zelf mogelijk te maken.

Dat geldt in het bijzonder voor Duitsland. Door de geografische ligging is Duitsland altijd al nauwer betrokken geweest bij ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa. Dat is nu opnieuw het geval. De Duitse hereniging is mede mogelijk gemaakt door (financiële) toezeggingen aan Polen, Tsjecho-Slowakije en Hongarije, en in het bijzonder natuurlijk aan de Sovjet-Unie. Daarnaast geldt dat Duitsland in sterkere mate dan de meeste andere EG-lidstaten de consequenties zal ondervinden van een voorspoedige dan wel stagnerende politieke en economische ontwikkeling aldaar, en wel door het beroep op financiële bijstand, de omvang van de vluchtelingenstroom en de mogelijkheden tot export.

Als de Oosteuropese staten erin slagen die politieke en economische stabiliteit te realiseren, zal men er in Duitsland ook meer dan in andere EG-landen van kunnen profiteren²⁶. Allereerst komt dat door de bestaande handelscontacten van ondernemingen uit de ex-DDR. Daarnaast was de vroegere Bondsrepubliek de voornaamste handelspartner van de Oosteuropese landen²⁷. Verder kan gewezen worden op de volstrekt verouderde kapitaalgoederen en infrastructuur, waarvoor omvangrijke investeringen nodig zijn. De al eerder gememoreerde specialisatie van Duitsland in investeringsgoederen sluit hier goed op aan. In dit verband kan ook nog worden gewezen op de animo van Duitse ondernemingen om in Oost-Europa te investeren, met Volkswagen als meest recente voorbeeld.

Een andere reden dat Duitsland meer dan andere EG-lidstaten baat zou hebben bij een gunstige economische ontwikkeling van Oost-Europa en bij nauwere banden van deze landen met de EG, heeft te maken met de momenteel perifere ligging van de vijf nieuwe *Länder* in de EG. De schaarse beschikbare gegevens wijzen erop dat de huidige economische situatie in die *Länder* dermate slecht is dat het nastreven van de doelstelling van regionale inkomensgelijkheid binnen Duitsland op korte termijn zeer

25. Zie Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1. Halbjahr 1990, *Wirtschaft und Statistik*, nr. 9, 1990, pp. 589-611.

26. Momenteel overheerst de mening dat nagenoeg alle economieën op instorten staan, met uitzondering van Tsjecho-Slowakije en wellicht

Hongarije. Voor Polen en de Sovjet-Unie ziet men het somber in.

27. Daarbij moet overigens wel worden bedacht dat de handel van de Bondsrepubliek met Nederland op dit moment groter is dan die met alle Oost-Europese landen samen.

moelijk te realiseren zal zijn. Eén van de beleidsmogelijkheden is het opheffen van die perifere ligging, door het nastreven van enigerlei vorm van economische integratie met Oosteuropese landen²⁸.

Zoals gezegd is de bereidheid van de Bondsrepubliek om de Oosteuropese landen te hulp te komen groot. De omvang van de problemen gaat echter de mogelijkheden van de Bondsrepubliek verre te boven, zeker nu Duitsland al te maken heeft met de kosten van de eigen eenwording. Vandaar dat de Bondsrepubliek pogingen in het werk heeft gesteld om de EG hiervoor warm te krijgen. Dat is nog niet echt gelukt, tot onvrede van de Duitsers. Zo merkte Pöhl onlangs op dat de EG momenteel eerder de voorkeur zou moeten geven aan een uitbreiding van de EG in de richting van Oost-Europa dan aan onderhandelingen over de EMU. Hij relativeerde het belang van de EMU ook door te stellen dat onderhandelingen over de Europese Centrale Bank niet zo belangrijk zijn als die van de GATT of als de noodzakelijke aanpassingen in Oost-Europa²⁹.

Eén van de belangrijkste hinderpalen voor de economische ontwikkeling van de Oosteuropese landen is het ontbreken van inwisselbare valuta, waardoor de internationale handel wordt bemoeilijkt. Bij de Bundesbank wordt gedacht over de mogelijkheid om de DM een grotere rol te laten spelen in Oost-Europa, enigszins analoog aan de positie van de DM in het EMS³⁰.

Aanzetten tot verandering

Dat Duitsland in de komende jaren eenzelfde loyale houding zal vertonen tegenover de Europese Gemeenschap als in de afgelopen jaren, lijkt minder zeker dan veelal wordt aangenomen. In eerste instantie zal er weinig veranderen, maar de heroverweging van de te verwachten baten en kosten van EG '92 en vooral van de EMU, alsmede de wellicht problematische verhouding tussen Bund en Länder kunnen ertoe leiden dat Duitsland de snelheid van integratie zal willen intomen. Daarnaast zijn hiervoor argumenten aangevoerd voor de opvatting dat

Duitsland de aandacht meer op Oost-Europa zal willen richten. Deze druk zal sterker worden naarmate de problemen in Oost-Europa toenemen en de gevolgen daarvan voor West-Europa, en dan met name voor Duitsland, zichtbaarder worden, in de vorm van (financiële) noodhulp en mogelijk omvangrijke vluchtelingenstromen.

Gelet op de omvang van de problemen in Oost-Europa en gelet ook op de financiële kosten van de Duitse eenwording, is de Bondsrepubliek zeker niet in staat om hier alleen adequate hulp te bieden. Vandaar dat zij waarschijnlijk zal proberen de Europese Gemeenschap meer bewust te maken van de problemen en van mogelijke oplossingen.

De Nederlandse positie

De aandacht in Nederland voor de problemen in Oost-Europa en de speciale positie van Duitsland hierin is tot nu toe vrij gering geweest³¹. Dat is opmerkelijk, niet alleen vanwege de intense aandacht die de afgelopen jaren aan de verschillende revoluties in Oost-Europa en in Duitsland is gegeven, maar ook omdat de problemen daar kunnen doorwerken in ons land. Die problemen mogen voor Nederland dan wellicht geringer zijn dan voor Duitsland, mede vanwege de nauwe economische en monetaire banden tussen Nederland en de Bondsrepubliek kunnen zij toch duidelijk voelbaar worden.

Tot nu toe heeft Nederland zich in de EG tamelijk terughoudend opgesteld over nauwere economische samenwerking met Oost-Europa. Naar mijn mening is een positievere houding gewenst. Daarmee zou men meer invloed kunnen krijgen op voorstellen, zoals die momenteel in Duitsland, de EG en elders circuleren³². Voorkomen moet worden dat Duitsland een *Alleingang* in Oost-Europa opgedrongen krijgt, domweg omdat niemand anders reageert. Als Nederland zo een grotere betrokkenheid van de EG met de problematiek van Oost-Europa teweeg zou brengen, dan zou dit de stabiliteit in geheel Europa zeker ten goede komen.

28. Illustratief is in dat verband een exercitie van het CPB, waarin wordt nagegaan waar het economisch zwaartepunt zich bevindt. Voor de EG is dat Luxemburg en de aanpalende Franse departementen. Wordt echter Oost-Europa in de beschouwing betrokken, dan verschuift het zwaartepunt ongeveer 400 kilometer naar het Oosten, naar de regio Unterfranken in West-Duitsland. Zie CPB, *Economisch Beeld 1991*, 's-Gravenhage, pp. 44-45.

29. Zie K.O. Pöhl, 'Little Sympathy for Britain's alternative EMU proposals', Deutsche Bundesbank, *Auszüge aus Presseartikeln*, Frankfurt, nr. 88, 12-11-1990.

30. Een dergelijke uitspraak is afkomstig van H. Schlesinger, vice-president van de Bundesbank. Zie H. Schlesinger 'Die D-Mark in Ost und West', Deutsche Bundesbank, *Auszüge aus Presseartikeln*, Frankfurt, nr. 88, 9-11-1990.

31. Een uitzondering vormt een studierapport van de Atlantische Commissie en de Europese Beweging in Nederland, *Midden- en Oost-Europa; een concrete uitdaging voor Nederland en de Europese Gemeenschap*, 's-Gravenhage, november 1989.

32. Een voorbeeld: de gedachte om de DM een centrale positie te geven in Oost-Europa is voor Nederland, gelet op de nauwe monetaire band, niet zonder belang.

B O E K E N

Het einde van de liberale ideologie

Bart Driessen bespreekt:

A. Kinneging, U. Rosenthal,
F. Bolkestein, B. Crouwers, J. van
Doorn, K. Groenveld, H. Langman,
Liberalisme, Een speurtocht naar de filosofische grondslagen, 's-Gravenhage: Prof. mr. B.M. Teldersstichting, Geschrift 65, 1988

Hans Charmant en Percy B. Lehning,
Afscheid van de Verlichting; Liberalen in verwarring over eigen gedachtegoed, Rotterdam: Donner, 1989

P.B. Cliteur en G.A. van der List,
Filosofen van het hedendaags liberalisme, Kampen: Kok Agora, 1990

Hoe is het gesteld met de liberale ideologie in de jaren negentig? Er is in de afgelopen twee decennia vooral in de Angelsaksische wereld door zich liberaal noemende economen, filosofen en politologen veel theoretisch werk verricht dat alom grote weerklank heeft gevonden. Er wordt zelfs gesproken van een hernieuwde triomftocht van de liberale ideologie. Wat is hiervan de uitwerking geweest op bijvoorbeeld het denken binnen de Nederlandse liberale beweging? In twee publikaties heeft het wetenschappelijk bureau van de vvd, de Teldersstichting, gepoogd de politieke ideologie van het liberalisme uiteen te zetten. De eerste aanzet was het veel besproken rapport uit 1988 *Liberalisme. Een speurtocht naar de filosofische grondslagen*. Aan de lange reeks commentaren die naar aanleiding van dit werk zijn verschenen, is onlangs nog een zeer uitvoerig en vooral vernietigend stuk toegevoegd, namelijk het boek *Afscheid van de Verlichting; Liberalen in verwarring over*

eigen gedachtegoed van de politologen Hans Charmant en Percy B. Lehning. De tweede productie van de Teldersstichting is van recent datum, namelijk het uit 1990 daterende *Filosofen van het hedendaags liberalisme*. Welk beeld kijgt men van het liberalisme als men deze drie publikaties tegen het licht houdt?

De speurtocht naar de filosofische grondslagen van het liberalisme uit 1988 viel vooral op door zijn duidelijke stellingname tegen de verzorgingsstaat. Waren de liberalen in het rapport uit 1979 *Een liberale visie op de verdeling van inkomen en vermogens* nog duidelijk gecharmeerd van Rawls en zijn theorie van de sociale rechtvaardigheid; de latere auteurs waaronder Kinneging, Bolkestein en Rosenthal meenden het liberalisme daarentegen te kunnen typeren als een leer die uitsluitend geïnteresseerd is in de *negatieve vrijheid van het individuele domein*. De individuele vrijheid heeft volgens hen haar natuurlijke plaats binnen het vrije marktmechanisme en moet worden beschermd door een minimale staat. De keuze die daarmee werd gemaakt ten gunste van een heel specifieke en aanvechtbare variant binnen de liberale denkraditie heeft behoorlijk wat stof doen opwaaien. Charmant en Lehning noemen in hun boek 37 publikaties die alleen al in 1988 naar aanleiding van het rapport verschenen zijn. In hun eigen bijdrage *Afscheid van de Verlichting* onderwerpen Charmant en Lehning het vvd-rapport aan een systematische kritiek. Met een indrukwekkende productie van argumenten, daarmee gebruikmakend van hun uitgebreide kennis van de politieke theorie,

INHOUD

Liberalisme
Klompé
Ambtelijke verantwoordelijkheid

B O E K E N

laten zij niet veel heel van de prentie van de *speurtocht naar de filosofische grondslagen van het liberalisme*.

Inconsistenties

Het belangrijkste punt van hun kritiek op het rapport van Kinneking c.s. heeft betrekking op de argumenten die de liberalen aanvoeren voor hun interpretatie van het liberalisme. Zo is volgens Charmant en Lehning de centrale stelling in het rapport dat uitsluitend negatieve vrijheid (vrijwaring van interventie) essentieel is voor het liberalisme volgens niet overtuigend omdat (a) er veel liberale auteurs te noemen zijn die daar heel anders over denken en (b) de keuze voor vrijheid niet beperkt kan blijven tot een negatieve invulling van dit begrip. Charmant en Lehning laten aan de hand van het werk van Quentin Skinner overtuigend zien dat het spreken over vrijheid, ook al heeft men in eerste instantie afwezigheid van dwang voor ogen, ook het spreken over de condities die een vrije keuze mogelijk maken, insluit. Weliswaar is de afwezigheid van dwang een noodzakelijke voorwaarde voor een vrije keuze, maar ook evaluatieve elementen zoals de rationaliteit van de keuze en de mogelijkheid tot zelfrealisatie behoren tot de essentie van de vrijheid.

Het gebrek aan consistentie en samenhang in de argumentatie blijkt ook daar waar de werkgroep stelt dat deze negatieve vrijheidsidee de grondslag is voor haar eigen staatsopvatting. Volgens haar dient de staat een minimale staat te zijn die zich beperkt tot de klassieke taken van de negentiende eeuwse nachtwakersstaat, namelijk bescherming van

het individuele domein door rechtspraak, politie en defensie. Deze opvatting sluit onmiddellijk aan bij die van de Amerikaanse filosoof Robert Nozick die uitgaat van onaantastbare eigendomsrechten, welke tegen iedere prijs gerespecteerd dienen te blijven en onverenigbaar zijn met alles wat maar enigszins tendeert naar herverdeling en sociale rechtvaardigheid. Charmant en Lehning merken terecht op dat de werkgroep niet consequent is wanneer zij op basis van deze grondbeginselen stelt dat de minimale staat ook een waarborgstaat zou moeten zijn; dat wil zeggen dat een minimum aan sociale zekerheid moet worden geboden aan personen die anders door hun inflexibiliteit in een vrije markt ten onder zouden gaan. Kennelijk gaat het hier om een gebaar in de richting van de politieke praktijk, waarvoor in de beleden theorie echter geen argumenten zijn te vinden. De werkgroep blijkt in haar denken gefixeerd op de bescherming van het individuele domein en kijkt daarbij vooral naar de overheid als de partij die een bedreiging voor de individuele vrijheid vormt. Een manco dat Charmant en Lehning constateren in dit verband is dat de werkgroep geen aandacht besteedt aan de vervlechting die er bestaat tussen de talrijke, permanente belangenorganisaties en de overheid. Het aantal contacten en de intensiteit ervan staat in schril contrast met de geringe controle-mogelijkheden en het half openbare karakter ervan. Zeker vanuit liberaal oogpunt kan worden getwijfeld aan de wenselijkheid van deze voor de dagelijkse politieke praktijk zo belangrijke ontwikkeling. Met name over het demo-

cratische gehalte van de besluitvorming die zo tot stand komt, zou meer kritiek op zijn plaats zijn. In plaats van de polemiek hiermee aan te gaan, herhaalt de werkgroep nog eens de fictie van een overheid die op een van het maatschappelijk leven keurig afgescheiden terrein uitsluitend bezig is met de bevordering van het algemeen belang. Deze fictie is door de praktijk van een actieve en interveniërende staat allang achterhaald.

Het gebrek aan polemiek geldt eveneens voor de verhouding tussen de vvd en haar directe politieke concurrent, het cda. Charmant en Lehning vragen zich terecht af waar het typisch liberale geluid blijft van de werkgroep naar aanleiding van actuele neocorporatistische geluiden zoals die weerklinken in de christelijke lofzang op het maatschappelijk middenveld. Tegenover de andere partijen die ook in het midden van het politieke spectrum opereren en bovendien net zo goed liberale principes als mensenrechten, democratie en de ultieme waarde van het individu onderschrijven, laat een liberale partij die zich toch moet profileren hier een lelijke kans liggen.

Liberale identiteit

Charmant en Lehning betwijfelen in hun boek of de vvd wel een eigen identiteit en een specifiek eigen programma bezit. Deze twijfel wordt nog eens gevoeld door het recente *Filosofen van het hedendaags liberalisme*. P.B. Cliteur die met G.A. van der List deze bundel heeft geredigeerd, betitelt in zijn inleiding het liberalisme als de 'public philosophy van het westen'. Deze aan de bekende these van Fukuyama ver-

B O E K E N

wante gedachte houdt in dat praktisch alle politieke partijen in het westen momenteel overtuigd zijn van fundamentele, liberale politieke waarden zoals die hierboven zijn genoemd. Een paradoxale consequentie van die overwinning van het liberalisme zou wel eens niet zozeer een einde van de geschiedenis kunnen zijn, maar het einde van het liberalisme als aparte politieke stroming. Immers wanneer de belangrijkste liberale doelstellingen zijn gerealiseerd en door iedereen als legitiem aanvaard, blijft er weinig over van zowel de identiteit als de aantrekkingskracht van de liberale partij. Cliteur schijnt echter weinig last te hebben van enige bezorgdheid omtrent de toekomst van het liberalisme. Volgens hem zijn het vooral de christen-democratische en sociaal-democratische partijen die zich in grote moeilijkheden bevinden. Zij bezitten volgens hem geen grote denkers, noch enige uitgewerkte politieke ideologie. Afgezien van het feit dat de recente electorale successen van de liberale partijen helemaal niet zo indrukwekkend zijn, is het nog maar de vraag wie hier eigenlijk zo spartelt en naar lucht ligt te happen.

Portrettenreeks

Van een samenhangende en coherente visie zijn de Nederlandse liberalen in ieder geval nog ver verwijderd. Het rapport uit 1990, dat niet als intern 'partijstuk', maar als normaal boek bij Kok Agora in Kampen is uitgegeven, geeft wat dat betreft nog niet veel hoop. Positief is dat de stelligheid waarmee in 1988 werd beweerd dat liberalisme identiek is aan negatieve vrijheid en mini-

male staat, in dit boek afwezig is. In zijn inleiding neemt Cliteur impliciet afstand van het eerdere rapport. Weliswaar staat negatieve vrijheid nog steeds voorop, maar aldus Cliteur, in brede liberale kring bestaat inmiddels overeenstemming over de noodzaak van interventie in economische processen, welke anders tot onrechtvaardige inkomensverschillen zouden leiden. Behoudens een enkele uitzondering hebben de meeste liberalen afstand gedaan van het aloude *laissez-faire*-denken. Wat betreft de typering van het liberalisme overheerst in het boek een zeker pluralisme en een daarbij behorende vrijblijvendheid. Minder vriendelijk gezegd: overheersend is hier het verwarde en eigenlijk onduidelijke zelfbeeld van de liberalen. Het liberalisme als politieke ideologie beweegt zich zwalkend tussen het extreme individualisme van een theoreticus als Robert Nozick, het conservatisme van een figuur als Hayek en het verlichte sociaal-liberalisme van denkers als Rawls en Dahrendorf.

Het rapport is in feite een bundel met intellectuele portretten van een aantal 'grote hedendaagse liberale denkers'. Het zijn korte en toegankelijke beschrijvingen van de politieke en filosofische denkbeelden van achtereenvolgens Friedrich Hayek, Karl Popper, Raymond Aron, John Rawls, Robert Nozick, Ralf Dahrendorf en tenslotte Isaiah Berlin. Om het boek te typeren, zouden we het kunnen vergelijken met een fruitmand waarin onder een cellofaantje naast sinaasappelen en bananen, ook een fles wijn en een pak dadels zijn verpakt. Heel lekker, maar niet allemaal echt fruit. Onder de noemer van het libera-

lisme worden er zeer diverse, ook met elkaar strijdige standpunten als behorend tot een en dezelfde politieke leer opgevoerd. De auteurs wagen het niet een van de besproken auteurs buiten de kring van het liberalisme te sluiten. Heel anders dan in het rapport van 1988 wordt nu de politieke consument vrijgelaten in zijn keuze voor de eigen favoriete variant van het liberalisme. Kennelijk is men van mening dat de grote variëteit van soorten garandeert dat deze keuze succesvol zal zijn. Het is duidelijk dat de Teldersstichting dit keer niemand voor het hoofd heeft willen stoten. Een gevolg is wel dat we door het vrijblijvende aanbod van onderling zeer verschillende en op sommige zeer belangrijke punten tegengestelde visies, bijna alle kanten op kunnen met onze interpretatie van het liberalisme.

Onder de paraplu van het liberalisme treft men bij voorbeeld iemand aan als Ralf Dahrendorf, een voorstander van het 'sociaal-liberalisme'. Het stuk van C.J. Loonstra over Dahrendorf is zonder meer interessant voor het Nederlandse publiek. Het denken van de Duitse liberaal zou kunnen fungeren als een duidelijke correctie op de primitieve vrijheidstheorie die aan het rapport van 1988 ten grondslag lag. Sociale grondrechten zijn volgens Dahrendorf noodzakelijke middelen om voor iedereen vrijheid meer te doen zijn dan de louter afwezigheid van overheidsdwang. Een vrijheid die gereduceerd blijft tot het laatste is voor deze liberaal onvoldoende. Sociale grondrechten moeten gelijkheid in startposities mogelijk maken, hetgeen iets anders is dan nivellering als einddoel.

B O E K E N

De socioloog en gewezen FDP-politicus wordt opgevoerd naast een extreem figuur als Robert Nozick die alles wat maar enigszins tendeert in de richting van de verzorgingsstaat resuluut van de hand wijst. Nozicks *Anarchy, State, and Utopia* uit 1974, besproken in een helder opstel van J. Oversloot, is zonder meer representatief voor wat vooral Amerikaanse en Engelse liberalen in de jaren zeventig en tachtig beweegt: een grote liefde voor het particuliere eigendom en daaraan gekoppeld een hartgrondige afkeer van elke beperking van de vrije beschikking daarover. Nozicks bezetenheid van het eigendom, verpakt in een betoog over de natuurtoestand waarin het individu reeds onaantastbare rechten bezit en volop geniet van de zegeningen van de vrije markt, mondt uit in een politiek pleidooi voor het volledig vrij laten van economische processen. Weliswaar heeft Oversloot gelijk wan-

neer hij spreekt over het abstracte en utopische karakter van Nozicks politieke theorie, de uitgebreide legitimatie van zijn bijdrage over deze figuur lijkt mij overdreven en onnodig, aangezien Nozick toch appelleert aan zeer fundamentele liberale noties.

Naast het extreme individualisme van Nozick staat de grote redelijkheid van een denker als John Rawls. Ook de laatste wordt in het boek als representant van het liberalisme besproken en wel in een fraaie bijdrage van M.J. Trappenburg. Ook al is er al veel over Rawls geschreven, dit stuk geeft een helder overzicht van het denken van een van de allerbelangrijkste hedendaagse politieke denkers.

Opvallend mooi geschreven, is het artikel van L.G.A. van der List over Popper, waarin jammer genoeg niet wordt ingegaan op de mogelijke kritiek die vanuit Poppers anti-historicisme mogelijk is op Fukuyama's these van het

'einde van de geschiedenis'. De inmiddels roemruchte stelling verraadt immers de pretentie het ware en objectieve inzicht te bezitten omtrent de definitieve afloop van de geschiedenis — over historicisme gesproken!

De bijdragen over Hayek, Aron en Berlin zijn minder opvallend zodat zij hier niet verder besproken hoeven worden. De auteurs van deze bundel moet men het compliment maken dat hen iets gelukt is wat men in andere bundels zelden ziet: de verschillende bijdragen zijn evenwichtig en kennen geen al te grote overlappingsen, zodat zij kunnen worden gelezen als op zichzelf staande artikelen en als opeenvolgende hoofdstukken van een boek.

BART DRIESSEN is rechtsfilosoof. Hij promoveerde onlangs op een dissertatie over het werk van de Amerikaanse politieke filosoof Robert Nozick.



Een 'damesboek' over een *Grande Dame*

J.Th.J. van den Berg bespreekt: Ineke Jungschleger en Claar Bierlaagh, *Marqa Klompé, een qedreven politica haar tijd vooruit*, Utrecht/Antwerpen: Veer, 1990, 207 pp., f 34,50.

De begrotingsvoorbereiding in Nederland pleegde in meer welvarende tijden grotendeels te worden afgehandeld tussen ambtenaren van Financiën en van het betrokken uitgavendepartement. Een enkel overgebleven pro-

bleem werd vervolgens besproken tussen de verantwoordelijke ministers en het weinige dat er dan nog aan onenigheid over was, ging in de 'Hangpuntennota' naar de ministerraad. Daar was de positie van de minister van Financiën formeel niet sterk: hij vond immers in principe alle collega's tegenover zich. Doordat echter de overgebleven strijdpunten als één geheel konden worden gepresenteerd, durfden de overige ministers niet al te veeleisend te worden. Anders was er bovendien de premier om zijn schatkistbewaarder rugdekking te geven. Veel ministers lieten de on-

derhandelingen het liefst over aan hun ambtenaren: wat in dat eerste traject netjes was 'geregeld', hoefde niet meer te worden uitgevochten.

Een van de redenen dat Marga Klompé zo gevreesd was bij de minister en ambtenaren van Financiën was, dat zij haar ambtenaren instrueerde bij Financiën niets van enig belang 'weg te geven'. Vervolgens liet zij het aankomen op haar eigen confrontatie met de minister van Financiën zelf. De legende vertelt dat deze handelswijze doorgaans een ravage aanrichtte in de plannen en bedoelingen van de begrotings-

B O E K E N

ontwerpers. Geen hangpunten tenslotte: de winst haalde mevrouw persoonlijk binnen in de bilaterale besprekingen; het was Financiën dat de zaken had weggegeven, voordat de ministerraad er aan te pas kon komen. Marga Klompé wist veel te goed dat zij in de raad – gegeven de politieke status van haar ministerie – veel zwakker zou staan. Overigens: zij betaalde doorgaans terug met een strikte begrotingsbewaking. Grote overschrijdingen, zoals bij Onderwijs, waren bij haar geen traditie.

Jaren later nog – Klompé was politiek 'met pensioen' – doken ambtenaren en ministers (bijvoorbeeld bij wetenschapsbeleid) het liefst onder hun bureaus als zij mevrouw Klompé het ministerie zagen naderen. Haar komst zou immers weer een duur dagje opleveren, want niemand voelde zich echt tegen haar opgewassen. Omgekeerd: wie over Marga Klompé als pleitbezorgster beschikte, wist zich financieel en politiek volstrekt veilig.

Competent en agressief

Hoewel dat voor een historische analyse natuurlijk zinloos is, komt in het 'geval-Klompé' wel eens de vraag op: stel dat zij na 1945 voor de Partij van de Arbeid had gekozen – zij sympathiseerde immers met de Doorbraak –, was zij dan niet vroeg of laat minister-president geworden? Zij beschikte immers over alle talent en vaardigheid om een groot politicus te zijn: zij was intellectueel hoog begaafd; zij kon idealisme met praktisch zin verenigen; zij beschikte over de uitgesproken gave tot leiderschap; zij was zeer ambitieus maar zonder een schadelijk teveel aan persoonlijke

ijdelheid. Maar ja, Marga Klompé koos nu eenmaal niet duurzaam voor de Doorbraak maar voor een vernieuwde KVP en dus werd haar polsstok niet lang genoeg om politiek leider van haar partij en/of voorzitter van de ministerraad te worden. Zelfs werd zij niet, wat gelet op haar politieke specialisme voor de hand had gelegen, minister van Buitenlandse Zaken. Romme, haar vriend en leidsman, had de gedachte in 1952 waarschijnlijk al aanvaardbaar gevonden. Zo niet Drees, die sowieso liever geen katholiek op Buitenlandse Zaken wilde (de beginnende Europese integratie dreigde toch al een exclusief 'katholieke' affaire te worden) en al helemaal niet Marga Klompé die hem te agressief was en te weinig flexibel. Zelfs vreesde hij haar komst in 1956 op het kleine departement van Maatschappelijk Werk, maar hij moest twee jaar later toegeven dat zij hem meer dan meegevallen was. De twee waren elkaar zeer gaan waarderen.

Drees' en andermans vrees voor Klompé, uitgerekend op Maatschappelijk Werk, was wel te begrijpen. Dat ministerschap 'kostte alleen maar geld' (veel begrip voor welzijnspolitiek was er nog niet, vooral niet in de PvdA) en het leek voorts veel op een ministerschap 'zonder portefeuille'. Als zo'n ambt zou worden uitgeoefend door een adept (sommigen zeiden 'spionne') van Romme zelf en bovendien door een uitgesproken politica, dan betekende dat een deelnemer aan de ministerraad die ruim tijd overhield om zich met algemeen kabinetsbeleid te bemoeien en dat ook zou doen. Daarin kregen deze vreesachtigen trouwens

gelijk, zij het dat de zowel competente als inderdaad agressieve minister Klompé haar bemoeienis vooral richtte op collega en partijgenoot Joseph Luns, die daar naar eigen zeggen nogal onder te lijden heeft gehad. De premier heeft zij, voorzover bekend, nooit voor de voeten gelopen: Drees was daar te zwaar voor en bovendien een generatie ouder en ervarener; De Quay was er waarschijnlijk juist te zwak voor. Die moest eerder worden beschermd. In De Quay's tijd had Klompé het voorts te druk met de totstandkoming van de Algemene Bijstandswet en de daarvoor noodzakelijke 'loopgravenoorlog' met de collega op Sociale Zaken, G.M.J. Veldkamp. Gedurende haar laatste ministersperiode (1967-1971) beheerde Klompé het intussen uitgebouwde ministerie van CRM en zij had toen wel wat anders te doen dan zich 'met anderen te bemoeien'.

De kleine tragedie van de geschiedenis is trouwens dat, zolang de KVP Maatschappelijk Werk kreeg te beheren (en, vanaf 1963, voor twee jaar de VVD), het ministerie zijn politieke 'restkarakter' maar niet kwijt raakte. Dat kwam voornamelijk omdat de PvdA dat saboteerde; al in 1952 was er sprake van Maatschappelijk Werk en Volksgezondheid te combineren, wat in feite pas in 1982 in WVC is gebeurd. Niet zodra ging het departement naar de PvdA (1965: minister Maarten Vrolijk), of het werd uitgebreid tot CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk). Klompé kon pas vanaf het tussenkabinet-Zijlstra, eind 1966, als minister profiteren van wat zij zelf wel had gewild maar nooit voor elkaar had gekregen:

B O E K E N

het beheer over een volwaardig ministerie. Zij deed dat met groot succes, in het bijzonder bij de in drie jaren uiterst rumoerige beoefenaren van kunst en cultuur.

Tijger in poezenmandje

Karakter en vaardigheden van Margaretha Albertina Maria Klompé (1912-1986) zijn, behalve door haar stimulerende moeder, het sterkst gevormd door haar verzetsactiviteiten in de periode 1940-1945. Zoals bij meer vrouwen in de politiek is daar het fundament gelegd voor haar latere loopbaan en grootheid. Vrouwen waren in de bezettingstijd immers op meer en gewichtiger plaatsen nodig dan 'achter het aanrecht'. Zouden deze vrouwen in de politiek zijn opgenomen en gegroeid, als zij niet in juist die jaren hadden getoond dat men om hun leiderschap, moed en praktische intelligentie niet meer heen kon? Dat gold in elk geval voor Marga Klompé, maar ook voor een aantal andere vrouwen in de naoorlogse politiek: voor Martina Tjeenk Wilink (lid Eerste Kamer, PvdA) Marie-Anne Telligen (directeur kabinet Koningin), freule Wittevaal (vanaf '45 Kamerlid voor de CHU), Jeanette de Vink (idem, KVP) en, zij het veel later voor Hannie van Leeuwen (het eerste vrouwelijke kamerlid voor de ARP).

Marga Klompé, gepromoveerd aan de faculteit wis- en natuurkunde en lerares in Nijmegen, voelde zich wel tot de Nederlandse Volksbeweging aangetrokken, maar koos in 1946 toch voor de KVP. Twee jaar later werd zij lid van de Tweede Kamer en bleef dat tot 1956, toen

zij Frans-Joseph van Tiel opvolgde als minister voor Maatschappelijk Werk. Daarmee werd zij de eerste Nederlandse vrouw in dat ambt, nadat Anna de Waal (ook KVP) eerder al staatssecretaris was geweest.

Tussen haar en de politieke leider van de KVP, C.P.M. Romme, groeide een hechte vriendschap, waarvan een uitgebreide correspondentie tussen beide politici getuigenis aflegt. Klompé beschouwde Romme (die meer dan een decennium ouder was) als haar leermeester, maar dan wel een die door zijn getalenteerde leerling diende te worden tegengesproken. Zij deelden een orthodox geloof en een sterke vroomheid, zonder kritiekloos te zijn jegens hun kerkelijke overheid. Zij deelden voorts hun grote internationale belangstelling en Europese gezindheid, die Klompé overigens veel meer kon uitleven dan 'de chef' die de partij bijeen moest houden. Klompé werd vrijwel aanstonds de buitenlands-politieke woordvoerder van de KVP en als zodanig lid van de Assemblée van de Raad van Europa (de eerste poging tot Europese integratie) en van wat later het Europese Parlement zou heten. In beide oefende zij een belangrijke invloed uit en werd zij internationaal bekend en gerespecteerd. Maar Buitenlandse Zaken ging in 1952 aan haar neus voorbij: dat was bestemd voor Beyen en (zonder portefeuille) Luns, een nogal geschifte constructie.

Klompé's benoeming op Maatschappelijk Werk lag op zichzelf allerminst in de rede. Niet dat zij er totaal geen benul van had (gegeven haar ervaring vóór en tijdens de bezettingstijd),

maar in eigenlijke zin was het haar vak niet. 'Er moet een vrouw in', zo zou men de reden voor benoeming kunnen omschrijven in de woorden van Hilda Verwey, en het moest dus iets zijn wat 'geschikt' was voor vrouwen en politiek niet al te gewichtig. Daarmee dreigde Marga Klompé tot 'een tijger in een poezenmandje' te worden; zij werd echter de architecte van het welzijnsbeleid in Nederland en voorts de bouwmeesteres van de Algemene Bijstandswet (1963).

Andere portefeuilles heeft zij geweigerd (zoals Sociale Zaken) en in 1963 trad zij terug en nam haar plaats weer in in de Tweede Kamer. Iets wat, althans in katholieke kring, in die jaren hoogst ongebruikelijk was. Drie jaar later keerde zij terug als minister en bleef dat tot 1971. Toen vond zij het in de politiek mooi geweest; de rest van haar actieve bestaan wilde zij in dienst stellen van wat voor haar van nog groter gewicht was dan de parlementaire democratie: haar kerk, die in die jaren zulk een diepgaande verandering doormaakte. Tot haar dood in 1986 heeft zij, voorzover haar afnemende gezondheid dat toeliet, die kerkgemeenschap op allerlei plekken gediend. Voor de meeste Nederlanders blijft zij waarschijnlijk echter niet alleen de eerste vrouwelijke minister, maar tegelijk verreweg de grootste onder de vrouwelijke politici in Nederland.

Wedstrijd in sociale beweging

Historische ironie: Marga Klompé, een van de meest uitgesproken progressieve ministers uit katholieke kring, is meer nog dan Veldkamp, Cals en Bogaers, verbonden geweest aan centrum-

B O E K E N

rechtse kabinetten. Slechts de eerste twee jaren (1956-1958) heeft zij gediend in een kabinet met de PvdA, hoewel zij zich onmiskenbaar met die partij (in het bijzonder met de katholieken in die groepering) meer verwant voelde dan met de liberalen. Maar, evenals Romme zelf en ook Veldkamp en Bogaers, weigerde zij de gedachte te aanvaarden dat alleen een kabinet met de PvdA vooruitstrevende politiek kon voeren. Daarnaast stond zij zeer kritisch – ten dele terecht – tegenover het etatisme van de sociaal-democratie.

De katholieke sociaal-democraat, Theo van Lier, heeft er al eens op gewezen dat de grote expansie van de sociale zekerheid in Nederland juist heeft plaats gehad onder katholieke leiding in kabinetten zonder sociaal-democraten. KVP en PvdA waren in veel opzichten minder elkaars tegenstanders dan elkaars concurrenten, hetgeen met hun sterk overeenkomende kiezersaanhang tot ver in de jaren zestig en hun beider herkomst als sociale emancipatiebeweging niet zo'n wonder was. Van die wedstrijd in sociale bewogenheid is Marga Klompé een der personificaties. Zou zij een sociaal-democratische minister van Financiën net zo hebben weten 'uit te schudden' als zij het de behoudende Zijlstra (ARP) heeft gedaan en meer in het bijzonder de lankmoedige liberaal Witteveen, tussen 1967 en 1971?

Teleurstellend

Marga Klompé is in vele opzichten een grondige biografie waard, niet eens zozeer als 'eerste vrouwelijke minister', maar vooral als iemand die aan de Nederlandse

naoorlogse politiek en de opbouw van de 'verzorgingsstaat' in belangrijke mate vorm heeft gegeven. Al was het maar omdat haar lukte wat vanaf de jaren vijftig van de negentiende eeuw vergeefs was geprobeerd (te beginnen bij Thorbecke): de armenzorg van een zaak van *caritas* om te bouwen tot een *iustitia* (gerechtigheid). Waarmee zij afstand nam van een lange en diep gekoesterde christelijke traditie.

Maar – als vele anderen – heeft Klompé het weer niet getroffen met de gebrekkige politieke biografie-traditie in Nederland. Kort na haar dood verscheen een bundel schetsen over haar.¹ Afgelopen jaar publiceerden Ineke Jungschleger en Claar Bierlaagh een biografische schets van leven en werk van Marga Klompé. Hun boek is bepaald een goed leesbaar werkstuk en er is vrij wat archiefonderzoek voor verricht, maar het resultaat stelt niettemin teleur.

De auteurs vertellen dat hun boek het resultaat is geweest van een verzoek van een Turkse historica om informatie over Nederlandse vrouwelijke wetgevers. Dat resultaat had tweemaal kunnen zijn: een beschrijving van totstandkoming en belang van de Algemene Bijstandswet met daaraan verbonden een kort en krachtig portret van de maakster, of een meer uitgebreide biografie waarin de ABW zou zijn ingepast. Helaas, het is geen van beide geworden. De achtergronden en de wordingsgeschiedenis van de ABW zijn mager en bovendien nogal onhelder beschreven in een relatief klein hoofdstuk (pp. 135-163), terwijl de literatuur daarover toch ruim beschikbaar is.² Met een ordelijke samenvatting

waren de auteurs dus al een heel eind gekomen. Wat zij hadden kunnen toevoegen, was een onderzoek naar Klompé's eigen rol daarin. Juist haar eigen aandeel blijft onduidelijk, zoals veel van de ontwikkeling van Klompé's opvattingen en denkbeelden onbesproken blijft, dan wel zo fragmentarisch en verspreid wordt weergegeven, dat de lezer er amper uit wijs wordt.

Opmerkelijk 'truttig'

Ook als biografie is het werk echter niet echt geslaagd. Over Klompé's rol in de Nederlandse katholieke kerk, zo essentieel in haar volwassen bestaan, horen wij praktisch niets. Haar politieke optreden na de Bijstandswet wordt in een kort en zeer mager hoofdstukje afgeraffeld. Wèl drie pagina's gezeur over de 'kus voor Reve' tijdens de uitreiking van de P.C. Hooftprijs in 1969 (pp. 181-183); niets over haar rol in de Nacht van Schmelzer (waarover Martin van Amerongen zich reeds terecht heeft opgewonden in *NRC-Handelsblad*), over haar vriendschap met minister, en later premier, J.M.L.Th. Cals, noch over haar grote rol in de vormgeving van de welzijnspolitiek. Te veel over vermeende liefdesaffaires (zoals met de, nota bene, homofiele Westduitse minister van Buitenlandse Zaken Von Brentano) en over de lamelendige kundige beschrijvingen van Klompé in *De Telegraaf*; niets of te weinig over de intellectuele en politieke persoonlijkheid van Klompé, haar in katholieke kring uitzonderlijke verdediging van de parlementaire democratie, haar steeds openlijker kritische instelling jegens kerk en vooral Vaticaan en haar rol in het tijdperk

B O E K E N

van pastoraal concilie eerst en Vaticaanse 'repressie' later. Eigenlijk komen wij ook weinig te weten van haar milieu van herkomst en de invloed van haar moeder op haar – in katholieke kring nogal uitzonderlijke – vorming en ontplooiing.

Zowel naar stijl als naar inhoud is het boek van Jungschleger en Bierlaagh opmerkelijk 'truttig': een damesboek over de Grande Dame van de Nederlandse politiek. Daarmee wordt aan Marga Klompé onrecht gedaan. Want als haar iets ontbrak – gelukkig maar – dan was het juist die truttigheid; daarvoor was zij enerzijds te veel 'man met de mannen' en anderzijds emotioneel te gespannen en geremd. Ik zie dan nog af van de (te) vele feitelijke slordigheden in het boek, zoals het zogenaamde 'pacifisme' van

Klompé en het ontbreken van de namen van Suurhof en Mansholt in de samenstelling van 'haar' eerste kabinet (1956-1958).

Voorlopig zullen wij het, zoals dat wel vaker gaat, met deze biografie-als-een-gatenkaas moeten stellen. Een wel aardig maar niet goed boek werkt dikwijls immers ontmoedigend op nieuwe initiatieven: 'er wás toch al een boek over ...' Maar een monumentale vrouw als Marga Klompé verdient een betere beschrijving van haar leven en werk dan deze 'damesroman'. Dan kan ook blijken of zij haar tijd werkelijk vooruit was. Als competent politica was zij waarschijnlijk veel meer een vrouw van haar tijd dan die tijd vooruit, zoals de boektitel (zonder toelichting overigens) beweert. Dat geldt ook voor haar rol in de vrouwenemancipatie;

die is immers niet eerst aan het einde van de jaren zestig begonnen!

J. T. H. J. VAN DEN BERG
is lid van de redactieraad van S & D en hoogleraar Nederlandse politiek en parlementaire geschiedenis te Leiden.

1. Michel van der Plas (red.), *Herinneringen aan Marga Klompé*. Arbor, 1969.
2. Bijvoorbeeld; L. F. van Loo, *'Den arme gegeven...'* een beschrijving van armoede armenzorg en sociale zekerheid in Nederland. 1784-1965, Meppel: Boom, 1981; L. van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid. een onderzoek naar de ontwikkeling van armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstandswet. 1912-1965*, Amsterdam, 1986; Bram Peper, *Vorming van welzijnsbeleid evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*, Meppel: Boom, 1972.



Ruimte voor ongehoorzaamheid

Bas van Stokkom bespreekt:

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

Man's tragedy is not an excess of aggression but an excess of devotion (De tragedie van de mens is niet een overmaat aan agressie, maar een overmaat aan overgave). Dat is de les die we volgens Arthur Koestler uit de Tweede Wereldoorlog moeten leren. Stricte loyale uitvoering van opdrachten – *Befehl ist Befehl* – kan desastreuze gevolgen hebben. Morele over-

wegingen worden erdoor uitgeschakeld. Om misbruik tijdig aan de kaak te stellen, is er binnen organisaties ruimte nodig voor verantwoorde vormen van ongehoorzaamheid.

Met deze gedachtengang plaatst de Leidse bestuurskundige Mark Bovens zich in een traditie waarin Cees Schuyt met zijn proefschrift over burgerlijke ongehoorzaamheid (1972) hem is voorgegaan. Maar terwijl Schuyt in de jaren zeventig geïnteresseerd was in persoonlijke autonomie en gewetensvrijheid, is Bovens veeleer geïnteresseerd in de vraag hoe het recht tegen machtmisbruik van grote organisaties gemobiliseerd kan worden.

De affaires

Volgens de auteur wordt de moderne samenleving gekenmerkt door asymmetrische machtsverhoudingen. Er is geen sprake meer van asymmetrie tussen kapitaal en arbeid, maar tussen complexe organisaties en burgers. In toenemende mate zijn burgers voor werk, consumptie, behuizing of gezondheidszorg afhankelijk geworden van grote organisaties – zowel bedrijven als publiekrechtelijke instellingen – die over een groot arsenaal van machtsmiddelen (geld, marketing, expertise) beschikken.

Het zijn juist deze organisaties die een leidende rol hebben gespeeld in de spraakmakende affaires van de laatste twee decennia: de RSV- en ABP-affaires, de

B O E K E N

zwartgeld-praktijken van Slavenburg en een lange reeks van milieuschandalen. Grote hoeveelheden overheidsgeld werden verkwaanseld. In de meeste affaires bleek het vraagstuk van aansprakelijkheid onoplosbaar. De sleutelfiguren werden vrijgesproken of kregen boetes die in geen enkele verhouding stonden tot het bedrag dat met de strafbare feiten was gemoeid. De Slavenburg-zaak eindigde zelfs – vanwege schadevergoedingen – in een forse financiële strop voor het Openbaar Ministerie.

Terecht merkt Bovens op dat controle en sturing van complexe organisaties een urgent vraagstuk is geworden. Slecht management, begrotingsoverschrijdingen en moedwillige fraude van grote organisaties gaan de gevolgen van knoeierijen van individuele burgers ver te boven. De abstracte organisatiestructuur leidt ertoe dat een aantal van de conventionele remmingen op onverantwoordelijk gedrag wegvalt (bij voorbeeld directe *feedback* of sociale controle). Abstracte machtsverhoudingen verminderen de gevoeligheid voor morele normen die normalerwijs, in het particuliere leven, het toebrengen van schade aan anderen verhinderen. 'De bureaucratische geest corrupteert het persoonlijke karakter en brengt morele armoede voort' merkte Roberto Michels op in *Political Parties* (1915).

Ook om een andere reden zijn controle en sturing urgent geworden. De schade van *corporate risks* (riskante of onveilige technologieën) heeft namelijk vaak een onherroepelijk karakter: bijvoorbeeld de niet of nauwelijks te herstellen gevolgen van milieuver-

vuiling, aangeboren afwijkingen of vliegtuigongelukken. Wie is verantwoordelijk voor wanbeheer? Waaruit bestaat verantwoordelijk bestuur? Zou een sterkere nadruk op individuele verantwoordelijkheid kunnen bijdragen tot preventie van risico's en wantoestanden? In zijn analyse van het concept maakt Bovens een onderscheid tussen passieve en actieve verantwoordelijkheid, tussen het afleggen en het nemen van verantwoordelijkheid. In de eerste vorm gaat het om aansprakelijkheid achteraf, als schadelijke handelingen reeds hebben plaatsgevonden, de tweede vorm verwijst naar deugdzaam handelen, in de betekenis van een taak of plicht vooraf, waardoor ongewenste situaties voorkomen kunnen worden.

Passieve verantwoordelijkheid

Als men in complexe organisaties functionarissen aansprakelijk wil stellen, doet zich het probleem voor van de vele handen. Omdat vele verschillende functionarissen op veelsoortige manieren bijdragen aan beslissingen en beleid, is het achteraf bijzonder moeilijk vast te stellen wie in welke mate verantwoordelijk is geweest voor de resultaten. Naarmate de organisatie groter en complexer wordt, is het voor buitenstaanders moeilijker iemand te vinden die op het gedrag van de organisatie kan worden aangesproken. Complexe organisaties zijn afgeschermd door papieren muren (vaak ook door schaduwdoSSIERS). Hoe zijn daaruit belastende documenten te verkrijgen?

Wie is nu aansprakelijk, de organisatie in haar geheel, de topfiguren of individuele functionarissen (naarmate zij hebben bij-

gedragen aan wanbeheer)? Bovens ontwerpt vier typen van aansprakelijkheid waarin het probleem van de vele handen betuugeld zou kunnen worden. Maar geen van deze modellen kan het probleem effectief neutraliseren. De belangrijkste lekken zijn:

– Buitenstaanders die het gedrag van complexe organisaties willen controleren, ontbreekt het aan middelen, kennis en competentie om de beschikbare informatie correct te interpreteren.

– Veel bestuurders uit de top-laag van de organisatie kunnen ook beschouwd worden als buitenstaanders. Omdat veel interne informatie aan hen voorbijaagt, kunnen ze zich achter het excuus van onwetendheid verschuilen. Meestal valt hun schuld moeilijk te bewijzen. Overigens gaven veel van de verdachte topbestuurders tijdens de affaires in wel zeer opvallende mate blijk van vergeetachtigheid. Er staat blijkbaar een premie op onwetendheid. Het zou interessant zijn na te gaan in hoeverre de leiding moedwillig wordt afgeschermd van belastende informatie.

– De hiërarchische verhoudingen in organisaties, de druk zich te conformeren en de dreiging met disciplinaire maatregelen beperken de toepassing van individuele vormen van aansprakelijkheid.

– Aansprakelijkheid is alleen acceptabel als de betrokkenen de gelegenheid hebben gehad zich verantwoordelijk te gedragen. Vanwege routinisering en de beperkte handelingsruimte is dat dikwijls niet het geval.

Actieve verantwoordelijkheid

Bovens concludeert dat de preventieve effecten van aansprake-

B O E K E N

lijkheid in complexe organisaties erg gering zijn. Nu zou men de aansprakelijkheidseisen kunnen verscherpen, maar dat leidt tot nieuwe moeilijkheden. Te veel nadruk op aansprakelijkheid heeft immers een verlamme uitwerking: creativiteit en initiatieven worden gesmoord. Moeten we het dan maar laten zoals het is? Is het probleem van de vele handen een onvermijdelijk neveneffect van corporatieve activiteiten? Zijn vage verantwoordelijkheden en *corporate risks* de prijs die we moeten betalen voor het gemak dat complexe organisaties ons dikwijls bieden?

Bovens acht dit cynisme onaanvaardbaar: 'Waar niemand kan worden aangesproken, hoeft ook niemand zich in de toekomst verantwoordelijk te voelen.' Daarom gaat hij op zoek naar actieve vormen van verantwoordelijkheid. Hoe kunnen functionarissen tijdig en op een effectieve manier ingaan tegen riskant of falend bestuur? Hij stelt dat naarmate er in de organisatie meer ruimte bestaat voor kritische en dissidente geluiden, de mogelijkheid groter wordt dat functionarissen niet in blinde gehoorzaamheid vervallen of de weg van de minste weerstand (afschuiven van taken of vermijden van risico's) bewandelen. Dit noodzaakt tot een bijstelling van de opvattingen over administratieve verantwoordelijkheid en behoorlijk gedrag binnen organisaties.

Bovens onderscheidt drie vormen van actieve administratieve verantwoordelijkheid: de klassieke weberiaanse conceptie, waarbij loyaliteit aan de organisatie en vooral aan de superieuren voorop staat; de humanistische conceptie

waarin loyaliteit aan de eigen integriteit en het persoonlijke geweten de doorslag geeft; en de conceptie van institutioneel burgerschap waarin het gedrag van functionarissen uiteindelijk beoordeeld wordt op basis van publieke maatstaven.

De eerste conceptie is uit normatief oogpunt verwerpelijk: Zij is autoritair, behandelt de functionaris als een instrument en miskent het recht op morele integriteit. Ook uit sturingsoogpunt moet sterk aan het nut van deze conceptie getwijfeld worden: zij is star en inflexibel. De tweede conceptie is om geheel andere redenen weinig aantrekkelijk. Zij stelt de particuliere normen van de functionaris centraal waardoor het individuele handelen zich aan publieke verantwoording kan onttrekken. De derde conceptie, het idee van institutioneel burgerschap, beantwoordt het beste aan de notie van individuele verantwoordelijkheid. Het geeft functionarissen niet alleen de ruimte om zich tegen de druk vanuit de organisatie teweer te stellen, maar het beschikt bovendien over de beste perspectieven als het gaat om preventie en interne sturing (*organizational learning*). Steeds staat toetsing aan publieke belangen voorop: het gedrag van de functionaris dient bij te dragen aan het behoud en de bescherming van een gemeenschap van vrije en gelijke burgers. Met andere woorden, ook in werktijd blijft de functionaris burger, met de publieke plichten (zoals het signaleren van wantoestanden) die daarbij horen.

Ambtelijke ongehoorzaamheid

Vanuit het gezichtspunt van institutioneel burgerschap kunnen

enige vormen van bestuurlijke ongehoorzaamheid geoorloofd en soms zelfs geboden zijn. Echter, om behoorlijk bestuur niet te dwarsbomen, moet ongehoorzaamheid zorgvuldig beoordeeld worden. Het middel, administratieve indiscretie of de loyaliteit, mag niet erger zijn dan de kwaal (verspilling; wanbeheer). De volgende criteria spelen daarbij een rol: hebben publieke fora de gelegenheid gehad om de ongehoorzame functionaris ter verantwoording te roepen en het optreden te toetsen? Was het op redelijke gronden te verwachten dat publieke belangen geschaad zouden worden? Staan de belangen die de functionaris wil beschermen wel in redelijke verhouding tot de belangen die door ongehoorzaam handelen worden geschaad? Bestaat er een zinvolle samenhang tussen de ongehoorzame handeling en de concrete bedreiging van zwaarwegende publieke belangen? Hebben functionarissen de nodige voorzichtigheid in acht genomen ten einde de mogelijke schade van hun handelen te beperken?

Bovens onderscheidt vervolgens twee principiële vormen van ongehoorzaamheid in organisaties: werkweigering en klokkeluiden. Werkweigering wordt meestal gelegitimeerd door een beroep te doen op gewetensbezwaren (de humanistische conceptie van verantwoordelijkheid). Zo deed de Tilburgse ambtenaar die weigerde de voordeelingskorting uit te voeren (en later werd ontslagen), een beroep op gewetensnood. Zoals opgemerkt acht Bovens dat een weinig aantrekkelijke weg omdat gewetensbezwaren niet in het openbaar kunnen worden getoetst.

B O E K E N

Daarmee is de kans dat organisaties kunnen leren van conflictsituaties, verkeken. Immers kritiek vraagt om rechtvaardigingen en dwingt de organisatie na te denken over haar beleid. Volgens Bovens is een beperkt, maar algemeen recht om bepaalde opdrachten te weigeren (met een beroep op te beschermen publieke belangen) goed verdedigbaar. Op grond van dit recht blijven functionarissen gevrijwaard van ontslag of van andere disciplinaire maatregelen.

Klokkeluiden is een andere mogelijkheid van administratieve ongehoorzaamheid. Functionarissen onthullen, tegen de wil van de organisatie in, informatie over dreigende risico's of specifieke wantoestanden. *Max Havelaar* geldt als een klassiek voorbeeld. Toen herhaaldelijke verzoeken om maatregelen te nemen tegen corrupte inlandse hoofden genegeerd werden, zag Eduard Douwes Dekker zich genoodzaakt tot publikatie van zijn boek.

De organisatie neemt acties van klokkeluiders zelden in dank af: collega's of superieuren worden aangeklaagd of de interne vertrouwelijkheid wordt doorbroken. Daarom hebben klokkeluiders dikwijls zware vergeldingsmaatregelen te verduren: stigmatisering, isolement en statusverlaging. Bovens pleit dan ook voor een wettelijke bescherming van klokkeluiders, ondanks de mogelijke gevaren van deze vorm van ongehoorzaamheid (door onzuivere motieven of onmatig gebruik). Immers, ook nu kan wanbeheer voorkomen worden. Bovendien wordt het *Befehl ist Befehl* excuus ontkracht, en wel vooraf, in de feitelijk situatie van de ondergeschikte.

Werkweigering en klokkeluiden plaats en zowel de functionaris als de organisatie in een lastig parket. De carrière van de functionaris staat op het spel; de efficiëntie van de organisatie kan schade ondervinden. Dat wil niet zeggen dat bezwaren van functionarissen maar moeten worden weggeëffend want dan gaat kritiek ondergronds. Men zoekt zijn toevlucht tot verholen vormen van tegenwerking en lijdelijk verzet. Volgens Bovens moeten we daarom zoeken naar organisatie-ontwerpen waarin actieve verantwoordelijkheid samenvalt met loyaal gedrag. Hoe kunnen bijvoorbeeld de openheid en informatiestromen verbeterd worden? Te denken valt aan een interne ombudsman. Zijn er mogelijkheden voor een vruchtbare evaluatie-cultuur waarin defensieve routines en ingesleten vooroordelen ter discussie worden gesteld?

Arendt en Hirschman

Ten slotte wil ik nog enige aandacht schenken aan het werk van twee politieke filosofen waaraan Bovens enige belangrijke theoretische noties ontleent: Hannah Arendt en Albert Hirschman. Bovens toont zich een kenner van Arendts oeuvre dat in Nederland enigszins verwaarloosd is geraakt. Terwijl hij de idealistische kanten van Arendts denken (terecht) laat liggen, vestigt hij de aandacht op een tweetal vruchtbare aspecten. De eerste bestaat uit de neo-aristotelische notie dat burgerschap ertoe dient een pluralistische samenleving van vrije en gelijke burgers te behouden en te beschermen. Arendt definieert politiek niet als sturing of beleid, zoals gebruikelijk is (geworden),

maar als open bespreking en beoordeling van rivaliserende belangen. Zij richt zich vooral op de vraag hoe een verdeelde maatschappij bijeen gehouden kan worden zonder (ongepast) geweld te gebruiken. Een ander vruchtbaar aspect betreft haar kritiek op het individuele geweten als referentiepunt van (politiek) handelen. In *Crisis of the Republic* merkt ze op: 'Hier evenals elders is het geweten onpolitiek. Het is niet op de eerste plaats geïnteresseerd in de wereld waar het onrecht plaatsvindt of in de gevolgen van het onrecht voor de toekomstige ontwikkeling van de wereld'. Het geweten sluit zich af voor externe oordelen. Elk oordeel is geoorloofd, mits het maar autonoom tot stand is gekomen en de integriteit van de individuele mens weerspiegelt. Hierdoor worden de maatschappelijke gevolgen van handelen uit het oog verloren.

Een tweede theoreticus die Bovens met vrucht heeft gebruikt, is A.O. Hirschman, de Amerikaanse ontwikkelingseconoom, ideeënhistoricus en politiek filosoof. Hij is met name bekend om zijn *Exit, voice and loyalty; responses to decline in firms, organizations and states* (1970). Hirschman stelt dat sociale actoren die wanorde of achteruitgang ervaren, twee reacties (en mogelijk: remedies) tot hun beschikking hebben: *exit*, oftewel zich terugtrekken uit een verhouding die men als kiezer, consument, werknemer of gezinslid heeft opgebouwd; en *voice*, oftewel de poging de verhouding te herstellen of te verbeteren door elkaars klachten, bezwaren en voorstellen te bespreken. De *voice* reactie hoort voor een groot deel in het

B O E K E N

politieke domein thuis, omdat deze betrekking heeft op de articulatie en sturing van meningen, kritiek en protesten. De meeste *exit*-reacties treffen we daarentegen in het economische domein aan. Het is immers de functie van de markt om kopers of werknemers die ontevreden zijn over hun ruilpartner alternatieven te bieden.

Bovens past nu *exit* en *voice* op functionarissen toe. Als zij van mening zijn dat de organisatie in moreel, maatschappelijk of bedrijfsmatig opzicht ernstig achteruit gaat, dan kunnen zij de organisatie verlaten (*exit*) of uiting geven aan hun bezorgdheid (*voice*). Als werknemer is de *exit*-optie (vrijwillig ontslag) echter weinig aantrekkelijk, en vaak zelfs contraproductief. Deze optie fungeert in feite als een laatste redmiddel. Met de werkweigering ligt dat anders. Het gaat hier-

bij om een vorm van *semi-exit* (of *semi-loyaliteit*): functionarissen verlaten de organisatie met betrekking tot een specifieke opdracht of taak, maar zij blijven loyaal en voor de organisatie beschikbaar. Bovens wijst erop dat *semi-exit* een belangrijk voordeel heeft: de meest alerte en betrokken leden van de organisatie blijven voor de organisatie behouden. Op die manier wordt het zelfgenezende vermogen van de organisatie niet aangetast.

De ongehoorzaamheidsvormen die Bovens schetst, kunnen de werking van de rechtsstaat zeker ten goede komen. Hij toont overtuigend aan dat het recht niet altijd gebaat is bij regelhandhaving. Het recht kan ook gebaat zijn bij de bereidheid van burgers om een zelfstandig oordeel te vormen en daarnaar te handelen. Steeds blijft men verantwoordelijk voor de gevolgen van gehoor-

zaam of ongehoorzaam handelen.

Deze studie bewijst dat een sterk normatief betoog een hoog wetenschappelijk niveau geenszins uitsluit. Het werk is geheel vrij van ideologische vooringenomenheden. Qua ideeënrijkdom gaat dit boek het niveau van 'neutraal' empirische analytisch onderzoek ver te boven. Daarmee is niet gezegd dat hypothese-toetsende studies van minder wetenschappelijk allooi zouden zijn, integendeel, maar hypothese-opwerpende studies zijn nu eenmaal interessanter. Een andere verdienste van deze studie betreft de toegankelijke en levendige stijl. Met name omdat de voorbeelden met veel zorg zijn geselecteerd, blijft *Verantwoordelijkheid en organisatie* van begin tot eind boeien.

BAS VAN STOKKOM

is socioloog en medewerker van de Wardi Beckman Stichting

Herman Gorter 1891-1991

KENTERING

Ons is het wachten: zal niet uit de volle
wereld iets komen van vrede, mededogen
brengend? Mensen staan zwaar overgebogen
zuchtend, merken hun lichte bloed te stollen.

Nog is het einde niet en woedt de dolle
waan van de onvergeeflijkste der oorlogen
die ooit humaniteit werd voorgelogen
met woorden die van boze tongen rollen:

‘Het Geweten van de Wereld indachtig
mogen wapens spreken, liefst eendrachtig’
en zo wordt het menslievendheid te machtig.

Zou er niet iets voor ons uit dat alles komen?
Dat wat zo groot de ruimte heeft ingenomen,
is schade, schande, schaamte: bangste dromen.

JUDITH BLOEMEN

Zou er niet iets voor mij uit dat alles komen?

Een regel uit een Kenteringssonnet uit het begin der jaren 1890.
Het wrange is dat voor Gorter sprake was van een kentering ten goede,
voor mevrouw Bloemen, één van de oudste en trouwste leden
van de Partij van de Arbeid, een kentering ten kwade.
Het rijmschema neemt zij bijna geheel over
en ook verder volgt zij het sonnet op de voet.
Dat kan niet gezegd worden wat betreft haar standpunt
over Amerika, Nederland en de Partij.

REIN BLOEM

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

Een oorlog verklaren
die men niet ziet

Wie de verschrikkingen van de oorlog niet aan den lijve meemaakt krijgt ze alleen door filters te zien. De Golfoorlog heet wel een televisie-oorlog. Iedereen kan aanschouwen wat er gebeurt. Maar aanschouwen is, in de eerste week van de oorlog, heel iets anders dan zien en ervaren. In de vele uren durende uitzendingen komt soms een fragment voor dat bij de kijker even het besef doet ontstaan dat, hoe verheven de rechtvaardigingen van de oorlog ook klinken, oorlogsgeweld verschrikkelijk blijft. Maar het merendeel van de reportages, de analyses, de beschouwingen is erop gericht de realiteit van de oorlog in een acceptabel kader te plaatsen, het verschrikkelijke beschaafder te maken dan het is. Naast het beeld, dat weinig direct geweld laat zien en veel technologie, is er het woord dat in deze dagen meer dan ooit geneigd is tot eufemismen. Om oorlog te kunnen voeren moet het jargon van de oorlog afstand scheppen tussen de realiteit en het eigen handelen; alleen zo kan dat handelen zichzelf blijven rechtvaardigen. De pacifist kijkt door iets minder filters naar de verschrikkingen van de oorlog dan degene die het oorlogsgeweld beschouwt als *handhaving van de internationale rechtsorde* of als *heilige oorlog tegen de Satan*. De pacifist is dus niet iemand met een levendiger fantasie dan de meesten van ons. Hij of zij is alleen realistischer.

In Nederland hebben politieke discussies altijd al iets verhullends. Volksvertegenwoordigers en ministers, ambtenaren en lobbyisten, woordvoerders voor be-

langen en strijders voor een ideaal: allemaal claimen ze het recht uitspraken te doen over een werkelijkheid die ze niet zelf direct hoeven meemaken en waar ze grotendeels van verschoond willen blijven. Denk maar aan de vele uitlatingen de afgelopen jaren over het morele gehalte van degene die een uitkering *genieten*. Wie een middag de Handelingen gaat lezen van Tweede-Kamerdebatten over dat soort zaken wordt getroffen door het abstracte, onwezenlijke taalgebruik, waarin een enkel herkenbaar cliché met alle bijbehorende vooroordelen flonkert als een schitterend nepjuweel. Politici beslissen namens en voor de politieke gemeenschap; ze claimen opdrachten van de kiezers te volvoeren en het algemeen belang in het oog te houden. Maar de problemen van de gemeenschap, de sores van de kiezers lijken ze zelden te hoeven zien.

Blind

Het zou flauw zijn dit de politici en de andere publieke persoonlijkheden van onze democratie te verwijten. Het is een kenmerk van onze cultuur. We kunnen het niet helpen, zoals ze het in andere landen niet kunnen helpen dat het er net iets minder verhullend aan toe gaat of net iets méér. Illustratief is het verschil tussen de advertenciacampagnes die Amnesty International, kort voor het uitbreken van de Golfoorlog, in Nederland en in Engeland voerde. Bij ons wordt gebruik gemaakt van geënceneerde foto's van mishandelde mensen die zonder enige moeite te herkennen zijn als bekende persoonlijkheden: en dus betreft het een televisiepresentatrice, een vakbondsleider, een komiek. Ze zijn van namaak-

INHOUD

Golf-oorlog in de Kamer
Golf-oorlog in de huiskamer
Afscheid van de middenschool
Krol en de doodstraf

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

littekens voorzien en geboeid met romantisch aandoende touwen. 'Hoe ver moet het komen voordat u eindelijk lid wordt?', vragen ze. En de tekstschrijver heeft daaraan toegevoegd: 'dit is geen alledaagse foto. Maar in een groot deel van de wereld is het de realiteit. Gelukkig niet in Nederland.' De boodschap is duidelijk. Word lid, geef geld, ga rustig slapen. Het leed van de wereld moet bij ons met dramatische middelen worden aangedikt, wil men het serieus nemen.

De Engelse campagne van Amnesty is erop gericht mensen te laten beseffen wat voor afschuwelijke effecten een aanval met chemische wapens heeft. Een Iraakse aanval met gifgas op een Koerdisch dorpje wordt grafisch beschreven. Er staat een foto bij van een man die sterft terwijl hij tevergeefs probeert zijn kind met zijn lichaam tegen het overal doordringende gas te beschermen. Er wordt een ooggetuigenverslag gegeven van de situatie na de aanval. 'Azad Abdulla en zijn metgezellen troffen een jongetje en een meisje aan die elkaar omklemden. Terwijl zij wegrenden door een korenveld, waren zij onder vuur komen liggen van een Irakese helikopter en hun ouders kwijtgeraakt. De ouders waren gedood, maar de kinderen wisten dit niet. Zij bleven zeggen dat, wanneer het licht zou worden zij naar hen op zoek zouden gaan. Zij dachten dat het nacht was. Zij beseften niet dat zij blind waren.' Voor het geval de verschrikkingen van de Iraakse misdaden nog niet duidelijk genoeg zijn – ook Engelsen sluiten hun ogen liever voor de harde realiteit – is bij wijze van contrast een afbeelding opgenomen van de Amerikaanse instructies aan Sa-

oedi's over hoe te handelen in het geval van een aanval met gifgas. Het lezen van die instructie laat weinig te raden over. (Wat moet je doen als je op het moment van de aanval buiten bent? 'Je zult sterven. Doe niets.')

En terwijl de Nederlandse advertentie inspeelt op een latent schuldgevoel en op de behoefte het leed van de wereld af te kopen, stelt de Engelse advertentie de lezer en de politici in staat van beschuldiging. De aanval op de Koerden is voorbijgegaan zonder effectieve tegenmaatregelen. Koerden zijn geen nieuws, bezitten geen olie, hebben geen soevereine staat die door de internationale rechtsorde is erkend. 'Jij, Margaret Thatcher, deed niets effectiefs. Jij, George Bush, deed niets effectiefs. Jij – ja jij – die deze advertentie leest, deed niets effectiefs.'

Absurd

En hoe effectief zijn eigenlijk de Nederlandse maatregelen ter uitvoering van de resolutie van de Verenigde Naties die Irak opdraagt Koeweit te verlaten? Volgens sommigen doen we te weinig, volgens anderen te veel. Typend voor de Nederlandse politieke discussie is dat de besluitvorming over de deelname van Nederlandse fregatten aan de oorlog plaatsvindt in de vorm van een *juridische* discussie over de vraag of de Grondwet in dat geval een oorlogsverklaring noodzakelijk maakt en daarom zou moeten leiden tot een verenigde vergadering van Eerste en Tweede Kamer. Over die vraag wordt zelfs een kort geding aangespannen tegen de staat, door dezelfde advocaat die een aantal jaar geleden heeft geprocedeerd, namens het grootste aantal eisers ooit, over het besluit om kruisraketten in

Nederland te plaatsen. Wie, op het moment dat de vijandelijkheden al plaatsvinden en telkens dreigen te escaleren, die discussie over de betekenis van de Grondwet nog eens naleest, wordt getroffen door de absurditeit ervan. Het staatsrecht lijkt bij ons een extra filter om de verschrikkingen van de oorlog niet rechtstreeks onder ogen te hoeven zien. In plaats van over de politieke en militaire situatie praat men over het respect dat men de Grondwet verschuldigd is, over de taalkundige subtiliteiten van enkele Grondwetsbepalingen, en de toelaatbaarheid van een rechterlijke uitspraak over het regeringsbeleid. Niet dat dat allemaal op zichzelf genomen geen belangrijke onderwerpen zijn. De kwestie is waarachtig ernstig genoeg voor een verenigde vergadering. Het is jammer dat de Grondwet juridisch gezien ruimte laat aan het regeringsstandpunt dat er in de Golfoorlog geen sprake is van een verklaarde oorlog en dat daarom de inzet van het leger onder andere Grondwetsbepalingen toelaatbaar is (het gaat om de bescherming van de belangen van de staat, zoals 'de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde', waarover artikel 90 Grondwet spreekt). In andere omstandigheden kan ik over deze onderwerpen, en zeker ook over de rol van de rechter in onze democratie opgewekt discussiëren. Maar in de omstandigheden van het ogenblik maken de juridische argumentaties van beide kanten een absurde indruk. Het standpunt van de vredesgroepen in het kort geding heeft de vreemde implicatie dat een oorlog met Irak na een officiële oorlogsverklaring juridisch te billijken is (zij het moreel verwerpe-

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

lijk blijft). Het regeringsstandpunt committeert de regering meer dan men zelf wenselijk vindt aan de stelling dat de oorlog minder ernstig is omdat het geen officieel verklaarde oorlog is.

Zwaard

Het juridische taalgebruik vererbert de neiging tot eufemismen en tot onwezenlijke cliché's. CDA-fractieleider Brinkman komt in het debat over de inzet van de twee fregatten bijvoorbeeld met het volgende staaltje holle retoriek: 'Niemand van ons zit te wachten op een massale slag in de grote olievoorraden van deze wereld en hoewel wij het meerdere van de huidige kabinetsinzet desnoods niet schuwen achten wij het nu voorgestelde voor het moment verdedigbaar, want het is concreet, het geschiedt op desbetreffend verzoek en het is meer dan symbolisch vlagvertoon. De CDA-fractie juicht dus in ieder geval niet bij het vooruitzicht van kanongebulder. Maar verantwoordelijkheid dragen binnen en buiten de landsgrenzen zoals de Grondwet dat voorschrijft, betekent nu eenmaal in dit soort omstandigheden dat ministers als de heren Ter Beek en Van den Broek

hun zwaard niet tevergeefs dragen.'

Het is de moeite waard deze passage nog eens opnieuw te lezen. Brinkman begint met een *understatement* dat de mate van zijn steun aan het kabinetsbesluit verhult ('niemand van ons zit te wachten op...') en geeft vervolgens een wel heel modderige aanduiding van de verschrikkingen van de oorlog ('massale slag in de grote olievoorraden van de wereld'). Dat is een uitdrukking waarbij je je letterlijk niets kunt voorstellen, door de vaagheid van het woord *wereld* en de grammaticale onjuistheid van een *slag* in een *voorraad*. Dan volgt een eufemistische omschrijving van het kabinetsvoorstel: dit wordt aangeduid als *het meerdere*. Nu, 'desnoods wordt dit niet geschuwd'. Wat is de inhoud van dat *meerdere*? Wanneer is desnoods? Brinkman kun je nergens op vastpinnen! Maar hij suggereert dit mistige meerdere toch gewetensvol te hebben beoordeeld, want het vertoon drie deugden. Het is concreet. (Je kunt de fregatten namelijk zenden of niet zenden.) Het geschiedt op *desbetreffend* verzoek: er is kennelijk de juiste bureaucratie weg bewandeld.

Het is meer dan symbolisch vlagvertoon: het is dus heel flink. Dan wordt de oorlog nog eens in een cliché gevat (*kanongebulder*) en volgt het doorslaggevende argument, dat nog bovenop de drie deugden van het meerdere van het kabinetsbesluit komt: onze arme Grondwet die kennelijk iets beweert over verantwoordelijkheid binnen en buiten de landsgrenzen. Maar lees de Grondwet erop na: dat staat er allemaal niet in. Het fragment eindigt met het ongewild komische beeld van twee heren die hun zwaard niet voor niets dragen.

Als het eenmaal echt oorlog is, vervalt de behoefte om dit juridische filter over de gebeurtenissen heen te plaatsen. Men begint zich werkelijk zorgen te maken en gaat minder barok politiek jargon bezigen. Ook dan blijft er nog een reeks visuele en verbale filters opgesteld die de verschrikkingen van de oorlog buiten het gezichtsveld houden van degenen die daarover meepraten. En dat doen namens wat in het jargon van de omroepen inmiddels de *gezamenlijkheid* heet.

WILLEM WITTEVEEN



An of Wim?

Op 2 februari schaarde het PvdA-congres zich vrijwel unaniem achter het 'Golf'-standpunt van het kabinet, de Tweede-Kamerfractie en het partijbestuur. Binnen de partij werd na afloop tevreden op dit resultaat teruggekeken. De gelederen waren gesloten, zonder dat de interne meningsverschillen onbesproken

waren gebleven. Ook een groot deel van de pers liet zich positief over het verloop van het congres uit. De PvdA had, zo heette het, verantwoordelijkheidsgevoel getoond, een *gouvernementele* partij waardig.

Dat laatste is zeker het geval. De verrassend meegaande opstelling van het congres valt voor een groot deel te herleiden tot het besef dat de oorlog inmiddels een

feit was (en dat congressen geen oorlogen uitroepen) en tot angst voor verdere verdeeldheid in een regeringspartij die het toch al erg moeilijk heeft. Een goede verdediging van de partijleiding en een merkwaardige motie van enkele gewestelijke voorzitters, kritisch van toon maar na onderhandeling met het partijbestuur aangevuld met een openlijke steunbetuiging aan het kabinet, deden de rest.

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

Bij dat alles was van een werkelijk debat eigenlijk geen sprake. Dat kon, in de gegeven omstandigheden, ook moeilijk anders. Toch had men van het congres, dwars door de uiteenlopende standpunten en gevoelens heen, wel wat meer *helderheid* en *terughoudendheid* mogen verwachten.

Helderheid allereerst, waar het de afhankelijke positie van Nederland in het Golf-conflict betreft. Het Nederlandse parlement, en dus ook de PvdA, had, anders dan het Amerikaanse Congres, alles bij elkaar heel weinig te kiezen – en ook weinig te verliezen. En voor zover er voor ons land, in de maanden voor het uitbreken van de oorlog, toch nog iets te kiezen viel, is dat door een typisch Hollands proces van depolitisering (inclusief de illusie dat wij nog in alle vrijheid *finale beslissingen* konden nemen) aan het oog onttrokken. Enige (zelf-

kritiek op dit punt had leiding en basis van de partij niet misstaan.

Daarnaast had het congres wel wat terughoudender mogen zijn. Terughoudender in het uitdelen van complimenten over de eigen twijfel en verdeeldheid, maar vooral in het opsommen van wat er allemaal na de oorlog zou moeten gebeuren. Dezelfde oorlog waarvoor Nederland, mijns inziens terecht, een zekere medeverantwoordelijkheid heeft aangevaard, kan bijvoorbeeld de conferenties over de Palestijnse kwestie, die men met zoveel nadruk bepleitte, tot in lengte van dagen onmogelijk maken, en de Midden-Oostenregio voor langere tijd politiek en anderszins vergifigen. Het congres leek op dit punt een zeker schuldgevoel over het meedoen aan de oorlog door optimisme over de afloop te willen verdringen.

Thijs Wöltgens verwees op het



Alles woelt hier om verandering

Tot de tweede helft van de jaren zestig bestond het voortgezet onderwijs in Nederland uit een aantal strikt gescheiden schooltypen: de schotten tussen Mulo, HBS en gymnasium waren vrijwel waterdicht. Toch werd in die periode de basis gelegd voor een tot dan toe ongekend grote sociale mobiliteit via het onderwijs. Veel ouders wier eigen opleiding als gevolg van hun sociale afkomst noodgedwongen beperkt was gebleven tot maximaal de mulo, ambieerden voor hun kinderen dat zij *het verder zouden brengen* via het verwerven van zoveel mogelijk kennis.

Ook toen al vond de politiek dat het allemaal toch nog beter moest en kon. De Mammoetwet van Cals moest de waterdichte schotten doorlatend maken, zodat leerlingen ook na hun twaalfde hun schoolkeuze gemakkelijker naar boven of naar beneden konden bijstellen. Het aantal examenvakken werd in één moeite door drastisch beperkt, zodat kinderen voortaan al op hun vijftiende of zestiende zich een toekomstbeeld moesten vormen: op het moment van de keuze van hun vakkenpakket namelijk. Aan de andere kant werd de beginkeuze uitgesteld: in de brugklas lagen voor de twaalfjarige in principe alle wegen nog open.

De Mammoetwet bracht organisatorisch reusachtige veran-

deringen met zich mee. De vorming van grote scholengemeenschappen, met alle voor- en nadelen voor leerkrachten en leerlingen van dien, heeft het voortgezet onderwijs jaren bezig gehouden. Maar het beoogde effect op de mobiliteit was kennelijk toch kleiner dan Cals had verwacht of gehoopt. Nog steeds kwam het gros van de kinderen uit het ene milieu in de vwo-stroom terecht, en het gros van de kinderen uit een ander milieu op de MAVO. Uit die teleurstelling werd in de jaren zeventig het idee van de middenschool geboren. De school zou de ongelijkheid moeten opheffen die de maatschappij teweeg bracht; op die manier zou het onderwijs een van de peilers moeten worden van

PAUL KALMA

deringen met zich mee. De vorming van grote scholengemeenschappen, met alle voor- en nadelen voor leerkrachten en leerlingen van dien, heeft het voortgezet onderwijs jaren bezig gehouden. Maar het beoogde effect op de mobiliteit was kennelijk toch kleiner dan Cals had verwacht of gehoopt. Nog steeds kwam het gros van de kinderen uit het ene milieu in de vwo-stroom terecht, en het gros van de kinderen uit een ander milieu op de MAVO. Uit die teleurstelling werd in de jaren zeventig het idee van de middenschool geboren. De school zou de ongelijkheid moeten opheffen die de maatschappij teweeg bracht; op die manier zou het onderwijs een van de peilers moeten worden van

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

het streven naar spreiding van kennis, macht en inkomen.

Uit alle experimenten waarmee in die jaren een begin is gemaakt – van crèche tot middenschool – is één ding duidelijk geworden: zo werkt het niet. De thuissituatie blijkt meer doorslaggevend dan alle stimuleringsprogramma's, aangepaste onderwijsvormen of uitgestelde keuzen. Thuissituatie niet louter in de zin van sociaal-economische status, maar van belangstelling voor de wereld buiten de voordeur – van school tot politiek.

Het ideaal van de middenschool, oogappel van de PvdA en verfoeid door sommige andere politieke partijen, is dan ook zachtjes ten grave gedragen. Maar politiek is vaak een zaak van compromissen, meer dan van uitgesproken keuzes: overgeleven is, als slap aftreksel van een achterhaalde ideologie, het concept van de *voortgezette basisvorming*. De selectie moet toch nog een beetje worden uitgesteld, de keuze voor het ene of het andere type voortgezet onderwijs toch nog wat later gemaakt; dat zou met name voordelen hebben voor leerlingen uit de maatschappelijk zwakkere groepen. Een merkwaardige argumentatie. De mid-

denschool heeft nooit overtuigend de juistheid van deze stelling aangetoond. Integendeel zelfs: voor meisjes, de helft van de schoolbevolking, werd er over het algemeen een nadelig effect geconstateerd van keuze-uitstel. Twaalfjarige meisjes zijn over het algemeen nog, net als op de lagere school, eerzuchtig wat hun leerprestaties betreft. Op hun veertiende of vijftiende zijn hun aandacht en ambities tijdelijk op heel andere zaken gericht. Als de schoolkeuze dan nog moet worden gemaakt, wint de gemakzucht vaak.

Daarnaast gaat ook de feitelijke ontwikkeling al enkele jaren de andere kant uit: de volledig gemengde brugklas is op zijn retour. De nadelen van het nog een jaar bij elkaar houden van leerlingen met zeer uiteenlopende interesses en aanleg heeft bij leerkrachten en ouders geleid tot de keuze om de selectie toch weer naar voren te schuiven. Veel scholengemeenschappen hebben nu dan ook weer min of meer homogene MAVO-, HAVO- en VWO-brugklassen.

En toch houdt de politiek, omwille van het compromis, de illusie in stand dat nu alle heil te verwachten valt van een keuze-uit-

stel tot het veertiende jaar. Dat leidt tot te veel leervakken voor de ene schoolsoort, te weinig voor de andere, en opnieuw een grootscheepse organisatorische operatie. Maar de trein is in beweging gezet en lijkt niet meer te stoppen, en dus spitst de Haagse discussie zich uitsluitend nog toe op het soort vragen als: moet het vak verzorging als apart vak worden gegeven of als onderdeel van andere vakken. De werkelijke vraag – of de kwaliteit van het onderwijs voor alle leerlingen niet méér gediend zou zijn met enkele jaren van rust na de bezuinigingen en fusies van de afgelopen jaren – komt niet aan de orde; het adagium 'Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald' is in de politiek niet populair. Van de recente invoering van het basisonderwijs, waar na alle geïnvesteerde tijd en energie nu voorname-lijk de reeds voorspelde nadelige effecten voor het kleuteronderwijs zichtbaar worden, heeft Den Haag kennelijk weinig geleerd. De gevolgen van de overproductie van beleid zijn in sommige sectoren helaas desastreuzer dan in andere.

GREETJE VAN DEN BERGH

Wel in het gevecht, niet op het schavot

Ter opvulling van het vacuüm dat is ontstaan door het verdwijnen van een algemeen aangehangen religieus mens- en wereldbeeld, heeft justitiemedewerker Hans Boutellier onlangs een pleidooi

gehouden voor een strafrechtsmoraal vanuit het perspectief van het slachtoffer (*Justitiële Verkenningen*, nr. 6, 1990). Ook Gerrit Krol is op dat idee gekomen. Zijn vorig jaar verschenen essay *Voor wie kwaad wil* (uitg. Querido) heeft als ondertitel 'Een bespiegeling over de doodstraf'. Hoewel het 59 pagina's tellend boek-

je inderdaad ook gaat over de doodstraf, bevat het vooral een aanklacht tegen de Nederlandse rechtspleging waarin het slachtoffer *geen rol van betekenis* speelt. In het strafproces staan overheid en rechters tegenover verdachten, en is het slachtoffer niet meer dan een 'derde'. Krol constateert tussen dader en slacht-

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

offer een *kruiselingse symmetrie*: enerzijds is de daad voor de dader meestal maar een kwestie van een ogenblik, terwijl het slachtoffer 'voor de rest van zijn leven opgescheept zit met de gevolgen van die daad'; anderzijds besteedt het rechtsapparaat in zeer ruime mate geld, tijd en aandacht aan de dader, terwijl het slachtoffer na het proces aan zijn lot wordt overgelaten. Deze onrechtvaardigheid schrijft Krol voor een deel toe aan het feit dat de dader van een ernstig delict (want daarover gaat het steeds), in tegenstelling tot het slachtoffer, altijd een maatschappelijk probleem zal blijven. De voortdurende aanwezigheid van de dader tegenover de afwezigheid van het slachtoffer zorgt ervoor dat 'uitgerekend rond de misdadiger de christelijke wet van de naastenliefde in volle werking treedt'. Die naastenliefde manifesteert zich onder andere in het steeds lichter of zelfs helemaal niet straffen.

'Slecht is datgene wat wordt gestraft', gaat Krol dan verder, 'maar als het niet wordt gestraft, kun je het dan nog slecht noemen?' Het *milde strafklimaat* vraagt van de slachtoffers iets bovenmenselijks, namelijk dat zij hun vijanden vergeven. 'Vergeving vraagt inzicht, kracht, in het algemeen een grootheid van karakter en een goedheid die maar weinigen van ons gegeven is', schrijft Krol terecht. Hij acht het niet juist dit van de gemiddelde mens te eisen. Toch moet het slachtoffer zijn vijand zien kwijt te raken. Omdat maar weinigen tot *vergeving* in staat zijn, blijft er niets anders over dan vergelding of straf: 'Het recht dat te licht straft maakt het het slachtoffer wel erg moeilijk. Iemand tot zijn dood toe aan zijn vijanden binden

door deze van hogerhand te geven, is van een wreedheid die je in minder ontwikkelde landen nog niet tegenkomt.'

Zelfbeschikking

Hiermee is Krol beland bij de kern van de zaak: de beschaving, die hij benoemt als een *korset voor onze emoties*. Volgens Krol heeft 'elke beschaving de gewoonte de mensen hoger te achten dan ze ... zijn' en meent onze beschaving van een slecht mens een goed mens te kunnen maken. Deze laatste pretentie is overigens een consequentie van de positivistische traditie in de sociale wetenschappen, volgens welke de oorzaken van het menselijk gedrag buiten de (wil van de) mens zelf zijn gelegen. Misdaad, bij voorbeeld, wordt vaak geacht het gevolg te zijn van onrechtvaardige maatschappelijke structuren. Wanneer je die structuren, of de psychische gevolgen daarvan, nu maar wegneemt, of geneest, verdwijnt de misdaad vanzelf. Deze wijze van denken maakt het onmogelijk mensen verantwoordelijk te stellen voor hun gedrag. Maar al te gemakkelijk zijn wij geneigd aan iedereen het recht op zelfbeschikking toe te kennen. Dat betekent dat wij ook iedereen in staat achten tot zelfbeschikking. Wanneer het gaat om delinquenten echter, ontkennen wij dat vermogen even lichtvaardig en ongemotiveerd.

Volgens Krol zijn verklaringen van (crimineel) gedrag uit sociale en/of psychische factoren onjuist: 'Het markante verschil evenwel tussen een dader en een niet-dader is dat voor beiden dezelfde omstandigheden kunnen gelden en dat een aantal niet-daders zeker dezelfde aanvechting zullen hebben gehad — zonder

daaraan toe te geven. Waar ligt dan de oorzaak van het kwaad?' Dergelijke theorieën voldoen inderdaad niet wanneer men ze toepast op individuen. Ze zijn echter ook niet bedoeld ter verklaring van het gedrag van *individuen*, maar van *groepen*, en wel als volgt: voor de *meeste* delinquenten geldt dat zij verschillen van een in andere opzichten vergelijkbare groep mensen, doordat zij in sterkere (of zwakkere) mate onderhevig zijn aan factor a.

Doodstraf

Terwijl ik grotendeels kan instemmen met het hierboven weergegeven betoog van Krol, en het met hem eens ben dat het slachtoffer een belangrijker plaats toekomt in het strafproces, heb ik bezwaren tegen zijn pleidooi voor de doodstraf. Krol's redenering stoelt hier grotendeels op zijn criterium voor beschaving, namelijk de mate waarin mensen in staat zijn zich in te leven in anderen: 'Hoe vaker mensen rekening met elkaar houden omdat ze elkaar niet willen aandoen wat zij niet zouden willen dat hen zelf werd aangedaan — op des te hoger trap van beschaving zijn deze mensen aangekomen.' Iemand 'die er blijk van heeft gegeven zich niet in een ander te kunnen inleven, dwingt ... ons eenvoudig dit ook niet te doen.'

Dit probleem is door de Golfoorlog weer eens hoogst actueel. Moet je iemand als S. Hoessein, die onze maatstaven schendt, behandelen naar zijn eigen maatstaven, of toch naar de onze? Het antwoord van Krol is dat zo iemand onze maatstaven toch niet zal begrijpen. Als straffen de bedoeling heeft de bestrafte te doen begrijpen hoe ver hij over de schreef is gegaan, behandel je de

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

mensen naar wat ze ervan begrijpen. 'En wie in 't geheel niets begrijpen wil, die moet maar voelen - volgt daaruit.' Deze redenering zal aanmerkelijk meer instemming vinden wanneer zij wordt toegepast op Hoessein dan op een *particuliere* veelvoudige moordenaar. Krol ziet echter geen wezenlijk verschil tussen het normale strafrecht en het oorlogsrecht. 'Wie kwaad wil is in staat van oorlog met zijn omgeving.'

Een tweede argument ontleent Krol aan het feit dat de humaniteit van ons strafrechtssysteem nagenoeg uitsluitend is gericht op verdachte, veroordeelde en gestrafte, en niet op het slachtoffer. Zelfs een ontoerekeningsvatbaar verklaarde moordenaar met een hoog recidive-risico wordt uiteindelijk met wekendverlof gestuurd of ontslagen uit de TBR-inrichting. Pleegt hij opnieuw een moord dan is het recidive-risico geheel voor rekening gekomen van het nieuwe slachtoffer. Krol vindt dat onrechtvaardig: 'Zou-den we wat er zo humaan is aan ons strafrecht niet alleen toestoppen aan onze misdadigers, maar ook onze slachtoffers en nabestaanden erin laten delen, dan konden we eventuele risico's niet alleen door nieuwe potentiële slachtoffers, maar ook door de delinquenten zelf laten dragen (...) Dit risico moet je niet alleen vertalen in vrijheidsstraf. Extra risico voor de delinquent is het risico dat hij deelt met het eventuele slachtoffer. Als dat de dood is zou dit volgens de regels van de democratie (gelijke monniken, gelijke kappen) voor hem niet iets anders mogen zijn.'

Autonomie

Krol's betoog is zo intelligent, consistent en goed geschreven, dat het alleen al op grond daarvan een weerwoord verdient. In elk geval voel ik mij erdoor gedwongen mijn afwijzing van de doodstraf nader te motiveren.

Het eerste argument van Krol - wie zich niet kan inleven, maakt het onmogelijk dat wij ons in hem inleven - berust op zijn beschavingscriterium. Men kan echter heel goed de voorkeur geven aan een ander criterium. De essentiële waarde van de westerse cultuur is de autonomie van het individu. Onder autonomie versta ik een toestand waarin het individu zichzelf volledig kent en volledig beheerst. Autonomie is niet een a priori bestaande toestand, maar het bij uitstek na te streven doel waarvan niemand kan zeggen dat hij of zij het definitief heeft bereikt. In dit perspectief is het vermogen tot inleving niet essentieel, maar gradueel. Het is slechts een belangrijke stap voorwaarts op de weg naar het uiteindelijke doel, maar valt niet samen met dat doel. Omdat het leven een noodzakelijke voorwaarde is voor het streven naar autonomie, is het niemand toegestaan het leven te beëindigen. Iemand die iemand anders heeft gedood, moet dan ook worden gestraft, maar mag zelf niet worden gedood, zelfs niet wanneer hij er blijk van heeft gegeven het stadium van het inlevingsvermogen nog niet te hebben bereikt. Wanneer je hem zou doden, zou je hem immers elke kans ontnemen dat stadium alsnog te bereiken. Eén dode is meer dan genoeg.

Anders dan Krol zie ik wel een verschil tussen het *gewone* strafrecht en het oorlogsrecht. Een oorlog zoals die nu wordt gevoerd in de Golf, is verdedigbaar vanuit de overweging dat Hoessein, als exponent van een mentaliteit waarin het individu evenveel waard is als een stofje op het behang, een bedreiging vormt voor een cultuur waarin het individu uiteindelijk voorop staat. Het gebod 'Gij zult niet doden' komt tijdelijk te vervallen wanneer doden noodzakelijk wordt ter verdediging tegen een op expansie gericht bewind dat juist dat gebod volledig opzij zet. Dit zou overigens betekenen dat Hoessein wel gedood mag worden tijdens, maar niet na de oorlog. Wel in het gevecht, maar niet op het schavot.

Het tweede argument van Krol - een rechtvaardiger verdeling van het risico te worden gedood - is in al zijn mathematiek niet overtuigend. Het risico dat een moordenaar recidiveert, kan immers nooit met zekerheid worden bepaald. Bovendien zou het bijna even sterk kunnen worden gereduceerd door levenslange opsluiting als door de doodstraf. (Hoezeer levenslang te prefereren is boven de dood, juist in verband met het autonomiestreven, valt te lezen in het verhaal 'De Weddenschap' van A. Tsjechov.)

CHRIS RUTENFRANS

W B S N I E U W S

Nieuwe WBS-publikaties

In februari publiceerde de Wiardi Beckman Stichting een tweetal nieuwe uitgaven.

Annette Schermer
Consument, milieu en mentaliteit

In deze studie, geschreven door de politicologe Annette Schermer, staat de rol van consumenten bij (de oplossing van) de milieuproblematiek centraal. Na een theoretische uiteenzetting over consumentengedrag en hoe dat gedrag beïnvloed kan worden, volgen twee uitvoerige case-studies over autogebruik en afval. *Consument, milieu en mentaliteit* brengt de ernst van de milieuproblemen op deze terreinen in kaart en bevat vele concrete beleidsaanbevelingen.

Consumenten, zo concludeert de schrijfster, vormen een zeer relevante doelgroep van milieubeleid. Hun bijdrage aan de oplossing van milieuproblemen kan aanzienlijk zijn, mits voldaan is aan een aantal voorwaarden. Er moeten milieuvriendelijker alternatieven aanwezig zijn of gecreëerd worden. De externe milieu-effecten moeten in de prijs van goederen tot uitdrukking komen zodra er substitutiemogelijkheden zijn. De alternatieven moeten toegankelijk en toepasbaar zijn. En het belangrijkste is dat consumenten de milieugevolgen van hun handelen zwaarder gaan laten wegen. Voor de realisatie daarvan is het gebruik van algemene en specifieke informatie onmisbaar. Door consumenten stapsgewijs hun gedrag te la-

ten veranderen via een op de situatie toegesneden mix van instrumenten, moet een mentaliteitsverandering op gang worden gebracht, die de grondslag vormt voor een minder milieubelastend consumptiepatroon.

Wat het autoverkeer betreft meent de schrijfster dat financiële prikkels een belangrijk instrument vormen om een milieuvriendelijker consumentengedrag te bewerkstelligen. Het zal daarbij vooral moeten gaan om algemene, goed uitvoerbare maatregelen: het belasten van reiskostenvergoedingen, accijnsverhogingen en regulerende heffingen. Van specifieke maatregelen als spitsvignet, rekeningrijden en tolheffingen kan beter worden afgezien omdat ze uit milieu-oogpunt weinig effectief zijn.

Algemene prijsmaatregelen zullen echter alleen resultaat opleveren als er reële substitutiemogelijkheden zijn, in concreto een goed en in prijs concurrerend openbaar vervoer. In eerste instantie zal het woon-werkgedeelte van het autoverkeer moeten worden teruggedrongen; in een later stadium kan het beleid uitgebreid worden tot andere doelgroepen: automobilisten die de auto gebruiken voor sociale, recreatieve en zakelijke doeleinden.

Voor het verminderen van de milieuschade door consumptieafval wijst de studie twee wegen aan. In de eerste plaats is afvalpreventie noodzakelijk, waarbij, net als bij het autoverkeer, de milieuschade in de prijs van goederen moet worden verwerkt. De tweede weg loopt via het verwijderen afval. Ook hier geldt dat prijsmaatregelen, bijv. het differentiëren van de reinigingsarie-

W B S N I E U W S

ven naar afvalaanbod, een belangrijke peiler van het beleid zouden moeten zijn. Betalen naar hoeveelheid of soort afval in combinatie met specifieke informatie vormt een stimulans voor milieubewust consumeren.

Een dergelijk beleid moet worden ondersteund door een

produktbeoordelingssysteem en door gescheiden afvalinzameling. Om te voorkomen dat de toekomstige capaciteitsuitbreiding van verbrandingsinstallaties preventie- en hergebruiksdoelstellingen frustreert, zal men met behulp van milieu-effectrapportages de landelijke verbrandings-

capaciteit moeten afwegen tegen maximale preventie- en hergebruiksmogelijkheden.

Consument, milieu en mentaliteit is te bestellen door overmaking van f 20,- op postgiro nr. 3479700 t.n.v. PvdA-Brochures, Amsterdam, onder vermelding van het bestelnummer: 760.



C.J.M. Schuyt/S. Stuurman/
D. Pels/P. Scheffer/P. Kalma
Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal

De artikelen in deze bundel zijn geschreven op basis van inleidingen van de auteurs op een conferentie over het wbs-rapport *Het socialisme op sterk water*. Ze zijn, veelal in kritische zin, op genoemd wbs-rapport gericht, maar laten zich tevens lezen als zelfstandige bijdragen aan het lopende debat over plaats en toekomst van de sociaal-democratie.

Kees Schuyt houdt: in 'Sociaal-democratische waarden in de naoorlogse verzorgingsstaat' o.a. een pleidooi voor een, op de sociaal-democratische traditie stoevend, ethisch-psychologisch vrijheidsbegrip. 'De partij van de Arbeid is de Partij van de Actieve Persoonlijkheid.' Dit vrijheidsbegrip dient zijns inziens onderscheiden te worden 'zowel van de vrijheid van het sociaal-kapitalisme, de consumptievrijheid, als ook van het historiserende vrijheidsbegrip van het klassieke marxisme, waarbij eerst socio-

logische en historische condities vervuld moesten zijn voor er van vrijheid sprake kon zijn.'

Siep Stuurman analyseert in zijn bijdrage, 'De verzorgingsstaat en de politieke theorie van het socialisme', overeenkomsten en verschillen tussen socialisme en liberalisme, en keert zich tegen de 'hersenschim van een zuiver rationele, van emoties gespeende politiek'. 'De verdediging van sociale gelijkheid en van het recht op een behoorlijk levenspeil voor iedereen heeft meer met cultuur, levensstijl en met hartstocht te maken dan men wellicht zou denken. De tegenstanders van de sociaal-democratie lijken dat soms beter te begrijpen dan de sociaal-democraten zelf: zij grossieren in emotionele beelden.'

Het artikel van Dick Pels, 'Zakensocialisme, of: het einde van de utopie', vormt een felle polemiek met het wbs-rapport. Pels zet zich af tegen de maatstaf van 'zakelijkheid' en van politieke zelfbeperking, 'die gelijk staat met het behoud van de bestaande wereld - maar dat is een wereld

die hoofdzakelijk wordt geregeerd door politieke, economische en culturele managers.'

Paul Scheffers bijdrage is getiteld 'Contouren van een ontzuilde hervormingspartij' en bevat een pleidooi om, na het socialisme, ook de traditionele sociaal-democratische ideologie op sterk water te zetten. 'De PvdA moet buiten haar eigen oevers treden. Niet de terugkeer naar de klassieke sociaal-democratie maar juist het afscheid van deze traditie staat nu (...) op het programma'. Hij pleit in dat verband voor een samengaan van de 'hervormingsgezinde' partijen PvdA, D66 en Groen Links. De bundel wordt afgesloten met een na- en weerwoord door de auteur van het wbs-rapport, Paul Kalma ('Sociaal-democratie en vooruitgang').

Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal is te bestellen door overmaking van f 20,- op postgiro nr. 3479700 t.n.v. PvdA-Brochures, Amsterdam, onder vermelding van het bestelnummer: 752.

MIJN LIJF ZAT DAAR IN EEN KAMER

Mijn lijf zat daar in een kamer
gebogen over boeken onwetend
dat in mijn bloedeigen hart
een scherprechter het mes
wette tot het glimmend en
dun van snede zou snijden
in de streng die mij te nauw
bond aan haar door wie ik leefde

GEERT VAN DER VEN

Rectificatie

Het gedicht in het februarinummer bevat een aantal fouten. We plaatsen het daarom opnieuw. Met onze excuses aan de auteur.

Woorden schoten de afgelopen weken tekort om de omvang en betekenis van de uitslag van de Statenverkiezing van 6 maart j.l. te beschrijven. De geschiedenis kent ook nauwelijks voorbeelden in ons land van zo'n dramatische afgang van een politieke beweging.

Een eenduidige verklaring is niet direct voorhanden. Eén ding is wel duidelijk, aan deze uitkomst valt moeilijk een ideologische duiding te geven. Immers, op de keper beschouwd, valt het resultaat in essentie terug te voeren op een verschuiving in het electoraat tussen PvdA en D66. Maar het opvallende is, dat de verschillen tussen deze twee partijen over de hoofdlijnen van het beleid niet erg groot zijn. Dat bleek onlangs nog weer eens bij het Kamerdebat over de Tussenbalans. Er zijn dus andere zaken aan de hand.

Een veel gehoorde kritiek is dat de PvdA geen profiel heeft in het kabinet. Het ideaal is verbleekt. Het CDA – lees: Lubbers – bepaalt de politieke agenda.

Het begon een paar maanden geleden echter geheel anders. Fractieleider Wöltgens zette tijdens een toespraak in december vorig jaar in Maastricht stevig de toon bij het bepalen van de positie van de PvdA in de Tussenbalans-operatie. Hij pleitte voor een 'nieuwe visie welke, moet leiden tot nieuwe evenwichten in de nationale prioriteiten'. In trefwoorden: van interen op het staatsbezit naar opbouw van vermogen. Een verschuiving van inactiviteit naar werk. Van bureaucratie naar dienstverlening. Van consumeren naar investeren en duurzame groei. Een verschuiving kortom van de kortademige begrotingsprocedure en stofkam naar visie. Wöltgens zette terecht breed in op een van de meest omvangrijke

De PvdA na de Staten- verkiezingen: de laatste kans?



WIM MEIJER

*Commissaris
van de Koningin
in Drenthe*

en beeldbepalende operaties van het kabinet-Lubbers/Kok. Maar toch werd niet voorkomen, dat de Tussenbalans na het Kamerdebat een schraal en bleek resultaat opleverde.

Was dat nodig? Wat is er toch gebeurd in de afgelopen maanden? Om misverstand te voorkomen, ik hoor niet tot de critici die de Tussenbalans zonder meer van de hand wijzen. Er is overtuigend aangetoond, dat een financiële saneringsoperatie in deze omvang nodig is. Men heeft bovendien getracht tussen de verschillende voorstellen een zeker evenwicht aan te brengen. Maar dan beginnen de problemen. De presentatie van het beleid mist overtuigingskracht. De context voor maatregelen is afwezig. De samenhang tussen tariefsverhogingen enerzijds en het bezit van een eigen auto en verbetering van het openbaar vervoer en de wegen anderzijds ontbreekt. Alle nadruk komt daardoor op de lastenverzwaring te liggen.

Zo staat ook de voorgestelde huurverhoging niet in het verband van een visie op sociale woningbouw of stadsvernieuwing. Daarmee wordt een vergroting van de bijdrage voor het gebruik van vervoer, infrastructuur en woningenot teruggebracht tot een geïsoleerde lastenverhoging. Hiermee werd zeer sterk de herinnering opgeroepen aan soortgelijke voorstellen uit een vorige periode. En toen liep de PvdA voorop in de kritiek. Is het een wonder, dat de kiezers het laten afweten?

Offensief

De partijleiding heeft op de verkiezingsavond verklaard, dat de uitslag geen consequenties moet hebben voor verdere deelname van de PvdA aan het kabinet. Er is meer tijd nodig om de positie van de partij te herstellen en te verstevigen. Hiermee ga ik akkoord,

voor zover het gaat om de wil regeringsverantwoordelijkheid te dragen. Maar als de leiding van de PvdA dat standpunt zo duidelijk neerzet, dan valt niet te ontkomen aan een ingrijpend vervolg.

Om te beginnen zal op zeer korte termijn moeten blijken met welke inzet de deelname aan het kabinet wordt voortgezet. Met de beste wil kan de uitslag niet worden gezien als een steun voor de huidige opstelling. De beslissing om in het kabinet te blijven, heeft dus wel degelijk ingrijpende consequenties voor de vraag waar de PvdA voor staat en hoe de toekomstige relatie met D66 er uit moet gaan zien. Daarom moet de PvdA de opdracht die zij zich voor de komende jaren stelt, snel vaststellen. Het gaat daarbij in het bijzonder om de gezichtsbepalende zaken voor het toekomstige 'nieuwe' Nederland. Kortweg, een offensieve in plaats van een defensieve positie.

Zonder al te ver uit te weiden, kunnen in dit verband de volgende zaken worden genoemd:

- Een inspirerende en krachtige verbinding tussen sociale en bestuurlijke vernieuwing; het snoeien van de bureaucratie koppelen aan een grondige reorganisatie van de rijksoverheid; het decentraliseren en regionaliseren van grote beleidspakketten in de sociale zekerheid, het onderwijs, het welzijn, en de gezondheidszorg.

- De versterking van een sociale politiek, waarin het beleid wordt geconcentreerd op de mensen die het echt nodig hebben; beleidsmatige oplossingen voor de bestrijding van uitschakeling en inactiviteit als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Als de PvdA niet met de grootste spoed een pakket voorstellen in deze richting ontwikkelt, dan haalt ze de meest ernstige kortings- en bezuinigingsmaatregelen naar zich toe, zoals de gelijkschakeling van WAO aan WW, opvoering van verplichte eigen risico's, inperking van uitkeringsrechten, enz.

- Een eigen programma voor de ontwikkeling van overheidsinvesteringen en infrastructuur en voor de versterking van de kwaliteit van erfgoed en milieu. De sociaal-democratie heeft met deze terreinen steeds een grote affiniteit gehad. Wij zijn in de mêlée van bezuinigingen en versoberingen echter volledig uit het oog verloren dat door het ontbreken van omvangrijke investeringen, ons land op het punt staat in de internationale gemeenschap zeer ernstig achter te blijven in kwaliteit en concurrentievermogen.

- Hiermee hangt samen de vraag met welke prioriteiten de PvdA de slag in het toekomstige Europa wil voeren. Nog verkeren we in de euforie van de

nieuwe vergezichten die Europa '92 ons biedt. Maar de dag is niet ver meer dat de burger in ons land zich gaat vergelijken met de Duitse en de Franse Europeanen en aan de eigen regering en politieke partijen de vraag zal stellen: wat heb je voor ons bereikt? Dat is geen terugval in een nationalistische positie, maar een onvermijdelijk stadium in het integratieproces. De PvdA kan in dat proces een inspirerende leidinggevende rol vervullen, door helder te zijn over nationale belangen en prioriteiten in het toekomstige Europa.

Grondige vernieuwing

Tot zover een paar punten met betrekking tot de PvdA in de coalitie, haar positie en profiel. Een profiel dat weer in verbinding wordt gebracht met vernieuwing. Een positie, waarin de partij zichtbaar maakt hoe in de omstandigheden van nu, verantwoordelijkheid wordt genomen voor de toekomst van dit land en zijn mensen.

De grote vraag is ten slotte of de PvdA nog beschikt over de kwaliteit om deze krachttoer uit te voeren. Hier beginnen gereede twijfels te rijzen. Wie de interne discussie in de partij vanaf medio jaren tachtig heeft gevolgd, moet vaststellen dat het vermogen om op eigen kracht te veranderen en te vernieuwen zeer gering is. In een reeks van rapporten, artikelen en pamfletten is het functioneren van de PvdA zeer kritisch beschreven. Aanbevelingen tot reorganisatie werden verworpen of genegeerd. De slagkracht van de beweging loopt zienderogen terug met een voorlopig dieptepunt in de uitslag van de Statenverkiezingen 1991.

We kunnen zo niet verder. En we hebben bovendien niet veel tijd meer om als politieke beweging de noodzakelijke omslag te maken. Wat een ieder intussen wel duidelijk moet zijn, is dat we niet straffeloos kunnen doorgaan met de produktie van rapporten, waarmee onvoldoende gebeurt. Zo bezien is de Commissie-Van Kemenade de laatste kans voor een grondige vernieuwing van de organisatie van de sociaal-democratie. Als het mogelijk is, samen met andere links-liberale stromingen. Zo niet, dan op eigen kracht. Maar de aard en omvang van de ingreep in de organisatie zullen niet zoveel moeten verschillen van die welke in 1946 leidden tot de vorming van de Partij van de Arbeid.

Wie wil, kan in de geschiedenis van de sociaal-democratie voldoende voorbeelden vinden, waarin het vermogen tot vernieuwing wordt gedemonstreerd. Het gaat nu om de wilskracht om ons opnieuw aan zo'n opgave te zetten.

Naar een duurzaam en rechtvaardig milieugebruik

HANS OPSCHOOR

*Hoogleraar economie
aan de VU te Amsterdam
en Voorzitter van de Raad
voor Milieu- en Natuuronderzoek¹*

Het is begrijpelijk dat wij ons in Nederland zorgen maken over het milieu en de kwaliteit daarvan. In geen van de ons omringende landen, noch in Japan en de VS, is de milieudruk per vierkante km zo hoog als in Nederland. De milieudruk meet men aan de hand van het aantal mensen, koeien, auto's, enzovoort, en aan de omvang van de industriële activiteit en het energieverbruik per vierkante km (RIVM, 1988). Kijkt men naar de verschillende regio's in de EG, dan is de agrarische milieubelasting per vierkante km nergens zo hoog als in ons land (Mansholt, 1990).

Die in vergelijking met het buitenland hoge milieudruk doet zich bovendien voor in een milieu dat bijzonder kwetsbaar is, gezien de nog weinig stabiele samenstelling van onze bodem en het hoge grondwaterpeil. Het milieu in het ons omringende buitenland heeft veelal een groter vermogen om weerstand te bieden aan de druk die het economisch proces erop uitoefent, dan in ons land het geval is.

En ondanks de schone schijn, wordt het nog steeds vuiler. De milieudruk in ons land was in 1985 weer bijna anderhalf maal zo hoog als in 1970 (Opschoor, 1989), ondanks een ook in internationaal verband vooruitstrevend milieubeleid. We doen in Nederland ons best, maar dat blijkt niet goed genoeg te zijn.

Milieudruk en Onduurzaamheid

Wij maken ons zorgen om die hoge en oplopende milieudruk. Niet alleen omdat die het leven van steeds meer medegebruikers van het Nederlandse milieu het leven onmogelijk maakt (zoals dat van de otters en de grutto's) en ook niet alleen omdat de kwaliteit van ons eigen leven en welzijn in het geding is (zoals in het geval van ziekte door luchtverontreiniging of verontreinigd voedsel en van stress door congestie), maar vooral omdat het natuurlijk draagvlak voor toekomstige welvaart en toekomstig

welzijn wordt afgekalfd. Wij maken ons 'zorgen voor morgen'. Wij beklagen ons om de betekenis van natuur en milieu als infrastructuur en als welvaartsbron. Het milieu als infrastructuur heeft betrekking op, bij voorbeeld, de kalkbuffers die de verzuring moeten opvangen, het vermogen van de atmosfeer om samen met de

biosfeer de temperatuur op aarde te regelen, de ozonlaag die het aardoppervlak beschermt tegen bepaalde kosmische straling en de regulatie van mondiale biosferische processen door het niet-menselijke leven op aarde. Bij het milieu als welvaartsbron kan men denken aan de voorraden schoon drinkwater en energiedragers, bij voorbeeld vruchtbaar akkerland.

Het natuurlijk milieu biedt tal van diensten of functies aan de mens en de maatschappij. Het biedt een ruimte voor milieugebruik, maar die milieugebruiksruimte is eindig. Uit de opsomming hierboven blijkt dat wij – met de snelle groei van de economie – in Nederland, maar ook mondiaal, de grenzen van die ruimte al hebben overschreden. De risico's daarvan, uitgedrukt in de condities voor 'leven en welzijn' van alle gebruikers van het milieu, zijn bijzonder groot. Onder die gebruikers versta ik:

- onszelf, hier in Nederland, maar ook elders in de wereld;
- onze kinderen en de volgende generaties in het algemeen;
- andere soorten, nu en in de toekomst.

Om een draagvlak voor toekomstige welvaart en kwaliteit van het bestaan van mensen en andere soorten veilig te stellen, is een nieuw beleid noodzakelijk. De milieugebruiksruimte is eindig en moet zorgvuldig worden beheerd als wij er morgen ook nog over willen beschikken. Wij moeten het milieu duurzaam gebruiken, dat wil zeggen zodanig dat het in stand blijft ten behoeve van toekomstige behoeften aan natuurlijk milieu. De huidige milieuvrienden-

delijke economische ontwikkeling daarentegen, vormt een overbelasting van de milieugebruiksruimte.

Als de condities voor leven en welzijn in het geding zijn, als het natuurlijk milieu als draagvlak voor en voeder van menselijke activiteiten en menselijke welvaart wordt bedreigd, dan kan men daarvoor de term *onduurzaamheid* gebruiken. Is ons voortbestaan niet bedreigd en is een redelijk welstandsniveau gegarandeerd, dan zou men al kunnen spreken van *duurzaamheid*. In dat geval zou men zich echter toch nog zorgen moeten maken over de ontwikkeling van de *kwaliteit* van de bestaansvoorwaarden: de *leeftbaarheid* voor mensen en de *overleefbaarheid* voor andere soorten (Opschoor en Van der Ploeg, 1990).

Omdat de markt het, als regelmechanisme ter veiligstelling van welvaart, laat afweten, is milieubeleid nodig dat is gericht op de preventie van milieuvernietiging. Daarmee wordt een zware verantwoordelijkheid gelegd op de schouders van politici die het algemeen belang moeten behartigen, ook als dat belang geen stem of geen stemrecht heeft. Het gaat om een goed leven, niet alleen vandaag, maar ook morgen en weliswaar allereerst voor mensen, maar ook voor andere bewoners van deze planeet. Hier ligt een groot probleem voor alle politieke stromingen, ook voor de sociaal-democratie, omdat het blijkbaar mede gaat om de belangen van anderen dan van degenen die zich politiek of economisch kunnen uiten.

Twee niveaus van duurzaamheid

Op mondiaal niveau wordt gezocht naar ontwikkelingspaden die 'duurzaam'² zijn, opdat er ook morgen welvaart zal zijn en opdat deze dan beter zal zijn verdeeld. De *Wereld Commissie voor Ontwikkeling en Milieu* verstaat onder 'duurzame ontwikkeling' een zodanig geheel van veranderingen in:

- de interacties met natuurlijke hulpbronnen,
- de investeringsstromen,
- de oriëntatie van technologische vernieuwing en
- de maatschappelijke instellingen en structuren, dat de bevrediging van huidige en toekomstige behoeften en aspiraties mogelijk wordt (vrij naar WCED, 1987, p. 46).

Wat 'duurzame ontwikkeling' inhoudt, vormt sinds 1987 onderwerp van intensieve internationale

discussies. Op dit moment wordt een wereldwijde VN-conferentie over duurzame ontwikkeling voorbereid, in Brazilië in 1992. Deze wordt voorafgegaan door een aantal regionale conferenties, zoals die van de ECE (de *Economic Commission for Europe*, waaronder de regio's Europa en Noord Amerika vallen) in Bergen (Noorwegen) in mei 1990. Nederland bevordert actief de voortgang van dit internationale proces en de bewindslieden Pronk en Alders spelen daarbij toonzettende partijen. Maar of dat proces ook werkelijk zal slagen, hangt af van de politieke en economische steun die zal worden gevonden voor de kritische, op duurzaamheid gerichte heroriëntatie van economische processen en verhoudingen in de wereld. Op wereldschaal lijkt wel overeenstemming te vinden over de wenselijkheid van het blijvend kunnen voorzien in de materiële behoeften van mensen (wat je zou kunnen noemen: de 'kale duurzaamheid'). Als je de biosfeer ziet als een huis, dan is het streven naar kale duurzaamheid te vergelijken met zoiets als het in stand houden van tenminste het casco: geen gaten in het dak, geen kieren in de muren, geen betonrot in het fundament.

Maar afhankelijk van het gemiddelde welstandsniveau lijken landen meer of minder bereid zich door die erkende wenselijkheid ook te laten gezegen als dat belangrijke offers – of zelfs maar ombuigingen – vraagt op de korte termijn. Het hemd is nader dan de rok. Ook bij de rijke landen vindt men soms zo'n houding, vaak onderbouwd door ontkenning tegen beter weten in van de problemen van milieudegradatie, of onderbouwd met het drijfzand van een groter optimisme dan verantwoord inzake de mogelijkheid om met technische vernieuwing op de toekomst gerichte oplossingen te vinden. Zo is zelfs het verzekeren van de 'kale duurzaamheid': materiële welstand vandaag en morgen, nog problematisch. Ook in Nederland is het handhaven van die kale duurzaamheid nog niet veiliggesteld.

In Nederland bekommeren wij ons niet alleen om de duurzaamheid in de kale, functionalistische, op welstand gerichte betekenis van het woord, maar denken wij ook aan het bereiken en handhaven van een niveau van milieukwaliteit waarop een redelijke *leeftbaarheid* in de woon/werk- en recreatieomgeving van mensen is gegarandeerd. Bovendien streven wij naar *overleefbaarheid* voor andere soorten. Het Nationaal MilieubeleidsPlan duidt dat geheel óók aan als

1. Dit artikel is een bewerking van een voor het PvdA-congres gehouden Inleiding in februari van dit jaar.

2. Duurzame ontwikkeling wordt vaak geïnterpreteerd als doorgaande groei, terwijl de eigenlijke betekenis is: een

ontwikkeling die ecologisch inpasbaar is. Dat laatste houdt in dat alle relevante hulpbronnen in het natuurlijk milieu per saldo in stand blijven (zie ook de WBS-discussienota, p. 4).

'duurzaamheid', maar het betreft meer een soort 'aangeklede duurzaamheid'. Om de vergelijking van de biosfeer met een huis aan te houden, wordt nu gestreefd naar meer dan instandhouding van het casco alleen: ook de centrale verwarming is in orde, er hangen plaatjes aan de muur en er is comfortabele ruimte voor medebewoners: menselijke en niet-menselijke. Wel staan hier minder auto's voor de deur, worden minder karbonaadjes gegeten, neemt het vliegverkeer af en wordt meer betaald voor onderhoud, isolering, riolering, enz.

Als men uitgaat van de wenselijkheid van zo'n 'aangeklede duurzaamheid', dan wil men – met het NMP en alle andere recente grote beleidsplannen inzake natuur, milieu, ruimtelijke ordening, waterbeheer, etc. – een vermindering van de emissies van verontreinigende stoffen door en in ons land met zo'n 80 procent, een drastische beperking van het grondstoffenverbruik, een daling van de energie-intensiteit in het begin van de volgende eeuw met zo'n 50 procent of meer, en ga zo maar door. Bovendien wil men dat al die zaken op mondiale schaal worden nagevolgd, omdat een milieubeleid alleen in Nederland dwelen zou zijn met alle grote kranen open. Nederland zou dan misschien wel zijn eigen tuintje op orde brengen, maar dat tuintje zou dan toch te zuur beregend worden of onderlopen met zeewater of vervuild grondwater. Dat betekent onder andere dat er meer kennis en kapitaal van Noord naar Zuid zal moeten worden overgedragen dan mogelijk is met de 1,5 procent waar Nederland naar streeft. Het betekent dat dergelijke overdrachten ook van West naar Oost moeten gaan. Het afzien van hulp aan Oost-Europa of het verlagen van onze aspiraties als het gaat om echte ontwikkelings samenwerking, zou betekenen dat het wereldwijde draagvlak voor duurzame ontwikkeling minder groot wordt. Dat moeten wij dus niet doen.

De milieugebruiksruimte van morgen

Zoals gezegd, bestaat er mondiaal en in Nederland een te hoge milieudruk (WCED, 1987; RIVM, 1988). Het economische proces doorbreekt de barrières van de milieugebruiksruimte. Dit dreigt in de komende decennia nog erger te worden. De wereldbevolking zal verdrievoudigen. Deze toename zal zich vooral voordoen in de landen van de Derde Wereld. Als de welstandskloof tussen Noord en Zuid in de komende decennia zou worden gedicht, dan zou alleen al de industriële productie tien tot vijftien keer zo groot moeten worden. Het energieverbruik in 2050 zou, bij een gemiddeld verbruik als van een Italiaan nu, ongeveer twaalf keer zo hoog

zijn als op dit moment. Drie keer zoveel mensen, twaalf keer zoveel (materiële) wensen. Dat kan de biosfeer niet aan.

Wij zullen de milieugebruiksruimte zoveel en zo snel mogelijk moeten vergroten en wij zullen onszelf mondiaal de middelen moeten verschaffen om de economie in het ecologische gareel te houden. Dat betekent dat er sprake zal dienen te zijn van:

1. *Meer welvaart uit minder milieugoederen*: een drastische versnelling in het tempo van technologische ontwikkeling, zodat economische ontwikkeling gepaard gaat met een *decimering* of nog verdergaande *minimalisering* van de verontreiniging en het grondstoffenverbruik per eenheid product.

2. *Meer milieu*: een vergroting van het vermogen van de natuur om leveranties aan de maatschappij te (blijven) doen, door natuurbehoud en natuurontwikkeling te combineren bij het in stand houden en uitbouwen van de essentiële infrastructurele elementen in het natuurlijk milieu.

3. *Beheerst milieugebruik*: de vergroting van het maatschappelijk vermogen om economische processen te sturen, te manipuleren en aan banden te leggen binnen de mogelijkheden van de begrensde milieugebruiksruimte.

4. *Houdbare welvaart*: een verandering in de consumptie- en productiepatronen; selectieve krimp, vooral in het Noorden, zodanig dat de resulterende productieve en consumptieve activiteiten een milieudruk inhouden die veilig binnen de grenzen van het ecologisch inpasbare blijft. Komt deze verandering niet vanzelf tot stand, doordat consumenten en producenten wijs en voldoende milieubewust worden, dan zal zij via volumebeleid moeten worden afgedwongen. Sociaal-democraten noemden dat vroeger sectorstructuurbeleid: de gedachte dat de politiek iets te zeggen had over de aard en de omvang van economische activiteiten. Naarmate de eerste drie punten uit het beleid succesvoller zijn en consumenten en producenten een milieuvriendelijker gedrag gaan vertonen, zal minder gebruik hoeven te worden gemaakt van dit milieupolitieke paardemiddel.

Duurzame ontwikkeling als maatschappelijk project

Het bovenstaande betekent voor de economische ontwikkeling een radicale koerswijziging die alleen maar mogelijk is wanneer sociaal-democratische ideeën en principes worden gerealiseerd op nationale, Europese en mondiale schaal. Dit is een noodzakelijke voorwaarde. Zij is echter pas voldoende wanneer ook de doelstellingen en randvoorwaarden van zo'n sociaal-democratische koers opnieuw wor-

den doordacht vanuit de nieuwe realiteiten waarmee de begrensde milieugebruiksruimte ons confronteert.

De problematiek van de onduurzaamheid van ons huidige economische proces kan worden geanalyseerd in termen van de maatschappelijke, structurele oorzaken ervan. Daarvoor verwijs ik naar Opschoor en Van der Ploeg (1990). Hier zal ik mij beperken tot een analyse van de dilemma's in de sfeer van de resultaten van het economisch reilen en zeilen.

Er zijn drie soorten van dilemma's, die alle kunnen worden omschreven als vormen van onrechtvaardigheid. Allereerst de ons welbekende onrechtvaardigheid van een te scheve mondiale welstandsverdeling. Sociaal-democraten leggen met recht de nadruk op spreiding van inkomen, kennis en macht. Nu blijken ook de vruchten van het milieukapitaal uitermate ongelijk verdeeld te zijn; ook de toegang tot de milieugebruiksruimte dient te worden gespreid. Mensen hebben altijd en overal evenveel recht op milieukwaliteit en op de welvaartsbronnen die het natuurlijk milieu ons biedt. Op dit moment legt een bewoner van het Noorden een tien tot twintig keer zo zware claim op die ruimte dan een Indiër, bij voorbeeld. Dit noopt tot een herverdelend beleid dat, wil het ook preventief zijn, de bronnen van de welvaart, inclusief het natuurlijke kapitaal, rechtvaardig verdeelt.

Verder is de macht over de toegang tot de milieugebruiksruimte uiterst ongelijk verdeeld tussen verschillende generaties. Een verkeerd gebruik van de macht die de thans levende generatie heeft over wat er morgen nog aan milieukapitaal over zal zijn, is een ernstige vorm van onrechtvaardigheid. Duurzaamheid heeft te maken met eerlijkheid tegenover toekomstige generaties, met een rechtvaardige verdeling van de welvaartsbronnen tussen ons en onze kinderen, tussen nu en morgen. Duurzaamheid nastreven betekent bewuste beperking van het huidige milieugebruik om de toekomstige beschikbaarheid van milieukapitaal te garanderen.

Ten slotte het moeilijkste punt, ook voor sociaal-democraten. De milieugebruiksruimte behoort ook aan andere soorten dan de mens. Die soorten zijn soms voor de mens van belang, bij voorbeeld omdat zij ons tot voedsel strekken of een bron vormen van voor ons nuttige materialen. Soms ook zijn zij van belang omdat zij elementen vormen in de regelmechanismen die het verloop van natuurlijke processen op aarde doen verlopen in een voor de mens gunstige richting. Soms ook gaat het om soorten die wij gewoon aardig, leuk of mooi vinden. Maar ik wil

nog een stap verder gaan: ook als die soorten voor ons mensen geen enkele directe materiële of immateriële betekenis hebben, hebben zij recht op medegebruik. En opnieuw is de feitelijke macht over de toegang tot en het gebruik van de milieugebruiksruimte ongelooflijk scheef verdeeld: zij is feitelijk aan mensen alleen toegefallen, en dan bovendien ook nog naar rato van hun economische en politieke positie. 'Aangeklede duurzaamheid' heeft te maken met het toekennen van rechten aan andere levende wezens. 'Aangeklede duurzaamheid' nastreven betekent de bewuste verdere inperking van het huidige milieugebruik als dit ten koste gaat van de kansen op voortbestaan van andere soorten.

Duurzaamheid serieus nemen betekent dus dat wij desnoods afzien van de macht en de mogelijkheden om de materiële welstand van vandaag tot de hoogst mogelijke toppen op te voeren. Niet omdat dat op zichzelf leuk of mooi of goed zou zijn, maar omdat het noodzakelijk is om de volgende redenen:

Ten eerste omdat er ook morgen en overmorgen welstandsmogelijkheden moeten zijn. Morgen omeletten willen eten, houdt immers in dat je vandaag niet al je eieren opeet en zelfs dat je een redelijk stel kippen laat lopen. Een beter milieu is echter ook een *directe* bron van welvaartsverhoging. Omdat deze beide argumenten een beroep doen op het eigenbelang op wat langere termijn, zullen zij geen probleem vormen in een goede democratie, tenzij het politieke bestel even kortzichtig is als het economische.

Ten tweede moeten onze eigen macht en welstand worden ingeperkt ten behoeve van toekomstige generaties van milieugebruikers. Dat vergt een expliciete politieke keuze op grond van een moreel oordeel. Dit geldt ook voor het toekennen van rechten aan andere soorten dan de mens. Aan die soorten moet een eigen claim op milieuruimte worden toegerekend.

De enige vorm van eigenbelang die wij bij een dergelijke politieke keuze hebben, is dat wij dan niet alleen onszelf, maar ook onze kinderen en zelfs andere soorten recht in de ogen kunnen kijken. Je zit toch niet echt lekker in je vel, als je met volle maag en in een bontjas rondrijdt op een ten behoeve van jouw materialisme uitgebeende planeet Aarde.

Het is overigens heel goed mogelijk dat die planeet al is uitgebeend nog voordat onze magen zijn gevuld. Wanneer dat moment komt, kan men verwachten dat onze politieke verwant uit Duitsland gelijk krijgt met zijn cynische regel: *Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral*. Wij moeten dat moment voor ons uitschuiven door het beleid te gaan voeren

dat ik hierboven schetste: uitbouwen van de milieugebruiksruimte, het gebruik van die ruimte beheersen en in duurzame banen leiden, en de toegang tot die ruimte rechtvaardig verdelen.

Partijresolutie en discussienota

De resolutie die het Partijbestuur aan het congres heeft voorgelegd, houdt in dat de noodzaak van een duurzame ontwikkeling uitgangspunt wordt van het nationale en internationale beleid en dat de voorwaarden voor een dergelijke duurzame ontwikkeling binnen één generatie moeten zijn gegarandeerd. Duurzame ontwikkeling is omschreven als een ontwikkeling die in de behoeften van de huidige generatie voorziet, zonder dat dit ten koste gaat van de mogelijkheden voor toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien. De resolutie erkent dat natuur- en milieubehoud 'beperkende randvoorwaarden' vormen, omdat het betrekking heeft op uitputbare welvaartsbronnen. Men verklaart duurzaamheid als doelstelling van 'een andere orde dan de traditionele doelstellingen van het sociaal-economische beleid', welke aan die andere doelstellingen 'niet ondergeschikt mag worden gemaakt'. En: 'blijvende aantasting van natuurlijke hulpbronnen moet worden voorkomen, ook als dat het realiseren van andere doelstellingen moeilijker maakt'. Veranderingen in gedrags- en consumptiepatronen worden verwacht en volumemaatregelen worden niet uitgesloten. Er wordt een samenhang erkend tussen welvaart en welzijn enerzijds, en het respecteren van de eigen functie en waarde van de natuur anderzijds. Op grond daarvan wordt een ecologische structuur bepleit, 'die natuur en landschap, planten en dieren een veilige plaats in onze samenleving garandeert'. Een aantal van de door mij hierboven genoemde begrippen komt hier dus terug, zij het in een soms niet geheel met mijn betoog strokend verband. Ik wil daar graag op ingaan, waarbij ik ook gebruik zal maken van de WBS-discussienota *De ecologische kwestie* (WBS, 1990; hierna: 'Discussienota').

In de Discussienota wordt het standpunt ingenomen, dat duurzame ontwikkeling uitgangspunt moet zijn in het sociaal-economisch beleid. De nota volgt de SER in de gedachte dat duurzaamheid van hogere orde is dan traditionele doelstellingen als economische groei en werkgelegenheid. Economische groei is geen exclusieve voorwaarde voor milieubehoud; een goed milieu is veeleer een voorwaarde voor voortgaande economische ontwikkeling. De nota bepleit het stellen van harde randvoorwaarden aan de economische ontwikkeling en vreest

dat de economische voordelen van een krachtig milieubeleid niet zullen opwegen tegen de offers die het handhaven van die randvoorwaarden zal vergen (p.8). Of er groei zal zijn in de traditionele zin van het woord (groei van het BNP of van het besteedbaar inkomen) zullen wij moeten afwachten; het handhaven van de milieugebruiksruimte staat voorop, aldus de Discussienota.

Dit wordt in de concept-resolutie niet overgenomen – daarin wordt het duurzaamheidsbelang van een 'andere orde' genoemd en gezegd dat het niet ondergeschikt mag worden gemaakt. Nevengeschikt dus? Of weggeschikt? Duurzaamheid dreigt zo te worden bevorderd tot hoger heerlijkheid en aldus in politiek opzicht buiten het spel van de sociaal-economische politiek te worden gemanoeuvreed. Het milieubelang doet zo mee voor spek en bonen. De Discussienota wil echter nadrukkelijk betogen dat er zonder dat milieu geen spek en bonen zouden zijn en dat er dus met prioriteit aan duurzaamheid dient te worden gewerkt (pp. 16-17). Ik meen dat de tekst van de concept-resolutie in de zaken waar het om gaat niet scherp genoeg is.

De Discussienota stelt als eis dat datgene voor vernietiging en uitsterven dient te worden behoed, dat door mensenhand wordt bedreigd (p.6) en dat duurzaamheid een '...niet zuiver op exploitatie gerichte houding tegenover de natuur veronderstelt, waarbij de natuur niet alleen tot haar economische functies wordt herleid' (p.17). De concept-resolutie komt niet veel verder dan begrip voor de waarde van de natuur omdat daarmee onze welvaart en ons welzijn samenhangen. Op die wankele basis wordt het standpunt ingenomen, dat de natuur een veilige plaats in 'onze samenleving' moet worden gegarandeerd. Is het niet eerder omgekeerd? Moet de mens niet veeleer een veilige en rechtmatige plaats in de natuur zoeken?

Ik vind de tekst van de resolutie nogal moeizaam geformuleerd, wat mager ook. Heeft de sociaal-democratie niet meer te zeggen dan dat? Moet er niet wat meer gezegd worden in het licht van de nieuwe ecologische realiteiten? Het lijkt mij wenselijk dat er na het congres een groep komt die probeert een visie te ontwikkelen op solidariteit met toekomstige generaties en met andere soorten. Deze visie zou een stevige basis moeten kunnen vormen voor een politieke afweging van de belangen van de verschillende partijen inzake milieukwaliteit.

Schiphol

Over Schiphol is de Discussienota kort en vaag. Er wordt eigenlijk alleen geconstateerd dat het niet te

verdedigen zou zijn dat, geheel in strijd met het milieubeleid, de milieubelasting van Schiphol zou toenemen, zonder dat die van andere luchthavens zou afnemen. Verder merkt de nota op dat in de discussie rond Schiphol zal blijken wat de uitspraken over de voorrang van milieu boven groei in de praktijk waard zijn (p.9). Ik wil graag een stapje verder gaan. Het is wel duidelijk dat een *Schiphol Mainport* enerzijds meer werkgelegenheid en meer groei in tenminste de regio met zich meebrengt, maar anderzijds hooguit een stilstand wat betreft geluidshinder volgens de huidige (35 κΕ) norm, terwijl de luchtvervuiling voor een aantal componenten drastisch zal toenemen. Dat beeld zal nog verslechteren wanneer we stringenter geluidsnormen toepassen (20 κΕ) conform de Wet Geluidshinder en de praktijk van de Commissie-Milieu Effect Rapportage. En dat, terwijl het NMP een reductie vraagt van de luchtverontreiniging met ruim 50 procent voor NOx en zelfs 70 procent voor CxHy (die beide rond Schiphol straks met drie keer zoveel dreigen te worden uitgestoten) en een stabilisatie van CO₂ (dat straks drie keer zoveel zal worden uitgestoten door *Schiphol Mainport*). Stabilisatie van de milieudruk lukt dus al niet, maar zou bovendien absoluut onvoldoende zijn binnen het streven om Nederland een basis voor duurzame ontwikkeling te bieden. Als wij de milieudoelstellingen voor 2000 of 2015 zien als een koepel waaronder wij willen blijven, dan legt *Schiphol Mainport* een op onderdelen wel heel sterk oplopende claim op de ruimte binnen die koepel (in een bepaald geval zal het nationale aandeel van Schiphol oplopen tot het 36-voudige van wat het nu is!). Als het zijn eigen aandeel in die reductie niet kan realiseren, dan zouden 'Schiphol' en degenen die belang hebben bij uitbouw, moeten nagaan in hoeverre zij in staat zijn elders compensatie te vinden. Dat lukt niet door alleen bij andere vliegvelden te zoeken; het lukt misschien al niet door te zoeken bij andere industrieën in de Noordelijke Randstad. Toch is dat noodzakelijk, gezien de doelstellingen van het beleid. Als daartegen wordt ingebracht dat er toch nationale belangen op het spel staan of dat Nederland toch al scherpere normen stelt dan omringende landen, dan zouden die bezwaren misschien aanleiding zijn om een deel van die compensatie te laten vergoeden uit algemene middelen. Voor de overgrote rest echter zullen Schiphol en de regio toch zelf moeten opdraaien. Het is maar de vraag of dat zal lukken.

Geconfronteerd met die eis en de financiële consequenties die daaruit voortvloeien voor belanghebbende(n), kan men zich afvragen of de uitbreiding

economisch nog wel wenselijk is. Mocht dat zo zijn, dan nog kan men de wenselijkheid van de uitbreiding betwijfelen. Moet niet worden uitgeweken naar geheel andere plekken, bij voorbeeld naar de IJsselmeerpolders? En moet niet worden uitgekeken naar andere vormen van vervoer?

In een Regeringsstandpunt inzake het Plan van Aanpak of varianten daarop, zal moeten worden geëist dat voor dat deel van de milieudruk waarmee *Schiphol Mainport* de tot 2015 gewenste reducties overschrijdt, en dat niet voor algemene rekening komt, compensaties *tor* dat landelijke reductiepad gegarandeerd moeten zijn, voordat verdere stappen worden toegelaten.

Voorts dienen de reële maatschappelijke kosten van een *main port* op een bepaalde plaats in de prijzen van het vliegen tot uitdrukking te komen. Prijzen moeten de waarheid spreken, stelt de Discussienota.

Draagvlak voor duurzaamheid

Er bestaat een groeiend draagvlak voor een scherper milieubeleid, dat natuurlijk mede afhankelijk is van de mate waarin wordt aangesloten bij maatschappelijke (materiële) belangen en bij in de samenleving aangehangen waarden (respect voor 'de natuur' of 'de schepping'). Het is echter ook afhankelijk van wat men ziet dat er beleidsmatig gebeurt. De wil om afval te scheiden neemt toe wanneer men ziet dat er voorzieningen komen en dat met gescheiden opgehaald afval ook iets gedaan wordt. Mensen willen zelf best dweilen mits maar duidelijk is dat er beleidsmatig ook aan de kranen wordt gedraaid.

Tegenwoordig wordt vaak gezegd dat linkse ideeën uit de mode raken en vervangen worden door het 'marktdenken'. De milieuproblematiek plaatst de discussie hierover echter in een nieuw licht (Von Dohnanyi, 1990). Niet alleen omdat het milieuprobleem een politiek probleem is, maar omdat het wel degelijk ook een verdelingsvraagstuk betreft. De PvdA zou de milieuproblematiek niet moeten zien als een lastig probleem dat de meer of minder heldere analyse van de maatschappij vertroebelt. Het milieuvraagstuk vormt de belangrijkste nieuwe uitdaging sinds de jaren dertig.

Vanwege de begrensde mogelijkheden tot uitbouw van de milieugebruiksruimte en de sneller groeiende claims op materiële welstand, zal de duurzaamheidsproblematiek de komende decennia onlosmakelijk verbonden blijven met die van de ongelijkheid op mondiale schaal. Als wij de maatschappij niet alleen aan marktkrachten willen overleveren – omdat daardoor voor ons essentiële waarden niet tot gelding kunnen komen – dan zullen wij

manieren moeten vinden om die waarden op het nationale, maar vooral op de hogere ruimtelijke schaalniveaus, in het geding te brengen (Von Dohnanyi, 1990).

De wil om dit soort wanverhoudingen en misstanden aan te pakken, kan alleen worden gevonden in partijen die een actieve en naar voren tredende overheid, op terreinen waar dat moet en zinvol is, zullen accepteren en dragen. Tevens ligt hier een

uitdaging om die overheid van nieuwe, zelfs nieuw te ontwerpen, gereedschappen te voorzien waarmee die klus geklaard kan worden.

Als een sociaal-democratische partij als de PvdA vanuit haar betrokkenheid bij rechtvaardigheid en spreiding van kansen en macht niet in staat zou zijn dat dilemma van onduurzaamheid en ongelijkheid het hoofd te bieden, welke politieke stroming dan wel?

Literatuur

- Dohnanyi, Klaus von, Europa, de wereldmarkt en de bedreigde politiek; derde J.M. den Uyl-lezing, *Vrij Nederland*, 15 dec. 1990.
- Mansholt, S., Nederlandse boeren in een Europees milieu: naar een duurzame landbouw, in: Commissie Lange Termijn Milieubeleid, *Het milieu: Denkbeelden voor de 21e eeuw*, Zeist: Kerckebosch, 1990.
- Opschoor, Hans, Pleidooi voor een ecocentrische politiek, *Socialisme en Democratie*, 1989, jrg.46, nr. 3, pp. 89-95.
- Opschoor, J.B. en S.W.F. van der Ploeg, Duurzaamheid en kwaliteit: Hoofddoelstellingen van milieubeleid, in: Commissie Lange Termijn Milieubeleid, *Het milieu: Denkbeelden voor de 21e eeuw*, Zeist: Kerckebosch, 1990.
- Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene (RIVM), *Zorgen voor Morgen*, Alphen a/d Rijn: Samson/Tjeenk Willink, 1988.
- Wiardi Beckman Stichting (wbs), De ecologische kwestie, *De Toekomst*, 1990, jrg.4, nr. 3, pp. 3-20.
- World Commission for Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford: Oxford Economic Press, 1987.

Armoede, milieu en sociale gerechtigheid

RAF JANSSEN

*Socioloog en medewerker
Commissie Oriënteringsdagen*

Komt met de aanpak van de milieuproblematiek de volgende bezuinigingsgolf op de armen af? Velen vrezen dat dit inderdaad zo is en hun gevoel voor rechtvaardigheid verzet zich hiertegen. Daarmee doemt een sociale hinderpaal op voor een effectief milieubeleid. Thans wordt allerwege geprobeerd deze klip te omzeilen door het milieubeleid los te koppelen van het inkomensbeleid. Omwille van een voortvarende aanpak van het milieuvraagstuk geldt voor arm en rijk de stelregel: de vervuiler betaalt. Onrechtvaardigheden die hierdoor mogelijk ontstaan, kunnen worden afgezwakt via het inkomensbeleid; het milieubeleid staat daarvan in principe los. Met deze als geruststelling bedoelde ont koppeling van milieubeleid en inkomensbeleid draait de samenleving zichzelf en de armen een rad voor ogen. Effectief milieubeleid vraagt juist om een koppeling met het inkomensbeleid en een rechtvaardig inkomensbeleid heeft meer dan ooit de corrigerende werking nodig van een alomvattend milieubeleid.

Milieubeleid is geen inkomenspolitiek

Eind 1990 organiseerde de Werkgroep 'De arme kant van Nederland' een studiedag over milieubeleid en inkomensverdeling. Uit de gepresenteerde discussiestellingen blijkt grote eenstemmigheid tussen werkgevers, werknemers, milieuvrijwilligers en armoedebestrijders: het milieubeleid dient niet bij voorbaat gekoppeld te worden aan het te voeren inkomensbeleid. Ad van den Biggelaar (1991) van de Stichting Natuur en Milieu verwoordde deze algemene teneur het scherpst: 'Bij de realisering van duurzame ontwikkeling zal het vervuilingbeginsel en niet het draagkrachtbeginsel uitgangspunt moeten zijn. Een rechtvaardiger inkomensverdeling is een inkomenspolitieke kwestie die niet mag worden verstrengeld met het milieubeleid.'

Vanuit de hoek van de Partij van de Arbeid, die van oudsher haar bestaansrecht ontleent aan het strijden voor grotere (inkomens)gelijkheid, klinkt thans eenzelfde geluid door: milieubeleid is geen

inkomenspolitiek. De onlangs verschenen discussienota *De ecologische kwestie* (WBS, 1990) pleit voor een ont koppeling van milieubeleid en inkomensbeleid. Het begin februari 1991 gehouden tweemaal congres van de PvdA

onderschreef dit pleidooi ten volle.

Daarmee is gezegd dat ook de minima hun steentje bij zullen moeten dragen aan het te voeren milieubeleid, zij het dat de ergste pijn daarvan via het te voeren inkomensbeleid moet worden weggenomen. Het gaat, zoals de WBS-nota stelt, om een relatieve ont koppeling: 'De gevolgen voor de lagere inkomensgroepen zullen gedeeltelijk in het inkomensbeleid, maar niet in het milieubeleid zelf, opgevangen moeten worden. Daarbij staat rechtvaardigheid, dus een gelijkblijvende verdeling van koopkracht, voorop.' (WBS, 1990, p.16). In deze stellingname klinkt de opvatting door dat de huidige koopkrachtverdeling rechtvaardig is, zij het dat de verschillen in koopkracht niet groter mogen worden. Veel mensen met een minimum-inkomen, die niet weten hoe ze maand in maand uit de eindjes aan elkaar moeten knopen, zullen zich weinig aangesproken voelen door een dergelijke opvatting van maatschappelijke rechtvaardigheid. Toch is het op zichzelf een stap vooruit dat een sociaal-democratische partij als de PvdA het milieubeleid uitdrukkelijk durft te stellen boven het inkomensbeleid. Het gevaar dreigt evenwel dat beide vormen van beleid getoetst blijven in de traditie van een groei-economie die de natuur louter ziet als een leeg te roven kolonie, zij het dat dit thans zo schoon mogelijk dient te gebeuren. Niet het ont koppelen, maar het blijven koppelen van milieubeleid en inkomensbeleid biedt perspectief om te ontsnappen aan de greep van dit traditionele economische denken en doen. Wat betreft de verhouding op wereldniveau wordt de noodzaak daartoe door de PvdA wél onderkend. Op dat niveau wordt uitdrukkelijk een koppeling gelegd tussen inkomensverdeling en milieubeleid. Minister Pronk van Ontwikkelingssamenwerking verwoordde dat treffend op genoemd congres. Hij

onderstreepte de mondiale topprioriteit van het milieuvraagstuk, maar voegde daaraan toe dat juist socialisten tot taak hebben de ongelijke verdeling tussen Noord en Zuid meer in evenwicht te brengen. In het dagblad *Trouw* van 2 februari 1991 wordt minister Pronk als volgt geciteerd: 'Als de milieugebruiksruimte in de wereld schaars is en de derde wereld heeft te weinig, dan hebben wij te veel. Daarom moeten wij terug. Dat betekent meer ontwikkelingshulp, een ander welvaartsbegrip, materiële soberheid in het westen. En dat betekent een andere wereldwijde ordening van economische machtsverhoudingen. Heel wat fundamenteeler dan de *New Order* van president Bush.'

Op wereldschaal wordt kennelijk wél de noodzaak onderkend van een directe koppeling tussen inkomensbeleid en milieubeleid. Opmerkelijk genoeg heeft dat tot gevolg dat op nationaal niveau met nog meer klem de beleidslijn van de ontkoppeling van inkomensbeleid en milieubeleid onderschreven wordt. In de *Volkscrant* van 2 februari 1991 staat daarvan een treffende illustratie: 'Het verhaal van Pronk was abstract, maar het ging erin als koek. Zijn boodschap maakte de discussie over de inkomensgevolgen in eigen land bijna tot een onbeduidende woordenwisseling. Een congreslid geneerde zich ervoor. "Wat zitten we hier nu te millimeteren over de financiële compensatie voor allerlei bevolkingsgroepen. We weten dat we terug zullen moeten in onze economische groei. We zullen het allemaal merken. Van de wao'ers in de binnensteden tot en met de villa's in Wassenaar."'

Daarmee dient de milieubezuinigingsbui, die de wantrouwende 'minima' reeds eerder zagen hangen, zich concreet aan als pedagogische opdracht voor politici, wetenschapsbeoefenaren en armenbegeleiders: hoe de 'minima' in ons rijke Nederland ervan te overtuigen dat ook zij moeten inleveren voor het milieu? Voordat ook wij ons gewetensvol van die taak gaan kwijten en de armen omwille van het milieubehoud nog wat armer proberen te maken, wil ik in deze uiteenzetting stilstaan bij het maatschappelijke verschijnsel dat de verarming van mensen hand in hand gaat met de verarming van het milieu. Is armen armer maken dan wel de juiste route naar milieubehoud?

De paradox van verdere economische groei

Om armoede, zowel hier als in de Derde Wereld, op te lossen, lijkt voortgaande economische groei logisch en noodzakelijk: als er meer is kan er ook meer worden verdeeld. In de sociale markteconomie van de westerse samenlevingen zijn op die ma-

nier decennialang conflicten verzacht of opgelost. Maar voor de natuur en voor het overgrote deel van de mensen in de Derde Wereld, en de laatste jaren ook (weer) voor veel mensen in de westerse wereld, blijkt voortgaande groei van de industriële economie niet te resulteren in minder, maar juist in meer verarming en bestaansonzekerheid (Janssen, 1990, pp.73-74).

Het geijkte oplosmiddel 'economische groei' dreigt thans niet alleen zijn feitelijke of vermeende werking ten aanzien van armoede te verliezen, maar het vergiftigt sluipenderwijs ook de reeds bijeenvergaarde rijkdom. De zelfrijzende koek die jaar in jaar uit iedereen met een (ongelijk) groter stuk tevreden kon stellen, blijkt niet langer betrouwbaar. In ieders welvaartsportie kan, vandaag nog of anders mogelijk morgen, een vergiftigend element worden ontdekt. De dreigende bestaansonzekerheid die dit ongrijpbare risico met zich meebrengt, maakt dat iedereen in de samenleving stilaan tot het besef komt dat voortzetting van de huidige ongebreidelde economische groei letterlijk een doodlopende weg is. Omwille van het behoud van verworven bezit en zekerheid moet dit inzicht tegelijkertijd worden verdrongen (Beck, 1988, pp.209-255). De hoop van veel armen en de zekerheid van veel rijken blijven afgestemd op een voortzetting van economische groei. Hoewel het besef van het vastlopen van deze groei zich onontkoombaar opdringt, blijft economische groei een categorische imperatief voor onze samenleving. Daarmee is de paradoxale situatie van dit moment getekend: verdere economische groei tast de bestaanszekerheid aan en omwille van behoud van bestaanszekerheid moeten we economisch blijven groeien (Hoefnagels, 1979).

Ecologisch inpasbare groei lijkt de enig mogelijke uitweg uit deze impasse. De hoop wordt daarbij gesteld op het tot ontwikkeling brengen van milieuvriendelijke technieken en het vervangen van milieuvriendelijke productieprocessen door milieuvriendelijke. Dit proces van economische vergroening kan worden gestimuleerd door aan het gebruik van milieu een prijskaartje te hangen. Ook armen zullen in principe deze prijs ten volle moeten betalen: milieubeleid gaat immers boven inkomensbeleid en iedereen moet op zijn of haar persoonlijke verantwoordelijkheid in deze worden aangesproken. Er is veel voor te zeggen de in te voeren milieueffingen zo gestalte te geven dat die persoonlijke verantwoordelijkheid inderdaad bij iedereen ten volle wordt aangesproken. Armoede ontslaat mensen niet van die persoonlijke verantwoordelijkheid, maar bepaalt in veel opzichten wel de mogelijkheden daartoe. Rijk-

dom ontslaat mensen ook niet van die persoonlijke verantwoordelijkheid, maar biedt wel volop mogelijkheden er zich vrij van te kopen.

Het aanspreken van mensen op hun persoonlijke verantwoordelijkheid moet derhalve geplaast worden in zijn maatschappelijke context. Als bijdrage aan zo'n sociale inbedding van de persoonlijke verantwoordelijkheid behandel ik hier twee thema's die in dit verband van belang zijn, te weten de wijze waarop wij welvaart vergaren en de wijze waarop wij die welvaart verdelen.

Het scheppen van natuur

In een studie over de waarde van de natuur pleit de Duitse econoom Hans Immler (1989) voor een ecologische hervorming van economie en samenleving. Hij laat zien hoe de huidige economie haar vervlochtenheid met en afhankelijkheid van de natuur verloochent en juist door die ontkenning de natuur gevaarlijk kan blijven uitbuiten. In plaats van de natuur te blijven plunderen en onze eigen fysieke verarming te blijven beschouwen als sociale verrijking, pleit Immler ervoor de maatschappelijke kracht en de menselijke intelligentie in dienst te stellen van het behoud van en de vormgeving aan de productieve krachten van de natuur, omdat daarmee daadwerkelijke rijkdom wordt geproduceerd. Het negeren van de afhankelijkheid van de natuur en het niet onderkennen van de systematische vernietiging van de natuur, bedreigen ons aller toekomst. Het wel onderkennen van onze afhankelijkheid van de natuur biedt mogelijkheden tot een vrij gebruik van de rijkdommen ervan, mits de grenzen die de natuur aan deze vrijheid stelt, worden gezien en gerespecteerd. Dit houdt in dat de mensen hun economisch en maatschappelijk systeem zo inrichten dat de natuur in stand wordt gehouden in plaats van verbruikt en uitgebuit. Een economie die producten voortbrengt, waartegen de natuur moet worden beschermd, bewijst dat zij niet deugt en fundamentele verandering behoeft: niet de beheersing van de natuur, maar de verdere ontplooiing ervan moet het richtingbepalend kenmerk worden van de productie. De natuur is geen gegeven dat buiten de mens en diens productiesystemen staat; zij wordt er mede door gevormd. De natuur is mede het resultaat van onze eigen economische en technologische activiteiten en is daarmee tevens een belangrijk doel dat aan deze activiteiten zin geeft en er normen aan stelt. Alleen een ecologische wijze van produceren en consumeren garandeert de mensen en hun kinderen bestaanszekerheid en toekomst. In plaats van, een totale industrialisering van de natuur, benadrukt

Immler de noodzaak van een totale naturalisering van de industrie. Dat betekent niet dat de natuur ongerept wordt gelaten of in een reservaat wordt gestopt. Evenmin betekent het dat de ontwikkeling van wetenschap en techniek wordt stopgezet. Het betekent juist een verdere ontwikkeling van wetenschap en technologie, waarbij de tot nu toe gebruikelijke onderwerpende agressiviteit ten opzichte van de natuur plaats maakt voor een verzorgende samenwerking. De industrie kan haar on-natuurlijk en on sociaal karakter afleggen door *bewust* mede gestalte te geven aan de verdere ontwikkeling van de natuur. Nu gebeurt dat op een *ondoordachte* wijze, die het voortbestaan van mens en natuur bedreigt.

Ecologische schaarste en gelijkere delen

Met het duidelijker aan de dag treden van de ecologische schaarste komt de feitelijke werking van de gebruikelijke welvaartsverdeling ook scherper aan het licht en is het heropenen van een discussie over dit vraagstuk actueler dan ooit. De Britse filosoof Keekok Lee (1989, p.280) zet uiteen dat er twee principes zijn op basis waarvan welvaart kan worden herverdeeld: het Robin Hood-principe en het Mattheus-principe.

Het Robin Hood-principe luidt als volgt: van mensen die (meer) welvaart hebben wordt iets weggepakt om het te geven aan degenen die niets of minder hebben. Dit principe werkt opeenhoping van welvaart tegen. Vergaarde welvaart wordt meteen herverdeeld; grotere gelijkheid is het resultaat. Het Mattheus-principe werkt heel anders (Deleeck, 1977).

Herverdeling volgens dit principe vergroot de ongelijkheid: 'Die aan de top zitten krijgen de room; die aan de bodem zitten de droesem' (Lee, 1989, pp.283). Zo staat het ook in het evangelie: 'Aan wie heeft zal gegeven worden en hij zal overvloed hebben; maar van wie weinig bezit zal ook dat nog afgenomen worden.' (Mattheus 25, vers 29.)

Keekok Lee onderscheidt een goedaardige en een kwaadaardige variant van het Mattheus-principe. In de goedaardige variant wordt aan degenen die al veel hebben, ook veel erbij gegeven en aan degenen die weinig hebben, wordt weinig erbij gegeven. In de kwaadaardige variant wordt de welvaart bij degenen die weinig hebben, weggehaald ten behoeve van degenen die al veel hebben. Lee wijst erop dat de kwaadaardige vorm van het Mattheus-principe gedurende de gehele industriële ontwikkeling heeft overheerst, zowel binnen de geïndustrialiseerde landen, als tussen de geïndustrialiseerde landen en de niet-geïndustrialiseerde landen. Slechts een

korte periode na de Tweede Wereldoorlog (1945-1973) heeft binnen de geïndustrialiseerde landen de goedaardige variant van het Mattheus-principe enigszins voet aan de grond gekregen. In die periode heeft iedereen in het Westen geprofiteerd van de gestegen welvaart, zij het in ongelijke mate: degenen die reeds veel hadden, profiteerden meer dan degenen die weinig hadden.

Het Mattheus-principe kon gedurende deze korte periode in de Westerse landen een goedaardige vorm aannemen, omdat de natuur en de Derde Wereld almaar verder werden uitgebuit. De ecologische schaarste en de stijgende kosten van onze welvaart maken dat na 1973 het Mattheus-principe in toenemende mate zijn kwaadaardig karakter terugkrijgt. De inkomensverschillen worden weer groter. Ook in Nederland is sprake van een groeiende tendens tot een tweedeling van de samenleving. In de periode van 1980 tot 1990 gingen uitkeringsgerechtigden meer dan 10 procent in koopkracht achteruit, terwijl de modale werknemer er 7 procent op vooruit ging. In 1970 konden mensen nog rondkomen van een uitkering en bleven zij betrokken bij de samenleving. Thans is het hebben van een uitkering – 90 procent van de mensen met een uitkering zit op minimumniveau – de beste garantie voor armoede; de sociale zekerheid is welhaast een instrument geworden om mensen apart te houden van de gewone samenleving. Het perspectief voor de armen hier in ons rijke Nederland en de armen wereldwijd wordt stelselmatig slechter. Niettemin zullen ook de armen beamen dat de ecologische kosten omlaag moeten. Maar bij de verdeling van de resterende welvaart willen ze Mattheus graag inruilen voor Robin Hood. Die terecht gewenste inruil-operatie moet meegenomen worden in de discussie over de aanpak van het milieuvraagstuk. Dat is uiteindelijk ook in het belang van de rijken.

De actualiteit van een sober socialisme

In het kader van het ecologisch alternatief waartoe de natuur de mensen en hun samenlevingen aanzet, moeten ook de mogelijkheden worden gezocht om het armoedevraagstuk op te lossen. Daarmee worden dit vraagstuk en de aanpak ervan ogenschijnlijk gerelativeerd en ondergeschikt gemaakt aan het in stand houden van de natuur en het menselijk leven. Juist in de ecologische hervorming van de samenleving ligt echter de ontsnappingsroute uit de vertrouwde definitie van armoede als maatschappelijk restprobleem en uit de geijkte aanpak van armoede via verhoogde economische groei en verhoogde druk op mensen zich naar de eisen van deze groei-

orde te voegen. De gehele maatschappelijke organisatie zal zich moeten voegen naar de grenzen die de natuur stelt, omdat deze zich anders tegen de mens gaat keren en daarmee de basis ontnemt aan elk menselijk en maatschappelijk leven.

Het tegengaan van de degradatie van de natuur en het bestrijden van de verarming van mensen zijn een onontkoombaar onderdeel van de ecologische omvorming van de industriële samenleving (Jansen, 1990). De huidige teneur, dat de armen, evenmin als de natuur, moeten worden beschermd tegen de werking van de huidige economische ordening, en evenmin moeten worden geholpen zich te schikken in deze orde, klinkt helaas steeds sterker door in het beleid van sociale vernieuwing en gaat kennelijk ook de boventoon voeren in het te ontwikkelen milieubeleid. Zo'n gebruikelijke aanpak betekent slechts een verdere vervolmaking van de armoedecreatie door deze economische orde. Het huidige maatschappelijke en economische bestel moet zo worden omgebouwd, dat het niet langer de verarming van veel mensen en de gehele natuur als structureel kenmerk heeft. Alleen de logica van de versobering garandeert duurzaam voor iedereen de zekerheid van een goed leven op menselijke schaal en in vrede met de natuur. Het idee van soberheid is namelijk de uitdrukking van het besef dat de werkelijke behoeften van de mens niet oneindig zijn, maar slechts beperkt en dat de schaarste niet relatief is, maar juist absoluut. Er is maar één aarde en daarmee zullen wij het moeten doen. In plaats van anderen, de natuur en uiteindelijk dus ook onszelf, naar het leven te staan bij het najagen van onze ogenschijnlijk nooit definitief bevredigde verlangens, moeten wij leren samen te werken met de enige en eindige aarde waarop wij voor ons (voort)bestaan zijn aangewezen. De ecologische schaarste dwingt tot soberheid en samenwerking. Bij het vergaren van welvaart zal eerst de natuur haar (achterstallig) deel moeten krijgen, opdat haar welvaartscheppende produktiviteit behouden blijft en mogelijk zelfs vergroot wordt. Om een halt toe te roepen aan de mens- en natuuruitbuitende economie van het nooit-genoege, zal de resterende welvaart nationaal en internationaal verdeeld moeten worden volgens het Robin Hood-principe: weghalen waar veel is om te geven waar weinig is. Zo'n verdeling is niet zozeer een ethische, als wel een economische noodzaak. Onze overleving hangt ervan af.

Tot nu toe hebben wij onze welvaart kunnen stoelen op een natuur die ons vriendelijk gezind was. In toenemende mate produceren wij met onze produktie- en consumptiewijze echter een natuur

die ons vijandig gezind wordt en in opstand komt tegen de manier waarop ons welvaartsstreven de natuurproductiviteit ontkent en deze tegelijkertijd op steeds ingrijpender wijze uitbuit. Met pijnlijke en destructieve ingrepen zal de veronachtzaamde natuur de mens en diens samenlevingen tot natuurlijk en sociaal handelen dwingen (Immler, 1989, pp. 313-322). De *homo economicus* – die ter uitvoering van zijn primaire opdracht om zichzelf te vrijken de natuur tot stervens toe heeft veranderd en veel mensen en landen heeft verarmd – zal zich moeten vernieuwen tot een *homo ecologicus*, die uit lijfsbehoud natuurlijk en sociaal zal handelen en zich zal ontplooiën als een altruïstisch egoïst. Zorgen voor het herstel, het behoud en de uitbouw van de productiviteit van de natuur, alsmede andere mensen en landen in staat stellen dat evenzeer te doen, wordt meer dan ooit een dwingende levensnoodzaak. In plaats van *tegen* moet *voor* de natuur worden gewerkt, zowel bij de produktie als bij de consumptie van welvaart. Naast het principe van soberheid voor iedereen vergt dit dichtbij en wereldwijd een verregaande herverdeling van welvaart, opdat ook armen financieel in staat zijn op een natuuropbouwende wijze te produceren en te consumeren. Dat is in het belang van de natuur en daarmee in het belang van de armen en de rijken. Gezien deze noodzaak tot soberheid en altruïstisch egoïsme bieden de sociale markteconomie en het industriële socialisme geen toekomstperspectief, omdat het beide economische systemen zijn die stoelen op de uitbuiting van de natuur en de verarming van grote groepen mensen in de wereld. De ecologische schaarste en de nog steeds heersende armoede hier en elders vragen wereldwijd om de invoering van een sober socialisme, zoals destijds bepleit door utopisten als Charles Fourier (Lee, 1988, pp. 230-278).

Koppeling armoede- en milieuvraagstuk

Pleiten voor soberheid doet veel mensen, met name de 'minima', de wenkbrauwen fronsen. In veler oren heeft soberheid de bijklank gekregen van benepen karigheid, gierige schraalheid of sombere armoedigheid. De primaire betekenis van dit woord is evenwel: het zich onthouden van overdaad of overmaat. Anders geformuleerd betekent dit: het ten volle en vruchtbaar gebruik maken van hetgeen ter beschikking staat (Johnson, 1978). Soberheid krijgt daarmee een positieve betekenis: zuinig zijn op het gebruik van ter beschikking gestelde goederen, niet meer ervan gebruiken dan nodig is, wát gebruikt wordt ten volle gebruiken, iets in waarde houden.

Het betekent allerminst dat uit benepenheid of

gierigheid geen gebruik wordt gemaakt van goederen. Integendeel, zij worden niet half gebruikt, zoals dat regel is geworden in onze verkwistende economie, maar juist ten volle.

Verarming is een ontkend, verdonkeremaand en afgewenteld wezenskenmerk van de maatschappij van overvloed en van de meest behoeftigen in deze maatschappij van overvloed. Met 'meest behoeftigen' bedoel ik de mensen met de meeste behoeften en dat zijn ontegenzeggelijk de rijken. Vanuit die constatering is niet verrijking, maar juist versobering een werkzame strategie om het armoedevraagstuk op te lossen. Soberheid wil daarbij zeggen: alle mensen gelijkelijk in staat stellen om ten volle gebruik te maken van hetgeen de productiviteit van een in haar waarde te laten en te ontwikkelen natuur ons ter beschikking stelt.

Alleen het tot stand brengen van een economie van soberheid kan mens en natuur toekomst bieden en kan armoede, op een manier die de toekomst recht doet, tot een oplossing brengen. Elke oplossing van het milieuvraagstuk die geen afbreuk wil doen aan het menselijk, maatschappelijk en natuurlijk toekomstperspectief moet in het teken staan van het opheffen van armoede onder mensen. Elke oplossing van het armoedevraagstuk die geen afbreuk wil doen aan dat toekomstperspectief moet in het teken staan van natuurbehoud.

Milieubeleid en inkomensbeleid dienen niet ontkoppeld te worden, ook niet relatief ontkoppeld; ze dienen juist steeds absoluter aan elkaar gekoppeld te worden, wereldwijd en ook in Nederland. Die koppeling dient niet alleen betrekking te hebben op de wijze waarop welvaart wordt verdeeld, maar mogelijk nog meer op de wijze waarop welvaart wordt geproduceerd. Daarbij moet met name worden gedacht aan:

- Verkleining van de schaal waarop de economie wordt georganiseerd; decentralisering van de produktie en het richten ervan op direct gebruik in plaats van op verre handel.

- Democratisering van de organisatie van de produktie, waarbij de ons ter beschikking staande grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen zuinig en ten volle worden gebruikt.

- Opwaardering van de (onbetaald verrichte) zorgarbeid en daarmee corresponderend een devaluatie van betaalde arbeid.

- Meer zelfverzorging en eigen arbeid in plaats van professionaliseerde dienstverlening door derden.

Het opbouwen van een systeem van sociale zekerheid, waarin individuele inkomensaanspraken

zijn losgekoppeld van de feitelijke deelname aan betaalde arbeid, is een conditie voor en tegelijk een perspectiefvol gevolg van bovenstaande natuur-noodzakelijke veranderingen. Willen mensen in de hedendaagse Nederlandse samenleving in staat zijn ten volle daaraan deel te hebben en hun verantwoordelijkheid ook voor het milieu te nemen, dan hebben zij daarvoor een geïndividualiseerd inkomen nodig van 1500 gulden schoon in de maand. Milieu-, mens- en diervriendelijke productie en consumptie vragers in onze oneconomische economie doorgaans

meer geld dan het 'normale' produceren en consumeren. In de ecologische samenleving van het sober socialisme, waarin geld een minder centrale rol speelt en waarin met inzet van 'bevrijde' tijd meer dan thans bestaanszekerheid kan worden bewerkstelligd, kan worden volstaan met een basisinkomen dat mogelijk veel lager is dan het huidige sociaal minimum, zonder dat zo'n basisinkomen daarbij fungeert als een afkoopsom voor maatschappelijke uitsluiting.

Literatuur

- Beck, Ulrich, *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag, 1988
- Biggelaar, A.J.M. van den, Milieubeleid en de arme kant van Nederland, in: H. Noordegraaf (red.), *Wie zal dat betalen?*, Delft: Eburon, 1991, pp. 30-44
- Deleeck, Herman, *Ongelijkheden in de welvaartsstaat*, Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel, 1977
- Hoefnagels, Harry, *Vooruitgang zonder groei. Over de noodzaak van een alternatieve toekomst*, Alphen aan de Rijn: Samson, 1979
- Immler, Hans, *Vom Wert der Natur. Zur ökologischen Reform von Wirtschaft und Gesellschaft*, Opladen: West Deutscher Verlag, 1989
- Janssen, Raf, *Armoede of soberheid. De verarming van mens en milieu als nieuwe sociale kwestie*, Utrecht: De Commissie Oriënteringsdagen, 1990
- Johnson, Warren, *Muddling Toward Frugality*, San Francisco: Sierra Club Books, 1978
- Lee, Keekok, *Social Philosophy and Ecological Scarcity*, London/New York: Routledge, 1989
- Wiardi Beckman Stichting, *De ecologische kwestie*. Discussienota ten behoeve van het congres van de Partij van de Arbeid op 1 en 2 februari 1991, *De Toekomst*, jrg. 4, nr. 3, december 1990, pp. 3-17

PDS, quo vadis?

AART HEERING

Historicus, journalist te Rome

Er heerste een gedrukte stemming in het rood met groen aangeklede congrescentrum van Rimini, waar op 3 februari 1991 de opheffing van de *Partito Comunista Italiano* en de stichting van een nieuwe *Partito Democratico della Sinistra* (Democratisch-Linkse Partij) werden bezegeld. Toen de panelen met het symbool van hamer en sikkel werden omgedraaid om plaats te maken voor een vignet met een ecologische eikeboom beperkte de bijval van de 1700 afgevaardigden zich tot een beleefd applaus. De uit de as van de PCI herrezen PDS is dan ook onder een ongelukkig gesternte geboren. Het congres werd overschaduw door de Golfoorlog, die tot verdaging en in-korting noodzaakte en de aandacht van het publiek tot een minimum beperkte, terwijl de beraadslagen volledig werden afgeleid van de transformatie waar het eigenlijk om ging. De plechtigheid van het moment werd bovendien goeddeels bedorven door bittere strijd tussen onderling onverzoenlijke facties. Aan het eind bleek de nieuwe partij zelfs zonder secretaris te zitten, omdat de enige kandidaat, de voormalige communistische leider Achille Occhetto, het statutair vereiste aantal stemmen niet had gehaald. En ten slotte werd buiten de partij Occhetto's dramatische oproep tot progressieve samenwerking met een vrijwel algemene scepsis ontvangen.

Korte idylle

'Gekkenwerk!', brulde Bettino Craxi vanaf de genodigdentribune, toen Occhetto in zijn openings toespraak voor de zoveelste keer, onder het aanroepen van de autoriteit van Zijne Heiligheid de Paus, de terugtrekking van het Italiaanse contingent uit de Golfoorlog eiste. Het was het meest bondige uit het koor van negatieve commentaren, waarmee de communistische metamorfose gepaard ging. De republikeinse partijleider Giorgio La Malfa betoogde in zijn reactie op de rede van Occhetto, dat 'het alternatief nu wel begraven kan worden, omdat op het essentiële punt van de buitenlandse politiek Occhetto het zowel met socialisten als republikei-

nen oneens is'. Volgens Antonio Cariglia, secretaris van de kleine sociaal-democratische partij, 'is de nieuwe PDS niet klaar om te regeren' en is een voort-

zetting van de alliantie met de *Democrazia Cristiana* daardoor onvermijdelijk. Giuliano Amato, vice-secretaris van de PSI, oordeelde schamper, dat 'de DC de ware winnaar van dit congres is geworden. Als dit de partij van het alternatief moet zijn, dan kan de DC nog rustig twintig jaar doorregeren'. De christen-democratische partijsecretaris Arnaldo Forlani verklaarde ten slotte zelfgenoegzaam, dat 'het alternatief uit de stembus zal moeten komen, al lijkt het voorlopig daar nog niet op'¹.

Toch was het door Occhetto in november 1989 aangekondigde transformatieproces aanvankelijk met vrijwel algemene instemming en belangstelling tegemoet gezien. Kranten die beslist niet van communistische sympathieën konden beticht als *La Stampa* (eigendom van Fiat) en *Il Messaggero* (behoorende tot de holding van chemiemagnaat Raul Gardini), schreven uiterst welwillend over de nieuwe koers van Occhetto. De vice-voorzitter van de werkgeversorganisatie Confindustria, Luigi Abete, zei dat 'de bestuurders van de PCI een uitstekende gedachte' hadden gehad². Andere niet-christelijke partijen beoordeelden de door de PCI in gang gezette vernieuwing als een fikse stap op weg naar een doorbraak van de christen-democratische hegemonie en daarmee van Italië's 'geblokkeerde democratie'³. *MondOperaio*, het wetenschappelijk blad van de PSI, schreef in april vorig jaar dat 'nu voor het eerst de communistische politieke stellingname verenigbaar is met het socialistisch reformisme', zodat er eindelijk sprake was van een 'ontspanningsproces tussen de beide partijen'⁴. Lang duurde de prille idylle echter niet. Daarvan getuigden sinds augustus de dagelijkse aanvallen van de socialistische partijkrant *Avanti!* op het 'defaitisme' van de PCI-PDS, alsook de dreigende taal van de socialistische minister van Buitenlandse Zaken Gianni De Michelis, die op 17 januari de communisten voorhield dat het hun 'net zo zal vergaan als Saddam Hoessein!'

Verscheurd

De PDS is in politiek isolement geboren. Voor een deel valt dat terug te voeren op de actualiteit van de Golfcrisis, maar een diepere oorzaak is gelegen in de interne contradictie van de partij die heen en weer wordt geslingerd tussen gematigde en radicale posities en tussen de wens tot verandering en het verlangen om de partijeenheden te bewaren.

Occhetto's voornemen om de PCI te transformeren in een eigentijdse postcommunistische formatie bleek van meet af aan de weerstand op te roepen van een aanzienlijke minderheid (ongeveer 30 procent), die zich als *Fronte del No* luidruchtig teweer stelde tegen de verandering van naam en symbool en de afschaffing van de klassenstrijdgedachte en het democratisch centralisme. Het hele jaar 1990 is de PCI daardoor verscheurd geweest door een richtingstrijd tussen *Si* en *No* en verwickeld in een eindeloze reeks van discussierondes in de afdelingen, bestuursvergaderingen, bijeenkomsten en manifestaties van verschillende stromingen. Twee nationale congressen waren ten slotte nodig om de *svolta* (ommekeer) te bekrachtigen. In maart vorig jaar ging 70 procent van de gedelegeerden akkoord met het *principe* van de naamsverandering, waarna nog eens tien maanden werden uitgetrokken voordat met diezelfde meerderheid ook een naam werd gekozen⁵.

In die tussentijd maakte het door de charismatische oudgediende Pietro Ingrao aangevoerde *Fronte del No* zich sterk door te wijzen op de tekortkomingen in de wel erg rooskleurige toekomstverwachtingen van de partijleider, die zijn initiatief had gepresenteerd als een mogelijkheid om de gestage afkalving van de PCI te keren en de basis van de partij te verbreden. Inderdaad is de door Occhetto voorspelde toestrooming van nieuwe leden en sympathisanten uitgebleven (afgezien van de adhesie van een groep onafhankelijk-linkse intellectuelen, onder wie de strafrechtgeleerde en parlementariër Stefano Rodotà die is verkozen tot voorzitter van de Partijraad van de PDS). De twee met elkander in onmin levende Groene partijtjes (samen goed voor zo'n 5 procent van de stemmen) hebben gekozen voor een hereniging, liever dan op te gaan in de PDS. Van een massale belangstelling van partijloze progressieven of een overloop uit andere linkse partijen was evenmin sprake. Integendeel, bij de gemeenteraadsver-

kiezingen van mei vorig jaar behaalde de PCI het historische minimum van 23 procent en in 1990 verloor de partij 100.000 leden (om daarmee op 1,3 miljoen uit te komen, een half miljoen minder dan in het topjaar 1976). Voorstanders van de *svolta* wezen er trouwens terecht op, dat het effect pas geruime tijd na de oprichting van de PDS echt te meten zal zijn.

Petroleumoorlog

Met de Golfcrisis werd duidelijk waartoe de tweespalt in de PCI-PDS kan leiden. In het kamerdebat over de Italiaanse deelname aan de blokkade van Irak, dat uiteindelijk werd afgesloten met het zenden van drie fregatten naar de Perzische Golf, presenteerde de communistische fractie zich hopenloos verdeeld. Terwijl de gematigde fractieleider Giorgio Napolitano zich voorstander van de interventie verklaarde, wees Ingrao Italië's aanwezigheid in de Golf categorisch af met het nogal gratuite argument, dat 'de vrede alleen door de vrede wordt gered'. Na bemiddeling van de partijleider werd uiteindelijk een weinig bevredigend compromis gevonden. De communistische fractie onthield zich van stemming, maar Ingrao en de zijnen namen daar demonstratief niet aan deel, daarmee de maximaal toegestane inbreuk op de communistische fractiediscipline plegend.

In de daaropvolgende maanden is Occhetto herhaaldelijk voor de ondankbare taak geplaatst om de in beginsel onverenigbare posities van Napolitano en Ingrao te verzoenen. Naarmate de oorlog dichterbij kwam en in de linkervleugel het gerucht van een op handen zijnd schisma steeds luider werd, schoof de partijleider geleidelijk op in de richting van Ingrao, door steeds nadrukkelijker de terugtrekking van de Italiaanse schepen en jachtbommenwerpers te eisen. De PCI stond zeker niet alleen in haar afwijzing van de oorlog, maar ging in haar argumentatie wel beduidend verder dan de elders in Europa onder tegenstanders gebruikelijke pragmatische eisen tot voortzetting van boycot en onderhandelingen. Occhetto gaf aan de communistische opstelling vooral een morele inhoud door a priori 'de gedachte te verwerpen, dat oorlog een middel kan zijn om internationale vraagstukken op te lossen'⁶. Met dergelijke woorden wist de secretaris de radicale vleu-

1. *La Stampa, La Repubblica en Il Corriere della Sera*, 1 februari 1991.

2. Gecit. in *Corriere della Sera*, 30 januari 1991.

3. De term is ontleend aan de politoloog Giorgio Galli, die al in 1966 (*Il bipartitismo imperfetto - Comunisti e demo-*

cristiani in Italia) het uitblijven van een politieke machtswisseling verantwoordelijk stelde voor het gebrekkige functioneren van de Italiaanse democratie.

4. Luciano Vasconi, 'Congresso PCI: Esercizi di socialismo', *MondOperaio* 1990/4, pp. 4-7.

5. De voorgeschiedenis van het congres heb ik eerder behandeld in A. Heering, 'Lenin's weeskinderen', *Intermediair*, 25 januari 1991, pp. 41-45.

6. Uit de openingsrede van het Congres. *L'Unità*, 1 februari 1991.

gel, die zich in zijn verzet tegen de 'petroleumoorlog' overigens ook door ouderwets anti-amerikanisme liet leiden, aan zich te binden en een serieuze scheuring te vermijden. (Op 14 januari, tijdens een bijeenkomst van het *Fronte del No*, verklaarde Ingrao: 'Als we het eens kunnen worden over het fundamentele thema van oorlog en vrede, dan is er veel gedaan voor de samenleving in de nieuwe partij.' Enkele minuten later lanceerde Occhetto vanuit het PCI-hoofdkantoor onder het motto 'Neen tegen Italië in de oorlog!' zijn pacifistische campagne⁷.) Aan het eind van het congres kondigde een kleine groep orthodoxe communisten weliswaar de oprichting aan van een *Partito Comunista d'Italia* (de volledige naam van de PCI in de jaren twintig), maar op meer dan 5 procent van de voormalige PCI-aanhang zal die nostalgische splinter zeker niet kunnen rekenen.

Katholieke massa

De keerzijde van de geredde eenheid is echter dat de linkse samenwerking daaraan voorlopig is opgeofferd. De mogelijke coalitiepartners voor het regeringsalternatief veroordeelden de opstelling van de PCI in de meest scherpe termen en beschuldigden de partij van niets minder dan landverraad, toen deze ook na het uitbreken van de oorlog bij haar standpunt bleef. (Occhetto hield daarop zijn critici voor, dat zijn partij niet alleen stond, maar dat 'wij dezelfde opvattingen huldigen als de Amerikaanse democraten, die in de Senaat met slechts vier stemmen zijn verworpen'⁸, maar vermeldde daarbij niet, dat de Democraten zich sedertdien bij het meerderheidsbesluit hebben neergelegd.)

Medestanders vonden de communisten vrijwel uitsluitend 'aan de basis', onder verschillende groepen pacifisten, waaronder zich vooral katholieke actiegroepen onderscheidden. Dat laatste fenomeen schijnt Occhetto de indruk te hebben gegeven, dat nu eindelijk de tijd rijp was voor de al door Gramsci getheoretiseerde maar nimmer gerealiseerde opening naar de 'katholieke massa'. De partijleider, de partijkrant *L'Unità* en *RAI 3*, het aan de communisten toegewezen derde net van de staatstelevisie, gaven derhalve aan de lopende band blijk van hun warme bewondering voor de paus, aan wie Occhetto zelfs een persoonlijke (maar niet geheime) brief stuurde om zijn instemming te betuigen met

diens oproepen tot vrede. En terwijl *L'Unità* haar vredescampagne voerde onder het pauselijk motto 'De oorlog is een weg zonder terugkeer', kwam in het streng-katholieke weekblad *Il Sabato* voor het eerst een communistische leider uitgebreid aan het woord. Toch is het maar zeer de vraag of de PDS baat zal hebben bij de katholiek-communistische gelegenhedsalliantie. De katholieke activisten, onder wie zich vooral de sociale beweging *Comunione e Liberazione* en haar voormalige leider Roberto Formigoni (tegenwoordig vice-voorzitter van het Euro-parlement) onderscheiden, zijn in de eerste plaats devote volgelingen van Karol Wojtyła, die in kwesties van maatschappelijke en morele aard tot de meest conservatieve vleugel van de christen-democratie behoren. Daar komt nog bij, dat ook de pacifistische gezindheid van de Italianen aanmerkelijk is afgenomen sinds de Iraakse televisiebeelden van het beursgeslagen gelaat van de krijgsgevangen piloot Maurizio Cocciolone op 23 januari de Italiaanse huiskamers binnenkwamen.

Daarentegen hebben verscheidene leden en sympathisanten van de PCI-PDS zich in het openbaar van het officiële partijstandpunt afgewend. Een van de voornaamste 'afvalligen' was Italië's meest vooraanstaande politieke denker, Norberto Bobbio, die tot dan toe een enthousiast *fellow-traveller* van het hervormingsproces van de communisten was geweest. Deze tachtigjarige filosoof distantieerde zich nu echter totaal van hen door op grond van volkenrechtelijke argumenten de Golfoorlog als 'schoolvoorbeeld van een juiste oorlog' te betitelen: 'De oorlog is alleen juist als reactie op een aanvalsoorlog, uiteraard als *extrema ratio*, maar dat was in dit geval evident. Dit op basis van het – eerder nog morele dan juridische – beginsel, volgens welk het gebruik van geweld altijd verkeerd is, behalve in het geval dat geweld wordt gebruikt als antwoord op het geweld van een ander'⁹. Bekende intellectuelen als Antonio Giolitti, Vittorio Foa en Paolo Flores D'Arcais, alle drie als onafhankelijken op de communistische lijst gekozen kamerleden, betogen dat de PDS zich door haar opstelling direct al van de Europese socialistische partijen heeft vervreemd (en dus de aangekondigde toetreding tot de Internationale voorlopig wel kan vergeten). En Lucio Caracciolo, de hoofdredacteur van het politieke magazine *MicroMega* dat een nauwere samenwerking tussen PCI-PDS en PSI be-

7. *La Repubblica*, 20 januari 1991.

8. *L'Unità*, 4 februari 1991. (Uit de slotrede tot het Congres.)

9. *La Stampa*, 19 januari 1991. Evenzo in *Corriere della Sera*, 17 januari 1991, en *L'Unità*, 22 januari 1991. De 'these

van Bobbio' heeft in de Italiaanse pers tot een verhit intellectueel debat geleid, waarin een ruime meerderheid, waaronder verscheidene *filocomunisti*, zich achter de bejaarde leermeester stelde.

oogt, constateerde bitter, dat 'de PCI heeft bewezen, dat zij niet over een regeercultuur beschikt. En het alternatief is verder weg dan ooit tevoren'¹⁰.

Als aanvoerder van de 'sociaal-democratische' vleugel der *miglioristi* (letterlijk: verbeteraars) drong Giorgio Napolitano ten slotte eveneens aan op verzachting van het partijstandpunt. Nadat het parlement op 18 januari vóór de Italiaanse deelname aan de militaire operaties had gestemd, verklaarde hij, dat volgens hem 'nu ook een oppositiepartij als de onze het democratisch genomen meerderheidsbesluit dient te accepteren, en daarom niet langer kan aandringen op de terugtrekking van de Italiaanse schepen uit de Golf'¹¹.

Tijdens het congres kreeg de Golfdiscussie onverwacht een dramatische wending. Nadat Napolitano had laten weten, dat zijn stroming een eis tot terugtrekking van het Italiaanse contingent niet zou steunen, diende Occhetto een motie in, waarin weliswaar werd herinnerd aan het eerder ingenomen standpunt, maar de nadruk lag op een staakt het vuren. Daarop diende Ingrao een amendement in, waarin de 'onmiddellijke terugtrekking' werd geëist, terwijl in een door Napolitano voorgestelde toevoeging juist werd verklaard, dat 'de PDS het niet nodig acht om nogmaals de terugtrekking van de Italiaanse strijdkrachten te eisen, maar in plaats daarvan binnen en buiten Italië nieuwe vredesinitiatieven te ontplooiën'¹². Beide wijzigingsvoorstellen werden met een ruime meerderheid afgewezen, waarna op 4 februari de nieuwe partij haar secretaris kon kiezen. Een formaliteit, dacht iedereen, omdat Occhetto de enige kandidaat was. Maar door een combinatie van technische en politieke factoren liep het anders. Zowel de linkse oppositie als een deel van de rechtervleugel besloot zijn ongenoegen met de gang van zaken te tonen door zich van stemming te onthouden. Desondanks kon Occhetto op een voldoende meerderheid rekenen, ... ware het niet dat van de 530 leden van de pas gekozen Partijraad, het orgaan dat de secretaris van de PDS kiest, er inmiddels 160 naar huis waren gegaan. Als gevolg daarvan kreeg Occhetto tien stemmen te weinig voor de statutair vereiste absolute meerderheid van de stemgerechtigde leden, zodat de nieuwe partij zonder leider haar opwachting moest maken. Vier dagen later kwam aan die situatie een einde, toen

een inderhaast bijeengeroepen Partijraad alsnog Occhetto, die zich aanvankelijk in een opwelling van bitterheid had teruggetrokken, tot secretaris koos. Het incident kan beschouwd worden als een schoonheidsfout, maar het geeft ook duidelijk aan voor welke problemen een partij kan komen te staan in wier borst naast elkaar een 'democratische' en een 'radicale' ziel huizen.

Evangelisch

Toch is het door de Golfoorlog geschapen isolement van de PDS, op zichzelf een tijdelijk verschijnsel. Dat bleek al binnen een maand na het begin van de oorlog, toen Craxi en Occhetto, heel toepasselijk op Valentijnsdag, hun geschillen opzij zetten om een gezamenlijk protest uit te geven tegen de aanvallen op burgerdoelen in Irak. (De overspannen verwachtingen over een nieuwe links-linkse toenadering werden echter drie dagen later al weer beschaamd, toen Craxi liet weten, dat er 'nooit van een front met de PDS' sprake zal zijn¹³.) De gebeurtenissen in de loop van de Golfcrisis zijn dan ook vooral van belang als symptoom van een door het geschipper van de partijleiding gecultiveerde tweeslachtigheid, die het vooralsnog onmogelijk maakt om te voorspellen welke kant de PDS uiteindelijk op zal gaan. Zowel de congresberaadslagen als de uiteindelijk door 86 procent van de aanwezigen gesteunde oprichtingsmotie van Occhetto en 276 andere *compagni* biedt daarvoor weinig houvast. Marco Pannella, de leider van de Radicale Partij, die de overgang naar het postcommunisme overigens altijd positief heeft beoordeeld, komt daarom tot een weinig bemoedigend oordeel: 'Ik vrees oprecht, dat de PDS in haar huidige gedaante niet erg ver zal komen. Als je luistert en probeert te begrijpen, wat Achille Occhetto nu eigenlijk bedoelt met die veelgeroemde "hervorming van de politiek, van de partijen, van de instituties en van de machtsverhoudingen in Italië", dan is dat helaas weinig meer dan gebakken lucht, en daarmee juist het tegendeel van wat we een jaar geleden nog mochten hopen.'¹⁴

Inderdaad biedt het congresdocument¹⁵ weinig houvast. Het begint met een beschrijving van het nieuwe symbool, een 'grote en robuuste boom van links' die door oude en nieuwe wortels wordt gevoed en aan de voet waarvan ook de oude hamer en

10. Gecit. in *La Repubblica*, 23 januari 1991.

11. *La Repubblica*, 26 januari 1991.

12. *L'Unità*, 3 en 4 februari.

13. *Corriere della Sera*, 18 februari 1991. De al jaren door de PSI ten opzichte van de communisten gevolgde 'wisselbadentactiek' heb ik eerder beschreven in A. Heering, 'De meta-

morfose van de PSI', *Socialisme & Democratie*, 1989/9, pp. 282-287.

14. *La Stampa*, 1 februari 1991.

15. 20e *Congresso del PCI. Mozioni, documenti, regolamento. Rimini 29 gennaio - 2 febbraio 1991*, Roma: PCI 1990, pp. 3-7. (Uiteindelijk is onder invloed van de Golfoorlog het congres verplaatst naar 31 januari-3 februari.)

sikkel prominent zijn afgebeeld. De eikeboom verzinnebeeldt 'de doelstelling van met zich zelf en de omringende natuur in vrede levende mensheid. De vereniging van groen en rood wil een boodschap uitdragen van leven, van hoop en van strijd voor de toekomst', luidt de evangelisch aandoende verklaring. De nieuwe partij wordt vervolgens gedefinieerd als 'een democratische en hervormingsgezinde volks- en massapartij, een partij die haar kritiek op de kapitalistische maatschappij niet baseert op abstracte modellen, maar op strijd van alledag die de beëindiging van de ongelijkheid tot doel heeft, welke het gevolg is van uitbuiting en overheersing en van de verdeling van de maatschappij in klassen en sexen, en die streeft naar een waarachtige bevrijding van de mens'. Het marxisme wordt dus afgezworen als leidend beginsel, maar het marxistisch jargon, zij het overgoten met een feministisch sausje, klaarblijkelijk nog niet. In het verlengde daarvan neemt de PDS eveneens afscheid van het hiërarchische organisatie-model: 'De afschaffing van het de-mocratisch centralisme houdt niet alleen de meest ingrijpende breuk in met de traditie van het internationale, maar ook met het Italiaanse communisme'. De PDS, die zichzelf 'onder de krachten schaart die in Europa waarde en inhoud van socialisme en democratie vernieuwen', wil een alternatief bieden voor de door cliëntelisme en corruptie gekenmerkte christen-democratische hegemonie, zoveel wordt wel duidelijk. Maar de concretisering daarvan blijft steken in de herhaling van het adjectief 'nieuw' als betrof het een wasmiddelreclame en nauwelijks nader omschreven vaagheden als 'democratie als doel en middel', 'waarachtige bevrijding en humanisering van de arbeid', 'een hogere visie op de beschaving, de relaties tussen man en vrouw en hun verhouding tot de natuur' en een 'democratische herstelling van de Staat'. (Alleen in dat laatste geval wordt duidelijk gemaakt, dat het onder meer gaat om het oude PCI-voorstel tot regionale autonomie en afschaffing van het stelsel van voorkeurstemmen.) Nu kan men daar natuurlijk bij opmerken, dat een beginselverklaring per definitie niet erg concreet kan zijn en dat Italiaanse politieke verklaringen altijd nogal vaag van aard zijn, maar dat neemt niet weg dat de oprichtingsacte van de PDS zelfs bij benadering geen idee geeft van de richting die de partij op zal gaan.

Typierend is bij voorbeeld, dat de PDS nog geen duidelijk omlinjende gedachten heeft geformuleerd over zoiets fundamenteels als het economisch beleid. In de motie van Occhetto wordt gesproken

over 'een nieuwe verhouding tussen het marktmechanisme en de noodzaak van sturing van productie en sociale ontwikkeling' en een 'breed gevoerde strijd voor de democratisering van de economie', waarmee overigens 'niet de afschaffing van de markt wordt bedoeld'. Verderop heet het nog, dat over 'de onderneming niet bij voorbaat goed of kwaad gesproken' moet worden, maar toch is het begrijpelijk dat de aanvankelijke belangstelling van ondernemerszijde voor de nog op te richten PDS aanmerkelijk is geluwd. Gianfranco Borghini, minister van Industrie in het (post)communistische schaduwkabinet, was zelf kort voor het congres direct bereid om die gereserveerde houding uit de onduidelijkheid van de nieuwe politieke formatie te verklaren: 'Ik kan de voorzichtigheid van de ondernemers wel begrijpen. De overgang is nog niet voltooid en het is nog niet duidelijk waar we uit zullen komen. Dat zal het Congres duidelijk maken. En verder heeft het geen zin om de waarheid te verdoezelen: we moeten nog zeggen, wat voor plaats de vrije onderneming in de cultuur van de PDS zal innemen'¹⁶. Het Congres, dat zal duidelijk zijn, heeft niet de tijd en ruimte gevonden om de door Borghini aangekondigde klaarheid te brengen.

Eenheidsaxioma

Het Italiaanse opinieblad *Panorama* karakteriseerde de koud opgerichte PDS onlangs oneerbiedig als een rommelhoop van tegenstrijdige ideeën en strategieën, 'het Circus Barnum van Achille'¹⁷. Voorlopig is het inderdaad nog onduidelijk wat de PDS zal blijken te zijn, een sociaal-democratie naar Noord-Europees model of een groot Groen Links met ouderwets antikapitalistische trekjes. De Marx-kenner en voormalige communist Lucio Colletti ziet in dat opzicht voor de nieuwbakken partij een duistere toekomst in het verschiet. Een teken aan de wand is voor hem de minderheidspositie van de reformistische vleugel van Napolitano, 'de enige die heeft begrepen dat de redding van links in Italië afhangt van de mate waarin het zich weet te ontwikkelen tot een sociaal-democratische partij die op een lijn kan worden gesteld met de overige linkse partijen in Europa'. Volgens Colletti is de 'ziel' van zowel PCI als PDS nog altijd de 'gevangene van de utopistische en messianistische roeping waarmee zij in het verre 1921 is geïnjecteerd en die weliswaar is veranderd maar niet overwonnen. Vroeger omarmde de partij de mythe van Sovjet-Rusland. Tegenwoordig die van het Zuiden tegen het Noorden van de wereld,

16. *Corriere della Sera*, 30 januari 1991.

17. *Panorama*, 17 februari 1991.

het tot ontologische categorie verheven verschil der sexen¹⁸ en die van het pacifistisch fundamentalisme¹⁹.

Minstens even somber is de politicoloog en columnist Gianni Baget Bozzo. Hij verwacht dat door de stichting van de PDS de kloof die haar van andere linkse partijen scheidt, eerder breder dan smaller zal worden: 'De PCI kon rekenen op een zekere consensus, gebaseerd op de naam van de partij, omdat daarin haar traditie besloten lag. Zodra dat referentiepunt wordt losgelaten, kan het gebeuren dat de partij steeds verder naar links opschuift, door zich aan sociaal steeds marginalere groeperingen te binden. (...) Zonder de Golfoorlog zou de reformistische stroming wellicht meer invloed hebben gekregen. Maar de oorlog heeft alle interne tegenstellingen aangescherpt en de PCI is van een institutionele gedragslijn overgegaan op een oppositionele en daarbij volledig voorbij gegaan aan het regeringsalternatief, dat zij zich aanvankelijk tot doel had gesteld. (...) Ik geloof, dat de PDS zich onvermijdelijk achter het sociaal protest zal scharen. Steeds als zich een probleem voordoet, zal die keuze zich herhalen. Elke keer zal de sociale oppositie het winnen van het regeringsbeleid, zodat de PDS noch met de PSI, noch met de linkervleugel van de christen-democratie de dialoog aan zal kunnen gaan.'²⁰ Baget Bozzo's beeld van een tot eeuwige oppositie gedoemde PDS is misschien wel wat erg somber. De veelzijdige Don Gianni, die ook nog eens priester (zij het geschorst *a divinis*) en socialistisch Europarlementariër is, mag dan ook niet de meest neutrale toeschouwer zijn. Maar in de Golfcrisis heeft de zwaar door het *Fronte del No* geconditioneerde PCI

het door hem al vóór die tijd geschetste scenario exact gevolgd, door zich van haar mogelijke coalitiepartners te vervreemden en terug te vallen op buitenparlementaire groeperingen en katholieke fundamentalisten.

Door afstand te doen van haar identiteit dreigt de voormalige communistische zuil ten prooi te vallen aan een breed en bont scala van actie- en belangengroeperingen, zoals ook met de voormalige CPN is gebeurd, wat een eensgezind en constructief optreden nu niet direct zal bevorderen. Toch zou het zo vurig gewenste (en voor Italië zo wenselijke) alternatief beduidend dichterbij komen, als Occhetto en de zijnen maar een breuk met de radicale minderheid zouden durven forceren. Maar hoewel in theorie de splitsing in een compromisbereide meerderheid en een kleinere getuigenispartij geen onredelijke oplossing lijkt, tenminste niet in een land als Italië, dat net als Nederland een op evenredige vertegenwoordiging gebaseerd kiesstelsel kent, zal het voorlopig zo ver niet komen. Niet alleen historisch gegroeide en persoonlijke banden zouden zo'n beslissing heel moeilijk te verteren maken, maar vooral ook de ideologische en psychologische gehechtheid aan het eenheidsaxioma, die zowel leiding als achterban tijdens de lange, zware factiestrijd ten beste hebben gegeven en die duidelijk maakt dat ook in de PDS de 'vetero-communistische' erfenis nog zwaar weegt.

Mutatis mutandis is Cavours beroemde frase uit 1859 – *Abbiamo fatto l'Italia. Adesso bisogna fare gl'Italiani*: We hebben Italië gemaakt. Nu moeten we de Italianen nog maken – nu ook op de PDS van toepassing.

18. Colletti refereert aan de 'verschilgedachte' van de Franse feministe Luce Irigaray, waar Livia Turco, die in het PCI-bestuur de portefeuille vrouwenzaken beheerde, zich op baseert. Toch is de nieuwe partij in dezen minder dogmatisch dan de PCI van de afgelopen jaren en ook minder dan Colletti suggereert. Aanvankelijk wilden Turco en haar radicale volgelingen de verschiltheorie – vastgelegd in een 'Vrouwencharter', waarin het bestaan van twee sexen niet alleen als de meest wezenlijke, maar tevens als onoverbrugbare tegenstelling wordt gedefinieerd – ook laten opnemen in de

oprichtingsacte van de PCI. Occhetto, die de steun van de vrouwengroep node kon ontberen, ging daarmee akkoord. In de voorbereidingsfase kwam er echter onverwacht verzet van de kant van de vooraanstaande journaliste Miriam Mafai (tegenwoordig PDS-bestuurslid), die de PCI-vrouwen in het linkse magazine *MicroMega* (1990/4) verweet een soort 'feministisch leninisme' aan te hangen. In de loop van de daarop volgende discussie zag de radicale feministische stroming van haar voornemen af, zodat onder-tussen de vrede tussen Turco en Mafai ook weer is getekend. 'Op het 18e

congres van de PCI (1986) is de verschilgedachte als een van de basisbeginselen van de partij aanvaard. Zelf refereer ik er nog altijd aan, maar voor veel vrouwen gaat dat niet op, en de nieuwe partij moet ook voor hen open staan. (...) We zijn in zekere zin rijper geworden en vanuit de fase van de ideologie overgegaan naar die van de politieke definiëring.' Livia Turco, geïnterviewd door Miriam Mafai, in *La Repubblica*, 20 februari 1991.

19. *Corriere della Sera*, 10 februari 1991.

20. *L'Espresso*, 3 februari 1991.

Verbod op euthanasie niet gewenst

In de inleiding van zijn artikel 'De noodzaak van een verbod op euthanasie' (S & D, 2, 1991) beklagt C. Rutenfrans zich erover dat er van een discussie met betrekking tot euthanasie nauwelijks sprake is geweest. Waarschijnlijk heeft hij veel literatuur gemist, dan wel eenzijdig geselecteerd. Daar zou op zich zelf niets tegen hoeven zijn, maar dan moet je je daarover niet beklagen.

Uit het artikel wordt nogmaals duidelijk dat de auteur een fel tegenstander van euthanasie is. Van enige nuancering van zijn standpunt met betrekking tot toepassing van euthanasie onder bepaalde omstandigheden laat hij niet blijken. Integendeel. 'Euthanasie is doden' en daarmee legt de auteur niet alleen de juridische betekenis van euthanasie vast, maar spreekt hij tevens een waardeoordeel uit. Het is dat waardeoordeel dat mensen vaak weerhoudt van reageren omdat het op voorhand vaststaat dat discussie met betrokkenen – die ook Rutenfrans zo graag zou hebben – onmogelijk is: er is maar één waarheid en dat is hun waarheid. Ik heb met spijt geconstateerd dat zo'n eenzijdig artikel gepubliceerd kan worden in S & D. Vandaar mijn reactie.

Authenticiteit

Uit het artikel wordt duidelijk dat de auteur de mondigheid van patiënten onderschat. Het zelfbeschikkingsrecht van mensen is een belangrijk recht. Een beslissing van een ander over mij is veel gevaarlijker dan een beslissing van mezelf over mij, aldus Leenen.

Maar de auteur hecht blijkens zijn artikel meer waarde aan de mening van de beroepsgroepen die bij de levensbeëindiging zijn betrokken, dan aan de mening van de betrokkene (patiënt). Zij kunnen immers de reikwijdte van hun beslissing op het moment van opstellen van een levenstestament niet overzien, ernstig zieke mensen zijn onderhevig aan wisselende stemmingen en van hen kun je niet verlangen dat zij een afgewogen beslissing nemen, en *last but not least* verzoeken om euthanasie zijn vaak het gevolg van gebrek aan verzorging, begeleiding en

menselijk contact, aldus Rutenfrans.

In tegenstelling tot de auteur hecht ik zeer veel waarde aan de mening van de betrokkenen. Er zijn steeds meer jonge mensen die zeer overwogen en

zeer bewust een levenstestament maken. Kwaliteit van het leven staat bij hen voorop. Zij wensen geen ontluisterende situaties mee te maken. Ik geef graag toe dat aan de invulling van het begrip 'kwaliteit van leven' op het moment van het opstellen van een levenstestament een geheel ander verwachtingspatroon ten grondslag kan liggen dan op het moment dat betrokkene ernstig ziek is, dat wil zeggen dat de grens waarop daadwerkelijk om euthanasie wordt gevraagd, verschuiven kan. Maar ik weerspreek ten stelligste de door de auteur geschetste consequenties van een levenstestament, te weten dat een levenstestament onder bepaalde omstandigheden 'wet' is. Een levenstestament kan men alleen beschouwen als een geldige verklaring van de uiting van de wil van de patiënt, indien en zolang en hij niet heeft laten blijken daarop te willen terugkomen. Zolang het leven van de patiënt voor hem waard is om geleefd te worden, kan er van ingrijpen geen sprake zijn: ook niet op grond van een levenstestament zoals Rutenfrans schetst. Die beslissing zal later worden genomen op het moment dat de patiënt laat weten dat het leven voor hem niet verder hoeft.

Aanvaarding van euthanasie kan de discussie tussen arts en patiënt zeer bevorderen. Overigens kan dat alleen als er sprake is van een participatiemodel. Dan gaat het om de authenticiteit van de ander die zelf verantwoordelijkheid kan dragen, zelf kan oordelen en zelf kan beslissen. Het gaat om verantwoordelijkheid van beiden. Om zo ver te kunnen komen zal er veel met elkaar gepraat moeten worden en liefst niet alleen in het laatste stadium.

Het is de angst die mensen doet vrezan: angst voor de ontluistering, angst voor het onbekende. Wat ik nogal eens meemaak is dat mensen – bij wie van een uitzichtloze situatie nog geen sprake is – vaak na zeer lang aarzelen in het gesprek met hun arts euthanasie aan de orde stellen. Als de arts hier

J. H. B. VAN DER MEER

Lid van de Eerste Kamer voor de PvdA

niet negatief of zeer terughoudend op reageert, valt er van deze mensen een last af omdat zij de 'zekerheid' hebben dat de arts bereid is hen te helpen als het zover komt. De arts weet dan wat zijn patiënt in vrijwilligheid te kennen heeft gegeven. Zo'n situatie laat tevens minder ruimte voor beïnvloeding door familieleden. Voor mensen die al ernstig ziek zijn, kan het betekenen dat zij de angst voor een ellendige dood verliezen, wat een positieve uitwerking kan hebben op de levensverlenging.

Door de toenemende mondigheid van de patiënt is de arts niet langer verreweg de machtigste partij en kan men ook niet spreken van een afhankelijkheidsrelatie zoals de auteur dat doet, waardoor men bij de vrijwilligheid van de genomen beslissing een vraagteken kan plaatsen. Er is wel een andere afhankelijkheid van de arts, omdat deze de in vrijwilligheid genomen beslissing inderdaad zal dienen te eerbiedigen.

Volgens Rutenfrans zijn verzoeken om euthanasie vaak het gevolg van gebrek aan verzorging, begeleiding en menselijk contact. 'Cynisch gezegd, brengt men mensen eerst in een uitzichtloze nood-situatie, en vervolgens biedt men hen – door middel van euthanasie – een wel erg macabere mogelijkheid zich daaruit te bevrijden.' 'Mensen in een afhankelijke positie zullen eerder als een last worden ervaren, eenvoudig omdat voor hen de mogelijkheid bestaat om zich op verzoek te laten doden.' Dit type provocerende opmerkingen komt men wel vaker tegen bij tegenstanders van euthanasie. Dit is veeleer de gedachtengang ofwel van een zeer simpele ziel – tot die categorie mag Rutenfrans toch niet worden gerekend – of van iemand die met alle mogelijke middelen en daarmee ook met behulp van onfrisse en onzuivere argumenten de aanvaarding van euthanasie wenst tegen te gaan.

Geen leeftijdsgrens

De auteur verwijt de PvdA niet altijd even fijnzinnig met het euthanasievraagstuk te zijn omgegaan. Als bewijs daarvan geeft hij twee voorbeelden. Ik moet zeggen dat ik de standpunten van zowel Pijkel Schröder als Ineke Haas-Berger onderschrijf, te weten dat een taboe moet worden doorbroken daar waar het om zeer jonge kinderen gaat die geen verzoek om euthanasie kunnen doen – zoals bij de monogolide baby – alsook om de honorering van een verzoek van een minderjarige. Omdat het onmogelijk is om in een reactie op alle punten van kritiek nader in te gaan volsta ik met het volgende. In de praktijk is mij gebleken dat ook zeer jonge kinderen van bij voorbeeld acht jaar, die aan een zeer ernstige

ziekte lijden, vaak een zeer goed besef hebben van de situatie waarin zij verkeren – juist door hun ziekte zijn zij zeer vroeg verstandelijk rijp – en daardoor kunnen zij zeer weloverwogen verzoeken om levensbeëindiging. Ouders zou in die gevallen niet de gelegenheid gegeven moeten worden om dergelijk ingrijpen te beletten. Dat betekent dat de ouderlijke macht wordt ingeperkt. Minderjarigen mogen dan in het recht niet handelingsbekwaam zijn, zij zijn wel beschikkingsbevoegd, zeker als het hun leven betreft. In haar advies stelde de Staatscommissie dat geen leeftijdsgrens gesteld dient te worden, maar dat het verzoek beoordeeld dient te worden aan de hand van de vraag of de patiënt geacht kan worden een weloverwogen keuze te hebben gemaakt en of hij de geestelijke en lichamelijke vrijheid heeft om de draagwijdte van zijn verzoek te beseffen. Dat standpunt werd door de Gezondheidsraad in zijn advies van 26 maart 1987 onderschreven.

Zoals gebruikelijk komt Rutenfrans ook met historische parallellen. Uit wat in het verleden grondig mis is gegaan moeten wij leren, opdat een herhaling daarvan in de toekomst kan worden voorkomen. Dat is op zich zelf een zeer juist uitgangspunt. Gaat het in casu om vergelijkbare situaties? Mariet van Hattum gaf in *NRC Handelsblad* van 14 juni 1986 duidelijk aan waarom een vergelijking met de situatie in nazi-Duitsland in de Tweede Wereldoorlog een discussie over euthanasie thans in de weg staat. Zij schreef: 'Het hier te pas en te onpas bijslepen van "afglijden van normen tot de praktijken van nazi-Duitsland" staat mijns inziens een helder en genuanceerd denken over het probleem van euthanasie in de weg. Wanneer we geen onderscheid maken tussen het op grote schaal, zonder scrupules uitroeien van gezonde mensen en het gewetensvol beëindigen van individueel uitzichtloos lijden, dan maken we ons schuldig aan eenzelfde normovertreding als die we nu juist willen bestrijden.' Aan deze passage heb ik weinig toe te voegen.

Medische exceptie

Rutenfrans plaatst kritische kanttekeningen bij het vervolgingsbeleid door – zoals hij dat aanduidt – Justitie. Aan de hand van een citaat van een voormalig hoofdofficier van Justitie in Rotterdam komt hij tot de conclusie dat als een arts in zijn verslag beweert te hebben voldaan aan de zorgvuldigheidseisen, dit door justitie voetstoots wordt aangegomen. Het artikel 'Euthanasiewetgeving: verder uitstel is ongewenst' van H.R.G. Feber in het *Nederlands Juristen-blad* van 18 november 1989 leidt tot de tegenovergestelde conclusie. Binnen het OM bestaat

volledige duidelijkheid over de criteria op basis waarvan euthanasiezaken tegen artsen mogen worden geseponeerd, aldus Feber. Iedere gemelde euthanasiezaak wordt, al dan niet samengevat, gezien door ongeveer tien leden van het OM! Volgens Feber is het OM in de rol van pseudo-wetgever gedwongen, een rol die het niet waar kan maken, omdat vrijwel uitsluitend sepotwaardige euthanasiegevallen worden gemeld, waardoor de euthanasie in Nederland voor het OM grotendeels ongrijpbaar is. Een strenger vervolgingsbeleid leidt volgens Feber evenwel tot niets, omdat dan het laatste beetje grip op de euthanasieproblematiek verloren zal gaan. Feber komt tot de conclusie dat de kloof tussen het bepaalde in artikel 293 Wetboek van Strafrecht en de *de facto* bestaande medische exceptie zo groot is geworden dat hierin onontkoombaar door nieuwe wetgeving moet worden voorzien.

Als het gaat om wetgeving met betrekking tot aspecten van leven en dood, zijn de problemen die daarbij rijzen voor zowel regering als parlement bijna onoverkomelijk. De gang van zaken rond het in 1984 ingediende initiatief-wetsvoorstel Wessel-Tuinstra is daar een sprekend en teleurstellend voorbeeld van. Ook wetsvoorstel 20 383 zal – terecht naar mijn mening – de eindstreep niet halen. Na de totstandkoming van het regeerakkoord CDA-PvdA in 1989 wordt een nieuwe poging ondernomen om uiteindelijk tot wetgeving te komen. Daarom werd de Commissie-Remmeling ingesteld die een onderzoek onder artsen moest gaan instellen op welke wijze en onder welke omstandigheden euthanasie in de praktijk wordt toegepast. In verband met dat onderzoek is in 1990 een convenant gesloten met de KNMG dat artsen die euthanasie toepassen rechtsbescherming biedt. Maar ook in die situatie blijft het aan het OM voorbehouden om euthanasie te toetsen aan de wet.

De vraag blijft of het mogelijk zal blijken om een algemene regel te formuleren op grond waarvan euthanasie wel of juist niet is toegestaan. Is de beoordeling van euthanasie niet veeleer een beoordeling per individueel geval? Lopen wij met nieuwe wetgeving niet het risico dat de ene abstractie (zoals noodtoestand) wordt vervangen door een andere abstractie, aan de hand waarvan het OM en de rechter ook dan het gedrag van de arts achteraf pas kunnen toetsen? Moeten wij wel zo vreselijk ongelukkig zijn met de huidige situatie, waarin de rechtspraak een aanvulling geeft op de wettelijke bepaling van artikel 293 Strafrecht? Ik geef toe dat het een brevet van onvermogen is dat de politiek er niet slaagt om

een goede wettelijke regeling te maken. Maar daarvan kunnen wij de artsen noch de patiënten de dupe laten zijn. De meldingsregeling die nu is overeengekomen lijkt mij op dit moment het maximaal haalbare.

Voor het OM blijft de mogelijkheid om bij (gerede) twijfel vervolging in te stellen. Zeker in die gevallen waarin euthanasie niet wordt aangemeld, maar ook in die gevallen waarin niet aan alle zorgvuldigheidseisen is voldaan. Tot slot kan aan de rechter om een oordeel worden gevraagd. Als vervolging wordt ingesteld moet er tussen het tijdstip waarop de euthanasie is gepleegd en het moment van vervolging een niet al te lange tijd liggen. Anders haalt dat met name bij de nabestaanden opnieuw wonden open.

Ik vrees dat er bij Rutenfrans onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop een vervolgingsprocedure tot stand komt. Door alles onder de noemer Justitie te brengen, brengt hij geen onderscheid aan in de onderzoeks- en vervolgingsfase. In de laatste fase van de procedure wordt de zaak aan de rechter voorgelegd door het OM. Zelfs als het verbod gehandhaafd zou blijven zoals de auteur wenst, hoeft de rechter er niet in alle gevallen aan te pas te komen. Aan deze rechterlijke toetsing heb ik behoefte als *ultimum remedium*, zoals die gevallen waarin de zorgvuldigheidsnormen niet in acht zijn genomen, dan wel waarin twijfel bestaat of de arts de ingreep heeft gedaan ofwel een verpleegkundige. In beginsel ben ik van mening dat als het handelen van de arts ter discussie staat, dit eerder een zaak is voor het medische tuchtrecht dan voor het OM en de strafrechter.

De noodzaak van een absoluut verbod van euthanasie lijkt mij niet aanwezig en dat is naar mijn mening zelfs niet gewenst. Wel die van de mogelijkheid van toetsen van medisch handelen in geval van twijfel over de wijze waarop en de omstandigheden waaronder euthanasie is toegepast. Deze toetsing zou in de eerste plaats beoordeeld dienen te worden door het medisch tuchtrecht. Als *ultimum remedium* kan na deze toetsing – als er geen enkele twijfel is dat het niet om euthanasie gaat gelijktijdig – het OM worden ingeschakeld om de zaak strafrechtelijk te bekijken, zo nodig een vervolging te doen instellen en aan de strafrechter de zaak ter beoordeling voor te leggen. Zeer noodzakelijk is openheid ten aanzien van het onderwerp euthanasie en duidelijkheid met betrekking tot de in acht te nemen criteria. Dat is in het belang van alle betrokkenen!

B O E K E N

Verkiezingen zonder machtsvraag

Pieter Nieuwenhuijsen bespreekt: P.W. Tops, *Afspiegeling en afspraak, coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)*, 's-Gravenhage: Vuga, 1990

s & D-redacteur Bart Tromp liet zich in dit tijdschrift ooit de snier ontvallen dat de PvdA omstreeks het jaar 1966 een 'brandscherm' had neergelaten. In de beleving van het kader was het er met de partij sindsdien alleen maar mooier en linkser op geworden, aldus Tromp, in een poging het (naar zijn mening) gebrekkige historisch besef in de PvdA op de hak te nemen.

Was 1974 ook zo'n mythisch jaar: ogenschijnlijk een waterscheiding in de PvdA-gemeentepolitiek, maar bij nader inzien toch ook weer niet? De dissertatie *Afspiegeling en afspraak* van de Tilburgse politicoloog P.W. Tops geeft nogal wat voedsel aan deze stelling.

Meer dan gewoonlijk trok in 1974 de lokale collegevorming de aandacht. De PvdA, daarin bijgevallen door de andere partijen links van het midden, probeerde in dat gemeentelijke verkiezingsjaar de collegeformatie volgens nieuwe spelregels te doen verlopen. De afspiegelingsgedachte, die bepaalde dat elke politieke fractie wethouderszetels toekwamen naar rato van het aantal raadszetels, werd in dat jaar 'officieel' ingeruild voor een meer politiserend en polariserend, want op meerderheidsvorming geënt, model. Officieel, want een partijcongres had het een jaar eerder zo gewild. Niet rekenkunde, maar politieke verwantschap

moest voortaan bepalend worden voor de samenstelling van het college van B en W. Net als in het landsbestuur zou voortaan ook in gemeenteraden (en provinciale staten) sprake moeten zijn van een regerende meerderheid en een opposerende minderheid. De breuk met het verleden verliep in de praktijk overigens abrupter dan met de congresresolutie (waarin een stap voor stapbenadering werd bepleit met een meerderheidscollege als eindpunt) was beoogd. In menige grote en middelgrote stad (en in het provinciaal bestuur van Groningen) koos de PvdA in 1974 terstond voor de meest verregaande variant en werden meerderheidscolleges van progressieve signatuur gevormd.

Reageerde het progressieve kamp welhaast euforisch op deze ontwikkeling, voor confessionelen en liberalen waren de druiven zuur. In gemeenten waar zij soms jarenlang in eendracht en harmonie met de PvdA hadden samengewerkt, zagen zij zich nu plotseling in een oppositierol gedrongen. Het behoeft geen betoog dat de nieuwe strategie van de PvdA in de gemeenten niet bevorderlijk was voor de partijpolitieke verhoudingen (in die jaren toch al op de proef gesteld door het optreden van het extra-parlementaire kabinet-Den Uyl). Tops geeft in zijn dissertatie een bloemlezing van de woedende reacties uit confessionele en liberale hoek, waarbij de kwalificatie 'botte machtspolitiek' nog een van de meer vriendelijke teksten was.

Gezien het gerezen verschil in opvatting kon nauwelijks nog sprake zijn van een dialoog tussen links en rechts. Tops vergelijkt het politieke spel uit die jaren

INHOUD

Pieter Nieuwenhuijsen over dissertatie P.W. Tops, Oda van Cranenburgh over EVS-publicatie *Trek het recht*, Jenno Witsen over WRR-rapport *Van de stad en de rand*, H.A. van Stiphout over A.P. Oele.

B O E K E N

met een wedstrijd tussen een rugby- en een voetbalteam: beide teams spelen de bal, maar doen dat volgens totaal verschillende spelregels. Hielden confessionelen en liberalen vast aan de traditionele spelregels van de pacificatiepolitiek, met haar nadruk op evenredigheid, depolitisering, zakelijkheid en geheimhouding, het was hen enigermate ontgaan dat de progressieven deze inmiddels hadden ingeruild voor een andere logica, ingegeven door de democratiseringsbeweging van de late jaren zestig, die de roep had doen ontstaan naar een sterkere band tussen kiezer en gekozenen. En door de veranderende opvattingen over gemeentepolitiek, waarbij het grootschalige type stedelijke planning (grootse reconstructies, verkeersdoorbraken, als onherbergzaam ervaren hoogbouw) van de jaren vijftig en zestig plaats moest maken voor inspraak en een meer conserverende ruimtelijke ordening: begrippen als behoud, kleinschaligheid, geborgenheid en stadsvernieuwing stonden voortaan centraal. Als de linkse partijen elkaar op een dergelijk vernieuwend programma konden vinden, waarom dan nog plaats ingeruimd voor toch maar als rem fungerende rechtse partijen?

Coalitietheorie

Nu de mythe. Wie uit de voorgaande schets van veranderende politieke zeden mocht afleiden, dat het jaar 1974 een breuk betekende met de afspiegelingstraditie komt bedrogen uit. Onderzoek in 123 gemeenten naar de gang van zaken per verkiezingsjaar sinds 1946 leerde Tops dat landelijk gezien er in het 'revolutiejaar' 1974 maar weinig veranderde. Het percentage afspiege-

lingscolleges bedroeg in dat jaar, waarin de politisering een hoogtepunt bereikte, nog altijd 68 procent, slechts vier procent minder dan de gemiddelde score (72) over de door Tops onderzochte periode 1946-1986. In 1978 steeg het percentage afspiegelingscolleges trouwens alweer naar 78, om in 1982 zelfs een piek van 83 te bereiken. Nog een ontmythologiserend cijfer: het laagste percentage (64) viel te noteren in het jaar 1958, toen verzuiling en pacificatiepolitiek zich nog op een hoogtepunt bevonden.

De cijfers leren dat de politiserings- en polarisatiestrategie van de PvdA niet of nauwelijks afbreuk heeft gedaan aan de dominantie van het afspiegelingscollege. Met zijn dissertatie heeft Tops zich tot taak gesteld een verklaring voor dit opmerkelijke verschijnsel te geven. De klassieke pacificatietheorie (waarin begrippen als evenredigheid, lijdelijkheid en depolitisering centraal staan), biedt die verklaring maar voor een deel, meent hij. Zo valt aan de hand van de pacificatietheorie moeilijk te verklaren waarom afspiegeling toch de dominante collegevorm bleef in een tijd (de jaren zeventig), waarin de klassieke pacificatiepolitiek volop op zijn retour was, gezien de teruggang van de verzuiling en de afnemende kiezerstrouwen. Er moeten dus andere mechanismen een rol spelen, en de promovendus tracht deze op het spoor te komen via de coalitietheorie. Opbrengsten en kosten gelden hierbij als verklaring voor het coalitiegedrag.

Dit spoor volgend stelt Tops vast dat factoren die een maximaliserend of polariserend gedrag bevorderen in het Nederlandse

lokaal bestuur zwak zijn ontwikkeld of zelfs geheel afwezig zijn. Het burgemeestersambt bij voorbeeld, in andere democratieën in de regel de hoofdprijs bij de gemeentelijke verkiezingen, staat in Nederland geheel buiten de stembusstrijd en de coalitie-onderhandelingen. Nederland kent immers, als een van de weinige parlementaire democratieën, een door de Kroon benoemde eerste burger. Stond deze prijs wel op het spel, dan zouden politieke partijen sterker geneigd zijn coalitie-afspraken te maken, gericht op meerderheidsvorming (zoals bij voorbeeld de praktijk in België laat zien). Door het ontbreken van een strijd om het burgemeesterschap vormen bij ons de wethouderszetels de hoofdinzet. Omdat het zwaartepunt van het bestuur steeds meer bij het college is komen te liggen, is dit wethouderspluche inderdaad fel begeerd. Zozeer zelfs dat de vrees om buiten het college te belanden op voorhand tot behoedzaamheid maant en dus als een rem werkt op maximaliserend gedrag. De lokale politieke cultuur in Nederland is nu eenmaal zeer op besturen ingesteld, oppositie voeren wordt door de meeste politieke partijen als hoogst onaantrekkelijk ervaren.

De praktijkervaringen met de meerderheidscolleges die wel dank zij maximaliserend gedrag (van de PvdA) tot stand kwamen, konden evenmin een stimulans betekenen. Spectaculaire mislukkingen als in Amsterdam (1976) en recent nog in Den Haag (1989) moeten ook binnen de PvdA velen kopschuw hebben gemaakt voor de vorming van meerderheidscolleges. Daarbij kwam nog dat de politieke ontwikkelingen in de jaren zeventig en tachtig al

B O E K E N

evenmin bevorderlijk waren voor een verdere polarisatie van de lokale verhoudingen. De polarisatiestrategie stond immers in het perspectief van een zich verder ontwikkelende progressieve samenwerking en een voortgaande afbrokkeling van het confessionele midden. Beide ontwikkelingen hebben zich niet doorgezet, sterker: met de vorming van het CDA zou het confessionele midden zich krachtig herstellen (zo goed als ook van de terugkeer van D66 op het politieke toneel een matigende werking zou uitgaan).

Dit alles miste zijn uitwerking natuurlijk niet op de PvdA-strategie. In de (landelijke) gemeenteprogramma's van de partij werd gaandeweg de voorkeur voor meerderheidscolleges genuanceerd en afgezwakt. In het programma van 1990 zal men zelfs tevergeefs zoeken naar ook maar een voorzichtige uitspraak in deze richting, en daarmee is de PvdA-opvatting op dit punt gelijkgeschakeld aan die van CDA en VVD. De controverse van weleer lijkt met het jongste sociaal-democratische gemeenteprogramma geheel en al begraven.

Financiële afhankelijkheid

Tops heeft met zijn dissertatie een aantal mechanismen en samenhangen zichtbaar gemaakt, die ons de lokaal-politieke geschiedenis van de afgelopen twintig jaar beter doen begrijpen. In de perceptie van lokale politici loont maximaliserend gedrag bij de collegevorming kennelijk onvoldoende. Wie wel eens betrokken is geweest bij college-onderhandelingen, zal kunnen beamen hoezeer de door Tops gesignaleerde vrees om buiten het college te belanden het coalitiedrag dicteert.

De Nederlandse lokale politiek is altijd doortrokken geweest van een 'bestuurlijke' houding en een daarbij horende hang naar consensus. Tops citeert in dit verband nog eens de dissertatie van de bestuurskundige H.A. Brasz (1960): *De politiek dringt in het Nederlandse gemeentelijke bestuur niet zo ver door als elders wel het geval is*. Buitenlandse waarnemers willen zich nogal eens verbazen over de meest opvallende vruchten hiervan: het unicum van de niet-gekozen burgemeester en de bestendigheid van het afspiegelingscollege.

Het meest in het oog springende voordeel van dit lokaal-politieke systeem is zijn stabiliteit. Ingrijpende veranderingen of impopulaire maatregelen kennen per definitie een breed politiek draagvlak. Traagheid van besluitvorming en het ontbreken van een heldere, geprononceerde beleidsrichting kunnen als (mogelijke) nadelen worden genoteerd.

Uit politiekdemocratisch oogpunt is ook een minder positief oordeel mogelijk. Tops zelf spreekt van een *eigenaardig* systeem, waarin *aan enkele vanzelfsprekende voorwaarden voor het functioneren van politieke democratie niet of nauwelijks is voldaan*. Als een breed basis-college al min of meer op voorhand vaststaat zal de stembusuitslag niet veel aan de bestaande machtsverhoudingen veranderen. Lokale verkiezingen zijn verkiezingen zonder machtsvraag. Programma's en beleid van de politieke partijen zijn bovendien weinig strijdbaar, getuige de vaststelling van Tops (die zich hierbij baseert op voorhanden zijnd onderzoek) dat het voor het feitelijk lokaal beleid weinig uitmaakt of nu de PvdA, het CDA of de VVD de dominante lokale

politieke kracht is. Kon het daarom verrassen dat vorig jaar maart, toen de gemeentelijke stembusstrijd nu eens niet werd beheerst door de landelijke politiek, prompt veertig procent van het electoraat thuis bleef? De bewering van Tops dat het lokaal-politieke systeem, hoewel eigenaardig, op de een of andere manier toch wel 'werkt' – van massale onvrede zou immers geen sprake zijn – vindt in elk geval geen steun in dit diepterecord van 1990.

Geschrokken van de lage opkomst proberen nu sommige gemeentebesturen onder de vlag van 'bestuurlijke vernieuwing' de geschonden relatie met de kiezer te repareren. Referendum en versterking van de positie van de raad (ten opzichte van het college) zijn daarbij favoriete programmapunten. Een wezenlijker bijdrage tot reanimering van de lokale democratie valt evenwel te verwachten van de gekozen burgemeester, zoals de praktijk in België al laat zien. Ook daar benoemt de Kroon weliswaar de burgemeester, maar de gemeenteraad draagt daartoe een eigen kandidaat voor; deze kandidatuur is het resultaat van coalitievorming. In België is het meerderheids- of coalitiecollege dan ook veel normaler dan in Nederland en blijken ook de gemeenteraadsverkiezingen minder kwetsbaar voor nationalisering dan bij de noorderbuur.

De kans op een grondwetswijziging die een gekozen burgemeester mogelijk maakt, is te onzent overigens vooralsnog uiterst gering. Maar zelfs als hierop uitzicht wordt geboden, wacht de lokale democratie een tweede formidabele hindernis (die Tops merkwaardigerwijs niet noemt),

B O E K E N

en wel de financiële afhankelijkheid van politiek en ambtelijk Den Haag. Het egalitaire karakter van de Nederlandse verzorgingsstaat minimaliseert de eigen beleidsruimte voor lokale overheden. De vrees van maatschappelijke pressiegroepen voor lokale differentiatie weegt politiek doorgaans zwaarder dan de bestuurlijke voordelen van decentralisatie. Maar behalve aan beleidsvrijheid ontbreekt het de lokale overheden ook aan eigen financiële middelen. Het zogeheten eigen belastinggebied van de gemeenten is internationaal vergeleken uitzonderlijk gering in Nederland. Een discussie over de voor de kiezer zo belangrijke vraag naar de verhouding tussen nut en offer valt in de Nederlandse gemeenten daardoor vrijwel niet te voeren. Ligt hier niet de diepere oorzaak van de door Tops gememoreerde geringe beleidsmatige verschillen tussen rode, christen-democratische of li-

berale gemeenten? Waar lokale overheden zo afhankelijk zijn van de voorschriften en vleespotten in Den Haag zullen de lokale belangen (in casu het meeëten uit de staatsruif) al gauw de lokale geschillen overstijgen.

Gekozen burgemeester, referendum, lokale televisie, het kan allemaal bijdragen aan versterking van de lokale democratie. Of de bestendigheid van het afspiegelingscollege erdoor zal worden doorbroken staat evenwel te bezien, gelet op de heersende centralistische bestuurlijke verhoudingen. Men mag er gevoeglijk van uitgaan dat het afspiegelingscollege dominant zal blijven, zolang die verhoudingen zich niet drastisch wijzigen.

Tijdelijke uitzonderingen op deze ijzeren regel blijven niettemin mogelijk. De inbreuk op 'het bestel' in de jaren zeventig kon niet los worden gezien van maatschappelijke bewegingen in die

periode, die een andere stadspolitiek eisten. Waar de PvdA deze eisen vertaalde in haar politiek programma kwam de afspiegelingsgedachte onvermijdelijk onder druk te staan. Naarmate deze politieke eisen ook bij andere partijen gemeengoed werden, verviel evenwel de noodzaak van meerderheidsvorming.

Of zich binnenkort weer zo'n scherpe breuk met gevoerd beleid aftekent, moet worden afge wacht. Wie weet gaat de ecologische kwestie, waaraan het PvdA-congres onlangs een opmerkelijke resolutie heeft verbonden, in de jaren negentig fungeren als (tijdelijk?) breekijzer in het bestel. Dit bestel prikkelt de politieke verbeeldingskracht nu eenmaal niet, die prikkels moeten van buiten komen.

PIETER NIEUWENHUIJSEN
is hoofdredacteur van het weekblad
Binnenlands Bestuur



Inflatie van mensenrechten

Oda van Cranenburgh bespreekt: Evert Vermeer Stichting, *Trek het recht! Beleidsprogramma mensenrechten, ontwikkeling en democratie in Noord-Zuid perspectief*, Amsterdam: EVS, 1990, 183 pp.

Met het verschijnen van de bundel *Trek het Recht* in november 1990 werd het speerpuntprogramma mensenrechten van de Evert Vermeer Stichting afgesloten. De bundel bevat bijdragen over verschillende aspecten van

het thema, maar onderscheidt zich vooral van de eerder verschenen bundel *Mensenrechten: voor armen weggelegd?* door de toevoeging van een uitgebreid beleidsprogramma.

Doelstelling van het boek is, aldus de Inleiding van Ruysse-naars en Van de Ven, een analyse te geven van de samenhang tussen mensenrechten, democratie en ontwikkeling: 'Het totaal van mensenrechten ... geeft inhoud en richting aan de kwaliteit van het ontwikkelingsproces.' (p. 8.) De politieke burgerrechten moeten fungeren als *hoeders van de democratie*; de internationale men-

senrechtenverdragen, waarin ook de sociale en collectieve rechten zijn vastgelegd, vormen *het wenkende perspectief* en ten slotte is er aandacht voor recht 'dat valt te halen'. Een poging is gedaan het krachtenveld te schetsen dat wordt gevormd door de verschillende actoren die betrokken zijn bij de bevordering van de mensenrechten: het openbaar bestuur van de staat, de elites, de midden-groepen, de armen en zij die zich inzetten voor kwalitatieve verbetering van het ontwikkelingsproces en de lotsverbetering van de armen. De laatste twee groepen vormen de 'tegenbeweging' die,

B O E K E N

zoals uit de diverse bijdragen blijkt, een belangrijke rol vervullen in de strijd voor de mensenrechten.

In het hoofdstuk 'Het recht op een menswaardig bestaan' (Von Hebel), wordt bijzondere aandacht besteed aan het recht op participatie. Het recht in het algemeen vormt een bron van participatie, bij voorbeeld door de vrijheid van meningsuiting en vergadering te garanderen. Von Hebel stelt echter dat deze bron van participatie, ook een recht op participatie impliceert: alle betrokkenen bij een project hebben het recht bij de besluitvorming een rol te spelen (pp. 25 en 33). Deze formulering gaat mijns inziens te ver. Het betoog suggereert dat het 'recht op participatie' zelfs inhoudt dat de belangen van ieder moeten meewegen. Aan deze brede interpretatie van mensenrechten kleven fundamentele problemen, zoals hierna aan de orde zal komen.

In het hoofdstuk 'Mensenrechten voor vrouwen' (Blankhart en Swart) komen de specifieke problemen van vrouwen aan de orde en de wenselijkheid dat hun belangen beter worden gewaarborgd in ontwikkelingsprocessen. Het recept is autonomie voor vrouwen (een begrip dat inmiddels zijn weg naar de regeringsnota heeft gevonden) om praktische en strategische 'gender-belangen' (in casu de belangen van vrouwen) te waarborgen. Dat 'autonomie' in de mode is, is duidelijk, maar hoe de auteurs zo zeker kunnen weten, dat in de zeer verschillende omstandigheden in ontwikkelingslanden 'autonome organisatie' van vrouwen beter is dan geïntegreerde belangenbehartiging, is mij onduidelijk.

In het hoofdstuk 'Mensenrechten: een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling of andersom?' (Dijkstra) wordt vooral gepleit voor duurzame ontwikkeling in tegenstelling tot een op groei gerichte strategie. Duurzame ontwikkeling wordt een voorwaarde voor de verwezenlijking van mensenrechten. Het begrip *mensenrechten* omvat hier 'het recht op een leefbaar milieu' en 'duurzame ontwikkeling'. Voor de auteur zijn deze rechten onbetwist (p. 62). Het betoog is typerend voor de brede uitleg die in de bundel aan mensenrechten wordt gegeven. Hoewel ik de wenselijkheid van duurzame ontwikkeling ten volle kan onderschrijven, wil ik een vraagteken plaatsen bij de benoeming hiervan als mensenrecht.

In deel B van het boek worden enkele groepen nader belicht, te weten kinderen, migrantenvrouwen en vluchtelingen.

Deel C vormt het beleidsprogramma, waar de analyse in beknopte vorm wordt weergegeven en concrete aanbevelingen voor het beleid zijn geformuleerd. Dit vind ik het sterkste deel van de bundel. Het is strakker geredigeerd en bevat specifieke en concrete beleidsaanbevelingen voor het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. Bevordering van de mensenrechten moet een belangrijke plaats krijgen, meer dan tot nog toe het geval is geweest. De voorkeur wordt gegeven aan een positieve benadering in tegenstelling tot het toepassen van ultieme (negatieve) sancties bij schendingen van mensenrechten.

Norm en werkelijkheid

Het is een goede zaak dat binnen de EVS een serieuze discussie

heeft plaatsgevonden over mensenrechten en democratie in ontwikkelingslanden, een onderwerp dat in het verleden nogal eens in de schaduw stond van de veronderstelde prioriteit van 'ontwikkeling'. De mensenrechten moeten volgens het beleidsprogramma betrokken worden bij overwegingen over de aard en omvang van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Ontwikkeling zonder respect voor de mensenrechten mag niet meer.

Maar hoeveel is er precies gebeurd sinds het belang van de burger- en politieke rechten in *Opstaan tegen Armoede* werd benadrukt? De wending die in deze bundel wordt gemaakt, betreft de uitleg die aan mensenrechten wordt gegeven. Er wordt gesteld dat de mensenrechten ontwikkeling en democratie met elkaar verbinden: 'zonder democratie is ontwikkeling zoals gedefinieerd in de mensenrechten niet denkbaar...' (pp. 8-9, curs. OvC).

Hier blijkt de gedachtenvorming in de bundel problematisch. De redenering is hier en daar tautologisch, omdat het begrip *ontwikkeling* onderdeel van de gehanteerde definitie van mensenrechten. *Mensenrechten* worden gelijkgesteld aan 'democratie' en 'ontwikkeling'. De bijdragen impliceren dan ook dat 'ontwikkeling' zonder respect voor mensenrechten niet mogelijk is.

Men wil de onderscheiden soorten mensenrechten, de klassieke burgerrechten (vrijheidsrechten), de sociale rechten en de derde generatie 'collectieve rechten' als één geheel zien (zie onder meer pag. 129). Dat de sociale en zogenaamde *collectieve* rechten een specifiek karakter hebben, wordt wel onderkend (zij zijn 'promotionele rechten' en hou-

B O E K E N

den voor de staat meestal slechts een inspanningsverplichting in), maar heeft mijns inziens niet geleid tot een voldoende doorwrochte en kritische standpuntbepaling.

Vele van deze rechten zijn niet afdwingbaar – de afstand tussen norm en werkelijkheid is vaak groot. In de Inleiding en in verschillende bijdragen wordt dan ook gewezen op de tekortkomingen in de werkelijkheid. Van een recht 'dat valt te halen' is dus niet altijd sprake. Dit wordt echter vooral geweten aan gebrekkige procedures. Daarom is 'verdere versterking van het internationale bouwwerk van de mensenrechten' nodig (pp. 17 en 129). Het probleem van de ineffectiviteit van dit mensenrechtenbouwwerk is echter inherent aan de aard van de sociale rechten en van de rechten waarvan de auteurs van de bundel in het bijzonder gecharmeerd lijken, de zogenaamde *collectieve rechten*. Ik zou een vraagteken willen zetten bij de stelling dat de *collectieve mensenrechten*, zoals gedefinieerd in de bundel, 'een wenkend perspectief' vormen.

Juridische monsters

Tegenover de suggestie in de bundel dat in de doelstellingen en inhoud van mensenrechten 'een utopie van een menswaardig bestaan voor iedereen' besloten ligt (p. 17), wil ik stellen dat het bij de formulering van juridische normen niet gaat om de formulering van allerlei politieke idealen, maar om de formulering van minimale morele standaarden die in principe indien nodig afgedwongen kunnen worden. Zoals in de bundel ook gesteld, gaat het bij juridische normen niet om idealen, maar om rechten (p. 131).

Dit levert al de nodige problemen op bij de 'tweede generatie' sociale rechten. In sommige landen is men zover dat specifieke en afdwingbare plichten zijn geformuleerd voor de staat waardoor deze sociale rechten voor individuen gerealiseerd kunnen worden. Duidelijk is echter dat de verwezenlijking van sociale rechten afhangt van de politieke wil en de capaciteit van de betreffende regeringen. Die verwezenlijking hangt ook af van het gevoerde beleid en de geldigheid van de daaraan verbonden veronderstellingen over de stuurbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen. In beide opzichten vormen deze sociale rechten een moeilijk te realiseren ideaal voor de ontwikkelingslanden. Zij vormen op zichzelf al een hooggegrepen juridische norm. Bij deze normen bestaat al een grote spanning tussen ideaal en werkelijkheid.

De collectieve rechten vormen evenwel een probleem van veel grotere orde. De vaagheid van de inhoud van deze rechten, de afwezigheid van een duidelijk object (een orgaan tegenover welke de rechten opgeëist kunnen worden) en de onduidelijkheid zelfs omtrent het subject van deze rechten, maakt hen tot potentiële juridische monsters. Hier gaat de relatie tussen ideaal en werkelijkheid verloren. En sterker nog, er is iets niet in de haak met het veronderstelde ideaal. De rechten van volken worden immers maar al te vaak geïnterpreteerd als de rechten van *staten*. Het Afrikaanse Handvest inzake de Rechten van de Mens en de Rechten van Volken vormt een poging om, nu met juridische middelen, een nieuwe internationale economische orde uit te roepen, waarbij

de regeringen tot niets verplicht zijn tegenover 'het volk'. Het recht op ontwikkeling en zelfbeschikking is voorbehouden aan de regeringen van staten. De formulering van 'plichten' van burgers jegens de familie en de staat in het Handvest maakt duidelijk dat deze conflicteren met algemeen aanvaarde burgerlijke vrijheden. De collectieve rechten vormen geen wenkend perspectief, maar dreigen het bestaande bouwwerk van burgerrechten en individuele sociale rechten uit te hollen.

Het is jammer dat binnen de EVS de collectieve rechten kritiekloos zijn omarmd als 'wenkend perspectief'. Het ideaal is nobel, maar dat betekent niet dat men de ogen kan sluiten voor het gebruik dat van zulke formuleringen van 'mensenrechten' gemaakt kan worden. De oprekkings van het begrip 'mensenrechten' levert tegelijkertijd een inflatie van dat begrip op. En dan schiet het zijn doel voorbij, hoe edel dit ook mag zijn. In dit opzicht ontbreekt het binnen de EVS toch nog enigszins aan realisme.

De waarde van de bundel ligt vooral in het beleidsprogramma. Kennelijk houdt de noodzaak tot specifieke en concrete beleidsaanbevelingen de auteurs enigszins af van al te algemene normatieve en idealistische discoursen. Maar ook in het beleidsprogramma levert het te ver doorgeslagen idealisme af en toe problemen op; in die gevallen blijft de exercitie van de EVS alleen een verdienste indien zij tot een voortgezette kritische discussie leidt.

O. VAN CRANENBURGH
is universitair docent bij de
vakgroep politieke wetenschappen
aan de Rijksuniversiteit Leiden

B O E K E N

Pleidooi voor een responsieve bestuurscultuur

Jenno Witsen bespreekt:
Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand*,
's-Gravenhage: SDU, 1990

In zijn rapport *Van de stad en de rand* snijdt de WRR een aantal buitengewoon actuele problemen aan. De voorbereiding van het rapport heeft circa vijf jaar gevergd. De WRR is dan ook niet aan het lot van menig lange termijn-denker ontkomen: het rapport is in veel opzichten door de werkelijkheid ingehaald. In 1988 door de *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, in 1989 door de ommezwaai van het kabinet inzake het bestuur in grootstedelijke gebieden en in 1990 door de regeringsmaatregelen op het gebied van de sociale vernieuwing en de nieuwe richting van het regionaal beleid. In al deze gevallen heeft het kabinet besloten in een richting die de WRR nu aanbeveelt.

Toch is de WRR-rapportage daarmee niet uitgehold. Door zijn veelomvattende analyse geeft de WRR een breed kader aan en op alle genoemde gebieden doet hij ook weer nieuwe en verdergaande voorstellen. Het rapport blijft dus in zijn totaliteit actueel.

Beleidsstrategie en bestuurscultuur
Het rapport is gericht op 'de grote steden'. De WRR beperkt zich – conform veler spraakgebruik – tot Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dat heeft wel het nadeel dat het rapport erg Randstad-gericht is. Ook in zijn terminologie voert het rapport ons nogal eens op het pad van 'het

Westen en overig Nederland'. Toch is inmiddels duidelijk, dat het economisch kerngebied van ons land niet alleen de Randstad omvat, maar de gehele Stedenring Centraal-Nederland, dus inclusief de Brabantse stedenrij en Midden-Gelderland. Een stad als Eindhoven doet in wezen nauwelijks onder voor Utrecht. De WRR onderkent dat ook wel. Het rapport constateert dat de analyses en de aanbevelingen ook op andere steden in ons land kunnen worden toegepast, zij het 'over enige tijd'. Die beperking was mijns inziens niet nodig geweest. Ook andere steden, met name de stedelijke knooppunten, kunnen hun voordeel doen met de aanbevelingen.

Het belang van de grote steden voor ons land wordt op verscheidene plaatsen terecht benadrukt. De grootstedelijke economie is en blijft van essentieel belang voor de nationale economie. De WRR spreekt in dit verband over de 'schakelfunctie' van de steden over de landsgrenzen heen, als concentratie- en overslagplaats van goederen, diensten en informatie. Het is een nationaal belang dat de grote steden deze schakelfunctie goed kunnen blijven vervullen.

Vanuit deze nationale betekenis gaat de WRR diep in op de grootstedelijke economie, op de sociale problemen van de grote steden, op de allocatie van stedelijke voorzieningen en op de financiële en bestuurlijke verhoudingen. De lijn die de WRR daarbij kiest is tweeledig. Enerzijds wordt ingegaan op de specifieke omstandigheden die de Nederlandse steden kenmerken in de internationale samenhang en op de beleidsstrategieën die ervoor moeten zorgen, dat deze specifieke

omstandigheden zoveel mogelijk worden uitgebuit om de internationale concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Anderzijds wordt in meer algemene zin geconstateerd dat de bestuurscultuur te wensen overlaat en wordt een pleidooi gevoerd voor een minder 'receptieve' en meer 'responsieve' bestuurscultuur.

Dit pleidooi voor een verandering van de bestuurscultuur is het hart van het rapport. De WRR constateert dat in onze steden te traag gereageerd wordt op economische en sociale veranderingen. Dat wordt niet alleen de stadsbesturen verweten, maar ook het rijk en de stedelijke samenleving: burgers, bedrijven en organisaties. De rolpatronen tussen deze partijen zijn vastgelopen. Niemand voelt zich echt verantwoordelijk; er wordt te afwachtend naar de andere partijen gekeken en te weinig samengewerkt. De WRR noemt dit een 'cultuur van de verwachtingen'.

Daarvoor in de plaats moet volgens de WRR een bestuurscultuur komen, die aan drie uitgangspunten voldoet:

- meer eigen beleidsruimte voor de grote steden;
- bestuurlijke differentiatie;
- meer prikkels en verantwoordelijkheden voor de verschillende partijen binnen de stedelijke samenleving.

Door het rapport heen worden deze uitgangspunten nader uitgewerkt, vooral in de richting van decentralisatie van bevoegdheden naar de stadsbesturen. Daarnaast wordt steeds gewezen op de noodzaak van samenwerking tussen de steden en het rijk (de provincies worden wel heel weinig genoemd), tussen de steden en de omringende gemeenten en tussen de stadsbesturen en de andere

B O E K E N

partijen binnen de stedelijke samenleving. Deze samenwerking moet echter gebaseerd zijn op de kracht van het eigen verantwoordelijkheidsgevoel van alle betrokken partijen en niet op een houding van afwachten en afhankelijkheid.

Meer eigen inkomsten voor de steden?

De WRR is onder meer van mening dat de steden te zeer afhankelijk zijn van het geld dat zij centraal van het rijk ontvangen. Een groter deel van hun inkomsten zou afhankelijk moeten worden van hun eigen belastingheffing. Op dit moment komt 63 procent van de inkomsten van de steden uit specifieke uitkeringen, 27 procent uit de algemene uitkering (door de WRR overigens ten onrechte een 'subsidie van het rijk' genoemd; het Gemeentefonds is eigen geld van de gezamenlijke gemeenten) en 10 procent uit eigen belastingen en heffingen. De WRR zou dit laatste percentage willen optrekken naar 20 à 25.

De argumentatie voor deze stellingname is boeiend, maar heeft mij niet kunnen overtuigen. De WRR gebruikt niet zozeer het vanouds bekende argument, dat de grootste beleidsvrijheid daarin is gelegen dat uitgaven worden afgewogen tegen de bereidheid om meer belasting te betalen. De WRR zet daar een boeiende argumentatie naast: de gemeenten hebben er op dit moment geen financieel belang bij om draagkrachtige bedrijven en particulieren aan zich te binden. De sociale en economische onevenwichtigheden in de grote steden zijn – aldus de vooronderstelling van de WRR – versterkt door de trage

reacties van de stadsbesturen en die trage reacties vallen mede te verklaren uit het feit dat de stadsbesturen onvoldoende prikkels ondervinden om daar zelf wat aan te doen. De WRR wil daarom een mechanisme scheppen om de lokale belastingcapaciteit hoog te houden en ziet dat gelegen in een direct belang van de stadsbesturen bij een hoge lokale belastingcapaciteit.

Mijns inziens is er een evident nadeel aan deze oplossing verbonden. Naarmate de gemeenten meer afhankelijk zijn van eigen belastinginkomsten, zal het verschil in belastingdruk tussen verschillende gemeenten een belangrijker vestigingscriterium worden. Juist de hogere inkomens en de draagkrachtiger bedrijven zullen gemeenten met een hoge belastingdruk gaan mijden. De grote steden zijn de gemeenten met relatief verreweg de hoogste lasten. Het huidige financiële systeem is erop gericht de verschillen in onbeïnvloedbare plaatselijke kostenfactoren te verevenen. Als men het systeem gevoeliger maakt voor deze verschillen, zouden juist de grote steden hierdoor worden getroffen en zouden hun mogelijkheden om hun problemen het hoofd te bieden, worden verminderd. Het lijkt mij een misverstand, dat de mogelijkheid om de meer draagkrachtigen zwaarder te belasten een effectief middel zou zijn om hen aan de grote stad te binden.

Het is een van de grote voordelen van ons systeem dat binnen ons land de belastingdruk vrijwel geen rol speelt in de keuze van vestigingsplaats door bedrijven en particulieren. Binnen de grote stedelijke gebieden zijn de gemeentegrenzen willekeurige lij-

nen geworden. Veel te vaak spelen zij nog een rol, een oneigenlijke rol, bij de lokatiekeuze voor nieuwe woningbouw en nieuwe bedrijfsterrinen. Met moeite beginnen wij eraan te wennen dat voor een nieuw Haags bedrijventerrein de Haagse gemeentegrenzen een irrelevant gegeven behoren te zijn.

Ook de WRR erkent dat de sociale en economische onevenwichtigheden zich vooral binnen het grondgebied van de grote stad voordoen en dat het grootstedelijk gebied als geheel (dus de stad en de rand te zamen), geen problematisch beeld te zien geeft. Veel van de eenzijdigheden van de steden verdwijnen als zij in regioverband worden gezien. De WRR probeert de problemen van de grote stad binnen de stad zelf op te lossen, maar erkent anderzijds, dat *urban containment* geen reële optie is en dat stad en omgeving een complementair geheel zijn. Daarom is het mijns inziens een geheel verkeerde weg om aan die willekeurige gemeentegrenzen weer een heel vitale betekenis te geven.

Terecht voert de WRR een pleidooi voor een vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Te veel worden de stadsbesturen geblokkeerd door allerlei regels die aan specifieke uitkeringen zijn verbonden en die een samenhangend en slagvaardig gemeentelijk beleid in de weg staan. Essentieel is het verschuiven van geldstromen naar het Gemeentefonds en, voor zover specifieke uitkeringen moeten worden gehandhaafd, het slopen van schotten tussen verschillende uitkeringen, zoals dat in het kader van de sociale vernieuwing gebeurt en voor de stadsvernieuwing indertijd al

B O E K E N

gerealiseerd is. Beleidsvrijheid vergt bestedingsvrijheid, veel meer dan het hebben van een eigen belastinggebied.

Regioverbanden en agglomeratiegemeenten

De stad staat niet los van haar omgeving. Stad en omgeving vormen een organisch geheel. De internationale concurrentieslag speelt zich niet af tussen steden, maar tussen grootstedelijke gebieden. Schiphol en Amstelveen zijn in dat opzicht even belangrijk als de Amsterdamse binnenstad en andere stadsdelen binnen de gemeentegrenzen van Amsterdam. Het aloude conflictpunt van de bestuurlijke voorzieningen voor stedelijke gebieden krijgt een nieuwe lading.

De WRR zoekt naar een specifiek grootstedelijk bestuur zonder de basisvorm van provincies en gemeenten geweld aan te doen. Het antwoord ligt naar zijn mening in de vorming van regioverbanden die voor een beperkt aantal strategische onderdelen van verkeer, openbaar vervoer, woningmarkt en milieubeheer een eigen verantwoordelijkheid moeten hebben, die aan de gemeenten wordt onttrokken. Een regioverband moet beschikken over een eigen bestuur en eigen diensten. De bestuurlijke verantwoordelijkheid verloopt op getrapte wijze via de gemeenten.

Het voorstel voor een specifieke bestuurlijke oplossing voor grootstedelijke gebieden sluit aan bij het WBS-rapport *Bestuurlijke vernieuwing rond de grote stad* van Wim Derksen en Jeanet Pronk (besproken in S & D van november 1990, p. 322). Derksen en Pronk gaan in hun pleidooi voor bestuurlijke differentiatie echter

veel verder dan de WRR. Het voorstel van de WRR heeft iets angstvalligs. De basispositie van de gemeenten wordt zozeer beschermd, dat een rechtstreekse democratische legitimatie van het regiobestuur wordt afgewezen en dat de taken beperkt moeten blijven. De WRR buigt voor het taboe van de vierde bestuurslaag.

De WBS-brochure spreekt mij op dit punt meer aan. Derksen en Pronk gaan ervan uit dat het lokaal bestuur beter moet aansluiten bij de schaal van de maatschappelijke activiteiten. De burger in de grootstedelijke gebieden oriënteert zich enerzijds op agglomeratie of stadsgewest (woningmarkt en arbeidsmarkt) en anderzijds op het wijkniveau (randgemeente of stadswijk). Er is dus een 'schaarbeweging' nodig: een geleed lokaal bestuur met enerzijds grote eenheden (gewest, stadsprovincie, agglomeratiegemeente, enz.) en anderzijds kleine eenheden (kleine gemeenten of binnengemeentelijke decentralisatie).

Derksen en Pronk tonen helder aan hoe de besluitvorming over deze problemen steeds verlamd is door het streven naar uniforme oplossingen. Wat voor het ene gebied een oplossing is, is het voor het andere gebied niet. De 'schaarbeweging' moet dan ook voor ieder grootstedelijk gebied in ons land haar eigen vertaling krijgen. Daarmee kan de krampachtigheid in deze discussie verdwijnen.

Het WRR-voorstel kan onder omstandigheden voor een of meer grootstedelijke gebieden de aangewezen oplossing zijn, al was het maar als tussenstap. Het roept wel vragen op. Kan het aantal taken van het regioverband wel

zo 'beperkt' blijven? Vereisen deze taken niet op zijn minst een gezamenlijke (ruimtelijke) strategie? Wordt een regiobestuur met eigen diensten, maar zonder directe verkiezingen, niet een erg technocratisch gezelschap? Het pleidooi van Derksen en Pronk voor een uitbreiding van de *Wet Gemeenschappelijke Regelingen* met de mogelijkheid van directe verkiezingen zou ik van harte willen ondersteunen.

In één opzicht sluit ik mij liever bij de WRR dan bij de WBS-brochure aan. Het regionaal bestuur moet vooral lokaal bestuur blijven en niet gemengd lokaal-provinciaal worden. Het gaat immers om de gebrekkige uitoefening van gemeentelijke bevoegdheden op stedelijk regionaal niveau. Daar zijn de gemeenten doorgaans te klein voor. Het probleem is niet dat de provincies te groot zijn. Met kleinere provincies schieten we niets op. Integendeel, dat zou de behoefte aan regionale coördinatie door het rijk alleen maar groter maken. Als er iets met de provincies zou moeten gebeuren, dan is het ook hier schaalvergroting: provincies op landsdeelniveau (het Noorden, de Randstad). Maar de toegevoegde waarde daarvan zou wel eens klein kunnen zijn, vergeleken met de discussies en de emoties die een dergelijke operatie oproept. Nieuw lokaal bestuur voor grootstedelijke gebieden enerzijds en voor de wijken daarbinnen anderzijds, is harder nodig.

J. WITSEN was tot voor kort directeur-generaal van de ruimtelijke ordening en is thans hoogleraar ruimtelijk beleid in Nijmegen

B O E K E N

Een verfrissende visie

H.A. van Stiphout bespreekt:

A.P. Oele: *Het rekverband van de samenleving — en andere essays over kernthema's van politiek en cultuur*. Kampen: Kok/Agora 1990.

Het titel van deze bundel essays geeft het overkoepelende thema aan: zit er nog voldoende rek in het verband van de samenleving om de waarborgstaat overeind te houden? Vanuit deze vraagstelling gaat Oele op zoek naar de politieke en — in zijn opvatting niet minder belangrijke — culturele verbindende elementen. In een negental essays behandelt de auteur een aantal vraagstukken en ontwikkelingen die alle van groot belang zijn voor de toekomst van onze maatschappij en voor de overlevingskansen van de sociaal-democratie. Onder andere de thema's solidariteit en zorg in de waarborgstaat, de overheidsorganisatie en parlementaire controle, en beheersing van de technologische ontwikkeling komen aan de orde.

Oele schrijft met grote vaardigheid over een aanzienlijke verscheidenheid aan onderwerpen en put daarbij uit een rijke politieke, bestuurlijke en industriële ervaring. Evenwichtigheid in oordeel weet hij te paren aan vernieuwend denken. Deze combinatie maakt het boek niet alleen zeer de moeite waard, maar eigenlijk ook verplichte literatuur, zeker voor al degenen die binnen de sociaal-democratie een aantal dilemma-achtige problemen onder ogen hebben te zien.

Het is niet goed mogelijk om de verscheidenheid aan onderwerpen, die aan de orde worden ge-

steld in het korte bestek van deze bespreking enigszins toereikend weer te geven. Dat komt vooral door de vaak verrassende wending die het betoog neemt en de verscheidenheid aan gezichtspunten die de auteur inneemt. Het is dan ook moeilijk, om een generaliserende tendens aan te geven of een bepaalde conclusie aan deze bespiegelingen te verbinden. Wel lijkt het zo te zijn, dat het boek gedragen wordt door een tweetal gedachten. De ene gaat terug op het socialistisch erfgoed en bestaat uit de natuurlijke aanwezigheid van solidariteit in de maatschappij, als ook de mogelijkheid om deze te ontwikkelen en te cultiveren. De andere gedachte behelst de sociale markteconomie en daarmee het markt- en prijsmechanisme dat zowel benut als beheerst moet worden om de grote problemen van een mondiale samenleving in de richting van een oplossing te brengen.

Binnen deze grenzen ontwikkelt Oele zijn verfrissende gedachten, die vaak ook een opmaken van de balans inhouden, een ordenen van activa en passiva van de ontwikkelingen van de laatste veertig jaar. Dat kan tot onorthodoxe vragen leiden. Zo behandelt Oele het vraagstuk van de sociale gelijkheid vanuit de vraag: wat is eigenlijk aanvaardbare ongelijkheid. Deze vraag wijkt nogal af van de sociaal-democratische traditie, waarin de bestaande ongelijkheid doorgaans als verwerpelijk wordt beschouwd. Niet alleen het grote bestand aan niet-actieven, maar zeker ook latente en manifeste spanningen zoals die naar voren komen in de beeldvorming van de werkenden ten aanzien van de niet-werkenden, geven aan dat een streven dat politiek als wenselijk wordt gezien

op praktische bezwaren kan stuiten en processen op gang kan brengen, die tot aanzienlijke inefficiënties leiden. De aantallen niet-werkenden zijn veel groter dan ooit gedacht. Bureaucratie en anonimiteit van het sociale zekerheidssysteem hebben dat zeker ook mee bewerkstelligd.

Zich beroepend op de *theory of justice* van Rawls stelt Oele overigens dat uitkeringen in beginsel niet lager mogen zijn dan de inkomens van werkenden in de laagste inkomensgroep. Daarbij erkent hij dat zulks met zich mee brengt dat het mensen niet gemakkelijk gemaakt moet worden om zich aan produktieve arbeid te onttrekken. Klaarblijkelijk wil Oele de sociale zekerheid niet gebruiken als een sturingsmechanisme, waarbij lage uitkeringen de financiële prikkel moeten vormen om werklozen aan het werk te krijgen. Dat zal zeker leiden tot de noodzaak om veel zwaarder te leunen op arbeidsmarktmaatregelen — zoals passend werk en verplichte scholing teneinde de werkloosheidsperiode zo kort mogelijk te laten zijn. Een consequentie die Oele weliswaar niet trekt, maar die hier wel vermelding verdient omdat aldus de sociale zekerheid afgeschermd wordt van een soort oneigenlijk gebruik door de overheid.

TV als preekstoel

Opvallend is schrijvers cultuuroptimisme. Dit betreft met name de weldadige invloed van de elektronische media als radio en tv. Deze hebben aldus Oele voor een democratisering gezorgd doordat de elitecultuur plaats heeft moeten inruimen voor o.a. jeugdcultuur en popmuziek. Maar meer nog wijst hij erop, dat er een sterke integrerende werking uitgaat

B O E K E N

van deze media. Zij bewerkstelligen immers een confrontatie met normen en regels, welke confrontatie traditioneel hoofdzakelijk plaats vond binnen kerken en geopenbaarde godsdiensten.

Het functieverlies van deze instellingen is niet met verval gepaard gegaan en heeft niet geleid tot een uiteenvallen van de samenleving bij gebrek aan onderlinge verbondenheid. Zo'n opvatting klinkt geheel anders dan de doemdenkerij van media-sociologen als bij voorbeeld Postman. Deze stelt dat tv heel andere effecten sorteert: door het hevig kijkgedrag van jeugdigen verminderen de schoolprestaties en vervolgens de inventiviteit en produktiviteit van Amerikanen drastisch, waardoor catastrofale gevolgen voor de economische ontwikkeling zullen ontstaan. Oele gaat op deze aspecten niet in, maar ziet in de buis blijkbaar een soort equivalent van de preekstoel. Ook die zette de toon en zorgde voor een normatieve confrontatie en zeker ook indoctrinatie. Het is overigens wel de vraag of wij het zonder indoctrinatie kunnen stellen. Deze vraag wordt de laatste tijd zelden opgeworpen. Naar gelang we echter het samenlevingsverband juist ook op het microniveau van arbeid, zorg en sociale zekerheid meer op solidariteit willen baseren, zoals door Oele wordt bepleit, mogen we ons best afvragen hoe de daarvoor vereiste opvattingen gecultiveerd kunnen worden.

Met Oele moeten we erkennen, dat ondanks cultuurpessimisme bij een kritische voorhoede, er verband in de samenleving is gebleven. Het is wellicht de openheid van onze maatschappij,

waardoor wordt voorkomen, dat reactionaire en geïsoleerde opvattingen zich kunnen verharderen en een eigen leven kunnen gaan leiden. Het is misschien daardoor dat er stabiliteit in onze maatschappij is zonder indoctrinatie; misschien vormen de openheid en democratie de cultivering zelve, die zich niet verdraagt met forcering van de meningsvorming, wat indoctrinatie in feite is.

Een geheel ander chapter dat in het 'rekverband' wordt aangesneden betreft de eindigheid van onze natuurlijke hulpbronnen, met name van de fossiele brandstoffen. Oele ziet hierin een zeer cruciaal probleem. Niet alleen vanwege de betekenis voor het natuurlijk milieu en de overlevingskansen van de mensheid; maar ook op kortere termijn doet zich dit probleem gelden. De huidige goedkope energie blijft qua kosten namelijk achter bij de kosten van duurzame energie, waardoor de laatstgenoemde niet tot ontwikkeling kan worden gebracht, terwijl dat juist nodig is om voldoende reserves te houden in fossiele brandstoffen. Maar wellicht belangrijker op korte termijn is, dat goedkope energie arbeid uit de markt priijst. Oele acht zulks bedreigender voor samenleving en milieu dan de mogelijke energieschaarste. Oele zoekt een oplossing in een zogenaamde ecotax op eindige energiedragers als een globaal regulerende heffing. De gedachte is dat de energiekosten sneller dienen te stijgen dan de gemiddelde lonen. Energie moet immers naar verhouding duurder worden, anders wordt er geen energie bespaard. Vanzelfsprekend dient er

elders in het fiscale systeem compensatie te worden gegeven voor deze extra lasten.

De verdienste van Oele's gedachtenexperiment is, dat hiermee het probleem van milieu en energie enerzijds en van arbeid en werkgelegenheid anderzijds in onderlinge samenhang aan de orde worden gesteld. Daarmee komen arbeid en werkgelegenheid weer centraal te staan als politiek vraagstuk. Dat is nodig omdat arbeid nog steeds aanleiding geeft tot aanzienlijke maatschappelijke ongelijkheid. Het oplossen van het milieu-vraagstuk heeft vaak een bedreigende werking voor de werkgelegenheid en kan aldus maatschappelijke tegenstellingen aanscherpen. Daarnaast houdt Oele vast aan de werking van het marktmechanisme voor de allocatie en verdeling van energie. Op deze wijze heeft hij een belangrijke aanzet gegeven voor een oplossingsconceptie van sociaal-democratische huize.

Oele is in deze publikatie alles behalve een doctrinair denker. Maar dat betekent niet, dat hij de noodzaak van saamhorigheid in de samenleving uit het oog verliest. Hij brengt solidariteit herhaaldelijk in verband met samenwerken. Solidariteit is een noodzakelijk ingrediënt voor dat samenwerken. Het is daarom, dat in deze publikatie bepleit wordt om mensen afhankelijk te maken van samenwerkingsverbanden – met name ook in kleine kring – zonder welke afhankelijkheid een door technologie gedreven maatschappij onmenselijk wordt.

H.A. VAN STIPHOUT
is directeur van de *Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek* en lid van de *redactieraad van S & D*.

Herman Gorter 1891-1991

MOMENT

Broeibos zuigt een leguanetong
stengels naar lucht tot wurgen.
Blad wist blad uit.

Zondag
heeft een kleine, rode naald geschoten.
Honing beeft.

De lokomotief graaft
zijn oogkassen door het blinde.
Een seconde klieft de cellen.
Andere printen zich tot etsen.

MARIJKE KÖHLER

*De aarde en de grote halmenris
die haar begroeit in 't afgelegene.*

Het motto komt weer uit de Kenteringssonnetten.
Het *afgelegene* is hier het Surinaamse oerwoud,
waar de dichter, een vrouwelijke arts, in haar vrije tijd
per trein doorheen is gereden.
Eén ogenblik – en is ook Gorter niet de dichter
van het momentane – heeft zich voor altijd gegrift
in haar geheugen en komt hier tot uitting.

Rein Bloem

HOOFDEN & ZINNEN

Verkiezingen bij voorbaat prijsgegeven

Alle koffiedikkijkers hebben nu wel gesproken naar aanleiding van het verkiezingsdebacle van 6 maart. Het demasqué van het communisme, waar de sociaal-democratie een tik van meekrijgt, was een veel gehoorde verklaring. Of het getob over identiteit en programma van de sociaal-democratie. Het meest gehoord: de PvdA zit nog in de overgang van oppositiecultuur naar gouvernementele cultuur en een deel van het electoraat heeft die u-bocht nog niet kunnen meemaken.

Het is vooral dit argument waar de politieke leiding zich aan vastklampt, maar het overtuigt weinig, getuige bij voorbeeld de uitstekende uitslag die de PvdA boekte bij de Statenverkiezingen van 1974. Ook toen was de PvdA na een lange oppositieperiode (het intermezzo Cals/Vondeling niet meegerekend) weer op het regeerpluche neergestreken (het kabinet-Den Uyl, 1973). In feite verliep toen de overgang nog veel abrupter, want in de periode ervoor was de partij onder invloed Nieuw Links sterk geradicaliseerd (in tegenstelling tot de recente oppositiejaren onder Wim Kok, toen de PvdA haar opstelling juist sterk matigde). Dit alles stond echter een eclatant succes bij de Statenverkiezingen van '74 niet in de weg. Het kan dus blijbaan wel.

Partijleider Wim Kok houdt intussen onverdroten vast aan het beeld van de lange-afstandloper, kennelijk de officiële PvdA-tactiek sinds de deelname aan het

kabinet-Lubbers/Kok. Of die tactiek nu realistisch is of niet, het blijft merkwaardig dat er nooit protest tegen is aangetekend vanuit het lokaal en provinciaal bestuur. Het beeld van de lange afstandloper impliceerde immers dat de verkiezingen voor gemeenten en provincies door de PvdA-leiding bij voorbaat werden prijsgegeven. Wrang daarbij is dat het niet de leiding in Den Haag en Amsterdam is, maar de PvdA-bestuurders in gemeenten en provincies, die opdraaien voor de catastrofale gevolgen van de partijtactiek.

Vertwijfeld vraagt men zich in die kring inmiddels af hoeveel waarde de PvdA-leiding eigenlijk hecht aan de posities in de lagere bestuurlijke organen. Ziet men aan de partijtopy het behoud van die posities nog wel als een zelfstandig doel? De partijleiding heeft hier de schijn tegen, omdat zij bitter weinig heeft ondernomen om de dreigende nederlagen af te wenden. Typerend was bij voorbeeld dat geen enkele serieuze poging is gedaan om in de politieke campagnes een brug te slaan naar het werk in gemeenten en provincies. Het leek wel of een goede uitslag bij de lokale of provinciale stembus er minder toe deed, en slechts gezien werd als een tussentijdse opiniepeiling voor het kabinet (en dus van ondergeschikte betekenis voor een echte lange-afstandloper). Hoe moeten anders de wel heel zwakke voorstelling binnen en buiten het kabinet, het gehele gebrek aan politieke regie en het ondermaatse gehalte van de verkiezingscampagnes worden verklaard?

Gebrek aan vechtlust en politiek vakmanschap en een zwak leiderschap hebben kortom de

INHOUD

Pieter Nieuwenhuijsen en Paul Scheffer over de Statenverkiezingen,
Wim Boonstra over de Tussenbalans,
Ger Verrips over dalende politieke belangstelling.

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

nederlagen in gemeenten en provincies onnodig zwaar maakt. Daarmee heeft de PvdA zich diep in eigen vlees gesneden:

– In het kabinetsbeleid spelen de gemeenten een belangrijke rol. Hen werd immers het voortouw toegekend bij de sociale vernieuwing. Bovendien is in de Tussenbalans een omvangrijke decentralisatie-operatie aangekondigd. Het komt de PvdA wel heel slecht uit dat juist nu haar positie in de gemeenten zo is verzwakt.

– Zwaarder nog is het verlies in de provinciale besturen. Nu mag het bestuurlijk gewicht van de provincies best worden gerelativeerd, maar wie vooruitblijkt kan weten dat door de Europese ontwikkeling de provincies (als Europese regio's) onmiskenbaar aan betekenis gaan winnen.

– De grote concurrent en verkiezingswinnaar D66, die het door de PvdA wel erg gemakkelijk is gemaakt, is een uitgelezen kans geboden om zijn positie te consolideren. D66 kan met recht vele burgemeestersposten claimen, en het lijkt geen twijfel dat

de ver teruggeslagen PvdA grootleverancier wordt van deze bestuurlijke winst van D66.

Op al dit verkiezingsleed heeft het partijbestuur inmiddels het vertrouwde en voorspelbare antwoord gegeven: de PvdA moet zich sterker 'profilieren' ten opzichte van coalitiepartner CDA. Anders gezegd: de partijgenoten in kabinet en Tweede Kamer zullen er harder tegenaan moeten.

Nu kan een beetje meer *brinkmanship* jegens het tot nog toe tactisch superieure CDA op zich zelf geen kwaad. Maar de nu geproclameerde tactiek heeft iets van een Pavlov-reactie, zolang de mogelijkheden die de PvdA als regeringspartij wel degelijk heeft zo pover benut blijven. De PvdA beschikt met zeven ministers en een dito aantal staatssecretarissen over een fors 'eigen' bestuurlijk domein dat riant mogelijkheden biedt tot het ontplooiën van politiek initiatief (anders dan bezuinigen!). Zolang dit eigen domein niet beter is benut, klinkt het weinig geloofwaardig om de coalitiepartner tot kwaaië pier uit te roepen.



De verzuring van de marathonloper

De vrouwen in zijn gelaat waren die avond wel heel scherp gesneden, zijn mondhoeken probeerden vergeefs iets van vastberaden wilskracht uit te stralen. 'Saneren van de overheidsfinanciën, maar ook kiezen voor kwaliteit', mopperde de partijleider voor de zoveelste keer op de avond van de Statenverkiezingen, 'wij lopen niet weg voor onze verantwoor-

delijkheid, maar laten de koppeling niet vallen'. Hij leek aan iets heel anders te denken, terwijl deze monotone frasen over zijn lippen rolden. Ook de sportmetaforen die hij graag gebruikt, verpieerden onder het felle licht van de tv-lampen.

Na de vijfde verkiezingsnederlaag op rij is het devies nog steeds dat het beleid beter moet worden uitgelegd. Dat heb ik meer gehoord! In een originele variant op het devies na de vorige nederlaag – 'we moeten de wijken in' –

Laat de PvdA eerst dat eigen domein maar eens beter exploiteren. Dat vergt bewindslieden die zichtbaar worden en duidelijk weten te maken waarom het van belang is voor de PvdA-kiezer dat juist zij er zitten. Dat vergt politiek vernuft, politieke regie en anticiperend vermogen, durf en creativiteit. Het vergt afstemming van het politieke werk op de diverse bestuurlijke niveaus (tot nu toe een notoir zwak punt in de PvdA!) Het vergt een partijbestuur dat leiding geeft en een partijleider die meer wil zijn dan vakminister. Het vraagt kortom om eerherstel van het politieke handwerk over de hele linie.

Zo gezien heeft de PvdA in eigen huis nog een hoop te doen alvorens de clichématige vraag naar de 'profilering' jegens het vermaledijde CDA aan de orde komt. Of de huidige partijleiding tot het karwei in staat is, moet met belangstelling worden afgewacht.

PIETER NIEUWENHUIJSEN
is hoofdredacteur van Binnenlands Bestuur

zegt de staatssecretaris van Onderwijs nu dat 'een dialoog met de samenleving' nodig is. Ja, laten we dat doen. De hardnekkigheid waarmee Kok en de zijnen de fundamentele problemen blijven negeren, hoeft niet per se uit machtsbehoud te worden verklaard, maar komt ook voort uit de wens om paniecreacties te vermijden. Dat de kiezer op hol slaat is één ding ...

Toch is het gevaar reëel dat opnieuw de verderliggende vragen worden ontweken. Het is natuur-

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

lijk niet toevallig dat degenen die in de marge van de macht verkeren, zoals de Commissaris van de Koningin in Drenthe Wim Meijer, iets verder kijken dan de inkleuring en presentatie van het regeringsbeleid. Maar ook in deze kring lopen de meningen nogal uiteen en ontbreekt over het geheel genomen de wil om meer te doen dan het formuleren van een opvatting over het wel en wee van de PvdA.

Grof gezegd loopt er een scheidslijn tussen hen die uit zijn op een revitalisering van de sociaal-democratie en zij die de vraag stellen naar de relevantie van het traditionele gedachtegoed in een moderne, ontzuilde samenleving. De eersten zijn naar mijn mening te zeer gepreoccupeerd met een polemiek tegen de erfenis van Nieuw Links. Zo zegt Bart Tromp: 'Sociologisch gezien was de partij begin jaren zeventig geheel ontzuild, maar de overname van de partij door Nieuw Links leverde een nieuwe politieke zuil op' (NRC Handelsblad, 9 maart).

Was het probleem maar zo overzichtelijk, dan zou een radicale kritiek op het ideologische reveil van de jaren zestig en zeventig voldoende zijn. Het lijkt erop dat Kok toch wel heeft gebroken met die periode van onwaarachtige radicaliteit. Die behoort inmiddels tot het verleden. Deze afrekening met het eigen verleden was nodig, maar is niet meer dan een voorwaarde om de vragen van de toekomst te kunnen stellen.

En daar duiken problemen op die de scheidslijnen in de Nederlandse politiek op de proef stellen. Een ander deel van de critici gelooft niet dat de PvdA een zelfstandige bijdrage kan leveren aan de politieke meningsvorming in

dit land. Kunnen de wezenlijke nieuwe maatschappelijke kwesties binnen de ruimte van de sociaal-democratische traditie nog wel aan de orde komen? Ik denk van niet. De economische en culturele ontwikkelingen hebben de grondslag van de sociaal-democratie vergaand aangetast¹. Het knusse paternalisme van de PvdA is verdrongen in een poel van burgerlijke ongehoorzaamheid. De marathon van Wim Kok is van een tragische degelijkheid die in deze jachtige maatschappij helaas niet meer thuishoort. De hoogtijdagen van de traditionele sociaal-democratie lijken definitief voorbij.

In het verlengde van deze observaties worden ideeën naar voren gebracht die een hergroepering van hervormingsgezinde of progressieve partijen beogen. Of het nu het idee van Schaefer betreft om een 'federatieve samenwerking van linkse partijen' te beginnen (*Trouw*, 11 maart), of het gezichtspunt van Wim Meijer dat 'een nieuw progressief platform' nodig is (*de Volkskrant*, 8 maart) of de gedachtengang van Erik Jurgens 'dat de Progressieve Volkspartij onvermijdelijk is' (NRC Handelsblad, 9 maart), het uitgangspunt is steeds hetzelfde.

De tegenwerpingen zijn natuurlijk niet uitgebleven, maar overtuigen me allerminst. Zo schrijft Philip van Praag dat hem het electorale effect van zo'n samengaan niet erg positief lijkt te zijn. Traditionele kiezers worden er niet mee teruggewonnen en het vermogen dat een partij als D66 heeft om kiezers ter rechterzijde te winnen, wordt er door ondermijnd (*de Volkskrant*, 9 maart).

Wat in zijn reactie opvalt, is dat de kernvraag omzeild wordt:

wat is het programmatische fundament waarop de PvdA staat en in welke mate is dat nog helder onderscheiden van andere partijen? Dat is toch waar het in de eerste plaats om zou moeten gaan. Wie niet overtuigd is van de kwaliteit van zijn spullen zal er nooit in slagen anderen geïnteresseerd te krijgen. Over de electorale gevolgen van een eventuele samenwerking valt heel wat te speculeren, en de bedenkingen van Van Praag zijn zeker niet onzinnig, maar het idee van samenwerking is wat mij betreft niet geboren uit wanhoop over de electorale aantrekkingskracht van de PvdA.

Over de hele discussie hangt de schaduw van het verleden. Van Mierlo was daar heel duidelijk over: nooit meer zou hij zich zo laten belazeren als die keer dat de PvdA het idee van de Progressieve Volkspartij liet vallen, toen het even niet goed uitkwam. Zijn aarzelingen om over nieuwe initiatieven in deze richting na te denken kan ik me goed voorstellen. Toch ontkomt ook de winnaar van deze verkiezingen niet aan een gedachtenvorming die raakt aan de redenen waarom D66 ooit is opgericht. Het zou raar zijn als hij het liet afweten op het moment dat D66 zijn historische gelijk kan verzilveren.

De schaduw van het verleden belemmert op nog een andere manier dit ontluikende debat over partijvorming ter linkerzijde. Elke gedachte daarover wordt onmiddellijk platgekookt tot drie letters: PVP. Ik zou dat oude lijk liever in de kast laten rusten, al was het maar omdat de term progressieve volks partij hopeloos ouderwets is. Het gaat niet om fusies en dergelijke, die kunnen wel aan de einder liggen maar niet binnen handbereik. Het ver-

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

gezicht van een eventuele overgang van de PvdA naar een bredere partij, vergelijkbaar met de opheffing van de SDAP, is nuttig voorzover daarmee anderen worden gedwongen om het bestaansrecht van de PvdA nog eens helder te beargumenteren.

Maar wie, zoals Marjanne Sint, het wenkende perspectief van een bundeling van hervormingsgezinde partijen niet verwerpt, moet wel ergens willen beginnen met het in gang zetten van dit debat. Het gaat nu om vormen van uit-

wisseling en samenwerking, om een verkenning van wat er aan gemeenschappelijke gedachten over de inrichting van Nederland en Europa bestaat. Niet meer en niet minder. Dat is een bescheiden doelstelling die een verdergaande vernieuwing kan oproepen. Waarom vormen we niet een groep van negen enigszins ontchechte vertegenwoordigers uit de PvdA, D66 en Groen Links om deze programmavergelijking te maken? Laat deze mensen elkaar eens een half jaar de kop inslaan

en stel vervolgens vast of het wat heeft opgeleverd. Dan kunnen we beter beoordelen of deze discussie ergens over gaat of in het luchtledig hangt.

PAUL SCHEFFER

Noten

1. Deze vragen komen uitvoerig aan de orde in mijn bijdrage - 'Contouren van een ontzuilde hervormingspartij' - aan de bundel *Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal* (Amsterdam: WBS, 1991, pp. 80-115).



De Tussenbalans: een gemiste herkansing

'In de afgelopen jaren heeft Nederland de economische hoogconjunctuur niet zodanig benut dat de groei van de overheids-schuld tot staan is gebracht (...) Nederland is in de achterhoede terechtgekomen waar het gaat om beheersing van de overheids-schuld.'

Dit citaat is niet ontleend aan een rede van een oppositieleider ter rechterzijde van het kabinet, maar valt te vinden op bladzijde 29 van de Miljoenennota 1991, die onder de verantwoordelijkheid van Wim Kok tot stand is gekomen. De feiten spreken voor zichzelf. In tegenstelling tot de meeste landen in Europa heeft Nederland het overheidstekort, ondanks een van de langste opgaande conjuncturele fases sinds de Tweede Wereldoorlog, niet voldoende teruggebracht. Als er al werd bezuinigd, betrof het voornamelijk de overheidsinves-

teringen. Voorts werd het tekort gereduceerd door verkoop van staatsbezit. Een slechte begrotingsdiscipline werd gecamoufleerd door omvangrijke meevalers bij de belastinginkomsten.

Het zou al te gemakkelijk zijn om te concluderen dat minister Ruting zijn werk niet goed heeft gedaan. Het politieke klimaat in Nederland leent zich nu eenmaal slecht voor majeure omhoogoperaties. De PvdA heeft in haar oppositieperiode de toenmalige regeringen veel verweten, maar niet dat er te weinig werd bezuinigd.

Anno 1991 is de situatie als volgt. Aan de ene kant is er een grote investeringsinspanning nodig om de problemen van de toekomst aan te pakken. De milieuproblematiek zal aanzienlijke beleidsinvesteringen vergen, zowel voor schoonmaakacties als voor investeringen in infrastructuur. Ook om economische redenen is een verhoogde investeringsactiviteit van overheidswege benodigd. Boven alles moet worden voorkomen dat ons land - omdat het heeft verzuimd te in-

vesteren in beter onderwijs, betere communicatiefaciliteiten en een betere vervoersinfrastructuur - in het Europa van de toekomst tot de periferie zal worden veroordeeld. Daar bovenop komt dat met name de PvdA er veel aan gelegen is de koppeling tussen de inkomens in de collectieve sector en die in de marktsector in stand te houden. Aan deze koppeling hangt echter eveneens een stevig prijskaartje.

Aan de andere kant heeft de overheid geen enkele financiële speelruimte meer. Jaarlijks moet de overheid vele miljarden lenen ter financiering van de lopende, dat wil zeggen consumptieve uitgaven. Een bedrijf dat een dergelijke financieringspolitiek volgt zal in korte tijd failliet gaan. De labiele situatie van de overheidsfinanciën, waarin nog steeds veel te veel uitgaven nauwelijks beheersbaar blijken te zijn, leidt ertoe dat de eerste de beste lichte conjuncturele tegenwind ogenblikkelijk leidt tot zware begrotingsproblemen. De slechte positie van 's Rijks financiën leidt tot situaties waarin de overheid voor

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

infrastructurele investeringen afhankelijk dreigt te worden van private financiers.

Alle financiële pijn die nu wordt opgevoerd was ten tijde van Prinsjesdag al bekend, iets waar toen al van verschillende zijde op is gewezen. Vorig najaar vielen CDA en PvdA echter nog stevig uit tegen Wim Duisenberg, toen deze opmerkte dat een begrotingsproblematiek van circa 15 miljard op tafel lag. Inmiddels is het besef dat de overheidsfinanciën er in Nederland beroerd voorstaan tot de regeringsfracties in de Tweede Kamer doorgedrongen. Vooral nog is de nieuwe reflex de problemen te wijten aan het buitenland: aan de Golfoorlog en de Duitse eenwording. De reactie van de PvdA-fractie was tot dusver evenmin bemoedigend, getuige Wöltgens' van weinig realiteitszin blijk gevende voorstel tot revaluatie van de gulden tegenover de mark. Alles liever dan een impopulaire, doch onontkoombare boodschap brengen: de Nederlandse overheid geeft te veel uit en moet beter op haar centen gaan letten. Vluchtgedrag is gevaarlijk. Met de politieke leider van de PvdA als minister van Financiën zal een verslechtering van de overheidsfinanciën ongetwijfeld grote politieke schade voor onze partij veroorzaken.

De Tussenbalans

De Tussenbalans getuigt ervan dat het kabinet, zij het rijkelijk laat, in ieder geval beseft dat het tijd wordt voor echte maatregelen. De omvang van het pakket ombuigingen is op het eerste gezicht voor Nederlandse begrippen imposant: maar liefst circa 3 procent van ons nationale inkomen in drie jaar tijd. De inzet van

het kabinet getuigde van dapperheid: om vlak voor de statenverkiezingen te komen met maatregelen als, onder andere, afschaffing van de rente- en dividendvrijstelling, afschaffing van de fiscale aftrekbaarheid van rente op consumptief krediet, verhoging van zowel huren als het huurwaardeforfait en accijnsverhogingen, daarvoor is politieke moed nodig. Naast de genoemde maatregelen wordt een aantal andere maatregelen voorgesteld, variërend van een efficiëntieverbetering bij de overheid tot het afschaffen van de beroepsmogelijkheid van asielzoekers, kortingen op ontwikkelingssamenwerking en defensie, het verminderen van het beslag op de wao en de terugdringing van het ziekteverzuim. Deze opsomming is overigens verre van volledig.

Om de koppeling betaalbaar te houden stelt het kabinet voor dat sectoren, waar de loonstijging hoger uitvalt dan de regering met het oog op de koppeling belooft, worden gestraft met extra hoge sociale-verzekeringspremies.

Het is op dit moment nog niet precies duidelijk welke elementen van het kabinetsvoorstel de behandeling in de Tweede Kamer zullen overleven en hoe de verschillende maatregelen concreet gaan worden ingevuld. Op het moment van schrijven (begin maart) is wat dat betreft nog veel onzeker. Wel is het duidelijk dat de Kamer de nodige gaten in het kabinetsvoorstel zal schieten. Het pakket heeft überhaupt al een gat van tweeëneenhalf miljard.

Bij een balans hoort een winsten verliesrekening, zo ook bij de Tussenbalans. Als winst beschouw ik vooral dat de ernst van de begrotingsproblematiek in volle omvang tot het kabinet en

althans een deel van de Tweede Kamer lijkt te zijn doorgedrongen. Daarnaast moet als winst worden gezien dat het kabinet niet langer terugdeinst voor impopulaire maatregelen.

De verliesposten zijn echter ook niet mis. Sommige maatregelen zijn puur cosmetisch. Zo wordt eind 1991 overgegaan tot versnelde belastinginning om het tekort voor dit jaar binnen de norm te houden, hetgeen kan worden afgedaan als doorzichtige volksverlakkerij. Ook het voortgaan op de door Ruding ingeslagen weg van de privatisering – lees: overheidsbezit verkopen ter financiering van lopende uitgaven – is een veeg teken. Bezuinigingen met behulp van efficiëntieverbeteringen in het overheidsapparaat zijn, alle goede intenties ten spijt, boterzacht. Ook bij de bezuinigingen op de wao en de terugdringing van het ziekteverzuim zijn forse bedragen opgevoerd, zonder dat duidelijk is hoe men dit denkt te realiseren. Verkochte huiden van (nog) niet geschoten beren.

Fundamenteleler dan, en minstens even ernstig als het voorgaande, is het structurele gebrek aan visie op de problematiek rond de overheidsfinanciën en de rol die de overheid in de economie behoort te spelen. Wederom wordt gekozen voor korte-termijnmaatregelen die het plaatje – op papier – weer even sluitend maken, terwijl het duidelijk is dat men in september opnieuw voor het blok staat. Er wordt niet geschroomd om korte-termijnoplossingen te zoeken die op langere termijn schadelijk zijn voor de structuur van de economie. Hierbij moet worden gedacht aan de afschaffing van de dividendvrijstelling, die nadelige consequen-

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

ties zal hebben voor de financiering van het Nederlandse bedrijfsleven en de toekomstige positie van ons land in Europa. Ook de voorgestelde afschaffing van de fiscale aftrekbaarheid van rente op consumptief krediet getuigt van de halfslachtige houding van het kabinet. Immers, mensen met hogere inkomens zullen dit moeiteloos kunnen verwerken in een hogere hypotheek, een optie die voor lagere inkomens en huurders niet open staat. De voorgestelde maatregel zou veel beter te verdedigen zijn indien hij werd gecombineerd met een bovengrens aan de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente. De kiezer wordt met behulp van de statische koopkrachtplaatjes van het Centraal Planbureau voor de gek gehouden. Het pakket maatregelen dat er oorspronkelijk lag, getuigt toch al van weinig begrip voor mensen met een smalle beurs: als zowel sparen als lenen wordt ontmoedigd, wordt het mensen met een laag inkomen extra moeilijk gemaakt een grote aanschaf te doen.

Wat betreft de koppeling kan wellicht als winst worden geboekt dat deze nog bestaat, terwijl als verlies kan worden bijgeschreven dat er nog steeds geen solide financiering voor is gevonden.

Besluiteloosheid

Na het voorgaande zal het niemand verbazen dat ik de kabinetsvoorstellen in het kader van de Tussenbalans per saldo negatief moet beoordelen. Financieel zullen er al spoedig gaten in vallen, terwijl het gebrek aan visie dat eruit naar voren komt het ergste voor de toekomst doet vrezen.

De hele discussie rond de Tussenbalans heeft al een voorproefje

gegeven van wat ons boven het hoofd hangt als de begrotingspaniek daadwerkelijk uitbreekt. Met name de 'ballonnetjes' van Lubbers zullen bij implementatie desastreus uitwerken. Een idee van hem om de Staat tegen 5 procent belastingvrije rente te laten lenen, zal inderdaad helpen de rentelasten van de Staat te bedwingen. Een dergelijke nationalisering van de besparingen zal aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor de financiering van het bedrijfsleven en daarmee voor de werkgelegenheid. De rekening hiervoor komt dan via een omweg weer bij de overheid terecht in de vorm van een lagere opbrengst van de vennootschapsbelasting. Het idee om een greep in de kas van pensioenfondsen te doen, getuigt eveneens van de korte-termijnhorizon die de visie van Nederlandse politici begrenst. Juist het huidige kapitaaldekkingstelsel van de pensioenen maakt deze weinig kwetsbaar voor de toekomstige vergrijzing. Dat Lubbers' idee in de verdere toekomst zal leiden tot lagere belastinginkomsten met alle problemen van dien, kan hem blijkbaar weinig schelen.

Het 'chanteren' van de sociale partners ten aanzien van de loonontwikkeling getuigt evenmin van tact of economisch inzicht. Noch de werkgevers-, noch de werknemersorganisaties zijn er verantwoordelijk voor dat de regering een inkomensbeleid wil voeren dat zij niet kan betalen. Het afwentelen van een deel van de begrotingsproblematiek op de sociale partners vormt een schrijnende illustratie van een overheid die haar eigen verantwoordelijkheid niet langer wil of kan dragen.

Naar verwachting zal de be-

grotingsproblematiek van het Rijk de Nederlandse politieke discussie de komende jaren blijven domineren. De PvdA bevindt zich in deze discussie in een kwetsbare positie, met haar politieke leider als minister van Financiën. De positie van Wim Kok is weinig benijdenswaardig. Ofwel hij komt met impopulaire bezuinigingen, dan wel lastenverzwaringen om het gewenste nieuwe beleid te kunnen financieren, of het beleid ter vermindering van het financieringstekort loopt fout. De opstelling van de fractie in de Tweede Kamer, die de ernst van de begrotingsproblematiek lijkt te onderschatten, maakt zijn taak er niet gemakkelijker op.

Het is aan de PvdA om met voorstellen te komen die èn het door ons voorgestane nieuwe beleid veilig stellen èn de overheidsbegroting niet verder uithollen. Op beide punten zal met name de PvdA door de kiezers worden aangesproken. Dat het CDA zich met dit alles in een zeer comfortabele positie bevindt, behoeft geen nadere toelichting. Deze partij heeft bijtijds aangevoeld dat het vanuit electoraal oogpunt raadzaam was om het ministerie van Financiën (tijdelijk?) aan de coalitiepartner over te dragen.

Op korte termijn zullen verdere impopulaire keuzes niet kunnen worden vermeden. Gezien het feit dat volgend jaar de politieke discussies geleidelijk zullen worden overschaduwd door de parlementsverkiezingen van (uiterlijk) 1994 kan de Tussenbalans, na de Miljoenennota 1991, worden gezien als een gemiste herkansing.

Immiddels hebben ook de kiezers hun vernietigende oordeel over de huidige koers van de PvdA uit-

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

gesproken. Het feit dat onze partij nauwelijks heeft verloren aan Groen Links, maar juist aan D 66, duidt aan dat de kiezer de PvdA niet zozeer heeft gestraft voor de

'impopulaire maatregelen' waar men het steeds maar over heeft. Eerder lijkt het erop dat de kiezer de besluiteloosheid en het vluchtgedrag waarmee onze partij nare

keuzes telkens weer probeert te ontlopen, inmiddels heel erg moe is.

WIM BOONSTRA is econoom



Niet nog een vissenkom

Recent kijk- en luisteronderzoek van de NOS toonde aan dat de publieke belangstelling voor nieuwsuitzendingen op de televisie (RTL 4 meegerekend) de laatste twee jaar is verminderd met één miljoen kijkers; het segment dat het nieuws niet of nauwelijks volgt, groeide van 19 naar 27 procent van de bevolking. 'Afgehaakt zijn de lager opgeleiden, de lagere sociale klassen, de mensen met minder maatschappelijke interesse', luidde de conclusie. Aangenomen mag worden dat het gebrek aan belangstelling voor het binnenlandse politieke debat nog aanzienlijk groter is. Het is een van de verschijnselen die bij de vraag naar de noodzaak van partijvernieuwing niet over het hoofd kunnen worden gezien.

Ten dele heeft men te maken met de veramerikanisering van het politieke leven, die in het verlengde ligt van de veramerikanisering van het culturele leven welke zich sinds de Tweede Wereldoorlog voltrok; zij toont het zich verder losmaken van feodale tradities en levensbeschouwelijke invloeden en een verzakelijking van het politieke leven, die zijn toe te juichen. Ter linkerzijde speelt ongetwijfeld bovendien het onontkoombare afscheid van illusies omtrent een alternatieve socialistische maatschappij-

vorm een rol. Er is bij de kijkers echter ook sprake van een groeiend gevoel van onmacht – 'wat maakt het uit of ik me ermee bezig houd?' – dat wordt versterkt door het vervreemdend taalgebruik dat in de politiek is ontstaan. Deze doet zich zowel voor wanneer men zich niet aan het verambtelijkt spraakgebruik kan onttrekken, als wanneer van de weeromstuit een 'kleutertje luister'-toontje wordt aangeslagen. Voor te velen vertoont het politieke bedrijf op de televisie – geluid erbij aan of geluid erbij uit – zich te vaak als een vissenkom: de monden gaan voortdurend open en dicht, maar wie verstaat er iets van?

Een en ander gaat al enige tijd gepaard met een voor de sociaal-democratie en andere als progressief beschouwde groeperingen teleurstellend beperkt blijvende aanhang bij verkiezingen, wat telkens weer discussies oproept over het veranderen van organisatievormen en partijformaties. Wie dergelijke vernieuwingen nastreven, doen er echter goed aan zich bovenal te bezinnen op de vraag waartoe deze formaties en organisaties zouden moeten dienen. Het afzien van een geïdealiseerd socialistisch alternatief voor een gedemoniseerd kapitalisme en de aanvaarding van een sociaal, westers kapitalisme als grondslag voor de moderne samenleving, nu en in de afzienbare toekomst, die zich in brede

linkse kringen doorzetten, leiden allerminst tot de conclusie dat men voortaan kan afzien van kritisch onderzoek naar de deugden en de gevaren van het bestaande sociaal-economische bestel en het overwegen van structurele hervormingen. Pogingen de verloren of nog altijd niet bereikte kiezers te winnen door de oren naar de wensen van de mensen in de wijken of helden van de vrijblijvendheid in de media of op de universiteiten te laten hangen, kunnen de vooruitzichten alleen maar erger maken. Aan beginselloze politieke makelaars op de kiezersmarkt heeft niemand behoefte.

Wie mensen wil mobiliseren voor hervormingen, heeft bovendien een heldere analyse nodig van de voornaamste maatschappelijke problemen op een bescheiden, middellange termijn, en een overtuigende politieke probleemstelling op hoofdzaken. Zolang dat ontbreekt, kan men niet verwachten het beoogde grote, doorgaans nuchtere publiek, aan te spreken.

Het is niet moeilijk enkele hoofdpunten aan te geven.

Een *mondiaal milieubeleid* tegen de aantasting van de natuurlijke bestaansvoorwaarden van de menselijke soort. Elk jaar verliest de aarde een landbouwareaal zo groot als Nederland en een tropisch regenwoud even groot als West-Duitsland. Een serieuze

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

aanpak van dit vraagstuk is ondenkbaar zonder daarbij de tegenstellingen tussen rijke en arme landen te betrekken en de vraagstukken van een sociaal rechtvaardige wereldorde.

Het zich verenigend *Europa* zal een leidende rol op zich moeten nemen bij de oplossing van dit grootste veiligheidsvraagstuk waar de mensheid mee wordt geconfronteerd. Van wie anders is meer en beter initiatief te verwachten? Er valt veel ongelooft en pessimisme te horen over de kans op een doeltreffend optreden van de Europese landen; er wordt, te gauw en te gemakkelijk, gesteld dat wie voor een leidende rol van Europa pleiten, zich illusies maken. De veronderstelling dat anderen het probleem wel zullen aanpakken, is een veel gevaarlijker illusie!

De internationalisering van economie, cultuur en politiek en de toenemende Europese *integratie* vereisen nuchtere analyses van de sterke en de zwakke kanten van de wetenschappelijk-technische, de sociaal-economische en de culturele mogelijkheden die Nederland heeft om aan de nieuwe ontwikkelingen in de wereld bij te dragen en zich daardoor naar eigen normen te kunnen handhaven.

Niet alleen de Europese eenwording plaatst het politiek bestel in ons land voor nieuwe vraagstukken, ook dringt de vraag hoe de sociale *democratische*

rechtsstaat die wij kennen, enerzijds de voortgaande bureaucrativering en anderzijds de nieuwe mogelijkheden van de informatierevolutie zal kunnen verwerken.

Op al deze punten is het behouden en versterken van het *internationalisme* van de sociaal-democratie, hoezeer dat ook aan herbezinning en vernieuwing toe moge zijn, wenselijker dan ooit.

Alle thema's in de gedachtenwisselingen over partijvernieuwingen zouden ondergeschikt moeten blijven aan deze hoofdzak: het vaststellen van een bondig, helder en radicaal program, dat overtuigt en mobiliseert omdat het is toegesneden op de fundamentele maatschappelijke vraagstukken van de toekomst.

Er is niets tegen als in het debat over partijhervormingen praktische samenwerking en programmatische toenadering wordt gezocht met andere 'progressieve' groeperingen, maar van het wederzijds bestuderen, vergelijken en in compromissen samenvoegen van toch al te weinig aansprekend gedachtegoed valt geen inspirerend en uitdagend nieuws te verwachten.

Ook aan de vraag of de uiterlijkheden van de verzuiling niet sneller behoren af te bladeren, kent men eerder te veel dan te weinig gewicht toe. Drees was bij de partijhervormingen die in 1945 in de sociaal-democratie aan de orde waren, tegen afschaffing

van het zingen van de Internationale en ridiculiseerde het letterlijk nemen van de tekst. De toenmalige voorman van de CPN, De Groot, bleek minder slim toen hij in die tijd op de CPN-vergaderingen, in plaats van de Internationale, het Wilhelmus liet aanheffen, en moest hierover in eigen rijen nog tientallen jaren 'smaad en hoon verdragen', om een in zijn omgeving populairder Russisch partizanenlied aan te halen. Zelfs op PvdA-congressen bleek het aanheffen van de Internationale een onuitroeibare gewoonte – maar zegt de tekst meer dan het 'ben ik van Duitsen bloed' bij voetbalinterlands van 'ons Oranje'?

Wanneer men in de discussie over partijvernieuwingen, in de PvdA en bij de andere 'progressieve' formaties, blijft steken in de maar al te bekende verhalen dat er andere combinaties en ander vertoon nodig zijn en vooral meer contact met 'de rest van de samenleving', en andere, betere, politici en bestuurders – bovendien veelal verteld in min of meer academische bewoordingen – gaat voor het publiek, dat men op zijn minst electoraal wil mobiliseren, de zin van de discussie al gauw verloren.

Het resultaat kan dan slechts zijn dat er nog een beeld van een vissenkom wordt gevormd.

GER VERRIPS



Philips

In het februari-nummer wordt in twee bijdragen aandacht besteed aan de malaise bij Philips. Aan iedereen wordt daarin enige verantwoordelijkheid gegeven voor het ontstaan en voortwoekeren van de crisis: de overheid, de Partij van de Arbeid, de vakbeweging, de ondernemingsraad, de Raad van Bestuur.

Wat mij ten eerste verwondert, is dat daarbij de Raad van Commissarissen niet wordt genoemd. Dit is het wettelijk orgaan van toezicht, dat bij Philips bestond en bestaat uit klinkende namen uit de ondernemers- en bankwereld. Hoe is het mogelijk dat deze Raad zich jarenlang met een kluitje in het riet heeft laten sturen, met netto-winstcijfers op een allertienmaalst niveau? Een niveau, waarbij geen moderne, technologisch ver ontwikkelde onderneming zich het onderzoek, de investeringen en het veroveren van een marktpositie kan veroorloven, die voor het voortbestaan noodzakelijk zijn. De Ondernemingskamer zou, zich basierend op de notulen van de Raad van Commissarissen, zich een oordeel moeten vormen over de competentie, die de Raad en haar leden in het afgelopen decennium hebben getoond. Het zou hen toch niet alleen begonnen zijn om het geld (zoals een enquête van het Nederlands Centrum van Directeuren lijkt te suggereren) of om een soort 'Philips-commissaris-lintje' te dragen? Al met al is er door dit gezelschap een treurige vertoning opgevoerd.

JAN VARKEVISSER, Bussum.

De kracht van de PvdA ligt juist in de ideologie

In het vorige nummer van s & D schreven Frans Becker en Paul Kalma een artikel over de wijze waarop de PvdA rekening moet houden met de ontwikkelingen in de algemene attitude van de Nederlanders ('Het vak van de politiek in': s & D, 2, 1991). In dit artikel werden veel terecht constatering gedaan. Opvallend is echter dat de Jonge Socialisten in het verleden op basis van dezelfde constatering tot tegengestelde adviezen konden komen.

Becker en Kalma wezen op de ontzuiling, de emancipatie van de burger, de sterke groei van de overheid en het overheidsapparaat en de ontideologisering die in de jaren zestig en zeventig zichtbaar werd. Als geschikte strategie bij deze ontwikkelingen adviseerden Becker en Kalma meer aandacht voor professionaliteit bij de politici, een verschuiving van de aandacht van politici van de partij naar de burger en linkse samenwerking.

De Jonge Socialisten hebben als organisatie eerder dan de PvdA de gevolgen gemerkt van de ontwikkelingen die Becker en Kalma constateren. Dat hangt samen met de doelgroep van de Js. Bij een jongere generatie treden nieuwe tendensen als ontzuiling en ontideologisering immers sterker naar voren. Terwijl vroeger een jongere in één klap lid werd van de NVV, de VARA, de socialistische voetbalvereniging en de AJC, wisselt een jongere van deze tijd een lidmaatschap van een voetbalvereniging met groot gemak af met het oefenen

✍ P E N O P P A P I E R ✍

en optreden in een bandje, om dat weer af te wisselen met activiteiten binnen een politieke jongerenorganisatie. Het is daardoor voor veel jongeren minder vanzelfsprekend geworden om zich gedurende langere tijd te verbinden aan een politieke jongerenorganisatie.

De js hebben niet alleen de ontwikkelingen waargenomen, maar zich ook al eerder gedachten gevormd over de wijze waarop op deze ontwikkelingen moet worden ingespeeld. Onder jongeren bestaat een aanmerkelijk bredere politieke belangstelling dan alleen voor hun eigen belangen. In het bijzonder zaken als milieuproblematiek, mensenrechten, ontwikkelingsproblematiek en anti-racisme kunnen rekenen op een vrij grote belangstelling onder jongeren. In het algemeen kan worden gezegd dat het een belangrijk deel van de jongeren niet ontbreekt aan politieke interesse, maar dat voor de partijpolitiek een uitgesproken geringe belangstelling bestaat. Het heeft dus in eerste instantie meer zin om jongeren te werven

op politieke onderwerpen dan op partijpolitieke kwesties.

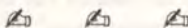
Als men de rol van de christendemocratie in Nederland beschouwt, valt op dat christendemocraten er zeer goed in geslaagd zijn om in allerlei netwerken vertegenwoordigd te raken. Voor sociaal-democraten geldt dat veel minder. In zoverre sociaal-democraten al zijn vertegenwoordigd in maatschappelijke organisaties, hebben ze de neiging om in die posities hun contacten met de sociaal-democratie te vergeten. Toch hebben politieke partijen en politieke jongerenorganisaties niet alleen belang bij contacten met mensen die actief zijn in maatschappelijke organisaties, maar vertegenwoordigen de politieke organisaties ook een meerwaarde voor deze mensen en die meerwaarde is juist gelegen in de ideologie en de directe ingang bij politiek verantwoordelijken.

Politiek verantwoordelijken kunnen onmogelijk over zoveel specifieke technische deskundigheid beschikken als de ambtenarij of maatschappelijke organisaties.

Het is ook zeer de vraag of politici daarnaar zouden moeten streven. Politici worden immers niet gekozen in verband met hun technische deskundigheid, maar met het oog op hun principiële politieke keuzes. Voor die principiële politieke keuzes is een ideologische achtergrond van belang. Wanneer politici deze keuzes uit de weg gaan en zich verschuilen achter technische informatie, beginnen zij aan een bij voorbaat verloren partij. Via de partijpolitiek kan juist een samenhangende visie worden geformuleerd waaruit de politieke keuzes voortvloeien.

Waar Becker en Kalma bepleiten dat de sociaal-democratie zich moet neerleggen bij de ontideologisering en de aandacht moet verschuiven van de partij naar de burger, kiezen de Jonge Socialisten ervoor de sociaal-democratie zodanig om te vormen dat deze weer binnen maatschappelijke organisaties verankerd raakt.

WALFRED HAANS
Algemeen secretaris van de Jonge Socialisten in de PvdA.



W B S N I E U W S

Zomerschool: Sociaal-democratie op het breukvlak van een nieuwe tijd

Ideëen die leefden bij de Wiardi Beckman Stichting, de Stichting Vormingswerk PvdA en in de kring der Woodbrookers werden gebundeld in een gezamenlijk initiatief: een zomer-school van een kleine week, waarin actieve leden van de PvdA zich, onder leiding van topdeskundigen uit wetenschap, bedrijfsleven en politiek, intensief buigen over de plaats en toekomst van de sociaal-democratie.

De sociaal-democratie heeft in het verleden vorm gegeven aan de vooruitgang en modernisering van de samenleving. Onze huidige tijd lijkt de overgangperiode naar een nieuw tijdperk: in het bijzonder technologische en economische veranderingen zullen de maatschappij de komende tijd een volstrekt ander aanzien geven. Hoe zal de sociaal-democratie zich tot die nieuwe tijd verhouden? Worden de klassieke uitgangspunten van de sociaal-democratie ondergraven door internationaal optredende maatschappelijke ontwikkelingen als technologisering, economisering en consumentisme? Wat voor oriëntatiepunten heeft de PvdA om deze ontwikkelingen te beoordelen? Hoe kan de PvdA de nieuwe maatschappelijke veranderingsprocessen vormgeven zonder haar band met het verleden – en dus haar identiteit – prijs te geven?

Voor wie bestemd

Het programma is bestemd voor leden van de PvdA met een politieke of bestuurlijke functie in de partij of het openbaar bestuur, alsmede voor leden die vanuit een andere achtergrond actief betrokken zijn bij de ontwikkelingen in de PvdA.

Opzet

– Door middel van inleidingen door deskundigen, discussies in werkgroepen, excursies en andere activiteiten zal een beeld gegeven worden van een aantal belangrijke ontwikkelingen en trends op technologische, economisch en oecologisch gebied en de maatschappelijke gevolgen daarvan.

– Onderzocht wordt welke rol de politiek kan en moet spelen bij de vormgeving van deze ontwikkelingen. Welke uitgangspunten van de sociaal-democratie komen in dit verband naar voren? Is het begrip effectief burgerschap zo'n uitgangspunt?

– Tenslotte zullen de resultaten van de zomerschool in een forumdiscussie worden geanalyseerd op hun consequenties voor een nieuwe oriëntatie van de PvdA.

Plaats en tijd

De zomerschool wordt gehouden bij de Woodbrookers te Bentveld en vindt plaats van maandag 1 juli tot en met vrijdag 5 juli.

Kosten

De kosten van de zomerschool bedragen f 250,- (inclusief maaltijden en overnachtingen).

Inlichtingen en aanmelding

Tineke Schrander (sVP)

(020) 5 51 24 59

INHOUD

Zomerschool
Oost-Europa conferentie

W B S N I E U W S

Oost-Europa
Conferentie

In 1989 vond in Oost-Europa een revolutie plaats: de Oost-Europeaanen bevrijdden zich van het communisme. Ze maakten zich los van een ideologie die niet alleen hun samenlevingen had geruïneerd, maar bovendien heel Oost-Europa met zijn verschillende culturen en tradities had gelijkgeschakeld. De Stichting Vormingswerk PvdA en de Wiardi Beckman Stichting organiseren een studieconferentie waarin de ontwikkelingen in Oost-Europa worden geanalyseerd en waarin wordt nagedacht over de politiek die de PvdA ten opzichte van de Oost-Europese landen zou moeten voeren. Hoe zullen de bevrijde Oost-Europese landen zich verder ontwikkelen? Wordt het een Oost-Europa van armoede en nationalisme? Is West-Europa bereid steun te verlenen, bij voorbeeld door aansluiting te bieden bij de Europese Gemeenschap? Wat zou de plaats van de Oost-Europese landen in een toekomstige veiligheidspolitieke ordening moeten zijn?

Inlichtingen en aanmelding

Tineke Schrandt (SVP)

(020) 5 51 24 59.

Programma

Vrijdag 26 april

13.15-13.30 uur

Opening

Voorzitter Marcel van Herpen

13.30-14.30 uur

Uitgestelde bevrijding

Prof. Z.R. Dittrich over de geschiedenis van Oostelijk Europa

15.00-15.45 uur

Vragen/discussie

15.45-17.15 uur

Landenstudies

Polen, Hongarije, voormalige DDR, Roemenië, Tsjecho-Slowakije Joegoslavië.

In werkgroepen wordt onder leiding van deskundigen een diagnose van de situatie gesteld en worden de politieke wensen geïnventariseerd.

17.15 uur

Borrel/diner

19.30-21.30 uur

Oost-Europa en de EG

Inleiding Piet Dankert.

Aansluitend gelegenheid tot vragen en discussie.

Programma

Zaterdag 27 april

10.00-10.45 uur

Veiligheidspolitieke opties

Inleiding Maarten van Traa

11.45-12.30 uur

Vragen/discussie

12.30 uur

Lunch

13.30-15.30 uur

Rondetafelgesprek

Paul Scheffer, Maarten van Traa en Eisso Woltjer discussiëren onder leiding van André Gerrits over 'Oostpolitiek als morele verplichting of eigenbelang', over 'Toekomstbeelden van Europese ordening' en over 'Sociaal-democratische Oost-politiek'.

Tijd en plaats

De conferentie duurt vier dagen, van vrijdagmiddag 26 april t/m zaterdagmiddag 27 april en wordt gehouden in het:

Europahuis

Stichting Driekant

Broekhem 114

Valkenburg aan de Geul

(04406) 15 35 30.

Kosten

De kosten bedragen f90,- per persoon (inclusief maaltijden overnachting, etc.

De uitnodiging om een college in het kader van een cyclus over *Rechter en politiek* (Studium Generale KUB 1991) voor S & D uit te werken onder de titel 'politieke rechtspraak' heb ik met gemengde gevoelens aangenomen. In de eerste plaats is juist een rechter wars van datgene wat onder politieke rechtspraak moet worden verstaan. Het begrip 'politieke rechtspraak' markeert het grote misverstand tussen 'de' rechter en 'de' politiek. In de tweede plaats heb ik de indruk dat juist in sociaal-democratische kringen het verzet tegen de invloed van de rechter zich sterker aftekent dan elders in het politieke veld. Zowel dit misverstand als dit verzet vormen voor mij echter een goede reden in te gaan op de uitnodiging.

In deze bijdrage zal ik enkele lijnen trekken, die duidelijk moeten maken waarom in zekere zin 'de politiek' ten opzichte van 'de rechtspraak' soms het onderpit moet delven. Het trekken van die grote lijnen verlangt weglating van details die elders wel zijn terug te vinden¹. Mijn betoog is bedoeld als prikkel tot discussie.

Is de rechter a-politiek?

In de Sovjet-Unie bracht de inpassing van de rechter in de socialistische structuur mee dat de rechter geacht werd overeenkomstig de partijlijn recht te spreken. De rechtspraak is in de Sovjet-Unie ondergeschikt gemaakt aan het politieke doel van de staatsorganisatie² en daarom kan in de Sovjet-Unie gesproken worden van politieke rechtspraak³. De rechters zijn daar niet onafhankelijk van het socialistische bestuur. Politieke rechtspraak maakt het mede mogelijk dat repressie door het totalitaire systeem via de rechter wordt uitgeoefend. Ter legitimatie van de

repressie wordt deze vastgelegd in een vonnis van de rechter, bij voorkeur gebaseerd op vage delicten als 'landverraad'. Ook in Hitler-Duitsland heeft rechtspraak deze afschuwelijke legitimerende rol vervuld.

Deze voorbeelden van politieke rechtspraak maken duidelijk waarom een rechtgeaard rechter niets moet hebben van politieke rechtspraak. De rechter ontleent slechts legitimatie aan de onafhankelijkheid van rechterlijke oordeelsvorming die constitutioneel gewaarborgd moet zijn. In de westerse staats-theorieën, in de varianten van constitutionele monarchie (Nederland), parlementaire democratie (Duitsland), presidentieel stelsel (vs) of presidentiële 'monarchie' (Frankrijk sinds De Gaulle) geldt de rechter als een van de onafhankelijke staatsmachten waarvan de oordeelsvorming niet onderworpen is aan de democratisch-politieke macht. Deze onafhankelijkheid wordt veelal in verband gebracht met de theorie van de machten-scheiding – de *trias politica* – zoals die in verschillende varianten onder woorden is gebracht.

De rechter heeft maatschappelijk een hoog aanzien en in Nederland geldt een redelijk groot vertrouwen in de rechtspleging⁴. Toch staat de positie van de rechter onder druk. Niet alleen overbelasting draagt daartoe bij, ook de opstelling in de laatste jaren van de overige staatsmachten schept spanningen. Brinkman heeft bij voorbeeld bij herhaling gewaarschuwd tegen de dreiging van de rechtersstaat in Nederland⁵. Premier Lubbers heeft zich kritisch geuit over rechtspraak, waarbij de rechter al te gretig de overvragende burger zou bedienen⁶. Minister Deetman heeft getracht de rechter inzake de

Politiek en rechtspraak



A. BRENNINKMEIJER

*Lid van de
Centrale Raad van Beroep
te Utrecht*

studiefinanciering te ringeloren⁷. Zijn opvolger minister Ritzen volgt dit spoor door niet te voorkomen dat zijn ambtenaren de uitspraken van de rechter botweg naast zich neerleggen. De Nationale Ombudsman heeft bij herhaling vastgesteld dat hiermee de rechtsstaat op de helling wordt gezet⁸. De wetgever levert steeds vaker produkten af die het werk van de rechter onevenredig zwaar maken. De stelselherziening sociale zekerheid, de fiscale wetgeving en de Harmonisatiewet vormen voorbeelden. De commissie-Deetman die zich gebogen heeft over het vraagstuk van de staatkundige vernieuwing, toont zich ongerust over de 'oprukkende' rechter. Dreigt de *trias politica* in Nederland niet verstoord te raken, zo vragen Deetman en de zijnen zich af⁹.

In deze bijdrage wil ik eerst komen tot een verkenning van het probleem. Daarna volgt een korte schets van de betekenis van de *trias politica* voor ons constitutionele recht. Daarna werk ik de taak van de rechter nationaal en in Europees verband uit. Ten slotte spits ik mijn betoog toe op het toetsingsrecht en de constitutionele rechtspraak: moet de rechter de wet toetsen aan de Grondwet?

De veranderde rol van de rechter

In de laatste decennia heeft de rechter moeten oordelen over niet onbelangrijke maatschappelijke conflicten en ethisch beladen kwesties. Rondom het kraken van woningen en werkstaking heeft de rechter jurisprudentie gevormd die richtinggevend is geweest voor de pacificatie van de conflicten tussen huiseigenaren en krakers en werkgevers en werknemers. Het stakingsrecht is politiek zo omstreden dat wetgeving niet tot de mogelijkheden behoort. De leegstand van woningen heeft slechts geleid tot een Leegstandswet die maatschappelijk gezien van geen betekenis was. Euthanasie vindt toepassing binnen vrij enge kaders in de rechtspraak getrokken, en ondanks de politieke wens om deze kwestie bij wetgeving te regelen is deze rechtspraak richtingge-

vend¹⁰. Abortus vindt toepassing waarbij de Abortuswet van geringe maatschappelijke betekenis blijkt te zijn. In al deze zaken konden regering en parlement kennelijk geen zinvolle bijdrage leveren tot de oplossing van deze kwesties.

De afgelopen jaren hebben ook rechtspraak laten zien waarbij de wetgever op de vingers getikt wordt, omdat de kwaliteit van de wetgeving tekortschiet. Eerder zijn genoemd de stelselherziening sociale zekerheid en de belastingwetgeving, maar er zijn veel meer voorbeelden te noemen. De tijd dat de rechter kon vertrouwen op de kwaliteit van de wet lijkt vervlogen. Met name rond de jaarwisseling is het Staatsblad de drager geworden van politiek ongeduld en slordigheid van de wetgever. De Harmonisatiewet die onder verantwoordelijkheid van minister Deetman door het parlement gejaagd was, vormde hierbij wellicht het uiterste geval. Nadat de president van de rechtbank deze wet door toetsing aan het Statuut voor het Koninkrijk kraakte vanwege ondeugdelijkheid, oordeelde de Hoge Raad dat zij in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, doch dat onze Grondwet zich ertegen verzet dat de rechter op die grond de Harmonisatiewet buiten werking stelt. Deze uitspraak van de Hoge Raad houdt een brevet van onvermogen in voor alle betrokken politici en ambtenaren.

Indringend is door politici gereageerd op uitspraken van de Centrale Raad van Beroep waarin de gelijke behandeling van vrouwen en mannen leidde tot het buiten werking stellen van discriminerende wetsbepalingen. De toetsing vond hier niet plaats aan het gelijkheidsbeginsel in de Grondwet, maar aan artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (het 'Bupo-Verdrag'). Daarbij sneuvelden onder andere de wvw (werkloosheid), de aaw (arbeidsongeschiktheid), de aww (weduwen) en de wuv (oorlogsgetroffenen). Deze jurisprudentie volgde na een lange periode van besluiteloosheid en later ook onwil¹¹ van de

1. Een aanzet tot de analyse van de taak van de rechter in een democratische rechtsstaat heb ik in mijn dissertatie gegeven: *De toegang tot de rechter*, Zwolle, 1987. Zie ook: De plaats van de rechter in de constitutionele rechtsorde, in: *De rechter als dictator?* Lochem, 1987.
2. F. Netznansky, *Intermediair*, 10 februari 1984, p. 17.
3. D. Kaninskaya, *Final Judgement*, New York 1982.
4. M.J. Cohen, K.L. Dittrich en C. Flinterman, *Rechter en politiek*, in: R.B. Andeweg e.a. (red.), *Politiek in*

Nederland, Alphen a/d Rijn, 1989, p. 303 e.v.

5. L.C. Brinkman, *Genoeg van de staat*, in: *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit*, Zwolle, 1989, p. 121.

6. R.F.M. Lubbers, *Symposium Sociale en culturele kerntaken van de overheid*, 's-Gravenhage: HRWB, 1987.

7. Zie mijn verslag hiervan: *Rechtspraak studiefinanciering bedreigd*, *Nederlands Juristenblad* (NJB), 1989, pp. 1471 e.v. en *Opheffing gespecialiseerde rechtsgangen bepleit*, NJB, 1990, pp. 700 e.v.

8. Rapport Nationale Ombudsman no. 90/R 862, verslagnummer 90.02977, d.d. 21 december 1990.

9. G. Hagelstein en J.A. van Schagen, *Buitenhofse kanttekeningen bij de analyse van de commissie-Deetman*, NJB, 191, pp. 241 e.v.

10. G.E. Langemeijer, Ch.J. Enschedé en Th.W. van der Veen, *Euthanasie heeft geen wetgeving nodig*, *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 1986, pp. 223-225 en Ch.J. Enschedé, *Wetgeven door nalaten en euthanasie*, NJB, 1986, p. 241.

verantwoordelijke bewindsmannen. De gevolgen van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen werden als te duur beschouwd. Toen het erop aankwam heeft het parlement de controlerende en medewetgevende taak verzaakt¹². Deze rechtspraak is systematisch gevolgd door financieel geweeklaag, waarbij miljardenbedragen als demagogische argumenten werden opgevoerd. Bovendien werd het kostenargument op niet geheel eigenlijke wijze gebruikt om ingrijpende maatregelen als de herstructurering van de AWW te rechtvaardigen. Vrouwen hebben terecht geklaagd dat de jurisprudentie van de rechter inzake gelijke behandeling uiteindelijk in het nadeel van de vrouw is gaan werken¹³. Zouden regering en parlement tijdig – dat was eind jaren zeventig – onder ogen hebben gezien dat de wetgeving aangepast moest worden, dan was dit effect waarschijnlijk niet opgetreden.

Naast deze grote kwesties is er een ontwikkeling in de rechtspraak gaande die minder duidelijk naar voren treedt, doch die wel van grote betekenis is. De wet heeft traditioneel grote autoriteit, ook voor de rechter. De rechter is veelal geneigd om de wet met grote precisie toe te passen en elk woord van de wetgever zorgvuldig te volgen. Dit vormt ook de basis voor het vakmanschap van de rechter en de legitimatie van zijn oordeelsvorming. De rechter is te vergelijken met een timmerman die de wet als winkelhaak hanteert in het vertrouwen dat die 'recht' is. De inhoud van de wet is echter gewijzigd. Voor onderwerpen van maatschappelijke betekenis vormt de wet de vertaling van de sturing die de politieke elite aan de samenleving wil geven. In de rechtspraak kan de rechter daarom steeds minder vaak volstaan met het rechtlijnig toepassen van wetgeving. De rechter moet steeds vaker, mede aan de hand van de uit de Memorie van Toelichting en parlementaire debatten blijkende bedoeling van de wetgever, al interpreterend praktische uitvoering geven aan de sturing van de samenleving die de politieke elite wenselijk heeft geacht. Anders gezegd, het recht houdt steeds meer een politieke boodschap in die door de rechter vertaald moet worden in rechtsvormende oordelen. Ongeschreven begrippen als ongelijkheidscompensatie, redelijkheid en billijkheid, en beginselen van behoorlijkheid wor-

den dan voor de rechter belangrijk hulpgereedschap, omdat de wet geen vaste uitkomst meer geeft. De wet verliest mede door deze ontwikkeling autoriteit en krijgt een meer relatieve betekenis. Van timmerman-uitvoerder wordt de rechter tot mede-vormgever van de maatschappelijke orde.

Commissie-Deetman

Het lijkt erop dat politici de schrik in de benen hebben gekregen door de toenemende betekenis van rechtspraak. Zolang de rechter de kastanjes uit het vuur haalde was er geen probleem. In het verleden hebben politici maar al te graag hun wetgevende en besturende taak actief of passief doorgeschoven naar de rechter. Toen echter in de loop van de jaren tachtig de rechter uitspraken deed die voor de begroting van betekenis konden zijn, begon onrust te ontstaan. Deze onrust werd versterkt door de tanende legitimatie van het handelen van regering en parlement. Een aantal malen bleek de Haagse stuurkunst wat krukkig te zijn (RSV-affaire, paspoort-affaire, stelselherziening sociale zekerheid, belastingherziening, het fiasco van de WAO, enz.). Bovendien is de belangstelling voor de verkiezingen tanende en bij herhaling vertoont het Nederlandse politieke aanzien de vetpuistjes van partijen met onfrisse ideologieën. Het politieke geweten van onze natie, Hans van Mierlo, luidde bij de Kamerverkiezingen in 1989 de stormbel. Naar Nederlandse traditie werd daarop een onderzoekscommissie samengesteld die slechts tot taak had vraagpunten te formuleren voor nader onderzoek. Onder voorzitterschap van Kamervoorzitter Deetman, die wellicht als boetedoening voor de Harmonisatiewet en het gehannes met de studiefinanciering deze taak vervulde, is langdurig door fractieleiders, enkele parlementsleden en enkele hoge ambtenaren nagedacht, en de conclusies zijn eind 1990 in druk verschenen.

In de inleiding komt de Commissie-Deetman tot de volgende probleemstelling in verband met de vraag welk antwoord gegeven moet worden op de tanende legitimatie van het overheidsoptreden: 'Bij het geven van dit antwoord zal onder ogen moeten worden gezien, dat de balans tussen wetgeving, bestuur en rechtspleging, de trias politica, is verstoord. Waar de burger onvoldoende vertrouwen

11. Vgl. R.E. Bakker, De wisselwerking tussen rechter, Raad van State en wetgever op het terrein van de sociale zekerheid, *Regelmaat*, 1990, pp. 32 e.v.

12. Zie hierover mijn bijdrage: De doorwerking van het internationale recht, in het bijzonder het gelijkheids-

beginsel, op het gebied van het bestuursrecht, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 1989, pp. 209 e.v.

13. M. van Geffen, Hoe bruikbaar is het gelijkheidsbeginsel?, *Lover*, 1990, pp. 232 e.v. D. Pessers, Het eeuwig te laat komen van vrouwen, *NJB*, 1989, p. 553.

heeft in de kwaliteit van de wetgeving en bestuur, hebben de organen van rechtspleging – huns ondanks – mede tot taak gekregen het vertrouwen van de burger in de democratische rechtsstaat te handhaven. Het is de vraag of deze ontwikkeling zich verdraagt met de uitgangspunten van onze staatsinrichting. Deze uitgangspunten houden toch in, dat de wetgeving, bestuur en rechtspleging elk afzonderlijk krachtens de aan ieder van hen afzonderlijk opgedragen grondwettelijke taak zorgdragen voor de oplossing van problemen en geschillen die zich in onze samenleving voordoen. Naarmate de kwaliteit van wetgeving en bestuur beter worden, zal de noodzaak om de rechter in te schakelen afnemen. Uitgangspunt is dat overheidsoptreden op zichzelf legitiem behoort te zijn.¹⁴

Premier Lubbers heeft ook zijn zorg geuit over de verhouding tussen de rechter en de wetgever. In zijn Nijmeegse academische rede in 1990 sprak de premier in dit verband over de 'verfloddering' van de *trias politica*. Deze zorg reikte zelfs zo ver dat premier Lubbers korte tijd later zijn opwachting maakte bij de Nederlandse vereniging voor rechtspraak om 'rechterlijk' Nederland toe te spreken over de verhouding tussen politiek en rechtspraak¹⁵.

De *trias politica*¹⁶

Zoals het begrip rechtsstaat¹⁷ in het politieke debat in de afgelopen jaren is misbruikt, lijkt de *trias politica* hetzelfde lot beschoren. De rechtsstaat werd in verband gebracht met de noodzaak van strikte normhandhaving in onze rechtsorde. De burger die strafbare feiten pleegt is – bij voorbeeld in de door premier Lubbers gebruikte beeldvorming – degene die de rechtsstaat bedreigt. Deze benadering is echter niet juist, omdat de rechtsstaatsgedachte primair doelt op de rechtmatigheid van het overheidshandelen zelf. Anders gezegd, de overheid dient slechts op rechtmatige wijze op te treden onder andere tegen degene die de strafwet overtreedt, zodat fouten van justitie vanwege capaciteitsproblemen in het voordeel van verdachten werken. De *trias politica* is door de commissie-Deetman wat simpel weergegeven, waardoor misbruik van het begrip direct voor de hand lijkt te liggen. De *trias politica* wordt gezien als een strikte machtscheiding met normatieve bete-

kenis, zodat bemoeienis van de rechter met, bij voorbeeld, de verbindendheid van wetgeving in strijd met de *trias politica* lijkt te zijn. Zo eenvoudig ligt het echter niet.

De *trias politica* heeft als constitutioneel organisatieprincipe van Westerse staten de eeuwen getrotseerd dankzij een meer subtiële betekenisinhoud dan die welke thans in politieke kringen circuleert. De *trias* verwijst enerzijds naar een scheiding van drie overheidsfuncties (wetgeven, uitvoeren en geschillen beslechten) die aan drie onafhankelijke staatsorganen worden toegekend (bij voorbeeld regering en parlement als wetgevende macht, de Kroon of regering als uitvoerende macht en de rechterlijke macht als geschillenbeslechtende staatsmacht). De clou van de machtscheiding schuilt in deze benadering in de *beperking van staatsmacht door spreiding van staatsmacht*. Anderzijds kan de *trias politica* beschouwd worden als een systeem van *checks and balances*. De betrokken staatsorganen controleren elkaar over en weer, waardoor eveneens een *beperking van de staatsmacht ontstaat* (bij voorbeeld budgetrecht en ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het recht van Kamerontbinding). In deze benadering ligt de klemtoon op de verhouding tussen regering en parlement, die samen de politieke macht beheren, terwijl de rechter een meer neutrale – juridische – positie inneemt.

Het is van belang vast te stellen dat in de *trias politica* niet zozeer de wijze waarop de machtscheiding plaatsvindt normatieve betekenis heeft, doch dat de matiging van staatsmacht door spreiding van macht en een systeem van *checks and balances* wel de normatieve lading van de *trias politica* dekken. Aan de *trias politica* kan op geheel verschillende wijzen worden vormgegeven. De constitutionele betekenis ervan is niet gelegen in de mathematische zuiverheid van de driehoek in de *trias*, doch in het voorkomen van samenbundeling van macht in één (institutionele) hand. In de *vs* is een vrij strikte machtscheiding ingevoerd, waarbij de president de executieve macht is en het Congres de wetgevende macht. Dit sluit echter niet uit dat in de *vs* sinds lang constitutionele rechtspraak¹⁸ bestaat. Constitutionele rechtspraak wordt door de *trias politica* noch voorgeschreven noch verboden.

14. Rapport van de Bijzondere Commissie van Vraagpunten (Cie-Deetman inzake de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing), Kamerstukken II, 1990-1991, 21.427, nr. 3 hoofdstuk 1 onder d.

15. Zie *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht*, 1990, afl. 10 en idem, 1991, afl. 1.

16. W. J. Witteveen, *Evenwicht van machten*, Zwolle, 1991.

17. M. Scheltema, *De rechtsstaat*, in: *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle, 1989, pp. 11 e.v.

18. Onder 'constitutionele rechtspraak' wordt onder andere verstaan de toetsing van parlementaire wetten aan de Grondwet (constitutie).

De taak van de rechter

De rechter vervult in de *trias politica* van oudsher een bescheiden rol. De rechter moet de straffen die in het strafrecht zijn vastgelegd op vordering van het bestuur opleggen aan degene die de strafwet heeft overtreden. Verder moet de rechter de geschillen tussen burgers beslechten. Daarbij past hij het door de overheid vastgestelde burgerlijk recht toe, dat eventueel aangevuld wordt met gewoonterecht. Deze traditioneel aan de rechter toegekende taken waren politiek weinig relevant. De tussenkomst van de rechter bij het opleggen van straffen diende daarbij als waarborg tegen willekeurige repressie door de uitvoerende macht. De taak van de rechter in het burgerlijk recht past in de *laissez faire*-gedachte, omdat het bestuur werd afgehouden van ingrepen in 'de handel'. Hiervoor is gebleken dat, naarmate het burgerlijke recht en het strafrecht vaker werden toegepast ter realisering van de sturing van de samenleving, de betekenis van rechtspraak toenam.

Naast deze taken als strafrechter en burgerlijke rechter heeft de rechter in de loop van deze eeuw er een belangrijke taak bijgekregen: rechtspraak over bestuurshandelingen. Naarmate de overheid meer taken in het maatschappelijke veld ging verrichten, groeide de noodzaak de burger toegang tot de rechter te verlenen, zodat deze zich kon verzetten tegen fouten die het bestuur maakt. In Nederland heeft steeds een grote argwaan van politici en bestuurders tegen bestuursrechtspraak bestaan. Sommige kwesties mochten wel aan de rechter worden voorgelegd, zoals de geschillen van ambtenaren met hun werkgever en geschillen over sociale uitkeringen en voorzieningen en belastingen. Bij beide laatste onderwerpen werd ervan uitgegaan dat de betreffende wetgeving vrij nauwkeurig bepaalt welke rechten en plichten de burger heeft, zodat de rechter slechts groepen is tot strikte uitvoering van de wet. In veel andere gevallen werd de geschillenbeslechting opgedragen aan het bestuur zelf: administratief beroep.

De Hoge Raad heeft echter in de loop van deze eeuw aanvaard dat de burger – in aanvulling op de wanorde aan beroepsmogelijkheden in het bestuursrecht – in principe kan opkomen tegen iedere overheidshandeling waardoor belangen rechtstreeks geraakt worden. Sinds de tweede helft van de jaren zeventig is meer algemene bestuursrechtspraak ondergebracht bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. De toegang tot de rechter in het bestuursrecht is echter zo ingewikkeld en irrationeel geworden dat ingrijpende veranderingen noodzakelijk zijn. In het kader van de inmiddels in gang gezette herziening van de rechterlijke organisatie zal in beginsel de rechtbank bevoegd worden kennis te ne-

men van alle rechtsgeschillen. Bovendien wordt de Algemene wet bestuursrecht tot stand gebracht, waarin de verhouding tussen overheid en burger – mede op basis van eerdere rechtspraak door de rechter – uitgewerkt wordt.

Uit de jurisprudentie van de rechter blijkt voorts dat alle bestuurshandelingen door de rechter – direct dan wel indirect – getoetst kunnen worden. Hierbij gaat het niet alleen om beschikkingen (toekenning van een uitkering, intrekking van een vergunning, aanzegging van politiedwang), maar ook om besluiten van algemene strekking (algemene maatregelen van bestuur, verordeningen, ministeriële regelingen), waaronder ook de wet vastgesteld door regering en parlement (wet in formele zin). Dit laatste met als restrictie dat de rechter de wet in formele zin slechts mag toetsen aan een ieder verbindende bepalingen in internationale verdragen en aan Europees recht. Toetsing van de wet aan de Grondwet is in Nederland niet toegestaan. In de praktijk blijkt deze toetsing echter niet van grote praktische betekenis, omdat de toetsing aan verdragsrecht en Europees recht veelal toereikend is.

In Europees verband zijn er ten aanzien van de taak van de rechter ook belangrijke ontwikkelingen te noemen. In de eerste plaats valt op dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HVJ) enkele baanbrekende uitspraken heeft gedaan, waardoor de stroef lopende totstandkoming van de Europese Gemeenschappen versneld werd. Het HVJ is mede constitutioneel rechter van de Europese Gemeenschappen. Het HVJ heeft bij voorbeeld uitgesproken dat Europees recht, wanneer het zich daarvoor leent, rechtstreeks toegepast kan worden in de lidstaten, zonder dat de nationale wetgever het Europese recht behoeft te transformeren tot nationaal recht (de zogenaamde interne werking van Europees recht). Bovendien heeft het HVJ uitgesproken dat wanneer Europese richtlijnen door de nationale overheden uitgevoerd moeten worden vóór een bepaald tijdstip, nalatigheid van die overheden voor de nationale rechter de verplichting meebrengt om 'zelf in de zaak te voorzien'. Met andere woorden, ten aanzien van de uitvoering van Europese richtlijnen heeft de rechter een belangrijke controlerende taak ten opzichte van de overheid. De richtlijnen waar het hier om gaat betreffen bij voorbeeld de gelijke behandeling van vrouwen en mannen in het sociale recht (werknemersverzekeringen).

In de tweede plaats heeft een andere Europese rechter, het Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg, Nederland enkele malen in het ongelijk gesteld waar het gaat om beperkingen van de toe-

gang tot de nationale rechter. Voor een belangrijk aantal geschillen gold tot voor kort in Nederland een rotsvast geloof in het zogenaamde 'beroep op de Kroon', een vorm van administratief beroep, waarbij uiteindelijk de betrokken minister de beslissingsmacht had over bestuursgeschillen. Het beroep op de Kroon werd om die reden door het Hof in strijd geoordeeld met het recht op toegang tot de rechter zoals dat in artikel 6 van het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden is vastgelegd. Bovendien werd een van de vele *curiosa* van de bestuursrechtspraak, de vaste-deskundigeprocedure in het sociaal recht, ook in strijd geoordeeld met het recht op toegang tot de rechter, omdat in sommige van die geschillen over ziekte-wetuitkeringen uiteindelijk buiten betrokkene om beslist kon worden.

Deze Europese tendensen tonen dat Nederland wat betreft de inrichting van de rechtspraak op een onjuist spoor zat. De herziening van de rechterlijke organisatie die thans moeizaam op gang komt is zeker door deze Europese kritiek geïnspireerd.

De politiek is niet interessant

De tanende belangstelling voor verkiezingen en de politieke onverschilligheid van de kiezer in Nederland zijn verontrustend. Kort na de Golfoorlog, een moment waarop van de grote waarde van onze democratische staatsvorm een triest bewijs is geleverd, trekken de verkiezingen net de helft van de kiezers aan. De belangrijkste reden voor deze onverschilligheid ligt echter niet in een onderwaardering van de democratie, maar in de onmogelijkheid voor de kiezer om een gemotiveerde keuze te maken bij de verkiezingen. Het cliché 'het is toch één pot nat', kenmerkt wellicht de situatie. Enerzijds is de bemoeienis van politieke partijen met het bestuur minutieus te noemen, bij voorbeeld inzake paspoorten, anderzijds zijn veel politieke partijen in sommige gevallen nalatig wanneer het erop aan komt (Harmonisatiewet; Wet gelijke behandeling). De bemoeienis van politici met het staatsbedrijf is ook minder geloofwaardig geworden. Daargelaten het feit dat coalitievorming altijd de nakoming van verkiezingsbeloften onder druk zet, moet worden geconstateerd dat de kernproblemen van deze tijd door politici niet aangepakt worden. De bureaucratie in Nederland en in Europa begint het maatschappelijk leven te verstikken, zonder dat daar iets aan gedaan wordt. Er komen steeds meer ambtenaren en regels. Van een afstand bekeken – en dat is het perspectief van de kiezer – neemt het gehele overheidsbedrijf soms ridicule trekken aan. Iedere kiezer voelt aan dat er met de affaire-Braks iets mis was en

dat met het heengaan van Braks daaraan niets veranderd is. Wat was dan de betekenis van het politieke drama dat onze media zo in de greep heeft gehouden? Naast deze kwestie zijn er vele andere te noemen (paspoorten, rsv, Oort, stelselherziening). Bovendien blijken de bezuinigingen steeds weer een reden om drastisch in te grijpen in de rechten en aanspraken van individuele burgers, terwijl de verspilling in Den Haag onverminderd doorgaat. Zo wordt de kiezer de ene dag geconfronteerd met kortingen op inkomen en lastenverzwaringen, terwijl de volgende dag de lijst met tegenvallers die door slecht beleid zijn veroorzaakt weer over het tv-scherm rolt. De hypothese lijkt gerechtvaardigd dat al met al de kiezer het vertrouwen in het functioneren van de politiek – op goede gronden – aan het verliezen is.

De legitimatie van de politiek is teruggelopen. De oorzaak ligt niet alleen in de fouten die worden gemaakt. De oorzaak moet hoofdzakelijk gevonden worden in de arrogantie van politici. Het politieke debat is vaak niet rechtuit en niet oprecht. Wat in het parlement als een kunststukje van het politieke steekspel beleefd kan worden, ziet er op het tv-scherm vaak uit als een armzalige vertoning van onmacht. De kiezer wordt met dit al ernstig onderschat: integriteit en oprechtheid worden in seconden waargenomen. De politieke prietpraat die daarna volgt is van geen waarde. De politieke cultuur wordt nu overheerst door haastig opgelaten luchtballonnen, die snel uit het zicht verdwijnen. Voor de kiezer past dan slechts één conclusie: dat was kinderachtig. Wanneer in de media breed wordt uitgemeten dat Van Agt en Wiegel het slimmer aanpakten, door duidelijker uit te laten komen dat de vvd ook invloed had, terwijl Lubbers steeds de eer voor zichzelf en het cda opeist, wordt slechts de bittere waarheid zichtbaar dat politici gepreoccupeerd lijken te zijn met de buitenkant: hoe komt het over. De kiezer let kennelijk toch meer op wat erachter steekt.

De politiek lijkt af te drijven naar publicitair winstbejag op korte termijn, terwijl de kwesties waar het om gaat stelselmatig op de lange baan worden geschoven. De Tussenbalans vormt hiervan een voorbeeld: veel ingrijpende beslissingen zullen nog moeten worden genomen. Door de snelle opeenvolging van de politieke gebeurtenissen wordt achter de politieke bedrijvigheid verhuld dat er in Nederland ondanks lastenverzwaring voor de burger niet reëel bezuinigd wordt en de staatsschuld opeenvolgt, dat er in Den Haag steeds meer ambtenaren komen, dat er steeds meer wet- en regelgeving komt en dat het niet uitmaakt op welke partij je

stemt, wil je hier verandering in brengen.

Het kan zijn dat de politieke ideologieën aan het vervagen zijn, fluikender is echter dat de politiek aan waarachtigheid verliest.

De reddende ideologie

Na de Tweede Wereldoorlog gold – net als nu na de Golfoorlog – de wens 'dit nooit meer'. Een Duitse deling, ontwapening van Duitsland, bezetting door geallieerden bleken daarbij slechts tijdelijke maatregelen. De afschuw van het nazi-geweld heeft zowel in Europees als in VN-verband geleid tot de totstandkoming in de jaren vijftig van verdragen waarin de rechten van ieder mens werden vastgelegd. Heel traag was Nederland met het tot stand brengen van een hoofdstuk over grondrechten in de Grondwet van 1983. Met de erkenning van de mensenrechten en -vrijheden is de politieke en maatschappelijke vrijheid van iedere burger gewaarborgd. Het is van belang te benadrukken dat de mensenrechten na de Tweede Wereldoorlog, als reactie op de fundamentele miskenning van de rechten van iedere burger tijdens die oorlog, zijn gewaarborgd: wat een politiek leider of een politieke elite ook na moge streven, iedere burger heeft individueel aanspraak op respectering van haar of zijn grondrechten.

Rondom de Golfoorlog gaan stemmen op over de 'universele cultuur' die in de Westerse cultuur tot uitdrukking komt. Er is geen niet-democratische variant mogelijk voor het realiseren van menselijke vrijheid en er is evenmin een fundamentalistisch-religieuze variatie hiervoor uit te werken. Er is slechts één aanvaardbare positie voor de vrije mens: in een democratische staat onder respectering van de fundamentele rechten en vrijheden van ieder individu. Veel maatschappelijke en geopolitieke problemen zijn te herleiden tot dit kernpunt: was er geen onderdrukking en uitbuiting in de wereld, was overal een gematigd liberale democratie gevestigd, dan was er ook geen splitsing tussen rijk en arm en was er ook geen vluchtelingenprobleem. Albanezen die blijkens de televisiebeelden van vandaag met armen en benen buiten hun natie hangen en bij de oversteek tussen hun vaderland en Italië tussen wal en schip raken, willen slechts in vrijheid zich maatschappelijk ontplooiën: niet meer en niet minder.

Het politiek leiderschap in veel niet-Westerse staten draagt autoritaire en soms zelfs dictatoriale trekken. Van een democratische traditie is geen sprake en veelal wordt de samenleving door geweld-

dadigheid – soms zelfs onbegrijpelijke gewelddadigheid – overheerst. Van respectering van mensenrechten is vaak geen sprake.

De conclusie begint zich op te dringen dat de erkenning en waarborging van de mensenrechten (inclusief democratische rechten) de enig aanvaardbare ideologie van een ontwikkelde samenleving is.

De tanende autoriteit

Nederland kent op basis van een ontwikkeling van anderhalve eeuw een gematigd liberale democratie en in Nederland zijn de mensenrechten erkend en gewaarborgd. Deze eenvoudige constatering heeft echter verstrekkende implicaties. Wanneer premier Lubbers bij herhaling aandacht vraagt voor de 'sociale kwestie', waarbij de nadelige kanten van de individualisering en normvervaging worden beklemd, demonstreert hij het probleem. De individualisering levert vooral in de sociale zekerheid een probleem op, omdat het gezinsdenken, waarin de vrouw slechts huisvrouw is, daarin traditioneel overheerste. In het bijzonder in de christen-democratische ideologie is het gezin als hoeksteen van de samenleving diep verankerd. In de mensenrechtenverdragen is vrij radicaal de gelijkheid van vrouwen en mannen erkend en gewaarborgd. Nederland heeft zich bij deze erkenning aangesloten. De maatschappelijke ontwikkeling waarbij vrouwen zich in economisch opzicht onafhankelijker gaan opstellen wordt door de gelijkheidsrechten in onder andere het Bupo-verdrag juridisch ondersteund. De Nederlandse politieke elite, waarbinnen het CDA-denken over gezin en samenleving overheersend is gebleken, wenste echter toen het erop aankwam de ongelijke gezinsideologie te handhaven. Toen sinds het einde van de jaren zeventig de gelijke behandeling van vrouwen en mannen hoog op de politieke agenda had moeten staan, gebeurde er niets. Medio jaren tachtig voltrok zich zelfs het omgekeerde: leidende politici stelden dat de gelijke behandeling van vrouwen en mannen te veel geld zou kosten¹⁹. Dit was een argument dat echter van geen betekenis was: vrouwen hadden nu eenmaal *recht* op gelijke aanspraken. Bovendien is gebleken dat het kostenargument door de verantwoordelijke bewindslieden misbruikt is om de gelijke behandeling tegen te houden. Wanneer van begin af aan op een verantwoorde wijze de gelijke behandeling van vrouwen en mannen was doorgevoerd, dan was er geen sprake geweest van niet te dragen lastenverzwaringen. Kern

19. Bij voorbeeld minister van Financiën Ruding, *Beleid Beschouwd* 5111.

van de zaak was echter dat politici er niet aan wilden. Het resultaat van dit verzet is dat ons stelsel van sociale zekerheid inmiddels 'lek is als een mandje'²⁰ en dat vrouwen terecht kunnen klagen dat het beroep op het gelijkheidsbeginsel hun sociale positie er niet beter op heeft gemaakt.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de politieke wens om de gelijke behandeling van vrouwen en mannen tegen te houden, niet kon voorkomen dat die gelijke behandeling via de rechter werd afgedwongen. Voorts moet worden geconstateerd dat de CDA-gezinsideologie in dit perspectief van nul en generlei waarde was. Met andere woorden: de mensenrechten blijken hier superieur te zijn aan (partij)politieke ideologie.

Deze constatering is van belang voor de 'autoriteit van de staat'. Het staatsverband oefent – in welke vorm dan ook – autoriteit uit. De rechtsontwikkeling na de Tweede Wereldoorlog toont dat de uitoefening van autoriteit in de staat, onder toepassing van mensenrechten en van ongeschreven rechtsbegrippen, zoals beginselen van behoorlijkheid, redelijkheid en billijkheid, gerelativeerd wordt. Kon vroeger de wetgever vrijwel absolute autoriteit uitoefenen door de burger de wet te stellen, nu kan de burger de autoriteit van de wet (en al het overheids-handelen) aanvechten met een beroep op haar of zijn persoonlijke integriteit.

Er is echter nog een andere ontwikkeling in onze rechtsorde die van grote betekenis is. De politieke elite heeft in de loop van deze eeuw sociale verworvenheden vastgelegd in wet- en regelgeving. Er valt haast geen onderwerp te noemen, of de wetgever heeft sturing willen geven aan de samenleving: arbeidsrecht en arbeidsomstandigheden, medezeggenschapsrecht, huur en verhuur van woonruimte, consumentenrecht, gezondheidsrecht, sociale zekerheid, enz. Deze wetgevende arbeid heeft ertoe geleid dat uiteindelijk politieke wensen vertaald zijn in rechtsregels die door de rechter toegepast moeten worden. Dit heeft echter twee belangrijke gevolgen gehad. In de eerste plaats is het ondenkbaar dat de wetgever voor al deze kwesties uitputtend bepaalt hoe precies beslist moet worden. Dat betekent dat de wetgever vaak noodgedwongen gebruik heeft gemaakt van ruime formuleringen die nader door de rechter moeten worden uitgelegd en toegepast. De wetgever heeft veel interpretatievrijheid gegeven

aan de rechter, zodat als vanzelf macht van de wetgever en het bestuur overgaat naar de rechter. Deze macht wordt nog versterkt door de bijzondere positie van de rechter: oog in oog met de burger en oog in oog met de kleinste details van een zaak (in heel veel zaken) kan de rechter vaak heel precies zien hoe een bepaalde kwestie het best kan worden aangepakt. De retoriek van het parlementaire debat waarin de partij-politieke tegenstellingen worden uitgevochten, valt daarbij vaak in het niet. In de tweede plaats wordt de rechter met deze taakstelling tot medevormgever van het wetgevingsprogramma. De rechtsvormende taak van de rechter is ten opzichte van de rechtsvormende taak van de wetgever en het bestuur sterk toegenomen. Deze ontwikkeling gaat zelfs zover dat wanneer de wetgever niet tot regeling van een bepaalde kwestie komt of kan komen, de rechter de rechtsvormende taak volledig overneemt: stakingsrecht, euthanasie. Ook komt het voor dat de door de rechter gecontroleerde rechtspraktijk wetgeving die geen reële band heeft met de maatschappelijke werkelijkheid volledig negeert (de Abortuswet).

De rechtsvormende taak van de rechter wordt echter niet autonoom vervuld. De rechter stemt de rechtspraak af op het zich ontwikkelende maatschappelijke normen- en waardenpatroon. Hij volgt daarbij niet de waan van de dag, maar toetst de maatschappelijke ontwikkelingen aan fundamentele uitgangspunten van onze samenleving, zoals behoorlijkheid, redelijkheid en billijkheid. Juist door de bijzondere positie van de rechter blijkt deze soms beter dan wetgever en bestuur in staat om dat normen- en waardenpatroon waar te nemen. De rechter heeft heel veel directe contacten met de burger, met name in situaties waarin er maatschappelijk gezien iets aan de hand is. De kennis die de rechter daarbij opdoet is voor onze rechtsontwikkeling van grote betekenis. Globaal kan worden gezegd dat deze kennis kristalliseert in vage normen die in de jurisprudentie nader zijn uitgewerkt: behoorlijkheid, redelijkheid en billijkheid. Bovendien blijken de mensenrechten in dit verband een vergelijkbare rol te spelen. De mensenrechten zijn vaak zo abstract geformuleerd dat deze als dragers kunnen fungeren voor de ontwikkeling van het maatschappelijke normen- en waardenpatroon.

20. W.M. Levelt-Overmars, *Halen de volksverzekeringen 2000?*, Deventer, 1988 en G.J.J. Heerma van Voss, *Hoe het Hof van Justitie van de EG de AAW op haar grondvesten doet wankelen*, *Sociaal Recht*, 1990, pp. 1088 e.v.

De politieke macht beperkt

Eerder is de *trias politica* aan de orde gekomen, waarbij de beperking van de politieke machtsuitoefening door spreiding van macht en door onderlinge controle op de voorgrond kwam te staan. Deze abstracte benadering van de *trias* is daarna meer praktisch uitgewerkt door na te gaan hoe het gesteld is met de verhouding tussen rechtspraak en politiek. Daarbij zijn voor de politiek veel negatieve conclusies getrokken. Lezing van recente overheidsnota's toont dat deze negatieve conclusies gedeeld worden door de politieke elite zelf. De redes van premier Lubbers, het rapport van de commissie-Deetman, de nota's van het Ministerie van Justitie: 'Recht in beweging'²¹ en recent 'Zicht op wetgeving'²² tonen grote bezorgdheid over de kwaliteit van het overheidsoptreden. Zowel wetgeving als bestuur zijn kwalitatief gezien in de gevarenzone terecht gekomen. Het is een goede zaak dat politici en bestuurders tot deze erkenning zijn gekomen en streven naar verbetering. Het zou echter een illusie zijn te menen dat met verbetering van de kwaliteit van het overheidsoptreden het probleem waarvoor wij staan zou zijn opgelost.

De expanderende democratie in Nederland is in de jaren zeventig en tachtig op haar grenzen gestuit. De soms snelle afwisseling van de politieke desiderata heeft geleid tot erosie van de geloofwaardigheid van de politiek. Kwesties die vijf jaar geleden de politieke agenda beheersten, blijken geruisloos uit de aandacht te verdwijnen, zonder dat er maatschappelijk gezien iets zinvol tot stand is gebracht. Juist het optreden van ministers in het kabinet Lubbers-Kok rechtvaardigt de conclusie dat kennelijk het politieke spel meebrengt dat steeds weer politieke proefballonnen worden opgelaten. Dit vormt wellicht een nuttige bezigheid met het oog op opiniepeilingen. Niet mag echter uit het oog worden verloren dat de veelheid aan proefballonnen de geloofwaardigheid van de betrokken politici ernstig aantast.

Het voorgaande kan in de taal van de nota 'Zicht op wetgeving' als volgt worden samengevat:

'De overheid heeft nog te vaak onvoldoende zicht op maatschappelijke processen en op de wijze waarop zij op die processen bij voorbeeld via wetgeving kan inspelen. Dit kan ertoe leiden dat de overheid bij de keuze voor een wet of bij de inrichting van die wet mis tast, zodat het overheidsbeleid dan

niet het beoogde resultaat heeft of juist onverwacht nadelige gevolgen met zich brengt. Indien dit regelmatig het geval is, tast dat de geloofwaardigheid van de wetgever en daarmee van de overheid in het algemeen aan'.²³

Deze ontwikkeling toont dat de politieke wilsvorming door de politieke elite niet autonoom kan plaatsvinden. Ook de politieke wilsvorming dient afgestemd te zijn op de realiteit van het maatschappelijk gebeuren en het zich in de samenleving ontwikkelende normen- en waardenpatroon. De oude ideologieën van de sociaal-democratische stroming, van de christen-democratische stroming en van het liberalisme leveren ten aanzien van het maatschappelijke normen- en waardenpatroon slechts een bijdrage van beperkte betekenis. Waar het om gaat is dat ook in de politieke cultuur zich een universele cultuur begint te ontwikkelen. In die universele cultuur overheerst het respect voor ieder mens. Bij dit respect hoort een bescheiden en vooral integere overheid. Onze partijdemocratie kan aan waarde winnen wanneer dit uitgangspunt wordt erkend en politieke partijen hun zelfvernieuwing richten op creativiteit bij het realiseren van dit uitgangspunt.

De dias politica

De partijcultuur in Nederland heeft ertoe geleid dat de spanning tussen regering en parlement die gewoonlijk met de term dualisme wordt aangeduid, is afgenomen. Anders gezegd, er ontwikkelt zich een monistische verhouding tussen regering en parlement. Mede onder inwerking van regeerakkoorden en de nauwe samenwerking tussen de ministers en de fracties van de regeringspartijen vindt de democratische beïnvloeding van de regering vaak vooraf en achter de schermen plaats. Tegen deze ontwikkeling valt in staatsrechtelijk opzicht weinig in te brengen, in die zin dat dualisme niet constitutioneelrechtelijk is voorgeschreven. Aan de ministeriële verantwoordelijkheid en aan het vertrouwensbeginsel kan op vele monistische dan wel dualistische wijzen gestalte worden gegeven. De *gêne* die gevoeld werd in PvdA-kring in verband met de affaires De Visser en Moor toont het ongemak dat soms beleefd wordt aan het afdwingen van de monistische opstelling van fractiegenoten. In de discussie over monisme/dualisme wordt dualisme vaak als ideaal gezien waarbij vervolgens de monistische tendensen in de feitelijke

21. Kamerstukken II 1990-1991, 21.829, nr. 1.

22. Kamerstukken II 1990-1991, 22.008, nr. 2.

23. Kamerstukken II 1990-1991, 22.008, nr. 1-2, p. 7.

verhouding tussen regering en parlement worden genegeerd. Deze benadering is weinig productief. In een ontwikkelde partijdemocratie kan een strikt dualisme niet werken. Dit neemt niet weg dat ook in de huidige, hoofdzakelijk monistische parlementaire praktijk dualistische tendensen soms voorkomen. Hiermee hangt samen de vraag of het politiek leiderschap verbonden is aan een Kamerlidmaatschap of aan de ministeriële status. Bovendien is de houding van de verschillende politieke partijen tegenover monisme niet gelijk. De PvdA neigt bij voorbeeld sterker naar monisme.

Het effect van de meer monistische verhouding tussen regering en parlement, alsmede van de daarop gebaseerde taakverdeling tussen regering en parlement leidt ertoe dat constitutioneel gezien de macht van regering en parlement ineen vloeien. Pregnant bleek dit bij de vaststelling van de Harmonisatiewet, doch in veel andere gevallen blijkt dat de vooraf gevormde consensus over een bepaalde kwestie ertoe bijdraagt, dat het parlementaire debat een meer *pro forma* karakter krijgt. In dit beeld past dat de oppositiepartijen vaak het parlementaire debat aangrijpen om deze consensus te verstoren, of de discussie die voorafging aan de consensusvorming in het parlementaire debat uitbuiten.

Deze overwegend monistische tendensen dragen ertoe bij dat binnen het concept van de *trias politica* de uitvoerende en de wetgevende macht samen vloeien, zodat van een *trias politica* materieel gezien geen sprake meer is. Eerder zou kunnen worden gedacht aan een *dias*-model, waarbij aan de ene kant het democratisch bestuur staat (regering en parlement samen) en aan de andere kant de rechterlijke macht. Het is in dit verband niet zonder betekenis dat de Hoge Raad in het Harmonisatiewet-arrest deze zienswijze ook markeert. Daarmee lijkt ook aangegeven dat de spanning tussen regering en parlement enerzijds en de rechter anderzijds binnen het stelsel van *checks and balances* groter wordt.

Het toenemende belang van rechtspraak binnen onze rechtsorde vloeit dus niet alleen voort uit de noodzaak van kwaliteitsbewaking van het overheids-handelen door de rechter, maar ook uit de veranderende verhoudingen binnen de *trias politica*. Wij bevinden ons wat dit betreft in een overgangssituatie. Politici blijken de toenemende invloed van de rechter met argwaan te volgen. Wellicht hebben zij

nog te weinig oog voor de constitutioneelrechtelijke waarde van deze ontwikkeling.

Constitutioneel toetsingsrecht

Hirsch Ballin heeft het constitutioneel toetsingsrecht²⁴ het sluitstuk van onze democratische rechtsstaat genoemd²⁵. De toetsing door de rechter van de parlementaire wetgeving aan de Grondwet vormt een van de taken die de rechter logischerwijze zou moeten vervullen. De huidige situatie waarin deze rechterlijke toetsing verboden is, leidt ertoe dat toetsing niet in voldoende mate plaatsvindt. Het is een illusie te denken dat er in de samenwerking tussen regering en parlement voldoende ruimte is voor een zorgvuldige juridische toetsing aan de Grondwet. Het verleden heeft getoond dat de politieke opportuniteit zelfs heeft geleid tot het op onverwacht grote schaal schenden van verdragsverplichtingen, ondanks het feit dat die verdragsverplichtingen bekend waren. Een andere graadmeter vormt hierbij de toenemende mate waarin de technische en juridische adviezen van de Raad van State bij wetgeving in de wind worden geslagen.

Constitutioneel toetsingsrecht is noodzakelijk, omdat de juridische toetsing die dan plaatsvindt bijdraagt tot de trouw aan onze Grondwet die in de rechtsstaat vereist is.

Tevens moet echter worden vastgesteld dat het gewicht van het constitutioneel toetsingsrecht niet overschat mag worden. Vanwege het ontbreken van constitutioneel toetsingsrecht heeft de rechter in Nederland veelvuldig getoetst aan grondrechten in het verdragsrecht. Hierdoor vormt het verdragsrecht – dat in veel gevallen wellicht meer uitgewerkte toetsingsmaatstaven biedt – een voor de rechter vertrouwd toetsingskader waaraan de Grondwet niet veel heeft toe te voegen. Invoering van het toetsingsrecht zal echter leiden tot het zuiver houden van de verhouding tussen regering en parlement enerzijds en de rechter anderzijds. In de afgelopen jaren is de kritiek van politici op de rechter wat al te luid uitgevallen, terwijl achteraf gezien vastgesteld kan worden dat de rechter precies dat heeft gedaan wat constitutioneel verwacht kon worden. Het zou een goede zaak zijn wanneer politici ronduit erkennen dat de politieke macht in ons constitutionele recht niet zó ver reikt dat in strijd met de Grondwet of met verdragsrecht kan worden

24. Zie noot 18.

25. E.M.H. Hirsch Ballin en M.L.P. van Houten, Toetsing van wetgeving: sluitstuk van de democratische rechtsstaat, in: *Namens*, 5 september 1989, pp. 19-26.

gehandeld en dat beginselen van behoorlijkheid ook bij het stellen van de wet in acht genomen moeten worden.

Het monisme reikt zo ver dat de partijpolitieke opstelling tegenover constitutioneel toetsingsrecht zorgvuldig achter de schermen wordt gehouden. Vanwege onenigheid binnen de politieke gelederen heeft de commissie-Deetman volstaan met het inventariseren van de meningen terzake van het toetsingsrecht en het verzoek aan de regering om een voorstel te doen. In de lage landen achter de dijken is echter bekend dat juist de PvdA moeite heeft met het idee dat de rechter een wet zou toetsen aan de Grondwet. Omdat ik nergens een beargumenteerde redeneering kan vinden voor deze sociaal-democra-

tische weerstand, volsta ik met het uitspreken van het vermoeden dat deze weerstand tegen het toetsingsrecht lijkt samen te hangen met meer paternalistisch gedachtengoed: 'Wij hebben het in onze democratie goed voor met de burger, en het is ondenkbaar dat wat wij aan wetgeving vaststellen in strijd zou zijn met de Grondwet.' De rechtsontwikkeling laat zien dat deze stelling gelogenstraft wordt. En dit niet alleen vanwege de soms kwalijke kwaliteit van het overheidshandelen, de wetgeving daarbij inbegrepen. Wellicht is nog belangrijker dat de noodzaak van de matiging van de machtsuitoefening over burgers in een democratische rechtsstaat meebrengt dat niet slechts politici uitmaken wat de rechten zijn van ieder mens.



Nog meer subsiëring van politieke partijen?

Enkele maanden geleden debatteerde ik voor een gezelschap van Leidse studenten met Mient Jan Faber, nog altijd secretaris van het Interkerkelijk Vredesbeeraad, IKV. Deze functie combineert hij tegenwoordig met het bestuurslidmaatschap van een internationale vereniging die, als ik het goed heb begrepen, zich inzet voor verbetering van de samenleving in de Oost-Europese staten. Westerse hulp aan Oost-Europa was het onderwerp van onze discussie.

In die discussie maakte Faber zich kwaad over de zijns inziens zeer geringe aandacht die de Nederlandse regering aan de dag legde voor Oost-Europa, vooral waar het de maatschappelijke infrastructuur betrof. Ik wierp hem tegen dat hij toch niet uit het oog mocht verliezen dat de regering geld had uitgetrokken waarmee Nederlandse politieke partijen in de gelegenheid werden gesteld om bevriende partijen in Oost-Europa te helpen opbouwen. Dit leek mij precies het soort steun waar Faber vóór moest zijn.

Faber had er echter nauwelijks een goed woord voor over. Volgens hem ging het hier vooral om een poging politieke partijen financieel te ondersteunen, nu die steeds minder financieel zelfstandig tot iets in staat waren en niet alleen daarom maatschappelijk steeds minder voorstelden. Daarom kloppen zij aan bij de staat, en straks willen zij nog helemaal gesubsidieerd worden, zo besloot hij zijn woedende uitval.

Tot zijn verbazing gaf ik hem geen ongelijk, in zoverre dat ik verklaarde weinig te zien in overheidssubsidiëring van politieke partijen. Die verbazing zette zich om in een lange stilte, toen ik zei evenmin iets te zien in overheidssubsidiëring van zijn vereniging, omdat ik niet inzag waarom die zich niet rechtstreeks tot de burgers kon wenden om financiële steun.

Kwetsbaarheid

Ik memoreer dit meningsverschil, omdat daaruit het belangrijkste argument naar voren komt, op grond waarvan overheidssubsidiëring van politieke partijen mijns inziens zou kunnen worden gerechtvaardigd. Talloze verenigingen die oorspronkelijk functioneerden op basis van onbetaald vrijwilligerswerk en de contributies en donaties van leden en sympathisanten zijn

in de loop van de laatste dertig, veertig jaar getransformeerd in grotendeels door de overheid gesubsidieerde instellingen, bemand met betaald personeel. Die transformatie heeft zich voorgedaan in de sportwereld, in die van welzijnswerk en andere vormen van vrijwillig dienstbetoon, en ook bij vele belangen- of actiegroepen. Voor politieke partijen lijkt dit proces echter niet op te gaan (al is, zoals ik verderop aangeef, indirect van elementen van zo'n transformatie wel degelijk sprake). Dit nu leidt tot grove discrepanties tussen de mogelijkheden van een politieke partij en zulke gesubsidieerde organisaties, als die zich ook op het terrein van de politiek begeven.

Als voorzitter van een grote afdeling van de PvdA raakte ik in de jaren zeventig al vaak niet weinig geïrriteerd door het feit dat mijn bestuur per jaar met zo'n 300 brieven werd bezocht, waarin door de door lokale of nationale overheid gesubsidieerde instellingen en actiegroepen, met betaalde functionarissen, een beroep werd gedaan op de PvdA om te hunnen gunste dit of dat te doen, geld te schenken, verklaringen mee te ondertekenen, enzovoorts. (Vaak zag ik precies dezelfde welzijnsondernemers bij steeds weer andere actiegroepen, die ze hadden opgericht, terug.) Alleen al het netjes beantwoorden van al die brieven, slokte de kostbare vrije tijd van bestuursleden bovenmate op. Waren al deze organisaties niet door de overheid van geld en mankracht voorzien, dan waren zij – als zij dan nog

BART TROMP

*Universitair hoofddocent bij de vakgroep politieke wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Leiden en bijzonder hoogleraar in de theorie der geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam.
Redacteur van S & D.*

bestaan hadden – gedwongen geweest even zuinig op de tijd van vrijwilligers te zijn als mijn afdelingsbestuur. Was de PvdA daarentegen op dezelfde manier door de overheid gesteund, dan hadden wij een voltijdse kracht gehad om dit alles, en nog veel meer, af te doen; dan hadden wij over dezelfde kantoorfaciliteiten en verzendmogelijkheden beschikt als bij voorbeeld het JAC of de Jeugdraad ter plaatse, die allang geen ‘vrijwilligers’ meer kenden.

Het is dus het in onze kring zo graag gehanteerde gelijkheidsbeginsel op grond waarvan het argument verdedigd kan worden dat politieke partijen, net als de meeste andere vrijwillige verenigingen in Nederland, voor overheidssubsidie in aanmerking dienen te komen. Wie dit argument voor subsidiëring accepteert, moet echter ook de mogelijkheid en de waarschijnlijkheid onderkennen dat politieke partijen dan evolueren in dezelfde richting als al die andere voormalige vrijwillige organisaties en instellingen van burgers: dat zij organisaties worden van indirect door de overheid betaalde voltijdse functionarissen, die zelf uitmaken wat voor werk zij doen, hoe zij dat doen, en wie zij als opvolgers benoemen. En dat niet alleen. Men moet dan ook op de koop toe nemen dat op den duur zowel de zelfstandigheid van politieke partijen wordt aangetast, als dat hun kwetsbaarheid toeneemt. Financiële afhankelijkheid van de overheid betekent dat die overheid eisen kan gaan stellen aan de besteding van die subsidies, en daarmee aan het functioneren van de politieke partij. Uiteindelijk zal dat neerkomen op wetgeving ten aanzien van politieke partijen. Hoe mooi die er ook uit kan zien, de vrijheid van partijen wordt erdoor beknot. Van vrijwillige verbanden van staatsburgers worden zij semi-overheidsinstellingen. Hun kwetsbaarheid wordt vergroot, want wat de overheid kan geven, kan zij ook weer nemen, zoals het lopende debat over de afschaffing of vermindering van overheids-subsidies laat zien. Het is de vraag of een organisatie, die lange tijd grotendeels van overheids-gelden afhankelijk is geweest na inkrimping daarvan nog wel over de capaciteit beschikt om zich langs andere weg financieel te handhaven.

De subsidiëring van politieke partijen staat dit jaar op de politieke agenda. In september 1990 is door de minister van Binnenlandse Zaken de ‘Commissie subsidiëring politieke partijen’ ingesteld, nadat de voorzitters van CDA, PvdA, VVD en D66 bij haar hadden aangedrongen op overheidssubsidie aan politieke partijen. Voorzitter is prof. dr. J.Th.J. van den Berg, oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting. De commissie heeft de opdracht na te gaan of,

en zo ja, in hoeverre naast de bestaande subsidies andere vormen van financiële ondersteuning van politieke partijen noodzakelijk zijn. Naar verwachting zal de commissie in de zomer van dit jaar haar bevindingen bekend maken.

In deze situatie kan het geen kwaad om binnen de PvdA alvast de discussie over dit onderwerp te openen. Want al heeft de partijleiding zich blijkbaar reeds uitgesproken voor een verdergaande subsidiëring van politieke partijen, die uitspraken zijn niet de uitkomst van een openbare gedachtenwisseling in de partij. In deze beschouwing zal ik, in aansluiting op de overwegingen waarmee ik opende, trachten de voornaamste argumenten voor rechtstreekse overheidssubsidiëring van politieke partijen te benoemen en te wegen.

Van vrijwillig naar betaald

Eén, zo niet de voornaamste reden, dat juist nu wordt aangedrongen op subsidiëring van politieke partijen, wordt gevormd door de teruglopende inkomsten van die partijen. Deze, op hun beurt, zijn het gevolg van het netto ledenverlies dat de meeste politieke partijen de laatste jaren hebben geleden (en nog steeds lijden). De voornaamste inkomstenbron van een Nederlandse politieke partij zijn immers de contributies.

De terugloop van het ledental lijkt een trend te zijn die zich zowel absoluut als relatief al vele jaren voortzet, en wel over alle politieke partijen (met uitzondering van de kleinrechtse die nog verzuild vast zitten aan een kerkgenootschap). Niettemin is die trend regelmatig onderbroken. Het aantal leden van de VVD werd meer dan verdubbeld tussen 1970 en 1980. De PvdA kreeg er zo'n 20.000 leden bij (ongeveer 20 procent) na de val van het kabinet-Den Uyl in 1977. Het ledental van D66 heeft sinds de oprichting zowel een bijna absoluut dieptepunt gehad, als een daaropvolgende piek. Maar op de lange termijn is de daling van de ledentallen van politieke partijen onmiskenbaar. Het aantal partijleden als percentage van het aantal opgekomen kiezers nam af van 15 procent bij de verkiezingen in 1946 tot ruim vier procent bij de verkiezingen in 1986, zo berekende Koole in het *Jaarboek 1988* van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. Over de politieke betekenis die men aan dit gegeven moet hechten bestaan verschillende opvattingen, maar wat vaststaat is dat hierdoor de inkomsten van de partijen afnemen.

Ligt het op de weg van de overheid om dan financieel bij te springen? Dat is toch een merkwaardige gedachte. Het probleem bestaat er blijkbaar uit dat

steeds minder burgers zich willen aansluiten bij een politieke partij, en zich daar een financieel offer(tje) voor willen getroosten. Moeten daarom *alle* burgers, via belastingheffing, gedwongen worden een boete aan die partijen te betalen?

Deze vraag wordt klemmender als men in aanmerking neemt dat de particuliere welvaartsvermeerdering tijdens de afname van het ledental van politieke partijen enorm is geweest, en dat *in het algemeen* de bereidheid van burgers om lid te worden van vrijwillige organisaties en (of) daaraan financieel bij te dragen *niet* is afgenomen. De ongeveer 1,6 miljoen kerkbezoekers van 1990 brachten in dat jaar 680 miljoen gulden in, een bijdrage van gemiddeld f 425,- per kerkganger. *Amnesty International* telt nu meer leden dan welke politieke partij in Nederland dan ook. Kortom: men kan de neergang van politieke partijen in termen van ledentallen niet verklaren uit een algemeen verval van vrijwillige organisaties, ook niet van vrijwillige organisaties die – net als politieke partijen – hun leden geen directe en materiële voordelen bieden in ruil voor het lidmaatschap.

Als het zo is gesteld, ligt het dan niet meer voor de hand dat politieke partijen bij zichzelf te rade gaan, en zich zo veranderen, dat zij in staat zijn meer leden en (al dan niet door dat lidmaatschap) meer geld aan te trekken dan waartoe zij nu in staat zijn? Rechtstreekse overheids subsidie zou zo gezien averechts werken, en partijen de prikkel ontnemen om zich voor burgers aantrekkelijker te maken, hetzij als ruimte voor vrijwillige participatie, hetzij als instituut dat men met geldelijke bijdragen wil ondersteunen.

Maar het is niet alleen de relatieve en absolute afname van de ledentallen van politieke partijen, en daarmee de inkrimping van hun financiële basis, die de huidige financiële problemen van partijen verklaart. De huidige *structurele* problemen van politieke partijen moeten wel worden onderscheiden van problemen die voortkomen uit verkeerde besluiten; als een politieke partij te dure partijpanden bewoont, teveel personeel aanstelt of anderszins niet zorgvuldig met haar geld omgaat, dan zijn de problemen die daaruit voortkomen vermijdbaar geweest. De overheid – en dat is uiteindelijk altijd de belasting betalende staatsburger – hoeft niet op te draaien voor zulke foute beslissingen.

Naast teruglopende inkomsten, is het andere argument voor subsidiëring gelegen in disproportioneel stijgende kosten. De voornaamste oorzaak hiervan bij politieke partijen moet gelegen zijn in de verschuiving van vrijwilligerswerk naar betaalde arbeid, zoals zich die bij zovele oorspronkelijk vrijwillige verenigingen in de afgelopen veertig jaar heeft

voorgedaan. Een dergelijke verschuiving zou toegejuicht moeten worden, als het gaat om administratief werk. Hierdoor immers wordt subjectief kostbare tijd van partijleden ingeruild voor betaalde arbeid van beroepskrachten. Zo wordt de niet-politieke participatietijd van leden teruggebracht, en wordt de organisatorische kracht van de partij verhoogd.

Een voorbeeld daarvan is de invoering, in de jaren zestig, bij de PvdA van de centrale contributie-inning. Contributiebetaling per accept-giro kwam in de plaats van het ophalen van de contributie (wekelijks of maandelijks) door vrijwilligers. Het is overigens de vraag of bij dit voorbeeld sprake is geweest van sterk gestegen kosten; waarschijnlijk zijn deze gedaald, omdat het nieuwe systeem een veel hogere arbeidsproductiviteit en effectiviteit bezit. Andere voorbeelden kent iedereen wel uit eigen ervaring: het fotokopiëren van het afdelingsblad, dat wordt uitbesteed aan een kopieerbedrijf; de bezorging van datzelfde blaadje, die niet meer door leden wordt gedaan, maar via de (stads)post. Dit zijn onvermijdelijke verschuivingen, omdat vrije tijd kostbaarder is geworden en politieke participatie zich bij voorkeur niet uit in zulke arbeid. Het zijn ook gewenste verschuivingen, want in een politieke partij blijkt vaak dat het verrichten van administratieve routinearbeid, die geen politieke inhoud heeft, wordt gebruikt om er politieke macht in de organisatie aan te ontnemen.

Een verschuiving waarbij het noodzakelijke administratieve werk in een partij-organisatie wordt uitbesteed of wordt verricht door (niet-politieke) beroepskrachten, is dus zeer gewenst voor politieke partijen, zowel voor de kwaliteit van hun intern functioneren als om op een evenwaardig niveau te komen met wat in de rest van de samenleving gebruikelijk is. Daarin zou een argument voor overheids subsidiëring kunnen worden gevonden. Dan veronderstelt men echter dat er disproportioneel hogere kosten door partijen worden gemaakt voor de omzetting van administratief vrijwilligerswerk in betaalde arbeid. Ik heb de indruk dat deze vooronderstelling niet juist is. Is er bij voorbeeld in de PvdA sprake van dat in de laatste dertig jaar een groei is opgetreden van personeel in de organisatorisch-administratieve sfeer? De groei van betaalde krachten heeft veel meer plaatsgevonden op het niveau van bezoldigde politieke functionarissen. Zo heeft de PvdA in de afgelopen twintig jaar een betaalde voorzitter van het partijbestuur, een half betaalde voorzitter van de Rooie Vrouwen, en een betaalde secretaris internationale zaken van het partijbestuur gekregen, functies die ook afzonderlijke secretaris-

sen en beleidsmedewerkers met zich mee blijken te brengen. Voor zover hier disproportionele kosten in het geding zijn, zijn die het gevolg van beleidsbeslissingen die politieke partijen hebben gemaakt, en waarbij zij ervoor hebben gekozen een groot deel van hun middelen aldus, en niet anders te besteden. Van *Sachzwang* is echter geen sprake: er is geen noodzaak deze functies door betaalde krachten te laten vervullen in plaats van, bij voorbeeld, door leden van de Kamerfractie, of anderszins als nevenambt.

Alles overziend, kan ik geen overtuigende argumenten in termen van 'disproportioneel stijgende kosten' ontdekken in het huidige functioneren van politieke partijen. Eerder kan men zich afvragen of de financiële problemen waarin partijen nu verkeren, niet aanleiding zouden moeten zijn voor een diepgaand onderzoek naar wat politieke partijen, gegeven hun inkomsten, als hun hoofdtaken moeten beschouwen, en welke activiteiten daarom beter afgestoten of beperkt kunnen worden.

Indirecte subsidie

Deze – verkennende – beschouwing kan niet worden besloten zonder eerst na te gaan in welke mate politieke partijen nu al – zij het indirect, en soms financieel, soms met faciliteiten – door de overheid worden gesubsidieerd. Het gaat hier om – in verhouding tot de budgetten van de partijen – aanzienlijke bedragen. Naar mijn ruwe schatting bedraagt de indirecte overheidssteun (afhankelijk van wat men ertoe rekent) aan partijen tussen de dertig en vijftig procent van wat een grote partij jaarlijks aan eigen inkomsten heeft.

De voornaamste vormen van indirecte ondersteuning door de overheid van politieke partijen zijn de volgende:

- De wetenschappelijke bureaus en de scholings- en vormingsinstituten die aan een politieke partij zijn gelieerd, ontvangen subsidie naar rato van het aantal zetels dat de partij bij Kamerverkiezingen heeft behaald.

- Andere neveninstellingen van een partij komen voor incidentele subsidie in aanmerking. Bij de PvdA kan men dan denken aan de steun die de Evert Vermeer Stichting ontvangt van de Nationale Commissie Ontwikkelingssamenwerking, aan subsidies die de Rooie Vrouwen krijgen in het kader van overheidsprogramma's ten dienste van de emancipatie van vrouwen; aan de bedragen die de Alfred Mozer Stichting ontvangt om zusterpartijen in Oost-Europa van de grond te helpen komen.

- De jongerenorganisaties van politieke partijen ontvangen rechtstreeks overheidssubsidie, en wel

van een omvang die de eigen inkomsten uit contributie in verhouding verwaarloosbaar maakt. Wie de ontwikkeling van de Jonge Socialisten nagaat, kan moeilijk tot een andere slotsom komen dan dat deze enorme overheidssteun geen enkel positief effect heeft gehad, maar vermoedelijk wel een aantal zeer negatieve. Het komt me voor dat een zorgvuldige analyse van de effecten van overheidssteun op de Jonge Socialisten (en de jongerenorganisaties van andere grote politieke partijen) noodzakelijk is, alvorens tot een weloverwogen voorstel vóór directe overheidssteun van politieke partijen mag worden besloten.

- Verplichte afdrachten van volksvertegenwoordigers aan partijfondsen. In de PvdA hebben deze de afgelopen twintig jaar grootse vormen aangenomen. Vóór de jaren zeventig was van een verplichting geen sprake, en werd uit vrijwillige bijdragen van volksvertegenwoordigers het zogenaamde 'potje van Vondeling' gevuld, dat dienst deed als een financiële reserve voor bijzondere omstandigheden. Dit is vervolgens omgebouwd tot een structurele inkomstenbron, het Fonds Bijzondere Activiteiten en het Centrum voor Lokaal Bestuur, waaraan alle volksvertegenwoordigers in Staten-Generaal, Provinciale Staten, Gemeenteraden en in andere gekozen openbare lichamen (alsmede partijgenoot-burgemeesters en commissarissen van de koningin) en degenen die een andere positie bekleden waaraan het lidmaatschap van de partij wordt geacht te hebben bijgedragen, een bijdrage (moeten) storten, op basis van een procedure die na een jarenlange lijdensweg in de partij tot stand kwam.

Hierbij moet wel worden bedacht dat de omvang van deze bijdrage indirect sterk is beïnvloed door een verandering in de bezoldiging van raads- en statenleden, welke in het begin van de jaren zeventig tot stand kwam. In de plaats van vacatiegelden kwam een jaarvergoeding die aanmerkelijk hoger uitviel, omdat deze bedoeld was ter compensatie van betaalde arbeidstijd die raads- en statenleden zouden opgeven voor deelname aan deze politiek. In de praktijk gebeurt dit echter uiterst zelden, zodat de vergoeding in feite extra-inkomen is.

Naast het FBA bestaan er op gemeentelijk en mischien ook wel provinciaal niveau allerlei overeenkomstige regelingen, waarbij gekozen vertegenwoordigers een soms niet onaanzienlijk deel van hun politiek inkomen moeten afstaan aan de partij. Evenals bij het FBA gaat het dan formeel om fondsen ten dienste van het feitelijke werk in deze lichamen, maar in veel gevallen is sprake van nauwelijks verholde overdrachten aan de partij. Zo dragen in de gemeente Eindhoven raadsleden f 3.360,- per jaar

af aan een Stichting Raadswerk PvdA Eindhoven; daarvan ontvangt de afdeling Eindhoven van de PvdA f 3.500,- per jaar, wat neerkomt op ruim 36 procent van het jaarbudget van de afdeling. Ik weet niet in hoeverre Eindhoven representatief is voor de PvdA in het algemeen; en ik vermoed dat niemand dat weet, want fondsen als deze zijn niet centraal geregistreerd bij de partij en al helemaal niet onderworpen aan partijregels. Maar klaarblijkelijk ligt hier een potentieel even omvangrijke als onzichtbare vorm van indirecte overheidssubsidiëring van partijen.

— Tot de indirecte en materiële ondersteuning van politieke partijen behoort ook de bestaffing van hun Tweede-Kamerfracties. Deze immers kunnen op kosten van de overheid administratief en beleids-ondersteunend personeel aanstellen. Alleen volgens zeer formele rekenarij is hier geen sprake van steun aan politieke partijen, omdat het gaat om volksvertegenwoordigers en niet om de partij als zodanig. Naar schatting zijn een kleine 200 mensen al dan niet in deeltijd in dienst van organisaties en fractie van de PvdA; ik denk dat die functies opgeteld neerkomen op ongeveer 150 voltijdse banen. Bijna tweederde daarvan bestaat uit functies bij de Tweede-Kamerfractie, of om het anders te zeggen: het personeel van een partij als de PvdA wordt voor het grootste deel door de overheid betaald.

— Ten slotte zijn contributies en andere bijdragen aan politieke partijen fiscaal aftrekbaar.

Veel van deze steun bestaat uit doeluitkeringen, waarover de partij niet vrijelijk kan beschikken. Ook bij rechtstreekse subsidiëring zal de overheid eisen stellen aan de partij, stel ik mij voor, hoe algemeen ook geformuleerd. Bij voorbeeld om te voorkomen dat partijen de subsidie als risicodragend kapitaal investeren in — ik noem maar iets — een verwant omroepbedrijf.

Hoe het ook zij, uit het bovenstaande blijkt dat politieke partijen in Nederland al in ruime mate worden gesubsidieerd en ondersteund door de overheid. Uit het feit dat politieke partijen niettemin vinden dat zij het financieel niet zonder nog meer, en rechtstreekse overheidssteun kunnen stellen, kan men evenwel ook de conclusie afleiden dat partijen blijkbaar niet op een verstandige manier omgaan met de middelen waarover zij nu al beschikken.

Hoewel er argumenten zijn die pleiten voor rechtstreekse subsidiëring van politieke partijen — ik heb ze genoemd en besproken — zijn er sterkere argumenten tegen. Door zich rechtstreeks te laten subsidiëren verliezen politieke partijen, hoe men het ook wendt of keert, een deel van hun onafhankelijkheid. Die onafhankelijkheid is echter een noodzakelijke voorwaarde voor hun functioneren. Een zekere afstand tussen overheidsapparaat en politieke partij is des te belangrijker, omdat in de ogen van veel burgers partijen toch al te zeer onderdeel zijn van de overheid.

Mijn voornaamste bezwaar is echter dat overheidssubsidiëring een al bestaande tendens in de ontwikkeling van politieke partijen zal versterken en vermoedelijk onomkeerbaar zal maken. Dat is de tendens naar een oligarchische partij. In de traditionele massapartij zijn de partijleden de rekruteringsbasis voor politieke functies, en ook de schakel tussen partij en burger. Die laatste functie is al deerlijk uitgehold door kiezersonderzoek, maar ook door de groeiende kloof tussen de weinige actieve en talrijke passieve partijleden. Subsidiëring zal voor politieke partijen de noodzaak verminderen leden te winnen en (financiële) steun onder de kiezers te verwerven. Geld en leden onder de burgers te werven is echter de beste manier voor een partij om niet van de maatschappelijke werkelijkheid vervreemd te raken.

Het leven van een activist: Michel Foucault

YBO BURUMA

*Universitair docent Strafrecht
aan de Rijksuniversiteit Leiden*

Kees Fens heeft eens geschreven dat de meeste lezers literatuur niet meer beoordelen naar het ideeën-goed dat erin naar voren komt, maar naar de amusementswaarde ervan. In dat licht zag hij ook de toenemende populariteit van het biografisch genre. Zou het ook zo ver komen met wetenschap en filosofie? Einsteins betrokkenheid bij de schepping van de atoombom is ongetwijfeld dramatischer dan de achtergrond van $E=mc^2$. En getuige de verkoopcijfers van Cohen-Solals biografie legt het existentialisme het in de publieke belangstelling af tegen Sartres liefdesleven.

Buiten de amusementswaarde spreekt het biografische genre als zodanig mij weinig aan, zinnebeeldige heiligen- en schurkenlevens uitgezonderd. Kennis over iemands privé-bestaan geeft immers zelden of nooit inzicht in zijn of haar werk. Persoonlijke eigenaardigheden of particuliere gebeurtenissen beperken misschien wel de mogelijkheden, maar ze bepalen die nooit. Zelfs al heeft Van Gogh geleden aan een oogkwaal die zijn zicht verstoortte, wat dan nog? Niet alle optisch gehandicapten schilderen zoals hij en bovendien is kennis hieromtrent voor de esthetische beoordeling van het werk niet van belang. Alleen voor zover de biografie een tijdsbeeld oproept en de relaties van de protagonist zichtbaar maakt, kan zij een bescheiden hulpmiddel zijn bij de interpretatie van het werk.

In dat opzicht is *Michel Foucault, een biografie*¹ een goed boek. Didier Eribon, de biograaf, plaatst de filosoof temidden van de verschillende groepen en personen met wie deze contact had. En dat waren er velen. Daardoor is het boek tevens een groepsportret van het Franse culturele leven na de Tweede Wereldoorlog. De amusementswaarde ervan is echter niet groot: er zijn geen sappige verhalen in te vinden over Foucaults uitpattingen in de *gay-bars* van San Francisco of over zijn langdurige liefdesrelatie met Daniel Defert. Als zijn ziekte aan de orde komt, gebeurt dat in een zakelijke context: zweeg hij omdat hij niet van Aids wilde weten of omdat hij niet

gedwongen wilde worden te spreken? Steeds weer draait het om vragen die betrekking hebben op de wijze waarop Foucault vorm gaf aan zijn publieke leven. Geen larmoyante verhalen, geen psycho-drama. Wellicht komt daardoor de particu-

ulier Paul-Michel Foucault (1926-1984) er wat bekaaid af. In elk geval is als gevolg daarvan het aantal aanzetten om het werk uit het leven te verklaren terecht zeer beperkt gebleven.

Het is maar de vraag hoeveel lezers op zo'n groepsportret zitten te wachten. Het komt mij voor dat 'de Franse filosofie' de laatste tijd in diverse kringen benoorden de Rijn meer ergernis dan bewondering wekt. Uiteenlopende lieden als Gerrit Komrij, documentaire-fotografe Marrie Bot, politiek-theoreticus M. Bovens en psychologe A. Fischer hebben daarvan alleen al het afgelopen jaar getuigenis afgelegd. Vooral Lyotard en Baudrillard fungeren als kop van Jut, al inspireerde de laatste A. Schreiner ook tot een opmerkelijk proefschrift². Soms wordt de weerzin openhartig in verband gebracht met het onbegrip van de lezer en dan volgt als nader (maar gelet op het zelfverklaarde onbegrip weinig overtuigend) argument dat het gaat om oude gedachten die buitennissig worden gepresenteerd. Foucaults werk krijgt meestal een gunstiger onthaal, maar dat is nog geen reden om belangstelling te verwachten voor zijn betrekkingen met Canguilhem, Cixous en Klosowski – om maar een willekeurige greep uit zijn circuit te nemen.

Voor de aantrekkelijkheid van deze biografie bestaat een andere reden. Er komt een duidelijk beeld in naar voren van Foucault als politiek militante intellectueel. In de laatste vijftien jaar van zijn leven was hij actief in een anti-racisme comité, tegen de doodstraf, opgelegd aan enkele Spaanse anti-Franco verzetstrijders (waarvoor hij onder andere met Yves Montand en Régis Debray naar Spanje afreist), voor bootvluchtelingen, voor individuele gedetineerden, voor Polen. Doordat Eribon veel aandacht schenkt aan deze kant van Foucault en aan zijn uitgesproken

opvattingen over de broze verhouding tussen intellectuelen en partijpolitieke kaders, is het boek meer dan een goed leesbaar levensverhaal.

De activist

Michel Foucault was geen socialist. Toch liet hij in mei 1981 via een interview met *Libération* publiekelijk weten de regering van Mitterrand te steunen. Hij zei:

'Al ruim twintig jaar rijzen in de samenleving zelf bepaalde vragen. Door de "echte" institutionele politiek zijn die vragen geruime tijd genegeerd. De socialisten lijken de enigen te zijn geweest die oog hadden voor de realiteit van die problemen – wat naar men mag veronderstellen niet vreemd is aan hun overwinning. De eerste maatregelen en uitspraken stoken met wat zou kunnen worden omschreven als "linkse logica", de logica waarvoor Mitterrand gekozen is.' En het meest opmerkelijke is dat die maatregelen niet aansluiten op de meerderheidsopvattingen. Noch als het om de doodstraf noch als het om de buitenlandse arbeiders gaat, liggen de keuzes in het verlengde van de meest gangbare opvattingen.' (Eribon, p. 315.)

Al snel zou hij in de clinch raken met de nieuw gekozen regering als gevolg van dezelve afwachtende opstelling ten aanzien van de arrestaties van de leiders van de Poolse vakbond Solidariteit. Op de eerder aangevoerde redenen van zijn waardering is hij evenwel nooit teruggekomen.

Zijn steunbetuiging aan de socialistische president zal degenen verrassen die Foucault aanzien voor een hermetisch denker en een nihilist. Toch is die wel te begrijpen in het licht van zijn politieke en wetenschappelijke ontwikkeling. Tussen 1950 en 1953 was hij, zoals zoveel studenten aan de *Ecole Normale Supérieure*, lid van de communistische partij. Na het zogenaamde artscomplot tegen Stalin en de ongeloofwaardige manier waarop wordt getracht het bestaan van die samenzwering aannemelijk te maken, zegt Foucault zijn lidmaatschap op. Hij huldigt dan nog wel het marxistisch gedachtegoed, maar het lezen van Nietzsche doet hem daarvan langzamerhand afstand nemen. De definitieve breuk komt als hij in 1959 Polen moet verlaten vanwege een affaire met een functionaris die tracht te infiltreren

in het diplomatieke corps. Tien jaar lang is hij louter academicus – een vleesgeworden *freischwebende Intelligenz*. Een beetje links, dat wel. Maar niet zo links dat hij geen zitting neemt in een adviescommissie van de gaullistische regering. In 1968 zegt hij:

'Het marxisme voelt zich in het 19e eeuwse denken als een vis in het water, dat wil zeggen dat het overal elders ophoudt met ademen.' (Eribon, p. 187.)

Tijdens een verblijf in Tunesië in datzelfde jaar ziet hij hoe studenten door de politie in elkaar worden geslagen. Hij neemt het voor hen op en de activist Foucault is geboren. Een jaar later gooit hij als hoogleraar aan de nieuwe universiteit van Vincennes stenen naar de politie. Hij is een van de oprichters van de *Groupe d'Information sur les Prisons* (GIP) die hervormingen van het gevangeniswezen nastreeft. Hij wil geen woordvoerder zijn, maar via de GIP individuele gedetineerden de gelegenheid geven zelf te spreken. Hun meningen waren al te lang genegeerd door degenen die over hen beslisten aan de hand van algemene beleidslijnen.

Deze benadering komt ook tot uitdrukking in zijn wetenschappelijke werk. Zo geeft hij een geannoteerde autobiografie uit van een jonge vadermoordenaar uit het begin van de negentiende eeuw, Pierre Rivière, en later van de travestiet Herculine Barbin.

Macht, weten, leven

Ook in zijn hoofdwerken geeft Foucault blijk van een houding waarin de individualiteit van dingen, personen en gebeurtenissen steeds weer wordt verdedigd tegen het algemene en abstracte. Eribon behandelt die werken wel, maar gebruikt hen terecht slechts voor zover zij licht werpen op het leven van de filosoof. Zo ontstaat toch een reconstructie, waarbij het oeuvre nauwelijks wordt geconfronteerd met hetgeen andere auteurs hebben aangevoerd. Dat is geen verwijt aan de biograaf, maar een waarschuwing aan de lezer die zich laat meeslepen door de biografische logica³. Hij zal uit dit boek niet kunnen opmaken wat de kritiek van, bij voorbeeld, Derrida, Habermas of Walzer inhoudt, laat staan dat hij kan beoordelen hoe zinnig die kritiek is⁴.

De *geschiedenis van de waanzin* (1954/1962) heeft

1. Didier Eribon, *Michel Foucault*, een biografie, Amsterdam: Van Gennep, 1990, 355 pp. met noten, foto's en bibliografie, f. 59,50.

2. A. Schreiner, *Roem van het recht*, Amsterdam: Uitgeverij Duizend & Een, 1990.

3. De betrouwbaarste inleiding acht ik H.L. Dreyfus en P. Rabinow, *Michel Foucault, beyond structuralism and hermeneutics*, Chicago, 1983 met een nawoord van en een interview met Foucault. Fascinerend en meer door persoonlijke opvattingen gekleurd is G. Deleuze, *Foucault*, Parijs, 1986.

4. J. Derrida, *L'écriture et la différence*, Parijs, 1967; J. Habermas, *Der philosophische Diskurs der Moderne*, Frankfurt, 1985; M. Walzer, *The Politics of Michel Foucault*, in: D. Couzens Hoy (ed.), *Foucault, a critical reader*, Oxford, 1986; met bijdragen van R. Rorty, B. Smart, I. Hacking, e.a.

als *Leitmotiv* dat sedert het eind van de achttiende eeuw de dialoog met waanzinnige individuen is verbroken. De waanzin is niet langer een nachtelijk kant van het menselijk bestaan, maar iets dat buiten de gezonde mensen staat. De redeloosheid krijgt de gestalte van een persoon, de gek, die wordt uitgesloten van de samenleving. Het denken in psychiatrische inrichtingen en ziekenhuizen over de daar gedetineerde personen gaat door voor objectief, maar kan slechts tot stand komen door de overheersing die aan de relatie tussen arts en patiënt ten grondslag ligt.

In *De woorden en de dingen* (1966) behandelt hij de ontwikkeling van nieuwe wetenschappen die 'de mens' als voorwerp van onderzoek hebben: een recente en heilloze onderneming. 'De mens' is een abstractie: door het taalgebruik van de individuen heen laat niet 'de mens' zich horen, maar het systeem van de taal zelf – de taal van de bioloog, de econoom, de psycholoog. Woorden suggereren zo ten onrechte eenduidigheid: zelfs het woordje 'ik' heeft immers een voortdurend wisselende betekenis als we de zinnen 'ik bloed', 'ik koop' en 'ik denk over mezelf' vergelijken. De menswetenschappen ontleen aan de kennis van de natuur, het geld en de taal een normaliserende vocabulaire door 'de mens' voorwerp van normen, regels en systemen te maken. Zij veronachtzamen de achttiende-eeuwse analyse in termen van functies, conflicten en betekenis. Aldus verliezen het afwijkende, het conflicterende en het irrationele hun zelfstandige status en devalueren zij tot *negativa* van het menselijk handelen. De dwang van de manier van denken die aldus tot stand is gekomen, berooft het politieke handelen overigens niet van elk fundament:

'Progressieve politiek heeft immers oog voor de historische voorwaarden en specifieke regels van een praktijk, terwijl andere vormen van politiek slechts ideale noodzakelijkheden zien, eenduidige bepaaldheden dan wel het vrije spel van individuele initiatieven.' (Eribon p. 188.)

In *Discipline, toezicht en straf* (1975) komen de lijnen van uitsluiting, institutioneel weten en kritiek op de menswetenschappen weer bij elkaar. In dit boek waarin het gevangenisregime centraal staat, beperkt Foucault zich er niet toe de bepaaldheid en de onderlinge ('epistemische') verwevenheid van serieuze taalhandelingen op een bepaald moment te onderzoeken. Nu benadrukt hij de wisselwerking tussen dergelijke vertogen en institutionele praktijken (zoals examineren, exerceren en inpassen in roosters). Naar zijn zeggen vervangt hij de archeologi-

sche methode door een genealogische, waardoor de ontwikkelingen door de tijd heen beter kunnen worden begrepen. Zo beschrijft hij de voortschrijdende verfijning van disciplinerende technieken, waarmee elk individu wordt vastgeklonken aan het systeem:

'Hoe zouden psychologie, psychiatrie en criminologie de justitie van tegenwoordig kunnen rechtvaardigen, gezien het feit dat in hun voorgeschiedenis, op het punt waar ze tot stand zijn gekomen, sprake is van een en dezelfde techniek? Achter de kennis over de mens en achter de menselijkheid van de straf vinden we een disciplinaire inkapseling van het lichaam, een gecombineerde werking van onderwerping en objectivering, een zelfde "kunnen-weten".' (Eribon p. 249.)

Anderhalf jaar later verschijnt *De wil tot weten*, bedoeld als eerste deel van *Geschiedenis van de sexualiteit*. Eigenlijk is het een vervolg op (en deels een uitleg van) het gevangenisboek. Maar de aandacht verschuift nog explicieter naar analyse van de macht. Macht is niet slechts uitsluiting en het inperken van het spreken, maar vooral ook de aansporing tot spreken. Foucault neemt zich voor de wortels te zoeken van die vorm van gezag die van individuen niet alleen eist dat zij gehoorzaam zijn, maar ook dat zij onder woorden brengen hoe zij zijn en waarom zij dat zijn. Waarom beweren zij dat zij onderdrukt worden als het over sex gaat? Hoe komt het dat zij aldus aan hun eigen individuele onderdrukking meewerken?

Dan volgt acht jaar stilte. Jaren van politieke en journalistieke activiteit, dat wel. Als de Aids al aan hem vreet, werkt hij hard aan de afronding van *Het gebruik van de lust* en *De zorg voor zichzelf* (1984). Niet langer gaat het erom hoe anderen worden gecontroleerd en gedisciplineerd, maar nu gaat het om de vraag hoe wij onszelf controleren, althans hoe men dat in de klassieke oudheid deed. Natuurlijk speelt bij de controle van anderen ook een rol hoe wij hen tot een bepaalde zelfcontrole kunnen aanzetten. In de Oudheid diende die zelfcontrole er echter niet toe de bevolking te normaliseren – zij was ook niet met enig institutioneel systeem verbonden – maar vormde zij de reflectie van de keuze van een kleine elite om een subliem leven te leiden. Ethische vragen gingen eigenlijk over de esthetiek van het leven. Toen gaf kennis je de mogelijkheid meester over jezelf te zijn, nu sloepen wij de kennis op die wij aan de menswetenschappen ontleen om de veelvoudigheid van onze verlangens te herleiden tot eenduidige categorieën.

De intellectueel als dissident

Foucault beschouwde de GIP als een test voor een nieuwe opvatting over het engagement van intellectuelen. Er wordt niet meer gehandeld uit naam van hogere waarden, maar met de blik gericht op stukken onopgemerkt gebleven realiteit. Er wordt gewezen op wat onduelbaar is, op wat een onduelbare situatie werkelijk onduelbaar maakt. Intellectuelen nemen een zodanige positie in dat zij 'nieuwe vormen van fascisme' aan het licht kunnen brengen die jammer genoeg niet opgemerkt of te gemakkelijk getolereerd worden. In een dialoog met een Renault-arbeider zegt hij:

'De intellectueel kan zich laten horen. Hij kan in kranten schrijven, zijn visie uiteen zetten. Hij is ook aangesloten op het informatieapparaat van vroeger. Hij beschikt over het weten dat hij heeft geput uit een aantal boeken en dat de anderen niet rechtstreeks ter beschikking staat. Zijn rol is niet het arbeidersbewustzijn te vormen, want dat bewustzijn is er al; maar dat arbeidersbewustzijn de mogelijkheid te geven het informatiesysteem binnen te gaan, zichzelf te verspreiden om daarmee andere arbeiders, of niet-arbeiders, te helpen zich bewust te worden van wat er gebeurt.' (Eribon, p. 267.)

Het gaat er niet langer om de strijd alomvattend te maken, er een theoretische basis onder te leggen, de betekenis ervan af te bakenen. Tegenover de op Sartre geïnspireerde 'totale intellectueel' plaatst hij de 'specifieke intellectueel'. Deze voert alleen strijd voor een welomschreven doel, op een heel concrete plaats. Dat is zijn programma voor de intellectueel, eigenlijk voor iedere burger:

'Bij het internationaal burgerschap hoort de plicht voortdurend de ogen en oren van regeringen te openen voor ellende waar ze wel degelijk verantwoordelijkheid voor dragen. De nood van het individu mag nooit het stilzwijgend sluitstuk van de politiek zijn. Het brengt het absolute recht met zich mee, op te staan en het woord te richten tot hen die de macht in handen hebben. Heel vaak wordt ons een bepaalde taakverdeling voorgesteld: de individuen mogen zich kwaad maken en hun stem verheffen, de regeringen mogen nadenken en handelen. Die taakverdeling dienen we af te wijzen [...] De wil van het individu dient toegang te krijgen tot de realiteit waarvan regeringen het monopolie voor zich

opeisen, dat monopolie waar geleidelijk en dagelijks aan dient te worden geknaagd.' (Eribon, p. 296.)

Het is opmerkelijk dat de biograaf er niet op wijst dat deze materie ook in het late wetenschappelijke werk van Foucault aan de orde komt, te weten in zijn colleges over de parresiasien uit het klassieke Athene. Dat waren degenen die, net als Socrates, waarheid over de voorspoed van de stadstaat spraken en adviezen gaven vanuit een ethisch en filosofisch standpunt. De parresiasien neemt onder het oog van de tiran liever het risico – ja acht het zijn plicht – deze te kwetsen of kwaad te maken, dan een leven te leiden waarin de waarheid de zijne niet is. Zo is hij meester over zijn eigen bestaan⁵.

Deze overtuigende opstelling van de intellectueel als parresiasien, als dissident, krijgt iets tragisch als Foucault in de begindagen van de islamitische opstand in Iran daarvoor al te warm loopt. Dan, in 1978, schrijft hij dat de Islam het volk eindelijk veel mogelijkheden geeft om zich tegen de macht van de staat te verzetten en hij uit zijn bewondering voor de politieke spiritualiteit van de bewoners van Iran. Hij weigert de Islam tegemoet te treden met de minachting van zovele westerlingen. Terecht. Maar toch geeft hij ook blijk van onbezonnen illusies. Te zeer is hij onder de indruk van het feit dat daar iets heel nieuws gebeurt, dat ver afstaat van de door hem verfoeide traditionele vormen van politiek. Misschien zijn bij uitstek op deze episode wel de woorden van toepassing die Deleuze tijdens de begrafenisplechtigheid voorlas uit het voorwoord bij *Het gebruik van de lust*:

'Wat is de filosofie .. als ze in plaats van te rechtvaardigen wat men al weet, geen poging is te weten te komen hoe en in hoeverre het mogelijk zou zijn anders te denken?'

Vrijheid en politiek

Sommige levens zijn voorbeeldig, andere fascineren wel, maar nodigen niet tot navolging uit. Eribon geeft blijk van grote bewondering voor Foucault, maar hij heeft zich niet laten verleiden tot een hagiografie. In zijn leven en werk heeft de filosoof ons het voorbeeld gegeven dat wij ons kunnen verzetten tegen de krachten die op ons inwerken, die ons gelijk schakelen. Vrijheid als vrijheid van dwang is een illusie, dat heeft Foucault wel aangetoond. Hij defini-

5. M. Foucault, *Parresia, vrijmoedig spreken en waarheid*, Amsterdam, 1989 – een vertaling van een bandopname van de colleges die de auteur in 1983 in Berkeley heeft gegeven.

eerde vrijheid in termen van de weerstand die een mens moet overstijgen bij het vormgeven aan zijn eigen leven. Met instemming zal hij bij Nietzsche hebben gelezen dat de meest vrije mens vijf stappen van de tiran is verwijderd. Foucault laat zien hoe de intellectueel een voorbeeldig burger zou kunnen zijn – niet als een sociale gids op door hem gebaande paden, maar als spoorzoeker die toont wat anderen ontgaat, ook als hen dat niet bevalt.

Voorbeeldige politici bestaan in zijn visie niet – nu ja, misschien met uitzondering van die ene die pogt in waarheid te leven. Dat is begrijpelijk van iemand die zich als parrasiast opstelt: iemand dus die vanuit een ondergeschikte positie de machthebber de waarheid zegt (zo iemand haat de hypocrisie die eigen is aan de politiek). Foucault lijkt de institutionele politiek slechts als een van de anonieme machtsstructuren te hebben gezien, die individuen in hun eigenheid bedreigen. Voor politiek als project om een rechtvaardiger samenleving tot stand te brengen en het onduldbare uit de weg te ruimen hoeft de lezer bij hem niet te rade te gaan. Deels lag dat aan de politici. Te vaak hebben zij hem voor hun karretje willen spannen en stelden zij slechts belang in die uitspraken die hen goed uitkwamen. Maar het lag ook aan Foucault zelf. Dat hing samen met zijn weigering om macht op te vatten als iets dat uit een centrum afkomstig is. Het lijkt wel of hij niet geïnteresseerd was in de macht en mogelijkheden van de centrale overheid. Zo zegt hij in 1983 dat sociale zekerheidswetgeving afhankelijkheid creëert door te integreren en te marginaliseren, maar hij kan slechts goed geformuleerde algemeenheden te berde brengen naar aanleiding van de vraag hoe het nu verder moet met het recht op gezondheid⁶.

6. M. Foucault/R. Bono, *Social Security*. Deze bijdrage aan een publicatie van de vakbond CFDT uit 1983 verscheen in *Michel Foucault, Politics, Philosophy, Culture, interviews and other writings 1977-1984*, L.D. Kritzman (ed.) New York, 1988.

7. Misschien niet de diepzinnigste, wel de helderste uiteenzetting van Foucaults machtsanalyse is die van U. Eco, *Taal, macht, kracht*, in: *De*

Zijn analyse van de macht gaat uit van kleine lokale conflicten – in het gezin, bij de dokter, met de politiek. De krachten die daar spelen zijn op te vatten als evenzovele vectoren die elkaar kruisen en versterken⁷. Macht is dan het geheel van die krachtsverhoudingen, een soort net waarin de individuen zelf gevangen zitten, maar waarin zij hun medegevangenen ook verder kunnen verstrikken. Zo'n benadering is vruchtbaar, maar brengt het gevaar mee, dat men de vrijheidscheppende krachten uit politieke, economische en culturele centra onderschat. Foucault lijkt aldus eraan voorbij te gaan dat het 'lokale', door individuen gedragen verzet, tegen de op hen inwerkende krachten bij tijd en wijle andere krachten nodig heeft, die van de institutionele politiek, het recht of de moraal: alleen begint men niets tegen de vervuilende ondernemer en zijn gemeentelijke handlangers. Bovendien is zijn gelijkstelling van op gedeelde waarden gebaseerde sociale integratie met de onderwerping aan disciplinerende normen niet bevredigend⁸: de microkosmos van de gevangenis verschilt dan in wezen niet van de buitenwereld.

Foucault bracht leven en filosofie nader tot elkaar, heb ik ergens gelezen. Dat was zo, maar dan gaat het wel om het leven van de enkeling. Over het samenleven had hij minder te zeggen. Dat tekent de man die ondanks zijn engagement ongrijpbaar was. Hij droeg vele maskers, heeft zijn leermeester Dumézil over hem gezegd: in ieder gezelschap een ander. Misschien was dat wel zijn manier om samen te leven – zoals de dansers op een gemaskerd bal dat doen. Daar spreekt men de waarheid tot elkaar te midden van al het uiterlijk vertoon. En als de maskers afgaan, dan rest een holle lach.

alledaagse onwerkelijkheid, Amsterdam, 1985.

8. Dit is ook de crux van de bezwaren van Habermas. Inmiddels is er al een hele literatuur ontstaan over de Foucault-Habermas controverse, onder andere in het Nederlandse tijdschrift voor filosofie *Krisis*. Een poging tot verzoening onderneemt A. Honneth, *Kritik der Macht*, Frankfurt, 1985.

Discriminatie op de arbeids- markt en allochtonen- beleid

CHAN CHOENNI

*Politicooloog, toegevoegd onderzoeker
aan de Rijksuniversiteit Utrecht*

In onze multi-etnisch geworden samenleving zijn er burgers van autochtone en van allochtone herkomst. Alle burgers zijn gelijkwaardig en moeten gelijke kansen hebben, ongeacht afkomst, huidkleur, ras en dergelijke; zo ongeveer staat dat in artikel 1 van onze Grondwet.

Welaan: waarom zijn er driemaal zoveel allochtone als autochtone burgers werkloos? Waarom bevinden zich verhoudingsgewijs aanzienlijk meer allochtone jongeren in kindertehuizen, lagere vormen van onderwijs, enzovoorts? Waarom bevinden zich verhoudingsgewijs meer allochtone burgers in gevangenissen, het drugsircuit en allerhande curatieve- en zorgvoorzieningen? Waarom zijn allochtone burgers vaak in slechte woningen en woonwijken gehuisvest? Toch niet uitsluitend omdat zij van allochtone herkomst zijn?

De etnische ongelijkheid in onze samenleving via dergelijke vragen aan de orde stellen, dwingt tot het zoeken naar de werkelijke oorzaken. Dit in tegenstelling tot een benadering waarbij allochtone burgers als 'etnische' minderheden worden gedefinieerd¹. Bij voorbaat worden dan al bepaalde kenmerken aan deze burgers toegekend. Een en ander leidt tot stigmatisering en problematisering, terwijl de meeste (leden van) allochtone groepen zich niet tot etnische minderheden willen ontwikkelen. De nadruk wordt zo – soms onbewust en onbedoeld – teveel gelegd op de allochtone burgers, hun 'anders zijn' (hun 'afwijkingen') en hun tekortkomingen, terwijl de institutionele arrangementen en de toedeling van maatschappelijke goederen (zoals arbeid) veelal buiten beschouwing blijven. Via het zogenaamde minderhedenonderzoek werden met name de bijzonderheden en achterstanden van allochtonen in kaart gebracht. Bij het gevoerde beleid was het primaire aangrijpingspunt de achterstand van allochtonen. In plaats van een dynamische conceptie van cultuur te hanteren, was men veelal gericht op een statische conceptie van cultuur, hetgeen leidde

tot overaccentuering van culturele verschillen. Intussen vond vooral in de jaren tachtig een economisch-technologische ontwikkeling plaats die leidde tot een gigantische uitstoot van laaggeschoolde allochtone werknemers, terwijl de blokkades die vooral bij de instroom van allochtonen aanwezig zijn, niet werden opgeruimd. Er vond een marginalisering van al-

lochtone burgers plaats, terwijl men vooral bezig was de autochtone samenleving te overtuigen van de gelijkwaardigheid van mensen. Er ontstond gaandeweg een sociale stratificatie waarbij allochtonen voornamelijk in de onderste lagen van de Nederlandse samenleving zijn terechtgekomen. Erger: allochtone burgers werden allengs beschouwd als kostenpost: zij brachten meer kosten met zich mee dan rendement. Allochtone burgers werden 'zorgcategoriën'.

Allochtonenbeleid

Om de voortschrijdende marginalisering terug te dringen, is transformatie van het beleid tot een allochtonenbeleid nodig. Niet zozeer de allochtone deficiënties – al dan niet aanwezige achterstanden en tekortkomingen – maar veeleer de allochtone potenties dienen het uitgangspunt van het beleid te zijn. Het allochtonenbeleid voor de jaren negentig moet de potenties en talenten van de allochtone burgers als het primaire aangrijpingspunt nemen. Het dient deze optimaal te mobiliseren, te activeren en maximaal in te schakelen ten behoeve van de multi-etnisch geworden samenleving. Meer dan voorheen dienen daarbij de blokkades – zoals rassendiscriminatie – te worden opgespoord en bestreden. Het allochtonenbeleid moet op het terrein van de arbeidsmarkt zowel de vraagkant als de aanbodkant omvatten. Met andere woorden: zowel de trek (*pull*-)factoren (aan de vraagkant) als de duw (*push*-)factoren (aan de aanbodkant) moeten via (sanctie-)maatregelen en premies en subsidies worden beïnvloed. *Pull*-

en *push*factoren zijn complementair. Aan de kant van de *pull*factoren zijn de maatregelen nodig die de vraag naar allochtone werknemers beïnvloeden en een optimale inschakeling in het arbeidsproces realiseren. Daarvoor moeten eerst de juiste oorzaken van de slechte arbeidsmarktpositie van allochtonen worden bekeken.

Rassendiscriminatie

Tot vrij recent werden voor de hoge en langdurige werkloosheid onder allochtonen – zij maken 5,5 procent van de beroepsbevolking uit, terwijl hun aandeel in de totale werkloosheid meer dan 15 procent (circa 100.000 van 660.000 werklozen) draagt – meestal twee verklaringen aangevoerd². Volgens de 'achterstandsverklaring' is de primaire oorzaak gelegen in het lage opleidingsniveau, de taalproblemen en andere bij allochtonen te localiseren tekortkomingen. De verklaring wordt gezocht bij de aanbodkant van de arbeidsmarkt en de vraagkant blijft buiten schot. Uit verschillende typen onderzoeken is echter komen vast te staan dat de etnische afkomst, naast andere kenmerken, eveneens een belangrijke rol speelt bij de toedeling van arbeidsplaatsen. Behalve uit onderzoeken waarin gevraagd is naar de opvattingen en voorkeuren van mensen (interviews) en uit sociologische veldexperimenten, blijkt ook uit de analyses van cijfermatige gegevens, dat rassendiscriminatie een der belang-

rijkste verklaringen vormt voor de hoge werkloosheid onder allochtonen.

Zo blijkt uit een onderzoek van Veenman (1990) – waarbij de werkloosheidspercentages met elkaar werden vergeleken met constanthouding van verschillende kenmerken – dat slechts een derde van de hoge werkloosheid onder allochtonen verklaard kan worden door factoren die bij de allochtonen zijn te localiseren. Veenman stelt dat 'de hogere (allochtone, c.c.) werkloosheid, zeker niet uitsluitend, of zelfs in hoofdzaak, kan worden toegeschreven aan achterstand [...]. Er is volop reden te vermoeden dat directe en indirecte discriminatie te zamen in betrekkelijk grote mate bijdragen tot het verschil in werkloosheid tussen autochtonen en allochtonen'³. Ofschoon de exacte omvang van (rassen)discriminatie moeilijk is vast te stellen, is het evident dat vooral indirecte (rassen)discriminatie een belangrijke verklaring vormt voor de hoge werkloosheid onder allochtonen. Te denken is in dit verband aan coöptatie (interne werving en dergelijke), waardoor veel vacatures niet eens in het gezichtsveld van allochtone werkzoekenden komen, aan de eis van Nederlandse taalbeheersing (voor functies waar deze niet noodzakelijk is), aan de eis van een minimumlengte, aan bepaalde vormen van werving (bij voorbeeld het adverteren van vacatures in bladen die nauwelijks door allochtonen worden gelezen) en aan het gebruik van psychologische testen en toetsen⁴. In een Nijmeegs

1. Ook Hilda Verwey-Jonker verwerpt – in het maartnummer van s & d – de term 'minderheden', die volgens haar 'berust op hun al dan niet "zielig" zijn' en zij schrijft dat hij 'voor de lange termijn onhanterbaar zal blijken te zijn'. Opmerkelijk genoeg blijft zij vervolgens spreken over 'een sociaal-democratisch minderhedenbeleid'. Ofschoon aan de term 'allochtonen' – de minst slechte – ook bezwaren kleven, geldt dat des te meer voor termen als 'migranten' of 'buitenlanders'. Verwey-Jonker beweert allerlei dingen over Hindu(e)stanen zonder goed te zijn voorgelicht of zich goed te hebben gedocumenteerd. Ik zal enkele voorbeelden geven: zij doet op Hindoes als zij over Hindu(e)stanen schrijft; een vijfde van de Hindu(e)stanen is namelijk Islamiet! De Hindoes en tot op zekere hoogte ook de Islamitische Hindu(e)stanen en met name de progressieve Ahmadi's hebben de Nederlandse samenleving nauwelijks als vijandig ervaren als het gaat om (conservering van) hun waarden en normen. 'Meisjes uit de Hindoestaanse gezinnen mogen immers na hun puberteit niet meer met jongens in de klas

zitten en geen lessen meer krijgen van mannelijke docenten', schrijft Verwey-Jonker. Wellicht gold dit in jaren vijftig in de districten van Suriname, maar thans gaat deze bewering absoluut niet op. Ook in Suriname en in Nederland heeft zich onder de Hindoes en tot op zekere hoogte de Islamitische Hinduostanen een emancipatieproces voltrokken. Verwey-Jonkers voorstel om in het kader van een 'sociaal-democratisch minderhedenbeleid' een paar meisjesscholen op te richten, lijkt mij absoluut niet aanbevelenswaard; ook al omdat Hindu(e)staanse meisjes hoogst zelden thuis worden gehouden en in elk geval niet om de redenen die zij aanvoert. Een beleid gebaseerd op differentiatie binnen de groep allochtonen op grond van de oorzaken zoals Verwey-Jonker (p. 110) noemt, lijkt mij op bepaalde terreinen wel het overwegen waard.

2. Ministerie van Sociale Zaken, *Rapportage arbeidsmarkt 1989*, Den Haag: sdu, 19 p.88. Manders A. et al.: *Toekomstverkenning arbeidsmarktpositie allochtone schoolverlaters*, Den Haag: szw, 1989, pp. 72-73. Ruim een derde van de allochtone be-

roepsbevolking is werkloos en van de allochtone jongeren bijna de helft.

3. Veenman, J., *Ver van huis*, Groningen: Wolters Noordhoff, 1990, pp. 42, 43, 52, 59, 105 en 106. Veenman constateert onder meer 'dat bij hen (allochtonen, c.c.) een verhoudingsgewijs groot deel van het verschil in werkloosheid met de autochtonen voor rekening komt van andere factoren...' (p.43), en dat '...het opleidingsniveau er in veel mindere mate toe doet dan gewoonlijk wordt aangenomen. Dat is voor wetenschap en beleid een belangrijke conclusie.' (P.59.) Rassendiscriminatie komt ook voor bij de doorstroom en uitstroom (ontslag), maar wij beperken ons in dit bestek tot de instroom.

4. Choenni, C.E.S. en T.J. Van der Zwan (red.), *Psychologische tests en allochtonen*, Utrecht: LBR reeks 6, 1987. In de bouwnijverheid en het beroeps-goederenvervoer komt coöptatie dikwijls voor. Allochtonen blijken in deze twee sectoren dan ook maar één procent van het personeelsbestand uit te maken.

onderzoek (1990), waarbij eveneens werkloosheidspercentages werden vergeleken, staat de volgende conclusie: 'Arbeidsmarkt-relevante factoren als sexe, leeftijd, werkloosheidsduur of richting en niveau van de opleiding, zijn niet van invloed en dus niet bepalend. Dat betekent dat de toetreding tot arbeidsorganisaties en in het bijzonder de toetreding tot vaste banen, voor allochtonen veel moeilijker is dan voor autochtonen. Aangezien deze drempels niet toegeschreven kunnen worden aan bovengenoemde bepalende factoren, wordt verondersteld dat discriminatie hierbij een leidende rol speelt. De verklaring voor de slechte arbeidsmarktpositie van allochtonen kan niet alleen gevonden worden bij de aanbodzijde van de arbeidsmarkt'⁵.

Een andere, veelal marxistische geïnspireerde verklaring, wijst naar de 'sociale ongelijkheid' als oorzaak: 'zwakkere' groepen worden in onevenredige mate het slachtoffer van economische ontwikkelingen; allochtonen zijn oververtegenwoordigd in deze groepen, waardoor hun veel slechtere positie in overwegende mate kan worden verklaard. Uit tal van onderzoeken blijkt dat bij gelijke geschiktheid (ook bij lage functies) autochtone burgers de voorkeur krijgen en dat vooroordelen, stereotype(ring)en en het rekening houden met - discriminerende - voorkeuren van zittend personeel of klanten een rol spelen in de afwijzing van allochtone burgers. Uit een recent onderzoek van Hooghiemstra c.s. (1990) naar wervings- en selectieprocessen voor on- en laaggeschoolden, blijkt dat 37 procent van de selecteurs zegt bij gelijke geschiktheid de voorkeur te geven aan een autochtone Nederlander. Een greep uit de motiveringen die worden gegeven: 'Als een buitenlander belt, zeg ik gewoon dat de vacature al vervuld is'; 'een jonge Nederlander is makkelijker'; 'als ik een autochtoon voorrang geef, dan heeft die Nederlander een baan. Een buitenlander kan me minder schelen'.

Een deel van de selecteurs blijkt rekening te houden met discriminerende voorkeuren van zittende werknemers (21 procent) en de vermeende voorkeuren van de cliënten (15 procent) of een bepaald plafond (het maximale aantal allochtonen) te hanteren (35 procent van de selecteurs). Het blijkt dat

ook negatieve ervaringen 'daadwerkelijk leiden tot het niet meer aannemen' van allochtonen⁶.

Ook uit eerder onderzoek blijkt een overduidelijke voorkeur voor autochtone werknemers. Zo geeft een meerderheid van de werkgevers (53 procent) aan dat wanneer een selectieprocedure is afgerond, bij gelijke geschiktheid, de autochtone kandidaat zal worden benoemd. Blijkens dit in 1986 in opdracht van het *Financieel Economisch Magazine* (FEM) door Bureau Lagendijk verricht onderzoek, geeft 41 procent van de ondervraagde werkgevers geen antwoord op deze vraag⁷. Dit beeld wordt bevestigd door een rapport van de Loontechnische Dienst (LTD) naar het personeelsbeleid in 194 bedrijven met Turkse of Marokkaanse werknemers, 'In 45 procent van de onderzochte bedrijven waarin Turkse en Marokkaanse werknemers de grootste minderheid vormen, wordt de voorkeur gegeven aan een Nederlander, bij gelijke geschiktheid van de kandidaten.' Als motieven worden genoemd: 'taalproblemen van buitenlanders; hoog ziekteverzuim; klanten vragen Nederlander; (slechte) ervaringen'. Bijna de helft zegt geen voorkeur te hebben: 'wij willen niet discrimineren'; 'in de praktijk blijkt gauw genoeg wie men zal nemen c.q. houden'.⁸

In een onderzoek van Becker en Kempen (1982) spraken twintig (57 procent) van de vierendertig ondervraagde ondernemers of personeelsfunctionarissen hun voorkeur uit voor blanke Nederlanders, terwijl niemand de voorkeur gaf aan werkzoekende allochtonen⁹. Een in hetzelfde jaar gerapporteerd onderzoek verricht door Veenman en Vijverberg, heeft een soortgelijk resultaat: meer dan een derde (36,1 procent) van de werkgevers wenst geen allochtonen in dienst te nemen¹⁰.

Blanke huidkleur

Uit een onderzoek verricht door Reubsat en Kropman (1985) bleek dat 20 tot 28 procent van de 31 ondervraagde personeelsfunctionarissen het hebben van een blanke huidkleur een punt van overweging of zelfs van doorslaggevend belang vond bij de selectie van werknemers. Dezelfde onderzoekers constateerden op grond van een ander onderzoek (1986) dat bij zes van de zeventien ondervraagde functiona-

5. Speller, T.A. en A. Willems, *Scholing en de arbeidsmarktpositie van allochtonen*, Nijmegen: KUN, 1990, p. 107.

6. Hooghiemstra, B.J.T., K.W. Kuipers en Ph.J. Muus, *Gelijke kansen voor allochtonen op een baan? Wervings- en selectieprocessen voor on- en laaggeschoolden*, Eindrapportage Arbeidsvoorziening, Den Haag: SZW, OAV-Rapport

90-13, 1990, pp. 76-81.

7. Buro Lagendijk/FEM: *Ondernemerspanel raadpleging tweede kwartaal*, 9 juni 1986, Apeldoorn, 1986, paragraaf 7.1. en tabellen 3.1., 7.4. en 7.5.

8. LTD, *Personeelsbeleid in bedrijven draagt weinig bij aan positieverbetering van Turkse en Marokkaanse werknemers*, Den Haag: SZW, 1990.

9. Becker, H.M. en G.J. Kempen: *Vraag naar migranten op de arbeidsmarkt*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1982, p. 17.

10. Veenman, J. en C.H.T. Vijverberg, *De arbeidsmarktproblematiek van Molukkers*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1982, p. 126.

rissen van arbeidsorganisaties een duidelijke voorkeur bestond en bij enkele andere een lichte voorkeur voor autochtone Nederlanders. 'Brieven van allochtonen gaan onderop. Dat geldt voor alle categorieën en ook als ze aan de kwalificaties voldoen', aldus een geïnterviewde bedrijfsleider¹¹.

In een eveneens in 1986 gerapporteerd onderzoek van Bouw en Nelissen bleken tien van de achttien ondervraagde werkgevers een voorkeur te hebben voor blanke werknemers. Ook uit een onderzoek van Brassé en Sikking (1986) komt naar voren dat personeelsfunctionarissen – vooral van productiebedrijven met veel ongeschoolde arbeid – een duidelijke voorkeur hebben voor 'sollicitanten met een blanke huidkleur, voor Hollanders'. 'Wie ik bij een vacature aan zou nemen? Als sollicitanten van buiten het bedrijf komen, ben ik geneigd te zeggen dat wit beter is dan zwart'; 'als ik iemand nodig heb, ga ik naar PZ en geef hem een profiel. Wat zegt u dan in grote lijnen? Wit!'¹².

Voorts blijkt uit onderzoek van Abell *et al.* (1985) onder personeelsfunctionarissen, werkzaam bij verschillende overheidsorganisaties, dat discriminatie en weerstanden een belangrijke belemmerende factor vormen bij de indiensttreding van allochtonen. 'Als ik dat zou doen (allochtonen aannemen) schieten ze me dood. Jehova-getuigen neem ik ook niet', 'er is volop aanbod van personeel, dan is het de makkelijkste weg om een Nederlander te kiezen', aldus enkele meningen van overheidspersoneelsfunctionarissen¹³.

Experimenten

In 1977 toonde Bovenkerk door middel van een sociologisch veldexperiment – hij liet gelijkwaardige allochtone en autochtone testpersonen solliciteren – aan dat werkgevers bij de personeelsselectie allochtonen discrimineerden¹⁴. Bijna tien jaar later (1986) toonde een onderzoek van het Landelijk Bureau Racismebestrijding discriminatie van allochtonen door uitzendbureaus aan. Hierbij werden vier onderzoeksmethoden gebruikt. Er werd een uitgebreid sociologisch veldexperiment uitgevoerd. Verder werden interviews gehouden met intercedenten (balie-

medewerkers) en allochtone uitzendkrachten. Ten slotte werden uitzendbureaus benaderd door gefingeerde werkgevers met een volstrekt discriminerende eis met betrekking tot een te sturen uitzendkracht. Alle negentien onderzochte uitzendbureaus waren bereid om geen allochtonen uit te zenden¹⁵. De Algemene Bond van Uitzendbureaus (ABU) voerde hierna als eerste bedrijfstak een anti-discriminatiecode in.

Uit een onderzoek van de Utrechtse universiteit (1990) onder 85 werkgevers die stageplaatsen bieden aan MBO-leerlingen, blijkt dat een groot deel de voorkeur geeft aan autochtonen in plaats van beter gekwalificeerde (!) allochtonen. Bijna een derde van de werkgevers (31,4 procent) kiest voor een autochtone jongeman in plaats van een Turkse jongeman met een gemiddeld hoger cijfer voor Nederlands ('een zeven voor Nederlands zegt niets over het verbale', aldus een werkgever). Bijna de helft van de werkgevers maakt onderscheid tussen 'Nederlanders' en 'buitenlanders'¹⁶.

Dat werkgevers allochtonen niet in dienst willen nemen, komt niet alleen door de vooroordelen van werkgevers en personeelselecteurs zelf. Men houdt daarnaast sterk rekening met het vermeende 'racisme' van personeelsleden of klanten. Dit laatste blijkt uit onderzoek verricht in opdracht van de Sociaal Economische Raad (1988), waarbij met name bij publieksgerichte functies een voorkeur voor autochtonen blijkt te bestaan – 21 procent let op afkomst en 69 procent op uiterlijk. Enkele opmerkelijke constatering: 'In de verkoop blijken Surinamers na verloop van tijd weinig bruikbare krachten te zijn. Het is voor de verkoop helaas nadelig'. 'Geen etnische minderheden zolang er nog zoveel Nederlanders werkloos zijn.' 'Geen Surinamers in hogere functies.' 'Een Marokkaan schildert anders dan een Nederlander'. 'Geen buitenlanders in dienst, die worden alleen maar gepest.' 'In dit dorp durf ik het niet te doen.' 'Marokkanen, alleen maar ellende mee gehad'¹⁷. Ook uit het eerder genoemde onderzoek van Hooghiemstra *et al.* (1990) komt dit naar voren: 'Als iemand slecht is geholpen door een allochtoon weet die zich dat altijd te herinneren';

11. Reusbaet, T.J.M. en J.A. Kropman, *Beeldvorming over etnische groepen bij de werving en selectie van personeel*, Nijmegen: ITS, 1985, p. 14.

12. Id.: *Beter opgeleide Antillianen op de Nederlandse arbeidsmarkt*, Nijmegen: ITS, Nijmegen, 1986, pp. 112-113.

13. Bouw, C. en C. Nelissen: *Werken en zorgen*, Den Haag: SZW, 1986, p. 135. Brassé, P. en E. Sikking, *Positie en*

kansen van etnische minderheden in Nederlandse ondernemingen, Den Haag: SZW, 1986, pp. 110-111.

14. Abell, J.P., M.C. Groothoff en I.L.M. Houweling, *Etnische minderheden bij de overheid*, Amsterdam: ISBP, 1985, p. 47.

15. Bovenkerk, F. (red.), *Omdat zij anders zijn*, Meppel: Boom, 1978, pp. 37-57.

16. Den Uyl, R., C. Choenni en F. Bovenkerk, *Mag het ook een buitenlander wezen?* Utrecht: LBR nr. 2, 1986.

17. Gier, G. de en T. van Middelaar, *Gekleurd solliciteren*, Utrecht/Hoogland, 1990.

18. COB/SER, *Werving en selectie in de praktijk*, Den Haag, 1988, pp. 60-63.

'er was eens een klant die geen brood wenste dat door een allochtoon aangeraakt was'. Een aantal bedrijven wil om dergelijke redenen 'geen allochtonen op niet-zelfbedieningsafdelingen, zoals delicatessen, brood en vleeswaren'.¹⁸

In een onderzoek verricht onder vakslagers zegt 4,8 procent dat klanten het niet prettig vinden wanneer allochtonen tot het personeel behoren, terwijl 4,6 procent hierover geen mening heeft. De helft van de ondervraagde slagers blijkt niet bereid allochtonen in dienst te nemen. Daarbij doet men uitspraken als: 'De klanten accepteren geen allochtonen in de zaak.' 'Zwart met witte jas aan is geen porum.' Voorzover men wel bereid is allochtonen in dienst te nemen, is dat eerder voor 'vleesbewerkingshandelingen achter'.¹⁹

Uit een onderzoek van de Universiteit van Groningen (1988) onder 816 bedrijven, waarbij geraffineerde onderzoeksmethoden werden gehanteerd (er werd ook 'verborgen' discriminatie gemeten), bleek dat bij verkoopfuncties etniciteit een belangrijker selectie criterium is dan opleiding en ervaring. De Groningse onderzoekers Oosterhuis en Glebbeek constateerden (in 1989): 'Winkelleigenaren hechten wel veel meer waarde aan de etnische afkomst van de sollicitanten. Als we de verborgen discriminatie erbij insluiten moeten we concluderen dat 44 procent van de eigenaren blijkt geen Surinamer in zijn winkel te willen aanstellen. De winkelier vreest, al dan niet terecht, dat zijn klanten zullen wegblijven, wanneer er een "kleurling" achter de toonbank van zijn winkel staat.' Deze onderzoekers rapporteren voorts dat een derde van de werkgevers 'ras' bij administratieve functies matig tot zeer belangrijk vindt, terwijl dit aandeel bij verkoopfuncties oploopt tot zestig procent²⁰.

Het niet – of minder goed – passen in de (arbeids)organisatie of het reeds 'genoeg' werkzaam zijn van allochtonen in de arbeidsorganisatie, wordt zelfs door werkgevers waarvoor een inspanningsverplichting geldt als reden genoemd om geen allochtonen aan te stellen. Dit blijkt uit een onderzoek

verricht door de Loontechnische Dienst (LTD, 1990) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid²¹.

Vraag en aanbod

Natuurlijk wordt de mate waarin wordt gediscrimineerd mede bepaald door vraag en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt. Wanneer er sprake is van een ruim aanbod dan kan men kiezen en dus discrimineren, terwijl bij een grote vraag naar arbeid (en schaarste aan arbeidskracht) de kans op rassendiscriminatie kleiner is. Zo is er momenteel schaarste in sommige sectoren (metaal en paramedische sector) en bepaalde werkgevers kijken nu wel naar het allochtone potentieel. Dit geldt ook voor het midden- en kleinbedrijf (МКВ). Men erkent dan ook eerder dat er sprake is van discriminatie op de arbeidsmarkt. De voorzitter van het Koninklijke Nederlandse Ondernemersverbond (КНОВ), J. Kamminga, bij voorbeeld, geeft toe dat discriminatie in het МКВ voorkomt. Kamminga constateert dat er in ondernemerskringen 'nogal wat weerstand bestaat tegen het in dienst nemen van etnische minderheden. Onder andere de vrees voor een andere arbeidsmoraal, voor conflictueuze situaties op de werkvloer, de twijfel waar het gaat om het accepteren door de consument in consumentgerichte beroepen en de zorg voor de continuïteit van de werkzaamheden leidt er toe, dat ondernemers het vaak als een te groot risico ervaren etnische minderheden in dienst te nemen.'²² In het МКВ (bedrijven met minder dan honderd werknemers) is bijna de helft van het aantal werknemers in de marktsector werkzaam. Allochtonen zijn hier (met 3 procent werknemers) sterk ondervertegenwoordigd.

Dit geldt in nog sterkere mate voor het kleinbedrijf (minder dan tien werknemers). Hier is het aandeel van allochtonen slechts één procent.²³ Juist voor functies in het МКВ beschikken veel werkloze allochtonen over het vereiste opleidingsniveau (LBO/MAVO-niveau).

18. Hooghiemstra, et al., 1990, p. 81.

19. Haag, A. van, *De slager voor het personeelsblok*, Amsterdam: ROSB, 1989, pp. 69-70.

20. Oosterhuis, G. en A. Glebbeek, Ras en geslacht bij de personeelsselectie, in: *Mens en maatschappij*, jaargang 63, nr. 3., augustus 1988. Oosterhuis, G., G.P. Westert en A.C. Glebbeek, *Selectiecriteria op een rij*, Groningen: RUG, 1986, pp. 14-15.

21. LTD, *Inspanningsverplichting ten aanzien van etnische minderheden, langdurig werklozen en jeugdigen*, Den Haag: SZW, 1989, p. 10.

22. Inleiding op symposium in Eindhoven, 21 februari 1989, geciteerd in: Choenni, C., Allochtonen en de verkoopbranche, LBR bulletin, april 1989, p. 28.

23. КНОВ-НИПО, *Onderzoekgegevens*, augustus 1989, pp. 16-17.

Praktijkleerplaatsen

Allochtonen bezetten slechts 2 procent van de beschikbare praktijk(leer)plaatsen – veelal op LBO/MAVO-niveau – in het leerlingwezen, terwijl het aandeel van allochtone jongeren in de werkloosheid onder jongeren minstens het tienvoudige bedraagt (ruimschoots boven de 20 procent)²⁴.

Uit een onderzoek van Samson (1989) blijkt dat de grootste barrière voor allochtonen in het leerlingwezen, het verkrijgen van een praktijkplaats is. Allochtone leerlingen hebben significant minder vaak een praktijkleerplaats dan autochtone leerlingen (44 procent versus 70 procent). Met name Surinaamse leerlingen en in nog sterkere mate jongens van Creoolse afkomst volgen de praktijkcomponent niet. Vooral bij het bankbedrijf hebben verbazingwekkend weinig allochtonen een praktijkplaats. Van de 813 leerlingen die tijdens het onderzoek de opleiding commercieel-administratief medewerker Bankbedrijf volgden waren er twee van allochtone afkomst.

Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek van het bureau 'Research voor Beleid' (1989). Van de allochtone leerlingen bleek 40 procent geen praktijkplaats te hebben tegenover 12 procent van de autochtone leerlingen. In sectoren waarin werknemers veelvuldig in contact komen met het publiek worden weinig allochtonen opgeleid. Functionarissen van de bedrijven die geen allochtone leerlingen plaatsen, zeggen onder andere dat klanten negatief reageren op de aanwezigheid van allochtonen onder het personeel²⁵. Dat bij voorbeeld in het verzekeringsbedrijf allochtonen slechts 1 procent van het personeelsbestand uitmaken, zoals uit het eerdergenoemde LTD-onderzoek blijkt, zal ook met dit aspect te maken hebben.

Vijf fasen

Wanneer racisme – zo men wil discriminatie of achterstelling – op de maatschappelijke agenda wordt geplaatst, reageren veel werkgevers, als het om allochtonen gaat, volgens een bepaald patroon. Daarbij zijn vijf fasen te onderscheiden:

1. *De kleurenblinde fase.* Werkgevers die in deze fase verkeren, veroordelen direct en meestal met veel aplomb rassendiscriminatie; voorzover er ge-

discrimineerd wordt, betreft het – volgens hen – andere werkgevers. 'Wij hebben geen problemen', is een dikwijls gehoorde uitspraak. Een specifiek beleid wordt (furieus) afgewezen. Men ziet blijkbaar niet dat alleen bepaalde domeinen van de maatschappij zijn gekleurd en het eigen bedrijf bijna blank is gebleven. Met discriminatie doelen deze werkgevers overigens vooral op directe (zichtbare) discriminatie en veel minder op indirecte of institutionele discriminatie.

2. *De imago-fase.* Werkgevers in deze fase willen, om een positief imago te (be)houden, wel openlijk verklaren tegen discriminatie te zijn en eventueel een verklaring tekenen of zich aansluiten bij een anti-discriminatiecode. Men wil eventueel ook een soort meldpunt instellen om klachten te behandelen. Men is ook bereid enkele allochtonen op zichtbare plaatsen in het bedrijf op te nemen (de zogeheten *tokens*).

3. *De aandachtsfase.* In deze fase is men bereid een specifiek beleid te formuleren, maar het beleid blijft meestal in de papieren- en notafase steken. Veelal wordt directe discriminatie voorkomen, maar een beleid van positieve actie wordt niet doorgevoerd. Het hogere management doet niet erg zijn best om de uitgangspunten daadwerkelijk waar te maken. Men wil geen etnische registratie en ook geen specifieke activiteiten, bij voorbeeld gericht op mobiliteit. Het beleid is er meer op gericht de indruk te wekken dat er iets aan 'minderheden' wordt gedaan. Men is bereid een inspanningsverplichting aan te gaan wanneer deze door externe druk wordt afgedwongen, maar sancties worden afgewezen. Etnische registratie ten behoeve van transparant personeelsbeleid wordt afgewezen en veelal gekwalificeerd als discriminatie.

4. *De bewustwordingsfase.* In deze fase worden werkgevers bewust van het feit dat discriminatie vaak bedekt en subtiel, maar vooral ook indirect plaatsvindt. Men is bereid deze vormen van discriminatie te bestrijden. Men verzet zich niet meer tegen etnische registratie en treft op grond van de cijfermatige gegevens maatregelen om corrigerend op te treden. Meestal wordt een functionaris belast met dit specifieke beleid. Ook is men bereid medewerkers naar cursussen over communicatie met

24. Choenni, C en T. van der Zwan, Allochtonen en het leerlingwezen, LBR bulletin, jaargang 5, april 1989.

25. Samson, K., *De mythe van achterstand*, Amersfoort: ECABO, 1989.

Bal, J.M. en J.M.F. de Jonge, *Allochtonen in het leerlingwezen*, Leiden: Research voor Beleid, 1989.

mensen van verschillende afkomst te sturen. Voorts is men eventueel bereid om discriminatieklachten te inventariseren, al dan niet door het instellen van een meldpunt of het toelaten van onderzoek. Maatregelen wil men overigens vooral nemen in samenhang met maatregelen voor andere achterstandsgroepen, zoals vrouwen en gehandicapten. Men is vooral bang voor de autochtone achterhoede (*white backlash*). Voorts wil men in bij voorbeeld de advertentietekst allochtonen attenderen op (hun) kansen binnen het bedrijf of instelling. Sancties worden niet op prijs gesteld en men wil een en ander door goed overleg voor elkaar krijgen. De afspraken in de Stichting van de Arbeid over 60.000 allochtone arbeidsplaatsen zijn in deze fase te plaatsen.

5. *De monitoringfase.* Hierin zijn de werkgevers bereid een daadwerkelijk beleid in positieve actie te voeren. Onder positieve actie wordt verstaan het geheel van maatregelen dat de instroom, doorstroom en horizontale mobiliteit van allochtonen bevordert en hun uitstroom tegengaat, zonder verlaging van de relevante taakeisen. Positieve actie omvat dus alle vitale momenten van het arbeidsproces. Men erkent dat er sprake is van ongelijkheid van kansen in de samenleving en is bereid een bijdrage te leveren aan de bestrijding ervan. Men wil realistische streefcijfers hanteren en het management is bereid zijn (formele en informele) macht te gebruiken om de uitgangspunten en doelstellingen te realiseren. Men wil alle positieve en constructieve maatregelen treffen om eerlijke kansen voor allochtonen te (helpen) scheppen, dus ook sancties. Men is bereid de potenties en talenten van allochtonen optimaal te benutten, ook al leidt dat tot scheve ogen bij de autochtone werknemers.

Rapportageverplichting

Hoewel in de Nederlandse jurisprudentie statistisch bewijs is toegelaten, is in Nederland tot op heden nog geen rechterlijke uitspraak op het terrein van de arbeidsmarkt geweest, waarbij op grond van statistische gegevens geconcludeerd wordt dat er sprake is van discriminatie naar ras.²⁶ Met een dergelijke uitspraak zou discriminatie op de arbeidsmarkt beter juridisch te bestrijden zijn. Immers, niet de intentie, maar het resultaat zou dan belangrijk zijn. Bovendien zou dan niet zozeer het (potentiële) slachtoffer, maar veeleer de (potentiële) dader moeten bewijzen dat er geen sprake is van rassendiscriminatie.

In Nederland is het begrip discriminatie emotioneel geladen en verstaat men hieronder veelal de meer manifeste, bewuste en directe vormen van discriminatie. Dergelijke vormen van discriminatie worden ook door werkgevers veelal vanzelfsprekend als ontoelaatbaar beschouwd en soms met veel aplomb afgewezen. Deze uitingen van discriminatie komen in Nederland dan ook waarschijnlijk minder voor dan elders. De hier heersende moreel-ethische (en te waarderen) norm 'discriminatie hoort niet en mag niet' ligt hieraan ten grondslag. Maar juist indirecte vormen van discriminatie spelen een belangrijke rol bij de hoge allochtone werkloosheid in ons land. Het concept 'institutionele discriminatie' biedt een geëigend kader om deze vormen van discriminatie te traceren. Onder institutionele discriminatie kan worden verstaan de feitelijke effecten van institutionele arrangementen die nadelig zijn voor bepaalde groepen. Van institutionele rassendiscriminatie (of institutioneel racisme) is sprake wanneer de feitelijke effecten van institutionele arrangementen nadelig zijn voor bepaalde etnische groepen.

Het antwoord op de vraag waarom allochtone burgers zo veel vaker werkloos zijn en zijn oververtegenwoordigd in allerlei problematische domeinen van de Nederlandse maatschappij, moet in grote trekken als volgt luiden: omdat er sprake is van institutioneel racisme of – in wat neutrale termen – institutionele discriminatie of – eufemistisch geformuleerd – institutionele achterstelling. Met andere woorden: allerlei institutionele arrangementen zijn (nog) niet zodanig dat allochtone burgers eerlijke kansen krijgen. Deze arrangementen, praktijken en gewoonten zijn nog steeds geënt op de autochtone burgers. Zij bevoordelen – nog steeds – autochtone burgers en benadelen allochtone burgers. De crux van het allochtonenbeleid moet deze vorm van achterstelling voorkomen en corrigeren. Door een aantal factoren die typisch zijn voor Nederland, zoals de goede sociale voorzieningen, de consensuspolitiek en het lage geweldsniveau wordt dit probleem gecamoufleerd.

Om de discriminatie in kaart te brengen en effectief te bestrijden, is een wettelijke rapportageverplichting – analoog aan de Canadese *Employment Equity Act* – zoals voorgesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van essentieel belang. Arbeidsorganisaties met meer dan 35 werknemers worden verplicht jaaroverzichten te

26. Het betreft de uitspraak in de zaak 'Bindereen vs. Kaya' inzake woningtoewijzing, zie Possel, A., *Rechtspraak Rassendiscriminatie*, LBR, 1987, pp. 105-106.

publiceren over de samenstelling van hun personeel. Individuele arbeidsorganisaties kunnen dan worden aangesproken op het niet aanstellen van allochtonen of het instandhouden van discriminerende praktijken. Een en ander brengt natuurlijk registratie van de etnische afkomst met zich mee. Etnische registratie stuit op grote weerstand in Nederland, terwijl in landen als de Verenigde Staten, Canada en Groot-Brittannië etnische registratie reeds wordt toegepast en niet op noemenswaardig verzet stuit.²⁷

In Canada blijkt de *Employment Equity Act* goed te werken. Op een aantal arbeidsorganisaties na (waarvan de namen worden gepubliceerd) rapporteren alle bedrijven tijdig. Voorts blijkt dat er mede door de rapportageverplichting en het voeren van een beleid van positieve actie een toename is van het aandeel van *visible minorities* in deze bedrijven van gemiddeld vijf naar bijna zes procent in de tijd van een jaar. Door de rapportage krijgt men inzicht in de vertegenwoordiging van etnische groepen in verschillende bedrijfstakken, op verschillende functieniveaus en bij ontslagen. Uit de Canadese ervaring, maar ook uit die in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië blijkt dat als een wet of regeling er eenmaal is, men zich eraan houdt. Dat geldt ook voor een groot Nederlands bedrijf: de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM) in Canada.²⁸ Een beter en aansprekender bewijs dat zo'n wet wel degelijk positieve effecten heeft, is voor het Nederlandse bedrijfsleven nauwelijks denkbaar.

Contract compliance

Naast de wettelijke etnische rapportageverplichting via een Wet Bevordering Arbeidskansen Allochtonen is het scheppen van banen, de vereenvoudiging van taken in de sfeer van technologie, de invoering

van een bonus-malus stelsel (premies/boetes voor positieve/negatieve werkgevers) en quoterings, dat wil zeggen de reserving van een bepaald percentage voor allochtonen bij de toekenning van praktijkleerplaatsen, noodzakelijk. Een ander in het buitenland effectief gebleken maatregel aan de vraagkant is *contract compliance*: bij voortrekking van opdrachten en subsidies wordt de voorkeur gegeven aan arbeidsorganisaties en instellingen die een beleid van positieve actie voeren of gaan voeren. In de Verenigde Staten is gebleken dat bedrijven met *contract compliance* meer zwarten in dienst hebben genomen. Dit geldt ook voor Canada²⁹.

Aan de aanbodkant zijn maatregelen nodig om het arbeidsaanbod van allochtonen te mobiliseren, te activeren en in het vizier te brengen van de werkgevers. Deze maatregelen zijn: taakstelling zoals afgesproken in de Stichting van de Arbeid met betrekking tot allochtone werkzoekenden (60.000 banen tot 1995), taakstelling voor andere intermediairs, zoals uitzendbureaus en organen voor het leerlingwezen en effectivering van de makelaarsrol en aanjaagfunctie van de organisaties van en voor allochtonen. Een voorbeeld van een autochtone – zo men wil inheemse – structuur is het leerlingwezen: vooral autochtone jongeren komen hierdoor in arbeidsorganisaties terecht en leren het werk in de praktijk. Het leerlingwezen zou voor allochtone jongeren een uitstekende voorziening kunnen zijn. Helaas is men bezig de instroom van allochtonen te verhogen door middel van projecten, terwijl de hele structuur zou moeten worden getransformeerd in het kader van het allochtonenbeleid. Met andere woorden: men moet niet uitsluitend aan de allochtone leerling 'schaven' – vanwege de fixatie op achterstand – want de kans blijft bestaan dat deze leer-

27. In Canada houden de bedrijven zoals de Nova Scotia bank (een der grootste banken) een *census day*. Slechts 4 procent kon in eerste instantie niet naar etnische afkomst worden geclasificeerd. In de Verenigde Staten moet men op verschillende formulieren zijn of haar afkomst aankruisen. Voor 'blanken' wordt de term 'Caucasian' gebruikt. In Groot-Brittannië wordt bij de volkstelling etnische afkomst geregistreerd. De Aziaten hebben nauwelijks bezwaar (2-4 procent) en een kleine minderheid (18 procent) van de Caraïbische Zwartten heeft enkele bezwaren. Sillitoe, R., in: *Race and immigration*, 1987, pp. 9-10. Opmerkelijk is dat blanken in deze landen in tegenstelling tot die in Nederland nauwelijks bezwaar hebben. Waarschijnlijk spelen

hierbij het belaste verleden (denk aan wat de Joodse gemeenschap is aangedaan), een overdreven bezorgdheid voor *privacy*, en het doorgeschoten individualisme een belangrijke rol, alsook de misvatting dat etnische registratie *an sich* reeds discriminatie is. Overigens wordt door verschillende instanties, bij voorbeeld door de politie, etnische afkomst, zelfs 'raciale' (bij opsporing), geregistreerd.

28. *Employment Equity Act, Annual report to Parliament*, 1988, p. 3 en *Annual report 1989*, Ottawa: Public Affairs and Employment Equity branch, 1989.

29. Marano, Cynthia, *Affirmative action in the United States*, 1986, p. 11. In 1981 werden 77.000 bedrijven geanalyseerd die te zamen 20 miljoen

werknemers in dienst hadden. Tussen 1974-1980 was de werkgelegenheid voor *minorities* bij de *contract compliance*-bedrijven met 20,1 procent toegenomen en bij de anderen met 12,8 procent.

Leonard, J.S., The impact of affirmative Action on employment, in: *Journal of Labor Economics*, 2(4), 1984, pp. 439-463.

Jain, H.C. en R.D. Hackett, Measuring effectiveness of employment equity programs in Canada; public policy and a survey, in: *Canada Public Policy*, Canada, 1989, pp. 189-204.

Institute of Personnel Management, *Contract compliance, The UK experience*, London, October, 1987.

ling desondanks – vanwege zijn etnische afkomst – voor een praktijkleerplaats wordt afgewezen. Daarom moet ook aan de kant van de werkgevers worden geïnterveneerd. Via een dergelijke *training on the job*-plaats kunnen de achterstanden daadwerkelijk in kaart worden gebracht.

Als trekfactor fungeert quoterings (eventueel reservering) van de praktijk(leer)plaatsen bij de arbeidsorganisaties, terwijl de taakstelling voor organisaties van het leerlingwezen als duwfactor fungeert. Men krijgt zo een verhoogde allochtone vraag vanuit arbeidsorganisaties en anderzijds vindt een intensivering van het aanbod van leerlingen plaats. Indien men consulenten van het leerlingwezen en andere medewerkers een taakstelling oplegt om meer allochtone leerlingen te kwalificeren en te plaatsen dan zullen zij de allochtone potenties en talenten maximaal mobiliseren en inschakelen. Allochtone leerlingen zullen individueel benaderd worden en de arbeidsorganisaties zijn gedwongen allochtonen een praktijkplaats te bieden. Deze arbeidsorganisaties zullen er dan wel degelijk voor zorgen dat de weerstanden worden verholpen. Thans bepalen de autochtone weerstanden in hoeverre allochtonen binnen bedrijven komen. Uit angst voor de manifestatie van racisme vermijdt men zoveel mogelijk om allochtonen binnen te halen.

Politieke moed

Om de werkgevers en beleidsmakers in de *monitoringfase* te stuwen, is het nodig dat allochtonen in staat worden gesteld een vooraanstaande rol te spelen. De allochtone organisaties en geëngageerde autochtonen moeten meer dan thans institutioneel racisme op de agenda plaatsen en de politici moeten de moed hebben de vergaande maatregelen te treffen. Natuurlijk moeten de allochtone organisaties ook hun *know how* verhogen op het terrein van de arbeidsmarkt om een goede aanjaagfunctie te kunnen vervullen. En toegegeven: de allochtonen moe-

ten als burgers van deze Nederlandse samenleving op hun plichten worden gewezen. De krampachtigheid rond en de ontkenning van (institutioneel) racisme en discriminatie leidt tot gratuite beweringen en ineffectief beleid, terwijl de autochtone gemeenschap het idee krijgt dat er 'al zoveel voor de minderheden wordt gedaan en het toch niet lukt'. De gedachte ontstaat dan dat het wel aan de buitenlanders zelf zal liggen.

Uit onderzoek (1989) naar de houding van de (autochtone) Nederlandse bevolking tegenover maatregelen om de slechte positie van allochtonen te verbeteren, blijkt dat de meerderheid extra maatregelen voorstaat. Men vindt echter dat deze maatregelen vooral betrekking moeten hebben op de allochtonen zelf: zij moeten sollicitatietrainingen en cursussen gaan volgen. Slechts 19 procent vindt dat bij gelijke geschiktheid een allochtoon de voorkeur moet krijgen.³⁰

Allochtonenbeleid is een krachtig beleid en impliceert drang en, waar nodig, enige dwang ten aanzien van alle relevante actoren. Allochtonenbeleid houdt tevens in dat allochtonen tot de eigen bevolking worden gerekend en worden beschouwd als een wezenlijk onderdeel van de Nederlandse samenleving. Dat impliceert dat de institutionele arrangementen moeten worden herijkt, opdat geen achterstelling wordt gegenereerd voor bepaalde bevolkingsgroepen. De meeste praktijken, gewoonten en instituties zijn geëvolueerd in een tijd waarin de huidige allochtone groepen er nog niet waren. De uitdaging van de jaren negentig is om niet zozeer te kijken naar wat allochtonen allemaal niet kunnen, maar veel eerder naar wat ze wel kunnen en wat ze vooral zouden kunnen indien er geëigende arrangementen zouden zijn. Dan pas kunnen allochtonen hun volwaardig burgerschap effectueren en vormgevers worden van de multi-etnisch geworden Nederlandse samenleving.

30. Jong, W. de, C.N. Masson en M. Verkuyten: Waarom wel of geen positieve actie; de houding van de Nederlandse bevolking, in: *Sociologische Gids*, jaargang XXXVI, 1989, pp. 389-399.

B O E K E N

Beheerste
betrokkenheid

J.A.A. van Doorn bespreekt:

Hans Daalder, *Politiek en historie:*

*Opstellen over Nederlandse politiek en
vergelijkende politieke wetenschap,*

geregideerd door J.Th.J. van den Berg
en B.A.G.M. Tromp, Amsterdam:

Bert Bakker, 1990.

De Leidse politicoloog Daalder is het type van de wetenschappelijk vakman. Wat hij heeft geschreven is steeds gedegen, uitstekend gedocumenteerd en helder verwoord. Het incidentele en anekdotische houden hem niet bezig; het gaat hem om onderwerpen van belang, gezien in hun historische oorsprong en actuele ontwikkeling.

Daalder schuwt gemakkelijke generalisaties, maar hij vermijdt evenzeer het presenteren van alleen-maar-feiten. Zijn omgang met de politieke werkelijkheid bestaat in een voortdurend structureren van zowel observaties als inzichten, ondersteund door een sterke hang naar systematisering.

De omvangrijke bundel studies die hem bij zijn recente afscheid als hoogleraar te Leiden werd aangeboden, is méér dan een eerbetoon. Het is tevens een dienst aan al degenen die tot het zeer verspreide werk van Daalder maar moeilijk toegang kunnen vinden. Door een aantal van zijn belangrijkste opstellen bijeen te brengen, krijgt de lezer bovendien de gelegenheid zich een beeld te vormen van Daalders bijdrage aan de politieke wetenschap in het algemeen.

Een andere weg is er trouwens niet. Daalder heeft weliswaar veel gepubliceerd, maar steeds in artikelvorm. Onopgehelderd

blijft of deze vorm zijn voorkeur heeft dan wel het gevolg is van een tekort aan tijd en rust om tot werk van langere adem te komen. Feit is dat hij zijn onderwijstaak altijd bijzonder serieus heeft opgevat. Feit is ook dat hij veel energie heeft gestoken in de strijd ter verdediging van de politieke wetenschap tegen onbezonnen aanvallen van binnen en buiten de universiteit. Misschien speelt ook zijn bereidwilligheid tot het geven van bijdragen aan gelegheidsuitgaven hem parten. Hij zegt kennelijk niet gemakkelijk nee, zoals kan blijken uit zijn medewerking aan afscheidsbundels van collega's: in 1984, 1986, 1987, 1988 en 1989. Een zo hoge opvatting van collegialiteit vreet tijd en energie.

Een bundel zonder kern

In *Politiek en historie* is een twintigtal opstellen bijeengebracht. Ze worden voorafgegaan door een beknopte redactionele inleiding en gevolgd door een lijst van Daalders publikaties.

Zoals de ondertitel van de bundel duidelijk maakt, zijn de bijdragen verdeeld in stukken over de Nederlandse politiek en over internationale ontwikkelingen. Deze laatste zijn overwegend Engelstalig; zij demonstreren de zeer uitgesproken internationale oriëntatie van de auteur, als gevolg waarvan hij buiten de grenzen meer naam heeft verworven dan in eigen land.

Het boek is fraai uitgegeven en zorgvuldig geregideerd. ik Fort slechts weinig feilen aan, waarvan vermelding verdienen de verwijzing in noot 37 op bladzijde 80 die ten rechte 164 is, het ontbreken in de literatuurlijst van de op pagina 332 genoemde publikatie van Stalin, en – bij enkele publi-

INHOUD

J.A.A. van Doorn over
Hans Daalder,
Ger Verrips over Noske-
biografie,
Wouter Bos over Verrips'
essays

B O E K E N

katies – een verwarrende verwisseling van de auteurs; zo is het boek van Robinson en Gallagher (p. 297) in de literatuurlijst opgenomen onder Gallagher.

De veelzijdigheid die in deze bloemlezing wordt geëtaleerd is dermate groot dat de lezer onwillekeurig op zoek gaat naar grote lijnen of chronologische samenhangen. Dat hij die niet kan vinden, is onder meer toe te schrijven aan het ontbreken in de bundel van twee van Daalders meest karakteristieke publikaties: zijn oratie uit 1964, *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, en zijn hierbij aansluitende dissertatie van tien jaar later, *Politici en politisering in Nederland*.

De omissie wordt door de redactie verklaard, maar ze blijft betreurenswaardig. Rond deze twee stukken had een fraaie serie opgebouwd kunnen worden, met het artikel uit 1957 voorop en dat uit 1967 tussen beide redes in, het geheel afgesloten met het grote overzichtsartikel uit 1986.

Een dergelijke serie zou niet alleen een doorlopend commentaar op de naoorlogse politieke ontwikkeling van ons land hebben geboden, maar tevens de geleidelijke verschuiving in de optiek van de auteur in kaart hebben gebracht. Dezelfde Daalder die in 1957 van zijn hoogleraar Barents de raad kreeg 'ijszakken op het hoofd' te leggen, en die door zijn oratie een anonieme criticus zo zeer prikkelde dat deze hem 'overtredingen tegen de wetenschappelijke zuiverheid' verweet (*Nieuwe Rotterdamse Courant*, 29-7-1964), blijkt nadien op de bres te staan voor politieke bezonnenheid en evenwichtigheid.

Er zijn ook andere spanningen aan te wijzen. In 1957 toont Daalder zich een geharnast be-

strijder van het dualisme in ons staatsbestel. Later zal hij grote bewondering opvatten voor Willem Drees, naar Daalders eigen woorden 'een uitgesproken kampioen' van dualisme (p. 166).

Het zou aardig zijn geweest indien we over dergelijke 'verspringingen' nader hadden gehoord, niet zozeer tot lering en nog minder tot vermaak, maar ter verheldering van ons inzicht in de ontwikkelingsgang van Daalders denken.

Daalders politicologie

Dit is politieke wetenschap volgens de beste empirische traditie. Alles draait om staat en politiek bestel, elites en kiezers, regering en oppositie, bureaucratie, partijen en belangengroepen, niet als statische instituties, maar opgenomen in processen van voortdurende verandering. Bij de analyse van die veranderingen wijkt Daalder nooit uit naar abstracte systeemtheorie; de relatie met het historisch gebeuren blijft intact.

Opvallend is hoe weinig hij spreekt in termen van ideologieën. De lezer van dit tijdschrift zal over 'de sociaal-democratie' vrijwel niets aantreffen. Daalder heeft het bij voorkeur over sociaal-democraten, radicalen, liberalen en katholieken, niet over de bijbehorende -ismen. Er zijn in deze bundel slechts twee uitzonderingen aan te wijzen: een stuk over marxisme en nationalisme, en een over de theorie van het economisch imperialisme. Beide staan echter op zichzelf en hebben geen verbinding met andere bijdragen; het zijn excursies, geen bouwstenen.

Zijn relatief geringe interesse voor *grand theory* sluit daarbij aan. Hij kent uiteraard zijn klassieken

maar ze spelen in zijn publikaties een volstrekt ondergeschikte rol. De zeer uitgebreide literatuurlijst bevat van Max Weber slechts een Amerikaanse bloemlezing, van Tocqueville alleen zijn boek over de Franse Revolutie, van Hobbes en Hume één publikatie, van Machiavelli, Pareto, Mosca, Sorrel, Locke en Bryce geen enkele. De grote voorgangers worden soms terloops genoemd maar nooit ondervraagd, met uitzondering van Michels, die dan ook prompt door de mand valt. Overigens is deze slechts met één boek vertegenwoordigd, waarvan alleen de eerste editie in Amerikaanse vertaling is geraadpleegd.

Daalders overtuigingskracht is vooral gelegen in zijn vermogen een veelheid van feiten met een minstens zo grote veelheid van argumenten te verbinden. Er zit in zijn werkwijze een hang naar volledigheid die de lezer geen uitweg biedt en hem soms lichtelijk amechtig achterlaat.

Daalder is afkerig van vereenvoudiging, van stileren. In hoge mate karakteristiek vond ik de wijze waarop hij zich eens met Lijphart vergeleek (*Acta Politica*, XIX, januari 1984). Wij beiden, schrijft hij, hadden in de jaren zestig dezelfde algemene vraagstelling met betrekking tot de aard van het Nederlandse politieke bestel. Dan geeft hij *zijn* interpretatie: een lijst van zeven historische en vijf actuele factoren, gevolgd door nog eens zeven *puzzles to be solved*. Kennelijk wenst hij zich niet vast te leggen op één formule, één these, één theorie.

Dit streven naar het intact houden van de complexiteit van de werkelijkheid leidt er nogal eens toe dat zijn betoog, langs heldere lijnen ontwikkeld, niet

B O E K E N

tot een dwingende eindconclusie voert. Het kan bijna geen toeval zijn dat tenminste zes van de in de bundel opgenomen artikelen met een of meer vraagtekens eindigen, vaak als stijlfiguur, maar toch. De lezer wordt als het ware uitgenodigd zelf verder te denken; hem wordt weinig gesuggereerd, niets opgedrongen.

Vorm en vent

Al lezend werd ik meer en meer geïntrigeerd door de opvallende spanning die bij Daalder bestaat tussen zijn betoogtrant en zijn temperament. Behalve in enkele vroege publikaties wordt de klaarblijkelijke neiging tot polemiseren vrijwel steeds bekwaam onderdrukt, of beter: verzakelijkt. Veel van zijn werk is sterk systematiserend, zelfs opsommend. Er komen prachtige terzijdes in voor die een onverwacht vergezicht openen maar die zelden of nooit worden uitgewerkt. De auteur herneemt onmiddellijk de kalme, vaste tred door het terrein dat hij bezig was stelselmatig te verkennen, zonder zich te laten afleiden.

Waarom die ijzere zelfdiscipline? Zelfdiscipline – want Daalder is soms buitengewoon sterk betrokken bij zijn onderwerp, om niet te zeggen emotioneel aangesproken. Ik herinner mij twee gelegenheden waarbij hij ineens loskwam, met een bedwongen, hoffelijk verwoorde maar goed waarneembare heftigheid.

Bij het vierde eeuwfeest van de Leidse universiteit, in 1975, rondde hij een symposium over kolonisatie en dekolonisatie af met een magistraal betoog waarin hij de vloer aanveegde met heel de modieuze discussie over de Derde Wereld: een spervuur van argumenten ten gunste van het recht op vrijheid voor de gemaltraiterde bevolking van de nieuwe staten, na het koloniale paternalisme van rechts nu weer blootgesteld aan een beledigend paternalisme van links.

In april 1983 hoorde ik hem in Leuven, als deelnemer aan een Belgisch-Nederlandse conferentie over de politieke betekenis van de verzuiling in beide landen. Een van de inleiders ging zeer uit-

voerig en kritisch op de Lijphartthese in. Het gebeurde goed geargumenteed, maar met een ondertoon van depreciatie. Daalder intervenueerde even spontaan als subliem. Het debat viel met één klap stil. Hier was iemand aan het woord die zich Lijpharts bijdrage niet moeizaam had eigen gemaakt, maar de materie zo volledig had doordacht dat hij zijn kritische analyse van een bijzonder royale waardering vergezeld kon laten gaan.

Het is jammer dat de schriftelijke neerslag van deze twee discussiebijdragen – onvermijdelijk bleker dan het gesproken woord – in de bundel niet is opgenomen. Ze laten Daalder compleet zien, niet enkel als een superieur ambachtsman, maar tevens als een mens van vlees en bloed: als principieel democraat in het ene geval, als genereus collega in het andere.

J.A.A. VAN DOORN
is oud-hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam



Kaïn of zondebok

Ger Verrips bespreekt:
Wolfram Wette, *Gustav Noske – eine politische Biographie*, Düsseldorf: Droste Verlag, 1988.

De sociaal-democraat Gustav Noske (1869-1946) was tijdens de revolutieperiode na de Eerste Wereldoorlog, van november 1918 tot en met januari 1919, in de enige socialistische regering die Duitsland heeft gekend, verantwoordelijk voor het herstel

van de openbare orde en het gezag van de regering in Berlijn. 'Iemand moet de bloedhond zijn,' luidde zijn laconiek, be-rucht geworden commentaar bij de aanvaarding van deze opdracht. Begin 1919, na de verkiezingen voor de Rijksdag, werd hij de eerste minister van Defensie van de republiek van Weimar; in maart 1920, toen een deel van het officierskorps waarmee hij had getracht een aan de Republiek getrouwe Rijksweer op te bouwen een staatsgreep onder-

nam, om te verijdelen dat de door de SPD geleide coalitieregering de in het Verdrag van Versailles vastgelegde troepenvermindering in Duitsland zou aanvaarden (*Kapp-Putsch*), kwam er een einde aan zijn loopbaan als politicus. De partij liet haar eerste bewindsman op deze post zonder meer vallen – het zou een halve eeuw duren voor de Duitse sociaal-democratie, in de persoon van Helmut Schmidt, opnieuw de ministersportefeuille voor de strijdkrachten in handen kreeg.

B O E K E N

Communisten, pacifisten en leden van andere ultra-linkse stromingen hebben Noske altijd verweten dat hij zich in 1918 met het militarisme verenigde in de contrarevolutie en de totstandkoming van een socialistisch Duitsland heeft verijdeld toen hij het vuur liet openen op de Spartakisten, de oprichters van de *Kommunistische Partei Deutschlands* (december 1918), die de leuzen van Lenin in de Russische Oktoberrevolutie hadden overgenomen. Vaak wordt hij in één adem zelfs medeverantwoordelijk gesteld voor het bloedbad dat nadien vanuit het Derde Rijk in Europa is aangericht. Ook in het geschiedbeeld van nogal wat democratische socialistische partijen blijkt Noske een verwerpelijke figuur te zijn gebleven over wie men liever zwijgt, als men zich al niet net als in 1920 gegeneerd van hem tracht te ontdoen. En tot op de dag van vandaag wordt door tegenstanders nu en dan zout in dit historisch trauma van de Duitse sociaal-democratie gewreven; nog maar kort geleden bood Lübeck daarvan weer eens een voorbeeld: de CDU kwam in deze traditioneel sterk SPD-georiënteerde Hanzestad met het voorstel een park naar Noske te vernoemen – de socialistische meenden zich daar nog altijd beschaamd tegen te moeten zetten.

Wolfram Wette, die al enkele historische publikaties op zijn naam had over de Duitse sociaal-democratie en vraagstukken van oorlog en vrede, heeft nu een biografie van Noske het licht doen zien. Het is, zeventig jaar na de Duitse revolutie, de eerste... Hij deed het in opdracht van het ministerie van Defensie in Bonn en in discussie met historici van het

Militär-geschichtliches Forschungsamt. Wette concentreert zich daarin op de politieke problematiek waarmee Noske te maken kreeg en op de afwijzende reacties die zijn optreden in de rijen van de sociaal-democratie teweeg bracht; dat gebeurt met precieze en beknopte samenvattingen van de gang van zaken in de jaren 1918-1920, waardoor menige legende rond de persoon en de motieven van Noske terzijde kan worden geschoven, om plaats te maken voor meer op feiten gebaseerde overwegingen bij de eerste ervaringen die de sociaal-democratie in Europa in de omgang met de militaire macht heeft opgedaan. Om die reden alleen al is deze studie welhaast verplichte lectuur voor wie op dit terrein behoorlijk op de hoogte wil zijn.

Pacifistische verlamming

In feite staat de vraag centraal of Noske terecht het Kaïnsteekens wegens een socialistische broedermoord kreeg opgedrukt of dat er sprake was van een politiek probleem dat de krachten van de Duitse sociaal-democratie op dat ogenblik te boven ging – dat daarom als 'historisch onoplosbaar' zou kunnen worden beschouwd – en dat Noske als zondebok fungeert.

Wette memoreert het in december 1918 door het Congres van Duitse Arbeiders- en Soldatenraden aangenomen programpunt voor de democratische revolutie: 'Verbrijzeling van het militarisme'. De radicale *Hamburger Punkte* waarin dit concreter was uitgewerkt, hielden afschaffing in van alle militaire rangen en overdracht van alle macht in de strijdkrachten aan de soldatenraden; zij werden door Noske onuitvoerbaar geacht, zeker in de

situatie van dat moment. Bij een van de zeer zeldzame gelegenheden waarin hij publiek maakte wat zijn drijfveren in die tijd waren, in het najaar van 1919, gaf hij aan niet de fout te willen herhalen die tijdens de Franse revolutie was gemaakt, toen men de militairen van het oude, ineengestorte feodale regime tot vijanden maakte; hij trachtte het bruikbare deel van het officierskorps van de keizer tot dienstbaarheid te bewegen aan de eerste democratische Republiek die Duitsland heeft gekend.

De liquidatie van het Duitse militarisme was met Noskes 'theorieloze pragmatisme' niet op te lossen, meent Wette, en hij voert daar deugdelijke gronden voor aan. Men mag daarbij echter niet over het hoofd zien dat de loop van de geschiedenis Noske voor zo'n ingrijpende operatie onder buitengewoon gecompliceerde omstandigheden niet meer dan zestien maanden tijd heeft gegund. Belangrijker evenwel is Wettes constatering dat de SPD-leiding in 1918-1920 'niet de moed en de kracht had tot een werkelijk offensieve, de verouderde structuren diepgaand veranderende politiek', waarmee men de diverse elites van het oude keizerrijk duurzaam de grond onder de voeten had kunnen wegnemen. Het ontbrak niet alleen Noske, het ontbrak heel de sociaal-democratie aan weloverwogen ideeën voor hervormingen die een einde zouden kunnen maken aan de ondemocratische machtspositie van het goeddeels adellijke Pruisische militarisme. Wettes boek zou aanzienlijk hebben kunnen winnen aan gewicht en actualiteit als dat punt constructief-kritischer was uitgewerkt; een te zwak besef van de

B O E K E N

betekenis van doordachte hervormingsprogramma's en een zorgvuldige definiëring van vraagstukken met betrekking tot de militaire macht ontbraken en ontbreken niet alleen in de Duitse sociaal-democratie.

Noske voerde in de korte tijd die hem werd gelaten overigens wel nieuwe militaire organisatievormen en reglementen in, die de in die tijd meest vergaande pogingen inhielden om ruimte te scheppen voor soldatenraden – het is verborgen gebleven achter de 'bloedhond'-legenden die hem bleven aankleven. Na zijn vertrek werden onmiddellijk alle aanzetten tot democratisering van de gezagsverhoudingen in de strijdkrachten weer ongedaan gemaakt; vervolgens bracht de *Reichswehr* onder generaal Von Seeckt een overeenkomst tot stand met Moskou, op grond waarvan het Duitse militaire kader in de Sovjet-Unie met de modernste, in het Verdrag van Versailles verboden, wapens kon worden getraind; dit werd niet alleen geheim gehouden voor de geallieerden maar ook buiten de regering en het parlement in Berlijn om geregeld.

Geen enkele coalitie van democratische partijen is er na 1920 in de Republiek van Weimar in geslaagd te voorkomen, dat het Duitse militarisme een staat in de staat bleef. De sociaal-democratie heeft er in de Republiek van Weimar veel te lang over gedaan haar pacifistische verlamming te overwinnen, tot een reële kijk te komen en minimale persoonlijke en degelijke staatsrechtelijke betrekkingen met de strijdkrachten van de Republiek tot stand te brengen. Noskes welbewuste poging hier praktisch iets aan te doen, is in de SPD te zelden geho-

noreerd en geanalyseerd; nadat men zijn eerste minister van Defensie de woestijn in had gestuurd, leek de vraag hoe diens optreden moest worden beoordeeld en, belangrijker nog, hoe het onwillige deel van het officierskorps aan het democratisch gezag van de Republiek zou kunnen worden onderworpen, taboe te moeten blijven. Het is de Duitse democraten begin jaren dertig, toen Hitler de macht greep, zwaar opgebroken.

Beperkte marges

Wettes kritiek op Noske komt erop neer dat deze in 1918-1920 geen ernstige pogingen heeft gedaan te komen tot de opstelling van nieuwe, Republikeins-gezinde eenheden, noch tot compromissen met de opstandelingen in de diverse radenrepubliekjes, en dat hij vooral daardoor de gevangene is geworden van Rijksweerofficieren die anti-Republikeins waren; hij legt er in dat verband veel nadruk op, dat het gevaar van een communistische machts-greep in Berlijn ongegrond zou zijn geweest. Het is een helder en sterk, maar niet geheel bevredigend betoog.

Het lijkt, als wel vaker bij Duitse historici, alsof ook Wette het niet onbelangrijke feit verdringt dat Duitsland door de Westelijke geallieerden verslagen was. De marges voor een alternatief optreden van de leiders van de Duitse sociaal-democratie bleven niet alleen beperkt door de aanwezigheid van balorige, gewapende troepen, soms revanchistisch gezind en onder commando van officieren van het oude keizerlijke leger, in het binnenland, maar ook door wat van het buitenland kon worden verwacht. Men hoeft maar te denken aan

Sovjet-Rusland, waar Lenin op dat ogenblik alle kaarten zette op een wereldrevolutie – die in zijn visie in Berlijn zou moeten ontbranden – en aan de te verwachten reacties in de rijen van de Westelijke geallieerden, die bij het bepalen van de houding van de Duitse sociaal-democraten een grotere rol moeten hebben gespeeld dan Wette er nu voor inruimt. Bij het overwegen van een alternatief voor Noskes optreden denkt Wette nogal lichtvaardig over de uitwerking van ultra-linkse successen in de aan Duitsland grenzende gebieden van Sovjet-Rusland, Oostenrijk en Hongarije, waar de terugkeer van de verslagen en gedemoraliseerde troepen ook een gistende samenleving teweeg bracht. Bovendien roert hij amper de vraag aan hoe het anti-republikeinse officierskorps zich zou hebben gedragen als het niet onder leiding van een man als Noske was gekomen. Op het moment waarop diens beslissingen vielen, moeten dat echter niet te verwaarlozen aspecten van de situatie zijn geweest.

Er zijn wellicht geen concrete aanwijzingen dat de koers die de Russische sociaal-democraten in 1917 kozen tegenover het geweld van de aanhangers van Lenin en Trotski een rol heeft gespeeld in de overwegingen van de Duitse sociaal-democraten toen zij hun houding tegenover de Spartakisten in 1918 bepaalden; maar nu, achteraf, en vooral bij een dusdanig vergaande kritiek, had Wette het lot van de Russische geestverwanten niet helemaal buiten beschouwing mogen laten. De democratisch-socialistisch gezinde deelnemers aan de revolutie tegen de tsaar, die gewapende actie tegen de bolsjewiki afwezen om-

B O E K E N

dat het 'de contra-revolutie in de kaart zou spelen' hebben dat bijna geen van allen overleefd; zij werden uitgeroeid door strijdkrachten van Lenin en Trotski – revolutionairen die werkloos geraakte officieren van het voormalige tsaristische leger zonder scrupules en op grote schaal in dienst namen en van ruime bevoegdheden voorzagen.

Gustav Noskes levensloop heeft belangrijke momenten gemeen met die van vrijwel alle leiders van de Duitse sociaal-democratie van voor de Eerste Wereldoorlog. Afkomstig uit een arbeidersgezin, ontwikkelde hij zich als autodidact, werd, verbonden met de vakbeweging, een strijdvvaardig lokaal bestuurder en op grond van het gezag dat hij daarmee verwierf in de Rijksdag verkozen.

Noske viel er op door veel aandacht voor praktische problemen en weinig belangstelling voor theorie en door zijn Pruisische

precisie en zin voor discipline. Na zijn ontslag als minister en nadat tot hem doordrong dat een rol als SPD-politicus voor hem voor lange tijd was uitgesloten, aanvaardde hij de post van hoofdcommissaris van politie in Hannover.

De machtsovername door de nazi's leidde tot zijn ontslag en een korte gevangenschap; zijn aanvraag van een pensioenuitkering werd door Hitler in een van diens eerste redevoeringen als kanselier aangegrepen voor een van de venijnigste en meest demagogische aanvallen op 'het bonzendom' van de sociaal-democratie. Jonge sociaal-democratische verzetsmensen en antinazigezinde officieren heeft dat er niet van weerhouden Noske zowel in 1938 als in 1944 in te schakelen bij hun pogingen om het Hitler-bewind door staatsgrepen van binnenuit ten val te brengen en daarmee het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog te voorkomen dan wel het voortduren ervan te beëindigen. In juli 1944

werd Noske gevangen genomen wegens betrokkenheid bij de *Goerdeler-Stauffenberg-Putsch*; enkele hem welgezinde Wehrmacht-artsen slaagden er tot de capitulatie van het Derde Rijk telkens weer in te verhinderen dat hij voor de beruchte speciale bloedrechtbank in Berlijn verscheen, voor nazi-rechter Freisler, die de vele doodvonnissen tegen de samenzweersers heeft geveld.

Na de bevrijding verwachtte Noske in het naoorlogse Duitsland alsnog een politieke rol in de sociaal-democratie te kunnen spelen; toen dit opnieuw een illusie bleek, regelde hij zijn emigratie naar Californië om de laatste levensjaren bij zijn dochter in San Francisco te kunnen doorbrengen. De papieren en de tickets waren al in orde toen hem een paar dagen voor zijn vertrek een fatale hartaanval trof.

GER VERRIPS



De verleiding van de utopie

Wouter Bos bespreekt:
Ger Verrips, *Vrees en vrijheid*,
Amsterdam: Amber, 1990.

Een van de meest opvallende bijdragen aan de S & D-uitgave van januari 1989, waarin Joop den Uyl werd herdacht, was van de hand van Frits Kremer. Onder de titel 'Van plansocialist tot anti-ideoloog' legde Kremer hierin grote nadruk op Den Uyls angst voor een eschatologisch toekomstbeeld. In een discussie met

Fred Polak, verklaarde Den Uyl tot het inzicht te zijn gekomen dat elk ideologisch systeem berust op de exploitatie van 'het vage verlangen naar een betere toekomst', dat altijd wel in één of andere vorm bij de 'massa's' leefde. Nooit, zo merkte hij op, slaagden de 'handelaars in toekomstbeelden, [...] de Mussolini's, de Hitlers, de Stalins' erin de belofte van deze mythische toekomst waar te maken. Oververmijdelijk kwam dan het moment dat het utopistisch verlangen van het bedrogen volk omsloeg in 'politiek ongeduld dat in de maatschappelijke realiteit be-

paalde zaken wil veranderen met gebruik van geweld'.¹

Kremer stelt vast dat Den Uyl bang was voor de verleidingen van utopistische dromen, verleidingen die konden uitmonden in het beknootten van de vrijheid van andersdenkenden.

Ger Verrips deelt Den Uyls afschuw van de grote utopistische, in zekere zin eenvoudige, en daarmee zo aantrekkelijke, ideologische 'geloven'; in zijn bundel *Vrees en vrijheid* kiest hij echter een andere benadering van hetzelfde verschijnsel. Den Uyl is primair bezorgd om de bedreiging die uit

B O E K E N

kan gaan van een ideologie op de democratische vrijheden in een samenleving. Verrips is echter vooral geïntrigeerd door de vraag hoe het mogelijk is dat grote intellectuelen, schrijvers met name, in staat zijn hun *eigen* intellectuele vrijheid op te offeren voor de eenvoud van een ideologie of geloof.

De titel van zijn bundel, en van het laatste essay, geeft daarop eigenlijk al het antwoord: het is de vrees voor vrijheid: 'onvrijheid lijkt het bestaan in elk geval op korte termijn eenvoudiger en overzichtelijker te kunnen maken' (p. 193). Verrips poogt die vrees nog toe te lichten met de constatering dat de intellectuelen wier leven en werk hij beschrijft, hun keus voor of tegen vrijheid veelal maakten op de leeftijd waarin zij op de grens van volwassenheid verkeerden en sterk door emoties werden beïnvloed: 'Op die leeftijd ontstaan veelal niet alleen verlangens naar een absolute liefde, die beveiligd tegen alle risico's van de realiteit van samen leven, maar ook behoeften aan absolute waarheden, die verrassingen, raadsels en ongerijmdheden omtrent goed en kwaad, de dood en het hierna maals, de kosmos en het maatschappelijk leven, zouden moeten uitsluiten.' (p. 192).

Verrips is geïntrigeerd, niet alleen door mensen die hun intellectuele vrijheid opofferen, die hun eigen moraal ondergeschikt maken aan 'de romantiek van het absolute', maar vooral ook door mensen die deze verleiding weten te weerstaan. Hij beschrijft ze beiden, om te beginnen bij zich zelf. In het allereerste verhaal, 'Abrahams keuze', beschrijft Verrips de indruk die het christe-

lijk geloof in zijn kinderjaren op hem maakte: eenvoudige waarheden, duidelijke scheidslijnen tussen goed en kwaad en een persoonlijke opdracht in de bijbel die hij bij het afscheid van de kinderkerk kreeg: *Vreest God*. De jonge Verrips heeft echter grote moeite één bijbelverhaal te begrijpen: het verhaal van Abraham die op last van God aanstalten maakt zijn eigen zoon Isaak te offeren. Het verhaal is de bijl aan de wortel van Verrips' geloofsbeleving: tot op de dag van vandaag is hij geïntrigeerd door de manier waarop dit verhaal in lijn is te brengen met de idee van de goede en almachtige God. En meer nog is hij geïntrigeerd door de veronderstellingen, uitvluchten en tautologische trucs die door erkende intellectuelen, van Sartre tot Kierkegaard, worden gebruikt om het Abraham-verhaal te kunnen blijven geloven zonder aan hun eigen geloofs zekerheden te hoeven twijfelen.

'Abrahams keuze' is het enige verhaal in de bundel dat het christelijk geloof centraal zet. Het geloof in het communisme en het fascisme komt in de volgende essays nadrukkelijker naar voren. Maar de parallellen zijn voor Verrips overduidelijk.

Allereerst is het binnen deze drie 'geloven' mogelijk dat het individu het moet afleggen tegen de grote zaak, tegen het ideaal, tegen de wil van de partij, de droom van de beweging of de wil van God. Hij citeert Kierkegaard die in relatie tot het Abraham-verhaal stelt: 'De absolute plicht kan met zich mee brengen dat men iets doet wat de ethica verbiedt.' (p. 20). In zijn verbazing en afschuw over dit soort stellingen waarin de aantasting van de individuele morele autonomie

in naam van een hoger ideaal kennelijk wordt aanvaard, laat Verrips zich van een Kantiaanse kant zien, zonder de naam van Kant ook maar ergens te noemen. Het is overigens niet het enige Kantiaanse aspect aan Verrips' ideeën; zijn pleidooi voor een grondwet voor de rechten van de mens in lijn met het Oud-Hollandse gezegde 'Wat gij niet wilt dat U geschiedt, doe dat ook een ander niet', doet sterk denken aan Kants categorische imperatief.

De drie geloven – christendom, fascisme en communisme – hebben niet alleen de rechtvaardiging van fysieke opoffering met elkaar gemeen, zij vragen van intellectuelen ook een intellectuele opoffering. Verrips beschrijft hoe theologen als Kierkegaard het Abraham-verhaal rationaliseren, hoe Duitse schrijvers als Ernst Jünger en Sebastian Haffner met het Duitse verleden omgaan, hoe Herman Gorter aan het socialistisch ideaal verknocht was, en steeds is er weer die verbazing: hoe is het toch mogelijk dat deze, alom intelligente geachte, mensen hun eigen onafhankelijk denkvermogen geweld aan doen om toch maar de illusie van een eenvoudig en kloppend mens- en wereldbeeld overeind te kunnen houden?

Zo groot als zijn verbazing is over mensen als Kierkegaard, Jünger, Haffner en Gorter, zo groot is zijn bewondering voor mensen als Arthur Koestler, Langston Hughes, Heinrich Böll, Andrej Sacharov en Jacques de Kadt. Zij staan bij Verrips symbool voor de intellectuele vrijheid, omdat zij op beslissende momenten kozen voor de onzekerheid en dus tegen de verleiding van de utopie, de charme van de droom. In het ver-

B O E K E N

haal waarin Sacharov en De Kadt worden behandeld ('Breken met de elite') komt dat het beste naar voren, omdat beiden niet alleen onafhankelijke denkers zijn, maar die onafhankelijkheid bovendien verworven hebben door zich in een moeilijk proces los te maken van de communistische droom; zij kennen als het ware beide kanten van de medaille.

Een derde overeenkomst tussen de drie 'geloven', betreft de onfeilbaarheidsgedachte. Zekerheid wordt uiteindelijk geboden door de onfeilbaarheid van God, de kerkvaderen, de leider of de partij; voor hen is er geen verschil tussen gelijk hebben of gelijk krijgen. Ook hier komt het verschil met de onafhankelijke denkers het beste naar voren in het verhaal over Sacharov en De Kadt. Beiden zijn namelijk in zekere zin elitair, uiterst overtuigd van het eigen gelijk, ook in morele kwesties. Maar beide zijn tevens democratisch, wetend dat niemand, dus ook zij niet, onfeilbaar is. Verrips zegt het zo: 'Het beste van De Kadt was, dunkt me, de consequente wijze waarop hij sinds zijn breuk met de commu-

nistische partij voor een opstelling koos die er op neerkwam dat hij als politicus bereid was tot een vergelijk, essentieel voor het functioneren van de democratie, maar als denker afwijzend stond tegenover elk compromis, essentieel voor de kwaliteit van de gedachte.' (p. 120). Of, in de woorden van de zwarte Amerikaanse dichter Langston Hughes, aan wie Verrips het bijna eerbiedige essay 'Variaties op een droom' wijdt: 'There are words like democracy / That almost made me cry / If you had known what I knew / You'd know why.' (p. 88).

Verrips doet geen poging het gedrag van genoemde intellectuelen anders te verklaren dan als 'vrees voor vrijheid'. Hij is bovenal geboeid en geïntrigeerd, en probeert de lezer ook zover te krijgen. Dat, en het feit dat Verrips uit zijn eigen worsteling met het christelijk geloof en het communisme kan putten, maakt *Vrees en vrijheid* een heel persoonlijke bundel. De schrijver wil vooral duidelijk maken waarom hij als schrijver zijn denkbeelden uit op de manier waarop hij dat doet; en

hoe anderen dat op hun manier doen. En hij poogt iets van de bewondering en verbazing daarover op de lezer over te brengen.

Die persoonlijke invalshoek en de in die zin geringe pretenties van de schrijver, zijn de kracht van *Vrees en vrijheid*. Het laatste is helaas ook de zwakte van de bundel. Juist omdat de schrijver vaak niet veel meer pretendeert dan de lezer te laten zien hoe mensen belangrijke keuzen maken, en hoe hij daardoor geboeid wordt, zijn de essays af en toe wel heel erg beschrijvend. De verhouding tussen de hoeveelheid parafrazeringen, beschrijvingen en citaten enerzijds en het commentaar of de *pointe* van de schrijver anderzijds, lijkt soms wat uit balans. Maar misschien zegt dat ontbreken van een 'boodschap' meer over de calvinistische inslag van de recensent dan over de kwaliteit van de essays.

WOUTER BOS

is econoom en werkzaam in het bedrijfsleven

1. Frits Kremer, Van plansocialist tot anti-ideoloog, in: S & D, 89/1, p. 15.



Herman Gorter 1891-1991

mijde fiolens spinnen
 materia tovere sterre
 mond reike uit spiegel
 eindlooze zale

Liedjes 1, 63

*Niet uw lichaam,
 Maar uwe ziel*

Liedjes 1, 64

*Ik ben diep in uw lichaam,
 In uwe ziel.
 Eindlooze zale.*

Liedjes 1, 22

*Geliefde, ga niet weg van mij,
 Gij zijt het eenig wat ik heb,
 De vloed zijt gij,
 Ik ben de eb.*

spele paleisje mondig
 machtsvrijer strales
 maatgunnender schales
 eindlooze harte

spruite gezellige molen
 spraakdrupse moessons
 maanranke schedeles
 eerstlichtse herte

beginwoordes meisje
 sterre begijne meesjes
 stralend kalme miriaden
 speldeknopser meertjes

strele je spiritus
 mopper jij minder met
 moedig rozemaanse stem
 sierlijk sippe slape diep

De Nijmeegse dichter,
 die debuteerde in de vorige
 jaargang van s & D, speelt met
 drie Liedjes van Gorter en
 net als zijn voorbeeld met
 de taal.

De beginletters van het hele
 gedicht zijn niet toevallig de
m van materia en de *s* van
 spiritus, de uiterste begrippen
 die Gorter zijn leven lang
 probeerde te verenigen.

Twee letters horen daar niet
 bij, de *e* en de *b*, maar die
 vormen dan ook puur natuur.

Rein Bloem

LUCAS HÜSGEN

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

Profileren

Het lijkt erop dat de jaren zeventig zijn teruggekeerd: 'Philips stoot 4000 medewerkers af; Unilever schrapt 500 banen; bij het Gemeentelijk Vervoersbedrijf Amsterdam moeten 800 arbeidsplaatsen verdwijnen; bij de KLM verdwijnen 3000 arbeidsplaatsen; Hoogovens schrapt 2500 banen; ruim 5000 banen weg bij de overheid', lees ik in mijn krantenknipsels. Elke dag als ik mijn krant doorneem, kan ik deze bloemlezing vergroten. Het gaat echt niet goed met de economie.

Toch zijn de jaren zeventig niet teruggekeerd. Immers, toen maakte de Nederlandse politiek zich druk over werkloosheid. Weliswaar moest ze de taakstellingen steeds bijstellen, maar ze deed iets aan de werkloosheid. Vele werkgelegenheidsprogramma's werden afgekondigd; de discussie over arbeidstijdverkorting laaide op; economen voerden tot op hoog niveau wetenschappelijke discussies over de werkgelegenheid; en als klap op de vuurpijl kwam minister Den Uyl later met zijn Werkgelegenheidsplan, dat helaas niet door hem, maar door zijn opvolger minister De Koning moest worden uitgevoerd. Ik merk van dit alles weinig de laatste tijd. De verantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorzieningsbeleid wordt weliswaar nu gedeeld door overheid en sociale partners, er is een jeugdwerkgarantiewet en er komen arbeidspools, doch gedurfde plannen om de werkloosheid terug te brengen tot een sociaal verantwoord niveau worden niet meer ontwikkeld. De mensen weten niet eens meer hoe hoog de werkloosheid is. Het lijkt alsof

dit onderwerp niet meer in de politieke belangstelling staat. Het gaat dus niet alleen niet goed met de economie, het gaat ook niet goed met de politiek.

Het gaat zelfs slecht met de politiek. Het CPB heeft berekend dat er 5000 banen bij de overheid zullen verdwijnen en de politiek vindt dat niet erg. De overheid is veel te groot, maar de politiek heeft zelf die overheid gecreëerd en heeft dus een verantwoordelijkheid voor het bezuinigingsbeleid met betrekking tot haar overbodige werknemers. De enige politieke partij, die nog steeds Arbeid in zijn naam voert, vindt het werkgelegenheidsverlies slechts 'heel vervelend'. 'We zien het als een bijna onvermijdelijk gevolg van de grote ombuigingsoperatie', sprak de voorlichter van de PvdA-fractie. Met andere woorden, de overheid die steeds haar werknemers een werkgelegenheidsgarantie gaf, evenals de in het begin van dit commentaar genoemde bedrijven, zet zonder veel politieke discussie straks mensen op straat. 'Voor drie jaar kan ik een inspanningsverplichting aangaan, maar daarna weet ik het niet', sprak minister Ter Beek bij de presentatie van zijn Defensienota. Vrijblijvender kan het niet.

Wat moet er gebeuren als zelfs de overheid en de grote bedrijven mensen laten afvloeien? Dan moeten ze voor alternatieve arbeidsplaatsen zorgen of, als dat niet lukt, voor een gegarandeerd inkomen. Maar dat gebeurt niet. Ook het gegarandeerde inkomen staat ter discussie. De koppeling tussen de lonen en de sociale uitkeringen, nu nog in stand gehouden, zal straks ongetwijfeld verdwijnen. En mensen die het woord basisinkomen in hun



INHOUD

Leen Hoffman en Broer Akkerboom over werkgelegenheidsbeleid,
M. Brands over De Kadt

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

mond nemen, zijn van een andere, vreemde, wereld. Doch, ook met koppeling ervaren werklozen forse financiële aderlatingen. Instanties die steeds garanties boden – of in werk, of in inkomen – laten het nu afweten. Ik heb daar moeite mee omdat ik niet zie dat economische evenwichtsmechanismen, waar we lang op hebben vertrouwd, deze werkloosheidsproblematiek zullen oplossen.

Ik vraag me af wat er met al die mensen gebeurt die straks op straat komen te staan en waar

zelfs mijn partij onvoldoende naar omkijkt. De overheid zal ze toch moeten blijven onderhouden? Zijn we echt niet meer in staat om met onze gezamenlijke schouders eronder één van de twee garanties overeind te houden? Kan de PvdA geen economiediscussie meer organiseren? Over de economische noodzakelijkheid van het inkrimpen van de te grote overheid, van de verlaging van de collectieve lasten en van een volumebeleid in de sociale zekerheid wil ik niet twisten.

Maar kunnen we de noodzakelijke maatregelen niet op een zodanige manier treffen dat de burgers die daarvan direct de lasten zullen ondervinden er toch nog wel bij kunnen leven? Zullen we een economische discussie organiseren? Wie durft die politieke uitdaging aan? Dat noem ik profilering!

LEEN HOFFMAN

*plaatsvervangend directeur Scholing
bij het Centraal Bureau Arbeids-
voorziening*



De Kadt herdrukt

Op 28 maart jl. overhandigde M.C. Brands, hoogleraar nieuwe en theoretische geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam, het eerste exemplaar van *De deftigheid in het gedrang*, een keuze uit de verspreide geschriften van Jacques de Kadt (Uitgeverij Van Oorschot), aan PvdA-fractie-leider Thijs Wöltgens. Hieronder volgt de toespraak die Brands, met B. Tromp en R. Havenaar redacteur van de bundel, bij die gelegenheid hield. Aan de presentatie van het boek ging een in Leiden gehouden symposium over leven en werk van De Kadt vooraf. Dit symposium werd georganiseerd door de vakgroep politieke wetenschappen van de Rijksuniversiteit Leiden en de Wiardi Beckman Stichting.

In mijn vroege jeugd moest ik op de MULO allerhand nuttige begrippen uit mijn hoofd leren, waarvan ik mij toen niet kon voorstellen dat ik ze ooit nodig zou hebben. Zo moest ik het woord ezelsbegravenis erin stampen met de daarbij behorende betekenis: een begravenis waarbij

slechts zeer weinig mensen aanwezig zijn. Als voorbeeld noemde de onderwijzer de begravenis van Herman Gorter in 1927. De grote Van Dale kent het begrip niet en ik ben 'ezelsbegravenis' nooit meer tegengekomen sinds de schoolbanken.

Maar dit woord schoot mij onmiddellijk te binnen toen ik, meegenomen door mijn mederedacteuren Havenaar en Tromp, de crematie van Jacques de Kadt bijwoonde in april 1988. In de grote aula van Driehuis-Westerfeld troffen wij slechts een handjevol bezoekers aan. Van hen bleek later een hoog percentage tegelijk spreker te zijn. Het ging om de crematie van één van Nederlands grootste politieke denkers en essayisten. Maar De Kadt was nog veel meer dan alleen maar politiek denker; hij was naast heel veel andere dingen jarenlang Kamerlid voor de PvdA. Het partijbestuur en de fractie van zijn vroegere partij bleken die dag andere, waarschijnlijk belangrijker dingen aan hun hoofd te hebben dan een van de scherpzinnigste geesten uit de eigen ge-

lederen van vroeger uit te zwaaien. Telde De Kadt niet meer mee voor hen? Was de kloof nog steeds onoverbrugbaar tussen deze oude politieke nijdas, zoals hij zichzelf noemde, en een partij die in de jaren zestig geheel op hol was geslagen en daarom zijn partij niet meer kon zijn?

Misschien heeft De Kadt wel het beste antwoord op die vraag gegeven in zijn opstel over Multatuli: 'Zolang we geen regering hebben die uit vrije en durvende denkers bestaat, zolang is het nog te vroeg voor enige vriendschappelijke betrekking tussen het denkende en regerende deel van de natie.' Wat hier over een regering wordt gezegd, geldt *mutatis mutandis* uiteraard ook, maar dan *a fortiori*, voor partijen die zich als potentiële regeringspartij beschouwen.

In 1988 was de PvdA nog steeds bezig het op hol geslagen paard weer te beteugelen. Was het toen dan niet juist het moment geweest om te erkennen dat De Kadt in bijna alle opzichten gelijk had gehad met zijn kritiek op dat dolle actionisme uit

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

die roerige jaren zestig en zeventig toen de partij *all sail, no anchor* scheen te zijn?

De opzichtige afwezigheid van de PvdA bij de crematie zal waarschijnlijk veel triviale oorzaken hebben gehad dan vergeetachtigheid of onoplettendheid. Maar ik kan ook nu niet aan de indruk ontkomen dat een progressieve partij als de PvdA wil zijn, nog altijd grote problemen heeft met haar eigen verleden. Wellicht geldt ook voor haar wel wat Godfried Bomans eens opmerkte in een ander verband: zelfs via de brandgangen heeft men nog amper toegang tot dat eigen collectieve verleden van voor de grote waterscheiding der jaren zestig. De onzin die in die jaren zestig en zeventig door en in de PvdA is uitgekraamd – en waarlijk niet alleen door haar – zal toch ooit verwerkt moeten worden, wil men de 'lijken in de kast' kwijtraken. Onverwerkt verleden heeft namelijk de hinderlijke gewoonte zijn slachtoffers lang te achtervolgen en niet los te laten.

De Kadt zou bij die verwerking van dat rumoerige verleden belangrijke hand- en spandiensten kunnen verrichten. En nu druk ik het minimaal uit: welke andere partij dan de PvdA heeft in naoorlogs Nederland ooit een politiek denker van het kaliber van De Kadt in haar gelederen gehad? Waar blijven in deze partij de gerechtvaardigde trots en waardering, laat staan de onstuitbare interesse in De Kadts werk?

In deze tijd waarin zo'n onwezenlijke voorkeur voor de jeugd bestaat, kunnen gezellen en aankomende bediendes zich al na enige artikelen op het niveau wenen van het politieke orakel uit Oss en denken dat zij zijn opvolgers zijn, dat zij zich mogen tooi-

en met zijn voor hen veel te grote profetenmantel en laboratoriumjas. We moeten ons nu nog in deze partij – met haar zandbakpolitiek voor en door onervaren jongelui – behelpen met een in vele opzichten pueriele tussengeneratie van na de oorlog, een generatie die te weinig eigen historische ervaringslast heeft meegekregen om met haar ploeg diepe voren op onze politieke akker te kunnen trekken. Geen van deze ongelooide nakomers heeft prestaties op het gebied van politieke prognose geleverd op het niveau van De Kadt. Misschien zijn de tijden er niet naar, om maar eens een gemakkelijk excuus te noemen. Zeker is het echter wel, dat de geestelijke verwarring in de jaren dertig nog groter was dan nu.

Het was de tijd waarin De Kadt niet alleen een haarscherpe analyse van de stalinistische barbarij gaf, maar ook van het nationaal-socialisme toen zovelen het gevaar van de beweging nog zo sterk bagatelliseerden. Onderschatting van het nationaal-socialisme is immers de halve geschiedenis van deze bruine beweging, zoals de historicus Karl Bracher heeft opgemerkt. De Kadt liet zich niet afleiden door halfzachte praatjes. Zijn analyses van de machtsverhoudingen in de wereld bij het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog waren staaltjes van scherp en helder zien toen anderen slechts dichte mist voor de ogen hadden.

En direct na de oorlog valt natuurlijk zijn scherp inzicht op in de noodzaak van dekolonisatie en het onvermijdelijk karakter van de Koude Oorlog. De cruciale rol die de vs voor Europa zou gaan spelen, had hij vroeg ontdekt. Hij voorzag al voor de Tweede We-

reldoorlog hoe de machtsverhoudingen na die oorlog zouden komen te liggen.

Door de bomen het bos te zien, is zijn grote kracht geweest in dit soort onoverzichtelijke, grote historische processen. Op kleinere schaal wist hij de parameters van Nederlands binnen- en buitenlandse beleid steeds weer loepzuiver in kaart te brengen. Nederland bezat volgens De Kadt een grote voorraad heilige mannen die steeds weer last kregen van 'moraalerupties'. Ik kon de passage niet meer terugvinden, maar ergens heeft De Kadt de redevoering van onze ministers van Buitenlandse Zaken geanalyseerd en geopperd dat de onvermijdelijke grijsheid daarvan waarschijnlijk samenhangt met het gemis aan besef van internationale machtspolitiek. Nederlandse politiek wordt immers gekenmerkt door een beperkt machtspolitiek soortelijk gewicht. Er moet steeds veel water bij de wijn worden gedaan. Vandaar de grijsheid.

Dat soort *aperçus* geeft een grote levendigheid aan zijn geschriften. Zij zijn bovendien geschreven in een krachtige stijl. Hij bleef een felle *frondeur* tegen de altijd verwarrende tijdgeest, tegen de waan van de dag, tegen de grootste-gemene-deler wijsheid. Van het eerste mensenrecht ketter te zijn en zichzelf tegen te spreken heeft De Kadt overvloedig en frequent gebruik gemaakt. 'De Kadt on a hot tin roof' (naar Tennessee Williams), luidde eens de kop van een artikel in *Propria Cures*. De Kadt gruwde van dialectiek als nep-wijsheid, maar – of niet maar? – zijn eigen werk staat bol van de paradoxen en innerlijke tegenspraak; hetzelfde geldt voor zijn persoonlijk leven.

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

De onafhankelijke denker heeft zich tot op vergevorderde leeftijd niet losgemaakt van moeders niet aflatende zorg en de weinig ontzettende polemist bewoog zich bij voorkeur op zachte huispantoffels: hij was doorgaans een vriendelijke Hollandse burgerman.

Zijn politiek carrière kent meer dan één haarspeldbocht. De tacticus De Kadet raakte ook meer dan eens verstrikt in zijn eigen beweeglijkheid van geest. *Augenmass*, maat houden was niet zijn grootste gave en het enige wat men de PvdA dan ook zeker niet kwalijk kan nemen, is dat zij De Kadets politieke adviezen niet altijd gevolgd heeft.

Maar dit is nog lang niet alles. De Kadet was nog in een ander opzicht een vertegenwoordiger van een in Nederland bijna niet voorkomende *species*. Wanneer men zich in dit land immers met cultuur, literatuur of dat soort verheven en schone, doch zachte zaken bezighoudt, is het bijna uitgesloten dat men nog enig politiek benul overhoudt. Om met De Kadet te spreken, de kans is gering dat men in dat geval de politieke kinderkamer ooit zal ontgroeien. Zo konden talrijke fijngevoelige literairderige schone zielen vanuit een onbegrensd politiek onbenul de verschrikkelijkste politieke bloedhonden verheerlijken of op zijn minst voor historisch noodzakelijk houden. De Kadet zou geen gelegenheid onbenut laten deze zwakzinnige begriptonderigheid te villen en te vellen.

Zoals hij zelf bij herhaling vermeldde: 'Ik ben ... een autodidact, een dilettant en een halfweter ...' Voor ons is het nog steeds de vraag hoe hij het als autodidact die in bijna alles zijn eienwijze weg ging en al snel over

de beklemmende grenzen van de Nederlandse cultuurprovincie heenkeek, heeft klaargespeeld om niet alleen brute barbarijen als stalinisme en nationaal-socialisme zeer vroeg vlijmscherp te ontleden, maar daarnaast ook nog de voor ons nog steeds interessante stukken te schrijven over zoveel subtieler onderwerpen en figuren als Herman Gorter, Huijzinga, Bergson, Ter Braak en Du Perron, over de positie van intellectuelen in ons type maatschappij, de denkbeneveling der dialectiek en bovenal over de moeilijke verhouding van cultuur en politiek: de relatie tussen *Geist und Macht*, zoals onze oosterburen dat plegen te noemen. Verder hield hij zich bezig met wat democratie en socialisme betekenen en wat werkelijke vrijheid wel en niet kan zijn. Voor De Kadet bleef de sociaal-democratie een van de sterkste beschavings-elementen uit de moderne Europese geschiedenis. Zie voor de gevolgen van het uitblijven hiervan naar Amerika.

Steeds weer keert in zijn geschriften de gedachte terug dat een werkelijke democratie slechts gedragen kan worden door een elite; dat cultuur, en kwaliteit in het algemeen, moeten worden beschermd tegen de domheid en het koppen tellen dat noodzakelijkerwijs tot vervlaking leidt. Quiz- en biefstuk-socialisme zijn het tegendeel van wat hij cultuur-socialisme noemde. Vragen over de hiërarchie van politieke en morele waarden spelen in zijn werk een grote rol, zonder dat zij leiden tot gemoraliseer. Voor ethisch gezever dat de echte morele dilemma's ontweek, kende hij geen geduld. Soldaat De Kadet trok zich niets aan van de geboden van zoals hij

het zelf noemde 'de generale staf van het culturele en literaire poenendom in Nederland'.

Alleen zal zijn veelvuldig gebruik van het begrip elite beschermten De Kadet er vandaag voor dat zijn werk zal worden stukgelezen, nu het weer wordt uitgegeven en wellicht herontdekt. Daarvoor zijn in Nederland te veel lieden gehandicapt door allergieën en pavlovachtige afweersymptomen, wanneer zij het begrip elite op hun trommelvliezen krijgen. Bovendien waren zijn boeken jarenlang bij De Slegte tegen een zo lage prijs te koop dat velen tot de verkeerde conclusie moeten zijn gekomen dat zijn werk niet veel voorstelt. Anderen hoort men vaak opperen dat De Kadet wel erg tot het *ancien régime* behoort en derhalve gedaateerd is: geschiedenis en die heeft toch geen boodschap meer voor ons?

Dit alles gaat echter voorbij aan de hierboven aangeduide grote politieke en culturele betekenis van zijn omvangrijk oeuvre dat gekenmerkt wordt door een grote bandbreedte en spankracht.

De bundel die nu verschijnt is onzes inziens een goede afspiegeling van die bandbreedte. Het is niet zo dat de markt al geschreeuwd heeft om heruitgave van deze verzameling essays. Het initiatief is uitgegaan van mevrouw Josine Meyer, een trouwe vriendin van De Kadet die helaas het symposium over hem niet meer heeft kunnen bijwonen en de bundel niet meer in ontvangst heeft kunnen nemen. Zij overleed op hoge leeftijd in januari van dit jaar. Zij en de immer onstuithare uitgever Geert van Oorschoot hebben, ondanks niet al te hoge verwachtingen van de verkoop van deze bun-

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

del, de uitgave doorgezet. Zij deden dat vanuit een diepe overtuiging dat het werk van De Kadts ons nog veel te zeggen heeft. Zij lieten zich niet door de markt de wet voorschrijven. Tijdens het redactiewerk voor deze selectie ben ik ondanks aanvankelijke scepsis hun overtuiging gaan delen. Er staan juweeltjes van analyse in deze bundel.

Zelfs in het slechtste geval dat dit geen *bestseller* wordt, waar ik nog niet vanuit ga, zou de uitgave al meer dan gerechtvaardigd zijn wanneer tenminste vijf politici van de PvdA, of desnoods van andere partijen, uit deze bundel nog iets zouden bijleren over de vraag waar politiek over gaat, over zou moeten gaan; wanneer met andere woorden dit boek hen kan helpen schooljongenspolitiek te boven te komen. In dat geval zou een sneeuwbal kunnen gaan rollen waarvan de gevolgen voor de Nederlandse politiek nu nog niet zijn te overzien. In ieder geval zou naar mijn stellige mening de PvdA ermee gediend zijn wanneer de waardering voor Den Uyl – ik druk mij voorzichtig uit – op zijn minst in evenwicht zou worden gehouden door een hernoemen waardering voor De Kadts.

Wij hebben de heer Wöltgens gevraagd het eerste exemplaar in ontvangst te willen nemen, omdat wij het op goede gronden niet uitgesloten achten, dat hij een van die potentiële *recyclers* van De Kadts is. Wij zullen hem de komende maanden in zijn politieke doen en laten uiteraard nauwlettend volgen om te kunnen vaststellen of het serum zijn heilzame werking al heeft gedaan.

Wij hopen dat De Kadts in de bibliotheek van zijn fractiekamer eenzelfde naslagfunctie zal vervullen als Donner of Pippel op ander gebeid. Wanneer een zijner fractieleden of een andere collega met politieke voorstellen tot vierkante cirkels, gebakken sneeuwballen of droog water komt, hopen wij dat naar De Kadts gegrepen wordt om even na te kijken wat deze expert aanbeveelt inzake politiek absurdisme. Links heeft nu eenmaal, zoals Orwell ons heeft voorgelaten, vanwege zijn drift tot verandering, nogal wat problemen met het erkennen van de granieten hardheid der bestaande werkelijkheid. De Kadts dus als profylacticum tegen politieke waarhoofdigheid, zelfoverschatting, waan van de dag en nog zoveel

meer.

Er zijn ongetwijfeld ook momenten waarop Wöltgens De Kadts niet moet raadplegen. Wanneer hij in de provincie, bij voorbeeld in Leiden, een toespraak moet houden en eens flink deftig en kijk-mij-eris-diepzinnig-zijn uit de hoek wil komen, is De Kadts nutteloos als vademecum. Hij had een broertje dood aan dat soort Leidse opgeblazenheid. Mocht hij daarentegen een breed assortiment aan invectieven zoeken, dan heeft hij ze bij De Kadts voor het uitzoeken.

Ten slotte nog dit: Na lezing van deze forse bundel zal Wöltgens er weer trots op zijn dat de auteur van dit alles ooit zijn partijgenoot was. Wellicht zal zijn partij het ooit weer eens zover brengen zat zij zich partijgenoot van De Kadts kan noemen. Er is nog hoop voor de sociaal-democratie. Om poëtisch met een Nietzsche-citaat uit De Kadts *Het facisme en de nieuwe vrijheid* te eindigen: 'Es gibt so viele Morgenröthen, die noch nicht geleuchtet haben.'

MAARTEN BRANDS



Is links sociaal genoeg?

Heeft links nog wel een visie op de inkomensverhoudingen? Na de felle discussies tussen de PvdA-economen in de jaren zeventig is het bij dit onderwerp akelig stil geworden. Slechts hier en daar roept nog iemand dat het onderwerp niet compleet van de

politieke agenda mag verdwijnen. Systematisch nadenken over het onderwerp gebeurt al lang niet meer – althans niet in progressieve kring.

Een verontrustende ontwikkeling. De opiniepagina van de *Volkskrant* laat zien hoe zeer systematisch nadenken over de inkomensverhoudingen gewenst is. Een drietal illustraties als voorbeeld.

Allereerst de bijdrage 'Publieke rijkdom' van wbs-directeur Paul Kalma. Op 13 februari 1991 concludeert hij met grote tevredenheid dat 'het verdelingsvraagstuk [...] weer terug is in de Nederlandse politiek.' Kalma baseert zijn conclusie op de benadering van minister Kok van Financiën bij de Tussenbalans. De PvdA-leider zou de burgers een groter deel van de kosten van de collec-

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

tieve voorzieningen in rekening willen brengen, waarbij hij – en dat is de crux – alleen bepaalde groepen burgers, namelijk degenen met een lager inkomen, hiervoor financiële compensatie willen geven.

Misschien schildert Kalma Koks wil om te nivelleren wat al te enthousiast af. Belangrijk zijn de vragen die Kalma naar aanleiding van dit inkomensbeleid formuleert. Hoe gaan de groepen boven de vijftig duizend gulden reageren? Belemmert deze aanpak niet de bevordering van het openbaar vervoer? En wordt er bij het eerlijk delen naar de gezinnen, of naar de draagkracht per individu gekeken?

Alle interessante vragen, maar één wezenlijke vraag wordt niet gesteld, zelfs niet vaag aangeduid. Hoe verhoudt deze inkomensnivellering zich tot het doel de werkloosheid terug te dringen? Een onbegrijpelijke omissie, omdat de verwaarlozing van het werkgelegenheidsaspect door links, rechts juist de mogelijkheid bood om bij het inkomensbeleid het initiatief te nemen.

De progressieve hoogleraar Jacques van Hoof besteedt in de *Volkskrant* van 14 februari 1991 wel aandacht aan het werkgelegenheidsaspect van het inkomensbeleid. Hij bespreekt namelijk de suggestie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid om het minimumloon met dertig procent te verlagen teneinde zo meer laagopgeleiden aan het werk te helpen.

Met deze verlaging van dertig procent is het minimumloon niet langer gekoppeld aan het bijstandsniveau voor gezinnen, maar aan de bijstandsuitkering voor een alleenstaande. Gezinnen die bij dit 'geïndividualiseerde

minimumloon' onder het sociale minimum schieten, zouden in het voorstel van de WRR een extra toeslag moeten krijgen.

Van Hoof verzet zich tegen deze WRR-suggestie. Zijn voorname argument: een verlaging van het minimumloon levert alleen maar banen met geringe kwaliteit op in sectoren als de horeca, de detailhandel en de gezondheidszorg. 'Een leuk vooruitzicht voor vrouwen die zich op de arbeidsmarkt melden!', zo sneert de hoogleraar arbeidsvraagstukken richting WRR. Dus dit niet, maar wat dan wel? Van Hoof wil de werkloosheid oplossen door de arbeid her te verdelen. Arbeidstijdverkorting is zijns inziens de enig juiste weg.

Een opmerkelijk voorstel, zeker in dit kader. Want hoe kan Van Hoof zich tegen de WRR-suggestie van meer laaggekwalificeerde banen keren, terwijl hij tegelijkertijd de verdeling van het laaggekwalificeerde werk over meer mensen toejuicht? En beseft Van Hoof wel dat een drastische verkorting van de arbeidsduur óók met een daling van het loon gepaard gaat? Hoe goed heeft de arbeidsmarktdeskundige eigenlijk over zijn suggestie nagedacht. Ook hem moet bekend zijn dat de werkloosheid onder beteropgeleiden tot vrijwel nul is teruggelopen – op allerlei deelmarkten is zelfs een schaarste aan arbeidskrachten. Een forse verkorting van de arbeidsduur werkt voor deze groep dus niet – ze kan daar simpelweg niet worden uitgevoerd. Bij de laagstopgeleiden is de situatie heel anders – daar staat tegenover elke werkende laagopgeleide grofweg één werkloze. Als er al een forse verkorting van de arbeidstijd moet plaatsvinden, dan heeft dat alleen zin voor het

laaggekwalificeerde werk. Maar denkt Van Hoof nu werkelijk dat laagopgeleiden de situatie waarin alleen zij korter werken (en een lager loon ontvangen) acceptabel achten?

In de *Volkskrant* van 8 maart 1991 geeft Maria van Veen (voorzitter Vrouwenbond FNV) te kennen dat zij het niet verdedigbaar vindt dat een deel van de bevolking met extra korte werktijden genoeg moet nemen. Van Veen hekelt de situatie dat veel vrouwen alleen aan de slag kunnen door kleine deeltijdbaantjes op het laagste kwalificatieniveau te accepteren. Op deze wijze de werkloosheid onder vrouwen te bestrijden, acht zij absoluut niet de juiste weg.

Gelukkig overdrijft Van Veen als ze suggereert dat dit de enige werkelijkheid voor vrouwen is. Momenteel gaat ruim zestig procent van de nieuwe banen naar vrouwen, en van die banen zijn er vele op middelbaar en hoger niveau. De ontwikkeling gaat zelfs zo snel, dat de arbeidsparticipatie van vrouwen met een hogere opleiding nu bijna even hoog is als die van mannen. Bij de vrouwenarbeid is het echt niet zo somber gesteld als Van Veen ons wil doen geloven. Maar bij de laagopgeleide vrouwen is er wél een groot probleem. Voor hen is de kans op betaald werk zo gering, dat veel laagopgeleide vrouwen zich zelfs niet op de markt melden omdat ze weten dat ze toch alleen maar in de kaartenbakken van het arbeidsbureau terecht komen. Dat op het laagste kwalificatieniveau zo veel vrouwen zich op de kleine deeltijdbaantjes werpen blijkt pure noodzaak. Iets anders is er niet.

Deze situatie te verbeteren door de arbeidsduur te verkort-

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

ten, zoals ook Van Veen wil, is geen oplossing. Dat is 'eerlijk' delen van een absolute schaarste. Ook het tegengaan van de kleine baantjes is geen aanbevelingswaardige weg. De oplossing is het werk op het laagste niveau fors te laten toenemen, en dat kan alleen door de kosten van het laaggekwalificeerde werk aanzienlijk te verlagen. Alleen zo is het voor bedrijven niet langer aantrekkelijk dit werk door - dure - machines te laten verrichten.

Het is beslist geen onmogelijke taak om de kosten voor het laaggekwalificeerde werk omlaag te brengen. Zo kan worden beslo-

ten om veel minder sociale verzekeringspremie over dit werk te heffen. Het helemaal afschaffen van de werkgeverspremie zou nog beter zijn. Verder moet er een einde komen aan de belachelijke situatie dat de vakbonden voortdurend de laagste CAO-schalen extra verhogen. Dat is geen sociaal beleid, maar puur werkvernietiging. En het minimumloon koppelen aan het bijstandsniveau van een alleenstaande is zo gek nog niet, als in voorkomende gevallen gezinnen inderdaad een extra toeslag krijgen waardoor ze niet onder het sociale minimum schieten. Maar voor

zo'n aanpak is wel lef nodig. Want dan moet er een pas op de plaats gemaakt worden met de inkomensnivellering (Kalma). Er moet een positievere bejegening komen van het eenvoudige werk (Van Hoof). En de vakbondbestuurders moeten het verwijt te horen krijgen dat zij de werkloosheid onder de vrouwelijke en mannelijke laagopgeleiden niet echt serieus nemen (Van Veen). Dat progressief Nederland zo sociaal is dat ze tot deze kritische houding bereid is, valt helaas te betwijfelen.

BROER AKKERBOOM



Zelfbeschikkingsrecht willekeurig gebruikt

Graag wil ik puntsgewijs antwoorden op de reactie van Joke van der Meer in het aprilnummer, op mijn artikel over euthanasie in het februarinummer van s & d.

1. Veelzeggend is het dat Van der Meer spijtig constateert dat 'zo'n eenzijdig artikel' is gepubliceerd in s & d. Daarmee maakt zij duidelijk een werkelijke discussie niet op prijs te stellen. Men kan immers pas spreken van een discussie wanneer tegenover een betoog met argumenten voor euthanasie een betoog wordt geplaatst waarin wordt gepoogd die argumenten te weerleggen en waarin andere argumenten naar voren worden gebracht die pleiten tegen euthanasie.

2. Anders dan Van der Meer beweert, is het niet zo dat ik de juridische betekenis van euthanasie vastleg en een waardeoordeel uitspreek door euthanasie 'doden' te noemen. Dat heeft de wetgever gedaan. Nog niet aangestast door de hedendaagse *newspeak*, drukt de wetgever nog scherper uit waar het in wezen om gaat: 'Hij die een ander op zijn uitdrukkelijk en ernstig verlangen *van het leven berooft*, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.' (art. 293 Sr.)

3. Zoals zovelen, hanteert Van der Meer het zelfbeschikkingsrecht volstrekt willekeurig. Enerzijds beschouwt zij dit als de grondslag voor de aanvaarding van euthanasie. Zo gauw het echter gaat om mensen die niet over

zichzelf *kunnen* beschikken, zoals een mongoloïde baby, schuift zij dat zelfbeschikkingsrecht weer aan de kant, en acht euthanasie evengoed aanvaardbaar. Dat kan natuurlijk niet. Ofwel het zelfbeschikkingsrecht is de grondslag voor de aanvaarding van euthanasie – maar dan is euthanasie alleen geoorloofd als er werkelijk sprake is van zelfbeschikkingsrecht – ofwel het zelfbeschikkingsrecht kan die grondslag niet verschaffen, en dan moeten Van der Meer c.s. op zoek naar een andere grondslag.

4. Anders dan Van der Meer meent, hecht ik dus wel degelijk waarde aan de mening van mensen die vragen om euthanasie. Ik heb slechts duidelijk willen maken dat de vrijwilligheid van een verzoek om euthanasie op vele manieren kan zijn gecorrumpert en dat de betrokkenen, gezien hun slechte lichamelijke en psychische toestand, *minder* goed dan anderen in staat zijn over zichzelf te beschikken. Het eerste heb ik onder meer toegelicht met het onderzoekgegevens dat de familie vaker verzoekt het leven van de patiënt te beëindigen dan de patiënt zelf. Het tweede spreekt voor zichzelf.

5. De vrijwilligheid van een verzoek om de dood is moeilijk vooraf te garanderen of achteraf te controleren. Het handelen van artsen is te zeer onttrokken aan de publieke zichtbaarheid en emotionele druk kan onzichtbaar en zelfs onbewust worden uitgeoefend. In de praktijk wordt die vrijwilligheid door het om ook niet gecontroleerd. Dat iedere gemelde euthanasiezaak wordt *gezien* door tien leden van het om, zoals Van der Meer stelt, zegt mij niets. Waar het om gaat, is dat die zaak niet tot op de bo-

✍ P E N O P P A P I E R ✍

dem wordt uitgezocht, maar dat wordt volstaan met 'het bestuderen' van het verslag dat de arts heeft opgesteld, iets wat bij een verdachte van een willekeurig ander delict volstrekt ondenkbaar zou zijn. Van der Meer zal toch niet denken dat artsen moreel superieur zijn aan anderen?

6. Opmerkelijk is het veelgehoorde argument, nu door Van der Meer opgetekend uit de mond van mr. Feber, dat 'de kloof tussen het bepaalde in artikel 293 Sr. en *de facto* bestaande medische exceptie zo groot is geworden dat hierin onontkoombaar door nieuwe wetgeving moet worden voorzien'. Als criminoloog kan ik mr. Feber vertellen dat de kloof tussen, bij voorbeeld, de wet die diefstal verbiedt en de *de facto* bestaande kleptomatische exceptie nog veel groter is, zonder dat iemand op het onzinnige idee is gekomen dat hierdoor wetgeving nodig is geworden.

7. Verder wil Van der Meer het euthanatisch handelen van artsen toevertrouwen aan het medisch tuchtrecht en niet aan het strafrecht. In het medisch tuchtrecht worden artsen op hun handelen beoordeeld door collega's. Dat kan een aardig gezelschap

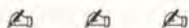
zijn, objectieve rechtspraak is het niet. De toenmalige Ombudsman, dr. Rang, heeft eind 1985 een vernietigend oordeel uitgesproken over het medisch tuchtrecht: aangeklaagde en klager worden ongelijk behandeld en de visie van de klager krijgt geen gelijke kansen. Van der Meer pleit ook hier weer voor een juridische voorkeursbehandeling voor artsen. Ik zie echter geen enkele reden deze toch al zo machtige beroepsgroep boven de strafwet te stellen.

8. Van der Meer voert een uitspraak van Mariet van Hattem aan om een vergelijking met de euthanasiepraktijken van de nazi's te verwerpen. Van Hattem heeft echter weinig historisch besef. Zij denkt dat de nazi's alleen 'gezonde mensen' hebben uitgeroeid. Bij de zogenaamde euthanasie-acties ging het echter vooral om de uitroeiing van gehandicapte pasgeborenen en geesteszieken. Ook in een ander opzicht had Van der Meer geen slechtere zegsvrouw kunnen kiezen. In datzelfde artikel (NRC *Handelsblad*, 14 juni 1986) verdedigt Van Hattem namelijk de moord op een zwakzinnige jongen door te zeggen dat deze zijn wil niet kenbaar kon maken: 'In

deze zin kunnen we hem dan ook geen moreel wezen noemen en mogen we de morele maatstaven die wij voor mensen hanteren ook niet op hem toepassen.' Dit is een schoolvoorbeeld van een uitspraak die nu juist *wel* mag worden vergeleken met die van sociaal-darwinisten als Jost, Haeckel, Binding en Hoche, wier geschriften een inspiratiebron vormden voor de nationaal-socialistische ideeën hieromtrent.

9. De tegenwerpingen van Van der Meer zijn nogal eens gebaseerd op eigen ervaring: 'Wat ik nogal eens meemaak...'; 'In de praktijk is mij gebleken ...' Nu wil ik graag aannemen dat die ervaring erg ruim is, maar het gaat mij toch echt te ver om op grond daarvan aan te nemen dat zeer jonge kinderen juist door hun ziekte zeer vroeg verstandelijk rijp zijn, zoals Van der Meer schrijft. Wie met dit soort argumenten een basis meent te kunnen leggen voor zoiets ingrijpends als de honorering van verzoeken om euthanasie van jonge kinderen, doet mijns inziens geen recht aan de ernst van het probleem.

CHRIS RUTENFRANS,
Haarlem



De feiten zijn bekend. De verkiezingsuitslagen van 1990 en 1991 staan zwart op wit en zijn zichtbaar in de vergaderzalen van gemeenteraad en Staten. Talloze doktors, al of niet zelfbenoemd, hebben hun diagnose gesteld over de PvdA, gevolgd door een receptuur.

De zwaarte van de verkiezingsnederlagen geeft per definitie iedere waarnemer gelijk: 'zij je wel ...'. Voor de verantwoordelijken in de partij is er echter wel een klein probleem. De dokters, die dus allemaal gelijk hebben, komen helaas met verschillende diagnoses en recepten. De discussie over de PvdA zou een verhaal op zich kunnen zijn, maar vormt nu niet het eigenlijke onderwerp.

In dit artikel wordt in toeneemende mate van concreetheid het profiel van de PvdA in de jaren negentig geschetst. Het begint met een pleidooi voor betrokkenheid bij de publieke zaak en een analyse van de noodzaak politiek vormgevend op te treden. Hierna wordt de essentie van het progressieve gedachtegoed toegepast op de huidige maatschappelijke omstandigheden. Dit mondt uit in een beschouwing over de prioriteiten voor deze kabinetsperiode.

De problemen van de PvdA komen tot uiting op de kiezersmarkt. De oplossing van de problemen is daar echter niet gelegen. De PvdA is er niet voor opgericht om los van haar identiteit van alle kanten kiezersgroepen bij elkaar te vegen. Zo'n operatie heeft overigens slechts kans van slagen bij een negatief programma, bij het mobiliseren van onvrede vanuit de oppositie. Als regeringspartij heeft de PvdA een positief programma nodig, wil zij mensen verzamelen vóór bepaalde keuzes.

De Partij van de Arbeid in de jaren negentig



THIJS WÖLTGENS

*Voorzitter van
de Tweede Kamer-fractie van
de Partij van de Arbeid*

De PvdA is ontstaan vanuit een ideaal en vanuit de wetenschap dat er behoefte was aan dat ideaal. De keuze voor grotere gelijkheid in dienst van de vrijheid is het keurmerk van de PvdA en van de sociaal-democratie. Aan deze keuze bestaat onverminderd behoefte, mits zij naar haar uitwerking geactualiseerd is, bij de tijd blijft. De toekomst van de PvdA is gelegen in het actualiseren van haar eigen uitgangspunten.

Het rechtvaardigheidsbeginsel heeft geleid tot een gezichtsbepalend streven naar bestaanszekerheid en inkomenspolitieke waarborgen. In de huidige tijd zijn nieuwe vormen van afhankelijkheid van anonieme bureaucratieën, binnen en buiten de overheid, ontstaan. De bevrijding van deze afhankelijkheid vraagt een nieuwe benadering van de verzorgingsstaat, van de organisatie van de solidariteit. Trefwoord is het bieden van kansen aan mensen om zelfstandig in de samenleving te kunnen functioneren. Het realiseren van burgerschap vraagt om een groeiende arbeidsparticipatie binnen duurzame economische verhoudingen. Het progressieve ideaal van de werkzame samenleving, waarin burgers zelfstandig kunnen zijn en voor elkaar opkomen, is de rode draad in dit betoog.

De rol van politieke partijen

De PvdA – een zeer 'politieke' partij – wordt bij deze actualisering van haar uitgangspunten niet geholpen door de veranderde betekenis van de politiek in de afgelopen decennia. Dat geldt vooral voor de rol die politiek in het leven en de gedachtenwereld van mensen speelt. Deze rol is minder belangrijk geworden. Voor de invloed van de politiek op de samenleving – of voor de gewenste invloed – ligt dat anders.

De meeste politieke partijen in Nederland zijn als emancipatiebeweging ontstaan: terwille van de gelijkstelling van de arbeiders, de gereformeerden, de katholieken, enzovoort. Deze emancipatie is vergezeld gegaan van een proces van verzuiling waarin vrijwel het gehele maatschappelijke leven langs lijnen van geloof en overtuiging werd georganiseerd. De politieke partij van iedere zuil vormde het natuurlijke hoofd van de zuil, het integrerende element. In het leven van de individuele leden van de zuil was de politieke overtuiging en organisatie het cement van het groepsbewustzijn.

Met het afbrokkelen van de verzuiling is ook een einde gekomen aan de vanzelfsprekende functie van de politieke partij. Voor nieuwe generaties is de keuze voor een partij geen vaststaand gegeven meer. Dat geldt zowel voor de keuze om lid te worden van een partij als voor de keuze tussen de verschillende politieke stromingen. Voor veel mensen is de politiek een terrein als alle andere geworden. De buurtvereniging en Greenpeace zijn ook belangrijk. We zien dat mensen zeer wel bereid zijn zich concreet in te spannen, maar bij voorkeur voor een in de tijd begrensde activiteit: een actie, een brief. De neiging om zich aan te sluiten bij een politieke partij is duidelijk minder geworden.

Het lijkt me goed om te benadrukken dat hier van een bevrijdende ontwikkeling sprake is. Net als in de sfeer van kerk en gezin, betekent de ontzuiling in de politiek een vorm van ontvoogding.

Overgeleverde patronen en vanzelfsprekendheden – van generatie op generatie, vaak binnen dezelfde sociale groep – maken plaats voor individuele afwegingen van steeds zelfstandiger mensen. Dat is vooruitgang.

De opgave voor politieke partijen om mensen aan te spreken, te betrekken en te binden is hierdoor wel veel zwaarder geworden. Er kan steeds minder een beroep worden gedaan op de instinctieve respons van grote kiezersgroepen. Steeds meer zal iedere individuele kiezer van tekst en uitleg moeten worden voorzien, binnen een omgeving waarin het individu het voorwerp is van talloze commerciële en niet-commerciële boodschappen en mogelijkheden.

Cynisme

Deze structurele ontwikkeling verbindt zich in de huidige conjunctuur met een zeker cynisme. Cynisme over het politieke bedrijf, het spel en de personen. Maar ook cynisme over de mogelijkheden de honger in Afrika te bestrijden, over de internationale rechtsorde of over het aanpakken van de werkloosheid. Cynisme als een wat agressieve vorm van

onverschilligheid, moedeloosheid of ongelooft. Cynisme is het kwade broertje van gezonde scepsis, de valse neef van de broodnodige ironie.

Eén van de bronnen van dit cynisme is het wijd verbreid raken van de economische theorie van de politiek. Hierin is de politicus een ondernemer op de kiezersmarkt die alles aangrijpt om zijn marktaandeel te vergroten. Binnen dit referentiekader wordt (vermeend) marktgedrag en de handigheid daarbij, in de publiciteit en de beeldvorming tot een politieke deugd opgewaardeerd. Meer en meer wordt de macht en het bezit ervan gerationaliseerd. De legitimatie van de macht komt te liggen in de uitoefening ervan, in het verkrijgen en behouden. De ethiek – waartoe dient de macht? – raakt buiten beeld. Er zijn dagelijks voorbeelden aan te treffen van de bewondering voor de macht als zodanig, voor leiderschap ook al heeft het geen inhoud, voor acteerprestaties ook al deugt het stuk niet.

Er zijn twee bezwaren tegen deze economische theorie van de politiek. Eén: de theorie biedt geen werkelijkheidsgetrouwe beschrijving en analyse van de politiek. Twee: de theorie brengt ons in verleiding ernaar te gaan leven, waarmee de werkelijkheid alsnog de theorie zou volgen.

Tegenover het cynisme en de theorie ervan, staat de betrokkenheid, het engagement. De sociaal-democratie bestaat bij de gratie van het geloof of de overtuiging dat het beter kan in de wereld: menswaardiger, rechtvaardiger. Hierin is de sociaal-democratie een duidelijk kind van de periode van de Verlichting: het besef van vooruitgang, van zinvolle maatschappelijke ontwikkeling, van rationaliteit, van doelstelling en zingeving.

Het huidige postmodernisme met het wegvallen van begrippen als waarheid en werkelijkheid heeft de sociaal-democratie weinig te bieden. Het waardenrelativisme dat er uit voortvloeit leidt tot immobiliteit. Waarom handelen als alle waarden, culturen of politieke stelsels op één lijn worden geplaatst? Zie ik het goed dat dit relativisme alweer terrein aan het verliezen is? Getuigen de opmars van de democratie in Oost-Europa en de ontwikkelingen in Afrika en Latijns-Amerika daar niet van.

Het vooruitgangsgeloof is in de afgelopen decennia zwaar bekritiseerd. Vanuit de Frankfurter Schule – Adorno met name – is de cesuur van de georganiseerde volkerenmoord in de twintigste eeuw benadrukt. Is het milieubederf ook geen doodsklok voor het vooruitgangsgeloof?

Inderdaad is naïef optimisme, een ongeclausuleerd vooruitgangsgeloof, niet meer mogelijk, zo het dat al ooit was. Maar heeft niet juist de inge-

scherpte ervaring van wereldoorlogen en genocide een verhoogd bewustzijn van goed en kwaad veroorzaakt? Brengt de milieucrisis niet juist een sterker besef van onze verantwoordelijkheid voor de komende generaties, van de wereld die wij aan onze kinderen overdragen? Betrokkenheid en gepast vooruitgangdenken zijn elkaars complement. We hebben geleerd dat de vooruitgang niet kunstmatig opgelegd kan worden. Waar het individu gedwongen werd gelukkig te zijn, bleek de totalitaire verleiding te hebben toegeslagen. Het anti-virus is in de sociaal-democratie gelukkig goed ontwikkeld.

Test voor de democratie

De samenleving staat permanent op de tweesprong van chaos en ordening, van concurrentie en regulering. De schaal waarop deze tweesprong zich aandient wordt steeds groter. De stadsmuur heeft plaatsgemaakt voor de nationale grens die nu op haar beurt weer vervaagt om ruimte te bieden aan grotere bondgenootschappen en samenwerkingsverbanden.

Voor de jaren negentig dient de tweesprong tussen chaos en ordening zich bovenal aan op mondiaal niveau, waarbij de milieucrisis een zeer belangrijke rol speelt.

In een notedop is hiermee een belangrijke test voor het democratisch systeem geschetst. Aan de ene kant constateren we een verminderde rol van de politiek in de belevingswereld van mensen, gecombineerd met een zeker cynisme. Aan de andere kant staat de noodzaak om op steeds grotere schaal vormgevend op te treden, dat wil zeggen aan politiek te doen.

Op zich is de sociaal-democratie gewend om met dergelijke dilemma's om te gaan. De spanning tussen enerzijds de grote woorden van rechtvaardigheid en menswaardigheid en anderzijds de even hartstochtelijk beleden kleine stappen is een bekend voorbeeld. Laten we de sociaal-democratische methode van *piecemeal engineering* (geen blauwdruk, stapje voor stapje bouwen) goed in het achterhoofd houden.

Drie invalshoeken lijken van belang:

1. Uitgangspunt is de noodzaak van gemeenschappelijk optreden en overleg om de vraagstukken van Europa en de wereld de baas te kunnen worden. Meer politiek dus.
2. Deze ambitie kan alleen stand houden indien de politiek resultaten weet te boeken, doelgericht optreden tot stand weet te brengen. Betere politiek dus.
3. De politieke communicatie zal vernieuwd

moeten worden, tussen burgers onderling en tussen burgers en politieke vertegenwoordigers. Vernieuwde politiek dus.

De noodzaak van 'meer politiek' leidt tot een pleidooi voor het eerherstel van de politiek als de uitdrukking van de gemeenschap van burgers. Dit pleidooi rekent af met de trend van de jaren tachtig waarin juist de abdicatie van de politiek werd gepredikt. Maar waar is het algemeen belang gebleven? Beslissingen en keuzes die van groot belang zijn voor onze gemeenschappelijke toekomst dienen in de politiek op tafel te liggen.

Ik pleit voor 'meer parlement', niet per se voor 'meer overheid'. De politiek maakt gebruik van de overheid. Net zo goed als de politiek in het ene geval een rechtstreeks beroep doet op burgers en in het andere geval aan maatschappelijke organisaties een belangrijke plaats toekent.

Meer politiek betekent vooral meer debat over de wezenlijke vragen van onze tijd, nadenken over de richting die de samenleving moet inslaan. Meer politiek betekent meer regie, het samenspel organiseren tussen relevante actoren zonder hen per se het werk uit handen te nemen.

De progressieve keuze

Nu de betere politiek. Wat heeft de progressieve beweging, wat heeft de sociaal-democratie (de termen zijn niet van belang) aan politieke uitgangspunten te bieden om een zinvolle bijdrage te leveren aan de maatschappelijke keuzes die moeten worden gedaan?

Ik zie een mentaliteit en een beginsel.

De progressieve geesteshouding is het vermogen om je te verwonderen en te verbazen over het bestaande. Waarom is het zo georganiseerd als het is? Progressieve mensen geloven dat het anders kan, dat discriminatie, ongelijkheid en achterstelling geen natuurverschijnselen zijn. Het is bewezen, anderhalve eeuw geleden, bij de omvorming van de standenstaat naar een politieke democratie. Het is bewezen bij de omvorming van het negentiende-eeuwse kapitalisme naar de welvaartsstaat van de twintigste eeuw.

Het progressieve beginsel is het streven naar grotere gelijkheid in dienst van de vrijheid en het zelfbeschikkingsrecht van mensen, telkens weer geactualiseerd. Dit begint bij het realiseren van bestaanszekerheid voor iedereen, om mensen in staat te stellen aan de samenleving mee te doen.

Deze combinatie van gelijkheid en vrijheid is ty-

perend voor de sociaal-democratie. Het communisme streefde naar gelijkheid zonder vrijheid, en bracht het tot geen van beide. Sommige vormen van het liberalisme verwaarlozen de betekenis van de gelijkheid voor de vrijheid en richten zich op de *happy few*.

In sommige opzichten heeft de invalshoek van het bestrijden van achterstelling en ongelijkheid aan scherpte verloren. De sociaal-democratie heeft in dit opzicht veel bereikt. De verzorgingsstaat biedt veel inkomenspolitieke waarborgen. Misschien is de verzorgingsstaat wel de belangrijkste bijdrage van West-Europa aan de geschiedenis van de twintigste eeuw.

In andere opzichten blijft de invalshoek van het gelijkheids- en rechtvaardigheidsstreven bijzonder acuut: de groeiende ongelijkheid op wereldschaal, de bedreigde bestaanszekerheid van zoveel mensen; het gevaar in onze eigen samenleving van het ontstaan van een nieuwe onderklasse van mensen die er buiten vallen, als illegaal of anderszins.

Er zijn ook – deels nieuwe – vraagstukken van onrechtvaardigheid en ongelijkheid die niet direct te maken hebben met de inkomensverdeling.

De uitbuiting van ons natuurlijk leefmilieu en verdeling van de macht over het milieu, raken de onderlinge verhoudingen tussen mensen en samenlevingen op dit moment, raken evenzeer de verhouding tussen deze en toekomstige generaties.

De toegang tot de arbeidsmarkt, met alle bijbehorende economische en sociale perspectieven, is ongelijk verdeeld. Ook hier spelen machtsrelaties een rol.

Criminaliteit en onveiligheid zijn eveneens te bezien in het kader van ongelijkheid en vrijheid. Wanneer ouderen 's avonds de deur niet meer uit durven uit gevoelens van onveiligheid, dan is dat een onaanvaardbare vorm van ongelijkheid, een enorme inperking van de vrijheid.

Actualisering van deze progressieve beginselen houdt ook in dat we er voor moeten zorgen de gelijkheid steeds in verband te zien met de vrijheid. Het streven naar gelijkheid dient altijd in dienst te staan van het streven naar vrijheid. Van oudsher heeft de linkse beweging met grote zeggingskracht het marktmechanisme beoordeeld op zijn effecten voor gelijkheid en vrijheid. De vrijheid van de één leidt gemakkelijk tot de onvrijheid van de ander. Wij zijn het dus aan onze stand verplicht om ook de overheid en het overheidsoptreden aan de echte doelstelling van werkelijke vrijheid en zelfstandigheid voor iedereen te toetsen.

Zo ook de verzorgingsstaat. Raken we het spoor niet bijster in de wijze waarop de solidariteit is georganiseerd? Een anonieme bureaucratie schept enerzijds een nieuwe afhankelijkheid en anderzijds tal van kansen voor oneigenlijk gebruik. Deze scheefgroei is verergerd door het beleid van de jaren tachtig – een algemene achterstand van uitkeringen. De welwillende burger ziet zich geconfronteerd met zowel vormen van nieuwe armoede als met groeiend oneigenlijk gebruik van voorzieningen, terwijl de echte problemen niet worden aangepakt. Deze zijn onder meer:

1. Het gebrek aan arbeidskansen. Hier kom ik later op terug.
2. Het gegeven dat regelingen die een bestaand probleem beogen op te lossen, nieuw gebruik oproepen. Het aanbod van voorzieningen (in welke vorm dan ook) schept een extra vraag. Twee voorbeelden ter illustratie.

Aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting hadden vaak als oogmerk burgers met een gelijk inkomen ook een gelijke welvaart toe te kennen. Mensen die niet onder een collectieve pensioenvoorziening vielen, mochten daarvan geen fiscaal nadeel onder vinden. Vervolgens is dit op zichzelf redelijke uitgangspunt ontaard in een gigantische markt voor de fiscale voordelen van de lijfrente-af trek.

Het tweede voorbeeld is de WAO. Toen deze werd ingevoerd, was de prognose dat maximaal 200.000 mensen binnen de regeling zouden vallen. Nu zijn we op weg naar de 900.000. Een belangrijke oorzaak is dat werkgevers deze wet gebruikt hebben als afvloeiingsregeling voor werknemers, waarbij de kosten bij de gemeenschap zijn gedeponeed. De WAO kwam in de plaats van herplaatsing binnen het bedrijf.

3. Een derde oorzaak is te vinden in de uitvoeringsorganisaties van de regelingen van onze verzorgingsstaat. Daar doet zich nu de noodzaak voor om tot een omslag te komen: van het louter verstrekken van uitkeringen naar arbeidsbemiddeling. Deze omslag wordt belemmerd door een buitengewoon versnipperde organisatie: GSD, GAK, GMD, bedrijfsverenigingen, RBA, RBO.

De bevrijding van afhankelijkheid en bureaucratie kan gelegen zijn in een benadering van de organisatie van de solidariteit waarin de aandacht met name gericht is op de bronnen van ongelijkheid en minder op de correcties achteraf. Dit vergt het bestrijden van discriminatie en het opheffen van handicaps die te maken hebben met sexe, etnische groep of klasse.

Ik benadruk het belang van het bieden van kansen. Kansen op onderwijs, op het verwerven van kennis. Kansen op de arbeidsmarkt, op het verwerven van inkomen. Het is de individuele verantwoordelijkheid van mensen om de kansen te grijpen. Iedereen moet de kans krijgen aan de startstreep te komen, we hoeven echter niet allemaal gelijk over de finish te gaan.

Prioriteiten 1994

De discussie over het kabinet Lubbers/Kok wordt gedomineerd door de financiële en inkomenspolitieke randvoorwaarden van het regeerakkoord: het financieringstekort, de collectieve lastendruk en de koppeling tussen lonen en uitkeringen. Deze randvoorwaarden worden hiermee al snel verward met de veel inhoudelijker prioriteiten van deze periode. Deze zijn:

1. Bijdragen aan een geordende en duurzame internationale ontwikkeling op Europese- en wereldschaal.
2. Omschakeling naar een duurzame wijze van consumeren en produceren.
3. Vernieuwing van de Nederlandse samenleving door vergroting van de arbeidsparticipatie en het verwezenlijken van het burgerschapsideaal.

De randvoorwaarden dienen weer in hun juiste perspectief gezien te worden. De gelijkwaardige inkomensontwikkeling tussen hoge en lage inkomens, en tussen lonen en uitkeringen is een *sine qua non* voor het burgerschaps- en samenlevingsideaal.

Wie ook op lange termijn de prioriteiten van internationale ontwikkeling, milieu en werk wil verwezenlijken, zal ervoor moeten zorgen dat de overheidshuishouding op orde komt. Deze komt niet op orde bij een te groot financieringstekort, noch bij een verzwaring van de lastendruk. Nederland heeft niet te kampen met een gebrek aan overheidsuitgaven. Nederland heeft te kampen met:

- a. een onevenwichtigheid tussen relatief lage investeringsuitgaven en hoge overdrachtsuitgaven vanuit de overheid aan de huishoudens (sociale zekerheid, kinderbijslag, studiefinanciering, kostwinnersfaciliteiten). Vergroting van de arbeidsparticipatie is hier een belangrijke factor.
- b. een organisatorische paradox. Hoewel onze samenleving internationaal vergeleken uitstekend is georganiseerd, blijken er bij nadere beschouwing nogal wat manco's te bestaan. In bestuurderstaal: de doeltreffendheid en de doelmatigheid van departementen, adviesorganen, wetten, subsidies en 'middenvelden' laten te

wensen over. Een drietal verklarende factoren zijn:

- in Nederland is naast de beleidsinhoud, of zelfs ten koste ervan, het bereiken van consensus een zelfstandige doelstelling van het politieke proces;
- het integrale denken is in de meeste instituties en organen afwezig;
- veel beleid valt te karakteriseren als *end of pipe*-management: het opvangen van de gevolgen in plaats van het veranderen van structuren (zie sociaal beleid en milieubeleid).

Het tegen minder kosten leveren van betere overheidsprestaties is een belangrijke operatie in deze kabinetperiode. De decentralisatie en de grotere *efficiency* spelen hierin een rol. Deze operatie staat in dienst van genoemde prioriteiten, zeker op de lange termijn.

Ik vind dat deze analyse van een tekortschietend openbaar bestuur, van organisatorische manco's, een betere verklaring biedt voor de Nederlandse situatie dan de stelling dat wij te maken hebben met publieke armoede te midden van private welvaart. Gegeven het in internationaal verband hoge aandeel van het nationaal inkomen dat via de collectieve sector wordt besteed of verdeeld, is deze these niet houdbaar. Er is in dit opzicht veel veranderd – zeker in Nederland – sinds John Kenneth Galbraith dertig jaar geleden zijn beroemde uitspraak deed.

Prioriteit: Geordende en duurzame internationale ontwikkeling

Van de veelheid aan opgaven en ook mogelijkheden die zich in de internationale verhoudingen voordoen (versterking internationale rechtsorde, financiële en economische betrekkingen met ontwikkelingslanden) een kort woord over de verhoudingen in Europa.

De landen van Midden- en Oost-Europa komen in een steeds moeilijker parket te zitten. De overgangsproblemen van het plansysteem naar het marktmodel zijn gigantisch. Verder wordt duidelijk dat deze landen gevangen zitten en tegelijk in de kou staan tussen enerzijds de onzekere toekomst van de Sovjet-Unie en anderzijds de muren van de Europese Gemeenschap. Voor de stabiliteit en ontwikkeling van Europa is het van cruciaal belang de verbinding tussen de EG en de Midden- en Oosteuropese landen te verstevigen. De brede Europese economische integratie biedt de beste perspectieven voor democratie, welvaart en veiligheid. Mocht de verbreding van de EG, met EFTA-landen zoals Oostenrijk

en Zweden en daarna ook met voormalige communistische staten, strijdig zijn met de zogeheten verdieping, dan dient in geval van nood de verbreding voorrang te krijgen.

Prioriteit: Milieu

In het milieubeleid vindt een interessante confrontatie plaats tussen conservatisme en progressiviteit, ook binnen de kring van voorstanders van een radicale aanpak.

We worden met verschillende vormen van conservatisme geconfronteerd. De simpelste vorm is: terug naar de natuur. Dat is niet alleen onmogelijk bij de huidige omvang van de wereldbevolking, het is ook een miskenning van de ontwikkelde milieukennis. Dit geldt ook voor een links conservatisme: het milieuprobleem is louter een verdelingsvraagstuk. Een wereldregering moet dan de milieugebruiksruimte herverdelen ten gunste van de Derde Wereld. De veronderstelling is dat de milieugebruiksruimte een constante is. Terwijl wij weten dat bijvoorbeeld het energieverbruik per eenheid produkt na de beide oliecrises dramatisch is gedaald. De hoge prijs blijkt de technologische – besparende – ontwikkeling sterk gestimuleerd te hebben.

Milieuproductiviteit is een kernbegrip in een progressief milieubeleid. Een milieuverzorgingsstaat zal evenals de sociale verzorgingsstaat gebruik moeten maken van het prijsmechanisme. Voor arbeid is een minimumprijs en een maximumgebruiktijd afgesproken. Deze afspraken hebben de arbeidsproductiviteit verhoogd. Zo dient ook aan het milieu een minimumprijs en een maximumgebruik te worden toegekend. Ik ben er voor het belastingstelsel om te bouwen door minder belasting en premies te heffen op de deugd van de arbeid en meer op de zonde van het milieubederf. Met als doel een zodanige verhoging van de milieuproductiviteit dat herverdeling van het milieugebruik – net als bij de opbouw van de verzorgingsstaat – de groei van de wereldwelvaart niet in de weg staat. Het idee-Vermeend voor een milieu-universiteit probeert het vernuft ten behoeve van de milieuproductiviteit te organiseren.

Binnen het gegeven aanbod en de prijs van arbeid en milieu zullen we het in belangrijke mate van de produktiefactor kennis (wetenschap en technologie) moeten hebben. Alleen al daarom verdient de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs de grootste voorrang.

Prioriteit: Participatie en burgerschap

Volwaardig burgerschap – een sleutelwoord in de progressieve maatschappijvisie – is gefundeerd in de

zelfstandigheid en de gelijkberechtiging van mensen: in het deelhebben aan arbeid, aan culturele ontwikkelingen, aan onderwijs en aan het politiek bestuur.

Het is de wens van burgers om onafhankelijk en zelfstandig te zijn, om zichzelf te kunnen bedruipen. Het verrichten van arbeid speelt daarbij een belangrijke rol. De inschakeling van met name vrouwen in het proces van betaalde arbeid is in ons land nog te gering. Het volwaardig burgerschap, in de arbeid en anderszins, van de etnische minderheden staat in de kinderschoenen.

Een groeiende arbeidsparticipatie veronderstelt een groei van de werkgelegenheid of een andere verdeling van de beschikbare hoeveelheid werk.

De groei van de werkgelegenheid heeft in 1990 een historisch hoogtepunt bereikt: 160.000 mensen meer aan het werk in 1990. Tussen haakjes: terwijl in het gerenommeerde blad *The Economist* Nederland maand in maand uit als best presterende economie ter wereld wordt neergezet, geven wij in Nederland ons met wellust over aan masochisme. De economische realiteit mag uitstekend zijn, we hebben gelukkig nog wat sombere voorspellingen! Vooruit dan maar. Het Centraal Planbureau schat dat in 1991 en 1992 de groei van de werkgelegenheid achterblijft bij de doelstelling.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid is nauw verbonden met de groei van de economie. De economische kracht van Nederland zal de komende jaren in Europees verband herijkt worden. Bedrijfsinvesteringen, investeringen in de infrastructuur, onderwijs, onderzoek en ontwikkeling, en de kwaliteit van de werknemers zullen hierin een belangrijke rol spelen. Aan elk van deze aspecten is een beschouwing te wijden.

Momenteel heb ik de blik sterk gericht op de investeringen in de infrastructuur. De snelle treinverbindingen met Duitsland en Frankrijk. Procedures moeten versneld worden en overheidsgeld moet beschikbaar komen, bijvoorbeeld uit extra aardgasopbrengsten. Het zou ook goed zijn om een verband te leggen tussen onze hoge nationale besparingen, onder meer bij pensioenfondsen, en de noodzakelijke investeringen in de economische kracht van Nederland.

De groei van de werkgelegenheid wordt ook ondersteund door loonmatiging. De ruimte voor beduidende algemene inkomensstijgingen is gering tot afwezig.

De huidige loononderhandelingen wekken de suggestie dat schaarste op de arbeidsmarkt een do-

minante factor is. Gegeven de lage participatiegraad is deze schaarste echter kunstmatig van aard.

De loonmatiging kan ondersteund worden door het streven naar een gelijkwaardige inkomensontwikkeling en door een verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting om zo de druk die op de arbeid rust te verlichten. De commissie-Stevens voor de belastingherziening heeft de opdracht uit te zoeken welke aftrekposten (=belastingsubsidies) kunnen vervallen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om de tarieven te verlagen, met name in de eerste belastingschijf.

Werk moet aantrekkelijk worden gemaakt, voor werkgevers en voor (potentiële) werknemers. Voor werkgevers is een beperking van de loonkosten interessant, met name in de arbeidsintensieve dienstverlening. Voor (potentiële) werknemers kan een verhoging van het arbeidskostenforfait een aantrekkelijke prikkel zijn. Variatie in verdiensten door vormen van winstdeling lijkt mij aantrekkelijk.

De arbeidsmarkt, het inkomensbeleid en de sociale zekerheid dienen uit te gaan van de maatschappelijke ontwikkeling tot verzelfstandiging. Gezien de leefwereld en verwachtingen van de jonge generatie kan voor haar een nieuw systeem van arbeid en sociale zekerheid worden ontworpen.

Het activerend arbeidsmarktbeleid is de derde pijler waarop de werkgelegenheid rust. Een hogere kwaliteit van het arbeidsaanbod door scholing en werker-ervaring stimuleert de economische ontwikkeling. Daarnaast wordt via de banenpools en de sociale vernieuwing aan een bestaande vraag naar eerder weggerationaliseerde arbeid voldaan. Met de sociale vernieuwing wordt geprobeerd problemen in hun onderlinge samenhang aan te pakken: werkloosheid, grote druk op de kwaliteit van de huisvesting en de woonomgeving, versnipperde voorzieningen, sociale en culturele spanningen. Sociale vernieuwing wil deze samenhangende aanpak tot stand brengen op het lokale niveau, bij de gemeente, in de buurt, met de betrokken burgers samen.

Decentraliseren, maatwerk leveren op lokaal niveau, kan op weerstanden en bezwaren stuiten. Aan de weerstanden die liggen in de departementale bureaucratie, moet niet worden toegegeven. De bezwaren zijn van principiële aard. Tot op zekere hoogte wordt centrale regulering van de gelijkheid prijsgegeven voor lokale differentiatie. Waar deze differentiatie tot grotere effectiviteit en meer kostenbeheersing leidt, is de winst daarmee bereikt veel groter dan het verlies van de fictie van centrale regulering. Decentralisatie en differentiatie kunnen een impuls leveren aan de lokale politiek. Gecombi-

neerd met een groter lokaal belastinggebied kan dan een werkelijke weging van kosten en baten plaatsvinden. Deze lokale belastingen moeten dan wel naar draagkracht geheven worden, bijvoorbeeld als opcenten op de loon- en inkomstenbelasting. Tevens is duidelijk dat de schaal van het lokaal bestuur op dergelijke nieuwe taken afgestemd moet worden ('bestuur op niveau').

De verdeling van de arbeid, naast groei van de werkgelegenheid de methode om de arbeidsparticipatie te bevorderen, heeft tot nu toe in belangrijke mate haar beslag gekregen in regelingen voor vervroegde uittreding. Het zou beter zijn om deze flexibilisering van de werktijd veel vroeger te laten beginnen met een stelsel van verlofvormen, zoals educatief verlof en ouderschapsverlof. Deze werknemer-vriendelijke en de scholingsgraad bevorderende flexibilisering kan ook een bijdrage leveren aan het verminderen van het beroep op Ziektewet en WAO. Vraagstukken die primair vanuit de invalshoek van participatie en burgerschap bezien dienen te worden, ook wel volume-beleid genoemd.

Vernieuwde politiek

De derde test voor de democratie, na 'meer politiek' en 'betere politiek', is de vernieuwing van de politiek. Politieke vernieuwing begint bij de vraag of de politieke inhoud voldoet aan de eisen van vandaag en morgen. Het is geen verbeterde verkoop van oude ideeën, het gaat om het aansluiten bij de vragen en opgaven van deze tijd, het de burgers voorleggen van relevante keuzes.

Vervolgens heeft politieke vernieuwing te maken met het politiek en bestuurlijk systeem – de verhouding tussen kiezers en vertegenwoordigers – en met de kwaliteit van het overheidsoptreden – de relatie tussen burger en overheid.

In het politieke systeem richt ik de aandacht op het kiesstelsel, andere voorstellen niet te na gesproken. In het Nederlandse kiesstelsel is deze verhouding te indirect, tientallen Kamerleden komen min of meer anoniem achter de brede rug van de bekende lijsttrekker het parlement binnen. De kiezersinvloed op de afzonderlijke vertegenwoordigers is hiermee te gering, de band is te los en het leven van de parlementariër te weinig risicovol, want te ver van de kiezer. Om deze reden heb ik in de commissie-Deetman het Duitse kiesstelsel ten tonele gevoerd. Daar brengt iedere kiezer twee stemmen uit: één op een persoon die in het kiesdistrict verkiesbaar staat, de regionale kandidaat, en één op de landelijke

partij. De regionale winnaars zijn direct zeker van hun zetel in het parlement. De overige zetels worden verdeeld op basis van de stemmen die de landelijke lijsten hebben ontvangen. Zo kan de behoefte aan een evenredig kiesstelsel waarbij ook kleine politieke partijen een kans maken, gecombineerd worden met een meer directe verkiezing van volvertegenwoordigers. Naast de sterkere band tussen kiezer en gekozen zou het ook zo kunnen zijn dat er een neiging ontstaat tussen verwante partijen om in de kiesdistricten samen te werken om zoveel mogelijk kandidaten rechtstreeks gekozen te krijgen. Dat zou een boeiend neveneffect zijn van de hervorming van het kiesstelsel.

De kwaliteit van het overheidsoptreden staat centraal in de relatie tussen burger en overheid. De directe dienstverlening aan burgers door de overheid blijft nog al eens onder de maat. Terechte verwachtingen van burgers over de leefbaarheid op straat – vervuiling, veiligheid – over hun eigen omgeving dus, worden te vaak beschaamd. De nationale Ombudsman moet elk jaar constateren dat burgers lang op hun recht of zelfs maar op een antwoord op een brief of klacht moeten wachten. De arbeidsbemiddeling en het verstrekken van uitkeringen zijn in logge apparaten terecht gekomen.

De politiek dient er namens de burgers voor te zorgen dat de overheid en de diensten van de overheid de burger werkelijk ten dienste staan, met heldere solidariteit, met menselijke dienstverlening en met vanzelfsprekende handhaving van regels en normen. Dan kan er ook een vruchtbare wisselwerking ontstaan tussen de eigen verantwoordelijkheid van mensen en de taak van de overheid.

De politieke vernieuwing klopt ook aan de poort van de PvdA. Om de progressieve verwondering tot maatschappelijke verandering te laten leiden, moeten we mensen rond de gemaakte keuzes verzamelen. De PvdA is een brede partij, een volkspartij. Deze diversiteit, verscheidenheid in achterban, is een groot goed. De PvdA staat niet voor de keuze tussen kiezersgroepen, tussen mensen.

De keuze voor vernieuwing – dat is de echte keuze – is een keuze voor het samenbrengen van mensen en niet het uitsluiten. Het één hoeft in de politiek niet per se ten koste van het ander te gaan. De ene groep mensen mag niet tegen de andere groep afgezet worden. Ouderen hebben niet alleen behoefte aan respect en bescherming voor zichzelf. Zij wensen ook perspectieven voor hun kinderen en kleinkinderen. Jongeren komen niet alleen voor hun

eigen toekomst op, zij denken ook aan de leefomgeving van weer een nieuwe generatie. Jongeren willen een fatsoenlijke positie voor hun ouders.

Mensen zijn niet meer onder één noemer te vangen. De ene dag heb je een baan en een inkomen, de volgende dag kun je werkloos of arbeidsongeschikt zijn, en hopelijk omgekeerd. Mensen zitten niet in hokjes. Pas dus op voor het aanspreken van hokjes in de veronderstelling dat daar mensen in zitten. De PvdA werkt aan de samenhang in de samenleving, dezelfde samenhang die ook in ons eigen bestaan aanwezig is.

Profiel van de Partij van de Arbeid in de jaren negentig
Ik zou het voorgaande als volgt willen samenbrengen:

- De PvdA is een progressieve partij die duurzame welvaart, maatschappelijke rechtvaardigheid en een bereidheid tot politieke en bestuurlijke vernieuwing als uitgangspunten heeft.

Duurzame welvaart is de keuze voor de noodzakelijke ecologische ombouw van economie en samenleving. Rechtvaardigheid is het aanpakken van nieuwe ongelijkheden, het bestrijden van het recht van de sterkste, het waken voor de onmacht van de burger tegenover anonieme bureaucratieën.

De bereidheid tot vernieuwing komt voort uit de broodnodige verwondering over het bestaande.

- De PvdA kiest voor volwaardig burgerschap voor iedereen. Dus: het belang van het onderwijs, de nadruk op participatie via werk en voor als het nodig is een fatsoenlijke sociale zekerheid, het bevorderen van de eigenwaarde van mensen, het mogelijk maken van sociale en culturele participatie.

- De PvdA ziet beide kanten van de zaak: welvaart maken en sociale rechtvaardigheid; rechten en plichten voor burgers; mensen bescherming bieden en aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid; zorgen voor noodzakelijke en doelmatige collectieve voorzieningen en voor bestedingsvrijheid voor zelfstandige burgers.

- De PvdA maakt zich sterk voor de drie grote 'kwesities' van de moderne tijd, in historische volgorde: de liberale kwestie (burgerrechten en vrijheden), de sociale kwestie (welvaart en sociale rechtvaardigheid) en de ecologische kwestie.

- De PvdA doet dit als een internationaal georiënteerde partij die hecht aan de samenwerking met andere sociaal-democratische partijen in Europa en daarbuiten.

Het perspectief van groeiende Europese integratie is van groot belang in de oriëntatie van de PvdA. Tegelijk staan we kritisch tegenover technocratische tendensen in de Europese politiek.

— De PvdA is voor een eerherstel van de politiek. Via de politiek wordt vorm gegeven aan de samenleving, worden gezamenlijke keuzes gemaakt.

Het algemeen belang heeft voorrang boven deelbelangen en korte termijn-overwegingen. Van mensen mag ook iets terugverlangd worden: betrokkenheid bij de publieke zaak.

Meer politiek betekent niet meer overheid. Er is behoefte aan een kwalitatief betere overheid, gedecentraliseerd en met een betere dienstverlening aan de burger.

De PvdA hecht groot belang aan maatschappelijke organisaties en instituties. De PvdA waakt er ech-

ter voor de spreekbuis te zijn van losgezongen belangen.

— De PvdA wenst een open stijl van besturen en politiek bedrijven.

De ontwikkeling van de PvdA zal geen gemakkelijke zijn. Joop den Uyl zei het in december 1981 in *Vrij Nederland* als volgt: 'Er is duidelijk irritatie, bijna overal. ... De PvdA krijgt altijd ongenadig op zijn flicker. Als ze correcties aanbrengt in het stelsel van sociale zekerheid én als ze de solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden benadrukt ook. ... Het is een groot woord: de Partij van de Arbeid is een enorm idealistische partij en ze probeert toch met gewone mensen te werken. Ze wordt daarbij onophoudelijk in de rug aangevallen. En in de steek gelaten. Dan word ik ontzettend bitter. Waar gaat het mij om? Dat inderdaad de Partij van de Arbeid het onmogelijke probeert.'



Democratisering en ontwikkelings- samenwerking

In de nota-Pronk *Een wereld van verschil* wordt aan democratisering een belangrijke plaats toegekend: zij moet een expliciet criterium worden in de relatie met het ontwikkelingsland. In de nota is evenwel niet altijd duidelijk uitgewerkt hoe dit criterium in de praktijk gehanteerd moet worden. Vorig jaar stelde minister Pronk zich de vraag of het een nieuwe vorm van conditionaliteit inhield.² Zijn antwoord luidde 'ja en nee': in een beleidsdialoog op gelijke voet moet wederzijdse kritiek mogelijk zijn. Hij pleitte daar ook voor *good international governance*. Er bestaat nu een brede overeenstemming over dat *good governance* voor een belangrijk deel bestaat uit democratisering.³ In de nota is vervolgens gekozen voor een 'positieve benadering' van de problematiek van democratisering in ontwikkelingslanden.

Maar hoe ziet zo'n positieve benadering er precies uit? Democratisering en mensenrechten zijn geen kwesties die in de vorm van harde voorwaarden onderwerp van onderhandelingen kunnen zijn.⁴ Slechts in extreme gevallen zou men in de dialoog met autoritaire regeringsleiders kunnen dreigen met sancties, zoals het stopzetten van hulp. Een positieve benadering van deze politiek gevoelige problematiek houdt in dat in de ontwikkelingssamenwerking aansluiting wordt gezocht bij die krachten in ontwikkelingslanden die democratisering kunnen bevorderen.

Coöperaties

Op basis van een eerder verricht onderzoek naar het Tanzaniaanse beleid inzake de coöperaties, wil ik laten zien hoe een positieve benadering concreet gestalte zou kunnen krijgen. Het beleid ten aanzien van coöperaties is bij uitstek geschikt om inzicht te krijgen in de verhouding tussen staat en maatschappelijke groepen en in de problematiek van democratisering in de Afrikaanse landen. Coöperaties waren ten tijde van de onafhankelijkheid de meest ontwikkelde *civic institutions* in Afrikaanse landen. Zij vormden een belangrijk forum voor de boeren. De nieu-

we Afrikaanse staten gingen echter op grote schaal over tot interventie in de landbouw. Coöperaties werden semi-officiële staatsinstellingen voor de handel in landbouwgewassen. Maar dat gebeurde niet zonder tegenstand. Er vond een strijd plaats rond de coöpe-

raties die zich vaak verzetten tegen hun verlies aan autonomie. In Tanzania leidde dat in 1975-1976 tot de afschaffing van de coöperaties door de regering. In de jaren tachtig leek het tij enigszins gekeerd: de coöperaties werden in 1982 opnieuw ingevoerd.

De problematiek van de boerencoöperaties in Tanzania is nauw verbonden met de kwestie van democratisering. De belangrijkste beperking voor de ontwikkeling van een autonome en levensvatbare coöperatieve beweging lag in de jaren tachtig namelijk opnieuw bij de overheid, althans voorzover die overheid uitvoerder was van het partijbeleid. Na 1982 bevonden de nieuwe coöperaties zich in de greep van de partij en werden wederom semi-officiële instellingen. De coöperaties konden geen democratische instituties worden voor de boeren; zij werden van bovenaf gebruikt als instrumenten van een socialistisch dorpenbeleid.

Laat ik de bevindingen van het onderzoek over Tanzania in een zestal punten samenvatten⁵:

1. Het 'beleid' inzake coöperaties kan niet los worden gezien van de politieke instituties van de één-partijstaat. Het probleem van de inefficiëntie van coöperaties heeft vooral te maken met het gevoerde beleid.

2. De resultaten werden in hoge mate bepaald door de politieke doelstelling van de partij om de coöperaties te gebruiken als instrument voor socialisme in de dorpen. Daartoe moesten de in 1982 opnieuw in te stellen coöperaties multifunctioneel zijn. In een bepaald gebied mocht slechts één coöperatie gevestigd zijn. In 1985 bepaalde de partij dat coöperaties zoveel mogelijk slechts één dorp moesten omvatten. Radicale beleidsveranderingen waren mogelijk door het machtsmonopolie van de partij en het gebrek aan controlemogelijkheden voor het par-

ODA VAN CRANENBURGH

*Docent bij de vakgroep
politieke wetenschappen
van de Rijksuniversiteit Leiden¹*

lement en onafhankelijke belangengroepen.

3. Het officiële (partij)beleid was echter maar ten dele effectief. Er bestond een grote divergentie tussen het officiële beleid en de werkelijkheid in de regio's. Er is in feite geen sprake van een coherent centraal beleid, maar van een poging van bepaalde politieke actoren (de centrale leiding van de partij) een bepaald doel te bereiken. Die poging vindt plaats in een krachtenveld van actoren met verschillende doelstellingen en belangen: De coöperaties op verschillende niveau's, waarbij vooral de landelijke organisatie CUT, door haar band met de partij, zich onderscheidde van de coöperaties op het primaire en secundaire niveau; de ambtenaren in de staatsbureaucratie; partijfunctionarissen.

4. De uitkomsten van het politieke proces duiden erop dat coöperaties en ambtenaren in de staatsbureaucratie een bepaalde ruimte hadden om te pogen hun eigen doelstellingen te verwezenlijken, ondanks het officiële partijbeleid. De opvattingen van ambtenaren over levensvatbaarheid en functies van coöperaties verschilden vaak van die van de partijleiding. Hun medewerking met het officiële beleid was dan ook vaak slechts minimaal of nominaal ('holle coöperaties').

5. De ineffectiviteit van het officiële (partij)beleid heeft veel te maken met de gebrekkige bestuurlijke capaciteit van de staatsbureaucratie en de geringe feitelijke macht van de partij. De paradoxale conclusie dient zich aan dat deze gebreken, gegeven de politieke doelstellingen van de partij, eigenlijk een zegen zijn.

6. Resultaat is evenwel een toenemende kloof tussen het politiek-bestuurlijke centrum en de boeren: een patstelling. Een optimale mobilisering van de aanwezige materiële en menselijke middelen voor ontwikkeling is niet mogelijk.

Een strategie voor de coöperaties

Welke implicaties hebben de conclusies over het Tanzaniaanse beleid inzake de coöperaties voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking? Ik wil het antwoord op deze vraag in de context plaatsen van de problematiek van democratisering.

De suggesties betreffen mogelijke vormen van samenwerking, voorzover die vanuit het donorland

worden geformuleerd. Uiteindelijk dient de precieze inhoud van het beleid gestalte te krijgen binnen een gedemocratiseerde beleidsdialoog, zoals ik hier na zal betogen.

Ten aanzien van de coöperaties kan men twee benaderingen onderscheiden:

1. Radicale stopzetting van de bilaterale hulp aan of via de officiële coöperaties: het 'negatieve sanctie' model. Wel zou samenwerking met informele coöperaties kunnen plaatsvinden via het particuliere kanaal.

2. Een poging om binnen het kader van de officiële hulp bij te dragen aan de ontwikkeling van een autonome en levensvatbare coöperatieve beweging: de 'positieve benadering', analoog aan de benadering die in de nota *Een wereld van verschil* is gekozen ten aanzien van de mensenrechten.

Het negatieve sanctiemodel

De aantrekkingskracht van deze benadering ligt in haar duidelijkheid. Met de officiële coöperaties wordt dermate gerommeld 'van bovenaf' dat wij er ons van distantiëren. Wij kiezen dan voor samenwerking met groepen aan de basis, via het non-gouvernementele kanaal. Deze benadering lijkt tevens aan te sluiten bij de nu gepropageerde visie over ontwikkeling 'van onderaf' en bij het idee van het versterken van *countervailing powers* tegenover de staat. De Noren hebben recentelijk de bilaterale samenwerking met coöperaties stopgezet na grote teleurstellingen over de samenwerking binnen het officiële kader.

Toch zijn er volgens mij juist nu argumenten die pleiten tegen deze benadering. Alhoewel de invloed van donoren op de binnenlandse beleidsvorming is, lijkt de politieke situatie in Tanzania nu voldoende in beweging om te verwachten dat er wijzigingen in het beleid en in het proces van beleidsvorming zullen optreden. In Tanzania wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe wet op de coöperaties. Door recente nieuwe benoemingen zijn een aantal critici van het gevoerde beleid beland in de ambtelijke top. Ondanks de autoritaire wijze van beleidsvorming tot nog toe moet men het politiek-bestuurlijke complex in Tanzania niet als een monolithisch geheel zien. Binnen het krachtenveld van politieke

1. Dit artikel is de bewerking van een lezing gehouden op het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking op 21 maart jl. De daar gevoerde discussie gaf mij aanleiding tot een nadere uitwerking en enkele kleine wijzigingen.

2. De toespraak voor de Second UN

Conference on Least Developed Countries, 7 december 1990, in: *Towards a system of responsible global governance for development*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1991.

3. Zie, bij voorbeeld, het *Arusha Charter on Popular Participation*.

4. Zie ook het commentaar op de nota *Een wereld van verschil* van de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking.

5. Zie O. van Cranenburgh: *The widening gyre: policy towards cooperatives in the Tanzanian one-party state*, Delft: Eburon, 1990.

actoren bestaan bewegingen die een tegenwicht kunnen bieden tegen de centrale partijleiding. Coöperaties willen zich losweken van de partij. Parlementariërs oefenen kritiek uit op het beleid. In gederen van de staatsbureaucratie wil men af van een overmatige sturing van coöperaties van bovenaf. De nieuwe wet die nu in voorbereiding is, belooft een beleid dat in overeenstemming is met de internationale criteria voor coöperaties. Met de negatieve sanctie-benadering zou men een kans voorbij laten gaan om als donor die krachten te ondersteunen die het beleid ten aanzien van coöperaties in een andere richting willen sturen en die in het algemeen voor democratisering werken.

In de tweede plaats getuigt een benadering waarin de officiële hulp wordt stopgezet en particuliere hulp wordt geboden aan groepen aan de basis, van een te simpele visie op de problematiek van staat en maatschappij in Afrikaanse landen. Zij vertegenwoordigt wat ik noem het 'weegschaalmodel' van de problematiek van staat en maatschappij. In een autoritaire staat is het schaalteje 'staat' te zwaar, dus verzwaren wij het schaalteje 'maatschappij' om de twee weer in evenwicht te brengen. In die visie worden staat en maatschappij te sterk van elkaar gescheiden. Democratisering heeft juist betrekking op de wijze waarop staat en maatschappij in elkaar grijpen. Met andere woorden: met democratisering wordt een zodanige inrichting van politieke instituties beoogt, dat maatschappelijke groepen aan hun trekken kunnen komen. Binnen het negatieve sanctiemodel wordt deze problematiek ter zijde geschoven.

De positieve benadering

Bij een positieve benadering in de context van een gedemocratiseerde beleidsdialoog wordt wel een bijdrage geleverd aan de democratisering binnen politieke instituties. Een positieve benadering past in het politieke klimaat van Tanzania in de jaren negentig, waarin allerlei krachten ijveren voor democratisering en voor autonomie van belangengroepen ten opzichte van de partij. Deze benadering zou inhouden dat men aanknopingspunten zoekt bij die krachten binnen de Tanzaniaanse samenleving die kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een autonome en levensvatbare coöperatieve beweging in Tanzania. Er zijn twee sporen voor samenwerking: samen-

werking met of aangaande de officiële coöperaties en samenwerking met informele coöperaties.

Het eerste spoor heeft betrekking op de ondersteuning van beleidsprocessen binnen het ministerie dat is belast met de coöperaties. Paradoxaal genoeg dient deze ondersteuning juist gericht te zijn op een beperking van het beleid. Het beleid zou dan slechts een optimaal juridisch kader regelen en tot doel hebben dat coöperaties werkelijk vrijwillig worden aangegaan en levensvatbaar zijn. Dat houdt in dat de wet geen enge opvatting moet bevatten over de doeleinden en functies van de coöperaties. Of een coöperatie levensvatbaar is, is aan de leden om te beslissen. Op den duur zou dit leiden tot een wijziging en vermindering van de taken van het gehele apparaat van *Cooperative Development Officers*⁶, die nu weer vallen onder het ministerie van Landbouw.⁷ Immers, voornaamste element van officiële regeling betreft dan de rechtspersoonlijkheid en de bescherming van rechten. Die advisering over het juridisch kader van coöperaties past overigens het beste in multilateraal verband.

Tevens zou samenwerking met de coöperaties zelf (directe financiering) overwogen kunnen worden. De partners zouden gezocht moeten worden op het primaire en secundaire (districts- en regionale) niveau, terwijl terughoudendheid geboden is ten aanzien van de nationale organisatie CUT, die een vleugel van de partij is. Maar ook op het primaire en secundaire niveau bestaan grote verschillen in efficiëntie en levensvatbaarheid. Deze samenwerking zou selectief moeten zijn. Een vorm van samenwerking zou de distributie kunnen (blijven) betreffen van veelgevraagde consumptiegoederen via de coöperaties (zogenaamde *incentive goods*).⁸ Trainingsprogramma's ter verhoging van management- en boekhoudkundige deskundigheid binnen de coöperaties verdienen een hoge prioriteit.

Financiële controle van coöperaties blijft een noodzaak. Zij wordt verricht door de *National Cooperative Audit Corporation*. Er is een nijpend gebrek aan inspecteurs terzake. Trainingsprogramma's en financiële ondersteuning voor dit doel zijn gewenst.

Het tweede spoor heeft betrekking op de informele coöperaties, op samenwerking met informele groepen die buiten het officiële netwerk worden gevormd om een specifieke functie te vervullen (bij

6. Ambtenaren die op regionaal niveau belast zijn met het beleid ten aanzien van coöperaties.

7. De verschuiving van coöperaties van het *Ministry of Local Government* naar het *Ministry of Agriculture* in 1990 moet mijns inziens worden gezien als een

positieve ontwikkeling die een beperktere opvatting over de functie van coöperaties vertegenwoordigt.

8. In sommige gebieden bestaat een grote vraag naar fietsen. Er is geld om ze te kopen, maar ze moeten er wel zijn.

voorbeeld door vrouwen of ambachtslieden op het platteland). Zulke groepen hebben vaak geen of weinig toegang tot krediet en kapitaal. In sommige gevallen kan hun bestaansrecht zelfs onzeker zijn. Hier bestaat een direct verband met de problematiek van de klassieke mensenrechten, zoals de vrijheid van organisatie. De samenwerking met informele coöperaties kan het beste vorm krijgen via het particuliere kanaal. De non-gouvernementele organisaties beschikken over een netwerk van contacten om dergelijke groepen te bereiken. Behoeften en prioriteiten zullen sterk afhangen van de lokale situatie.

Beide sporen van samenwerking houden in dat de donor direct aansluiting zoekt bij die krachten in de maatschappij die kunnen bijdragen aan een autonome en levensvatbare coöperatieve beweging. De *bilaterale* samenwerking draagt bij aan de institutionele ontwikkeling van de officiële coöperaties tot autonome instellingen. De coöperaties kunnen zo uitgroeien tot een werkelijk forum, waar boeren kunnen opkomen voor hun belangen. Samenwerking met de staatsbureaucratie is gericht op de ontwikkeling van een optimale beleidscontext voor de coöperaties. De richtlijn voor het beleid is dan om juridische bescherming te bieden in plaats van sturing van bovenaf. *Informeel* groepen aan de basis worden gesteund via het particuliere kanaal. Indien deze benadering succesvol is, zal het onderscheid tussen de officiële en de informele coöperaties op den duur logischerwijze vervagen, en daarmee wellicht de reden voor een twee sporen-beleid.

De bevindingen van het Tanzaniaanse onderzoek wijzen erop dat veranderingen in het beleid ten aanzien van de coöperaties wenselijk zijn. Ook de autoritaire wijze van beleidsvorming is aan hervorming toe. Niet alleen de kritische buitenstaander zal dit concluderen, ook in Tanzania zelf gaan vele stemmen op om de sturing van bovenaf te beperken en de coöperaties los te weken van de partij.

De vraag is hoe Nederland, als donor, kan bevorderen dat belangen adequater worden vertegenwoordigd en dat het beleidsproces wordt gedemocratiseerd. Nederland kan in de te voeren beleidsdialoog pogen de Tanzaniaanse regering aan te sporen die stap te zetten. In de nota-Pronk worden hoge verwachtingen gekoesterd van die beleidsdialoog met de regeringen van ontwikkelingslanden. Het is echter de vraag of die dialoog in zijn huidige vorm

wel resultaten zal boeken. Nederland kan veel meer doen, en de daad bij het woord voegen als het gaat om de noodzaak van participatie van de bevolking in ontwikkelingslanden. De beleidsdialoog zelf kan gedemocratiseerd worden. Op die wijze kan een donor als Nederland zelf bijdragen aan *good international governance*.

Een gedemocratiseerde beleidsdialoog

Eerder heb ik betoogd dat een beleidsdialoog tussen het donorland en de regering van het ontvangende land, welke volgens de nota zo'n belangrijke rol moet gaan spelen, wel eens af zou kunnen leiden van de interne dialoog in ontwikkelingslanden.⁹ Die interne dialoog is echter noodzakelijk om de patstelling te doorbreken tussen de Tanzaniaanse partijstaat en de maatschappelijke groepen die met het beleid te maken krijgen – vooral de boeren. De dialoog van regering tot regering garandeert niet dat een terugkoppeling plaatsvindt en een draagvlak voor het beleid ontstaat. De meeste initiatieven voor ontwikkelingssamenwerking zijn afkomstig van de ministeries van de ontvangende landen. Voor het donorland geldt overigens ook dat de formulering van een ambitieus beleidsprogramma op gespannen voet staat met het eveneens voorgestane streven naar ontwikkeling 'van onderaf'.

Die spanning kan echter worden opgelost. Om aan te sluiten bij de prioriteiten 'van onderaf' zou men vertegenwoordigers van de Tanzaniaanse boerenbevolking rechtstreeks kunnen gaan betrekken bij het beleidsoverleg inzake ontwikkelingssamenwerking. Dit voorstel betreft derhalve een verandering in de *procedures* van beleidsformulering in democratische richting, in plaats van een *inhoudelijke* invulling van beleid. Momenteel worden direct belanghebbenden wel eens op een *ad hoc* basis betrokken bij de evaluatie van programma's (bijvoorbeeld in de *annual review meetings*), maar er is geen sprake van een reguliere deelname aan de formulering van beleid in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

Indien men die deelname, in de context van de bestaande politieke instituties, wil verhogen, zou men aansluiting kunnen zoeken bij die politieke actoren die het meest rechtstreeks in contact staan met de plattelandsbevolking: de leden van het parlement. Ik wil voorstellen dat een commissie van Afrikaanse *parlementariërs* in het reguliere beleidsoverleg wordt betrokken. Zij beschikken namelijk over relevante lokale informatie en kunnen visies op ontwik-

9. Spanning in ambitieus beleidsprogramma van Pronk: Hoeveel ruimte laten?, *Internationale Spectator*, december 1990.

keling in het beleidsproces kanaliseren.¹⁰ Niet alleen de formulering van het beleid, maar ook de terugkoppeling van de beleidsresultaten zou in een gedemocratiseerde beleidsdialoog thuishoren. Nederland heeft in Tanzania al een stap gezet in de richting van een betere communicatie met parlementariërs: rapportages over het districtenprogramma worden naar de districtsparlementariërs gestuurd. Mijn voorstel gaat evenwel verder en beoogt parlementariërs te betrekken bij het reguliere beleidsoverleg.

Waarom parlementariërs? Fungeert het parlement in Afrikaanse één-partijstaten niet als een *rubber stamp*, en wordt het niet geheel gedomineerd door de partij? In het Tanzaniaanse geval – en er zijn parallellen met andere Afrikaanse één-partijstaten – bezit het parlement inderdaad weinig macht als het gaat om beïnvloeding van het beleid. Ook moeten de parlementariërs zich houden aan de partijlijn – zij zijn geselecteerd door de partij. Toch blijkt uit mijn onderzoek dat parlementariërs zich in de praktijk vaak distantiëren van het partijbeleid – al worden sommige zaken voorzichtig uitgedrukt. Van alle politieke actoren staan zij in de meest rechtstreekse verbinding met de boerenbevolking in de districten. Bij ontevredenheid worden zij veelvuldig weggestemd. Zij hebben inzicht in lokale behoeften. Door parlementariërs te betrekken bij het beleidsoverleg, wordt mogelijk gemaakt dat prioriteiten 'van onderaf' rechtstreeks aan de donor kenbaar worden gemaakt.

Een gunstig effect van de door mij voorgestelde procedure kan zijn dat het parlement als institutie tegenover de regering wordt versterkt – een wens die in veel Afrikaanse landen leeft. Er wordt namelijk ingespeeld op de krachten die een herstel van de politieke invloed van het parlement beogen. Indien parlementariërs als volwaardige partners deelnemen aan de dialoog, wordt tevens bijgedragen aan de vergroting van de kennis van en het inzicht in ontwikkelingsprocessen. De *input* van Afrikaanse zijde zou eveneens nopen tot aanpassing van complexe en ondoorzichtige procedures.

Ook wordt op deze wijze een begin gemaakt met de bestrijding van het donorcentrisme en de gebrekkige donorcoördinatie.¹¹ Het beleid wordt dan im-

mers geformuleerd in het ontvangende land, in directe samenspraak met de bevolking. Tegenwoordig heeft het Nederlandse parlement een grote invloed op de formulering van het beleid. Daardoor bestaat het gevaar dat dat beleid in de eerste plaats een afspiegeling gaat vormen van de in Nederland heersende ideeën over de ontwikkelingsproblematiek. De rol van het Nederlandse parlement zou beperkt kunnen blijven tot een globale goedkeuring vooraf en controle achteraf. Bij de precieze concretisering van het beleid zijn het niet de prioriteiten in de Nederlandse samenleving die voorop moeten staan, maar de prioriteiten in de ontwikkelingslanden zelf. Het is overigens ook denkbaar dat het Nederlandse parlement in internationale fora aansluiting zoekt bij Afrikaanse parlementariërs om de prioriteiten die daar leven een centrale plaats toe te kennen in de politieke besluitvorming hier.

Als kritiek op deze benadering zou men zich kunnen afvragen wie wij zijn om de Tanzaniaanse regering te vragen parlementariërs te betrekken in het overleg. Dat is toch een binnenlandse politieke aangelegenheid? Past dat wel in het kader van de officiële samenwerking (van regering tot regering)? Die kritiek kan echter worden weerlegd. Zij komt voor een deel voort uit het argument dat de Afrikaanse landen soeverein zijn. Dat argument is inmiddels achterhaald. Er is weinig over van soevereiniteit in een interdependente wereld. De ontwikkelingssamenwerking vormt overigens op zichzelf al een inbreuk op die soevereiniteit. Donors zijn al lang bezig met pogingen het beleid in ontwikkelingslanden te beïnvloeden. Een goed voorbeeld is de Nederlandse eis van privatisering bij de rehabilitatie van de suikerindustrie in Tanzania. In de beleidsdialoog moet nu ook de mensenrechtensituatie aan de orde worden gesteld. De mensenrechtenorganisaties in Afrikaanse landen zullen dat een goede zaak vinden. Zo sluit dit voorstel ook direct aan bij de wens die in Tanzania in brede kring leeft om het parlement te versterken ten opzichte van de regering; in die zin is het niet opnieuw een voorbeeld van 'westerse import'. Ten slotte, ook al is de bilaterale samenwerking per definitie intergouvernementeel, dat sluit niet uit dat de democratische controle op het beleid

10. Om te bevorderen dat visies op de kwaliteit van de hulp naar voren worden gebracht, stel ik met nadruk een vaste commissie van parlementsleden voor. De inschakeling van alleen direct betrokken districtsvertegenwoordigers brengt namelijk het gevaar met zich mee dat de kwantiteit van de hulp aan een specifiek district inzet van

de electorale strijd zou worden.

11. In het advies *Bestuurs- en managementcapaciteit in Sub-Sahara Afrika* (1989) van de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) benadrukt de NAR deze problemen rond de ontwikkelingssamenwerking.

versterkt wordt. Momenteel zitten vertegenwoordigers van het DGIS rond de tafel met een stoet van ambtenaren van verschillende ministeries en een staf van *parastats* (semi-onafhankelijke staatsbedrijven). Met name de *parastats* vormen het grote obstakel voor een goed ontwikkelingsbeleid – het zijn de boeren die voor de kosten van de inefficiënte *parastats* moeten opdraaien.

In het kader van een gedemocratiseerde beleidsdialoog kan de inhoud van het ontwikkelingsbeleid beter worden afgestemd op de prioriteiten van de Afrikaanse boerenbevolking. De officiële samenwerking wordt volgens dit voorstel bovendien gedemocratiseerd door parlementariërs te laten deelnemen aan het beleidsoverleg. In geval van directe financiering van coöperaties zouden programma's in samenspraak met de partners geformuleerd moeten worden.

Het hier geschetste scenario voor Tanzania heeft zeker ook waarde voor andere Afrikaanse landen. Er zijn vergelijkbare ontwikkelingen gaande in andere Afrikaanse één-partijstaten. De wens om het parlement een grotere rol in de beleidsvorming te geven en om de dominantie van de eenheidspartij en het nauw met de partij verbonden bestuur te verminde-

ren, leeft ook elders. In de andere Oostafrikaanse staten hebben de coöperaties een vergelijkbaar lot ondergaan: vergaande sturing van bovenaf resulteerde in semi-officiële instituten die hun nut voor de boeren hebben verloren. Coöperaties kunnen echter een belangrijk forum zijn voor boeren en een macht vormen die tegenwicht kan bieden aan de staat. Zij kunnen een belangrijke rol spelen in de democratisering.

Deze uitwerking van een strategie op basis van het Tanzaniaanse geval laat zien dat ontwikkelingssamenwerking kan bijdragen aan democratiseringsprocessen in ontwikkelingslanden. En dat kan zij niet alleen door versterking van informele groepen aan de basis via non-gouvernementele organisaties, maar tevens door een democratisering van de officiële bilaterale samenwerking. De beleidsdialoog tussen donorland en ontvangend land kan een voorbeeld worden van *good international governance*. Een gedemocratiseerde beleidsdialoog kan *spill-over*-effecten teweegbrengen in het proces van politieke besluitvorming binnen de Afrikaanse landen. Hij zou aansluiten bij krachten die de democratisering bevorderen. Op deze wijze kan de donor een bijdrage leveren aan een doorbraak in de patstelling tussen Afrikaanse boeren en de staat.

Nieuwe vergezichten voor de sociaal- democratie

PAUL DE BEER

*Econoom, medewerker van
de Wiardi Beckman Stichting*

Nu alom de ondergang van het communisme wordt bejubeld en de zegeningen van de vrije-markteconomie worden bezongen, lijkt er weinig ruimte meer te zijn voor een sociaal-democratische visie op de gewenste ontwikkeling van de samenleving. Steeds vaker valt dan ook te beluisteren dat er geen toekomst meer is voor 'beginselpartijen'. De herleving van de idee van een Progressieve Volkspartij geeft daar misschien wel het duidelijkst uiting aan.

Hoe de discussie daarover zich ook verder ontwikkelt, nu al lijkt de overheersende opvatting in de Partij van de Arbeid te zijn, dat het geen zin meer heeft om een politieke stellingname te baseren op een langetermijn-perspectief op een betere samenleving. Utopieën zijn taboe, ja zelfs gevaarlijk¹, over idealen wordt nauwelijks meer gesproken, het gaat nog slechts om kleine concrete stapjes in de goede richting. Steeds minder lijkt het daarbij echter te gaan om stapjes vooruit, steeds meer om behoud van verworvenheden die verloren dreigen te gaan, of onder de vorige kabinetten al verloren zijn gegaan. De koppeling tussen lonen en uitkeringen en het werkgelegenheidsbeleid zijn daar voorbeelden van. Zelfs het milieubeleid, het meest 'vernieuwende' element in het PvdA-beleid, is in wezen conservatief van aard, want gericht op het voorkomen van verdere aantasting van onze leefomgeving en op behoud van de mogelijkheden van verdere economische groei. Een nieuwe visie op de gewenste organisatie en inrichting van de toekomstige maatschappij ligt er zeker niet aan ten grondslag.

Er valt iets voor te zeggen, dat de crisis waarin veel sociaal-democratische partijen zich bevinden in belangrijke mate een gevolg is van het ontbreken van een inspirerende eigen visie op de ontwikkeling van de samenleving. Een visie die méér is dan een variant op de overheersende 'liberale' opvatting waarin de markt het centrale coördinerende mechanisme op sociaal-economisch terrein is en aan de overheid ten hoogste een beperkte corrigerende en voorwaardenscheppende rol is voorbehouden.

Er is dan ook moed voor nodig – of moet ik zeggen: overmoed – om die markt aan te wijzen als schuldige voor het armoede- en milieuprobleem of een warm pleidooi te houden voor een geleidelijke overgang naar een communistische samenleving waarin het 'rijk van de vrijheid' verwezen-

lijkt zou kunnen worden. Toch is het eerste de boodschap van het proefschrift *Armoede of soberheid*² waarop Raf Janssen in juni 1990 promoveerde, terwijl het tweede centraal staat in het proefschrift *Between exploitation and communism*³ dat Robert J. van der Veen in februari van dit jaar verdedigde.

De wijze waarop zij hun alternatief ontwikkelen verschilt overigens hemelsbreed van karakter. Terwijl Janssen zich laat kennen als een bevlogen idealist, maar ook enigszins als een pessimist, benadert Van der Veen zijn onderwerp als een koele analyticus met niettemin een optimistische boodschap. Soms staan beide auteurs lijnrecht tegenover elkaar, zoals bij hun beoordeling van het marktmechanisme. Maar opvallend is hoe zij, vanuit geheel verschillende posities vertrekkend, elkaar uiteindelijk toch dicht naderen in hun pleidooi voor een samenleving waarin dankzij een basisinkomen de rol van betaalde arbeid vergaand is teruggedrongen. Bij Janssen vloeit dit voort uit de wens om de schadelijke gevolgen van de markteconomie voor het milieu te bestrijden, bij Van der Veen is het veeleer het resultaat van een positieve keuze voor meer vrije tijd boven betaalde arbeid.

Geen van beide auteurs pretendeert overigens een sociaal-democratische visie te ontwikkelen. Integendeel, beiden bekritisieren juist – soms expliciet, vaker impliciet – de traditionele socialistische of sociaal-democratische aanpak van maatschappelijke problemen. Niettemin wil ik in dit artikel nagaan in hoeverre beide proefschriften voor sociaal-democraten aanknopingspunten bieden om een eigen toekomstvisie te ontwikkelen. Ik zal daarbij in hoofdzaak Van der Veen volgen, die de meest systematische en onderbouwde gedachtengang van de twee geeft. Waar Janssen een duidelijk contrasterende

opvatting verkondigt of een nuttige aanvulling op het boek van Van der Veen biedt, zal ik ook *Armoede of soberheid* in de beschouwing betrekken.

Communistisch grondbeginsel

Between exploitation and communism kan misschien het beste worden gekarakteriseerd als een oorspronkelijke en verrassende poging om het gedachtengoed van twee zeer verschillende politieke filosofen, Karl Marx en John Rawls, met elkaar te verzoenen. Als uitgangspunt voor Van der Veens proefschrift dient de opvatting van Marx, dat in de communistische samenleving sprake moet zijn van de 'volledige en vrije ontwikkeling van ieder individu'. Van der Veen vraagt zich af, of op basis van dit grondbeginsel van het communisme een consistente theorie van sociale rechtvaardigheid kan worden geconstrueerd.

Voor de goede orde moet worden opgemerkt, dat Van der Veens interpretatie van Marx verre van orthodox is. Over de vraag of hier van een legitieme interpretatie sprake is, wil ik mij niet uitlaten. Ik zal mij slechts afvragen in hoeverre Van der Veens visie op sociale rechtvaardigheid ook voor hedendaagse sociaal-democraten een inspiratiebron kan zijn.

Om te beginnen moet dan worden nagegaan of het hierboven geformuleerde 'communistische grondbeginsel' ook voor sociaal-democraten die zich niet op Marx beroepen als vertrekpunt kan dienen. Het is jammer, dat Van der Veen geen poging doet om het principe zelf met argumenten te verdedigen.

Nu is dit ook een moeilijke opgave als het om grondbeginselen gaat. Immers, bij ieder argument dat er voor wordt gegeven kan men doorvragen naar de grondslag dáárvan. Uiteindelijk zal men zich ofwel moeten beroepen op de 'evidentie' of 'noodzakelijkheid' van een principe (dat door God of de menselijke natuur wordt voorgeschreven), ofwel moeten erkennen dat er sprake is van een subjectieve stellingname.

Voor een politieke partij is het minder bezwaarlijk om haar fundamentele uitgangspunten niet te beargumenteren. Zij claimt doorgaans immers niet de 'Absolute Waarheid' in pacht te hebben, maar een politiek en dus per definitie subjectief standpunt te verkondigen. De vraag is nu, of het 'communistische grondbeginsel' in overeenstemming is met de

sociaal-democratische beginselen. Nu is deze vraag makkelijker gesteld dan beantwoord, want niet alleen is het niet zonder meer duidelijk wat die sociaal-democratische beginselen zijn (misschien is de sociaal-democratie dáár nu juist naar op zoek), maar bovendien is het beginsel 'volledige en vrije ontwikkeling van ieder individu' rijkelijk vaag. Er zit een element van vrijheid in, terwijl men er (althans volgens Van der Veen) ook een aspect van gelijkheid in kan zien. Dat zijn in ieder geval begrippen die sociaal-democraten graag in de mond nemen, maar, zo moet gezegd, veel liberalen evenzeer.

Laten we daarom Van der Veen maar gewoon verder op zijn weg volgen en ons telkens bij zijn keuzen en interpretaties afvragen of deze in een sociaal-democratische visie passen.

Autonomie of zelfrealisatie?

'Vrije ontwikkeling is zelfrealisatie op basis van autonome keuze', zo omschrijft Van der Veen het kernbegrip van het communistische grondbeginsel kort maar krachtig (p.15). Tussen de elementen zelfrealisatie en autonomie bestaat echter een spanning, aangezien 'autonoom kiezende mensen zich niet noodzakelijkerwijze op het activistische ideaal van zelfrealisatie behoeven te oriënteren, maar even legitiem kunnen besluiten om andere opvattingen over het goede leven na te streven' (p.395). Zelfrealisatie verwijst namelijk naar activiteiten 'die meer zijn gericht op het realiseren van maatschappelijk gemaakte doeleinden dan op het verkrijgen van bevrediging, en die, teneinde te worden uitgevoerd, of goed te worden uitgevoerd, een uitdaging vormen voor de persoonlijke capaciteiten.' (P.18.) Simpel gezegd: zelfrealisatie betekent dat men zijn/haar levensvervulling vindt in, bij voorbeeld het verzorgen van een zieke buurvrouw of het werken aan een betere samenleving, terwijl een autonoom persoon ook zou kunnen besluiten om de hele dag uit het raam te staren.

Uiteindelijk gaat het bij de keuze tussen zelfrealisatie en autonomie om de vraag in hoeverre ieder mens in staat gesteld moet worden zijn eigen 'conceptie van het goede' te realiseren. Mag de overheid er een eigen conceptie van het goede op na houden en de burgers ertoe trachten te brengen zich in overeenstemming met deze opvatting te gedragen? Wan-

1. Vgl. P. Kalma, *Het socialisme op sterk water*, WBS, Deventer: Van Loghum Slaterus, z.j., hoofdstuk 2.

2. Utrecht: Commissie Oriënteringsdagen, 1990.

3. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1991.

neer een dergelijke paternalistische opvatting met dwang wordt opgelegd, is zij volgens Van der Veen zonder meer verwerpelijk en bovendien in strijd met het idee van zelfrealisatie, dat immers van een vrije keuze uitgaat. Dat mensen niet mogen worden gedwongen tot bepaalde handelingen, of het nu gaat om het belijden van een godsdienst, het volgen van een opleiding of het kiezen van een beroep (de militaire dienstplicht is een van de zeldzame uitzonderingen) lijkt in onze moderne liberale democratie ook een vrijwel algemeen aanvaarde opvatting. Niet-dwingend paternalisme, dat slechts erop is gericht om zelfrealiserende activiteiten met financiële prikkels te stimuleren en andere activiteiten te ontmoedigen, zonder een vrije keuze onmogelijk te maken, is echter in beginsel niet strijdig met de boven gegeven definitie van 'vrije ontwikkeling'.

Misschien kan het probleem het duidelijkst worden geïllustreerd met de concrete uitwerking die Van der Veen later in zijn betoog aan autonomie geeft, namelijk de vrijheid om te kiezen tussen inkomen en vrije tijd. In een opvatting van zelfrealisatie, die ook onder sociaal-democraten veel aanhang heeft, wordt arbeid als een belangrijk 'goed' gezien, zowel voor de samenleving als voor het individu zelf. Stelt men zelfrealisatie als element van een vrije ontwikkeling voorop, maar wijst men dwang in de vorm van een formele arbeidsplicht af, dan leidt dit al snel tot het soort sociale arrangementen als in onze verzorgingsstaat. Iedereen wordt geacht zelf door middel van betaalde arbeid in zijn/haar onderhoud te voorzien en alleen wanneer men daartoe niet in staat is heeft men recht op een sociale uitkering. Formeel is er sprake van een vrije keuze tussen arbeid en vrije tijd, maar materieel zijn de meeste mensen pas in staat van vrije tijd te genieten wanneer zij zich eerst door middel van betaalde arbeid van inkomen hebben (trachten te) voorzien.

Stelt men echter autonomie voorop, dan vereist dit, aldus Van der Veen, dat ieder ook feitelijk de mogelijkheid heeft om uitsluitend voor vrije tijd of onbetaalde arbeid te kiezen. De overheid zal deze keuzevrijheid moeten verzekeren door aan iedereen een onvoorwaardelijk basisinkomen uit te keren dat voldoende is om van te leven.

Dit is de opvatting die Van der Veen het meeste aanspreekt en die hij als uitgangspunt voor zijn verdere betoog neemt. Het meest overtuigende argument daarvoor geeft hij overigens pas aan het eind van zijn proefschrift als hij stelt 'dat een bloeiend individualisme, een rijke cultuur en een produktieve ontwikkeling, die volgens Marx het resultaat zouden moeten zijn van zelfrealisatie, uiteindelijk meer gediend zijn met een samenleving waarin de comple-

mentariteit van specifieke ideeën van het goede wordt erkend. (...) [S]pecifieke ideeën van het goede, en levenswijzen, verkrijgen een deel van hun betekenis doordat zij autonoom worden gekozen uit een veelheid aan mogelijkheden.' (pp. 188, 189.) De overheid zou dan ook als taak moeten hebben om deze pluriformiteit aan opvattingen over het 'goede' te bevorderen.

Dit is beslist een aantrekkelijke gedachte die, naar ik veronderstel, veel sociaal-democraten zal aanspreken. Maar vloeit hier logischerwijze uit voort, dat de overheid een basisinkomen zou moeten uitkeren? Het probleem is, dat niet zonder meer duidelijk is welke opvattingen over het goede door de overheid actief gestimuleerd dienen te worden. In de huidige maatschappij is het subsidiëren van pluriformiteit slechts op een beperkt aantal gebieden min of meer onomstreden: onderwijs, wetenschap, cultuur. Maar niemand zal ervoor willen pleiten, dat ook een willekeurige gril of liefhebberij door de overheid gesubsidieerd behoort te worden. Wie daaraan behoefte heeft – al beschouwt men het als essentieel voor het realiseren van een 'goed leven' – zal zelf voor de financiering moeten zorgdragen.

De vraag is nu welk belang binnen het streven naar maatschappelijke pluriformiteit moet worden toegekend aan een voorkeur voor vrije tijd. Is dit slechts een persoonlijke liefhebberij of een wezenlijk bestanddeel van een pluriforme samenleving? Van niet geringe betekenis daarbij is, dat het subsidiëren van keuzevrijheid ten aanzien van vrije tijd zeer kostbaar is: met het financieren van een volledig basisinkomen is al snel een derde van het nationaal inkomen gemoeid.

Van der Veen schetst een voor de hand liggend bezwaar hiertegen: door de invoering van een basisinkomen worden 'ijverige' mensen gedwongen de liefhebberij van 'luie' types te betalen. Hij brengt daar tegenin, dat het omgekeerde het geval zou zijn in een samenleving waarin al een basisinkomen bestaat en zou worden overwogen om dit te vervangen door ons huidige stelsel van sociale zekerheid. Dan zouden de 'luie' mensen moeten inleveren ten bate van de 'ijverigen'. Van der Veen concludeert dan ook, dat er geen 'neutrale' houding tegenover verschillende opvattingen over arbeid en vrije tijd mogelijk is.

Dat mag zo zijn, het neemt natuurlijk niet weg, dat we ons nu in een samenleving bevinden waarin geen basisinkomen bestaat. Wil men (zoals Van der Veen) langs democratische weg een basisinkomen invoeren dan zal men een meerderheid van de bevolking ervan moeten overtuigen, dat een vrije keuze tussen arbeid en vrije tijd zo'n belangrijk goed

is, dat daarvoor ook, nee *juist* van degenen die er geen prijs op stellen een aanzienlijke bijdrage mag worden gevraagd. Bij Van der Veen blijft vrije tijd echter een nogal abstract en 'leeg' begrip: het is simpelweg de tijd die overblijft nadat men betaalde arbeid heeft verricht. Waarom daaraan zoveel waarde moet worden gehecht dat het de invoering van een basisinkomen rechtvaardigt, maakt hij, mijns inziens, onvoldoende duidelijk.

Door voorstanders van een basisinkomen wordt in dit verband echter vaak gewezen op het maatschappelijke belang van onbetaalde activiteiten die mensen in hun 'vrije tijd' ontplooiën: vrijwilligerswerk, de verzorging van kinderen, en dergelijke. Simpel gesteld luidt de redenering, dat het nationaal inkomen dat jaarlijks wordt verdiend, niet alleen het resultaat is van de verrichte betaalde arbeid, maar ook van onbetaalde activiteiten. 'Hoewel dit aspect veelal wordt verwaarloosd of niet eens onderkend, steunt de huidige verzorgingsmaatschappij voor een niet onbelangrijk deel op de onbetaalde verzorgingsarbeid van huishoudens en andere samenlevingsverbanden' (p. 39), stelt Raf Janssen, die wel uitgebreid op de betekenis van onbetaalde arbeid ingaat. 'Huishoudelijke of verzorgende arbeid is dagelijkse productie voor menselijke behoeften, zij het dat deze niet is georiënteerd op het maken van winst. In hun zorg voor leven dragen vrouwen bij tot menselijke overleving op langere termijn.' (p. 123) Juist het feit dat dergelijke activiteiten zich onttrekken aan de door het winststreven gedomineerde geld-economie, waarin mens en milieu slechts als middel en niet als doel worden gezien, bepaalt in de ogen van Janssen in belangrijke mate hun waarde. Je kunt je echter afvragen of hij niet naar de andere kant doorslaat als hij stelt, dat het maatschappelijke belang van onbetaalde activiteiten dat van de traditionele loonarbeid overtreft. Dat kan wellicht voor sommige vormen van betaald en onbetaald werk gelden, in haar algemeenheid valt een dergelijke bewering moeilijk staande te houden. Zinniger lijkt het om er vanuit te gaan, dat betaalde en onbetaalde arbeid gelijkwaardig zijn. Deze vaststelling kan echter zowel tot een pleidooi voor een eerlijke verdeling van betaald en onbetaald werk leiden als tot een pleidooi voor een gegarandeerd basisinkomen. Zoals bekend is een meerderheid in de PvdA nog toe steeds tot de conclusie gekomen dat de eerste mogelijkheid de voorkeur verdient. Van der Veen en Janssen kiezen beiden voor een combinatie van

deze twee mogelijkheden, al ligt bij hen (en vooral bij Van der Veen) de meeste nadruk op het basisinkomen. Als een basisinkomen de wens oproept om korter te gaan werken of, beter nog, meer onbetaalde activiteiten te gaan verrichten, dan zal herverdeling van arbeid daar 'vanzelf' uit voort kunnen vloeien. Of dit effect daadwerkelijk mag worden verwacht staat echter nog te bezien.

Maximin

Een visie op een rechtvaardige samenleving waarin een vrije ontwikkeling centraal staat, dient ook een criterium te bevatten voor de verdeling daarvan over de burgers. Immers, de mogelijkheden voor een vrije ontwikkeling zullen niet vanzelf voor iedereen gelijk zijn. Van der Veen kiest hier voor het zogeheten *difference principle* van John Rawls.⁴ Dit principe houdt in, dat ongelijkheid alleen aanvaardbaar is zo lang deze in het voordeel is van degenen die het slechtste af zijn. De gedachte hierachter is, dat verschillen (in inkomen) nodig zijn om degenen met de meeste verdien capaciteiten te prikkelen zich in te spannen. De extra productie (welvaart) die hiervan het resultaat is kan dan mede worden aangewend om de positie van de minstbevoorrechtten te verbeteren.

Een bezwaar tegen dit principe van 'maximalisering van het minimum' (ook wel kortweg als 'maximin' aangeduid) is, dat ongelijkheid *op zichzelf* geen rol speelt. Dat betekent, dat dit criterium onder verschillende omstandigheden zowel tot zeer grote als tot te verwaarlozen kleine inkomensverschillen kan leiden, al naar gelang de meer bevoorrechtten zeer sterk of volstrekt niet op financiële prikkels reageren. Voor sociaal-democraten die grote inkomensongelijkheid als iets onrechtvaardigs beschouwen is een dergelijk criterium moeilijk te aanvaarden.

Niettemin stelt Van der Veen: 'het Rawlsiaanse *difference principle* [...] weerspiegelt de egalitaire houding van het Marxisme ten op zichte van sociaal-economische ongelijkheden' (p. 34).

Ter ondersteuning hiervan verwijst hij naar een eerder door hem geschreven artikel dat in het tweede deel van het proefschrift is opgenomen. In dit artikel uit 1978 beschouwde Van der Veen sociale rechtvaardigheid sterk vanuit het perspectief van de werknemer. Hij stelde toen, dat uitbuiting van de arbeiders niet (meer) in de eerste plaats is gelegen in hun (te) lage beloning, maar in 'de ongelijkheid in

4. *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.

de verdeling van creatief werk, werk dat de mogelijkheid biedt om menselijke capaciteiten te ontwikkelen en dat de horizon van autonome besluitvorming verbreedt' (h. 7, p. 458) Op grond daarvan concludeerde hij, dat de inkomensverdeling 'onderaan de lijst van verdelingsprioriteiten' zou moeten staan en dan ook naar behoren op basis van het maximin-criterium geregeld zou kunnen worden.

Op zichzelf is dit een plausibele redenering: in onze welvarende samenleving zijn inkomensverschillen boven een zekere grens (het sociaal minimum) ondergeschikt aan verschillen in de kwaliteit van arbeid. Sterke nadruk op de kwaliteit van arbeid past bij uitstek in een rechtvaardigheidsopvatting waarin de ontplooiingsmogelijkheden van de werknemer centraal staan; anders gezegd: in de interpretatie van vrije ontwikkeling als zelfrealisatie. Later heeft van der Veen echter afstand genomen van deze interpretatie en is zijn perspectief steeds meer verschoven van de 'werknemer' naar de 'burger'. Daarmee is evenwel tevens zijn rechtvaardiging van het maximin-criterium op de tocht komen te staan.

Overigens moet gezegd, dat het maximin-beginsel wel aansluit bij het inkomensbeleid dat de Partij van de Arbeid in de jaren tachtig voorstond. Dat was immers (en is nog steeds) sterk gericht op verbetering van de inkomenspositie van de minstbevoorechten. De PvdA pleitte ervoor om de minimuminkomens te verhogen door deze te koppelen aan de loonontwikkeling. Tegelijkertijd was zij huiverig voor verkleining van de inkomensverschillen, aangezien dat de werking van de arbeidsmarkt zou kunnen verstoren en uiteindelijk vooral de positie van de minst kansrijke groepen (langdurig werklozen, laag opgeleiden) zou kunnen aantasten.

Zo gezien heeft de PvdA in de praktijk de ideeën van Rawls al omhelsd. Het is echter de vraag of dit wel zo'n gelukkige keuze is geweest. De waarschuwingen dat de PvdA teveel een Partij van de Armoede dreigt te worden duiden daar al op. Mijns inziens is het probleem echter niet zozeer, dat de PvdA zich teveel gelegen heeft laten liggen aan de belangen van de 'minima' (terecht kan men zich afvragen: als de PvdA het niet doet, wie dan wel?), maar dat zij volledig uit het zicht verloren lijkt te hebben, dat er ook boven het minimumniveau in Nederland nog grote inkomensverschillen bestaan. Het valt dan ook te betreuren dat de ideeën over een

rechtvaardige inkomensverdeling die in de jaren zeventig onder het kabinet-Den Uyl zijn ontwikkeld, het nooit verder hebben gebracht dan de roemruchte 'Interimnota Inkomensbeleid' uit 1975.⁵ In navolging van Tinbergen⁶ werd daarin een beleid voorgesteld, dat inkomensverschillen aanvaardt voorzover die een compensatie bieden voor extra inspanningen of offers, maar zogenaamde niet-compenserende inkomensverschillen probeert tegen te gaan. Als uitgangspunt is een dergelijk criterium nog steeds heel aantrekkelijk en het is dan ook jammer, dat sindsdien nauwelijks serieuze pogingen zijn gedaan om op basis hiervan concrete beleidvoorstellen te ontwikkelen.

Alternatieve regimes

Zoals ik hierboven heb trachten aannemelijk te maken, zijn de prioriteit die Van der Veen aan autonomie toekent en zijn voorkeur voor Rawls' *difference principle* vanuit sociaal-democratisch oogpunt zeker niet vanzelfsprekend. Toch is het de moeite waard om de concrete uitwerking die hij aan deze uitgangspunten geeft in de vorm van een basisinkomen te vergelijken met meer 'orthodoxe' sociale arrangementen. In lijn met het voorgaande hanteert Van der Veen als criterium bij deze vergelijking de mate van reële vrijheid die alternatieve regimes garanderen. Onder 'reële vrijheid' verstaat hij dan de twee aspecten van autonomie, namelijk inkomen en vrije tijd, waar het in zijn rechtvaardigheidsopvatting om gaat, althans wanneer aan een aantal basisvrijheden (zoals politieke burgerrechten) is voldaan. Bij de vergelijking van twee regimes waarvan de ene meer inkomen en de andere meer vrije tijd verschaft doet zich dan wel de vraag voor welk aspect de doorslag moet geven. Van der Veen geeft er de voorkeur aan geen subjectieve afweging tussen beide aspecten te maken en stelt daarom voor in dat geval er vanuit te gaan, dat beide systemen gelijkwaardig zijn. Deze op het eerste gezicht terughoudende benadering heeft wel als consequentie, dat een systeem dat op een van beide aspecten hoog 'scoreert' al nauwelijks meer kan worden 'verslagen' door een ander systeem.

De concurrenten tegen wie Van der Veen het basisinkomen in het strijdperk laat treden, zijn een 'egalitair arbeidsregime' en twee varianten van een 'egalitair overdrachtsregime'. In het eerste regime zijn de netto-uurlonen van degenen met de minste

5. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 399, nrs. 1-2.

6. Zie bij voorbeeld zijn *Income differences: recent research*, Amsterdam/Oxford/New York: North Holland, 1975.

verdiencapaciteiten, in overeenstemming met de maximin-regel, door middel van subsidies en belastingen zo hoog mogelijk opgeschroefd. Omdat men onder een dergelijk regime altijd zal moeten werken om het sociaal minimum te verdienen, doet dit regime op het punt van vrije tijd vanzelfsprekend onder voor het basisinkomen. Dit gaat echter samen met een hogere minimum-loonvoet dan onder het basisinkomen-regime, zodat de minstbevoorrechten die bereid zijn te werken een hoger inkomen kunnen verwerven. Het gevolg is, dat geen eenduidige uitspraak kan worden gedaan over de prioriteit van beide regimes. Het zal echter duidelijk zijn, dat wie een groot gewicht toekent aan de *verdienmogelijkheden* van de minstbevoorrechten aan dit egalitaire arbeidsregime de voorkeur zal geven boven het basisinkomen-regime.

In de egalitaire overdrachtsregimes wordt de positie van de minstbevoorrechten verbeterd door middel van een uitkeringsstelsel. In de eerste variant wordt aan ieder van wie het inkomen onder een bepaald minimumniveau blijft een aanvullende uitkering toegekend. Op Rawlsiaanse wijze wordt dit minimuminkomen zo hoog mogelijk vastgesteld. Zou dit minimuminkomen op een hoger niveau kunnen worden gehandhaafd dan het basisinkomen, dan zou het daarvoor een serieuze bedreiging vormen. Zonder te werken zou men dan immers een hoger inkomen ontvangen dan onder het basisinkomen-regime. Volgens Van der Veen zal hiervan echter geen sprake zijn, omdat er in dit egalitaire overdrachtsregime een armoedeval ontstaat. Wie een aanvullende uitkering ontvangt en er iets bij gaat verdienen moet dit extraatje weer volledig inleveren. Dit zal zo ontmoedigend werken, dat het minimuminkomen nooit langdurig op een hoog niveau zal kunnen worden gehandhaafd. Bij het basisinkomen daarentegen is geen sprake van een armoedeval, aangezien men het basisinkomen blijft ontvangen als men een eigen inkomen verdient. Daarom verwacht Van der Veen dat op langere termijn het basisinkomen op een tenminste even hoog niveau zal kunnen worden gehandhaafd als het minimuminkomen in het alternatieve regime. Het basisinkomen heeft dus ook de tweede aanval afgeslagen.

Maar wordt hier niet te vroeg gejuicht? Van der Veen kijkt immers alleen naar de ontmoedigende werking (*disincentives*) van beide regimes voor degenen die een arbeidsinkomen onder het minimum hebben. Voor de financiële houdbaarheid van een uitkeringsstelsel is het echter vooral van belang hoeveel inkomen men langdurig kan overhevelen van degenen die niet op het stelsel zijn aangewezen naar degenen die dat wel zijn. Met andere woorden, het

gaat vooral om het ontmoedigende effect voor degenen die meer dan het minimum verdienen. Nu is een basisinkomen dat aan iedereen wordt uitgekeerd per definitie 'duurder' dan een aanvullende uitkering die een zelfde minimuminkomen garandeert. Een basisinkomen zal dan ook gepaard gaan met hogere heffingen en dus een lagere netto-loonvoet voor degenen met grotere verdien-capaciteiten en zal voor hen een sterker ontmoedigend effect hebben dan een aanvullende uitkering. Of de ontmoediging voor de bovenminimalen bij een basisinkomen sterker is dan de ontmoediging van de onderminimalen bij een aanvullende uitkering is moeilijk vast te stellen. Maar het is geenzins uitgesloten, dat met een aanvullende uitkering wel degelijk een hoger minimuminkomen kan worden gegarandeerd dan met een onvoorwaardelijk basisinkomen.

In de tweede variant van het egalitaire overdrachtsregime is de hoogte van de uitkering afhankelijk van iemands verdien-capaciteiten. Wie bij een maximale arbeidsinspanning een bepaald inkomensniveau niet kan halen heeft recht op een aanvullende uitkering tot dat niveau. In feite is een dergelijke uitkering een basisinkomen waarvan de hoogte afhankelijk is van de verdien-capaciteiten waarover iemand beschikt. Ze gaat dan ook niet gepaard met een armoedeval, maar, zo stelt Van der Veen, ze werkt wel ontmoedigend op de inspanningen die men zich getroost om een hogere verdien-capaciteit te verwerven, bijvoorbeeld door het volgen van onderwijs. Daardoor zal het ook onder dit regime niet mogelijk zijn op langere termijn een hoger minimuminkomen te garanderen dan onder het basisinkomen-regime. Ook in dit geval negeert Van der Veen echter de verschillen in ontmoediging van degenen met een grotere verdien-capaciteit die geen compenserende uitkering ontvangen. Als zij méér kunnen verdienen dan in geval van een basisinkomen en zich daardoor meer zullen inspannen, is het mogelijk, dat toch een hoger minimuminkomen kan worden gehandhaafd.

Een opmerkelijke overeenkomst tussen de alternatieve regimes die Van der Veen bekijkt, is dat daarin geen onderscheid wordt gemaakt naar de *oorzaak* van het feit dat iemand op een (aanvullende) uitkering aangewezen is. Voldoende voorwaarde is dat het inkomen uit arbeid lager is dan een bepaald minimum, ongeacht of men in staat zou zijn om bij een grotere inspanning meer te verdienen. Hierin sluit Van der Veen nauw aan bij Rawls, die alleen geïnteresseerd is in de sociaal-economische positie die mensen innemen en niet in de vraag in hoeverre ze dat aan hun eigen gedrag te danken of te wijten

hebben. Relevant is dus alleen of iemand een laag inkomen heeft en niet of dat het gevolg is van onvrijwillige werkloosheid of van een gebrek aan inspanning. Van der Veen verdedigt dit standpunt met het argument, dat het bijzonder moeilijk zou zijn om alleen verschillen te compenseren die het gevolg zijn van natuurlijke toevalsfactoren (aanleg, milieu e.d.) en niet die welke voortvloeien uit vrije keuzen (opleiding, beroepskeuze). Het zou een zeer gedetailleerde registratie en intensieve controle vergen, die de persoonlijke vrijheid ernstig zou aantasten.

Dat het niet mogelijk is om *alle* factoren die de maatschappelijke positie van iemand bepalen te scheiden in vrije keuzen en dwingende externe factoren, betekent echter nog niet dat een dergelijk onderscheid *in het geheel niet* kan worden gemaakt. In ieder geval is het onderscheid tussen vrijwillige en onvrijwillige werkloosheid (ook al kan het laatste mede het gevolg zijn van onverstandige keuzen in het verleden) in de praktijk heel wel hanteerbaar. Sterker: het is een wezenskenmerk van het bestaande stelsel van sociale zekerheid.

Vanzelfsprekend wordt dit stelsel op het punt van keuzevrijheid tussen arbeid en vrije tijd lager gewaardeerd dan een stelsel met een basisinkomen; de sollicitatieplicht is nu eenmaal strijdig met een dergelijke keuzevrijheid. Daar staat tegenover, dat door de sollicitatieplicht en andere voorwaarden het beroep op de sociale zekerheid geringer is dan anders het geval zou zijn. Met het bestaande stelsel kan wellicht dan ook een hoger sociaal minimumniveau worden gehandhaafd.

De conclusie die uit het bovenstaande volgt, ligt eigenlijk voor de hand. Tilt men het zwaarst aan de inkomenspositie van de minstbevoorrechtten, dan is een stelsel van *voorwaardelijke* uitkeringen het aangewezen instrument (waarbij naarmate de voorwaarden stringenter zijn, de uitkeringen waarschijnlijk hoger kunnen zijn). Hecht men het meest aan keuzevrijheid, dan verdient een onvoorwaardelijke uitkering, ofwel een basisinkomen, de voorkeur.

Door het principiële karakter van de discussie die in het verleden in de PvdA over het basisinkomen is gevoerd, leek het of slechts een keuze tussen deze twee uitersten mogelijk was. De huidige neiging om koste wat het kost de koppeling te handhaven en mede daarom de uitkeringsgerechtigden steeds meer de duimschroeven aan te draaien, vloeit daar logisch uit voort. Vindt men daarentegen beide aspecten, inkomen en keuzevrijheid, van belang, dan is ook een tussenweg denkbaar. Zo zou men kunnen overwegen om de uitkeringsniveaus niet te verhogen (lees: te ont koppelen) en ter compensatie daarvan de voorwaarden waaraan uitkeringsgerechtigden

moeten voldoen te verzachten, door bijvoorbeeld de sollicitatieplicht te versoepelen en de mogelijkheden voor bijverdiensten te verruimen. Tot nog toe zijn dergelijke alternatieven ten onrechte nooit serieus in overweging genomen.

In zekere zin suggereert Janssen wel een dergelijke benadering wanneer hij stelt, dat een basisinkomen wellicht minder hoog hoeft te zijn dan het huidige sociaal minimum. Immers, dankzij een basisinkomen kunnen mensen onbetaalde activiteiten ondernemen, kortweg als 'eigenarbeid' aangeduid, die goederen en diensten opleveren waarmee zij voor een deel in hun levensbehoeften kunnen voorzien. Hij gaat echter nog aanmerkelijk verder wanneer hij schetst hoe een informele economie zou kunnen opbloeien op basis van ruil en onderling dienstbetoon, die de rol van het geld in de samenleving sterk zou kunnen verminderen. Janssen lijkt daarbij echter wat te gemakkelijk aan te nemen, dat een op ruil gebaseerde economie zich spontaan zal ontwikkelen, zonder dat zich op een gegeven moment toch weer de behoefte aan een ruilmiddel (lees: geld) zal doen gevoelen. Bovendien is het niet denkbeeldig, dat ook in de informele economie de zwaksten, die op de formele arbeidsmarkt al geen kans maakten, onvoldoende aan bod zullen komen.

Op weg naar het 'rijk der vrijheid'?

De aspecten van Van der Veens rechtvaardige samenleving die we hierboven hebben besproken, zouden in beginsel in een ontwikkelde, welvarende maatschappij als de Nederlandse verwezenlijkt kunnen worden – althans als we er van uit mogen gaan, dat een basisinkomen op sociaal minimumniveau economisch haalbaar is. Van der Veen schetst echter ook een perspectief van een ontwikkeling op langere termijn, waarin het 'rijk der vrijheid' het 'rijk der noodzakelijkheid' geleidelijk zou verdringen. Daardoor zou het communistische ideaal 'van ieder naar vermogen, voor ieder naar behoeften' langzaam maar zeker realiteit kunnen worden. Maar is een dergelijke conflictloze samenleving, gekenmerkt door materiële overvloed en een volkomen 'vrije mens', dan niet een gevaarlijke utopie?

Van der Veen geeft van dit ideaal een opvallend 'nuchtere' interpretatie. Hij omschrijft het als de limiet-situatie waarin het basisinkomen beslag legt op het volledige nationale inkomen (afgezien van een fractie die benodigd is voor investeringen). Nu merkt hij onmiddellijk op, dat een dergelijke limiettoestand wel eens 'denkbeeldig' zou kunnen zijn, maar hij laat wel zien hoe een dergelijke situatie steeds dichter genaderd zou kunnen worden. Het gaat dan om de vraag onder welke voorwaarden het

aandeel van het basisinkomen in het nationaal inkomen steeds groter zou kunnen worden, zodat een steeds kleiner deel van het individuele inkomen afhankelijk is van de produktieve prestaties die iemand verricht.

Hiervoor moet een evenwicht worden gevonden tussen twee conflicterende doelstellingen. Aan de ene kant mag het basisinkomen niet zó hoog zijn, dat het ontmoedigende effect op de arbeidsinspanning het financiële draagvlak (dat immers gevormd wordt door betaalde arbeid) aantast. Aan de andere kant zou het deel van het nationaal inkomen dat wordt verdeeld als beloning voor betaald werk steeds kleiner moeten worden.

Beide doelstellingen zijn alleen tegelijkertijd te verwezenlijken als er sprake is van een structurele groei van de arbeidsproduktiviteit. Alleen dan is het immers mogelijk om met steeds minder arbeidsinspanning een even groot of groter nationaal inkomen voort te brengen. Of die produktiviteitsstijging het mogelijk maakt om het basisinkomenstaandeel steeds verder te laten stijgen hangt af van de reactie van het arbeidsaanbod op verschillende prikkels. Van der Veen veronderstelt, dat een hoger netto-loon extra arbeidsaanbod zal uitlokken, terwijl een hoger basisinkomen ontmoedigend op het arbeidsaanbod werkt. Als zowel het loon als het basisinkomen stijgen staat niet bij voorbaat vast hoe het arbeidsaanbod zal reageren. Om toch ervan verzekerd te zijn dat het basisinkomen-aandeel stijgt en tegelijkertijd te voorkomen dat er onvrijwillige werkloosheid ontstaat, zal het arbeidsaanbod moeten dalen. Gezien Van der Veens 'voorzichtige' veronderstellingen kan deze ontwikkeling alleen worden gega-randeerd in een situatie van nulgroei. Anders gezegd, hij kan alleen aantonen dat de geleidelijke overgang naar het 'rijk der vrijheid' mogelijk is, wanneer het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking constant is.

Deze verrassende conclusie is een rechtstreeks gevolg van de ongebruikelijke doelstelling die Van der Veen formuleert. Een van de meest gehoorde bezwaren tegen een basisinkomen is nu juist, dat het ontmoedigend werkt op de arbeidsinspanning: waarom zou je nog werken als je toch een inkomen krijgt!? Een basisinkomen zou daardoor leiden tot een vermindering van het arbeidsaanbod en schadelijk zijn voor de economische groei. Dit schrikbeeld dat veel tegenstanders van het basisinkomen schetsen doet Van der Veen nu in zijn tegendeel verkeren: dat is juist de bedoeling van een basisinkomen!

Heeft Van der Veen de tegenstanders van het basisinkomen hiermee nu een beslissende slag toegebracht? Dat zou wellicht zo zijn als de verschuiving

van het prestatie- naar het behoeftenbeginsel in de inkomensverdeling het hoogste doel zou zijn. Het is de vraag of dat ooit het geval zal zijn, zelfs in een zeer welvarende samenleving. Want bedenk, dat het teruglopen van het arbeidsaanbod in de wereld van Van der Veen niet het resultaat is van een veranderende voorkeur ten aanzien van arbeid en vrije tijd, maar in feite wordt afgedwongen, doordat betaalde arbeid steeds minder inkomen oplevert. Mensen gaan in zijn statische economie niet minder werken omdat ze zo'n behoefte hebben aan vrije tijd, maar omdat werken nauwelijks meer iets oplevert. Er is weinig reden om aan te nemen dat dit tot tevredenheid zou stemmen. Veeleer mag worden verwacht dat – niet voor het eerst in de geschiedenis! – de onvrede over een overheid die een te groot deel van het eerlijk verdiende inkomen afroemt in een opstand van de belastingbetalers zal uitmonden.

Ook Janssen schetst een perspectief waarin de economische groei een halt wordt toegeroepen en de onbetaalde eigenarbeid de betaalde loonarbeid steeds meer verdringt. Hij spreekt in dit verband van 'een positieve terugtocht uit de loonarbeidsmaatschappij' (p. 110). Deze 'terugtocht' komt bij hem echter niet zozeer voort uit een voorkeur voor meer vrije tijd, als wel uit de noodzaak van milieubehoud. Voortgezette economische groei gaat zijns inziens onvermijdelijk gepaard met een steeds verdere aantasting van de natuurlijke leefomgeving. Bovendien voorzien de produkten van de markteconomie niet in de 'werkelijke behoeften' van de mensen. Daarin verschilt hij principieel van mening met Van der Veen. Laatstgenoemde gaat er weliswaar vanuit, dat de formele arbeidsmarkt geleidelijk ineenschrompelt, maar dit gaat bij hem niet gepaard met een krimpande markteconomie. Het groeiende deel van het inkomen dat niet meer als arbeidsbeloning maar als basisinkomen wordt uitgekeerd, zal in beginsel op dezelfde wijze als voorheen 'op de markt' worden besteed. Bij Janssen daarentegen wordt niet alleen de betaalde arbeid, maar de gehele geldeconomie steeds verder teruggedrongen.

Hij bepleit een radicale breuk met het groeidenken en voorziet een samenleving die gebaseerd is op 'soberheid'. In die samenleving voorzien mensen voor een groot deel in hun behoeften door middel van eigenarbeid in een kleinschalige, milieuvriendelijke ruileconomie. Zo'n toekomstschildering roept onvermijdelijk associaties op met een naïef en nostalgisch verlangen naar vóór-industriële tijden. Weliswaar ontkent Janssen dat hij terug naar het verleden wil, maar hij slaagt er mijns inziens toch niet in aannemelijk te maken dat zijn 'sobere' sa-

menleving een reëel perspectief is. Evenmin toont hij de noodzaak ervan overtuigend aan. De tegenstelling tussen de milieuvernietigende geldeconomie en de milieuvriendelijke eigenarbeid is op zijn zachtst gezegd wat ongenueanceerd. Waarom zou kleinschalige onbetaalde arbeid per se het milieu ontzien? Ook een volkstuintje dat wordt volgestort met kunstmest draagt immers aan de verzuring bij. En is het niet wat al te simpel om alle activiteiten in de formele economie – van chemische industrie tot bejaardenzorg – als het om het effect op het milieu gaat over een kam te scheren?

Van der Veen noch Janssen geeft derhalve overtuigende argumenten voor de wenselijkheid of noodzakelijkheid van het stopzetten van de economische groei. Wel laten zij duidelijk zien, dat er geen reden is om aan economische groei absolute prioriteit toe te kennen. Dat mag, nu alom de schaduwzijden van economische groei worden onderkend, weinig verrassend klinken, feit is dat economische groeicijfers nog steeds, direct of indirect (via de werkgelegen-

heidsgroei, de inkomensontwikkeling of de belastingopbrengsten) een belangrijk deel van het politieke debat bepalen.

Op hun eigen, zeer verschillende wijze, maken Van der Veen en Janssen duidelijk, dat het economische groeicijfer veeleer de toevallige uitkomst van het sociaal-economische beleid zou dienen te zijn dan de centrale doelstelling. Weliswaar zijn de doelstellingen die zij kiezen, respectievelijk een uitdijend rijk der vrijheid en een sobere samenleving, zeker niet zonder meer geschikt om door de Partij van de Arbeid te worden overgenomen. Hun visies bevatten ook teveel arbitraire keuzen en veronderstellingen die niet vanzelfsprekend in een sociaal-democratische visie passen. Maar zij nodigen wel uit tot overdenking en serieuze discussie. Bovenal laten zij zien, dat er geen reden is om de tijd van principiële stellingnames en weidse vergezichten als afgesloten te beschouwen. Als alleen al dat besef in de PvdA weer voet aan de grond zou krijgen, liggen er de komende tijd wellicht weer heel wat boeiender discussies in het verschiet.

Een nieuw elan voor de PvdA

SIMON VAN DRIEL

CONSTANT MARTINI

*Respectievelijk voorzitter
van het gewest Zuid-Holland van de PvdA
en wethouder Werkgelegenheid, Economische
en Sociale Zaken en Personeelszaken
van Den Haag*

Sinds het neerhalen van de Muur waart er een spook minder door Europa en zijn ook de laatste illusies over de historische betekenis van de gestolde marxistische ideologie verdwenen. Tot onze verbazing is de vreugde in sociaal-democratische kringen hierover zeer matig. Wij denken dat de PvdA aanleiding heeft om zich eens flink op de borst te kloppen en te zeggen: 'Zie je wel, we hebben altijd al geweten dat die communisten niet deugden'. Nu de laatste grauwsluiers boven het Oosten van Europa zijn verdwenen, blijkt immers dat Bernstein gelijk had toen hij in 1899 in zijn boek *De voorwaarden tot het socialisme en de taak van de sociaal-democratie* schreef: 'De klasse-dictatuur behoort tot een lagere beschaving en nog afgezien van de doelmatigheid en doorvoerbaarheid ervan moet de gedachte als een vorm van politiek atavisme worden beschouwd.' Wij zijn van mening dat de ontwikkelingen in Oost-Europa hebben bewezen dat de sociaal-democratie het bij het rechte eind heeft gehad. De PvdA heeft haar historische gelijk gekregen en moet dat ook laten blijken. De enige stroming binnen de linkse beweging die een blijvend stempel op de samenleving heeft gedrukt, kan nu niet bij de pakken neer gaan zitten. Ons historische gelijk vraagt juist om een nieuw en op de toekomst gericht elan.

In dit artikel willen wij daaraan een bijdrage leveren. Vier elementen die onzes inziens voor de koers van een vrijzinnig-socialistische PvdA van onmisbare betekenis zijn, passeren daarbij de revue: het grote buitenland, cultuur, arbeid en plaats van de partij in de samenleving.

De wereld voor onze voeten; het grote buitenland

De betrekkelijke duidelijkheid van het na-oorlogse Europa is sinds december 1990 sterk gewijzigd: er is nu weer sprake van een grote Duitse natie in het hart van Europa. Alleen al uit geo-politieke overwegingen noodzaakt dat de andere Europese landen tot een herbezinning op hun relatie met Duitsland en dat gaat zeker op voor een land als Nederland dat

een zeer lange gemeenschappelijke grens en nauwe economische banden met dat land heeft.

Duitsland is na december 1990 een flink stuk naar het oosten opgeschoven en dat zal niet zonder gevolgen blijven. De expansie van de Duitse economie zal zich

vooral oostwaarts afspelen en niet alleen beperkt blijven tot het gebied van de voormalige DDR. Ook Polen en Tsjecho-Slowakije komen onder sterke invloed van de Duitse economie. De verkoop van een Tsjechisch basisindustriële bedrijf als Skoda aan Volkswagen is daar een goed voorbeeld van. De immense consumptieachterstand in Oost-Europa lokt als het ware een consumptiewedloop uit. Duitsland heeft, mede door de kennis en ervaring in de voormalige DDR, de beste papieren om in het leeuwendeel van deze consumptiebehoefte te voorzien. Nederland kan daar als distributieland volop van meeprofiten: Rotterdam en Schiphol, maar ook bij voorbeeld Eemshaven kunnen er hun voordeel mee doen. Ook de voor ons land belangrijke sectoren als transport, waterbouw, tuinbouw en agrarische industrie zullen er wel bij varen. Als gevolg van de opbloei van Oost-Europa zal ook de Oostzee aan belang winnen. Wij denken dat de binnenlandse politiek van de Sovjet-Unie gebaseerd zal blijven op het machtsprimaat van de communistische partij, maar dat er economisch een zekere liberalisatie op gang zal komen. Het is voor Nederland daarom zaak de eeuwenoude verbindingen met het Oostzeegebied te herstellen.

De vergroting van de Duitse economische potentie zal op termijn ook tot uitdrukking komen in de wereldpolitiek. Een verenigd Duitsland zal, naast Japan, een nieuwe wereldmacht van betekenis worden. Nederland raakt hierdoor weer ingeklemd tussen de drie belangrijkste staten in Europa: Duitsland, Engeland en Frankrijk. De Nederlandse politiek kan daardoor niet langer alleen worden bepaald door het Atlantische concept. De veilige arm van Amerika zal gaandeweg een flink stuk korter worden op het Europese vasteland. In de rug van Duits-

land zal Nederland zijn positie als Atlantisch bruggehoofd echter moeten veiligstellen. De toegang tot de Atlantische oceaan blijft voor een onafhankelijk Nederland van levensbelang. Dat dwingt tot hechte relaties met het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Het voortbestaan van Nederland als zelfstandige natie is al sedert eeuwen door het Verenigd Koninkrijk gewaarborgd. Wij denken dat de Nederlandse opstelling in de Golfoorlog zowel politiek als militair getuigt van een goed begrip van de Nederlandse positie in de wereld na de eenwording van Duitsland.

Evenzo blijkt uit de Belgische opstelling in de Golfoorlog dat dit land haar buitenlandse politiek weer meer gaat richten op Frankrijk. Het aanhouden van de nauwe historische banden met Frankrijk is blijkbaar een politieke reflex die zowel bij Walen als Vlamingen geconditioneerd is. Deze Belgische opstelling dwingt Nederland om haar positie binnen de Benelux opnieuw te bepalen. Ook de relaties met het Vlaamse Gewest van België kunnen niet onbesproken blijven. Gebleken is immers dat een gemeenschappelijke taal niet automatisch een gemeenschappelijke politiek impliceert. De economische emancipatie van de Vlamingen laat zich blijkbaar wel op taalgebied tot uitdrukking brengen, maar niet op politiek gebied. Het lijkt erop dat het Vlaamse verzet tegen de Franse suprematie niet veel verder rijk dan de Taalunie.

Denis de Rougemont schreef in december 1945 in zijn boek *Brieven over de atoombom* over de werkelijke betekenis van een natie: 'Het kostbare ener natie, hare ware oorspronkelijkheid, wordt niet bepaald door haar absolute soevereiniteit, noch beperkt door haar grenzen en kan niet worden verdedigd door haar legers. Verwijder inderdaad deze drie elementen die het moderne denkbeeld ener natie vormen, en de werkelijke naties zullen intact blijven, als leden van de mensheid, als haarden van uitstraling, als gemeenschappen van mensen die verwant zijn, hetzij door hun tradities, hetzij door hun idealen, dat wil zeggen door bestemming of keuze.'

Het zou goed zijn als Nederland niet alleen een evenwichtig buitenlands beleid voert, maar ook een bewuste cultuurpolitiek volgt waardoor de kwaliteiten van de Nederlandse taal en cultuur ook in het buitenland het noodzakelijke gewicht krijgen. Het Europese 'huis' loopt licht het risico een sterfhuus voor de 'kleine' talen en culturen te worden als men om 'pragmatische' redenen besluit alleen nog Frans, Duits, Engels en Spaans als voertaal te gebruiken. Bij de toekenning van de Europese prijzen voor proza, poëzie en film doet zich de suprematie van de grote

talen al gelden. Voorkomen moet worden dat een elite van Europese burgers zich bedient van de supertalen van de gemeenschap en de overige talen als dialecten beschouwt, alleen geschikt voor huis en erf. Een elite van Europese burgers, die in hoofdzaak het Engels als voertaal gebruikt, draait de klok terug naar de tijd toen het Frans deze functie in Europa had. Er zijn nog Vlamingen in leven die kunnen getuigen hoe het was om als Belgisch soldaat onder het vuur van de vijand in de Eerste Wereldoorlog bevelen van officieren in voor hen onverstaaen Frans te krijgen.

De PvdA moet de burgers met een beperkte talenkennis beschermen tegen het gevaar dat ze tweederangs-burgers worden in de Europese gemeenschap. Het zijn deze burgers die het gevaar lopen alleen nog met behulp van ondertitels hun weg te kunnen vinden. Een daarop gerichte cultuurpolitiek betekent bij voorbeeld dat er in het onderwijs een gedegen en verplicht talenpakket nodig is. Goed Nederlands vanwege het respect voor de eigen cultuur en goed Frans, Duits, Engels of Japans vanwege de handelspolitiek. Nederlanders met een ruime culturele bagage en een onbekrompen visie op andermans cultuur zullen ook in economisch opzicht beter uit de voeten kunnen in ons grote buitenland.

De bevrijde en onbevreesde socialist: de PvdA en de cultuur

De na-oorlogse ontwikkelingen in economisch Europa hebben ook hun stempel gedrukt op de binnenlandse politieke verhoudingen. Hoewel de PvdA zich meer en meer ontworstelde aan haar marxistische afkomst, bleef de partij als grootste linkse partij van Nederland in het defensief. Het SDAP-verleden op het gebied van defensie en monarchie werd haar nog lang nagedragen. Bovendien is Nederland politiek gezien een rechts land. Het is vrijwel het enige Europese land dat nog nooit een linkse parlementaire meerderheid heeft gekend, laat staan een socialistisch kabinet. Dat noopt de partij tot samenwerken met rechts en een defensieve houding tegenover overig links. Zoals de Schoolstrijd als het ware gepacificeerd werd in de Onderwijswetgeving, zo werd de linkse arbeidersbeweging na de Tweede Wereldoorlog gepacificeerd in de Sociale wetgeving. Het is de grote historische verdienste van Willem Drees dat hij deze pacificatie in goede banen heeft geleid. Pacificatie gaat echter gepaard met demarcatie. De opbouw van de verzorgingsstaat langs deze demarcatielijnen was voor de Nederlandse samenleving een succes, maar maakte de PvdA afhankelijk van de verzorgingsstaat. De desastreuze gevolgen van Den

Uyls poging om een bescheiden ingreep in de Ziektewet te doen, liggen nog vers in het geheugen. Partij en verzorgingsstaat waren in de loop van de tijd een Siamese tweeling geworden. Zolang het goed ging met de verzorgingsstaat (lees: meer en beter), ging het goed met de partij. Zodra de melk-koe van de verzorgingsstaat wat minder begon te geven, werd van de PvdA verwacht daar wat aan te doen. Dat een verzorgingsstaat misschien wel verslavend werkt, was een overweging die men liever verdrong. Toch heeft W. Drees herhaaldelijk op dit gevaar gewezen. In *Herinneringen en Opvattingen* uit 1983 daarover schrijft hij: 'Mij gaat de uitdrukking "verzorgingsstaat" te ver. Ik voel voor de uitdrukking die de Franse utopische socialist Fourier gebruikte: *le garantisme*, dus de waarborgende staat. Niet door de uitdrukking "verzorgingsstaat" de indruk wekken dat de Staat in het algemeen voor de verzorging verantwoordelijk is, het geen in het algemeen de mensen in onderlinge verhoudingen moeten zijn, maar dat de Staat de bestaanszekerheid waarborgt indien die tekort gaat schieten, terwijl geen particulieren de verantwoordelijkheid voor de zorg kunnen dragen.'

Abram de Swaan, die het historische collectiviseringsproces als een vorm van civilisatie omschrijft, kan de schaduwzijden van dit proces niet negeren. In zijn *Zorg en de staat* schrijft hij daarover: 'Op dit moment is het meest nijpende probleem niet de financiering van de collectieve instituties, maar het gestaag toenemende toezicht dat de centrale staat en zijn bureaucratisch conglomeraat uitoefenen op meer en meer intieme aspecten van het dagelijks bestaan.' Hij pleit dan voor een oplossing die heel dicht bij die van Fourier uitkomt: 'Toch zou het heel goed kunnen zijn dat de heffing en herverdeling van inkomensoverdrachten het beste aan de staat kunnen worden overgelaten – om redenen van distributieve rechtvaardigheid – en dat de beoordeling van afzonderlijke gevallen en de individuele hulpverlening beter plaats kunnen vinden in kleine, zelfbesturende co-operaties op basis van vrijwillig lidmaatschap.' Naast het particuliere waarborgsysteem dat De Swaan voorstaat, kunnen wij ons een vergelijkbare situatie voorstellen op publiek gebied. De gemeenten (of gedeelten daarvan) zouden daarbij als 'kleinste' bestuurlijke component en voor de burger meest 'nabije' overheidsorgaan een centrale plaats moeten krijgen in het Nederlandse openbare bestuur. De gemeentelijke diensten en instellingen kunnen door middel van het klachtrecht, de ombudsman en gekwalificeerde adviesorganen van gebruikers van de dienstverlening, onder publieke

controle blijven van de gemeentelijke democratie. Het democratisch gehalte van de gemeente kan uiteraard op tal van manieren nog verbeterd worden. De vorming van verenigingen op gemeentenniveau van gebruikers van diensten als energie, bijstand, water of wegen kan daartoe een sterke impuls geven. Het Rijk zou zich in dit systeem vooral moeten reorganiseren tot het vervullen van inspectiefuncties, het functioneren als controle-orgaan en denktank. Een Rijksmixture met daarin binnenlandse ingrediënten als Rekenkamer, Belastingdienst, Accountantsdienst, Inspecties voor de Volksgezondheid/Onderwijs/Warenwet en Milieu, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Sociaal Cultureel Planbureau lijkt ons aantrekkelijk.

Wij vinden dat de PvdA zich niet moet laten lokken in de greep van het maatschappelijk middenveld en zich nader moet bezinnen op haar relatie met de verzorgingsstaat. Het gevaar dreigt dat de partij anders geen verweer meer heeft tegen het 'clientélisme' van het bureaucratisch conglomeraat en het contact met de wortels van haar bestaan kwijtraakt. Alle burgers een SOFI-nummer, een arbeidsloos basisinkomen en een OV-jaarkaart kan toch niet de hedendaagse vertaling van vrijheid, gelijkheid en broederschap zijn. In het bestaande maatschappelijke stelsel zijn te veel vanzelfsprekendheden ontstaan die conserverend werken op de samenleving. De burger moet zien dat het de partij weer ernst is met een bevrijdende visie op mens en maatschappij. Het socialisme is voor de bevrijding van de mens en niet bedoeld als de politieke bovenbouw van de bureaucratie. Een land vol loketten, formulieren en regelingen is een papieren gemeenschap.

Confectie of maatwerk: over de plaats van de arbeid
Eeuwenlang heeft de mens met behulp van werktuigen en gereedschappen getracht de dwingende noodzaak tot handarbeid lichter te maken. Deze handarbeid had echter vakmanschap als basis en de gereedschappen waren daarbij hulpmiddel. De industriële revolutie heeft handwerk omgezet in loonarbeid en het moderne werkproces dient alleen voor de constructie en produktie van gebruiksartikelen. Het arbeidsproces is geheel gebaseerd op arbeidsverdeling. Het is deze, in onze tijd ver doorgevoerde, arbeidsspecialisatie die mensen volledig afhankelijk maakt van arbeidsverdeling. Beroepskwalificaties in CAO's geven deze arbeidsdeling een permanent karakter. Bij een crisis op de arbeidsmarkt als gevolg van teruglopende economie of automatisering ontstaat er, in een samenleving waarin het arbeidsethos nog altijd sterk is, paniek. Enzensberger

bracht dat in *Ach, Europa* aldus onder woorden: 'De dalende werkgelegenheid is voor alle industriële samenlevingen een traumatische ervaring. De werkloosheid is niet alleen een economisch probleem, dat door herverdeling van de opbrengsten zou zijn op te lossen. Er zijn miljoenen mensen die zich het ethos van werk, van de prestatie en van de discipline zo eigen hebben gemaakt, dat zij het verlies van de "arbeidsplaats" eenvoudig niet kunnen verdragen. Het betekent voor hen niet alleen een economische, maar ook een psychische en culturele ramp.'

De werklozen zitten in de val van de eigen arbeidsspecialisatie en kunnen maar zelden snel omschakelen naar een andere professie. Een systeem van werkloosheidsbestrijding dat gebaseerd is op het in hoog tempo om- of bijscholen is de enige adequate oplossing om aan deze val te ontkomen. Langdurige en uitzichtloze werkloosheid is niet bevorderlijk voor het zelfbewustzijn van de burgers en veroorzaakt op de langere duur armoede.

Veel arbeid is fysiek minder zwaar geworden en het leven in de maatschappij over het algemeen stukken lichter dan honderd jaar geleden. De psychische druk is echter een stuk zwaarder geworden. In het sterk toegenomen beroep op de WAO is dat zichtbaar aan het worden. Een groot risico is voorts dat men zo'n moderne consumptiemaatschappij als een natuurlijk gegeven gaat zien waar men recht heeft op alle verworvenheden en waarvoor men geen inspanningen meer hoeft te leveren. De mensen in Oost-Europa die dachten dat het kapitalisme van de ene op de andere dag ingevoerd kon worden, hebben nog steeds zicht op lege winkels. Hun vooruitzichten zijn niet rooskleurig en de 'geneugten' van het kapitalisme zullen ze pas geworden na een langdurige periode van wederopbouw die gepaard gaat met armoede, hard werken voor weinig loon en een laag consumptieniveau. Een situatie ongeveer zoals in Nederland na de Tweede Wereldoorlog.

Voor de PvdA moet het collectieve karakter van de arbeid voorlopig centraal blijven staan. Om te kunnen werken, moet men zich afzonderen van anderen. Werken doet men niet als persoonlijkheid, maar als produktiefactor. Ook in een sociale markteconomie staan kapitaal en arbeid tegenover elkaar. De overheid kan daarbij hoogstens een bemiddelende rol spelen. De enige macht die de factor arbeid tegen de factor kapitaal kan stellen, is het stakingsmiddel. Zowel bedrijfsstakingen als algemene stakingen zijn machtige breekijzers in de handen van de werknemers. Het zijn tevens ijzers in het vuur van de politiek. Zonder arbeidersbeweging was de so-

ciale markteconomie er niet gekomen. Loonarbeid schept de werknemer en deze schept op zijn beurt de vakbeweging. Uit deze beweging zijn de vakbonden en de politieke partijen voortgekomen, zowel van socialistische als van christelijke origine. Als we de Arbeid hoog in ons vaandel willen houden is een nauwe binding met de vakbeweging geboden.

Veel sociaal-economische vraagstukken komen in toenemende mate eerst bij de vakbeweging en dan pas bij de politiek aan de orde. De banden tussen PvdA en vakbeweging zijn sinds de jaren zeventig wel erg los geworden. Inmiddels is gebleken dat onderwijs en welzijnswerk toch minder 'veranderingspotentieel' in zich hebben dan men indertijd dacht. Inmiddels staat het hele land vol buurthuizen, sporthallen en onderwijswinkels, maar nog steeds onderhandelen werkgevers en werknemers elk jaar over de lonen. Aan de ondernemingsgewijze produktie is vrijwel niets veranderd en in een politieke democratie blijkt er heel behoorlijk mee te leven. Keer op keer blijkt het de vakbeweging die er voor moet zorgen dat het stelsel een menselijk gezicht behoudt. Een goed functionerende sociale markteconomie kan het niet stellen zonder een sterke vakbeweging.

Arbeiderszelfbestuur is er niet gekomen, maar de ondernemingsraad is niet meer weg te denken. Tienduizenden mensen hebben zitting in de ondernemings- of medezeggenschapsraden en doen daar meer dan alleen hun zegje. Een uitgebreid scholings- en vormingsapparaat maakt van OR-leden mondige mensen. Het lijkt ons zinvol dat de Partij van de Arbeid goed contact heeft met de mensen in de ondernemings- en medezeggenschapsraden. Waarom de partij wel een sectie Lokaal Bestuur heeft en geen sectie Bedrijfsbestuur is ons niet duidelijk. Waarom wel veel drukte over de inkomens van wethouders en raadsleden, maar nog steeds geen vacatiegeld voor OR-leden?

Een partij op maat: de rol van de PvdA in de samenleving

Sinds het IJzeren Gordijn is weggeschoven en sinds de zware nederlaag bij de gemeenteraadsverkiezingen zijn er geluiden waarneembaar dat deze twee verschijnselen met elkaar te maken hebben. De kiezers zouden door hebben gekregen dat de keizer geen kleren aanheeft. Nu het communisme het loodje heeft gelegd, is de sociaal-democratische tankwal ook overbodig geworden. In de ogen van veel cynische rechtse politici was de sociaal-democratie immers niets meer dan een extra verdedigingslinie tegen het communisme. Een club met hin-

derlijke, dure gedachten, maar bruikbaar als schild.

Dat een sociale markteconomie zonder een sterke sociaal-democratische partij niet kan functioneren, ontgaat deze denkers blijkbaar. De godsvrede in een sociale markteconomie steunt op twee partijen: kapitaal en arbeid. Wie een van beide partijen ernstig verzwakt, brengt de sociale markteconomie in gevaar. Het systeem steunt immers niet alleen op een politiek stelsel en wetgeving, maar bovenal op een maatschappelijk compromis. De sociaal-democratie is de grondlegger van dit compromis en, in haar politieke vorm, het resultaat. Het decimeren van de PvdA maakt de werknemers politiek dakloos en overgeleverd aan onbeheersbare krachten. De maatschappelijke waarde van de PvdA is groter dan haar politieke omvang.

Zo bezien, is een tijdelijk verlies aan politieke omvang vervelend, maar niet doorslaggevend. Sinds de invoering van het algemeen kiesrecht is de partij al door diepe dalen getrokken, maar niet uitgeschakeld. Ook het ledenbestand is sinds 1894 aan veel schommelingen onderhevig geweest. Ten tijde van de Indonesische kwestie liep de PvdA harde klappen op, maar wist zich nadien te herstellen. Zoals het CDA zich wist te herstellen van de 'God-is-dood'-stroming in de theologie. Zolang arbeid als maatschappelijke factor levend blijft, is er plaats voor een vrijzinnig-socialistische partij met humanitaire grondslagen.

Dat de leden van zo'n partij de wereld niet geheel naar hun hand kunnen zetten is onvermijdelijk. Nu ook de laatste restjes twijfel over het faillissement van de economische leer van Marx zijn weggevaagd, kan de PvdA zonder nostalgische ballast de blik op de toekomst richten. Een minder ideologische koers van de partij geeft ook wat meer bewegingsruimte en dat kan tot uitdrukking komen in het parlement.

Een PvdA op basis van een goed doordacht cultuur-socialisme kan ook in de maatschappij beter uit de voeten. Politiek is meer dan alleen partijpolitiek. We zouden ook wat minder aandacht aan de interne organisatie van de partij kunnen besteden en wat meer open staan voor de wereld. Zo zou elke afdelings- of gewestvergadering gesplitst kunnen worden in een hushoudelijk en een openbaar deel. Zo'n openbaar deel behoeft geen specifiek partijpolitiek onderwerp te behandelen. Daarnaast zou de plaatselijke partij excursies kunnen organiseren ter ondersteuning van de meningsvorming; de vergaderingen kunnen eventueel op videoband of geluidscassette opgenomen worden en ter beschikking gesteld van leden die verhinderd waren. Op die manier kunnen ook ouderen beter bij de partij betrokken worden.

In verband met de ruime bekabeling van Nederland is het zelfs voorstelbaar dat er een politiek net komt waar alle partijen gebruik van kunnen maken. Denkbaar is ook dat leden van de PvdA een kortingskaart (Rood Cultureel Paspoort) krijgen voor culturele verschijnselen als boeken, toneel, muziek, beelden-de kunst en film.

Daarnaast lijkt er veel voor te zeggen om de organisatorische opbouw van de PvdA te wijzigen. Dat zou heel goed kunnen door de partijorganisatie te splitsen in een parlementair en een functioneel deel. De bestaande geografische opbouw in afdelingen en gewesten heeft drie belangrijke functies: het regelen van de interne partijdemocratie, het opstellen van de partijprogramma('s) en de kandidaatstelling voor raden, staten en Kamers. Enigszins zijn deze taken aan te duiden zijn als behorende bij de kiesvereniging PvdA. Daarnaast echter heeft de PvdA een belangrijke functie te vervullen bij de inhoudelijke vormgeving van de samenleving. Deze belangrijke 'denkfunctie' raakt keer op keer in het gedrang bij het vervullen van de drie hoofdtaken van de kiesvereniging. Veel partijgenoten met een wat meer inhoudelijke visie op de politiek voelen zich niet thuis in een partij waar soms eindeloze proceduredebatten worden gevoerd in een volstrekt eigen vergadercultuur. De PvdA kent echter een enorm potentieel aan deskundigheid, kennis en ervaring op vrijwel elk maatschappelijk terrein onder haar leden en sympathisanten. Dit potentieel wordt doorgaans maar voor een zeer beperkt deel aangesproken. Het lijkt voorstelbaar dat er in de PvdA functionele werkgemeenschappen worden opgericht die gegroepeerd worden rond de bestendige maatschappelijk vraagstukken. Bij voorbeeld werkgemeenschappen voor Arbeid, Milieu, Vrede en Veiligheid, Welfare, Onderwijs en Cultuur. Vertegenwoordigers van de werkgemeenschappen zouden kwaliteitszetels in de gewestbesturen en het partijbestuur moeten krijgen. Het lidmaatschap van zo'n werkgemeenschap kan eventueel los staan van het lidmaatschap van de partij.

Voor een goed functionerende democratie is politieke organisatie van levensbelang en vervullen politieke partijen een sleutelfunctie. In de praktijk blijkt de samenleving vrijwel alleen oog te hebben voor de parlementaire functionarissen van de partijen. Dat al het overige werk in politieke partijen door massa's vrijwilligers moet worden gedaan, ontgaat de meeste Nederlanders. Zonder deze vrijwilligers zou echter geen politieke partij kunnen functioneren. Als gevolg van de democratisering van de samenleving is het belang van de partij sterk toegenomen. Het aan-

tal vrijwilligers heeft hiermee echter geen gelijke tred gehouden.

Om het organisatorische kader van de partij te ondersteunen, lijkt het ons aanbevelenswaardig om meer vrijgestelden aan te stellen. Hiermee zou begonnen kunnen worden door de partijgewesten en de grote afdelingen een betaalde secretaris aan te laten stellen. De hiermee gepaard gaande grotere financiële lasten voor de partij zouden gedekt kunnen worden door in ons land het Duitse systeem van een mark per kiezer in te voeren. In dit systeem krijgt elke partij ter dekking van haar financiële inspanningen per verkiezing een mark per op die partij uitgebrachte stem. Met een dergelijk systeem zijn in Nederland geen grote bedragen gemoeid en worden politieke partijen voor weinig geld in staat gesteld een extra bijdrage te leveren aan het democratisch systeem.

Wij denken dat ook de plaatselijke PvdA meer

impuls kan geven aan het plaatselijke politieke leven. Het invoeren van plaatselijke referenda kan daarbij een goed hulpmiddel zijn, maar ook het vaker organiseren van hoorzittingen met groepen uit de bevolking over brandende kwesties lijkt ons de aangewezen weg. De raadsfracties kunnen hun voordeel doen met het bezoeken van wijkvergaderingen en het instellen van adviescommissies van deskundigen. Daar hoeven zeker niet alleen partijleden deel van uit te maken. Het vergroten van de maatschappelijke actieradius van de PvdA-raadsleden kan onder meer worden bereikt door minder vaak raads- en commissievergaderingen te houden.

Wij voorzien dat een vrijzinniger koers van de PvdA het mogelijk maakt om ook de omgangsvormen in de partij te civiliseren. Een wat meer ontspannen partij schept wat meer ontspannen omgangsvormen. En ook dat is politieke winst.

B O E K E N

Triomf voor Stalin
— tragedie voor
het volk

Otto van de Haar bespreekt:

Dmitri Antonovitsj Volkogonov,
*Triomf en tragedie. Een politiek portret van
Josef Stalin*, Amsterdam: De Haan,
1990; gebonden: 1051 pp., f 139,50;
paperback: 518 pp., f 69,90

Een serieuze Nederlandstalige Stalinbiografie van Sovjetorigine bestond tot voor kort niet. Wel verscheen in 1973 bij Paris-Manteau het bekende *Laat de geschiedenis oordelen; ontstaan en gevolgen van het Stalinisme* van de toenmalige dissident en historicus Roj Medvedev.¹ Maar de titel geeft al aan dat het hier gaat om de analyse van een 'isme'. Verder bracht uitgeverij Pegasus eind jaren veertig de vertaling van *Stalin — kratkaja biografija* (korte biografie) op de markt, van de hand van P. Pospelov e.a. Helaas gaat deze levensbeschrijving gebukt onder een zware hagiografische last, niet in de laatste plaats omdat Stalin zelf over de schouders van de auteurs heeft meegekeken.

Van een heel ander kaliber is Volkogonovs, *Triomf i tragedia, polititsjeski portret I.V. Stalina*,² dat in de herfst van 1989 werd voltooid. Vorig jaar volgden de Duitse en de Nederlandse vertaling, terwijl voor 1991 onder meer de Franse en de Engelse versie zijn aangekondigd. Aangezien de schrijver al in 1979 is begonnen met zijn ruim duizend pagina's tellende portret, heeft hij slechts in beperkte mate geprofiteerd van de 'historiografische glasnost'. Met de titel van het boek geeft Volkogonov aan dat het des te tragischer was ge-

steld met de volkssoevereiniteit naarmate Stalin meer triomfeerde.

Dmitri Antonovitsj Volkogonov, geboren in 1928 in Tsjita en sinds 1950 partijlid, is doctor in de filosofie en was na de oorlog tevens generaal-kolonel in het leger. Sinds 1988 staat hij aan het hoofd van het invloedrijke instituut voor militaire geschiedenis, een afdeling van het ministerie van Defensie. Zijn vader, een leergierige en enigszins ontwikkelde boer, stierf in 1937 als gevolg van de stalinistische terreur. Deze droevige gebeurtenis vormde de achtergrond van zijn boek. De al genoemde Medvedev heeft op vergelijkbare wijze een anti-stalinistische impuls uit zijn jeugd meegekregen. Ook hij zag zijn vader eind jaren dertig voor de laatste maal.³ Van (blijvende) wraakgevoelens ten opzichte van het systeem is bij Volkogonov overigens geen sprake. 'Onze staat heeft mij opgevoed', vertelde hij in een interview in 1988, 'heeft mij veel laten leren, mij tot mens, tot doctor en professor gemaakt. Daarvoor zal ik altijd dankbaar zijn.'⁴

Chroesjtsjov

Het verrast niet dat zowel de filosofische als de militaire kennis van de schrijver in *Triomf en tragedie* terug te vinden zijn. Wat hem echter, naar mijn oordeel, in doorslaggevende mate heeft beïnvloed, is Chroesjtsjovs — vaak geciteerde, maar minder gelezen — geheime anti-Stalinrede die klonk op het twintigste congres van de CPSU in 1956. Ook Medvedev, recentelijk weer partijlid geworden, heeft dikwijls het belang onderstreept van dit 'sleuteldocument'. Vanuit het Westen is terecht gewezen op de ontoerei-

INHOUD

Stalinbiografie
Publiek-private samenzwering

B O E K E N

kendheid van Chroesjtsjovs speech als verklaring van het stalinisme. Tegelijk moet in het oog gehouden worden dat er in alle geleidingen van de Sovjetmaatschappij nog velen zijn die zich niet neer willen leggen bij de strekking van genoemde rede.

Aan het slot van zijn boek schrijft Volkogonov nogal bescheiden dat Chroesjtsjovs verslag voor hem een 'aanvullende mogelijkheid' vormde voor het begrijpen van Stalin en zijn tijd.⁵ Voor een deel is dat juist. *Triomf en tragedie* bevat een schat aan soms nog niet eerder gepubliceerde (vooral militaire) documenten en steekt ruimschoots uit boven het niveau van Nikita's verslag. Volkogonov heeft uitgebreid gebruik kunnen maken van het staatsarchief van het Rode Leger en de generale staf, het hooggerechtshof en het centrale partijarchief. Verder bestudeerde hij Russische kranten en periodieken alsmede werk van enkele buitenlandse historici zoals Stephen Cohen en Adam Ulam. Isaac Deutschers Trotski-biografie is hem evenmin ontgaan. Ten slotte voerde hij gesprekken met talrijke figuren uit Stalins *inner circle*. Dmitri Volkogonov geeft geïnformeerde schetsen van Stalins bolsjewistische partijgenoten, variërend van directe medeplichtigen als Beria, Kaganovitsj en Molotov, tot aan diegenen die vroeg of laat verzet hebben aangetekend tegen de despoot, zoals Boecharin en uiteraard Trotski. Over de laatste concludeert de biograaf – en dit is een doorbraak in de Sovjethistoriografie – dat niemand zoveel heeft bijgedragen aan de ontmaskering van Stalin als hij. Maar hij kritiseert Trotski ook als zijnde 'een apologeet van de sociale terreur'.⁶ Van dit alles

was in de zestig velletjes tekst van Chroesjtsjov natuurlijk geen sprake.⁷

In analytisch opzicht is Volkogonovs boek echter niet veel meer, maar ook niet minder, dan een gedetailleerde en genuanceerde *uitwerking* van genoemde redevoering. Of het nu gaat over Stalins falende rol in de Tweede Wereldoorlog, de scherpe veroordeling van de Stalincultus vanaf de jaren dertig, de interpretatie van Lenins testament of over de stalinistische geschiedschrijving en de negatieve beoordeling van de interne partijoppositie in de jaren twintig – de gelijkenis is treffend. Een uitzondering vormt zijn betoog over de gedwongen landbouwcollectivisatie. Hierdoor vertoont Volkogonovs relaas ook overeenkomstige defecten. Ik noem slechts het feit dat de auteur de Stalincultus – als was het een parodie – heeft vervangen door een adoratie voor Lenin. Tussen beide figuren zou een dikke scheidswand hebben bestaan. Een ander zwak punt is, dat Stalins dubieuze rol inzake de communistische internationale (1919-1943) niet goed is onderzocht.

Cultus

Vooraf na de overwinning op nazi-Duitsland bereikte de bewieroking van Josef Vissarionovitsj Dzjoegasjvili (1879-1953) haar hoogtepunt. Nu niet alleen binnen de Sovjetunie en de Comintern maar, voor korte tijd, ook op wereldschaal. Van niemand minder dan Churchill, Roosevelt, Tsjang Kai-Tsjek en De Gaulle mocht Stalin de welgemeende felicitaties in ontvangst nemen. 'Een generaal die de overwinning heeft behaald', Volkogonov citeert Voltaire, 'heeft in de ogen

van de mensen geen enkele fout gemaakt.'⁸ Behalve een 'geniaal theoreticus', een 'groot revolutionair' en een 'weergaloos leider' droeg Stalin anno 1945 ook de lauweren van een 'geniaal veldheer'. Volgens Volkogonov is deze militaire reputatie van Stalin ten onrechte nog hardnekkig in het Sovjetdenken blijven voortbestaan. Geloofde Stalin er zelf in? Waarschijnlijk niet helemaal, want in een toespraak uit 1946 noemde de generalissimus opzettelijk een veel te gering aantal gesneuvelden tijdens de oorlog, nl. 7,5 miljoen. Een hoger cijfer – Volkogonov schat het aantal op 26 tot 27 miljoen – zou maar een smet werpen op zijn status van 'militair genie'.

Bij de beoordeling van Stalins bekwaamheid als opperbevelhebber dient echter juist dit exorbitant hoge aantal in rekening gebracht te worden. Het is al te makkelijk, aldus de schrijver, om hierbij uitsluitend de fascistten verwijten te maken.

Tweede Wereldoorlog

Volkogonov heeft honderden verordeningen van Stalin uit de oorlogsjaren bestudeerd, waarvan sommige onlangs zijn vrijgegeven, maar nergens werd ertoe aangespoord om mensen te sparen. Sterker nog, 'hoeveel slachtoffers het ook mag kosten'⁹ was een regelmatig terugkerende passage in Stalins telegrammen. 'Aan de dood van [...] miljoenen medeburgers' schrijft de 62-jarige portretist met nauwelijks verholten verontwaardiging 'was hij allang gewend geraakt.'¹⁰ Met dit laatste is niets teveel gezegd. Na de uitschakeling van Boecharin en Rykov, die wensten vast te houden aan de NEP, begon eind jaren twintig de stalinistische po-

B O E K E N

litiek van 'dekoelakisatie'. Zo'n acht tot negen miljoen boerenmensen beleefden 'de grootste ramp van de twintigste eeuw'.¹¹ In de tweede helft van de jaren dertig werd ook de communistische partij zelf geteisterd door de showprocessen.

Als geen ander had de steeds achterdochtiger geworden Stalin aan de vooravond van de Duitse agressie de hand gehad in het ombrengen van de 'samenzwervende' militaire kaders, waardoor het Rode Leger ernstig verzwakt raakte. Dit was de tweede reden dat het aantal Russische slachtoffers na 22 juni 1941 zo hoog lag. Los daarvan ligt er nog het feit dat Stalin, wiens vasthoudendheid uitmondde in halsstarigheid, doof bleef voor de stroom van waarschuwingen over Hitlers op handen zijnde aanval.

Het is op zichzelf verklaarbaar dat Stalin als leek 'geen duimbreed' wilde wijken voor de binnenstromende Duitsers. Maar met een realistische militaire beoordeling van de dramatische situatie – die dwong tot terugtrekken en verdedigen – had dit weinig te maken. In 1942 won Stalins agressieve wilskracht het opnieuw van zijn bepaald niet geringe, maar dogmatische verstand. Dat jaar namelijk, stemde hij de oorlogvoering al af op de eindoverwinning op de nazi's. Met opnieuw desastreuze resultaten.

Pas in de periode 1943-1945 maakte Stalin na veel schade en schande vorderingen op strategisch vlak en met het kaartlezen. Maar de aan hem toegeschreven prestaties, concludeert Volkogonov, zijn toch vooral te danken aan de vechtende bevolking en het 'collectieve verstand' en de ideeën van legeraanvoerders als Zjoeikov, Vasilevski, Antonov en

Sjaposnikov. Zij poogden de aartsdictator zo tactisch mogelijk bij te sturen. Op straffe van.

In brieven aan Churchill (8 augustus 1943, en Roosevelt (9 augustus 1943) wekte Ruslands eerste man de indruk dat hij zich 'vaker persoonlijk' en 'vaker dan anders' aan het front bevond. Volkogonov toont aan dat dit slechts een enkele maal het geval is geweest.¹² Vóór 1917 was Stalin, op regionaal niveau, verwikkeld geweest in verschillende revolutionaire, anti-tsaristische activiteiten. Maar eenmaal aan de macht was hij steeds meer een bureauman geworden. De brieven laten tevens zien dat Stalin een begenadigd acteur was. Wat de Geallieerden betreft, wijst Volkogonov erop dat zij – hoewel het Tweede Front erg lang werd uitgesteld – de Sovjetunie welwillend steunden in militair-technisch opzicht. Hij voegt eraan toe dat dit feit lange tijd ten onrechte in de Russische geschiedschrijving is gebagatelliseerd.

De voornaamste overeenkomst tussen Volkogonov en Medvedev is dat beider analyse en eendoordeel over Stalin als veldheer goeddeels negatief uitvalt. Maar de circa 55 pagina's die laatstgenoemde in *Let history judge* (1989) besteedt aan de periode 1939-1945 steken mager af bij de 300 bladzijden in *Triomf en tragedie*. Het verbaast niet dat Volkogonov als militair deskundige de 'civiele' Medvedev op dit punt achter zich kon laten.

'Geschiedschrijving'

Er is vaak gedacht dat de dictatoriale richting die Stalin insloeg werd veroorzaakt door zijn grote autoriteit en zijn geestelijke macht over mensen. Volgens Volkogonov was in werkelijkheid

– en Stalin wist dit – zijn voornaamste machtsinstrument het geweldsapparaat van de NKVD, onder leiding van Beria. Misschien met uitzondering van de oorlogsperiode besteedde Stalin de meeste aandacht juist aan deze geheime dienst. Daarna kwamen 'partijzaken' aan bod.

Behalve de NKVD had Josef Stalin ook een 'zacht' machtsinstrument als de partijgeschiedschrijving in zijn greep gekregen. In 1948, aan de vooravond van zijn zeventigste verjaardag, publiceerden G. Aleksandrov, B. Mitin en P. Pospelov een korte biografie over Stalin, waarin diens 'heroïsche' optreden ruim werd geëtaleerd. Al in de jaren dertig was het zogenaamde 'twee leiders-concept' ontstaan. Lenin en Stalin zouden de inspirators en organisatoren geweest zijn van de oktoberrevolutie. De 'naaste wapenbroeder' van Lenin zou de centrale opdrachten en instructies hebben verstrekt. Van Trotski ontbrak elk spoor. Zoals vermeld, verzorgde Stalin zelf de eindredactie van zijn levensbeschrijving. Je kan zeggen dat hij zijn gebrek aan legitimiteit in het heden compenseerde door zijn rol in het verleden flink op te waarderen.

In feite was Stalins bijdrage in 1917 van een derde-, hooguit tweederangs niveau. Tijdens de burgeroorlog was het niet veel beter gesteld, hoewel hij tegen het einde ervan wat aan zelfvertrouwen begon te winnen. Hij, de 'ongeschoolde arbeider van de revolutie', zoals hij zichzelf soms noemde. Natuurlijk leverde Stalin een bijdrage aan de toenmalige ontwikkelingen, maar dan vooral als gevolmachtigde, en niet zo zeer als initiator.

Dat de tiran-in-wording mee-

B O E K E N

draaide in de hoogste partijorganen zegt op zichzelf dan ook niet zoveel. Zowel in intellectueel als in moreel opzicht was Stalin duidelijk de mindere van Trotski, Martov, Lenin of Plechanov. Ook het spreken buiten de partijkanalen ging hem slecht af. Door-slaggevend echter voor de bijrol van de Georgiër in 1917 was zijn gebrek aan revolutionair inzicht. De situatie was destijds ook te complex voor zijn empirische, bureaucratische en fantasiearme geest, aldus Volkogonov.

In de bestuursorganen daarentegen voelde Lenins opvolger zich als een vis in het water. Daar bestudeerde hij ook het functioneren van het machtsapparaat, dat hij later maximaal zou exploiteren. Eerst tegen echte tegenstanders, later tegen iedereen die hem ooit een strobreed in de weg had gelegd. Of zou kunnen leggen. En dat werden er, zoals bekend, steeds meer.

Vijf jaar na de revolutie was Stalin al lid van het politiek bureau, het organisatiebureau en was hij algemeen secretaris.

Karakter

De hamvraag blijft hoe een tame-lijk onopgemerkte partijfunctionaris de top van de machtspiramide kon bereiken. Stalin beschikte over enkele niet te onderschatten eigenschappen. Zo werd zijn naaste omgeving steeds meer gewaar dat hij een zeldzame doelgerichtheid en besluitvaardigheid uitstraalde. Dit stond niet los van diens fascinatie voor een concreet en praktisch doel. Daarbij kwam – ook westerse staatslieden hebben zich ermee kunnen meten – Stalins uitzonderlijke geslepenheid. Verder wist hij weliswaar simpele, doch categorische con-

clusies te trekken. En ten slotte sprak en schreef hij op een eenvoudige manier, wat indruk maakte op het kader en de leden van de communistische partij.

Centraal stond zijn geloof in de almacht van het geweld, zoals dat was gevormd in de burgeroorlog. Volkogonov heeft inzage gehad in de persoonlijke bibliotheek van de despoot. Het viel hem hierbij op dat Stalin vooral die gedeelten in Lenins oeuvre dik onderstreepte, die gingen over de gewelddadige kant van de 'proletarische dictatuur' en het socialisme. De maatschappij werd door hem in een voortdurende toestand van spanning gehouden. Voor Lenins ideeën over democratie had Stalin veel minder belangstelling: 'Wij zullen elke vijand vernietigen [...] wij zullen zijn hele geslacht, zijn hele gezin vernietigen. Iedereen die een poging onderneemt om in zijn daden of gedachten, ja, ook in zijn gedachten, een aanslag te plegen op de eenheid van de socialistische staat, zullen wij meedogenloos vernietigen.'¹³ Volgens de auteur werd Stalin bij zijn handelingen gestimuleerd door de gelatenheid en volgzaamheid van partij en volk.

Volkogonov heeft geen aanwijzingen kunnen vinden dat Stalin, wiens innerlijke kilte en ongevoeligheid deels wortelden in zijn asociale en bizarre jeugd, last had van scrupules, hoewel hem een vloed van smeekschriften en klachten bereikte. Hij hield niet van mensen – hij hield van roem, maar bovenal van macht.

Maar ondanks het morele echech, waarvan de neerslag ook te vinden was in de concentratiekampen en koloniën, raakte, naar

het inzicht van Volkogonov, de Sovjetmaatschappij – die hij socialistisch noemt – niet in verval. Daarvoor was 'de impuls van oktober' te krachtig geweest. De Sovjetunie veranderde enorm door de vele successen op industrieel en cultureel gebied. Stalins belangrijkste schepping in dit verband was overigens een allesomvattende bureaucratische tussenlaag. Zijn populariteit kan onmogelijk ontkend worden, maar zij was deels onecht want ingegeven door angst en steunend op onwetendheid.

Lenins testament

Dat uitgerekend een man als Stalin zijn persoonlijke macht kon vestigen, moet mede verklaard worden uit Ruslands autocratische traditie, de bijzondere klassenstructuur, de vijandige omsingeling en het hiermee samenhangende, streng gecentraliseerde systeem. Toch ziet Volkogonov de beslissende oorzaak van Stalins triomf niet gelegen op het structuralistische, maar op het personalistische vlak, namelijk in het feit dat Lenins directe medewerkers diens vermaarde testament niet op waarde wisten te schatten.

Kort voor zijn dood in januari 1924, schreef Lenin vanaf zijn ziekbed een karakteristiek van zijn naaste strijdmakkers, zoals Trotski, Stalin, Zinovev, Pjatakov, Boecharin en Kamenev. Naast waarderende woorden had hij ook voor ieder van hen kritische notities in petto – vooral met betrekking tot Stalin. Lenin verzocht de leden van het centraal comité de veel te machtig geworden algemeen secretaris uit zijn functie te verwijderen, maar dit advies werd genegeerd. Stalin

B O E K E N

was 'te grof'. Hiermee corrigeerde Lenin in feite zijn eigen handelwijze, aangezien hij er in 1922 zelf in had toegestemd dat Stalin genoemde post betrof. Volkogonov richt nu een scherp verwijt aan de 'garde van Lenin' voor deze nalatigheid, die zo rampspoedig zou blijken. Uiteindelijk ook voor genoemde garde.

Daarnaast werd in Lenins laatste wilsbeschikking aangedrongen op het nemen van enkele 'democratische' stappen op het niveau van de communistische partij, de vakbonden en de sovjets. Wat Lenin voor ogen stond, schrijft Volkogonov met enig gevoel voor de tijdgeest, was in wezen 'een synthese van democratie, humanisme, vrijheid en rechtvaardigheid'. In het geleidelijk loslaten van dit concept liggen 'de diepere oorzaken van alle latere deformaties, het wangedrocht van de persoonlijkheids-cultus en het machtsmisbruik'.¹⁴ Maar bovenstaande 'synthese' moest blijkaar tot ontwikkeling komen binnen de verstikkende marges van de één-partijstaat en zonder persvrijheid voor niet-bolsjewieken. Op de oude, maar actuele stelling dat de latere één-partijdictatuur onder Stalin zich ten tijde van Lenin en Trotski in de vroege jaren twintig al in een gevorderd stadium bevond, gaat de schrijver niet in. Ook het onbetamelijke beleid van de bolsjewiki vis-à-vis de Russische kadetten en anarchisten in de zuidelijke Oekraïne en Kroonstad blijft onbesproken.

Roj Medvedev heeft wat dit aangaat wel wat meer te bieden. Zo kritiseert hij het feit dat al onder Lenin het begrip 'politieke misdaad' in het rechtssysteem veel te ruim omschreven was. In

Lenins visie was een contrarevolutionair iemand die qua agitatie en propaganda de internationale bourgeoisie 'objectief hielp'. Vervolgens erkent Medvedev dat de Sovjetjustitie zich bij het – op zichzelf terecht begonnen – proces tegen de Sociaal-Revolutionaire partij in 1922, aan vervalsingen schuldig maakte. Hoewel Medvedev de fouten en misdaden van andere politieke partijen blijft benadrukken, distantieert hij zich van de onder Lenin ontstane bolsjewistische één-partijdictatuur die de mateloze terreur in de jaren dertig vergemakkelijkte.¹⁵ Volkogonov daarentegen draait het probleem om en suggereert dat het sociale bewustzijn van de massa's te laag (*sic*) was om het stelsel van één politieke partij te begrijpen.¹⁶

Comintern

Een andere 'witte plek' in *Triomf en tragedie* is de dubieuze rol die Stalin vertolkte bij enkele revolutionaire ontwikkelingen. Hoe meer Stalins macht groeide, des te meer werd de Comintern ondergeschikt gemaakt aan de staatsbelangen van 'socialistisch Rusland'. Waarschijnlijk is dit te verklaren uit het feit dat Volkogonov zich volkomen heeft geëngageerd met Stalins centrale opvatting dat het socialisme in de Sovjetunie kon slagen zonder hulp van buitenaf. Het veertiende congres van de CPSU in 1925, stond in dit opzicht in grote meerderheid achter Lenins opvolger. Bolsjewieken die bleven wijzen op de internationale component, zoals Trotski, Kamenev en Zinovev, werden in de tweede helft van de jaren twintig door Stalins politiek uitgerangeerd. In het voetspoor van Nikita

Chroesjtsjov onderschrijft Volkogonov van harte de noodzaak van deze gevaren koers.¹⁷ Stalins portretist vertelt wel dat op een gegeven moment 'zelfs de revolutie [...] voor de dictator verdacht [werd], als ze niet door hem was gesanctioneerd'.¹⁸ Maar hoe dit concreet-historisch gestalte kreeg op het Spaanse schiereiland aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog heb ik in zijn boek niet aangetroffen. Het is jammer dat Volkogonov in dezen geen gebruik heeft gemaakt van Isaac Deutschers politieke biografie van Stalin, die eind jaren veertig is verschenen. Immers, ook dit internationale aspect behoort tot het profiel van de Russische *Führer*. Zonder argumenten omschrijft Volkogonov de Poolse-joodse historicus in de inleiding van zijn boek als iemand die het socialisme in diskrediet heeft gebracht.

Het zou onnauwkeurig zijn om niet te vermelden dat Dmitri Antonovitsj, in tegenstelling tot Chroesjtsjov in diens rede, soms in een enkele passage ook wijst op de verantwoordelijkheid van de communistische partij onder Stalin. Maar het blijven losse draadjes. De harde kern en de samenhang in *Triomf en tragedie* worden bepaald door Chroesjtsjovs destalinisatiespeech. Daarmee heeft Volkogonov zich gevoegd bij de anti-stalinistische 'glasnoststroming' in de naar adem snakkende CPSU. Hij heeft dit gedaan in een oprecht bewogen en soms fascinerende vertelstijl. Vooral waar het de oorlogsjaren betreft, kan het werk in de Sovjetunie een empirische aanvulling betekenen op Roj Medvedevs *Let history judge* uit 1989.

B O E K E N

Maar of de geschiedschrijving over Stalin en zijn tijd er verder qua diepgang veel bij heeft gewonnen, moet betwijfeld worden. Daarvoor blijft het werk te veel steken in de oude inzichten van de CPSU.

OTTO VAN DE HAAR
is historicus

Noten

1. Oorspronkelijke titel *K soedoe istorii* (ca. 1969). In 1989 publiceerde Medvedev (1925) de uitgebreide en herziene versie *Let history judge*, Oxford: Oxford University Press, 1989. Delen hiervan verschenen inmiddels in het Russisch.
2. Volkogonov schreef verder verschillende boeken over militair-theoretische, filosofische en politieke onderwerpen. Op dit moment legt hij de laatste hand aan een al even lijvige Trotski-biografie, terwijl een levensbeschrijving van Lenin in voorbereiding is.

3. Hetzelfde lot trof de vader van de historicus Anton Antonov-Ovsejenko in 1937. De laatste publiceerde *Stalin – Porträt einer Tyrannei*: München: Piper Verlag, 1983 (oorspr. 1980).
4. In: *Probleme des Friedens und des Sozialismus Heft 3*, 1988, p. 2. Dit interview werd door de toenmalige SED-leiding twee jaar tegengehouden en mocht pas in 1990 verschijnen, om voor de hand liggende redenen.
5. D. Volkogonov, *Triomf en tragedie*, p. 986.
6. Volkogonov, *Triomf*, pp. 21 en 25. Het aantal studies dat beide kenmerken van Trotski's carrière evenwichtig benadert, is mijns inziens niet buitensporig hoog. Zie verder R.W. Davies, *Soviet history in the Gorbachev revolution*, Londen: MacMillan, 1989, p. 159.
7. Voor *Khrushchev's secret speech (as released by the US Department of June 4, 1956)* zie: *Khrushchev remembers* dl. I, Londen: Deutsch, 1971, pp. 559-618.
8. Volkogonov, *Triomf*, pp. 684 en 772.
9. *Ibidem*, p. 699.
10. *Ibidem*, pp. 702 en 701.
11. *Ibidem*, pp. 236 en 235. Ongeveer

- vijftien jaar geleden hekelde Alexander Solzjenitsyn al de structurele verwaarlozing in het officiële Russische denken van de fysieke vernietiging der 'koelakken' (1929-1932). In: *De Goelag archipel, 1918-1956, boek 1*, Baarn: De Boekerij, 1974 (1973), pp. 32 en 55-57.
12. Volkogonov, *Triomf*, p. 771.
 13. Volkogonov citeert Stalin op p. 850. Zoals helaas wel vaker bij zijn citaten, wordt geen vindplaats gegeven.
 14. *Triomf*, p. 149.
 15. R. Medvedev, *Let history judge; the origins and consequences of stalinism expanded and revised edition*, Oxford: Oxford University Press, 1989, pp. 665-66 en 645-48. Het fundamentele onderscheid tussen Lenin en Stalin ziet Medvedev in de door Lenin ingestelde en door Stalin afgeschafte NEP.
 16. *Triomf*, p. 127.
 17. *Ibidem*, pp. 159-69 en 262.
 18. *Ibidem*, p. 992.



Publiek private samenwerking

Wouter Bos bespreekt:

Vincent P. Kouwenhoven, *Publiek private samenwerking: mode of model?*, Delft: Eburon, 1991 (dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam)

Publiek private samenwerking (PPS) is voor socialisten om minstens twee redenen een interessant onderwerp. Allereerst omdat het hier gaat om een relatief nieuwe manier van overheidsbestuur waar, getuige de literatuur, al snel predikaten als effectief, efficiënt en marktconform op van toepassing worden geacht. Daarnaast hebben met name op lokaal niveau de nodige socialistische bestuurders inmiddels positieve

en negatieve ervaringen opgedaan met PPS.

In bestuurskundige literatuur is PPS tot nu toe slechts gefragmenteerd, in de context van andere betogen en vooral op Angelsaksische ervaringen georiënteerd, aan de orde geweest. In zijn proefschrift *Publiek private samenwerking: mode of model?* doet V.P. Kouwenhoven een eerste poging de opkomst van PPS in Nederland, met name gedurende de jaren tachtig, te beschrijven en te verklaren. Daarnaast poogt hij een model te construeren dat de condities aangeeft waarbinnen PPS succesvol tot stand kan worden gebracht: de zogenaamde start- en procescondities voor succesvolle PPS.

Volgens Kouwenhoven kan van

PPS worden gesproken als 'er sprake is van interactie tussen overheden en bedrijven (1), gericht op synergie (surplus-waarde van samenwerking) bij de realisatie van convergente doeleinden (2), met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken (3), onder voorwaarden van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (4)'. Kouwenhoven is de eerste om toe te geven dat het hier een zeer brede definitie betreft, die een veelheid van samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven betreft, zoals de formulering van het Milieu-Actie Plan Rijnmond, de NV Economisch Herstel Zeedijk (beide worden in *case-studies* uitgewerkt), het Kop van Zuid-pro-

B O E K E N

ject in Rotterdam, het IJ-oeverproject in Amsterdam, het paspoorten-KEP-project op nationaal niveau, de Schiphol Area Development Company, de Toltunnels, de Stichting vvv Texel Toerisme, etcetera.

De definitie bakent PPS slechts op twee manieren af van andere vormen van interactie tussen bedrijfsleven en overheid. Allereerst door het opnemen van de bewuste 'gerichtheid op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden', een element dat PPS onderscheidt van de meer reguliere overheidstaken die tot interactie met het bedrijfsleven leiden. Bij voorbeeld de uitgave van grond, mogelijk leidend tot synergetische effecten. De andere beperking die de definitie impliceert, betreft het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden, waardoor bij voorbeeld staatsbedrijven en -deelnemingen buiten het bestek van de studie vallen.

Economisch Herstel Zeedijk

Aan de hand van deze definitie beschrijft Kouwenhoven vervolgens de opkomst van PPS, zowel in de bedrijfs- en organisatiekundige literatuur (waar de netwerktheorie steeds meer aanhangers kreeg) als in de bestuurskundige praktijk (waar het fenomeen in het regeerakkoord van 1986 in de context van de stadsvernieuwing voor het eerst prominent naar voren komt). Kouwenhoven poneert dat niet zozeer een toenemende interdependentie tussen overheid en bedrijfsleven, als wel een toenemende erkenning van die interdependentie een reden vormt voor de opkomst van nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven.

Die interdependentie kan tot

uiting komen in de financieringsproblematiek bij met name grote infrastructurele projecten (stadsvernieuwing, tunnelbouw etc.): de overheid ontbeert de financiële middelen die het bedrijfsleven onder bepaalde voorwaarden wel in het project wil steken. Naast dit financieel-economische motief is het bestuurlijke motief wellicht nog belangrijker: de toenemende erkenning van het feit dat een vorm van samenwerking ertoe kan bijdragen dat zowel overheid als bedrijfsleven hun beider doelen effectiever en efficiënter kunnen bereiken. In die samenwerking wordt de synergie bereikt doordat de overheid met name haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden inbrengt, en de particuliere sector met name marktkennis, geld en projectmanagement.

De behandeling van de NV Economisch Herstel Zeedijk maakt duidelijk hoe zo'n interdependentie tot samenwerking noodzaakt. De Amsterdamse gemeentelijke overheid kon de openbare orde op de Zeedijk niet handhaven als er geen sprake zou zijn van een florerende middenstand die het isolement van de buurt zou opheffen; anderzijds kon de middenstand geen zaken doen als de handhaving van de openbare orde niet verbeterd zou worden. Ook op financieel gebied was er een duidelijke interdependentie: enerzijds had de gemeente geld nodig om de buurt op te knappen, anderzijds hadden de banken die in de NV EZ participeerden belang bij het opbloeien van de Zeedijk omdat zij hypotheek hadden verstrekt aan bedrijven in de buurt; bij omzetverlies zou de aflossing in gevaar komen.

Het betoog van Kouwenhoven culmineert in een – aan de hand van *case-studies* getoetste – beschrijving van de start- en procescondities van een (succesvolle) PPS. De conclusies van Kouwenhoven zijn echter op het eerste gezicht enigszins teleurstellend. Hij constateert dat voor een succesvolle samenwerking tussen publieke en private sector eigenlijk precies dezelfde factoren van belang zijn als voor elke andere vorm van samenwerking. Noodzakelijke voorwaarden (startcondities) zijn dan onderlinge afhankelijkheid (interdependentie) en parallel realiseerbare doelen (doelconvergentie). Als procescondities noemt Kouwenhoven vervolgens factoren als wederzijds vertrouwen; duidelijkheid over en vastlegging van doelstellingen en strategie; duidelijkheid over en vastlegging van de verdeling van inbreng, risico's en rendementen; duidelijkheid over en vastlegging van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden; bedrijfsmatig en marktgericht denken en handelen; adequate project-organisatie en voldoende 'interne' (dat wil zeggen binnen overheden) coördinatie.

Al met al een nogal algemeen verhaal. Dat roept Kouwenhoven ook deels over zichzelf af. Wie met zo'n geweldig brede definitie zo'n veelheid aan verschijnselen wil verklaren, ontkomt er niet aan dat zijn verklarende factoren ook zeer algemeen moeten zijn: hoe meer je wilt verklaren, des te minder je verklaart.

Kwetsbare plekken

De definitie had op zijn minst op twee manieren beperkt kunnen worden, waardoor op zichzelf een kleinere verzameling ver-

B O E K E N

schijnselen beschreven en verklaard zou zijn, maar dan wel een verzameling die stukken beter laat zien wat er werkelijk nieuw is aan PPS.

Een eerste beperking zou ten doel kunnen hebben samenwerkingsvormen als uitbesteding, die binnen Kouwenhovens definitie vallen, daaruit te lichten. Want wat nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven werkelijk onderscheidt van meer traditionele samenwerkingsvormen, is het feit dat overheid en bedrijfsleven steeds vaker op basis van gelijkwaardigheid de zaken aanpakken. Het kenmerkende van uitbesteding is dat er een opdrachtgever-uitvoerderrelatie bestaat. Bij wat ik PPS zou willen noemen, is die relatie verdwenen en werken overheid en bedrijfsleven vanuit een zeker gemeenschappelijk belang op basis van gelijkwaardigheid samen.

De definitie zou ook op een andere manier kunnen worden ingeperkt. Bij voorbeeld door samenwerkingsvormen die niet een vorm van besturing ten doel hebben, uit de definitie te lichten. Immers, waar Kouwenhoven poneert dat PPS zich kenmerkt door behoud van respectievelijke identiteiten en verantwoordelijkheden, zou het perspectief van gezamenlijke besturing er juist op kunnen duiden dat de kern van PPS bestaat uit de bereidheid van het bedrijfsleven verder te kijken dan de neus van het directe bedrijfsbelang lang is; en de bereidheid van overheden om op hun beurt directe bedrijfsbelangen te

dienen. Kouwenhoven citeert de Haagse ex-wethouder Duyvestein die er kennelijk een soortgelijke mening op na houdt (pp. 50-51): 'Bij structurele samenwerking gaat het erom dat beide partijen bereid zijn verder te kijken. Daarvoor is het nodig dat er concrete projecten ontwikkeld worden die naast de traditionele doelen van de partners ook een breder belang dienen. Met andere woorden: stedelijke vernieuwing vraagt niet om particuliere investeringen die puur en alleen economisch aantrekkelijke plekken opsouperen, maar om initiatieven die zelf ook weer een bijdrage vormen aan de verbetering van het investeringsklimaat.'

De beide hierboven aangegeven wijzigingen van de definitie leggen de vinger op een aantal kwetsbare plekken in PPS-constructies: bij voorbeeld de onwennigheid van de overheid om zich in een gelijkwaardige positie ten opzichte van het bedrijfsleven te begeven, in zekere zin enkele touwtjes uit handen te geven. Ook de onwennigheid van beide partijen om zich op terreinen te begeven waar vaak niet hun primaire belang – zeker niet op korte termijn – ligt, draagt niet bij aan de kans van slagen van PPS-constructies.

Dat alles doet echter niets af aan de validiteit van de conclusies van Kouwenhoven. Want wat belangrijk is voor elke samenwerking, is zeker ook belangrijk voor Publiek Private Samenwerking. Alle – algemene – factoren die Kouwenhoven noemt, zijn van

groot belang en krijgen in de context van PPS een eigen lading. Zo lijkt een factor als 'wederzijds vertrouwen' een open deur; maar wie de realiteit kent van wisselende politieke constellaties op gemeentelijk niveau, weet hoe moeilijk het is voor de particuliere sector om een vertrouwensband op te bouwen met een telkens van kleur verschietende tegenpartij. Ook een factor als 'voldoende interne coördinatie' lijkt een vanzelfsprekend iets; maar wie met overheden heeft samengewerkt weet hoe belangentegenstellingen, verschillende taakopvattingen en gebrekkige coördinatie tussen bij een PPS betrokken onderscheiden ambtelijke diensten, afdelingen of zelfs bestuurslagen, het succesvol functioneren van een PPS in de weg kunnen staan.

Voor wie meer wil weten over kansen en bedreigingen voor PPS-constructies, en daarbij geïnteresseerd is in zowel theorie als praktijk, is dit boek een aanrader. Hij of zij zal dan ook wel bereid zijn de kenmerken proefschriften eigen – veel voetnoten die de promovendus moeten indekken tegen alle mogelijke kritieken van (co-)promotoren, een veelheid aan citaten en verwijzingen om toch vooral niets te vergeten en ere te doen toekomen aan wie ere toekomt – voor lief te nemen.

WOUTER BOS
is econoom en werkzaam in het bedrijfsleven.



Herman Gorter 1891-1991

Hoge venen

Plassengrond.

Sneeuw voor de zon
in het broedseizoen.

Alsof het pad
in Finland loopt,
pelgrimsweg van hout.

Zoden van pijpestro
tiesses di mwerts
vol leven in het hoofd.

De striemwitregen om
drie vervlochten beuken:
hier ligt nog kwartsiet.

Wortels door den grond
blijken van het onontgonnen
andere halfgrond.

Rob van Rossum

De Hoge Venen (Hautes Fagnes) is een schitterend natuurreserveaat in de Noordelijke Ardennen, waar sinds mensenheugenis het slechtste klimaat van België heerst. Hagel en sneeuw in de Gortermaand komen van tijd tot tijd in alle hevigheid voor. Door dat gebied, verboden toegang in het broedseizoen, lopen houten paden als in Finland. Ook de Romeinse heerweg die daar loopt en kortelings is opgegraven is gemaakt van houten balken.

Het koeterwaals betekent doodshoofden, benaming voor de ontelbare, bolronde vormpjes wollegras of pijpestro die met het veenmos voor het blijvend leven van de veengrond en zijn bronnen zorgen.

Plassengrond is er een passend Gorter-woord voor. Andere bijdragen van de dichter van het jaar zijn *De striemwitregen* en *het ander(e) halfgrond*. En *door den grond!*

Verzoek: wil de lezer/dichter van 'Gorter maar dan korter' zich nog eens met mij in verbinding stellen?

Rein Bloem

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



INHOUD

Kleinzerigheid
 Autonomie
 Deetmandebat
 Persvrijheid

Sociale kleinzerigheid

Onlangs viel er een nieuwe term in Nederland – althans bij mijn weten nieuw – : *sociale kleinzerigheid*. Ik verwachtte een storm van verontwaardiging, maar die bleef uit. De media hebben de term nog niet overgenomen en misschien speelt dat een rol. Mogelijk vinden ze de term te gevoelig voor de oren van het grote publiek.

Toch zit er wel iets in. In het maatschappelijk leven zijn er altijd wel obstakels aanwezig waaraan je je gemakkelijk kunt stoten. Vroeger liep je dan dapper je pijn te verbijten, maar tegenwoordig wordt er van je verwacht dat je heel hard 'au!' roept. Dat wordt dan onmiddellijk geregistreerd door waakzame onderzoekers.

In Aalsmeer en omgeving worden voortdurend pogingen gedaan om langdurig werklozen aan het werk te krijgen. Van het aantal waarmee men telkens weer begint, blijft hooguit 25 procent over. Een bloemenkweker heeft een eenvoudige verklaring: 'Ze moeten vroeg opstaan en ontdekken al gauw dat rozen dorens hebben.' Inderdaad, het is een harde, onaangename arbeid. Als in Engelse films het kweken van rozen wordt voorgesteld als een romantische bezigheid, voorbehouden aan rechters in ruste, dan is dat enigszins bezijden de waarheid. Toch kun je het werken in rozenkassen moeilijk onaanvaardbaar zwaar noemen. Niettemin zijn er velen die het normaal vinden dat mensen dit werk weigeren en rustig hun uitkering incasseren. Zo strandt menig werkgelegenheidsproject op sociale kleinzerigheid.

Toen de Golfoorlog woedde trokken onderzoekers oude wijken in met de vraag of islamitische minderheden zich gediscrimineerd voelen nu Saddam Hoessein de boosdoener is, kennelijk niet wetend dat Hoessein allesbehalve een wetsgetrouwe moslim is. Natuurlijk komen ze met een bevestigend antwoord terug. De vraag roept het antwoord eenvoudig op. Je wilt zo'n sociaal bewogen onderzoeker toch niet teleurstellen. Het valt trouwens op dat thans aan in Nederland woonachtige Koerden zulke vragen niet worden voorgelegd. Terwijl Koerden echte pijn hebben.

Er liggen plannen op tafel – goede socialistische plannen! Lees de klassieken er maar op na – om langdurig werkloze jongeren een stevig duwtje te geven in de richting van geregelde arbeid. Als tot drie keer toe een tewerkstellingsplaats is geweigerd, mag straks de uitkering een aantal weken worden stopgezet. Onmiddellijk roept iemand: Discriminatie! Zo wordt de sociale kleinzerigheid met stereotypen in stand gehouden.

Bekend zijn ook sessies onder leiding van agogisch geschoolden, waarin mensen worden uitgenodigd om te vertellen hoezeer ze zich verdrukt voelen door hun omgeving. Sommige van die sessies worden zelfs op tv gebracht. Tot je verbijstering zie je dan hoe ze rond de klok van tien aan een presentator, wiens naam ik niet zal noemen, maar die opvalt door zijn gretige ogen en zijn geile nieuwsgierigheid, getuigenis afleggen van een bezeerdheid, die ze nooit zouden durven opbiechten als de camera niet dwingend op hen stond gericht. Een groot publiek geniet gulzig. Pijntjes

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

hebben we allemaal en als er aan wondkorstjes wordt gekrabd, begint het te jeuken. Dus kun je beter niet krabben. Maar sommigen zien anderen graag krabben.

Het familiecomité 'Gijzelaars vrij', waarvan de voorzitter nadrukkelijk de publiciteit zocht om ons lastig te vallen met zijn beperkte inzicht in de internationale politiek, mekkert in een begin februari verschenen rapport *Drie keer startklaar, nooit vertrokken*, nog wat na over het gebrek aan belangstelling van de kant van de overheid en presteert het dan de volgende zinnen op papier te krijgen: 'Sommigen hadden er vast op gerekend dat de minister zelf de gijzelaars welkom zou heten. Geen enkele vertegenwoordiger van het ministerie nam echter de moeite aanwezig te zijn bij de terugkeer. Zelfs een bloemetje kon er niet af.' De kleinzerigheid is zo klein dat ze met een bloemetje had kunnen worden afgekust.

Het wordt tijd voor enige reflectie. Het gevaar dat ik signaleer is de uitvergroting van de kleine pijn tot overdreven proporties. Dat heeft drie gevaren in zich. In de eerste plaats het gevaar ongevoelig te worden voor het leed van anderen. Er zijn nogal wat mensen die zwaarder tillen aan een klein nadeel voor henzelf dan aan een groot verlies voor anderen. Bij onze oosterburen klinkt in de contreien van de voormalige BRD een jammerklacht op over een relatief geringe lastenverhoging die nodig is om hun ernstig verarmde landgenoten uit de voormalige DDR uit de malaise te helpen. Het historische feit van het einde van de tweedeling van Europa, van groter belang dan de Unie van Utrecht of de oprichting van de

EEG (om maar iets te noemen), lijkt geheel op de achtergrond te zijn geraakt, nu van ieder een bescheiden bijdrage wordt gevraagd om het einde van die tweedeling te effectueren. Solidariteit is kennelijk alleen mooi zolang het geen geld kost.

Ik denk ook aan die Amerikaanse generaal die voor CNN verklaarde dat het in oorlogssituaties normaal is dat eenheden door eigen troepen worden getroffen. Voor de ouders, de vrouwen en de kinderen van deze op 'normale wijze' omgekomen mariniers is dat een groot leed, voor zo'n generaal hooguit een pijnlijke vergissing. Je zou wensen dat generaals een keertje zo vriendelijk zijn om zelf te sneuvelen. In hun visie is dat toch ook normaal? Maar dan zou het verhaal worden opgehangen hoezeer het land getroffen was door een onmetelijk verlies.

In de tweede plaats bestaat het gevaar dat sociale kleinzerigheid ons de proporties uit het oog doet verliezen. De sterkste schouders dragen dan de lichtste lasten, de zwakste de zwaarste. Ik geef twee voorbeelden. Ik herinner mij de reactie van een Afrikaanse vrouw op de poging om in Nederland dezelfde apartheid aan te wijzen als in Zuid-Afrika (het Zuid-Afrika van vóór De Klerk). Ze werd furieus. Er is een hemelsbreed verschil tussen een democratie als in Nederland, waar in de grondwet staat dat niemand mag worden gediscrimineerd, en het staatsbestel van Zuid-Afrika, waar de discriminatie is geïnstitutionaliseerd. Als je die twee zaken aan elkaar gelijk stelt, zei ze, bagatelliseer je apartheid op een verschrikkelijke manier. Dan is het niet meer dan wat sociale plagerij.

Een tweede voorbeeld: in kringen van ethici spreekt men niet meer van medische ethiek, maar van gezondheidsethiek. Men wil daarin realistisch zijn, want steeds meer medici zijn meer met onze gezondheid bezig dan met onze ziekten. Maar het is opnieuw een opschuiven in de richting van de kleinzerigheid, met het gevaar dat de directe zorg aan ernstig zieken budgettair moet worden afgewogen tegen het verlenen van peperdure medische voorzieningen ter opheffing van een bepaald gemis, dat als zodanig met ziekte niets te maken heeft. Niet voor niets baart de almaar stijgende consumptie van medische voorzieningen de politiek grote zorgen. De medisch specialist Dunning heeft een eenvoudige en doeltreffende oplossing: we moeten gewoon weer terug naar de opvatting dat we de mensen als gezond beschouwen tot het tegendeel blijkt. Dan kunnen we ook met aanzienlijk minder artsen toe. Op de medische markt moet het aanbod niet de vraag bepalen, maar de vraag het aanbod. En de vraag moet op echtheid worden beoordeeld. Maar op 'de markt van welzijn en geluk' (Hans Achterhuis) is het net andersom: het aanbod is er, dus men geeft wat gevraagd wordt. Het wordt hoog tijd dat als een absurditeit te zien.

Gezondheidszorg is op zichzelf een groot goed, als ze maar proportioneel in evenwicht is met geneeskunde: de zwaargewonden dienen voor te gaan, de lichtgewonden komen later en wie zichzelf nog van jodium en een pleister kunnen voorzien, begeven zich op eigen kracht naar de verbandkist. In de ethiek noemt men dat wel 'negatief utilisme'. 'Utilisme', omdat de som berekend

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

wordt van naar verwachting de beste uitkomst tegen de laagste kosten; 'negatief', omdat de rekensom niet inzet bij het vergroten van een al bestaand goed, maar bij het elimineren van nog aanwezig kwaad. Daaraan ligt ten grondslag de gedachte dat niet al onze morele verplichtingen jegens anderen hetzelfde gewicht hebben. De eerste, onophefbare verplichting is zelf geen kwaad te doen; de tweede: kwaad te voorkomen; de derde: bestaand kwaad weg te nemen, en de vierde ten slotte: een goed te bewerkstelligen of te vergroten. Als we allerlei voorzieningen eens in het licht van deze prioriteiten-volgorde gingen bezien, zou er

aardig wat te veranderen zijn.

In de derde plaats: teveel aandacht voor je eigen kleine pijn werkt infantiliserend. Dat uit zich in zelfbeklag en lethargie. Normaal gesproken kom je na een val meteen overeind om op eigen kracht verder te gaan, de eerste passen nog wat trekkenend, maar dan al gauw alsof er niets is gebeurd. In plaats daarvan kun je ook blijven liggen, even 'professioneel' als een duurbetaalde profvoetballer, die een tegenstander een rode kaart probeert aan te smeren. Op soortgelijke wijze probeer je de samenleving een kaart aan te smeren, niet meer dan een gele natuurlijk, want een rode zou de samenle-

ving buiten spel zetten en die heb je veel te hard nodig om je overeind te helpen. Maar eens heeft de samenleving het door en maakt er een eind aan. Als er dan écht wat aan de hand is, loop je het gevaar voor een simulant te worden aangezien. Op den duur werkt parasitair gedrag altijd contraproductief. Helaas niet alleen voor de parasieten, ook voor diegenen die terecht een beroep doen op de collectieve voorzieningen. De goeden moeten dan met de kwaden lijden. Dat is in de sociale sfeer het grote gevaar dat in de jaren negentig met kracht moet worden bestreden.

GERRIT MANENSCHIJN



Autonomie

Een paar jaar geleden zongen Van Kooten en De Bie, onder het pseudoniem van het evangelische duo 'De Positivo's', een liedje waarvan de titel luidde 'Onze God is de beste' ('... beter dan de God van de kinderen met die vliegjes'). De nogal crue tekst van dit liedje schiet mij steeds weer te binnen wanneer ik lees over 'de overwinning van het liberalisme' en 'de "universele cultuur" die in de Westerse cultuur tot uitdrukking komt' (Brenninkmeijer, in het meinumner). Het lijkt er sterk op dat, sinds de affaire-Rushdie, de ondergang van het communisme en de overwinning van het Westen in de Golfoorlog, een einde is gekomen aan het culturele relativisme dat in de jaren zestig en zeventig hoogtij vierde.

Volgens de culturele relativisten zijn alle culturen gelijkwaar-

dig. Het is verkeerd (kolonialistisch, imperialistisch of paternalistisch) om de waarden en normen van de ene cultuur dwingend op te leggen aan een andere cultuur. Wanneer wij het afkeuren dat, in een bepaalde cultuur, een man het recht heeft zijn vrouw te slaan, dan maken wij ons schuldig aan een vooroordeel. Het recht je vrouw te slaan, is in die cultuur namelijk volkomen juist en alleen verkeerd volgens de normen van onze cultuur. Zo bracht het culturele relativisme een moreel relativisme met zich mee. Omdat de culturele relativisten uitsluitend afkomstig waren uit de Westerse cultuur, hadden zij de neiging alleen die cultuur te relativiseren. De afkeer van de eigen cultuur ging gepaard met een evenredige liefde voor vreemde landen en volken (hoe verder het land, des te groter de liefde).

De fraaiste weerlegging van

het culturele relativisme is van Kolakowski die ergens schrijft dat alle culturen inderdaad gelijkwaardig zijn, behalve de cultuur waarin dit idee heeft kunnen ontstaan, in casu de Westerse: die staat hoger. Aan een dergelijke fijnzinnige redenering wordt vandaag de dag, na bovengenoemde gebeurtenissen, nog maar weinig behoefte gevoeld. Het aan Rushdie opgelegde doodvonnis heeft ons het wezenlijke belang weer eens doen inzien van de vrijheid van meningsuiting. Na het opengaan van het Ijzeren Gordijn is voorgoed duidelijk geworden dat beknotten van de individuele vrijheid niet alleen ongelukkig, maar ook straatarm maakt. De Golfoorlog ten slotte, heeft bewezen dat het Westen (althans delen daarvan) nog steeds bereid en in staat is de dictatuur te weerstaan. Daarbij komt nog dat het Westen zich tegenwoordig in trek weet bij

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

miljoenen potentiële immigranten. Dat het aantal leden van andere culturen dat hier naartoe wil, veel groter is dan het aantal westerlingen dat zich blijvend elders wil vestigen, vormt wellicht het beste bewijs voor de stelling dat onze cultuur 'de beste' is.

Welke is nu de eigenschap waarmee onze cultuur zich ten goede onderscheidt van andere culturen? Het gaat natuurlijk niet alleen om goede en goedkope spijkerbroeken. Er is nog iets meer aan de hand. Dat meerdere bestaat hieruit dat de landen die tot het Westen worden gerekend, de enige ter wereld zijn waarin aan het individu een autonome waarde wordt toegekend, dat wil zeggen een waarde die niet afhankelijk is van wat dan ook; niet van afkomst, bezit, sexe, leeftijd, levenswijze of maatschappelijk nut. Dat is een bijzondere verworvenheid, gegarandeerd door de Grondwet en de universele rechten van de mens. Zij is, mondiaal gezien, uiterst zeldzaam en vormt een voorwaarde voor een menselijke samenleving. Laten wij haar koesteren.

Het begrip 'autonomie van het individu' wordt echter niet alleen gebruikt in de zin van de autonome waarde die aan elk individu wordt toegekend, maar ook in de betekenis van feitelijke zelfstandigheid en onafhankelijkheid. Voor dit laatste is tamelijk recent ook het begrip 'zelfbeschikking' in zwang gekomen. Nog groter wordt de spraakverwarring wanneer daarnaast ook nog eens het begrip 'zelfrealisa-

tie' opduikt. Zo geeft J.R. van der Veen in zijn proefschrift de volgende definitie van 'vrije ontwikkeling': 'Zelfrealisatie op basis van autonome keuze.' (Zie het artikel van Paul de Beer in dit nummer.)

Hoe verhouden de begrippen 'zelfrealisatie' en 'autonome keuze' zich tot elkaar? Is het niet zo dat autonome keuze pas mogelijk is als die zelfrealisatie voltooid is en dat je dus per definitie niet tot zelfrealisatie kunt komen op basis van autonome keuze? Blijkbaar ziet Van der Veen 'autonomie' als een hier en nu, voor iedereen bestaande realiteit en 'zelfrealisatie' als een proces dat, aan de hand van die autonomie, voltrokken moet worden. Echter, wanneer de toestand van autonomie al bereikt is, waartoe is die zelfrealisatie dan nog nodig? Om duidelijkheid te scheppen, lijkt het mij geboden slechts één begrip te hanteren, namelijk autonomie, en dit te definiëren als onafhankelijkheid, niet alleen van andere mensen en instituties, maar ook van de eigen impulsen en aandriften. Iemand die in een vlaag van woede handelt, heeft niet autonoom gehandeld. Zo omschreven, is autonomie slechts voor weinigen een realiteit. Kinderen zijn niet autonoom, omdat hun gedrag primair wordt gestuurd door blinde driften, waarop zij (nog) geen vat hebben en omdat zij sterk afhankelijk zijn van volwassenen. Pubers zijn misschien nog wel minder autonoom, beheerst als zij worden door een vrij abrupt en sterk gestegen niveau van geslachtshormonen, waarmee zij nog niet hebben leren

omgaan. En volwassenen, voortgedreven door veelal onbewuste lust- en machtverlangens, gebonden aan kinderen en hypotheek en bang voor ziekten en dood, kunnen door de bank genomen ook allerminst autonoom worden genoemd. De veelbesproken autonomie van de 'moderne mens', ten slotte, is een hachelijke fictie, in stand gehouden door overheidsvoorzieningen, dat wil zeggen gebaseerd op een afhankelijkheid van de staat, die nog nooit zo groot is geweest. Van der Veen illustreert dit fictieve karakter van autonomie waar hij schrijft dat 'de overheid...die keuzevrijheid [zal] moeten verzekeren door aan iedereen een onvoorwaardelijk basisinkomen uit te keren...' Het is maar wat je vrijheid noemt.

Dit alles betekent niet dat het begrip autonomie moet worden afgewezen. Het moet anders worden uitgelegd. Mensen zijn niet, vanaf een bepaalde leeftijd desnoods, bij wijze van zelfproclamatie autonoom. Zij zijn bezig om geleidelijk, met veel vallen en weinig opstaan, autonomie te verwerven. Zo gezien, is autonomie het resultaat van een langdurig ontwikkelingsproces. Inderdaad: van zelfrealisatie. Autonomie in deze, ware betekenis van het woord, is niet identiek aan 'doen waar je zelf zin in hebt', maar is juist gebaseerd op onafhankelijkheid van de eigen wensen en verlangens. Om autonoom te worden, moet niet het egoïsme, maar het altruïsme worden gecultiveerd.

CHRIS RUTENFRANS



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

Deetman,
Thorbecke en Marx

Tot vervelens toe wordt herhaald dat de maatschappij maar in beperkte mate maakbaar is. Maar men vergeet dat de geschiedenis nog minder maakbaar is dan de maatschappij. Niemand kan volhouden dat de eenwording van Duitsland volgens een plan is verlopen of zelfs maar voorzien is door de vele mensen en organisaties die er een rol in speelden. Als politici uitroepen dat zij bezig zijn de loop van de geschiedenis een beslissende wending te geven, is enige scepsis dan ook op zijn plaats. Het Kamerdebat over het rapport van de bijzondere commissie vraagpunten (commissie-Deetman) is inmiddels al weer wat in het geheugen weggezaakt. Veel lijkt er door dit debat niet te zijn veranderd; de staatkundige, staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing lijkt niet veel verder te zijn gebracht. Toch is in dit debat door de hoofdrolspelers in alle toonaarden verkondigd dat er een keerpunt is bereikt in de geschiedenis. Tot nu toe was er een soort cirkelgang: staatscommissies, politieke groeperingen en bezorgde geleerden laten ballonnetjes op; deze worden in het politieke proces lekgeprikt; de problemen blijven; er worden nieuwe ballonnen opgelaten; deze worden lekgeprikt, enzovoorts. Nu denkt men dat het rapport van de commissie vraagpunten als een lichtende ster aan het firmament zal blijven stralen. Wie zei daar dat het parlement niet tot vernieuwing in staat is? Denk eens aan Thorbecke en de totstandkoming van het parlementaire stelsel! Denk eens aan

de pacificatie van 1971 toen een oplossing gevonden werd voor de grote problemen (onderwijs, kiesstelsel, sociale kwestie) die de samenleving verdeeld hielden! Het kan dus wel degelijk.

Buiten de Haagse kaasstolp is deze redenering zonder veel interesse aangehoord. Het kost nogal wat moeite zich Deetman, die de Kamer indertijd nog de halve waarheid vertelde over de studiefinanciering, voor te stellen als de kampioen van de staatsrechtelijke vernieuwing, als een nieuwe Thorbecke dus. Zelf ging hij deze vleiende vergelijking ook liever uit de weg. Het vernieuwingsproces zou kamerbreed worden gesteund en daarom juist zo kansrijk zijn. Nu is het niet moeilijk instemming te betuigen met een rapport dat voorstelt over 98 'vraagpunten en oplossingsrichtlijnen' een geheel vrijblijvende discussie aan te gaan, waarin nader onderzoek eerst nog dringend gewenst is voor we aan de politieke afwegingen toekomen. Wie het commissierapport doorleest, wordt pijnlijk getroffen door het ontbreken van visie. De gedachtenwisseling mag dan, naar de commissie zelf meedeelt 'zeer openhartig' geweest zijn, erg diepgaand is er kennelijk niet geanalyseerd. In akelig ambtelijk jargon worden allerlei gangbare opinies over het falen van de politiek zonder veel argumentatie verbonden met legio losse ideeën en soms ook met voorstellen die al eerder degelijk zijn onderzocht, maar politiek onhaalbaar zijn gebleken. Thorbecke zou niet tevreden zijn.

Het Kamerdebat zelf werd verrassend genoeg meer overschaduwd door de geest van Marx dan door die van Thorbecke. Een

aantal Kamerleden zocht de problemen niet alleen in de interne organisatie van de overheid en in de goede omgangsvormen tussen staatsinstellingen, maar in de 'vervreemding' tussen burger en politicus. Stoffelen (PvdA) vatte de hele problematiek in drie zinnen samen: 'Het is in belangrijke mate waar [...] dat de mensen in het land geen barst te vertellen hebben behalve die ene seconde van het invullen van het stembiljet. Bij het invullen van dat stembiljet kan de kiezer zich uitspreken voor een partij, maar niet aangeven welk beleid hij of zij gevoerd wil zien en door wie dat moet gebeuren. Mede door ingesleten systeemfouten, organisatiefouten, verbrokkeling en verkoking is het geboden de kwaliteit van het overheidsoptreden te verbeteren, ook om het vertrouwen van het publiek te herwinnen.' Vervolgens bleek hij te menen dat het praten over vraagpunten de aangewezen weg is om dit doel te bereiken. Willems (Groen Links) toonde zich cynischer. Hij hield de Kamer een variant voor op de beroemde stelling van de jonge Marx over de idealistische filosofie van Feuerbach: 'De politici hebben de wereld van de politiek en het bestuur slechts verschillend geïnterpreteerd. Het komt erop aan, deze te veranderen.'

Nu zou het in de huidige omstandigheden meer met de bedoeling van Marx overeenstemmen deze stelling om te keren. Het heeft waarachtig niet ontbroken aan politici en bestuurders die op geheel verschillende wijze hebben geprobeerd de wereld te verbeteren. Het komt erop aan, deze te interpreteren! De kloof tussen burger en politicus door-

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

zichtiger te maken, invloedsmogelijkheden te vergroten, de overheid te ontkokeren, maar het is nog veel belangrijker ervoor te zorgen dat in politiek en bestuur goede analyses gemaakt worden van wat er in de samenleving gebeurt.

Minister Hirsch Ballin is in dit debat de betere marxist. Hij ziet een 'herijking van de staatstaken' als een voorwaarde voor geslaagde staatkundige vernieuwing. Hij houdt de Kamer voor dat Marx laat zien 'hoe een staat die niet de echte, de wezenlijke eigen taken in het oog houdt, dreigt te worden opgeslokt door de dynamiek van bureaucratische processen.' Of in de woorden van Marx: 'De bureaucratie beschouwt zichzelf als het uiteindelijke staatsdoel. Omdat de bureaucratie haar "formele" doelstellingen tot inhoudelijke maakt, raakt zij overal in conflict met de "reële" doelstellingen. Daarom is de bureaucratie gedwongen te doen alsof het formele de inhoud en de inhoud het formele is. De staatsdoelen veranderen in bureau-doelen of de bureau-doelen in staatsdoelen.

De bureaucratie is een cirkel, waar niemand uit kan springen. Haar hiërarchie is een hiërarchie van het weten.' Het historische verband waarin deze woorden ooit stonden is inmiddels allang vergeten; het werpt nu licht op de futiliteit van het formuleren van vraagpunten en het bespreekbaar maken van oplossingsrichtingen. Degenen die praten over staatkundige en bestuurlijke vernieuwing staan zelf in de cirkel van het bureaucratische redeneerpatroon. Ze kunnen hoog of laag springen, maar niet buiten die cirkel komen. Gelukkig sprak de minister in het Duits, zodat hij voor de weinige Kamerleden die de moeite namen het debat bij te wonen, onbegrijpelijk was. En de minister haastte zich de angel weg te nemen door te zeggen dat het kabinet zo cynisch niet is en 'niet bij de pakken wil neerzitten'. Een van de projecten waar Hirsch Ballin veel heil en zegen van verwacht, een wetgevingsinspectie die vanuit de optiek van het ministerie van Justitie de wetten van andere departementen moet inspecteren, vertoont echter pre-

cies de bureaucratische logica waar Marx op doelde. Stelt het ministerie van Justitie niet bij uitstek formele eisen (geen wetten met terugwerkende kracht) die aan de inhoud van het beleid voorbijgaan? Dat gevaar is aanwezig, zeker zolang de door Hirsch Ballin gewenste consensus over de staatstaken nog ver te zoeken is.

Hirsch Ballin heeft iets wat de bijzondere commissie vraagpunten niet heeft: visie. Misschien kunnen we daarom van de regering meer zinnige bijdragen aan de staatsrechtelijke, staatkundige en bestuurlijke vernieuwing verwachten dan van het parlement. Wie het hele Kamerdebat doorleest (en hoe weinig mensen zullen dat gedaan hebben) moet denken aan de beroemde uitspraak dat de geschiedenis zich herhaalt, en dat wat de eerste keer een tragedie is, de tweede keer overkomt als een klucht. Wie zei dat ook weer: Deetman, Thorbecke of Marx?

WILLEM WITTEVEEN



Persvrijheid

Vraag die mij bezighoudt: hoe staat het toch met het CDA? Ik bedoel niet met het zetelaantal, het echte, het omgerekende, het gepeilde of wat dies meer zij. Daarvan worden wij bijna van week tot week op de hoogte gehouden. Nee, ik bedoel met de ideeën die daar leven over onderwerpen waarover in andere grote partijen voortdurend wordt gediscussieerd. De internationalise-

ring, bij voorbeeld, of het sociale en democratische gehalte van Europa na '92, en de rol van politieke partijen in de toekomst. De relatie tussen milieubeleid en inkomensbeleid, de opkomst van genetische manipulatie, met miljoenen gesubsidieerd door een CDA-minister, of de ontwikkeling naar een multiculturele samenleving. Brandende vragen zonder gemakkelijke antwoorden, en je mag toch verwachten dat ook het CDA daarmee worstelt. Maar ik lees daar in wat de

serieuze pers heet zelden of nooit iets over. Tot mijn verbazing, want tenslotte is het CDA de grootste partij van Nederland. En dus een belangrijke machtsfactor, ook voor de komende periode.

Als ik journalist was, dan zou ik dus wel eens willen weten hoe het allemaal zit met de ideeën van die partij. En trouwens ook met de manier waarop het CDA tegen zijn eigen toekomst aankijkt. VVD, D66 en PvdA praten allemaal over het CDA. Over de

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

vraag of het niet eens tijd wordt dat die partij een tijdje naar de oppositiebanken verdwijnt. Is men er na de Statenverkiezingen geschrokken van de gang van zaken in Zuid-Holland, waar het CDA de grootste partij werd en vervolgens buiten het college gemanoeuvreerd? Het zou overigens best kunnen dat het tijd wordt voor een kabinet zonder CDA. Maar uitsluitend weezin tegen die partij als onafgebroken machtsfactor is daarvoor toch een nogal mager argument. En zolang we nauwelijks weten hoe het CDA denkt over de belangrijkste politieke vraagstukken van dit moment, valt er over de kwestie op programmatische gronden weinig te zeggen.

Nog zo'n vraag die mij bezighoudt: hoe eensgezind is het CDA eigenlijk met betrekking tot de

meningen waarvan wij wél kennis kunnen nemen? Stond de hele achterban achter de lijn die door de fractie in de Golfoorlog werd gekozen, ondanks het feit dat daarover in de Kerken zeer verschillend werd gedacht? Zijn er in de CDA-achterban géén WAO'ers – ooit door hun bedrijf geloosd omdat minimumjeugdloners veel goedkoper zijn – boos op Brinkman die hen van aanstellerij beticht? CDA-Kamerleden heb ik daar niet over gehoord. Hoe tevreden is men trouwens in die partij met de manier waarop de eigen Kamerleden worden gerekruteerd en gekozen?

Het is vreemd, maar journalisten schijnen daar volstrekt niet nieuwsgierig naar te zijn. Ik zou over al die dingen ontzettend graag meer willen weten, maar ik

moet daar kennelijk zelf maar achter zien te komen. Als ik over de ideeën en de organisatorische kwaliteit van de grootste partij van Nederland wil worden ingelicht, dan is dat mijn probleem. Daar is de vrije pers niet voor. Die heeft wel wat beters te doen. Zich buigen over de diepzinnige vraag, bij voorbeeld, of het verlies van de PvdA wellicht te wijten valt aan de neus van Marjanne Sint, of het spraakgebrek van Wöltgens (Rik Zaal in *de Volkskrant* van 30 maart). Dan weet je tenminste weer waar persvrijheid voor is. Onmisbaar voor de kiezer in een democratisch land die zich een gedegen oordeel wil vormen over waar het in de politiek om gaat.

GREETJE VAN DEN BERGH



W B S N I E U W S

Zomerschool PvdA: *Sociaal-democratie op het breukvlak van een nieuwe tijd*

Ideeen die leefden bij de AG der Woodbrookers, de Stichting Vormingswerk PvdA en bij de Wiardi Beckman Stichting werden gebundeld in een gezamenlijk initiatief: een zomerschool van een korte week, waarin leden van de PvdA zich onder leiding van deskundigen uit wetenschap, bedrijfsleven en politiek intensief buigen over de plaats en toekomst van de sociaal-democratie in het licht van de huidige economische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

De zomerschool wordt gehouden bij de Woodbrookers te Bentveld (bezoekadres: Bentveldseweg 3, Bentveld, (023) 24 44 50 en vindt plaats van maandag 1 juli tot en met vrijdag 5 juli.

Wegens de beperkte accommodatie bij de Woodbrookers te Bentveld is inschrijving voor het volledige programma inclusief overnachtingen niet meer mogelijk. Voor geïnteresseerden bestaat daarentegen wel de mogelijkheid gedeelten van het programma bij te wonen.

Opgave en inlichtingen
Tineke Schrandter (SVP)
(020) 5 51 24 59

of schriftelijk:
antwoordnummer 10092
1000 PA Amsterdam

Programma

MAANDAG 1 JULI

*Sociaal-democratie op het snijvlak
van een nieuwe tijd*

11.00-11.10 uur

Opening

Coos Huysen (dagvoorzitter)

11.10-11.20 uur

Zomerschool PvdA

Marjanne Sint

11.20-12.10 uur

De toekomst van de politiek

Bart Tromp

12.30 uur

Lunch

14.00-14.45 uur

Sociaal-democratie

internationaal

Frank Vandenbroucke (voor-
zitter Vlaamse SP)

15.00 uur

Theepauze

16.00-17.00 uur

Plenaire discussie met

Tromp en Vandenbroucke

17.00 uur

Borrel, ontvangst door bestuur

Woodbrookers

18.30-20.00 uur

Diner

DINSDAG 2 JULI

*Materiële en technologische vooruit-
gang en de kwaliteit van de samenle-
ving*

Paul Kraemer (dagvoorzitter)

9.30-10.15 uur

*Technologische trends en struc-
tuur van de samenleving*

Annemieke Roobeek

10.15-11.00 uur

Koffiepauze

W B S N I E U W S

11.00-12.15 uur
Discussie in werkgroepen onder leiding van Ab Engelsman, Paul Kraemer, Jan Nekkers, Harry Peer, Jan Verlaan naar aanleiding van inleiding.

12.30 uur

Lunch

13.30 uur

Vertrek naar Velsen voor excursie Hoogovens

14.00-17.00 uur

Excursie Hoogovens

18.00 uur

Diner

19.30.-20.15 uur

Leidt de techniek tot een betere samenleving?

Hans Achterhuis

20.15-20.45 uur

Coreferaat: Arie van der Zwan

20.45-21.30 uur

plenaire discussie

WOENSDAG 3 JULI

De Ecologische uitdaging

Leni van Rijn-Vellekoop
 (dagvoorzitter)

9.30-10.15 uur

De ecologische uitdaging

Hans Opschoor

10.15-11.00 uur

Koffiepauze

11.00-12.15 uur

uitwerking in werkgroepen, *inleiders* Ferd Crone, Pieter van Driel, Raf Janssen, Maarten Hayer, *voorzitters* Leni van Rijn-Vellekoop, Jan Nekkers, Harry Peer, Jan Verlaan

12.30 uur

Lunch

14.00-17.30 uur

Geen programma of wandeling naar natuurgebied

17.30 uur

Diner

19.00-19.45 uur

Dilemma's van milieupolitiek

Hans Alders

19.45-20.15 uur

Coreferaat: Theo Potma

20.15-21.00 uur

Plenaire discussie

DONDERDAG 4 JULI

Staat, maatschappij en individu

Joop van den Berg

(dagvoorzitter)

9.30-10.00 uur

Individualisme en emancipatie als bevrijding en probleem

Ineke van Dijk

10.00-10.30 uur

Overheidssturing als noodzaak en probleem

Paul Frissen

10.30-11.15 uur

Koffiepauze

11.15-12.00 uur

De collectieve sector als noodzaak en probleem

Thijs Wöltgens

12.30-13.30 uur

Lunch

13.30-15.00 uur

Discussie tussen Van Dijk, Frissen en Wöltgens en zaal onder leiding van Van den Berg

15.00 uur

Theepauze

17.15 uur

Diner

18.15 uur

Vertrek naar Amsterdam voor bezoek vakbondsmuseum

Sociaal-democratisch verleden

19.00-21.30 uur

bezoek aan het onlangs geopende vakbondsmuseum in Amsterdam

VRIJDAG 5 JULI

Plaats en Toekomst van de Sociaal-Democratie

Erik Jurgens (dagvoorzitter)

9.30-10.00 uur

De burger van de toekomst
 Mark Bovens

10.30-11.00 uur

De Politicus van de toekomst
 Paul Kalma

11.30-12.00 uur

De politieke partij van de toekomst
 Marjanne Sint

12.30 uur

Lunch

14.00-16.00 uur

Forumdiscussie tussen Marjanne Sint, Pim Fortuyn, Ad Melkert, Karin Adelmund, onder leiding van Max van Weezel over *Plaats en toekomst van de PvdA in de jaren negentig*

16.00 uur

Borrel, afsluitend napraten tussen cursisten, genodigden en bestuur Woodbrookers



In de verkiezingscampagne die volgde op de val van het kabinet-Lubbers II stelde D66-lijsttrekker Van Mierlo herhaaldelijk het thema staatkundige en bestuurlijke vernieuwing aan de orde. Weerwoord van andere partijen kreeg hij niet of nauwelijks. Na de verkiezingen zou de discussie wel serieus gevoerd moeten gaan worden.

Nadat de PvdA op de uitnodiging van het CDA was ingegaan om zonder D66 te gaan regeren, namen beide toekomstige regeringsfracties alvast een weinigzeggende en vrijblijvende paragraaf over staatkundige vernieuwing op in het regeerakkoord. De Kamer zou het initiatief nemen en mocht daarbij rekenen op de materiële en personele ondersteuning van het kabinet. Van Mierlo had geen moeite om steun van collega-fractieleden te krijgen voor een motie om het thema staatkundige, politieke en staatsrechtelijke vernieuwing grondig te laten bestuderen¹. Nieuwbakken Kamervoorzitter Deetman – tevens voorzitter van de in te stellen bijzondere commissie Vraagpunten waarin bijna alle fractievoorzitters zitting zouden hebben – mikte er in eerste instantie op om het werk toe te spitsen op 'haalbare' wijzigingen. Het had geen zin zich opnieuw veel inspanning te getroosten, wanneer eventuele ingrijpende voorstellen vervolgens toch geen kans zouden maken. De staatkundige paden van de commissies-Cals-Donner en -Biesheuvel leken zo platgetreden, dat ze niet nog eens bewandeld hoefden te worden.

Binnen korte tijd koos de commissie evenwel een heel andere weg: vanuit de gemeenschappelijke analyse dat er het een en ander mankeerde aan de relatie kiezers-gekozenen en de relatie kiezers-openbaar bestuur,

Is het kiesstelsel aan verandering toe?



GERARD VISSCHER

*Medewerker Parlementaire
Geschiedenis aan
de Rijksuniversiteit Leiden*

besloot de commissie juist vrijwel *alle* vernieuwingsvoorstellen uit de afgelopen vijftientig jaar de revue te laten passeren². De situatie leek ernstig genoeg – de commissie sprak zelfs van de *legitimiteitscrisis* – om voor de komende jaren een politieke en wetenschappelijke discussie over de meest uiteenlopende aspecten en elementen van de organisatie en het functioneren van de overheid in relatie tot burgers c.q. kiezers te organiseren vanuit de Tweede Kamer. Een stap voor stap-discussie over van alles en nog wat. Geen betere garantie dat door een meerderheid gewenste veranderingen ook echt gevonden en gerealiseerd zouden worden. Tegenover de kritiek dat het voor een groot deel zou neerkomen op het uit de sloot halen van oude koeien, stond in elk geval de hoop dat nu wellicht meer kans bestond op een vruchtbare discussie dan in de afgelopen decennia. Met name vanuit D66 en de PvdA werd en wordt nogal eens de stelling verdedigd dat serieuze hervormingsvoorstellen van hun kant in de jaren zeventig op voorhand al door de andere grote partijen van tafel zijn gevergd. Daarbij ging het primair om voorstellen ten aanzien van kiesstelsel en kabinetsformatie, om de positie van de Eerste Kamer, alsmede om directe verkiezing van burgemeester en commissaris der Koningin en invoering van een referendum.

Een serieuze discussie in de jaren negentig zou tot – eventueel gedeeltelijke – realisatie van specifieke voorstellen dienen te leiden, dan wel opnieuw moeten uitmonden in afwijzing ervan, maar dan gedragen door een overgroot deel van de Kamer. Aan een derde discussieronde – na het jaar 2000! – zou in elk geval geen behoefte meer zijn.

In deze bijdrage worden en-

kele ingrijpende voorstellen tot staatkundige hervorming van kiesstelsel en kabinetformatie onder de noemer kiezer-gekozenen nog eens tegen het licht gehouden. Allerlei andere thema's, die de commissie-Deetman terecht op de politieke agenda heeft gezet – de organisatie en het functioneren van de overheid, specifiek het probleem van de verkoking, de kwaliteit van de wetgeving en in dit verband eventuele toetsing van wetten aan de Grondwet, de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid, decentralisatie van overheidstaken, de gevolgen van de verdergaande Europese integratie voor de nationale besluitvorming en tal van andere belangwekkende kwesties – komen niet aan de orde. De keuze voor het thema kiezer-gekozenen is ingegeven door taakverdeling en niet door de vermeende grotere relevantie van het onderwerp. Integendeel. De meest ingrijpende voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel mogen ruim twintig jaar geleden een zekere charme hebben gehad, zij dienen nu in elk geval gemotiveerd van de hand te worden gewezen. Dat geldt nadrukkelijk ook voor het Duitse *tweestemmensysteem* dat de commissie-Deetman ter bestudering heeft aanbevolen.

Het eerste D66-offensief

In de 'onderzoekt alle dingen-benadering' van de commissie-Deetman kun je niet om het staatkundig gedachtegoed van D66 heen. Vanaf de oprichting pleitte D66 voor een radicale herziening van de staatkundige c.q. politieke structuur. De kiezers dienden niet slechts een volksvertegenwoordiging te kiezen, ze moesten ook een stem voor 'de macht' kunnen uitbrengen: de direct gekozen minister-president. Die minister-president zou zijn eigen kabinet samenstellen en daarbij niet afhankelijk zijn van de steun van de Tweede Kamer. De Kamer diende op basis van een beperkt districtenstelsel te worden gekozen, waarbij in een klein aantal districten een nagenoeg gelijk aantal Kamerzetels op basis van evenredige vertegenwoordiging zou worden verdeeld. Een en ander zou naar verwachting resulteren in een concentratie van twee of drie blokken van partijen.

Er kwam weinig applaus van de andere partijen. Niet allereerst omdat D66 expliciet het hele partijstelsel wilde opblazen. Ook niet omdat men vond dat er niets veranderd hoefde te worden. De noodzaak van verandering was rond 1970 haast gemeengoed geworden. De vraag was natuurlijk wel welke verandering en tegen welke prijs?

De PvdA liet zich enigszins op sleeptouw nemen door D66. In 1970 verenigden de 'progressieve drie' zich op het advies van de meerderheid van de commissie-Cals-Donner: rechtstreekse verkiezing van de *kabinetformateur* en het door D66 aanbevolen beperkte districtenstelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging³. Een initiatiefvoorstel-Van Thijn c.s.⁴ met deze inhoud kwam in een golf van staatkundige vernieuwing aan de orde, waarbij de partijen met de meest uiteenlopende voorstellen over elkaar heen buitelden. Na de al gerealiseerde verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 21 jaar en de afschaffing van de opkomstplicht was verdergaande verlaging van de leeftijd voor het actief kiesrecht tot 18 jaar al gauw geen strijdpunt meer. De KVP koos via eigen initiatiefvoorstellen voor de directe verkiezing van leden van het Europees Parlement en voor een kiesdrempel bij Tweede-Kamerverkiezingen van twee procent⁵. De VVD zette zich vooral in voor verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht⁶. De CHU – benauwd voor de lage opkomst – wilde de toekomstige kiezers via het voortgezet onderwijs de noodzakelijke maatschappelijke betrokkenheid bijbrengen⁷.

De confessionele fracties en de VVD moesten echter niets hebben van een direct gekozen minister-president en evenmin van een door de kiezers aangewezen formateur. De KVP stond wel sympathiek tegenover het beperkte districtenstelsel dat als een verkapte kiesdrempel de versplintering in de Kamer zou tegengaan. De kans op een werkbare meerderheid van de confessionele partijen met de VVD zou er ongetwijfeld door worden vergroot.

De confessionele fracties en de VVD, die zich acht maanden tevoren tegen een aanbeveling voor de te benoemen burgemeester of commissaris der Koningin door respectievelijk gemeenteraad en

1. Zie *Handelingen Tweede Kamer* (HTK) 1989-1990 pag 462 en Bijlage 21.132 nr. 27.

2. Zie de op 16 november 1990 gepubliceerde *Vraagpuntennota* van de bijzondere commissie: Bijlage 21.427 nr. 3 herdruk.

3. Zie het *Tweede Rapport* van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, pag 169

t/m 231. Overigens werd al in 1965 door de PvdA-commissie Parlementaire Democratie voor een gemengd meerderheids- en evenredigheidsstelsel gepleit, zie: *Het Nederlandse parlementaire stelsel*, 1965. 4. HTK 1970-1971, Bijlage 10.993. 5. Zie resp. Bijlage 10.696 en 10.985. De kiesdrempel is uiteindelijk in 1976 met overgrote meerderheid door de

Tweede Kamer afgewezen.

6. Zie Bijlage 11.178.

7. Bijlage 11.111; in dit snel vergeten voorstel-Schuring c.s. werd al gewezen op opkomstpercentages van ongeveer 30 procent bij kiezers onder 35 jaar bij de Statenverkiezingen van 1970!

Provinciale Staten hadden uitgesproken, waren bovendien bereid in het Reglement van Orde aan de nieuw gekozen Tweede Kamer een recht van aanbeveling toe te kennen voor een aan te wijzen formateur – tevens beoogd premier. Langs die weg zou er toch een directe lijn kunnen lopen tussen de verkiezingsuitslag en de kabinetsformatie. De progressieve partijen zagen in de gegeven situatie af van het beperkte districtenstelsel *sec*, omdat het hen primair ging om rechtstreekse invloed van *de kiezers* op de formatie en niet *zozeer* om de verkapte kiesdrempel. Het recht van aanbeveling kwam er inderdaad, al is het nimmer toegepast⁸.

Waarom maakten de voorstellen van D66 – in sterk afgezwakte vorm overgenomen door de PvdA – geen kans? Het is stellig juist dat de andere grote partijen – KVP en VVD voorop – de voorstellen al op het eerste gezicht van de hand wezen. De prijs was voor hun duidelijk te hoog. De confessionele partijen zouden tijdens kabinetsformaties een deel van hun speelruimte verliezen. Als partijen in het politieke centrum, wilden zij pas na de verkiezingen hun definitieve keuze maken ten aanzien van het nieuw te vormen kabinet. Tot conservatief alternatief van een progressief blok gebombardeerd te worden, was allerminst het gemeenschappelijk ideaal. Voor de VVD was er al helemaal geen eer te behalen. Een liberale minister-president was anno 1970 ondenkbaar. Verkapte regionale kiesdrempels van eventueel zelfs tien procent zouden de partij zetels kunnen kosten. Op deze wijze te worden gedwongen tot samenwerking met de veel grotere confessionele partijen, zou het eigen geluid snel doen verstommen.

Bij die partij-politieke bezwaren bleef het evenwel niet. Er waren wel degelijk ook zwaarwegende staatkundige bezwaren tegen de betrokken voorstellen. D66 flirtte rond de oprichting nog met het Engelse districtenstelsel. Na een iets betere kennisgeving met het Britse kiesstelsel, met zijn verstarde tegenstelling tussen twee grote partijen, waarbij nauwelijks enige rol is weggelegd voor een derde partij – de aan D66 verwante *liberals* – was men hier snel van genezen. Zonder enige traan te laten, wilden de democraten evenwel in eerste instantie de 'vertrouwensregel' laten vallen. Een kabinet be-

hoefde niet het vertrouwen van de Tweede Kamer te genieten of gedoogd te worden. De Kamer zou een kabinet ook niet naar huis kunnen sturen. Glastra van Loon – de staatkundige ideoloog – had wel, heel inconsequent, al in 1964 de mogelijkheid geopperd om de Kamer het recht op zelfontbinding te geven, eventueel – afhankelijk van de uitslag – ook tot ontslag van het kabinet leidend⁹. In enkele alinea's had dezelfde auteur afscheid genomen van het voor het Nederlandse staatsbestel kenmerkende beginsel van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.

Een zo onhistorische benadering kon haast niet anders dan tot een onwezenlijke uitwerking leiden. In de door D66 gegeven voorstelling van zaken heette het dat het kabinet een krachtig beleid kon voeren, omdat het niet afhankelijk was van de steun van de Kamermeerderheid. En de Kamer kon het beleid veel beter controleren, omdat zij niet met handen en voeten aan het kabinet gebonden was. Welaan, wat een staatkundige utopie: mooier kon het immers niet. Ieder weldenkend mens moest er wel mee instemmen¹⁰.

Naïever kon het echter ook niet. Indien de verkiezing van minister-president en Tweede Kamer een gelijkgerichte uitslag te zien zou geven, zou de Kamermeerderheid stellig niet anders optreden dan onder een meerderheidskabinet altijd al praktijk was. Maar wat zou het gevolg zijn indien een kabinet, geformeerd door een direct gekozen minister-president, met een anders gerichte Kamermeerderheid zou moeten optrekken? En dat voor vier jaar? Daarop bleef D66 een bevredigend antwoord schuldig, net als zijn ideoloog enkele jaren tevoren. Van krachtig beleid zou absoluut geen sprake zijn, integendeel. Het beleid zou vlees noch vis worden. De ministers zouden als het ware het beleid van de oppositie moeten gaan uitvoeren. Een kabinet kan nauwelijks iets zonder steun van een Kamermeerderheid. Een 'Amerikaans presidentieel systeem' kan nu eenmaal alleen gedijen bij het voortbestaan van twee superbrede partijen, die links en rechts verenigen. En of we daar nu zo jaloers op moeten zijn?

Ook de commissie-Cals-Donner achtte een gekozen minister-president onverenigbaar met het

8. Was wellicht ook niet de intentie van het voorstel; zie J. van Putten, die spreekt van een vigeblad om de confessionele naaktheid te bedekken, in: *Demokratie in Nederland*, p. 203, Utrecht/Antwerpen, 1975; voor de -niet toevallig afwijkende!- hoofdelijke verkiezingsprocedure zie *Reglement van*

Orde Tweede Kamer, art. 134 lid 2.

9. Zie de twee opzienbarende artikelen 'Kiezen of delen' van Glastra van Loon in *Nederlands Juristenblad* 1964, pp. 1133-1142 en 1161-1167.

10. In 1985 besluit Glastra van Loon een geactualiseerd verhaal letterlijk met: 'Wie onbevooroordeeld de voor-

en nadelen afweegt van de door D66 voorgestelde hervormingen die zal naar mijn mening tot de conclusie moeten komen, dat deze moeten worden ingevoerd'; zie J. Glastra van Loon in: *Omtrent het parlement*, Th.C. de Graaf e.a., Utrecht/Antwerpen, 1985.

parlementair stelsel. Tegen het compromis van de staatscommissie om de kiezers de formateur te laten aanwijzen, bestonden weliswaar minder zwaarwegende, maar eveneens ernstige bezwaren. De kandidaat, die de absolute meerderheid van de stemmen behaalde, zou de formatie-opdracht krijgen. Het suggereerde heel wat, maar garandeerde allerminst een geslaagde formatie. Stond een meerderheid van de kiezers achter een bepaalde partijcombinatie met de specifieke kandidaat dan zou de formatie stellig wel lukken, maar in die situatie zou het ook zonder de aanwijzing van de kiezers wel lukken. Kreeg geen der kandidaten een meerderheid – in Nederland met zijn vele minderheden voorspelbaar – dan kon de eventueel toch door het staatshoofd benoemde kandidaat met de meeste stemmen waarschijnlijk een tijdje spartelen, tot hij of zij wel gedwongen zou zijn de opdracht terug te geven. Waarna het politieke spel volgens de oude regels zou worden voortgezet. Geen wonder dat PvdA, D66 en PPR het voorstel onlosmakelijk koppelden aan het beperkte districtenstelsel om daarmee een zekere blokvorming – lees: polarisatie – gestalte te geven. Geen wonder dat de confessionele partijen en de VVD – zoals we al zagen – er niets voor voelden. Achteraf is dit geenszins te betreuren. De polarisatie heeft progressief Nederland weliswaar niet alleen windeieren opgeleverd – in de vorm van langdurige oppositie – maar gaf per saldo onmiskenbaar een negatief resultaat te zien. Kiesstelselwijzigingen in anno 1970 voorgestane zin zouden de kloof tussen PvdA en KVP c.q. CDA waarschijnlijk alleen maar versterkt en gecontinueerd hebben.

Ook zonder ingrijpende wijzigingen van het kiesstelsel zou de Nederlandse politiek – mede onder invloed van de door D66 geïnspireerde vernieuwing – rond 1970 een heel ander gezicht krijgen¹¹. PvdA en VVD sloten een stilzwijgend maar zeer effectief akkoord dat ze in de toekomst niet meer de plaats van de ander in het kabinet zouden overnemen zonder voorafgaande Kamerverkiezingen. Tussen 1963 en 1967 waren zelfs drie verschillende kabinetten aan het bewind geweest op basis van één Kamerverkiezing. In kabinetsformaties zouden de beide partijen zich niet meer tegen elkaar laten uitspelen, onderlinge samenwerking – minder tactisch – uitsluitend. Openheid en open-

baarheid in staatsaangelegenheden – speciaal ook kabinetsformaties – zouden in de plaats komen van de vergaande geheimhouding – achterkamertjespolitiek – waarin de KVP zo bedreven was. Inspraak en medezeggenschap kregen in zeer uiteenlopende maatschappelijke verbanden – gekanaliseerd – gestalte. Vertrouwenscommissies uit gemeenteraden en Provinciale Staten gingen zich in de jaren zeventig diepgaand bemoeien met de benoeming van burgemeester respectievelijk commissaris. Alle partijen kozen landelijke lijsttrekkers als onmisbaar gezicht in het ingetreden televisietijdperk. Voor de KVP was er geen ruimte meer om zo maar even een minister-president uit de hoed te toveren. Nadat de kiezers in 1967 al een punt hadden gezet achter een halve eeuw confessionele meerderheid, kalfden de drie grote confessionele partijen samen in 1971 en 1972 af tot nog geen derde deel van het electoraat. Aan de met het verlies van de confessionele partijen gepaard gaande versplintering maakten de kiezers in 1977 een eind. De totstandkoming van het CDA was rond 1975 feitelijk gerealiseerd; de formalisering ervan zou nog tot 1980 moeten wachten. Blokvorming ter linkerzijde – voorheen zo kansrijk – was na de terugval van D66 in 1972 snel van de baan.

Na de 'nachtmerrie' van 1977 verliepen de volgende kabinetsformaties redelijk vlot en ... voorspelbaar. Het electoraat kon – op basis van het oepieren van de verschillende partijen waaronder een minder vrijblijvend optreden van het politieke centrum – in zowel 1981, 1982, 1986 als 1989 vrij duidelijk de richting aangeven van de kabinetsformatie. In 1986 koos het CDA zelfs vóór de verkiezingen voor voortzetting van de coalitie met de VVD. In 1989 lieten de christen-democraten na de val van het kabinet-Lubbers II duidelijk uitkomen van herstel van de coalitie geen heil te verwachten.

Staatkundige vernieuwing anno 1990; een tweede D66-offensief

Twintig jaar na de afwijzing van het staatkundige gedachtegoed van D66 stelt de commissie-Deetman deze ideeën opnieuw aan de orde: 'Vanuit het oogpunt van de kabinetsformatie lijkt de gekozen minister-president de meest voor de hand liggende variant', alhoewel moeilijk te verenigen met het bestaande parlementaire stelsel. Aan de hand

11. Zie onder meer: *Tussen Nieuwspoor en Binnenhof; De jaren '60 als breuklijn in de naoorlogse ontwikkelingen in politiek en journalistiek*, J.Th.J. van den Berg e.a., Den Haag, 1989.

van concrete wetsteksten zouden de argumenten voor en tegen de gekozen minister-president – overigens net als alle varianten – kunnen worden geïnventariseerd en de consequenties van zulke constructies worden gezien.

De commissie beveelt voorts een studie aan naar het beperkte districtenstelsel – met vijf tot vijftien districten – op basis van evenredige vertegenwoordiging, waarbij de gevolgen van de diverse modellen aan de hand van computeranalyses gepresenteerd dienen te worden. In hetzelfde hoofdstuk wordt het Duitse tweestemmenstelsel *ter bestudering* aanbevolen, evenals een andere samenstelling van de Eerste Kamer, een beperkt terugzendingrecht van de Senaat en eventuele invoering van het referendum in een of andere vorm.

De Tweede Kamer heeft het laatstgenoemde voorstel direct afgeschoten. De vvd en het cda zien in invoering van elk type referendum vooral een aantasting van de normale parlementaire besluitvorming en weigeren zeer recente discussies nog eens over te doen¹². Alle andere suggesties en voorstellen onder de noemer kiezer-gekozen staan sinds medio maart jongstleden op de politieke agenda. Dat is – afgezien van de verdediging door commissievoorzitter Deetman – vooral te danken aan d66 en in mindere mate aan de PvdA. Het cda en de vvd hebben nauwelijks enige behoefte aan genoemde studies. Het tegenhouden ervan was aan de andere kant ook niet nodig – al probeerde de vvd dat wel ten aanzien van de gekozen minister-president. Volstrekt duidelijk is wel dat ingrijpende voorstellen ook in de toekomst onhaalbaar zijn. De PvdA lijkt op althans enig resultaat te mikken door alle suggesties zo serieus mogelijk te willen bestuderen. Een gemeenschappelijke analyse van de fractievoorzitters, uitmondend in tal van studies, moet allicht iets opleveren, ook ten aanzien van de relatie kiezer-gekozen.

De toon moest opnieuw worden gezet door d66, net als in de commissie-Deetman zelf. De kernzin uit het rapport: *'De kiezers bepalen wel de krachtsverhoudingen, maar niet, althans niet direct, de macht'* komt zo uit het d66-jargon. Het accent wordt daarbij al gauw gelegd op: *'niet de macht'*. Dat de kiezers de afgelopen twee decennia, op één formatie na, indirect wel degelijk de samenstelling

van het nieuwe kabinet konden beïnvloeden – en dat ook deden – wordt gemakkelijk vergeten. De d66-woordvoerder in de Kamer gaf in menig opzicht een wel heel karikaturale voorstelling van de Nederlandse politieke verhoudingen, en wel als volgt: De politieke besluitvorming stamt nog uit de tijd van de verzuiling. Terwijl de maatschappij diepgaand is veranderd, veranderde er nauwelijks iets in de politieke structuren. Tot overmaat van ramp voltrekken maatschappelijke veranderingsprocessen zich steeds sneller! (*Sic!*). De zaak loopt dan ook steeds meer vast. Het systeem faalt zowel ten aanzien van de vertegenwoordiging – de kiezers herkennen zich niet meer in de Tweede Kamer – als in de machtsvorming – de kabinetsformatie resulteert misschien wel in een heel ander kabinet dan de kiezer (*sic*) voor ogen had. (Dat tien miljoen kiezers geheel uiteenlopende verwachtingen en overtuigingen hebben, is ook wel veel van het goede.) Daarbij sluipst (*sic*) een anonieme fractie achter de brede rug van de lijsttrekker de Kamer binnen. De politieke betrokkenheid van de kiezers is zo afgenomen, dat gevreesd moet worden dat binnenkort niemand meer komt stemmen (*sic*).

Op deze pot met problemen past nog steeds – zoals verwacht mocht worden – het vijftiende jaar oude d66-deksel: directe verkiezing van de minister-president in combinatie met Kamerverkiezingen via het beperkte districtenstelsel. Anders dan vijftiende jaar geleden wil het d66-programma overigens de vertrouwensregel handhaven. Dat het vraagt om problemen indien de premier niet over een meerderheid beschikt in de Kamer lijkt de partij zich nog steeds niet te realiseren.

De studie naar de gekozen minister-president, die in een concrete wetstekst moet uitmonden, zal wel geruime tijd vergen. 'Ingewikkelder' kan het immers niet. De inspanning is op voorhand hoe dan ook volmaakt zinloos. Behalve d66 wil niemand directe verkiezing van de minister-president¹³. Daarbij doet de tekst van een wetsvoorstel volstrekt niet terzake. Het gaat toch om de inhoud van het voorstel en niet om de formulering.

De studie naar een beperkt districtenstelsel aan de hand van computeranalyses werkt zelfs op de lachspieren. Indeling van Nederland in vijf tot vijftien districten met behoud van het stelsel van even-

12. Zie HTK 1990-1991 pag. 3609-3666 alsmede Bijlage 21.427 nr. 8.

13. De PvdA keerde zich in het debat terecht al tegen een z.g. aanwijzingsbevoegdheid voor de minister-president omdat de bevoegdheid niet past in onze coalitiekabinetten.

redige vertegenwoordiging, betekent in gewoon Nederlands een effectieve kiesdrempel van drie eenderde tot tien procent, welke hooguit gematigd kan worden door de restzetels te verdelen via het systeem van de grootste overschotten in plaats van de grootste gemiddelden. De bedoeling achter het systeem is – afgezien van het aspect van de regionale vertegenwoordiging – versplintering in de volksvertegenwoordiging tegen te gaan. De grote partijen verdelen onderling de zetels die nu aan de kleine partijen toevallen. Afhankelijk van het aantal districten en de te verdelen zetels resulteert een en ander dwingend in een drie-, vier- of hooguit vijfpartijstelsel. De drie kleine confessionele partijen zullen in elk geval direct het recente voorbeeld van de kleine linkse partijen moeten volgen en moeten fuseren.

Wetenschappelijke analyse is natuurlijk prachtig – vooral met de computer – maar het moet wel enige relevantie hebben. Daarbij kun je je alleen maar verbazen over de vraag waarom de gehele commissie niets van een speciale kiesdrempel wil weten, maar een studie naar zo'n relatief hoge indirecte kiesdrempel wel zinvol acht. De woordvoerder van D66 in de Kamer bakte het wel heel bruin door op een interruptie toe te geven dat de verkapte invoering van een kiesdrempel voor hem ook een negatief punt bij eventuele afweging van voor- en nadelen zou vormen. De essentie van de door hem verdedigde kiesstelselwijziging vormt dus een negatief punt...

De zwakke schakel in ons politieke systeem blijft onherroepelijk de kabinetsformatie, die *niet dwingend* door de verkiezingsuitslag wordt beïnvloed. In de praktijk verloopt een en ander, zoals al werd aangestipt, gelukkig redelijk bevredigend, zeker sinds de rampzalige formatie van 1977. Al vele decennia resulteren Kamerverkiezingen hoe dan ook in de formatie van een meerderheidskabinet. Dat het kabinet niet altijd precies het in eerste aanleg beoogde of verwachte kabinet was, is een andere zaak. Dat hangt samen met het opereren van de fracties en hun onderhandelende voorzitters. Hoe harder je je opstelt, hoe moeizamer het onderhandelingsproces en des te kleiner de kans op regeringsverantwoordelijkheid. Wie het onderste uit de kan wil, krijgt het lid op de neus. Nederland was, is en blijft voorlopig een land van minderheden.

Binnen het bestaande kiesstelsel kan wel de mogelijkheid worden aangegrepen om als Tweede Kamer een kandidaat-kabinetsformateur voor te dragen. Daarmee is toch een directe lijn van de verkiezingen naar de aanvang van de formatie gegeven. Overspannen verwachtingen hoeven we er echter

niet van te hebben. Formatiepogingen kunnen net zo goed mislukken. Wellicht wordt in de Kamer openbaar welke richting partijen uitwillen. De door de commissie-Deetman naar voren gebrachte gedachte om een (in)formateur in de Kamer verantwoording te laten afleggen over zijn werkzaamheden kan op zijn minst worden gesteund, voorzover het maar niet ten koste gaat van de inspanningen op zo kort mogelijke termijn een meerderheidskabinet tot stand te brengen. Dat een zojuist gekozen Tweede Kamer eventueel maanden lijdelijk zou moeten toezien of er al dan niet vorderingen worden gemaakt door de (in)formateur is hoe dan ook een anachronisme. In het zicht van de komende Kamerverkiezingen zouden de grote fracties een afspraak kunnen maken om tijdens de formatie in de aangegeven zin te opereren. We moeten ons wel realiseren dat de (in)formateur – anders dan de verantwoordelijke minister – niet staatsrechtelijk verplicht is de gestelde vragen te beantwoorden.

Het Duitse tweestemmensysteem

Stond eventuele invoering van het beperkte districtenstelsel met behoud van evenredige vertegenwoordiging twintig jaar geleden in het kader van rechtstreekse invloed van de kiezers op de kabinetsformatie, de commissie-Deetman heeft het decor grondig veranderd. De doelstellingen die de commissie met de studie naar eventuele wijziging van het kiesstelsel nastreeft, zijn enerzijds een directere band tussen kiezer en gekozenen en anderzijds de verkiezing in de Kamer van meer generalisten in plaats van de vele specialisten.

Elke wijziging kan natuurlijk de meest uiteenlopende effecten hebben, maar aannemelijk is een en ander ten aanzien van het beperkte districtenstelsel geenszins. Zouden de kiezers op Groen Links, de kleine confessionele partijen en eventueel zelfs D66 zich beter in de Kamer vertegenwoordigd weten indien hun partijen er niet meer in zitten? Zijn de leden van de kleine partijen niet juist bij uitstek generalisten binnen een sterk specialistische Kamer? Stellen de partijen minder specialisten kandidaat en meer generalisten omdat het om regionale verkiezingen gaat? Worden nieuwe Kamerleden van grote fracties niet binnen de kortste keren tegen wil en dank tot specialist gebombardeerd? Het onderzoek lijkt vergelijkbaar met de vraag of je van Amsterdam via Groningen snel in Rotterdam kunt komen.

Volledig afstappend van de vraag of de verkiezingsuitslag niet sterker in de formatie van een nieuw kabinet zou moeten doorwerken, lijkt het voorstel van de commissie-Deetman om het Duitse

tweestemmensysteem nader te bestuderen serieuzer van aard. Dit Duitse kiesstelsel behelst immers de directe verkiezing van Bondsdagleden en dat zelfs zonder aantasting van de evenredige vertegenwoordiging. Ruim een jaar geleden lieten de fractievoorzitters van de beide regeringspartijen al weten veel te voelen voor dit tweestemmensysteem. Na de publikatie van de Vraagpuntennota konden enkele positieve reacties uit staatsrechtelijke hoek voor invoering van het systeem worden opgevangen¹⁴. In een interview heeft vice-premier Kok zich er al voor uitgesproken¹⁵. De voordelen van het tweestemmensysteem zouden evident zijn, terwijl er geen nadelen tegenover zouden staan. De keuze lijkt dus gemakkelijk. De werkelijkheid is echter anders, zoals zo vaak bij een eenvoudige voorstelling van ingewikkelde zaken.

Voordat de voor- en nadelen van het Duitse model worden behandeld, moeten we eerst goed weten waar we het eigenlijk over hebben. Het model is inderdaad nogal ingewikkeld, waarbij zelfs Duitse kiesrecht deskundigen en politici menigmaal de plank missloegen¹⁶. In principe kent Duitsland voor de Bondsdagverkiezingen hetzelfde stelsel van evenredige vertegenwoordiging als Nederland voor de Tweede Kamer. Het land is evenwel verdeeld in districten, in aantal overeenkomend met de helft van het aantal Bondsdagzetels. In elk district wordt via de eerste stem een Kamerlid gekozen, namelijk – net als in Engeland – de kandidaat met de meeste stemmen. De tweede stem brengen de kiezers uit op een partij. Deze tweede stem is beslissend voor het aantal zetels dat elke partij krijgt. Afgezien van de hoge kiesdrempel van vijf procent en van de restzetels krijgt een partij bij veertig procent van de stemmen ook veertig procent van de zetels, etc. Van de zetels, die een partij toebedeeld krijgt, wordt daartoe het aantal direct gekozen vertegenwoordigers afgetrokken. Heb je als SPD recht op 200 zetels en al 100 'directe mandaten' gewonnen, dan krijg je nog 100 zetels uit de grote pot. Had je al 150 directe mandaten, dan krijg je er nog maar

50, etc. Zouden de SPD-kandidaten in 205 districten gewonnen hebben, dan mag de partij de vijf extra zetels als *Überhangmandate* behouden. In theorie lijkt het een ideaal systeem. Maar het gaat natuurlijk om de praktijk.

In de praktijk werkt het systeem niet. In de Bondsrepubliek verdeelden de twee grote partijen sinds 1961 *alle* directe mandaten¹⁷. Op voorhand is daarbij grotendeels bekend wie welk district wint. De uitslag doet er in de meeste districten echter niet toe, want de verliezer van de andere grote partij komt toch ook in de Bondsdag, namelijk via de partijlijst. De vraag wie welk district wint heeft met andere woorden juist *heel weinig effect op de personele samenstelling* van de Bondsdag. De persoonskeuze is daarmee nagenoeg *zonder betekenis*. In plaats van een belangrijke kwestie – *wie* komt er in de Bondsdag – is het vooral een cosmetische kwestie. Zou men aan de persoonskeuze meer betekenis willen toekennen voor de samenstelling van de Bondsdag, dan zou je moeten verbieden dat niet direct gekozen districts-kandidaten via de partijlijst in de volksvertegenwoordiging komen. Maar ja, wie wil er dan nog voor zijn of haar partij in een volmaakt kansloos district kandidaat staan? De animo bij de zittende Kamerleden en de meest bekende politici in het algemeen zal als sneeuw voor de zon verdwijnen. In de praktijk staan juist alleen 'de zekere winnaars' niet op een verkiesbare plaats op de partijlijst. Die beschermde positie hebben ze immers niet nodig.

Vanzelfsprekend vindt er bij dit tweestemmensysteem in de partij juist een gedrang plaats om in een 'zeker district' kandidaat te staan. De *big shots* kunnen zich in het algemeen geen verlies-gezichtsverlies-permitteren. In de Nederlandse praktijk zou het CDA dus op zoek moeten naar een district voor Lubbers – want in Rotterdam maakt hij weinig kans – de VVD op zoek naar een forensenplaats voor de Amsterdamer Bolkestein, etc.

Daar komen andere ernstige bezwaren bij. Een groot deel van de kiezers snapt het systeem niet. Dat de persoonskeuze – al van zo weinig belang

14. Zie M.C. Burkens, die nauwelijks beargumenteerd verwacht dat er inderdaad meer generalisten in de Kamer komen via het tweestemmensysteem, in: *Staatsrechtelijke vernieuwingen*, publicaties van de Staatsrechtkring nr. 1, Zwolle 1991; en D.J. Elzinga, die zelfs schijnt te denken dat een generalist als Schutte juist een goede kans maakt via dit systeem gekozen te worden. Elzinga lijkt er anderszijds vanuit te gaan, dat partijen geen districts-kandidaten zullen stellen dan wel

dat partijkandidaten niet gekozen worden. Zie *Binnenlands Bestuur* van 22.3.1991 p. 29.

15. Zie interview in *NRC-Handelsblad* van 17 mei jl. De uitspraak van Kok 'dat anonieme kamerleden achter de brede rug van de lijsttrekker in de Kamer komen' was eerder te horen uit de mond van Van Mierlo en Wolffensperger. Volgens Wolffensperger *sluip* de anonieme fractie zelfs de Kamer binnen. Achter het waarheidsgehalte van de weinig

fijn-zinnige frase kan tenminste een groot vraagteken gezet worden.

16. Zie vooral: E. Jesse: *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform; Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983*, pp. 261-311, Düsseldorf, 1985.

17. Zie: *Deutscher Bundestag 1949-1987: Parlaments- und Wahlstatistik*; samengesteld door P. Schindler, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1987, nr. 2, pp. 185-202.

voor de personele samenstelling – normaal gesproken zelfs geen consequentie heeft voor de krachtsverhoudingen ontgaat al gauw de helft van de burgers¹⁸. Tegen de verkiezingen neemt het percentage af, maar het blijft aanzienlijk. Dat ligt ook voor de hand. Als je twee stemmen hebt weg te geven en je aarzelt, kun je je steun aan twee partijen geven en deze daarmee over die partijen verdelen. Daarbij vraagt het tweestemmensysteem als het ware om problemen. Kleine partijen, die geen enkele kans hebben om welke kandidaat dan ook direct gekozen te krijgen, suggereren vanzelfsprekend dat beide stemmen van vergelijkbaar belang zijn: geef mij je partij-stem, dan kun je je andere stem aan – de kandidaat van – de verwante grote partij geven. In de Bondsrepubliek bediende vooral de FDP zich enkele malen van deze beproefde techniek om de kiesdrempel van vijf procent te halen. *Het systeem nodigt kleine partijen uit de kiezers zand in de ogen te strooien*. Cijfermatig materiaal maakt aannemelijk dat ze hier tot op zekere hoogte ook in slagen¹⁹. Daarmee levert het systeem dus toch een vertekening op van de beoogde evenredige verdeling, zij het dat niemand weet hoe groot die vertekening is. De stelling is weliswaar onbewijsbaar, maar niet al te boud, dat in de Nederlandse verhoudingen het CDA en de PvdA een klein deel van hun aanhang aan de andere – en vooral de kleine – partijen zouden verliezen.

Overigens heeft bij de Bondsdagverkiezingen sinds 1960 zo'n vijf tot tien procent van de kiezers een gesplitste stem afgegeven. Het overgrote deel van de kiezers blijkt er dus geen behoefte aan te hebben een sympathieke kandidaat – wiens politieke opvatting men niet deelt – te steunen. Begrijpelijkwijls: bij verkiezingen gaat het toch om politieke doeleinden en niet of iemand aardig is of er zo leuk uitziet.

Als het tweestemmensysteem zo weinig gevolgen heeft voor de personele samenstelling van de Kamer, is de hoop op een hechtere band tussen kiezer en gekozene en op meer generalisten in plaats van specialisten in de Kamer op voorhand ijdel. Voorzover het enige consequentie heeft, dan deze dat er meer regionale belangenbehartigers komen. Kamerleden komen meer op voor hun eigen district. Een verdergaande band met de kiezer lijkt in

elk opzicht een illusie. Je ziet het al voor je: de burger die bij 'zijn' vertegenwoordiger aanbelt met het verzoek om tegen wetsvoorstel x of voor voorstel y te stemmen onder de mededeling: ik heb niet op die misselijke partij van u gestemd maar wel op u, dus u bent ook mijn Kamerlid!

Het tweestemmensysteem maakt het voor politieke partijen ook mogelijk 'de zaak te flessen'. Iedere direct gekozen kandidaat behoudt zijn zetel, ook als het zou betekenen dat een partij teveel zetels zou bemachtigen op grond van de evenredige verdeling, de eerder genoemde *Überhangmandate*. Voor de Nederlandse verhoudingen zou bijvoorbeeld het CDA in een concrete situatie zijn kiezers kunnen oproepen de persoonsstem op de kandidaat van het GPV uit te brengen. Het kost de christendemocraten geen enkele zetel en de combinatie zou – in theorie! – zo enkele tientallen zetels extra binnen kunnen halen! Minder onwaarschijnlijk, maar even afzichtelijk zou een 'stembusakkoord' tussen PvdA, D66 en Groen Links zijn. De PvdA stelt geen kandidaten in de districten om de kandidaat van D66 of Groen Links te laten kiezen en D66 en Groen Links dienen geen partijlijst in en roepen 'hun kiezers' op de partijstem aan de PvdA te geven! Met circa 45 procent van de stemmen kan de combinatie zo 55 tot 60 procent van de – overigens in aantal sterk toegenomen – zetels bemachtigen. De andere partijen kunnen nauwelijks achterblijven, waardoor niets te berekenen valt. Het maken van afspraken tussen partijen – zeker zo'n eigensoortige lijstverbinding – moet haast wel verboden worden binnen dit tweestemmensysteem. Maar wie verbiedt het eerzame partijleden om campagne te voeren voor een andere partij?

Ten slotte is het een lastige aangelegenheid om het land op bevredigende wijze in te delen in districten – met min of meer gelijke aantallen kiesgerechtigde burgers. Hoe dan ook moeten de grenzen van de districten regelmatig worden bijgesteld: de bevolking groeit nu eenmaal niet overal even hard. Ook als het geen gevolg heeft voor de zetelverdeling, zal een en ander een voortdurende bron van onenigheid vormen²⁰.

Bij een zo lange rij van nadelen is het niet gemakkelijk in te zien waarom men het systeem in de BRD in 1956 definitief – na een tijdelijke regeling

18. Zie Jesse, pp. 277-278.

19. Zie Jesse, pp. 265-268. Overigens schrijft Andeweg in de *Staatscourant* van 1 augustus 1990, dat de FDP in 1983 haar kiezers oproep om de eerste stem aan de CDU-kandidaat te geven om de CDU daarmee *Überhangmandate*

te bezorgen; het ging de FDP er natuurlijk primair om CDU-kiezers hun tweede stem op de FDP uit te laten brengen; de *Überhangmandate* zijn trouwens regelrecht terug te voeren op de verdeling van de zetels per bondsstaat; zonder beperkt districten-

stelsel zouden ook in Nederland geen *Überhangmandate* te verwachten zijn – zeker voor het CDA en de PvdA, die immers meer dan tweederde deel der districten zouden moeten winnen –, al weet je nooit iets zeker bij het tweestemmensysteem.

in 1953 – heeft ingevoerd. Voor het slechts in 1949 respectievelijk 1953 geldende kiesstelsel moest in elk geval een ander in de plaats komen. Daarbij stond de enorme angst voor versplintering voorop²¹. Na de chaos uit de jaren dertig – met alle noodlottige gevolgen vandien – verlangde men voor alles een stabiel systeem met grote parlementaire fracties. Men kende al een kiesdrempel per bondsstaat, die in 1953 voor de hele BRD op vijf procent werd gesteld. Na eindeloze debatten was in 1953 als compromis – liever: gelegenheidsoplossing – een meerderheid in arron moede het door de FDP voorgestelde tweestemmensysteem bijgevalen, in de veronderstelling de band kiezer-gekozen te versterken. Belangrijker was waarschijnlijk om samenwerking tussen partijen per district mogelijk te maken, zonder dat dit de partij landelijk zou schaden. Op de achtergrond speelde een afzwakking van de scherpe kiesdrempel eveneens een belangrijke rol. Via drie direct gekozen zetels zou een partij namelijk ook de kiesdrempel kunnen halen.

De SPD miste elk enthousiasme voor het tweestemmensysteem. Voor de CDU die een meerderheidsstelsel nastreefde, maar waarschijnlijk wel hoopte enkele *Überhangmandate* te winnen, gold in feite hetzelfde. Achteraf is zelfs niet meer te traceren wat nu eigenlijk de ware argumenten waren voor dit onderdeel van de Kieswet, die al direct als de 'wet uit de jungle' werd getypeerd²². Vooral sinds de Bondsdagverkiezingen van 1972 is het tweestemmensysteem zeer omstreden. Recent gaan steeds meer stemmen op om het af te schaffen²³. Bij kiesstelsels geldt echter onherroepelijk dat elke herziening weerstand ondervindt. Als partijpolitieke belangen en percepties van die belangen ergens uiteenlopen, dan is het hier wel. Als regeringspartij zal de FDP – overigens zonder direct gekozen kandidaten! – zich stellig met hand en tand verzetten tegen afschaffing van het systeem, tenzij ook van de kiesdrempel wordt afgestapt. En daar is geen enkele kans op.

Heroverweging van de verkiezing van de Senaat

De commissie-Deetman had er – anders dan ten aanzien van het kiesstelsel – terecht geen behoefte aan de vruchteloze discussie over het bestaansrecht van de Senaat voor de zoveelste keer over te doen. Uitgaande van het – in elk geval verbaal door de indirect gekozen Eerste Kamer onderschreven – politieke primaat van de direct gekozen Tweede Kamer en de functie van *chambre de réflexion* van de Senaat, stelde de commissie wel de vraag aan de orde of de in 1983 ingevoerde wijze van verkiezing wel zo gelukkig is. Sinds de recente grondwetsherziening die de integrale vernieuwing van de Senaat binnen drie maanden na de Statenverkiezingen bracht, is de Kamer van heroverweging meer en meer op de voorgrond getreden²⁴. Met name het huidige kabinet kan daarover meepraten.

In het kader van de grondwetsdebatten was er al voor gewaarschuwd dat de Eerste-Kamerleden wel eens konden gaan claimen een betere representatie van de kiezersgunst te vormen dan de bij voorbeeld al een of twee jaar tevoren gekozen Tweede Kamer. Daarbij wordt het bij het hoge percentage zwevende kiezers en de relatief lage opkomstpercentages bij Statenverkiezingen, steeds aannemelijker dat zelfs een kabinet met een duidelijke meerderheid in de Tweede Kamer, te maken zal kunnen krijgen met een oppositionele meerderheid in de Eerste Kamer. In die situatie dreigt het politieke primaat van de Tweede Kamer al snel een fictie te worden. De kans dat een concreet kabinet door de Senaat naar huis zal worden gestuurd, is allerminst denkbeeldig. Als het kabinet absoluut wil vasthouden aan zijn wetsvoorstellen, moet het haast wel de portefeuillekwestie stellen. Ontbinding van de Senaat levert echter dezelfde oppositionele meerderheid op en is dus volmaakt zinloos. Wil het kabinet aanblijven dan zal het voortdurend aan de oppositie tegemoet moeten komen. Voorwaar een lastig dilemma, dat door de commissie-Deetman overigens niet expliciet is aangegeven.

Voorop moet staan dat de Eerste Kamer niet een kabinet naar huis mag sturen, zolang dat kabi-

20. Berucht is de beoogde bevoordeling van de eigen partij via de wijziging van de altijd willekeurige districtsindeling: *gerrymandering*.

21. Zie Jesse, pp. 261-268. De bij de Vraagpuntennota opgenomen Bijlage over het kiesstelsel in Duitsland is over de voorgeschiedenis van het tweestemmensysteem zeer onvolledig en bovendien onjuist. Van het - in 1920 ingevoerde en met Nederland vergelijkbare - stelsel van evenredige vertegen-

woordiging wordt zelfs vermeld 'dat in de praktijk veel stemmen verloren gingen door versnippering over partijen', hetgeen als het belangrijkste bezwaar zou zijn ervaren; zie *Vraagpuntennota*, p. 67.

22. Zie D. Sternberger: *Gesetz aus dem Dschungel*, in: *Der Wähler*, 3 (1953), pp. 137-140.

23. Voorop Jesse, die het systeem 'schlimmstenfalls manipulationsfördernd und günstigenfalls schlicht

überflüssig' noemt (p. 310). Ook zeer kritisch zijn door hem geciteerde auteurs als Heino Kaack, Wiesner, Fuchs-Wisseman; zie ook E.H.M. Lange in een recensie van Jesse: 'Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1987, nr. 1, pp. 159-160.

24. Zie G. Visscher: 'De Senaat op een kruispunt?', *Staatscourant*, 27 mei 1991.

net het vertrouwen geniet van de meerderheid in de Tweede Kamer. Daarmee blijven nog twee uitwegen over. Enerzijds volstrekke duidelijkheid dat er geen vertrouwensrelatie bestaat tussen kabinet en Eerste Kamer. Dat moet al gauw betekenen dat de Eerste Kamer haar begrotingsrecht verliest. Tegelijkertijd kan het kabinet niet meer de vertrouwenskwesie stellen. Op zijn minst levert het een weinig krachtig – haast nationaal – kabinet op, dat zijn dagen maar uitzit, *tenzij* de Tweede Kamer de Eerste Kamer kan 'overrulen', hetgeen de commissie-Deetman juist niet voorstelt²⁵. Een alternatief zou zijn om het kiesstelsel te wijzigen. De commissie-Deetman beveelt nadere studie van het Bataafs-Noorse stelsel aan²⁶. In dit stelsel wordt één Kamer met direct kiesrecht gekozen. De Kamer splitst zich vervolgens uit over twee geheel zelfstandige zusterinstellingen. Qua politieke sa-menstelling zullen de beide Kamers niet van elkaar verschillen. Onoplosbare problemen tussen kabinet en 'Eerste Kamer' zullen zich in dat bestel niet snel voordoen. Invoering van het stelsel kan wat dat betreft zonder aarzeling worden bijgevalen. Staatkundig gezien is het zelfs zeer wenselijk.

Of het er van zal komen is een heel andere zaak. In feite is het Bataafs-Noorse stelsel nauwelijks een tweekamerstelsel te noemen. De 'Eerste Kamer' is veeleer een commissie uit de ene Kamer. Staatkundige nadelen zijn er niet zozeer, maar stellig wel politieke klippen. Een in het politieke centrum opererende partij als het CDA verliest de mogelijkheid ook als regeringspartij in laatste instantie nog op de rem te trappen. Voor een partij als de PvdA – dan wel de VVD – lijkt de grotere kans op realisatie van in het kabinet gesloten compromissen reden het Bataafs-Noorse stelsel bij te vallen.

Of de meeste leden van de huidige Eerste Kamer de gedachte zullen steunen, lijkt ook overigens te betwijfelen. Een direct mandaat van de kiezers zal al gauw met een weinig spectaculaire functie van de Senaat samengaan. De zittende leden zullen na de recente grondwetsherziening in het algemeen weinig behoefte hebben aan welke verandering dan ook. In dit verband lijkt een discussie in de grote politieke partijen over het onderwerp een eerste vereiste. Het thema staat in elk geval op de politieke agenda.

Het door de commissie-Deetman aangegeven beperkte terugzendingsrecht voor de Eerste Kamer

verdient overigens ook steun. De Senaat zou de mogelijkheid krijgen een wetsvoorstel onder aantekening van een of enkele bezwaren naar de Tweede Kamer terug te zenden. De Tweede Kamer handelt het voorstel vervolgens af. Voor de Eerste Kamer, die haar kracht zoekt in een terughoudende rol en haar activiteiten vooral toespitst op toetsing aan rechtsbeginselen, is het terugzendingsrecht beslist aantrekkelijk. De Tweede Kamer moet juridische bezwaren van de zijde van de Eerste Kamer haast wel serieus in de tekst van het wetsvoorstel verwerken. Voor een Eerste Kamer, die zich meer en meer politiek wil profileren, is het terugzendingsrecht waarschijnlijk nauwelijks interessant. Maar zo'n Senaat, die kabinet en Tweede Kamer in de wielen rijdt, past niet in ons staatsbestel.

Enkele conclusies

1. Hernieuwde aandacht voor het kiesstelsel voor de Tweede Kamer mag nuttig zijn, die aandacht behoort wel te resulteren in de vaststelling dat het stelsel geen verandering behoeft. Het is juist een – zeker voor de Nederlandse situatie – uitstekend stelsel. Elk kiesstelsel heeft nu eenmaal specifieke voor- en nadelen. Krampachtig streven die nadelen op te heffen – het zoeken van de kwadratuur van de cirkel – creëert al gauw nieuwe problemen die zelfs groter zijn dan de oude. We mogen hopen dat ook D66 zich bij deze conclusie aansluit en niet de oude plaat blijft draaien, dat alles veel beter anders kan. Het kiesstelsel is geen speeltuin en evenmin een laboratorium voor slecht doordachte experimenten. Afstappen van het parlementair stelsel – zonder enige aanleiding – komt overeen met staatkundige zelfmoord. Een en ander is niet de conclusie van een conservatief pleidooi. Juist van progressieve krachten mag verwacht worden, dat ze de verworvenheden van vele tientallen jaren strijd om kiesrecht en kiesstelsel beschermen. Voor een sterk overdreven beklemtoning van een legitimiteitscrisis is al helemaal geen aanleiding.

2. De uitslag van Kamerverkiezingen behoort zo direct mogelijk door te werken in de kabinetsformatie. In dit verband lijkt een Kamerdebat over de richting van de formatie en de keuze van een kabinets(in)formateur ook in de jaren negentig alleszins wenselijk. De formatie mag er echter niet door worden bemoeilijkt. Aan volmaakt uitzichtloze rituele dansen heeft niemand iets. In dat kader is

25. Vreemd genoemd, omdat die vraag op grond van het primaat van de Tweede Kamer juist wel opnieuw bekeken had moeten worden; zie *Vraagpuntennota*, pp. 22-24.

26. De commissie vergat overigens aan te geven wat dit stelsel inhoudt, zoals ze wel deed bij het Duitse tweestemensysteem.

duidelijk dat partijen, die vóór de verkiezingen geen kleur willen bekennen, dat een dag na de verkiezingen ook nog niet van harte zullen doen. Een *afgedwongen* verkiezing van een kabinetsformateur, tevens toekomstig premier, werkt naar te vrezen valt averechts. Nu de PvdA en de VVD elkaar formeel en ook *feitelijk* niet meer uitsluiten als coalitiepartner staan beide partijen een stuk sterker ten opzichte van het CDA. Vlerkerig gedrag van het CDA – zoals met het feitelijke veto tegen D66 in 1989 – behoeft in elk geval niet meer geslikt te worden. De PvdA doet er verstandig aan de blunder van 1989 – om zonder D66 in het CDA-bootje te stappen – zo snel mogelijk te erkennen. Door absolute duidelijkheid te verschaffen dat ze alleen samen met D66 tot een volgend kabinet zal toetreden, drukt ze de Democraten, die van hun kant juist afstand tot de PvdA willen bewaren, bovendien in het defensief. Die lijn is politiek en electoraal veruit te verkiezen boven het opnieuw aanschurken tegen de hervormingsvoorstellen van D66. Van de PvdA en D66 mag kort voor de volgende Kamerverkiezingen worden verwacht, dat ze een voorkeur voor of het CDA of de VVD als toekomstige coalitiepartner uitspreken.

3. Met erkenning van het belang van een goede relatie tussen kiezer en gekozene moet het Duitse tweestemmensysteem – direct bij de invoering al onlosmakelijk verbonden met de hoge kiesdrempel – juist niet worden overgenomen. Het stelsel werkt niet – alleen als fopspeen – het is veel te ingewikkeld voor gewone kiezers en zelfs voor politici en kiesrechtdeskundigen en het nodigt uit tot gesjoemel. Van het Duitse kiesstelsel gaat een onverantwoord signaal uit dat het niet in de eerste plaats gaat om keuzes voor politieke opvattingen c.q. te voeren beleid, alswel, of zelfs primair, om personen *ongeacht hun politieke opvattingen*. Een zodanige voorstelling van zaken dient nadrukkelijk te worden afgewezen. Op de keper beschouwd komt het erop neer dat kiezers mee bepalen wie als vertegenwoordiger zullen optreden van een partij, waar ze juist niet op wensen te stemmen.

Wie belang hecht aan een persoonskeuze door de kiezers moet vasthouden aan ons systeem, waarbij de kiezer zijn voorkeurstem kan uitbrengen op

een bepaalde kandidaat van de partij die hij steunt. In dit verband zou het benodigde stemmenpercentage aanzienlijk verlaagd kunnen worden, zoals al is voorgesteld door CDA-fractievoorzitter Brinkman. Politieke partijen zouden voorkeursacties in elk geval minder negatief moeten benaderen.

4. Een meer regionaal georiënteerd kiesstelsel resulteert veel eerder in de verkiezing van behartigers van regionale belangen dan van generalisten. Kandidaatstelling is en blijft een partij-aangelegenheid, in plaats van een onderdeel van het kiesstelsel. Meer decentrale besluitvorming levert misschien een betere band op met de kiezers, maar heeft zo haar eigen nadelen. In alle bescheidenheid: de kwaliteit van de PvdA-fractie in de Kamers is sinds de gewesten de kandidaatstelling hebben overgenomen bepaald niet toegenomen.

Generalisten of juist specialisten worden niet zozeer geselecteerd, al zou het zeker nuttig zijn. Ze worden 'gemaakt' in de Kamer. Juist grote fracties dringen hun nieuwe leden direct bij het betreden van de Kamer tegen wil en dank een specialisme op. Als de Kamer in navolging van de commissie Deetman de verkokering binnen de overheid wil aanpakken, moet ze haar eigen functioneren wijzigen en zullen speciaal de grote fracties niet kunnen achterblijven. Daarbij dient men wel te beseffen dat controle van het regeringsbeleid op hoofdlijnen heel wenselijk is, maar dat controle op onderdelen door specialisten niet kan worden gemist. Het gaat om een goede afstemming van generalisten en specialisten en zeker niet om een of-of situatie.

5. De indirect gekozen Eerste Kamer mag geen kabinet dat het vertrouwen geniet van de Tweede Kamer, naar huis sturen. Die simpele stelling leidt *of* tot de conclusie dat er geen vertrouwensrelatie tussen Senaat en kabinet bestaat *of* tot de noodzaak de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer grondig te herzien, bij voorbeeld via het Bataafs-Noorse stelsel. Wat de beste uitweg uit het dilemma is, dient nader bestudeerd te worden, maar er moet wel een keuze worden gemaakt. Partijen die het politieke primaat van de Tweede Kamer onderschrijven – zoals CDA en VVD – mogen die kwestie niet langer negeren.

Na het liberalisme?

BAS VAN STOKKOM

*Socioloog, medewerker van
de Wiardi Beckman Stichting*

In het befaamde essay 'Het einde van de geschiedenis' stelt Fukuyama dat het liberalisme de zegevierende politieke denkwijze is geworden. Hij betoogt dat communistische, nationalistische en religieuze wereldvisies op den duur zullen moeten buigen voor het westerse liberale denken. De auteur geeft blijk van een goed inschattingsvermogen, want hij sluit – ruim een jaar voor de Golf-oorlog – een eventuele terugval in fundamentalistische of anderszins autoritaire regimes geenszins uit. Als typische ideeënhistoricus heeft Fukuyama een goed oog voor het cyclische karakter van politiek-ideologische ontwikkelingen.

In een later artikel schrijft hij dat hij met zijn door Hegel ingegeven stelling van het 'einde der geschiedenis' bedoelde te zeggen, dat de geschiedenis van de ideologie, van het denken over fundamentele politieke principes, ten einde loopt. Meer en meer vindt een post-historisch bewustzijn ingang, dat wil zeggen een gestabiliseerd bewustzijn, waarin de westerse politieke orde als de best werkende wordt ervaren. Het 'einde van de geschiedenis' betekent dus geenszins het einde van historische gebeurtenissen.

Wat mij verder bevalt, is dat Fukuyama de superioriteit van de westerse politiek niet zozeer stoelt op inherente waarden, maar eerder op het succes van institutionele praktijken: alleen volgens westerse procedé's kunnen vaste hiërarchieën en statusposities worden opengebrouwen, kunnen wetenschap en techniek tot bloei komen, kan er op succesvolle wijze economische groei plaatsvinden, kan belangenstrijd vreedzaam worden beslecht, kan in de behoefte van benadeelde minderheden worden voorzien en kan de emancipatie van de grote massa der bevolking tot stand komen.

Eenzijdig vrijheidsbeeld

Toch zou ik Fukuyama's opvatting ingrijpend willen bekritisieren. Ik wil namelijk betogen dat niet het liberalisme als ideologie, maar dat de 'open samenleving' heeft gezegevierd. Dat lijkt in eerste instantie slechts een nuanceverschil. We zijn er immers aan gewend 'liberaal' en 'open' voor identieke ter-

men te houden. Toch is liberaal een veel omstredener begrip dan open, al wordt dat in deze tijd, nu er zich een renaissance van het liberale denken voordoet, nau-

welijks beseft. Het liberalisme is namelijk verbonden met noties als 'ieder voor zich' en 'laissez faire' die van aanvang af op grote weerstand zijn gestuit. Deze noties kunnen zich tegen de open samenleving keren, bij voorbeeld als de rechtsorde zo nauw wordt opgevat dat economisch sterke groepen vrijuit hun gang kunnen gaan, of dat de natuurlijke omgeving wordt verwaarloosd. Wij moeten ons afvragen in hoeverre het liberalisme zelf ideologisch getoonzet is, ideologisch in de betekenis dat het betreffende stelsel van ideeën mogelijke ontsparingen in zich draagt.¹

Ook Fukuyama's essay ontkomt niet aan een zekere ideologische inslag, in zoverre hij stelt dat de westerse consumptiecultuur zich in de toekomst onbelemmerd zal kunnen verbreiden. We zouden gedoemd zijn tot eeuwig consumeren, ongeacht de geestelijke leegte die dat met zich meebrengt. Het post-historische tijdperk wordt volgens hem 'geschraagd door de overvloed van een moderne vriemarkteconomie', door een 'economie van gemakkelijk verkrijgbare video's en stereotorens'. Politieke strijd in de post-historische tijd zal zich onder meer toespitsen op 'het bevredigen van de verfijnde verlangens van de consument'.

Of de consument in de toekomst verder verworden zal worden en of de economische keuzevrijheid al maar zal toenemen, want dat suggereert Fukuyama, is zeer de vraag. Gezien de ecologische crisis, de vervuiling, verspilling en technologische risico's, moet daaraan getwijfeld worden. Er staan ons steeds meer vrijheidsbeperkingen en fiscale heffingen te wachten. De gevolgen voor de keuzevrijheid van de consument zouden wel eens ingrijpend kunnen zijn. We moeten ons zelfs afvragen of niet juist in dit punt het grote tekort van het liberalisme schuilt. Want het liberalisme predikt maximale keuzevrijheid. Ik wil hier betogen dat het liberalisme een te eenzijdig vrijheidsbeeld heeft om adequaat te kunnen antwoorden op de ecologische uitdaging.

Maar eerst wil ik wijzen op de verdiensten van de 'open samenleving'. Het 'grote verhaal' van de open samenleving heeft onmiskenbaar gezegevierd.² 'Open' duidt in eerste instantie op het pluralisme van politieke stromingen binnen de regels van een sociale rechtstaat. De aanspraken van overkoepelende politieke waardensystemen, zoals die van het marxisme, hebben voor deze open orde moeten wijken. Voor een open samenleving is niet het ontwerpen van blauwdrukken of utopieën essentieel, maar de eliminatie van manifest onrecht en onnodig leed.³ Omdat publieke controle is toegestaan, kan wanbeleid worden voorkomen. Voorwaarde daartoe is dat de samenleving in zekere zin transparant is. Ongewenste ontwikkelingen kunnen dan snel worden gesignaleerd en gecorrigeerd.

Burgers kunnen participeren in twee open processen. Het eerste proces, het private of economische, bestaat uit zoek- en constructieactiviteiten die tot technische en industriële verbeteringen leiden, maar ook risico's met zich meebrengen. Dit proces loopt langs quasi-anarchistische lijnen: afwijken van conventies, zowel in de wetenschappelijke als de economische wereld, is noodzaak om vooruitgang te bewerkstelligen. Zo wordt in het technisch en natuurwetenschappelijk zoekproces veel aan toeval en improvisatie overgelaten.

Het tweede open proces, het publieke of politieke, bestaat uit ordening. Politieke ordening richt zich in hoofdzaak op parlementaire controle en correctie. Het recht wordt ingebracht tegen macht en willekeur. Terwijl burgers in het eerste proces grensverleggende activiteiten ondernemen, vaak zonder de gevolgen daarvan goed in te schatten, staat in het tweede proces preventie van ongewenst handelen voorop. De riskante en ongewisse projecten brengen veel schade teweeg. Het betreft schade aan mensen (overlast; stress; werkloosheid), maar ook aan de natuur. Tot nu toe weten we de schade

die aan de natuur wordt toegebracht, niet goed tegen te gaan. De natuur is niet vertegenwoordigd in de rechtsorde. Het liberale denken kan vooral op dit punt worden aangesproken.

Twee typen vrijheid

Wie tegen het liberalisme stelling neemt, verkeert in bedenkelijk gezelschap. In vele 'ismen' is het liberale denken frontaal aangevallen, zonder dat men beseft dat, met de teloorgang van het liberalisme, alle politieke vrijheid zou zijn verspeeld. Zo staan orthodoxe gelovigen of fundamentalisten geen pluralisme van meningen toe, maar houden slechts één enkele god voor. Thomisten willen vrijhandel en rente verbieden en benadrukken dat een rechtvaardige economie slechts tot uitdrukking kan komen in een systeem van vaste prijzen. Communisten verketteren het privé-eigendom en veronderstellen dat in de ideale samenleving burgers zich vrijwillig opofferen aan het collectieve belang. Tenslotte bespotten fascisten het eindeloze parlementaire gedelibereer om er een oppermachtige natie voor in de plaats te stellen.⁴

Men moet dus goede argumenten in huis hebben om het liberalisme andermaal te bekritisieren. Nu verdienen de meeste aspecten van het politieke liberalisme in het geheel geen kritiek. Rechtsgaranties, *privacy*, vrijheid van meningsuiting, open toegang tot ambten, volksvertegenwoordiging, onafhankelijke rechterlijke macht, hoor en wederhoor, het zijn stuk voor stuk verworvenheden die aan de basis staan van de open samenleving.⁵ Het economisch liberalisme overtuigt daarentegen veel minder. Termen als 'marktevenwicht' en 'staatsonthouding' zijn nog altijd controversieel. Het liberalisme is blijkbaar een samengesteld begrip, een meerduidige term, waarin politieke en economische, beschermende en utilitaire principes samengaan.

Maar ook binnen het economisch liberalisme zijn

1. Deze kritiek sluit aan bij de hedendaagse kritiek op het liberalisme, met name vanuit de Angelsaksische politieke filosofie. Nederlandse liberalen die menen dat de liberale filosofie in de jaren tachtig – na de ineenstorting van de oostblok-regimes – superieur zou zijn geworden, zoals Bolkestein, zien, evenals Fukuyama, de scherpe kritiek van enerzijds civiel-humanisten en anderzijds eco-filosofen over het hoofd.

2. In tegenstelling tot wat post-moderne auteurs vaak menen, namelijk dat geen enkel groot of invloedrijk politiek verhaal na 'deconstructie' gehandhaafd

zou kunnen blijven.

3. Dé theoreticus van de open samenleving is Karl Popper. Zowel liberalen in de lijn van Hayek als sociaal-democratische realisten beroepen zich op zijn ideeën. Omdat het zoek- en correctieproces bij Popper een bij uitstek sociaal karakter heeft, sluiten de ideeën van individualistische liberalen moeilijk bij Poppers werk aan.

4. De nazi-ideologen Carl Schmitt en Moeller van den Bruck waren geharnaste vijanden van het volgens hen bereweekte en machteloze liberale denken. Zie Fritz Stern, *The Failure of Illiberalism*, Chicago, 1955. Stephen

Holmes, biograaf van Benjamin Constant, heeft onlangs een indrukwekkende opsomming van meestvoorkomende misvattingen over het liberalisme gegeven, zie *The permanent structure of antiliberal thought*, in: Nancy Rosenblum (ed.), *Liberalism and the Moral Life*, Cambridge Mass., 1989. 5. De meeste van deze principes zijn door liberale filosofen uitgewerkt, maar vinden hun oorsprong reeds in de antieke filosofie en de humanistische filosofie van de Renaissance. Alleen *privacy* kunnen we een pure, onvermengde liberale gedachte noemen.

tegengestelde opties te onderscheiden. Zowel volgelingen van Hayek als van Keynes beroepen zich op liberale beginselen. Wat hebben dan, bij voorbeeld, het Thatcherisme en het liberale beleid van de Amerikaanse *Democratic Party* gemeenschappelijk? Daarvoor moeten we naar het onderliggende maatschappijbeeld kijken. Daarin nemen autonome, competitief ingestelde individuen het rationele eigenbelang tot leidraad van handelen. Hun gezamenlijke activiteit zwengelt een markteconomie aan die tot groeiende materiële welvaart leidt. Het politieke complement van deze markteconomie is het leerstuk van negatieve vrijheid. Daarmee hebben we de kern van de Angelsaksische liberale hoofdstroom genoemd.

Fundamenteel voor negatieve vrijheid is het ontbreken van dwang, bevoogding of bemoeizucht. Hobbes en Bentham hebben deze conceptie op klassieke wijze omschreven: vrijheid betekent simpelweg 'afwezigheid van externe hindernissen'. Hoewel John Stuart Mill ver af staat van deze reductionistische formulering, vinden we in zijn befaamde *Essay on Liberty* (1859) passages die representatief zijn voor het negatieve vrijheidsconcept. Zo stelt Mill dat 'we vrij zijn om ons te gedragen zoals we willen, met alle gevolgen van dien, zonder hinder van onze medemens, zolang we hen niet schaden, ook al vinden zij ons gedrag dwaas, verkeerd of verdorven.'⁶ De enige reden waarom de vrijheid van een individu beknop mag worden, is de zorg dat anderen geen schade wordt toegebracht. Kortom, vrijheid is *to do as one likes*, doen wat men wil zolang men anderen niet schaadt. Een eeuw later heeft de filosoof Isaiah Berlin dit negatieve vrijheid genoemd. Hij omschrijft negatieve vrijheid als een 'gebied van non-interferentie', een gebied waar het individu geen hindernissen ondervindt. Hoe groter dit gebied, hoe groter mijn vrijheid. Om vrij te zijn, moet het individu zoveel mogelijk deuren kunnen openen.⁷

Algemeen gesproken, achten liberalen negatieve vrijheid van groter belang dan positieve vrijheid. Is negatieve vrijheid simpelweg een zaak van met rust gelaten worden, van doen wat men wil, in de posi-

tieve conceptie bestaat vrijheid uit het vermogen om op bepaalde manieren te handelen. Het verschil tussen de negatieve en positieve concepties kan als volgt worden omschreven: veronderstel dat niemand me ervan weerhoudt om aan de universiteit te gaan studeren, maar ik ben daartoe niet in staat, omdat ik onvoldoende geld heb of onvoldoende geschoold ben. Volgens de negatieve conceptie ben ik dan vrij om aan de universiteit te studeren, maar volgens de positieve conceptie niet.⁸

Het onderscheid tussen de twee typen vrijheid is enigszins misleidend, omdat alle vrijheid negatieve en positieve aspecten insluit. Het vermogen om het beste uit mezelf te halen, mezelf te ontplooiën, veronderstelt de afwezigheid van bepaalde hindernissen (repressieve ouders of leraren, bij voorbeeld). Omgekeerd, ongehinderd kunnen doen wat men wil, sluit het vermogen om die wilsactiviteit uit te voeren reeds in (kunnen lezen en schrijven, bij voorbeeld).⁹

Het zal niet verbazen dat hervormingsgezinde liberalen gespist zijn op positieve vrijheid. Zij achten negatieve vrijheid niet toereikend. Wil er sprake zijn van echte, effectieve vrijheid, dan moet gebrek aan middelen (armoede en onwetendheid) worden bestreden. De overheid zou daar voorzieningen voor moeten leveren. Mensen moeten over de mogelijkheid beschikken om hun rechten daadwerkelijk te verwezenlijken. Toch verdedigen hervormingsgezinde liberalen uitdrukkelijk ook negatieve vrijheid, opgevat als een domein waar persoonlijke keuzen soeverein zijn. Het verwijt dat hen dikwijls ten deel valt, namelijk dat positieve vrijheid noodzakelijkerwijs uitmondt in onvrijheid, lijkt mij daarom misplaatst.¹⁰ Kortom, alle liberalen onderschrijven het belang van negatieve vrijheid; sommigen (voorstanders van *laissez faire*) wijzen positieve vrijheid geheel af, anderen (hervormingsgezinde liberalen) proberen negatieve en positieve vrijheid met elkaar te verzoenen.¹¹

Doen wat je wilt

Na deze definiëeringskwestie, ga ik nader in op Mills

6. J.S. Mill, *Essay on Liberty*, Harmondsworth, 1974 (1859), p. 71. Let op de sterk individualistische toon: 'Iemand is de maatschappij slechts verantwoordelijk voor zover zijn gedrag anderen aangaat. Waar hij slechts met zichzelf te maken heeft is hij, met alle recht, volmaakt onafhankelijk. Over zichzelf, over zijn eigen lichaam een geest, is het individu soeverein.' pp. 68-69.

7. Zie I. Berlin, *Four Essays on Liberty*,

Oxford, 1969, p. 123.

8. Zie Keith Graham, 'Liberalism and liberty: the fragility of a tradition', in: *Key Themes in Philosophy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p. 211. Volgens Berlin spreekt uit het onvermogen om een doel te bereiken geen gebrek aan politieke vrijheid. Zie *Four Essays*, p. 122. Hij onderscheidt behoedzaam tussen wat ik vrij kan doen en wat ik in staat ben te doen. Het grote 'voordeel' hiervan is dat

Berlin niets hoeft te zeggen over de aard of de waarde van een activiteit van een vrij mens. Negatieve vrijheid pretendeert (buiten het schade-principe) waarde-neutraal te zijn. Ieder maakt zelf uit wat het beste of het goede behelst.

9. Voor een vergelijkbare redenering, zie Benjamin Gibbs, *Freedom and Liberation*, Sussex University Press, 1976, p. 24.

vrijheidsbeeld van *do as one likes*. Deze stelling doet in eerste instantie een roekeloos denker vermoeden. 'Doen wat je wilt', associëren we immers met het verlangen naar gedachteloze bevrediging. Toch heeft Mill in zijn baanbrekende verhandeling over vrijheid veel aandacht voor bedachtzaam handelen. In sommige passages is hij er goed van doordrongen dat autonomie gevoed wordt door prudentie en gewetensvol handelen, niet door spontaniteit of individualistisch sentiment. Dat sluit aan bij de teneur van veel ander werk, waaronder *Utilitarianism*. In deze studie vinden we de bekende uitspraak 'Beter een onbevredigde Socrates dan een bevredigde gek'. Mill geeft dus aan dat bevrediging van verlangens geen koninklijke weg biedt naar het goede leven. Niettemin zijn juist de extreme aspecten van *On Liberty* bijzonder invloedrijk gebleken en zelfs de basis geworden van de liberale rechtsfilosofie.¹² De extreme aspecten vindt men vooral in hoofdstuk vier, als Mill nagaat in hoeverre individuele vrijheid mag worden beknot door het gezag van de samenleving. Mill stelt dat men excentrieke en irrationele handelwijzen die geen schade toebrengen aan anderen, moet toelaten. Als iemand zo handelt dat het tot zijn ondergang leidt, bij voorbeeld door een drank- of gokverslaving, en hij kan er niet vanaf gepraat worden, dan moet men toestaan wat hij wil. Weliswaar erkent Mill dat mensen die voortdurend obstinaat, verspillend of liederlijk handelen, onderwerp zijn van onze afkeuring of zelfs van onze verachting, maar hun fouten zijn geen echte immorele handelingen. Deze reserveert Mill voor schade toegebracht aan anderen, bij voorbeeld als de gokkende vader zijn gezin aan het lot overlaat, of als een dronken politieagent het verkeer in de soep laat lopen.

Kortom, het individu heeft het recht zijn eigen leven door wanbeleid te verprutsen. Mill erkent het morele recht om immoreel te handelen. Zolang anderen niet het slachtoffer zijn, heeft de mens het recht het slechte te doen. Weliswaar hecht Mill in

zijn tractaat veel belang aan het vermogen goed en bedachtzaam te kiezen, maar hij heeft het niet in zijn vrijheidsbeginselen willen onderbrengen. Hij acht vrijwilligheid uiteindelijk van hogere waarde dan rationeel keuzegedrag. Onberedeneerde belangen of verlangens kunnen dus vrijuit gaan.

Wat is de achtergrond van deze radicale en weinig verlichte optie? Mill is uitermate bevreesd voor maatschappelijke uniformiteit, voor tradities waarin ieder domweg de ander navolgt, voor de onderdrukkende werking van conventies en sociale controle, vooral die van fanatieke religies. 'Het despotisme van de gewoonte is overal de voornaamste hindernis van menselijke vooruitgang.'¹³ Hij verheerlijkt daarom afwijkend gedrag, spontaniteit en culturele verscheidenheid.

Maar, zo kunnen we hem antwoorden, de vrijheid om te doen wat men wil is nog geen garantie dat mensen hun eigen levensplan zullen opstellen, zoals hij vurig wenste. Evenmin biedt zijn formule een remedie voor conformisme of sociale controle. Mill besteedt geen aandacht aan het feit dat 'doen wat men wil' geheel verenigbaar is met het omgekeerde van persoonlijkheid, namelijk met onderwerping aan de despotie van de gewoonte. De conformist doet precies wat hij wenst. Als iemand bezit wat hij wenst, gekleed is naar de laatste mode, instemt met de opinie van zijn krant, dan zou dat volgens Mills doctrine vrijheid heten.

Een tweede kritiekpunt is dat het vrij spel geven aan gevoelens of wensen niet noodzakelijkerwijs vrijheid vergrotend hoeft te zijn. Iemand die zich regelmatig overgeeft aan gevoelens van haat of lust kunnen we, zoals Plato reeds deed, een slaaf van de hartstochten noemen. Volgens Plato bestaat vrijheid uit het overheersen van het betere principe in iemands karakter over het slechtere principe. Als het betere het slechtere onder controle heeft, dan is de mens meester over zichzelf. Vrijheid duidt bij Plato op autonomie, op zelfwetgeving, niet in de

10. Berlin keert zich in *Four Essays* af van het positieve vrijheidsconcept. Hij betoogt dat tirannen hun repressie vaak gerechtvaardigd hebben met het argument burgers te helpen om het beste uit henzelf te halen. Zij worden langs een bepaalde voorgeschreven weg gedwongen vrij te zijn. Daarom is het volgens Berlin veiliger het negatieve vrijheidsbeeld aan te houden. Het zou zich minder lenen tot misbruik. Tegen dit standpunt kan men inbrengen dat men de ideeën betreffende het beste of het goede wel in hoge mate zou moeten verdraaien of perverteren,

wil positieve vrijheid ontsproten. In dit essay associëren we 'het beste' met zelfcontrole en waardig (respectvol) leven. Bovendien, al wijst men positieve vrijheid af, dan kan men zich toch genoodzaakt zien mensen die geen schade of leed berokkenen, tot vrijheid te dwingen (althans als men de gedachting van Mill volgt). Bij voorbeeld door in te grijpen in de handeling van A als A geen weet heeft van de onvermijdelijk noodlottige afloop van deze handeling voor hemzelf.

11. Deze definitie beperkt zich tot het individualistisch liberalisme van

Angelsaksische huize. De traditie van het sociale liberalisme waartoe denkers als Oud en Molenaar behoorden, heeft geheel andere wortels. In deze traditie wordt de imperfectie van het marktstelsel erkend en wordt vrijheid in gebondenheid gezien. Sociaal liberalen zijn beïnvloed door het personalisme, dat het intellectuele leven van het Europese continent halverwege de eeuw in de greep had.

12. Met name door het gezaghebbende werk van de rechtsgeleerde Hart.

13. *On Liberty*, p. 136.

(negatief) liberale betekenis van 'vrije wilsuiting', maar van 'zelfcontrole'. Mensen die zich aan verlangens overgeven, aan het spontaan ventileren van gevoelens en wensen zodra ze zich voordoen, zijn geen vrije personen. Zij verwaarlozen de ontplooiing van hun vermogens of talenten, en verliezen de capaciteit om een zekere zelfstandigheid te bereiken. In termen van Plato: zij leven, maar zij leven niet goed. Nu kan het goede leven niet door een perfect gedisciplineerde filosoof-koning worden afgedwongen, zoals Plato meende. Zijn hiërarchische politieke model is door Popper niet voor niets gekenschetst als het toonbeeld van een gesloten samenleving. Maar dat gegeven maakt zijn visie op autonomie nog niet onredelijk. Integendeel: werkelijk autonome mensen zijn beveiligd tegen manipulatie en verleidingen, omdat hun wensen worden gereguleerd door overwegingen van controle en maat. Deze overwegingen vereisen de onderschikking van kortstondige verlangens en lusten aan diepere en duurzame ambities.

Toch zal deze opvatting van positieve vrijheid weinig overtuigend zijn voor liberalen die sociale dwang per definitie verwerpelijk achten. Volgens hen mag de mens niet worden vastgelegd op een levenspad dat door beheersing en maat gekenmerkt wordt. Waarom zou men matiging boven lichamelijke genoegens stellen? Dat is een onaanvaardbare inperking van vrijheid. Plato's begrip van zelfwetgeving onttaardt in paternalisme, omdat het de pretentie heeft te weten wat goed is voor iemand anders.

Als de soevereiniteit van het individu tot uitgangspunt wordt genomen, valt er weinig tegen deze redenering in te brengen. Voor verdedigers van positieve vrijheid is dat een onaangenaam gegeven. Welke vorm van positieve vrijheid zij ook formuleren, steeds wacht hen het verwijt van paternalisme of bevoogding. Dit dilemma vloeit voort uit het hypothetische niveau waarop de discussie wordt ge-

voerd. We merkten reeds op dat het onderscheid tussen negatieve en positieve vrijheid misleidend is, omdat in het dagelijks leven negatieve en positieve vrijheid altijd met elkaar verbonden zijn. Maar belangrijker, de mens is geen geïsoleerd wezen dat los staat van gewoonten en tradities. Vrijheid is alleen in een sociale context mogelijk. Met andere woorden, liberalen die positieve vrijheid een potentiële bedreiging voor de soevereine mens achten, moeten hun toevlucht nemen tot een karikaturaal, atomistisch mensbeeld.

Bevrijding en vrijheid

Hebben we ons tot dusver gericht op het 'doen wat je wilt', laten we de aandacht nu vestigen op de toegevoegde formule 'zolang het anderen niet schaadt'. Dit schade-principe is gemakkelijk te praktiseren en vormt mede daarom de basis van het recht. Toch zijn er een aantal problemen.¹⁴ Een daarvan vormt het begrip 'anderen'. Dit begrip duidt op medemens, niet op dieren of planten. Het Milliaanse vrijheidsbegrip kunnen we dus antropocentrisch, mensgecentreerd, noemen. De belangen van de natuur hebben geen plaats gekregen in het schade-principe. De mens verkrijgt daardoor macht over de niet-menselijke natuur. Mensen hebben de mogelijkheid de natuur te verwaarlozen of te vernietigen, zolang andere mensen daarvan niet het slachtoffer zijn.¹⁵

Niettemin kunnen we in een aantal gevallen een beroep doen op het schade-principe om het toebrengen van onnodig leed aan dieren te verhinderen. Het betreft met name zintuiglijk volledig ontwikkelde dieren die vaak in de nabijheid van de mens vertoeven. Echter, de voorbeelden van batterijkippen die permanent worden belicht of kistkalveren die gedwongen worden gevoed, tonen aan dat lang niet alle wreedheden serieus of afdoende worden bestreden. Maar ook al zouden alle dieren effectief be-

14. Eén van de problemen komt hieruit voort dat in het liberale denken datgene wat schadelijk wordt geacht, niet begrensd wordt door morele regels maar door de wet. Niets of niemand mag mij dwingen, behalve de wet. De liberaal erkent daarom slechts de formele *rule of law*. Wie *rule of law* zegt, zegt ook, zoals Hobbes reeds deed, *silence of the law*: geoorloofd is al datgene waarover de wet zwijgt. Dat geeft de mogelijkheid om immoreel geachte handelingen te kunnen uitvoeren. Op voorwaarde dat het externe gezag van de wet en niet het interne geweten de richtsnoer is van sociaal handelen. In de moderne samenleving

waarin eigenbelang in mindere mate door morele codes wordt gestuurd, is dat voor een groot deel het geval. De wet kan in deze zin worden opgevat als een bevrijdende kracht. Ze beschermt de mens tegen morele regels: ze kan hem er zelfs immuun voor maken. De wet verschaft op paradoxale wijze een grotere vrijheid, of juist, een grotere handelingsruimte.

15. De Australische filosofen Richard en Val Routly betitelen het Milliaanse vrijheidsprincipe als chauvinistisch. Zij brengen het schade-principe in verband met de klassieke liberale (maar ook marxistische) waarde-theorie volgens welke alleen objecten die van be-

lang of nut zijn voor mensen, of die het produkt zijn van menselijke arbeid of vindingrijkheid, van waarde zijn. In het ethische denken van sommige niet-westerse culturen, zoals die van Amerikaanse indianen of Australische *aborigines*, wordt geheel anders gereïoneerd: de waarde van natuurlijke verschijnselen wordt erkend zonder deze te reduceren tot menselijke waarden. Zie, Human chauvinism and environmental ethics, in D. Mannison e.a. (eds.), *Environmental Philosophy*, Australian National University, 1980, pp. 119-120.

scherm worden, dan rest nog altijd de verwoesting of verminking van de plantaardige natuur. Volgens de Milliaanse logica hebben individuen, op voorwaarde dat zij geen schade toebrengen aan anderen, het morele recht om wouden te vernietigen of zeldzame plantensoorten uit te roeien. Deze typen van natuurvandalisme vallen buiten het schadeprincipe. Waarmee niet wordt beweerd dat Milliaanse liberalen zouden instemmen met natuur-vandalisme. Zij zouden het afkeuren, maar indien zij consequent redeneren, houden ze de keuze daartoe open.¹⁶

De plicht om nodeloze vernietiging van de natuur of verspilling van natuurlijke hulpbronnen tegen te gaan, heeft dus geen plaats gekregen in het schade-principe. Nu zou het schade-principe kunnen worden bijgesteld; het is er elastisch genoeg voor. Het individu zou ook ingrijpende schade aan eco-systemen en daarmee aan toekomstige mensengeneraties moeten zien te voorkomen. Het negatieve vrijheidsconcept komt dan al meer in de richting van respect voor al het levende.

Maar ook na deze aanzienlijke correctie blijft het Milliaanse concept mijns inziens teveel afgestemd op onafhankelijke individuen die maximale keuzevrijheid nastreven. Zolang de nadruk blijft liggen op *do as one likes* mag men veronderstellen dat de plicht om schade te voorkomen onverschillig of zelfs met tegenzin wordt vervuld. Mijn grootste bezwaar is dat het negatieve vrijheidsprincipe in feite niets anders uitdrukt dan toelaatbaarheid: in de gelegenheid zijn zonder belemmeringen wat dan ook te doen.¹⁷

Hoe komt het nu, en daarmee roeren we een volgend kritiekpunt aan, dat liberale denkers toelaatbaarheid zo vaak in maximale zin definiëren?¹⁸ Natuurlijk kunnen we wijzen op de invloed van de utilitaristische filosofie die maximalisatie van geluk (of van nut en winst) als grondprincipe heeft. De invloed van deze manier van denken op Angelsak-

sische politieke filosofen is onmetelijk groot. Maar ik zou de verklaring willen zoeken in het gegeven dat de vroeg-liberale denkers van origine woordvoerders zijn geweest van de burgerlijke emancipatiestrijd. Tijdens deze strijd bewijst het principe van maximale vrijheid goede diensten. Het stelt de Derde Stand in staat zich radicaal af te keren van elke onderdrukkingsvorm, of het nu het absolutisme van het koningshuis of de kerk betreft, of de lokale feodale machtswillekeur (tol; bijzondere rechtsspraak). Ook Mills aanval op de tirannie van de traditie past in het burgerlijke emancipatiestreven. Steeds geldt als doel het veiligstellen van het privéleven en het privé-eigendom.

De vraag is of een emancipatoire beweging niet eerder bevrijding dan vrijheid op het oog heeft. Bevrijding is het losmaken van slavernij of knechtschap. Gedurende een bevrijdingsstrijd wil men zich ontdoen van zoveel mogelijk hindernissen. Daarom staan bevrijding en prudentie principieel op gespannen voet. Voor maat, preventie en correctie hebben bevrijders weinig aandacht.

Hannah Arendt, critica van het liberale denken, onderscheidt bevrijding en vrijheid scherp van elkaar.¹⁹ Ze definieert de eerste als het losgeraken van noodzakelijkheid, van beklemmende last en druk, zowel die van de natuur als die van tirannen.²⁰ Maar bevrijding constitueert nog geen vrijheid: ze maakt haar alleen maar mogelijk. Het gevaar is nu dat met bevrijding doeleinden worden gesteld die strijdig zijn met vrijheid. Zo keert Arendt zich tegen de Franse revolutionairen omdat zij zich niet tevreden stelden met bevrijding van onderdrukking, maar bevrijding van armoede en schaarste wensten. Niet vrijheid, maar overvloed was het doel van de Franse Revolutie.²¹ Arendts redenering kunnen we ook toepassen op het liberale bevrijdingsstreven waarvoor de Angelsaksische politieke geschiedenis model staat. Veel vroeg-liberale filosofen koesteren

16. Nu zou men kunnen zeggen dat ook in het christelijke en socialistische gedachtegoed het antropocentrisme overheerst. Zie H. J. McCloskey, *Ecological Ethics and Politics*, Towota, New Jersey, 1983, pp. 57-58. Hierin is echter nooit voeding gegeven aan het idee van maximale (materiële) handelingsmogelijkheden. Vrijheid wordt in gebondenheid gezien.

17. Zie Charles Taylor, 'Whats wrong with negative liberty', in: A. Ryan (ed.) *The Idea of Freedom*, Oxford, 1979, p. 177. Taylor kwalificeert negatieve vrijheid als een *opportunity*-concept, positieve vrijheid als een *exercise*-concept.

18. Ook voorstanders van positieve vrijheid definiëren vrijheid vaak in maximale zin. Volgens T. H. Green is vrijheid 'het maximale vermogen voor alle leden van de menselijke samenleving om het beste van zichzelf te maken.' I. Berlin keert zich terecht tegen dit soort formuleringen. Zie *Four Essays*, p. xlvii.

19. Het onderscheid tussen bevrijding en vrijheid is exemplarisch voor de civiel-humanistische denktraditie waarvan Arendt een uitgesproken vertolkster is. Reeds in Machiavelli's Livius-commentaar worden twee geheel uiteenlopende politieke activiteiten onderscheiden: de revolutionai-

re stichting van de republiek (bevrijding) en de waarborging van een rechtsorde waarin pluralistische belangen botsen, maar niet ontsporen (vrijheid). Zie: A. Ehnmark, *De geheimen van de macht; een essay over Machiavelli*, Houten, 1988 (1986).

20. Zie H. Ahrendt, *On Revolution*, Harmondsworth, pp. 40-41 en 74-75.

21. *On Revolution*, p. 58.

22. In *The Origins of Totalitarianism*, New York, 1951, hoofdstuk 5, wijst Arendt erop dat de noodzaak van voortdurende expansie reeds volledig in het universum van Hobbes aanwezig is.

namelijk sterk expansieve verlangens. Kenmerkend voor het denken van John Locke, de vader van het liberalisme, is het onbeperkte streven naar vergroting van bezit.²² Met Locke begint, in de bewoordingen van Hans Achterhuis, 'de vlucht vooruit om aan schaarste te kunnen ontsnappen'. Hij ontwerpt een toeëigeningstheorie die onbeperkte uitbreiding van eigendom legitimeert. Zijn enthousiasme voor Amerika, het zogenaamde niemandsland, waar de natuurlijke rijkdommen op de Europese kolonisten lagen te wachten, is daarvoor illustratief. In radicale zin is het op Locke geïnspireerde liberalisme een filosofie van de *frontier spirit*, van een 'cowboy-economie', niet alleen om de jacht op nieuwe gebieden en de exploitatie van open vlaktes mogelijk te maken, maar ook om fatale botsingen tussen stoere en compromisloze individuen te voorkomen.

Op dit punt is het liberalisme in sterke mate ideologisch gekleurd. Door Fukuyama en veel andere auteurs die delen in de hedendaagse liberale euforie, wordt het idee van onbeperkte toeëigening nauwelijks bekritiseerd. Zij stellen zich ook nooit de vraag hoe het Lockiaanse verlangen naar expansie verzoend kan worden met de eindigheid van natuurlijke hulpbronnen en met ecologisch maatbesef. Ook in Fukuyama's essay wordt aan deze problematiek voorbijgegaan. Hij suggereert zelfs dat maximalisatie van consumptieve keuzen als vanzelf tot meer vrijheid leidt. Het cruciale punt is dat maximale vrijheid of, beter gezegd, maximale toelaatbaarheid, andere doeleinden kan uitdrukken dan vrijheid, aangenomen dat vrijheid verbonden is met autonomie, met het vermogen beheerste keuzen te maken.

Post-liberale vrijheid

Met deze kritiek zou ik mijn betoog kunnen afsluiten. Dat zou onbevredigend zijn. Ik wil nog enige stellingen aandragen voor een post-liberale theorie waaraan, naar ik meen, in een open samenleving als de onze grote behoefte bestaat.²³

In een post-liberale visie bestaat vrijheid uit het openen van handelingswegen die bewust en redelijk verkozen zijn. Uitgangspunt is het rationele vermogen te kiezen, niet de vrije wilsactiviteit om wat dan

ook te kiezen. Vrijheid krijgt dus een beschavingscriterium toebedeeld. De liberale optie om vrij te zijn van dwang voldoet niet aan een dergelijk criterium. Vrij te zijn van tirannen of van autoritaire leraars is weliswaar bijzonder belangrijk, maar de persoon die vrij is van dwang is nog niet noodzakelijkerwijs in staat zichzelf geestelijk te ontwikkelen, en belangrijker, is nog niet noodzakelijkerwijs in staat respectvol te handelen. Dat laatste wijst erop dat het liberalisme, wanneer het uitsluitend afgaat op negatieve vrijheid, er niet in slaagt vrijheid te relateren aan waardig leven. Post-liberale vrijheid zou deze relatie tot uitgangspunt kunnen nemen. In negatieve termen geformuleerd luidt dat als volgt: ik ben vrij als ik niet beschaamd of vernederd word. In positieve termen luidt het aldus: ik ben vrij als ik in staat ben niet op alle verleidingen en verlangens in te gaan, met andere woorden, als ik in staat ben te selecteren, of sterker uitgedrukt, als ik gewetensvol handel, als ik mezelf niet bedrieg of verloochen.

Om vrij te zijn moet ik dus eisen stellen aan mezelf. Toch is deze definitie nog te liberaal in die zin dat de sociale aspecten van vrijheid onzichtbaar blijven. In een post-liberale visie is vrijheid een coöperatief project, een project dat op wederzijdse erkenning steunt. Mensen worden erkend als ze iets voor elkaar betekenen, maar ook als ze aan verwachtingen voldoen. Als ik voortdurend lieg of met twee maten meet, word ik niet erkend; ik raak geïsoleerd, mijn persoonlijkheid verschrompelt en uiteindelijk verlies ik mijn vrijheid. Vrijheid is dus verbonden met wederzijds respect, wederzijds vertrouwen, maar ook met wederzijdse hulp. Uiteindelijk hangt vrijheid af van de wijze waarop we de plichten vervullen die samenhangen met wederzijdse hulp. Plichten staan lang niet altijd op vijandige voet met vrijheid. Er is sprake van een wisselwerking: als ik mijn plichten goed vervul, als ik mijn beloften nakom of als ik ontvangen gunsten beantwoord, dan zijn anderen eerder bereid mijn initiatieven te gedogen of te ondersteunen. Voorwaarde is dat plichten aansluiten bij ons willen en kunnen. Kortom, in een post-liberale visie bestaat vrijheid uit vrijwillig verkozen en nagekomen sociale plich-

23. De term post-liberaal wordt in de politieke filosofie vaak gebruikt voor een orde waarin het bedrijfsleven in grote mate gedemocratiseerd is, zodat markt-willekeur (het kapitalisme) haar scherpe kanten verliest. Maar er bestaan legio liberale argumenten tegen het kapitalisme. Adam Smith wantrouwe de rijken; John Stuart Mill bekritiseerde de geringe ont-

plooiingskansen van arbeiders. Beiden constateerden dat in industriële werkplaatsen vaak afstompend werk werd gedaan. Ik geloof dat het liberalisme zich theoretisch goed verzoenen laat met een democratische economie. In de praktijk laat zich een verregaande democratisering van het bedrijfsleven uiteraard veel moeilijker denken.

ten.²⁴ Dit duidt er ten eerste op dat sociale dwang verwerpelijk is (het keuze-moment ligt bij de individuele persoon) en ten tweede dat vrijheid pas betekenisvol is, pas glans verkrijgt, in confrontatie met plichten die mensen zichzelf opleggen.

Nu we het thema van plichten hebben aangeroerd, moeten we ons afvragen of het schade-principe niet moet worden aangevuld met een ander principe. Ik denk daarbij aan het principe van zorg voor het (bijzonder) kwetsbare. Naast negatieve plichten, het voorkomen van schade of leed, komen dan positieve plichten in het vizier, plichten die een actieve en onbaatzuchtige bijdrage van de mens verlangen.²⁵ Reeds Mill vestigde er de aandacht op dat we door nalatigheid anderen leed kunnen berokkenen. We hebben zijns inziens de morele plicht het leven van een medemens te redden en het hulpeloze tegen mishandeling te beschermen.

Toch zullen veel liberalen de plicht om weldaden te verrichten als een verdere inperking van handlingsvrijheid ervaren. Zij staan immers op het standpunt dat het onafhankelijke individu de samenleving weinig verschuldigd is. De fout van deze redenering schuilt mijns inziens in de gedachte dat de samenleving uitsluitend bestaat uit competente en zelfredzame burgers. De contracttheorie heeft deze mythe in sterke mate verbreed. Liberale contracttheoretici hebben grote moeite de mens als een sociaal gebonden en afhankelijk wezen te zien.²⁶ Ook Mill heeft er grote moeite mee, alhoewel hij het maatschappijbeeld van 'volmaakt' onafhankelijke individuen niet op een contractleer baseert. Hij gelooft namelijk dat de morele vooruitgang zo snel voortschrijdt dat alle mensen in afzienbare tijd zelf in staat zullen zijn hun lot te verbeteren. Hier wreekt zich Mills optimisme. Hij ziet niet in dat mensen hoe dan ook afhankelijk blijven. Mensen worden afhankelijk geboren en blijven gedurende hun verdere leven afhankelijk, of het nu van familie, vrienden of collega's is. Toegegeven, de afhankelijke mens kan moeilijk als ideaalbeeld fungeren, maar dat doet niets af aan het feitelijke gegeven van afhankelijkheid. Bovendien zijn er tal van groepen, niet alleen kinderen, maar ook zieken, gehandicapten en ouderen, die gedurende lange perio-

den afhankelijk zijn van het handelen van vaardige volwassen personen. Voor de levende natuur geldt dat in nog sterkere mate. Met andere woorden, het afhankelijke of het kwetsbare is geen uitzondering, zoals Mill meende, maar regel.

Met het principe van kwetsbaarheid hebben we, denk ik, een belangrijke maatstaf van een post-liberale politieke filosofie genoemd. Vormt in een liberale visie de bescherming van privé-eigendom (eigen bezit, eigen oordeel) het ultieme principe, in een post-liberale visie is dat de bescherming van al het kwetsbare. Niet alleen het leven van zelfredzame mensen, maar ook het leven van zwakkeren, van de natuur en daarmee van toekomstige mensengeneraties verdient bescherming. Geredeneerd vanuit dit principe is het niet langer mogelijk om al datgene wat zichzelf moeilijk kan bedruipen op neutrale of onverschillige wijze te benaderen. Tegelijk kunnen individuele aanspraken niet meer los worden gezien van sociale en ecologische omstandigheden.

Het is bijzonder moeilijk het principe van kwetsbaarheid in politieke termen te vertalen. Wat de bescherming van kwetsbare groeperingen (zieken, ouderen, en anderen) betreft, is reeds veel bereikt. De herverdelende regelingen van de sociale rechtsstaat kunnen als voorbeeld dienen. De sociale zekerheid die met de 'rechtsorde van de arbeid' is verbonden, heeft de nadelige uitwerkingen van het wilde kapitalisme voor een groot deel ongedaan gemaakt. Zou niet op dezelfde wijze een 'rechtsorde van het milieu' afdwongen kunnen worden, een rechtsorde waarin mensen zich ten doel stellen het regenererend vermogen van de natuur intact te laten? Evenals de rechtsorde van de arbeid vereist deze rechtsorde een compromis tussen sterkeren en zwakkeren, tussen mensen die de natuur exploiteren enerzijds en de op (over)leven ingestelde natuur anderzijds, waarbij van sterkeren (koopkracht)offers worden verlangd. Milieueffingen vormen hiertoe een gemakkelijk toepasbaar en doelmatig instrument, vooral als producten of grondstoffen worden belast door middel van het principe dat 'de vervuiler betaalt'.

Verder zou in een 'rechtsorde van het milieu' het

24. Voor deze opvatting zie Bertrand de Jouvenel, *De la souveraineté*, Parijs, 1955, p. 331.

25. Vergelijk, Robert Goodin, *Protecting the Vulnerable*, Chicago, 1987. Lezing van Martha Nussbaums *The Fragility of Goodness*, Cambridge, 1986, maakt duidelijk dat het liberale denken geen oog heeft voor tragische

situaties: welke keuze ook wordt gemaakt, de keuze keert zich tegen de mens en beklemtont zijn onmacht of afhankelijkheid.

26. Zie de interessante artikelen van Susan Mendus, 'Liberal man' en Peter Binns, 'Liberal man; A response', in: G. Hunt (ed.), *Philosophy and Politics*, Cambridge, 1989.

schade-principe kunnen worden opgerekt, zodat vervuilende en verspillende activiteiten sterker worden ontmoedigd. Probleem hierbij is dat deze activiteiten zich veelal aan het oog onttrekken. Verzuilers zijn dikwijls moeilijk aan te spreken. Daarom verdient de rechtsorde aanvulling met een politieke cultuur waarin matiging en terughoudendheid voorop staan.²⁷

Ten slotte, als we een 'rechtsorde van het milieu' zouden kunnen realiseren, bestaat er dan geen spanning tussen vrij economisch initiatief en ingeperkte handelingsmogelijkheden, tussen economische groei en bescherming van het kwetsbare? Zeker, de verlangens van onderzoekers en onderne-

mers die zonder hindernissen hun plannen willen realiseren, zullen meer dan eens gefrustreerd worden. Maar de werking van het open economisch systeem hoeft er niet onder te lijden. Initiatiefnemers blijven immers over de macht beschikken gebruik te maken van de middelen die de natuur schenkt, op voorwaarde dat regeneratie gewaarborgd blijft. Ondernemers kunnen zich dus op technologische en industriële vernieuwingen blijven werpen, al zullen deze vernieuwingen een milieuvriendelijk karakter moeten hebben. De natuur houdt dus op louter middel te zijn. Zij vormt het draagvlak voor cultuur en kan niet langer in termen van *overhead*-kosten worden benaderd.

27. Weliswaar kent het liberalisme de deugd van terughoudend handelen (geen agressie, geen repressie, geen discriminatie), maar omdat steeds schade of leed aan andere personen als norm wordt gesteld, houdt de terughoudendheid op in de omgang met de natuur. Het liberale universum bestaat slechts uit (rechts)personen. Voor de natuur is geen plaats.

De gemeenschap Nederland *Bleek of blakend?*

JOS DE BEUS

*Universitair docent bij de vakgroep
micro-economie van de Universiteit van Amsterdam
en bijzonder hoogleraar politieke filosofie aan de
Universiteit van Twente*

Het thema van de verhouding tussen gemeenschap en individu is even tijdloos als actueel.¹ Het is weerbarstige stof voor zowel de politicus die iets van de pretentie van vertegenwoordiging en leiding wil waarmaken als de beoefenaar der sociale wetenschappen die beweert het saldo van de blijvende gevolgen van grote institutionele verandering op de lange termijn te kennen. De Engelse socialist en politicoloog John Dunn verzucht dat zoiets als een gemeenschap misschien helemaal niet meer bestaat als cognitief en affectief feit, hoogstens als voorwerp van bedrog en intimidatie. Maar gelukkig spreekt Dunn, waar men volgens de grote positivistische mysticus moet zwijgen. Hij ziet in de gemeenschap een geestelijke assemblage van amateur-theoretici, professionele theoretici en officiële theoretici. In Nederland zou men dan kunnen denken aan respectievelijk Jan Blokker en Henk Hofland, de historici Robert Fruin, Pieter Geyl en Louis de Jong en leden van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) of het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).

Aan het slot van een moeizaam betoog concludeert Dunn: 'Waarom de tegenwoordige politiek het meest urgent behoefte heeft, is een democratisering van de *wijsheid*, een verbreiding over de gehele volwassen bevolking in bepaalde samenlevingen van de last van sobere beoordeling en besluitvorming inzake politieke vragen. Een moderne politieke gemeenschap – de enige echte vorm van politieke gemeenschap die thans mogelijk is op het niveau van een natiestaat – zou dan een gemeenschap zijn die de noodzaak om gezamenlijk te oordelen en te kiezen erkent en aanvaardt, een gemeenschap waarvan de leden worden grootgebracht en onderwezen volgens het idee dat dit de verantwoordelijkheid is die voor hen ligt als de kern van menselijk leven. Dit, en niet de gelegenheid om alle consumptieve genoegens te smaken die blijken te passen bij de werking van de markt van het moment of die beschikbaar

worden gesteld aan de plichtsgetrouwe burger door de vriendelijke en vooruitziende bijstand van de staatsmacht.'²

Er is niets tegen Dunns derde weg tussen escapistische massaconsumptie in het privé-domein en gehoorzaamheid aan zacht-paternalistische regering. Maar zijn definitie van de gemeenschap heeft het euvel van alle thans sterk in de belangstelling staande doctrines over actief *burgerschap*. Ze zijn achterhaald door de vestiging van de dienstverleningseconomie, ze geven geen doordachte spelregels voor de orde van zulk een economie en ze beschrijven uiterst globale uitwegen uit de talloze dilemma's van links. En die dilemma's hebben, het is bekend, vrijwel steeds te maken met de driedledige problematiek van uitbreiding van de politiek over andere sferen door democratisering, juridisering of tussenkomst van de uitvoerende macht; insluiting van achtergestelde of zojuist geïmmigreerde groepen binnen de politiek door uitbreiding van hun rechten en rationele identificatie van de burgerij met de instellingen van de staat op grond van profijt, succesvol beleid, gedeelde ervaring, economische afhankelijkheid of delegatie van macht.³

Als Dunn er zo weinig van bakt, wat zal ik dan nog? Kort samengevat, komen mijn stellingen op het volgende neer. De Nederlandse samenleving oogt bleek en dof door een gebrek aan felle tegenstelling. De Nederlandse elite verbleekt, niet zozeer doordat ze getuige is van manifeste ontbinding van de identiteit en samenhang van de samenleving, maar doordat ze in paniek is geraakt door de chaotische en turbulente maatschappelijke ontwikkeling in het *fin de siècle*. De oplossing van de grote binnenlandse problemen zal uitmonden in een ander evenwicht in onze gemengde sociale orde, met een versterking van regulering van gedrag, van de collectiviteit en van het sociale, ten koste van respectievelijk hedonistisch eigenbelang, isolationistisch individualisme en het politieke of particuliere. Dit is een vorm van organische, deels spontane ontwikkeling, niet van

planmatige mobilisatie ten gunste van een of ander blakend model van zuivere en totale anarchie, com-mercie, collectieve actie, bureaucratie of federatie.

Mede in het licht van dit naderende nieuwe evenwicht in de Nederlandse gemeenschap, is het goed dat de Partij van de Arbeid het communitaristisch karakter van haar program opwaardeert, om te beginnen met een praktische cultuurpolitiek. Maar de enige aanvaardbare en haalbare herformulering daarvan is een liberale. Dit civiele socialisme of sociale liberalisme is geen verheerlijking van wettelijke plicht of politieke democratie als doel op zichzelf, maar formuleert een bepaald burgerschapsideaal dat instrumenteel is voor elementaire menselijke waarden.

Het veilige en bleke midden

In het eerste hoofdstuk van *Herfsttij der middeleeuwen* (1919) schetst Huizinga 's levens felheid en de algemene hartstochtelijkheid van de Europese samenleving in de vijftiende eeuw. Hij vertelt over de felle tegenstelling tussen leed en vreugde, ramp en geluk, winter en zomer, het kwade en het goede, armoede en weelde, lage en hoge stand. Dezelfde auteur beweert dat er althans in de Noordelijke delta al in de zeventiende eeuw niet veel meer over was van deze scherpe bourgondische scheidslijnen.⁴ Neem eens aan dat daar het proces van de vermindering van sociale, culturele en statelijke tegenstellingen inderdaad is begonnen, in Huizinga's zeventiende eeuw van 'hout en staal, pik en teer, verf en inkt, durf en vroomheid, geest en fantasie'. Dan staat wel vast dat dit proces van *verbleking en verdoffing* zich in versneld tempo heeft voltrokken in de negentiende en twintigste eeuw.

Het betreffende proces is overtuigend en fraai gedocumenteerd aangetoond door Knippenberg en De Pater in *De eenwording van Nederland* (1988). Zij schetsen de integratie op nationale schaal van de infrastructuur, de economie, de politiek en de cultuur. De aanleg van land-, water- en spoorwegen en telefoon- en telegraafverbindingen alsmede de invoering van een uniforme tijdstandaard bevorderen een sterk groeiende uitwisseling van goederen en productiefactoren, een toenemende beweeglijkheid

van mensen, met als resultante de uitdijning van hun levenskring. De expansie van het industriële kapitalisme bestaat in de vorming van nationale en internationale markten voor bedrijfspvormen op grotere schaal (waaronder de coöperatieve boerderijen) en de opkomst van landelijke producentendiensten: handel, verkeer, bank- en verzekeringswezen. De symbiose van staat en samenleving resulteert in de vorming van een natiestaat met openbaar onderwijs, nationale militaire dienstplicht, belastingen van het Rijk, een nationale rechts- en verzorgingsstaat met een typerend bestuurlijk centralisme, landelijk gerichte politieke partijen en kiezers, en mythische symbolen als vorstenhuis, vlag en volkslied.⁵

De culturele omslag is de opkomst van het algemeen beschaafd Nederlands, de alfabetisering, de afsterving van oude plattelandsbeschavingen en de verdwijning van lokale gerichtheid ten gunste van nationalisme. Dit is eerder een burgerlijk nationalisme, gekenmerkt door een historische aanspraak op territorium, een juridisch-politieke associatie, gelijkheid voor de wet en een burgerlijke ideologie, dan een etnisch nationalisme, getekend door gedeelde afkomst, populisme, streektaal en traditionalisme.⁶ De Pater en Knippenberg wijzen op de aanzienlijke vermindering van verschillen in klededrucht, gebruik van grondstoffen en bouwmaterialen, regionaal contrast (politiek bewustzijn, voorspoed en vruchtbaarheid), godsdienstbeleving (protestanten tegenover katholieken), gezinsopbouw, welstand, stedenbouw, gebruik van nieuwsmedia, prijzen en lonen.

De auteurs zeggen weinig over het verband tussen de eenwording (integratie plus schaalvergroting) en de negentiende-eeuwse strategie van natievorming. Door de liberalen is nogal wat dichtelijke ruimte en heldhaftige herinnering – de termen zijn van Anthony Smith – benut om een dwingend beeld van onze stamboom en oorspronkelijke grond in te prenten. De Nederlandse natiestaat was van meet af aan meer dan een toevalstreffer, hij was bovenal een geconstrueerde orde.⁷ Wel wordt terecht gestipuleerd dat oude verschillen niet zelden voortbestaan, dat nieuwe contrasten zijn opgekomen en dat de totstandkoming van de eenheidsstaat geen simpel en

1. Dit artikel is de bewerking van een voordracht voor de Stichting De Mei. Ik ben Paul Kalma en Paul Scheffer erkentelijk voor hun inspirerende respons.

2. J. Dunn, *Interpreting political responsibility*, Oxford: Polity Press, 1990, p. 214. Mijn onderstreping.

3. Dit onderscheid tussen vormen van identificatie is van de socioloog J.S. Coleman.

4. J. Huizinga, *Nederland's beschaving in de 17e eeuw* (1941), Groningen: Wolters Noordhoff, 1984, pp. 39-59.

5. Op het vlak van de verdelingsfunctie van de overheid is de opkomst van collectieve, nationale en landelijke regelingen uitvoerig ontleed in *De Swaans Zorg en Staat*, Amsterdam: Bert Bakker, 1989.

6. Zie A. Smith, *National identity*,

Harmondsworth; Penguin, 1991, pp. 9-15. Het negentiende-eeuwse protestants nationalisme hoort echter eerder bij het tweede dan het eerste. Zie E. Todd, *L'invention de l'Europe*, Paris: Seuil, 1990, pp. 404-405 en H. te Velde, *Nederlands nationaal besef vanaf 1800*, in: T. Zwaan e.a. (red.), *Het Europees labyrint*, Meppel: Boom, 1991, p. 178.

omvattend proces in tijd en ruimte is geweest, getuige de verzuiling rond de vorige eeuwwisseling en de gedempte klassenstrijd in een late industrialisatie die hiermee samenging. Maar in het onbedoelde solidariserings-effect van de Tweede Wereldoorlog, de ontmanteling der zuilen, de gegarandeerde bestaanszekerheid in de verzorgingsstaat en de emancipatie van de arbeidersklasse sedert 1945, een mengsel van inkapseling, ingroei, verburgerlijking en versplintering, mag men mijns inziens toch de definitieve verbleking annex verdoeffing van de Nederlandse samenleving zien.⁸

De belangrijkste huidige tendenties zijn de toename van de scholingsgraad door onderwijsbeleid, de concurrentie tussen niet-imperialistische, semi-soevereine staten en transnationale ondernemingen op een groeiende wereldmarkt en de vestiging van de post-industriële economie, gekenmerkt door groeiende werkgelegenheid in de dienstverlening, op computers gebaseerde automatisering en de neergang van de patriarchale gezinshouding en de lineaire levensloop (één partner, één werkgever, enz.).⁹ Bezien tegen deze achtergrond, is de Nederlandse samenleving geïnformeerder, flexibeler en aan grotere veranderingsdruk onderhevig dan de Lage Landen ooit waren. Maar ze is bovendien *modern* geworden in de zin van Elster: 'moderne samenlevingen zijn veiliger en bleker dan hun traditionele tegenhangers. Ze zijn veiliger omdat minder dreigementen worden uitgesproken en uitgevoerd, en bleker omdat minder beloften worden gedaan en gehouden. Mensen zijn minder gewelddadig, maar ook minder hulpvaardig en coöperatief. Daar komt nog bij dat de bindingen van altruïsme en solidariteit wellicht zwakker zijn geworden'.¹⁰

Ik weet niet of Elster helemaal gelijk heeft. Want we leven in een wereld met een bloeiend separatisme; religieus en aggressief fundamentalisme; gewetenloos, schraperig en bezitsgericht individualisme; corrupt particularisme (zakkenvullers, luilakken) onder staatsfunctionarissen en bedrijfsbestuurders;

fundamentele democratie-critiek met massale depolitiserings- en afzijdigheid ten opzichte van de publieke zaak, of juist het tegendeel: de roep van het volk om nieuwe politieke organen; politiek conservatisme als streven naar herstel van oude normen, gezagsverhoudingen en natuurlijke ongelijkheden; raciaal geweld en uitsluiting van minst bevoorrechten, vervreemde armen alias leden van de onderklasse. Toch gaat Elsters beeld van het *veilige en bleke midden* aardig op voor Nederland. Want al die verschijnselen die ik zojuist opsomde, zijn bij ons afwezig of veel zwakker aanwezig. Recentelijk openbaart zich zelfs de luxe van verzadiging en verving binnen het democratische waarborgstaat-kapitalisme. Er is sprake van een tekort aan opwinding dat mensen aanzet tot scheppend werk en rivaliteit in gevaarlijke sporten, maar ook tot gokken, misdaad en romantische of avonturistische politiek voor de korte termijn. Ik ontken niet dat er een nieuwe sociale kwestie is, in de vorm van een conflict tussen actieven en inactieven, alleenstaanden/alleenverdieners en tweeverdieners, mensen met goede banen en mensen met wegwerpbanen, enz. Maar dit belangenconflict is bij ons allesbehalve helder, eendimensionaal, gewelddadig en destabiliserend.¹¹

Een angstige elite

Wat is de positie van de elite in deze dynamiek? Wat er ook overgebleven is van de barokke decors van de vrijwillige consociatieve democratie, de zuilen en de corporatistische overlegstructuren, en hoe weinig hoogstaand, homogeen, apart of zelfbewust onze elite ook is, we onderscheiden nog altijd een *elite* en deze toont zich uiterst bezorgd over wat men taxeert als de ontbinding van de Nederlandse gemeenschap.¹² De zorg strekt zich uit over de maakbaarheid van de samenleving, de alomtegenwoordigheid van parasitair gedrag in de publieke sfeer, de schaduwzijden van de liberalisering en humanisering en de sociale desintegratie.

De *maakbaarheid* van de samenleving wordt sterk

7. Zegt Van Doorn Geyl na in J.A.A. Van Doorn, *Tussen vaderlands verleden en Europese toekomst*, in *Geschiedenis zonder verleden*, uitgave van de *Volkskrant* 1990, p. 28. Geyls these wordt verder ondersteund door recent werk van Bank, Mijnhardt en Van Sas. 8. Vgl. F. L. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815*, Assen: Van Gorcum, 1985, pp. 341-349 en Te Velde, *aldaar*, pp. 181-184. 9. Zie F. Block, *Postindustrial possibilities*, Berkeley: University of California Press 1990, pp. 10-11 en T.

Elfring en R. C. Kloosterman, *Werken in postindustrieel Nederland*, te verschijnen bij Bithoven: Academic Service.

10. J. Elster, *The cement of society*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 284.

11. Zie hierover J. de Beus, *Het sociaal-democratisch beeld van de rechtvaardigheid in het tweede fin-de-siècle*, notitie voor het overleg tussen de PvdA en de Raad van Kerken, Driebergen 30 november-1 december 1990, te verschijnen bij de Raad van Kerken.

12. Ik ga niet in op de generationele kant van de zaak, namelijk de nostalgische revisie van die unieke gouden tijd van economische groei, politieke zekerheid en sociale harmonie in de jaren veertig-vijftig; de onevenwichtige en fluctuerende beoordeling van de verworvenheden van de jaren zestig en de door H. Vuijsje gesignaleerde taboes op dwang, etnisch onderscheid en registratie van intieme gegevens van de geboortegolfgeneratie.

in twijfel getrokken. De twijfel geldt de wenselijkheid van een puur seculier vooruitgangsgeloof, in het licht van zijn wanprestaties op het gebied van communisme, kernbepapening, natuurvernietiging en overbevolking; de mogelijkheid van de formulering van een duidelijke, vaste en operationele conceptie van het algemeen belang in een democratie die als een Amerikaanse markt begint te functioneren; de tragiek van de 'positionele goederen', namelijk de onmogelijkheid van democratisering van het genot van auto-mobiliteit, excellent onderwijs, aandacht van de arts, stille en schone stranden, en dergelijke; en de grenzen aan de stuurbaarheid, dat wil zeggen aan het vermogen en de wil van het apparaat van de uitvoerende macht om bepaalde gemeenschapsdoelstellingen te realiseren onder de drievoudige beperking van de rechtsstaat, de democratisch pluriformiteit en het vrije ruilverkeer.

Deze twijfel heeft zich ook van de sociaal-democratische elite meester gemaakt, want de verdwijning van de soevereine natiestaat maakt dat zelfs de meest conventionele en minimale omschrijving van socialisme als publiek zelfbestuur, beheersing van de ongewenste gevolgen van individuele handelingen en economische gelijkheid van vrije burgers als een al te ambitieus project wordt ervaren.¹³ Geen electoraat, zo wordt gezegd, loopt nog warm voor een welwillende centrale overheid die getemperd wordt door corporatisme (politieke macht van het georganiseerde bedrijfsleven), een geleide markteconomie die is ingebed in een internationale monetaire orde en een omvattende harde solidariteit via universele sociale grondrechten en progressieve heffingen op basis van het beginsel van gelijke levenskansen. Het beleidsmatige alternatief, een kleinere, slagvaardige overheid met kerntaken, ontdaan van alle bureaucratische verspilling en corporatistische ongelijkheid en onbeweeglijkheid, wordt als onvermijdelijk gezien.

Er heerst pessimisme over het *parasitaire gedrag* in de publieke sfeer. De coöperatieve gedragslijn bestaat in tijdige betaling van verschuldigde belastingen en premies, een eerlijk beroep op uitkeringen, respect voor democratische wetten zoals verkeersregels, het kopen van een tramkaartje, het urineren in toiletten (niet midden op straat), het gebrek aan geweld bij bezoek aan voetbalstadions, het gebruik van de afvalcontainer op Koningsdonderdag, enz. Men signaleert vele verschijningsvormen van massale,

berekenende, vaak onwettige afwijking van deze lijn. Men discuteert over de determinanten hiervan. Verzwakking van groepsbewustzijn en leiderschap? Vermindering van de (verwachte) absolute welstand of toename van welstandsverschillen? Vermindering van de winst van samenwerking of vergroting van de winst van parasitair gedrag? De groei van de bevolkingsomvang, de omloopsnelheid van Nederland (mobiliteit) of de verfijnde sociale heterogeniteit?

Het laatste woord over de voorwaarden voor samenwerking in de publieke ruimte is nog niet gesproken. Het is bij voorbeeld curieus dat een vermindering van de ruimtelijke afstand in Nederland niet tot grotere sociale controle leidt. Maar de politieke elite heeft de remedie al klaar. Deze bestaat uit de combinatie van financiële prikkeling die de schatkist vult, harde handhaving van het recht (de lof der dwang) en een moralistisch beroep op burgerzin waarbij het aandeel van politiek en beleid zelve in de administratieve en financiële verwildering van de collectieve sector bij voorkeur wordt vergeten of verhuld. De grote bestuurlijke schandalen vanaf de RSV-zaak worden als gesloten dossiers gezien.¹⁴

De *schaduwzijden van liberalisering en humanisering* worden breed uitgemeten. Men bewijst lippen dienst aan het vermogen van de enkeling tot zelfstandig beslissen en rationeel handelen en zijn streven naar zelfontplooiing, op school, op de arbeidsmarkt, in het werk, binnen de familie en in de consumptie. Maar men ziet ook met lede ogen de erosie van normatieve stelsels aan, zoals de rechtsorde, de kerkelijke doctrines, de politieke ideologieën, de nationale mythen en de stedelijke omgangsvormen.¹⁵ Dan rijst de vraag wat dit allemaal heeft opgeleverd voor de onderneming, voor oorspronkelijke verbanden zoals het gezin en voor de kwaliteit van de samenleving als geheel. Veel negatiefs, luidt het veel gehoorde antwoord en men vertelt een verhaal over echtscheiding, narcisme, smakeloosheid en oppervlakkigheid, feminiene armoede, de dalende organisatiegraad van arbeid, universitair wanbeheer, ziekteverzuim en pseudo-arbeidsongeschiktheid, de morele leegte van de vrije samenleving, het openlijke doch egocentrische materialisme van de (jonge) consumenten, het gebrek aan serieuze, niet-bombastische belangstelling voor de vaderlandse geschiedenis, het secundaire analfabetisme van de televisiekijker, het oprukkende marktdenken

13. B. Barry, *Liberty and justice*, Oxford: Clarendon Press, 1991, p. 276.

14. M.A.P. Bovens en P. 't Hart (red.), *Leren van fiasco's en affaires*,

Beleid en Maatschappij, 18, 1991, nr. 1.

15. J.A.A. van Doorn, *Bijdrage aan het debat publieke moraal en sociale zorg*,

Utrecht: Universiteit van Humanistiek, 1991, p. 5.

in het beleid (kosten-baten analyse, klantgerichtheid, ondernemersvriendelijkheid en dergelijke), AIDS, junks en andere soorten van terugkeer naar de besmette stad van weleer.

Hoe langer het verhaal, des te lastiger wordt het om te bepalen wat politiek soelaas biedt. Een meer moralistische en minder technocratische opstelling van de overheid? Meer paternalisme in de gedaante van bewust elitisme, zaakwaarnemerschap en reductie van keuzevrijheid in het openbaar bestuur? Of juist grotere betrokkenheid bij een hervormde democratie, maar welke hervorming dan? Nog meer onderwijs? Een nieuw offensief voor cultuurspreiding na alle voorgaande mislukkingen?¹⁶ Het profijt-beginsel als aansporing tot verantwoordelijk gedrag? Warme solidariteit, van Amnesty International en Greenpeace tot De Swaans congregaties voor onderling hulpbetoon? Afremming van de individualisering? Een repressiever strafrechtelijk klimaat? Nabootsing van Noors of Japans collectivisme? Een Anglo-Amerikaans besluitvormingsmodel waarin het stadsbestuur als intermediair fungeert tussen initiatiefrijke groepen burgers en het bedrijfsleven en waarin alle partijen in grootstedelijke gebieden financieel en bestuurlijk op elkaar zijn aangewezen (WRR, *Van de stad en de rand*, 's-Gravenhage, 1990)?

De vierde en laatste zorg geldt de *sociale desintegratie*. Het is een klacht over wanorde en normloosheid, die meer van Durkheim en Parsons heeft dan van Tocqueville en Habermas, en die eerder retorisch wordt gebruikt dan hard-empirisch bewezen.¹⁷ Men komt met generalisaties over de ontbrekende of falende, want kortstondige, zachte en onverantwoordelijke opvoeding in menig klein kerngezin; over het onvermogen van de school tot burgerlijke vorming, dat wil zeggen tot overdracht van begrip voor de mechanismen van een abstracte sociale orde en voor de sociale gedragscode zelf (conventies, sociale normen en ethische stelregels); over het tanende gezag van de kerken en de verzwakking van de religieus bepaalde drijfveer in het maatschappelijk leven en over de overbelasting van de politie en de rechterlijke macht.

De politieke conclusie is bij ons getrokken door de WRR (*Een werkend perspectief*, 's-Gravenhage, 1990). Men laat de soevereiniteit van gezin, school, kerk en particulier initiatief overlet. Men probeert

de ondernemingen zo min mogelijk op te schepen met verplicht personeelsbeleid. Het volle gewicht komt te rusten op de inactieve medemens, met een eigen verantwoordelijkheid voor zijn lot. Adriaansens legt als een kapelaan met sociologisch diploma uit dat de betaalde arbeid de integratiefunctie van de andere genoemde instituties moet overnemen, dan wel een verdere verhoging van druk op deze instellingen voorkomt. Hij legt niets uit over (1) de relatieve kans op parasitair of ontregeld handelen van de zijde van bepaalde groepen van inactieven (die zou flink hoger moeten zijn), (2) de kans op versterking van de loyaliteit met de onderneming (en de sociale wenselijkheid daarvan) en (3) de integrerende functie van de bestaande sociale politiek (die wordt afgedaan met het argument dat deze slechts nieuwe afhankelijkheid heeft geschapen).

Het beleidsgelijk gaat kennelijk boven het sociologisch gelijk. En dit gelijk bestaat in de overeenstemming over de zin van het Zweedse model, de sociale vernieuwing dus. Pal daarop komt in het kabinet-Lubbers III de typerende desoriëntatie van de elite weer naar boven. Haalt een arbeids- en scholingsplicht of een verregaande verlaging van het wettelijk minimumloon echt veel uit als er geen nette banen zijn? Is het wel de christelijke bedoeling dat de vrouwen budgettair worden geprikkeld om beroepsarbeid te verrichten? En is het wel de socialistische bedoeling dat het recht op arbeid neerkomt op de materiële onvrijheid om niet te werken? De gezamenlijke twijfel van de niet-liberale stromingen geldt uiteraard de deregulering der arbeidsverhoudingen en de individualisering van de structuur van lonen, belastingen, premies en overheidsuitgaven. In de woorden van Hannah Arendt is het uur aangebroken van de gemeenschap der baanhouders, als bleek en dof alternatief voor een samenleving der heiligen, eigenaren, acquireurs, producenten of werkers.¹⁸ Meer dan de zoveelste triomf van de politiek der accommodatie is het voorlopig niet.

De elite, zo mag men concluderen, is bepaald niet met stomheid geslagen, maar toch nemen alle congressen, Nationale Economie Enquêtes, rapporten en nieuwe slagwoorden niet de indruk weg dat de angst er goed inzit. Men wordt panisch bij de gedachte aan een wassende instroom van illegale migranten uit Afrika en Oost-Europa, een oproer in

16. H.T. Blokland, *Vrijheid, autonomie, emancipatie*, Delft: Eburon, 1991, hfdst. 7.

17. Vgl. P. de Hoed (red.), *Sociale integratie, Beleid en Maatschappij*, 16, 1989, nr. 6.

18. H. Arendt, *The human condition*, New York: Anchor, p. 31.

de oude wijken van of tegen de buitenlanders, een demografisch monstroom van kinderloosheid, vergrijzing, arbeidsongeschiktheid en ziekteverzuim, een wedergeboorte van het lompenproletariaat, de a-sociale burger en het jeugdramok, een definitieve aankomst van de georganiseerde misdaad en een marginalisering van de Nederlandse economie met een vervallen infrastructuur en instortende multinationals 'van eigen bodem'. Men beroept zich bij dit alles ook op de echte publieke opinie, in een doorzichtige poging tot democratisering van de emotie (John Dunn ten spijt). Dit hele syndroom uitte zich tijdens het bizarre requiem voor een conducteur in de kille meimaand van 1991. Het ligt mede ten grondslag aan de verlamming van het zittende kabinet, zijn imago-probleem (zakelijk of visionair? wachten of handelen?) en de stroom van gratis kritiek die het zelfs aan bevriende zijde oproept.

Wat zich hier wreekt, is het ontbreken van een overtuigende *publieke filosofie*. Men wenst een sprong van waarden, normen en rollen/regels in de overheidsorganisatie, in de benutting van besluitvormingsniveaus in de samenleving en in de tijd.¹⁹ Voor zulk een nationale, bestuurlijke mobilisatie is deze filosofie onontbeerlijk, maar ze wil maar niet van de grond komen. Men heeft geen geschiedbeeld, geen toekomstvisie, geen praktisch beleidsplan en al helemaal geen Reviaanse durf om daar geen doekjes om te winden en af te wachten.

Bij dit alles zit men ook nog in over *het Nederlandse zelf*. Zijn de Nederlanders zichzelf nog wel? Kunnen ze elkaar nog vertrouwen? Wat is er over van het noeste calvinisme, het scheppende katholicisme, het sociaal-democratische arbeiderisme en het humanistische liberalisme? Hoe zit het met de conditie van de oude deugden: verdraagzaamheid, vredelievendheid, een zeer sterk en oprecht rechtsgevoel, afkeer van haarkloverij en van grote woorden, begeerte naar rust, de kracht en de wil tot daden, het besef van recht en redelijkheid, de barmhartigheid, de vroomheid en het Godsvertrouwen?²⁰ De sadistische belangstelling voor externe kritiek, van de kant van Derek Phillips, Simon Schama, Rentes de Carvalho, Michael Porter of de eerste de beste occulte of vlotte cultuurfilosoof (Sloterdijk, Postman, Lasch, Lyotard, Finkelkraut

e tutti quanti), is bijkans onbegrensd, alsof het zwaartzuur van Hermans, Kousbroek, Komrij en Pleij nog niet genoeg is.

Dit onbehagen komt overigens in alle kleine en buitenwaarts gerichte landen voor, waaronder het zevenhonderdjarige Zwitserse verbond en het uit zijn monetaire en sociale paradijs verstoten Zweden.²¹ Maar het krijgt in ons land in het kader van de expansie van de Europese markt en de consolidatie van de Europese gemeenschap extra diepte.

Ach, Nederland?

Alom wordt het *schrikbeeld* van de vervreemding en verzwakking van een perifere Nederlandse natie in het grotere geheel geschetst. Straks rijdt de trein nog wel op tijd maar niet op continentale snelheid! Maar dat beeld is helemaal niet aannemelijk, zoals een enkel lid van de lobby der alarmisten in een vlag van antihypocrisie ook toegeeft.²² Het TNO, dezelfde instelling die voorziet dat er in 2000 meer eenpersoonshuishoudens dan gezinnen zullen zijn, noemt de innerlijke solidariteit als een van de factoren die de redelijk sterke concurrentiepositie verklaren.²³ Zahn geeft een omvattender oordeel. De laatste zin van zijn *Regenten, rebellen en reformatoren* (1989) rept al over een oude en solide democratie, een tolerante en niet-autoritaire burgerij en een rijke cultuur van het gewone leven. In een recente rede relateert hij de zorg van de elite om de teloorvang van de Nederlandse taal en haar denkbeeld van de gemeenschappelijke taal als noodzakelijke voorwaarde voor de overleving van de natie staat. Ik citeer:

'Nederland is een oude, gevestigde natie, een solide democratie die niet alleen staatkundig maar ook geestelijk en maatschappelijk is verankerd. Nederland is een *open society* met veel traditie. Aan de ontwikkeling van de EG heeft Nederland van het begin af aan deel gehad; het behoort tot de ondertekenaars van het Verdrag van Rome. De economie is helemaal georiënteerd op de wereldeconomie, jaarlijks wordt voor vele miljarden geïnvesteerd in het buitenland. Nederlanders domineren de Europese binnenvaart en het wegvervoer, ze worden in Hamburg en Antwerpen de transporteurs van Europa genoemd. De Nederlandse cultuur is geen intellectu-

19. Ontleend aan J.A.A. van Doorn, *Met man en macht*, Meppel: Boom, 1973.

20. Huizinga, *aldaar*, pp. 147 en 152.

21. Zie over de identiteitscrisis van grote landen P. Anderson, *Nation-states and national identity*, *London Review of Books*, 9 mei 1991, pp. 3-8.

22. A.H.G. Rinnooy Kan, *Nederland moet weer risico's durven nemen*, *NRC Handelsblad*, 14 juni 1991.

23. D. Jacobs, P. Boekholt en W. Zegveld, *De economische kracht van Nederland*, Den Haag: SMO, 1990, pp. 46, 67, 71.

alistische cultuur, geen 'Geisteskultur' in de Duitse zin maar een zeer ontwikkelde praktische cultuur van het alledaagse leven. Ook al zou de taal, wat wel verwacht kan worden, verder in snel tempo veranderen, en zou in hotels en elders Engels de voertaal worden, dan hoeft dit niet te betekenen dat Nederland cultureel zou worden 'verdrukt' en niet meer als Nederland herkenbaar zal zijn. Al in de twintigste eeuw zijn de leefwijzen van alle Europeanen aanzienlijk veranderd (vergeleken telkens met die van hun grootouders) maar de naties zijn niet verdwenen. Het verlangen naar het bewaren van het culturele erfgoed werd juist sterker, het was een reactie op de snelle verandering van onze wereld, op het verlies van de vertrouwde omgeving en op het schaars worden van tradities.²⁴

Daarbij komt dat een ingroei in de Verenigde Staten van Europa geen kwestie zal zijn van *organisatie*, zoals de negentiende-eeuwse natievorming dat was. We hebben gezien dat de elite tot zo'n campagne simpelweg niet in staat is, omdat ze geen conceptie heeft en evenmin een rolmodel, hetgeen de misère rondom alle veiligheidsbeleid en beleid met internationale kanten (het mededingingsbeleid, het omroepbeleid, het landbouwbeleid, het beleid voor seksuele gelijkberechtiging) aldoor laat zien. Maar ook in termen van binnenlandse macht staat ze zwak. De massa van de bevolking had en heeft geen boodschap aan radicaal beleid en legitimeert overall een incrementalistische en consensualistische aanpak, zelfs in het rampengebied van de vernietiging van de natuur, de massale uitsluiting uit de beroepsarbeid en de discriminatie van etnische minderheden.

Ik speculeer erop dat het accent zal worden verlegd van hedonistisch individualisme naar prudent collectivisme, met alle regulering vandien, van een contractie in de beschutte en private sfeer van het eigen huis naar de buitenwereld der collectiviteiten en van de oriëntatie op de uitvoerende macht op nationaal niveau en op de private sfeer naar het sociale, bij voorbeeld de markteconomie en het geheel van corporatieve actoren.

Civiel socialisme

Wat heeft het socialisme als publieke filosofie tot deze verschuiving bij te dragen? De socialistische

kritiek op de uitwassen van het kapitalisme is altijd *tweeledig* geweest.²⁵ Aan de ene kant was er de kritiek op de uitbuiting, uitmondend in een pleidooi voor herverdeling van welstand en nivellering van levenskansen. Aan de andere kant was er de kritiek op de vervreemding, op de produktie voor winst in plaats van behoefte, op het tekort aan scheppend en schoon werk, op het overwicht van private consumptie ten opzichte van publieke en op de verdrijving van samenwerking door mededinging. Die kritiek leidde tot een pleidooi voor een niet-kapitalistische gemeenschap op grond van een specifieke conceptie van het goede leven.

De eerste kritiek heeft de tweede kritiek steeds overvleugeld. Dat had te maken met realisme, want een andere verdelingsfunctie van de overheid binnen het kapitalisme bleek beter te realiseren dan een andere kwaliteit van het bestaan. Het had ook te maken met een dubbele moeilijkheid van het begrip 'kwaliteit van het bestaan'. Aan de ene kant moet men afstand nemen van de feitelijke voorkeuren van de achterban van de sociaal-democratische beweging en een beeld volgen van ideale voorkeuren, op het gevaar af van paternalisme. Aan de andere kant moet men geloven in de vermindering van het veelvoud van levensstijlen in de moderne tijd, op het gevaar af van perfectionisme. Het gevolg van een en ander was dat de cultuurpolitiek nimmer afwezig, maar altijd secundair was. Croslands wens is hiervan het mooiste voorbeeld:

'Ik zou willen dat er actie wordt ondernomen om zowel de mogelijkheden voor genot en ontspanning te verbreden als de bestaande beperkingen aan persoonlijke vrijheid te verminderen. Het is waar dat het eerste eerder een omslag in culturele houdingen vergt dan wetgeving van een regering. Wanneer die omslag er zou komen, dan zou veel kunnen worden gedaan om van Groot-Brittannië een kleurrijker en beschaafder land te maken waarin te leven valt. We hebben niet alleen hogere exporten en pensioenen voor de oude dag nodig, maar ook meer café's in de open lucht, stralender en vrolijker straten 's nachts, latere sluitingstijden voor de pubs, meer plaatselijke repertoiregezelschappen en gastvrijere beheerders van hotels en restaurants, lichtere en schonere eet-huisjes, meer café's langs het water, meer plezier-tuinen volgens het Battersea model, meer fresco's

24. E. Zahn, *In de schaduwen van de 21ste eeuw*, W.A. Bongelerzieding, Amsterdam 14 mei 1991, p. 22. Vgl. de slotsom van A. de Swaan, *Het Nederlands in het Europese talenstelsel*, in: Zwaan e. a., *aldaar*, pp. 214-217. De voorspelling over de overle-

ving van nationale gemeenschappen in Europees verband treft men ok aan in Smith, *aldaar*, hfdst. 7 en N. Wilterdink en T. Zwaan, *Nationalisme, natievorming en modernisering*, in: Zwaan e. a., *aldaar*, pp. 253-271.

25. D. Miller, *In what sense must*

socialism be communitarian?, in: E. Frankel Paul e.a. (red.), *Socialism*, Oxford: Basil Blackwell, 1989, pp. 51-73 en D. Miller, *Market, state and community*, Oxford: Clarendon Press, 1989.

en schilderijen in openbare ruimten, betere ontwerpen voor meubilair, aardewerk en vrouwenkleding, standbeelden in het hart van nieuwe woonwijken, beter ontworpen straatlantaarns en telefooncellen, en zo voort, *tot in het oneindige*. In al deze aangelegenheden zal de vijand vaak in onverwachte vorming komen; het zijn niet alleen donkere Satanische dingen en mensen die thans de weg versperren naar het nieuwe Jeruzalem, maar ook, zo niet overwegend, hygiënische, gerespecteerde en fatsoenlijke dingen en mensen, die het alleen maar ontbreekt aan gratie en vrolijkheid.²⁶

Hieraan verbind ik de conclusie dat het socialisme een *gemeenschapsfilosofie* is en dat ook moet blijven – maar wel onder drieërlei voorbehoud. Ten eerste wordt de *totale* gemeenschap afgewezen. Dat is de utopie van identificatie van oorsprong en bestemming met de groep als geheel, van banden van broederschap of naastenliefde, van wederzijds hulpbetoon als enige allocatie, van gemeenschaps-eigendom der produktiemiddelen op grond van behoefte, van gelijkheid van status, macht en welzijn, van afwezigheid van rolverdeling en van de gemeenschap der gemeenschappen. Miller laat zien dat alleen een nationale gemeenschap mogelijk is, met de staat als protectie van het veelvoud van gemeenschappen en met een ver doorgevoerde rolverdeling. Een burgerlijk en (grond)wettelijk stelsel van beschermende rechten, politieke rechten en welzijnsrechten van individuen en groepen schept de noodzakelijke voorwaarde voor gemeenschapsvorming. Dat is dan een gedeeld geloof in blijvende en intrinsiek waardevolle saamhorigheid, in loyaliteit en offergezindheid, en in de zin van afscheiding en staatssoevereiniteit. Dit alles speelt op nationaal niveau. Meer of diepergaander deling van waarden en geloofsopvattingen, bekrachtiging van directe en veelvoudige betrekkingen en reciprociteit zijn slechts op lagere niveaus denkbaar.²⁷ Op het hogere niveau, dat van EG of de kosmopolitische wereldge-

meenschap, zijn deze kenmerken juist in mindere mate en oppervlakkiger aanwezig.

Ten tweede is de relatie tussen *verzorgingsstaat* en gemeenschap ingewikkeld. Er wordt beweerd dat dit staatstype bijdraagt tot sociale samenhang en medemenselijkheid. Op één niveau symboliseert ieders gebruik van gemeenschappelijke rechten van burgerschap ieders lidmaatschap van een statusloze morele gemeenschap. Op een ander niveau bevordert de wijze van uitvoering van bepaalde beleidsprogramma's de sociale interactie over de klassegrenzen heen (in de file voor de bus, in de wachtkamer van de dokter). Op weer een ander niveau voeren de overdrachten naar opheffing van de meest brute ongelijkheden tussen klassen, wat de opkomst van een gemeenschappelijke cultuur in de hand werkt. Goodin laat zien dat er conceptueel en empirisch van alles op deze benadering van de verzorgingsstaat is aan te merken. Met hem relativeer ik de integrerende functie van deze staat, zoek ik het eerder in een waarborgstaat die werkt met een bronnenbeleid en bepleit ik een andere legitimering van overdrachten dan de communitaristische. Maar dat is een verhaal apart.²⁸

Ten derde behoort de sociaal-democratische gemeenschap *liberaal* te zijn. Een scheiding tussen het publieke en het private schept de mogelijkheid voor zowel de bloei van allerlei collectieven en interacties, buiten de staat om, als de even uitbundige persoonlijke ontwikkeling van de enkeling, buiten de samenleving om. Deze gemeenschap heeft Croslands ecologie, is pluralistisch in de machtspolitieke betekenis van accommodatie en pacificatie, en is consistent idealistisch. Want ze meet haar eigen prestatie af aan een moreel pluralisme dat slechts beperkt wordt door een combinatie van publieke vereisten ten aanzien van menselijke gelijkwaardigheid, individuele autonomie (van binnenuit leven, kritisch-rationeel zijn), gelijke economische vrijheid, alsmede politieke en juridische gelijkheid.

26. C.A.R. Crosland, *The future of socialism*, Londen: Jonathan Cape, 1956, pp. 521-522.

27. M. Taylor, *Anarchy, community and liberty*, Cambridge University Press, 1982.

28. R.E. Goodin, *Reasons for welfare*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

Een milieu- verantwoorde technologische ontwikkeling

HERMAN VOLLEBERGH

*Universitair docent Openbare Financiën
en Belastingrecht aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam¹*

Het is nog niet zo heel lang geleden dat de sociale kwestie als uitwas van het vroege kapitalisme om pacificatie vroeg. De geleidelijke industrialisering van het productieproces ging veelal gepaard met kinderarbeid, lange werkdagen, lage lonen en penibele arbeidsomstandigheden. Verdedigers van de status quo, hervormers en radicalen

waren diep verdeeld over de aanpak van deze problematiek. Pas de combinatie van een voortdurende produktiviteitsontwikkeling in vooral de agrarische en industriële sectoren en de opkomst van de moderne verzorgingsstaat en haar sociale wetgeving leidde tot leniging van de belangrijkste sociale noden. De oorspronkelijke tegenstelling tussen arbeid en kapitaal is door deze ontwikkeling niet weggenomen, maar wel leefbaar geworden: gepacificeerd.

Inmiddels is duidelijk dat de industrialisatie niet alleen op het sociale vlak problemen heeft veroorzaakt. De milieuproblematiek heeft zich de afgelopen jaren steeds nadrukkelijker op de voorgrond gedrongen. Arbeid en kapitaal worden nu gezamenlijk voor een groot probleem gesteld. Qua aard en omvang kan niet anders meer worden geconcludeerd dan dat de uitputtings-, maar vooral de vervuilingproblematiek onze consumptie maatschappij voor grote problemen stelt.² Dit besef lijkt nu zo langzamerhand in brede kring doorgedrongen en de voedingsbodempolitisering rijp te maken voor een zogenaamde milieupacificatiepolitiek.³ Zolang elke generatie de 'bij'werkingen van haar eigen productie- en consumptieprocessen blijft negeren, treedt een continue productie van milieuschuld voor volgende generaties op.⁴

Technologie

Uitgangspunt van dit betoog is dat bij het zoeken naar oplossingen de technologische ontwikkeling een belangrijk, zo niet het belangrijkste, aangrijpingspunt zou moeten zijn.⁵ De milieuproblematiek zoals deze zich nu openbaart, is namelijk structureel

verankerd in de huidige wijze van produceren en consumeren. Deze is op haar beurt weer in belangrijke mate het gevolg van eerdere technologische vindingen en vooral toepassingen. Het is bekend dat resultaten van wetenschappelijk onderzoek in vrijwel elke maatschappelijke sector hun invloed doen gelden. Daarom is

het opvallend dat juist de technologische ontwikkeling wat al te vrijblijvend wordt behandeld bij het zoeken naar ecologische pacificatie. Dit vloeit ongetwijfeld voort uit het verregaande technologie-optimisme dat de moderne mens kenmerkt.⁶ De technologen bedenken wel wat, zo luidt het devies. Dit optimisme past in de nog al te vaak gehoorde opvatting dat technologische ontwikkeling louter een groeiende voorraad technische kennis zou zijn, die bovendien autonoom tot stand zou komen. Volgens deze opvatting zetten vernuftige uitvinders de samenleving via fundamentele ontdekkingen steeds weer op een ander spoor.

Dit beeld is echter niet houdbaar. Uit veel onderzoek is gebleken dat de sociaal-economische omgeving van grote, zo niet beslissende betekenis is bij de totstandkoming (inventie), implementatie (innovatie) en verspreiding (diffusie) van technologische kennis. Technologische ontwikkeling is geen mechanisch proces van uitvinding naar toepassing, maar komt hoofdzakelijk tot stand door een voortdurende wisselwerking van vraag- en aanbodrelaties op verschillende markten. Daarbij spelen sociale en financiële overwegingen een belangrijke rol. In vele stappen en keuzes wordt het traject afgelegd van vinding naar toepassing. Er is sprake van enerzijds het genereren van variatie en anderzijds het selecteren uit die variatie. Dit is een complex proces waarbij bovendien de variatie-generatie vaak gericht is op het beïnvloeden van de selectie-omgeving.

De uitvinding van de auto, de geleidelijke inpassing van de auto in de maatschappij en de aanpassing van de maatschappij aan de auto is een goed voor-

beeld van zo'n proces. Er kan in dit verband ook wel worden gesproken van een 'technologietraject'. Deze trajecten zijn in het geheel niet het resultaat van een optimale en rationele afweging van alle mogelijke, concurrerende opties in het verleden. Het selectieproces, bij voorbeeld, kan door toevallige gebeurtenissen aanzienlijk worden beïnvloed.⁷ Is eenmaal een bepaalde weg ingeslagen, dan is verandering niet eenvoudig. Er ontstaat dan als het ware een zichzelf bevestigend proces waardoor schaalvoordelen endoogeen ontstaan. Hierdoor is het ook goed denkbaar dat technologie wordt gevarieerd en geselecteerd die in bepaalde opzichten eigenlijk inferieur is. De reeds gemaakte kosten vormen een steeds grotere belemmering voor het blijven aftasten van alle mogelijke opties. Zo'n situatie doet zich bij voorbeeld voor bij alternatieve energiebronnen. Vergelijken met de inspanning die wordt geleverd om verdere toepassingen te bedenken voor bekende hulpbronnen zoals kolen of olie, bevindt het technologietraject van alternatieve energiebronnen zich nog altijd in een achterstandsituatie. Dit blijkt onder meer uit de grote verschillen in onderzoeksinspanning tussen beide trajecten.

Deze gang van zaken is natuurlijk wel begrijpelijk. Bestaande maatschappelijke en ruimtelijke structuren zijn veelal het gevolg van bestaande technologietrajecten. Zo is onze samenleving nu in grote mate afgestemd op de mogelijkheden van de auto. Slaapsteden, snelwegen en verstopte binnensteden zijn hiervan het tastbare resultaat. Als gevolg hiervan zijn ook bestaande beslissingen vaak nog gebaseerd op trajecten die nu in feite als inferieur moeten worden aangemerkt. Mede hierdoor is het huidige overheidsbeleid nog op veel voor het milieuvraagstuk relevante terreinen tegenstrijdig, of zelfs contraproductief. Zo vormen het aanleggen van meer wegen

en tunnels en het gratis verstrekken van ov-jaar-kaarten bepaald niet de trendbreuk met het verleden, die nog in het regeerakkoord werd beloofd. Hierdoor is het zelfs de vraag of de doelstelling van een beperking van de groei van de mobiliteit in het algemeen, en die van het autoverkeer in het bijzonder, überhaupt wordt gehaald.

Herbezinning

Nu blijkt dat tal van hedendaagse technologietrajecten vanuit het oogpunt van het milieu tekortschieten, is een strategische herbezinning op haar plaats en is de vraag aan de orde of en hoe men dergelijke trajecten kan veranderen of vervangen door alternatieve, milieuverantwoorde trajecten. In het licht van het voorgaande dringt zich de vraag op, in hoeverre het eigenlijk mogelijk is om door middel van bewust beleid de technologische ontwikkeling bij te sturen in een milieuverantwoorde richting. Door sommigen wordt op basis van voorgaande analyse de conclusie getrokken dat de technologische ontwikkeling in belangrijke mate het gevolg is van toevallige factoren. En toeval laat zich nu eenmaal per definitie niet sturen. Technologische ontwikkeling zou slechts een *ex post selectie* zijn van de meest efficiënte oplossing. Deze wordt als het ware door de markt 'afgedwongen' als gevolg van de voortdurende selectiedruk waaraan de deelnemers blootstaan. Gevoegd bij het onvermijdelijke informatiekort bij de overheid, laat dit in feite geen ruimte voor bewuste regulering of technologiebeleid.⁸ Indien het milieu werkelijk van belang is, dan zal de markt als het ware automatisch milieuondernemers voortbrengen, van wie slechts achteraf kan worden vastgesteld dat deze het beste op deze veranderende omgeving wisten te reageren.

Anderen menen dat deze conclusie te ver gaat.

1. Bij het schrijven van dit artikel heb ik bijzonder geprofiteerd van de kritische opmerkingen van R. Kemp, A. Nentjes en D. Wolfson.

2. In een boeiend historisch overzicht schetst Simmons de invloed die de natuurlijke omgeving door de millennia heen heeft ondergaan als gevolg van menselijk ingrijpen. Zie I.G. Simmons, *Changing the face of the earth*, Oxford: Basil Blackwell.

3. De reactie van de SER op het nationale milieubeleidsplan is in dit opzicht een bemoedigend teken, aangezien hier voor het eerst gesproken wordt over een bovenschikking van ecologische doeleinden ten opzichte van sociaal-economische doeleinden.

4. De financiële omvang van deze

schuld is inmiddels al aanzienlijk, zoals uiteengezet in het NMP, Tweede Kamer 1988-1989, 21.137, nrs. 1-2, blz. 69. Hierbij moet wel worden aangekend dat daartegenover, in tegenstelling tot de staatschuld, geen financiële vorderingen staan. Zie hierover met name W. Drees, 'Wie zal het betalen? De financiering', in: Commissie Lange Termijn Milieubeleid, *Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*, Zeist: Kerckebosch, 1990, pp. 177-204.

5. Een tweede fundamenteel instrument in dit verband is natuurlijk de bevolkingspolitiek. De bevolkingsopbouw vormt echter in de huidige Nederlandse context geen al te dwingend probleem.

6. Elders ben ik dieper ingegaan op deze problematiek. Zie H. Vollebergh, 'Op weg naar schonere technologie', in: H. Vollebergh (red.), *Milieu en innovatie*, Groningen: Wolters Noordhoff, 1989, pp. 3-28.

7. W. Brain Arthur, 'Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events', *Economic Journal*, 99, 1989, pp. 116-131.

8. Aldus bij voorbeeld ook D. Boudreaux en R.B. Ekelund Jr., 'Regulation as an exogenous response to market failure: a Neo-Schumpeterian response', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 143, 1987, pp. 537-554.

Het feit dat technologische ontwikkeling een resultaat is van variatie en selectie betekent nog niet dat die variatie en selectie in hun geheel onbeïnvloedbaar zijn. Zowel in de inventie-, als in de innovatie- en diffusiefase zou het mogelijk zijn de technologische ontwikkeling te beïnvloeden, hoewel de precieze uitkomst daarvan niet altijd van te voren vaststaat. De typering van de technologische ontwikkeling als een cognitief *leerproces* sluit hierop goed aan.⁹ De dagelijkse praktijk wordt vooral gekenmerkt door onvolledige informatie en ondoorzichtige markten waarin gewoonte en traditie een belangrijke rol vervullen. In deze wereld van alledag wordt geleerd door te doen en door te gebruiken. En dat biedt potentiële mogelijkheden voor de bevordering van de marktontwikkeling via zowel duwende *technology push* als trekkende *demand pull* factoren. Door het leerproces te stimuleren, kan de overheid in principe een sturende en ondersteunende functie vervullen bij de bevordering van milieuvriendelijker technologietrajecten.

NMP-plus te optimistisch

De vraag is nu of het NMP-plus wel een adequate pacificatie-politiek biedt, die er voldoende op gericht is om de technologische ontwikkeling bij te sturen. Op het eerste gezicht lijkt dit het geval. Gesteld wordt dat duurzame ontwikkeling mogelijk is, mits de ontwikkeling van productie en consumptie gebaseerd wordt op gesloten stofkringlopen, vernieuwbare energiebronnen en een voortdurende kwalitatieve vooruitgang. De inpassing van deze eisen in de nationale economie zou in feite tamelijk moeiteloos tot stand te brengen zijn. Volgens het in het NMP vermelde 'Scenario 111' is een *verdubbeling* van het Bruto Nationaal Produkt in 2010 in principe te combineren met de door het Rijksinstituut voor Milieuhygiëne noodzakelijk geachte reductiepercentages van 70-90 van de nu als meest problematisch aangemerkte stoffen.¹⁰ In de toelichting op de schattingen wordt het conservatieve karakter daarvan nog eens benadrukt. In de regel is uitgegaan van de kosten en de milieu-effectiviteit van bestaande technieken en is afgezien van eventuele positieve exporteffecten van de milieuproduktiesector.

Toch ben ik bang dat hier de wens te zeer de vader is van de gedachte. Aan de ijkpunten voor een

ecologischer maatschappij ligt het niet zozeer. Integraal ketenbeheer, energie-extensivering en kwaliteitsbevordering vormen, zo wordt in het NMP gesteld, de ijkpunten van het toekomstig beleid. Integraal ketenbeheer wil zeggen dat recycling wordt bevorderd, energie-extensivering dat energie optimaler wordt benut, en kwaliteitsbevordering dat grondstoffen, kapitaalgoederen en produkten tweemaal zolang zullen worden gebruikt. Op zichzelf lijken mij dit adequate criteria. Maar uit de concretisering hiervan in ecologische tussendoelstellingen en beleidsvoornemens blijkt dat de ecologische pacificatie nog wel even op zich zal moeten laten wachten.

De doelstellingen laten toe dat als gevolg van de huidige neveneffecten van de technologische ontwikkeling tachtig procent van de bossen afsterft, de soortenrijkdom verder vermindert en de nu bekende bodemvervuiling pas na het jaar 2000 zal zijn opgeruimd, als dat al het geval zal zijn. De beleidsvoornemens zijn in feite niet zo heel veel anders dan de *intenties* waarmee het milieubeleid al jaren wordt gevoerd. En het mag bekend worden verondersteld dat van de *stand-still*-beginselen uit het verleden ook maar gedeeltelijk wat terecht is gekomen.¹¹ Hoewel de voornemens wel gedetailleerder worden en de doelstellingen specifiekier zijn aangegeven, en het totale budget groeit, lijkt een meer radicale aanpak, gebaseerd op de door de SER voorgestane ordening van ecologische *boven* economische doelstellingen, voorlopig nog niet aan de orde.¹² In dit opzicht ontbeert de nota gedurfde keuzes en gewaagde, vernieuwende voorstellen.

Ik vrees dat de ecologische strategie tezeer in de vrije ruimte is ontwikkeld. Zo ontbreekt een adequate analyse van de technologische ontwikkeling enerzijds en de milieugevolgen daarvan anderzijds. De toekomstanalyse is hoofdzakelijk gebaseerd op trendmatige ontwikkelingen uit het verleden, zowel in economisch, technologisch als milieukundig opzicht. Vragen als 'wat voor soort chemie, vervoer of landbouw is wenselijk vanuit milieu-oogpunt en welke concrete maatregelen zijn hiervoor noodzakelijk', zijn natuurlijk abstract, maar behoren juist in een algemene *strategie*-nota aan bod te komen. Ook de recente opkomst van nieuwe technologieën en hun positieve of negatieve milieugevolgen worden

9. Rosenberg geeft hiervan interessante voorbeelden. Zie: *Inside the black box*, Cambridge University Press, 1982.

10. Vergelijk R.J.M. Maas, 'A choice of technological futures', *Milieu*, 4, 1989, pp. 120-124 en 'Bouwstenen

voor een duurzame ontwikkeling', RIVM, rapportnr. 251701001.

11. L. Reijnders, 'Is Nederland nu schoner dan in 1970?', *Beleid & Maatschappij*, 17, 3, 1990, pp. 109-114.

12. Zie SER, *Advies Nationaal Milieubeleidsplan*, 1989.

niet besproken, terwijl zich hier toch de ecologische vragen van de toekomst vormen. Dit is opmerkelijk in het licht van het eerder geconstateerde belang van de technologische ontwikkeling voor economie en milieu. Kortom, er lijkt hier opnieuw sprake van strategie bepaling zonder een adequate 'marktanalyse'.

Deze tekortkoming wreekt zich mijns inziens ook wanneer het op de voorgestelde *daten* aankomt. Zoals gezegd, is de oogst hier mager en verre van gedurfd. Het experimenteren met het milieu kan wat de overheid betreft voorlopig grotendeels ongestoord verdergaan. Het NMP draagt derhalve teveel de kenmerken van een *interdepartementale* pacificatienota, en te weinig die van een *maatschappelijke* pacificatienota. Juist de voor de implementatie zo belangrijke ministeries als Economische Zaken en Landbouw zien het milieuvraagstuk kennelijk nog steeds te veel als een lastig nevenprobleem. Wanneer hierbij bedacht wordt dat menig beleidsvoornemen in de loop van het implementatieproces sneuvelt, dreigt de ecologische pacificatie nog wel een tijdje op zich te laten wachten.

Mogelijkheden

Met dit kritisch oordeel wil ik de waarde van het NMP-plus op zichzelf niet ontkennen, al is het alleen maar vanwege het feit dat de ministers van Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Economische Zaken wel hun fiat hebben gegeven en dat tal van milieu-problemen nu in hun onderlinge samenhang worden gezien. Ook is het algemene uitgangspunt dat symptoombestrijding, zoals waterzuivering of bodemsanering, niet toereikend is, maar dat meer fundamentele bestrijding bij de bron noodzakelijk is, inderdaad essentieel. Dit treft, in theorie althans, de technologische ontwikkeling zelf en daarmee met name de ondernemingsbeslissingen. Want uiteindelijk zal toch vooral daar, veel meer dan voorheen, het milieu geïncorporeerd moeten zijn in de dagelijkse beslissingen: bij de strategie bepaling in het bedrijfsleven, het produktontwerp, het inkoopbeleid, de procesbeheersing, en in tegenstelling tot wat nu het geval lijkt te zijn, pas in de laatste plaats de marketing.

Het grote probleem waarvoor het beleid zich gesteld ziet, is hoe deze goedbedoelde veranderingen ook ingevoerd kunnen worden. Ik meen dat hiertoe nog een aantal mogelijkheden bestaan die

grotendeels zijn gebaseerd op een radicalere toepassing van reeds waarneembare ontwikkelingen. Deze mogelijkheden liggen op het vlak van a. het toelaten van nieuwe stoffen in de productie- en consumptieketens, b. het veel sterker bevorderen van milieuverantwoorde technologietrajecten en c. het versterken van een geprivatiseerd ecologisch bewustzijn door adequate registratie.

a. De huidige milieuregulering door de overheid is gebaseerd op wat wel de stoffenbenadering kan worden genoemd. De ge- of verboden worden afgeleid van bestaande inzichten in de mate van schadelijkheid van bepaalde stoffen. Het zal duidelijk zijn dat aan deze stoffenbenadering het nadeel kleeft van het *ad hoc* en *ex post* karakter. Jaarlijks worden vele nieuwe stoffen en stofjes geproduceerd, terwijl in het merendeel van de gevallen niet bekend is wat hun gezondheids-, laat staan milieu-effecten zijn. Toch wordt de toepassing en het op de markt brengen van deze stoffen veelal grotendeels vrijgelaten. Tussen de feitelijke vaststelling van de schadelijkheid van een stof en de beleidsimplementatie en gedragsverandering van betrokkenen ontstaat zodoende een vaak onverantwoord lange tijdsperiode, zoals bij voorbeeld de ervaring met CFC's duidelijk maakt.

In het verlengde van deze stoffenbenadering ligt een belangrijke, maar (te) weinig toegepaste, want radicale weg open. Nieuwe stoffen zouden pas toegestaan moeten worden, mits voldaan is aan bepaalde, nader te specificeren testresultaten. Door een dergelijke omgekeerde bewijslast zou veel meer een benadering volgens het voorzorgprincipe ontstaan, waarbij de verantwoordelijkheid voor uitvinding en/of toepassing van bepaalde stoffen of zelfs produkten bij de producent komt te liggen. In de Verenigde Staten wordt deze werkwijze reeds lang toegepast bij de introductie van farmaceutische produkten volgens de Kefauver-Harris Amendementen uit 1962.¹³ Van zo'n uitgangspunt gaan belangrijke preventieve impulsen uit. Gegeven de geringe kennis van de milieu-effecten van de nieuwe basistechnologieën lijkt het op zijn minst zinvol om ook hier dergelijke eisen te stellen, eventueel aangevuld met fondsen voor nader onderzoek.

b. Deze gedachtengang zou ook gevolgen moeten hebben voor het huidige *technologiebeleid* van de overheid dat hoofdzakelijk gericht is op de verdere uitbouw van veelbelovende basistechnologie, zon-

13. Zie bij voorbeeld J. Schot, 'Regelgeving en technologische ontwikkeling', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 11, 4, 1988, pp. 79-96.

der dat daarbij al te veel wordt gelet op mogelijke negatieve effecten voor het milieu in de toekomst. Inmiddels is wel duidelijk dat de nieuwe technologische trajecten, gebaseerd op micro-electronica, nieuwe materialen en biotechnologie, net zo min als hun voorgangers louter positieve gevolgen zullen hebben. Het inzicht in de milieugevolgen is echter nog maar in zeer beperkte mate beschikbaar. Hoe toekomstige generaties over deze nalatigheid zullen oordelen, is niet zo moeilijk te voorspellen. De onwetendheid van gisteren kan niet opnieuw een geldig excuus zijn. Daarom is het de hoogste tijd dat een grondige analyse plaatsvindt van de kansen en de bedreigingen voor het milieu die uitgaan van de nieuwe basistechnologieën.

Om milieuvriendelijker technologietrajecten te ondersteunen is op vele fronten aanpassing noodzakelijk, iets waarop door tal van auteurs is gewezen, die daarbij vele waardevolle suggesties hebben gedaan. Aansluitend op de voorgaande analyse van technologische ontwikkeling kunnen *in abstracto* de meeste van deze instrumenten worden gezien als gericht op de bevordering van een milieuverantwoord technologisch leerproces. Dit vergt aanpassingen op tal van terreinen, zoals het uitgangspunt van een voortschrijdende prikkelende normstelling, het optimaliseren van schaal- en leereffecten, in het bijzonder bij het midden- en kleinbedrijf, en het verplichten tot een ecologisch verslagleggingssysteem als basis voor de privatisering van het ecologische bewustzijn.

Kennis

In de huidige *milieubeleidspraktijk* bij de overheid wordt veelal gebruik gemaakt van fysieke regulering, wat wil zeggen dat aan het bedrijf wordt voorgeschreven hoeveel het van een bepaalde stof mag uitstoten. Daarbij wordt niet voorgeschreven welke techniek precies door het bedrijf moet worden gebruikt, maar slechts het niveau, dat wil zeggen de mate van geavanceerdheid van de techniek. Dit schept ruimte voor zowel de regelgever als de bedrijven. 'De Stand van De Techniek' is immers een onbepaalde grootheid. Veel energie wordt daardoor gestoken in vertraging-, afwentelings- en onderhandelingsstactieken met betrekking tot normstelling, installatie-eisen en kosteneffectiviteit. Zowel de regelgever als de gereguleerden zijn risicomijdend met betrekking tot het invoeren van de nieuw-

ste zuiveringstechnieken of procesgeïntegreerde technieken. Veel geschikte technologie blijft hierdoor op de plank liggen. Aan de ecologische vertragingen tussen ingreep en effect, wordt zodoende nog een bestuurlijke vertraging toegevoegd.

De weinig uitdagende normstelling is hier in belangrijke mate debet aan.¹⁴ Het opvoeren van de druk op de markt voor milieuvriendelijker technologie kan deze impasse doorbreken. De mogelijkheid bestaat bij voorbeeld om door middel van *technologieforcering* 'De Stand van de Techniek' te beïnvloeden. Hiermee werd de automobiellindustrie in de vs in de jaren zeventig in betrekkelijk korte tijd min of meer gedwongen schonere motoren te ontwikkelen. Ook de vorig jaar aangenomen nieuwe 'Clean Air Act' mikt opnieuw op technologieforcerende eisen.¹⁵ Hierbij is de overheid niet technologie-volgend (achter de technologische ontwikkelingen aanlopend), maar technologie-uitdagend door een prikkelende normstelling. Een belangrijk voordeel hiervan is dat een innovatieve respons steeds wordt beloond met strengere eisen. Dit vermindert de onzekerheid voor aanbieders van die technologie en verbetert zodoende hun perspectieven.

De verspreiding of *diffusie* van bestaande kennis over de beschikbaarheid van milieuvriendelijker technologie, toegevoegd of procesgeïntegreerd, verloopt veel te traag en moeizaam, vooral in het midden- en kleinbedrijf. Deze observatie sluit aan op de constatering binnen het algemene technologiebeleid dat er lacunes bestaan in de kennisoverdracht. Daarbij komt dat het kostenbewustzijn van veel bedrijven – en dit geldt niet alleen voor de kleine bedrijven – met betrekking tot afval en emissies slecht ontwikkeld is. Bovendien speelt hier het zoiest geconstateerde gebrek aan uitdagende prikkels van buitenaf en het idee dat de eigen vervuiling van het bedrijf toch maar een klein deel uitmaakt van het geheel.

Behalve de reeds eerder genoemde verbeteringen in het milieubeleid, is het stimuleren van de aandacht voor de kosten van afval en lozingen een potentieel belangrijke bron voor verbetering. Dit geldt met name voor het midden- en kleinbedrijf waar – zo is uit onderzoek gebleken – wel de bereidheid tot preventie bestaat, maar de daarvoor benodigde kennis vaak onderontwikkeld of in het geheel niet aanwezig is. Laagdrempelige 'om de hoek gelegen' innovatiecentra lijken het best in staat om de

14. Tot een soortgelijke conclusie komt ook *The Economist* in een achtergrondkatern 'Cleaning Up', 8-9-1990.

15. Zie *Wall Street Journal* 29-10-1990.

bedrijven, al of niet op eigen initiatief, ook werkelijk te bereiken. Vooral bedrijfsbezoeken door deskundigen, gericht op de specifieke problematiek van het bedrijf, kunnen een belangrijke bijdrage leveren, zo leert de praktijk in Zweden en de Verenigde Staten.¹⁶

c. Een belangrijk probleem is daarnaast het ontbreken van daadwerkelijke *milieumacht* op managementniveau in grotere bedrijven. Bij lange termijn strategiebeslissingen speelt het milieubelang van oudsher een totaal ondergeschikte rol. Het lijkt daarom van het grootste belang om die krachten binnen en buiten de onderneming te versterken die direct of indirect het proces van technologische ontwikkeling binnen de onderneming beïnvloeden. De rol van de milieuveiligheidscoördinator zou kunnen worden versterkt door deze meer lijnbevoegdheden te verschaffen in het kader van een adequaat milieuzorgsysteem.

Zo'n milieuzorgsysteem zou bovendien moeten worden omgebouwd tot een systeem analoog aan het financiële verslagleggingssysteem. Er bestaat een belangrijke parallel tussen de waardekringloop in geld en de stoffenkringloop in goederen in een onderneming, maar alleen de eerste wordt adequaat geregistreerd. De fysieke kringloop gaat als het ware schuil achter de geldkringloop wanneer het op besluitvorming aankomt. Het is een welhaast vanzelfsprekende zaak geworden dat de geldkringloop de belangrijkste rol speelt in het strategisch management van de onderneming en van de overheid. Derhalve is ook de bestaande boekhouding voornamelijk geldgericht, evenals de controle door accountants en belastingdienst.

Het zou de moeite lonen om aan dit financiële verslagleggingcircuit op grote schaal een milieuboekhouding te koppelen, waarmee alle stofstromen *inclusief alle lekken* zouden moeten worden

geregistreerd.¹⁷ Met behulp van milieu-accountants zou zodoende eveneens een gedecentraliseerd monitor-systeem kunnen worden ontwikkeld waarmee tevens kan worden voldaan aan de door bedrijven uit concurrentie-overwegingen vaak gewenste geheimhouding. De rol van de overheid kan zich dan beperken tot wetgeving die slechts de aard van dit systeem betreft. Zo'n soort boekhouding zou het ook mogelijk maken om de fiscus op eenvoudige wijze ecologische gefundeerde belastingen te laten innen. Ter compensatie zou dan de vennootschapsbelasting kunnen worden afgeschaft. Behalve het kostenbewustzijn wordt zodoende ook het milieubewustzijn geprivatiseerd.

Het spreekt voor zichzelf dat dit alles verre van eenvoudig te realiseren is en het behoeft derhalve ook geen verwondering te wekken dat een adequate pacificatiepolitiek in feite nog in de kinderschoenen staat. De paradox van deze tijd is dat de publieke opinie zich zo gemakkelijk identificeert met milieubeschermers als de rubbertappers in het Braziliaanse oerwoud of de milieuridders van Greenpeace, terwijl de eigen handelwijze nog van zo weinig besef getuigt van de noodzakelijke duurzaamheid. Dat het NMP-plus nu als een minimum wordt aangemerkt, is niet meer dan terecht: er moet nog veel meer gebeuren. Bij de strategiebepaling op lange termijn en de beleidsuitvoering op korte termijn dienen de ontwikkelingen en problemen in de praktijk echter voorop te staan. Niet als excuus om niets te hoeven doen, maar omdat alleen dan de paradox hanteerbaar is en de ecologische pacificatie kans van slagen heeft. Zodat wij ons niet, als Alexis de Tocqueville in 1835 bij een bezoek aan een fabriek in Manchester, zullen moeten afvragen of een nieuwe fabriek niet vooral armoede in plaats van rijkdom voor mens en natuur betekent.¹⁸

16. Zie de interessante voorstellen zoals ontwikkeld aan het Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde waarvan een overzicht wordt gegeven door L. Baas en J. Dieleman, 'Milieutechnologie en het Midden- en

Kleinbedrijf', in H. Vollebergh (red.), *Milieu en Innovatie*, Groningen: Wolters Noordhoff, 1989, pp. 177-195.

17. De mestboekhouding is zo'n soort systeem en sommige elementen zijn

eveneens terug te vinden in het huidige milieuzorgsysteem.

18. Zoals geciteerd door I.G. Simmons, *Changing the face of the earth. Culture, environment, history*, Oxford: Basil Blackwell, 1989.

Mag alleen de naam PvdA blijven?

ARIE DE JONG

Lid van de PvdA

Op 4 juli 1991 werd een rapport uitgebracht aan het partijbestuur door de commissie-Van Kemenade, een commissie zonder titel, maar gevuld met acht zwaargewichten. De helft mag zich professor noemen en ook de andere helft

mag er wezen. Op een enkeling na, mogen de leden van de commissie er niet van worden verdacht bij verkiezingen folders te verspreiden of ooit afdelingsbestuurder te zijn geweest. Het voordeel van deze commissie vol sociologen is, dat zij met enige afstand kan kijken naar de structuur en cultuur van de PvdA. Het nadeel ervan is dat onvoldoende eigen inzicht bestaat in de slechte en goede kanten van die structuur en cultuur. De voorstellen en aanbevelingen van de commissie kennen dan ook een mengeling van zeer goede en hele slechte elementen. De partij zou er niet wijs aan doen het hele pakket over te nemen, want dan komt zij van de regen in de drup. Bij het bespreken van het rapport zal ik eerst enige achtergronden schetsen, alsmede de criteria waaraan ik oplossingen wil toetsen. Daarna loop ik de voorstellen langs, waarbij ik onderscheid maak tussen goede en slechte voorstellen. Het zal duidelijk zijn dat ik niet alles kan behandelen.

Vooraf moet ik nog wel zeggen dat het, gelet op de wetenschappelijke achtergrond van de commissie, een ernstig gemis is dat een adequate en kwantitatieve beschrijving van de huidige partij, aangevuld met een degelijke probleemstelling, ontbreekt. De problemen zijn nu verborgen in het gehele rapport en het is moeilijk om de aangedragen oplossingen daaraan te relateren.

Voorgeschiedenis en achtergronden

Naar mijn verwachting is de tijd nu rijp om noodzakelijke veranderingen aan te brengen in de partijorganisatie, mede in de hoop dat dit de partijcultuur positief zal beïnvloeden. Ook in de afgelopen tien jaar is het regelmatig gelukt om gewenste veranderingen door te voeren. Zo werd op basis van het rapport van de commissie-Van Thijn een evenwichtige afwikkeling van de kabinetsformatie mogelijk ge-

maakt en werd de macht van de partijraad ingeperkt. Bij het opstellen van het nieuwe partijreglement werd veel dor hout gekapt en werden de zogeheten functionele werkgroepen opgeheven (die een belangrijke, maar mis-

lukte nieuwigheid waren van de 'partij in actie'). En enkele jaren geleden mocht ik het genoegen smaken dat het congres met een krappe meerderheid mijn voorstel steunde om een referendum in de partij mogelijk te maken (het is schandelijk dat er nog niet een is gehouden). Maar twee jaar geleden leed het partijbestuur schipbreuk toen dit de betekenis van de neveninstellingen wilde relativeren en daarbij met name de positie van de Rooie Vrouwen wilde terugbrengen tot een meer reële. (Wat ik hier schrijf, zal ogenblikkelijk leiden tot grote opgewondenheid in de kring van de Rooie Vrouwen. Het is immers vrouwvijandig om aan de Rooie Vrouwen te vragen wat hun toegevoegde waarde als organisatie in de PvdA is. Enkele jaren geleden was die waarde al slecht meetbaar en sindsdien is mijn indruk versterkt dat de Rooie Vrouwen zich concentreren op de volgende taken: overbodige lobby voor vrouwelijke kandidaten, lobby om landelijk, gewestelijk en plaatselijk subsidie binnen te halen en lobby om als organisatie te kunnen voortbestaan. Graag word ik overtuigd van het tegendeel.)

Al tweemaal overkwam het mij dat voorstellen op het congres om de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer meer te centraliseren, werden verworpen of zelfs van de agenda werden afgevoerd. Het zou prachtig zijn als de centrale kandidaatstelling nu via deze commissie wel zou lukken.

Wat ik met het bovenstaande wil aantonen, is dat de afgelopen vijftien jaar, eigenlijk vanaf de 'Reckman-partijraad', pogingen zijn gedaan de partij te moderniseren en de 'verworvenheden' van Nieuw Links terug te draaien. In een aantal gevallen is dat gelukt, zodat ik het niet eens kan zijn met het papegaaien van journalisten en sommige partijgenoten, dat er nooit naar de vele commissies is geluisterd. Er is dus hoop.

Probleemstelling en toetsingskader

Wanneer men het heeft over de problemen van de structuur en de cultuur van de PvdA, is een relatieve kanttkening op haar plaats, welke ook is terug te vinden in het commissierapport: een deel van de problemen die de PvdA ondervindt, wordt evenzeer ervaren in andere politieke partijen in binnen- en buitenland. Het zou verbazingwekkend zijn als de PvdA die problemen in haar eentje zou kunnen oplossen. Ik denk bij voorbeeld aan het geringe percentage kiezers dat lid is van een politieke partij en het geringe deel van de leden dat in zo'n partij actief meedraait.

De problemen waarmee de PvdA te kampen heeft, zijn als volgt samen te vatten: Het aantal leden loopt geleidelijk terug. Slechts een beperkt deel daarvan is bereid partijfuncties te bekleden of deel te nemen aan ledenvergaderingen. Zodoende draaien honderden afdelingen op een te klein kader. De presenties van actief lidmaatschap zijn groot: vergaderingen bezoeken, partijpost lezen, een of andere functie bekleden, in campagnetijd folders rondbrengen of posten in een kraam op de markt. Het contributiesysteem is evenzeer een stevige drempel: ook van een stil lid wordt al snel verwacht dat hij of zij honderden gulden per jaar overmaakt. En dat stille lid krijgt daar slechts een ondermaats partijkrantje voor terug waarvan hij of zij niet eens altijd de adresband verwijderd (een probleem van veel verenigingsperiodieken). De aanwas van jongeren valt al jaren tegen. De helft van de kiezers wil niet meer bij eenzelfde partij horen en voor veel mensen is de gang naar de stembus niet meer vanzelfsprekend. De PvdA kan zodoende niet langer op een vaste grote aanhang rekenen en dat werkt niet erg motiverend. Iedereen weet allang dat traditionele campagne-activiteiten (raambiljetten, een laatste-dagfolder, het beleggen van verkiezingsavonden, het plaatsen van advertenties en de bereidheid kiezers naar het stembureau te rijden als zij slecht ter been zijn) vrijwel geen invloed hebben op opkomst en uitslag. Toch wordt de partij elke keer weer gemobiliseerd om ouderwets ineffectief campagne te voeren, want niemand weet een betere manier om ook het gewone partijlid in te schakelen. Maar motiveren doet het niet, zeker niet na enkele slechte verkiezingsuitslagen. Hierover lees ik weinig in het commissierapport.

Daarin staat wel voor de zoveelste keer dat ledenvergaderingen niet interessant zijn. Voor wie niet? Aan de verplichte nummers wordt door de meeste afdelingen al jarenlang geen tijd besteed. Wanneer komen mensen opdagen: als ze het gevoel hebben dat het er iets toe doet. In mijn afdeling

Leiden waren de volgende vergaderingen de best bezochte van de laatste jaren:

- een openbare vergadering over *Schuivende panelen* met Marjanne Sint als spreker;
- het vaststellen van de kandidatenlijst bij de gemeenteraadsverkiezingen;
- het bespreken van de slechte uitslag bij de gemeenteraadsverkiezingen en de vraag welk college er zou moeten komen;
- het bespreken van het voorstel in een college te stappen zonder verkiezingswinnaar D 66 en daarbij een eigen zittende wethouder te vervangen door een nieuweling;
- een toespraak van Marjanne Sint over de partij, aangevuld met een huldiging van een hardwerkende trouwe partijgenoot die al sinds partijheugen is het afdelingsblad maakt en verspreidt;
- het uitspreken van ergernis na het opstappen van een eigen wethouder door een conflict in zijn fractie.

Daar komen de leden op af: als er wat te kiezen of te vieren valt, bij conflicten of als een zinnige landelijk-politieke discussie wordt verwacht. Vergaderingen die slecht worden bezocht: de jaarvergadering, het voorbereiden van zelfs belangrijke congressen en een thema-avond over vrouwen-voor-rangsbeleid of cultuurpolitiek.

Het commissierapport richt zich meer op andere problemen, maar ik moet soms raden om welke het gaat. Laat ik tussen de regels proberen te lezen: De kwaliteit van de fracties in Tweede Kamer, Eerste Kamer en Europelement laat te wensen over. De macht in de PvdA is veel te diffuus georganiseerd, zodat slechte beslissingen worden genomen, en nog op ondoelmatige wijze ook. Er ligt teveel oneigenlijke macht op het tussenniveau waar apart en in informele netwerken wordt beslist over landelijke zaken. Er is geen goede manier om politieke opvattingen in de partij te bespreken en zeker niet voor mensen voor wie het te min is dat te doen in een afdelingsvergadering en die er de energie niet voor over hebben zich op andere niveaus een positie te verwerven.

Bij het hier volgende ga ik uit van beide rijtjes problemen, waarvan ik aanneem dat zij de grondslag van het commissierapport vormen. Zoals gezegd, is het een gemis dat de commissie geen eigen probleemstelling heeft geformuleerd.

Wat betreft het toetsingskader, beschouw ik het hoofdstuk 'Organisatie en cultuur van de Partij van de Arbeid' als het sleutelhoofdstuk. Daarin staan de vier hoofdtaken van een politieke partij in een parlementaire democratie omschreven, welke zeker ook gelden voor de jaren negentig:

- het ontwikkelen van politieke ideeën en het maken van programma's;
- het selecteren en vormen van geschikte mensen voor allerhande functies in het openbaar bestuur;
- de wisselwerking met de samenleving, omwille van zowel inhoudelijke oriëntatie als machtsvorming;
- het instandhouden van een doelmatige partijorganisatie die deze drie hoofdtaken goed weet uit te voeren.

Deze vier hoofdtaken gelden voor elke partij, al kunnen de accenten verschillen. Zulke accenten passen nu eenmaal bij die partij en vormen ten dele een weergave van de 'historische last' die een partij meedraagt. Bij de PvdA heeft lange tijd een veel te zwaar accent gelegen op de eerste hoofdtak: men dacht met het programma in de hand de wereld te kunnen veranderen. Mede als gevolg daarvan werd de selectie van geschikte mensen en de wisselwerking met de samenleving onvoldoende ernstig genomen. Weliswaar bestond daarop veel interne kritiek, maar deze heeft niet geleid tot overtuigende correcties. De partijorganisatie ten slotte, werd redelijk in stand gehouden, maar er kan sterk worden getwijfeld aan de doelmatigheid ervan. Het gaat er nu om het evenwicht te hervinden. Noodgedwongen (want nogmaals, het commissierapport is niet uitgesproken over de gevolgte redenering) zal ik de voorstellen tegen deze achtergrond bekijken. Maar niet dan nadat ik mijn overtuiging heb uitgesproken dat er in een parlementaire democratie vertegenwoordigende lichamen zijn waar keuzen moeten worden gemaakt over de inrichting van de samenleving. Die keuzen zijn vaak niet technocratisch en ze zijn samenhangend. Daarin ligt de betekenis van politieke partijen die meer zijn dan simpele kiesverenigingen welke kwalitatief geschikte mensen voortbrengen. En misschien ligt daarin ook wel een onoverbrugbaar mentaliteitsverschil tussen PvdA en D66. Wellicht verklaart dit ook de in mijn ogen zure en weinig constructieve commentaren op het commissierapport, waarbij de schrijver de noodzaak van het doen van politieke keuzen over het hoofd zag.

De goede voorstellen

1. Terecht wordt bepleit om de organisatie van het openbaar bestuur uitgangspunt te laten zijn voor de partijorganisatie. In elke gemeente is er dan een afdeling en die houdt zich primair bezig met gemeentepolitiek en het realiseren van een goede raadsfractie. Ongetwijfeld moet er dan een voorziening worden getroffen voor hele grote afdelingen, zoals Amsterdam en Rotterdam, niet alleen omdat

een ledenvergadering met een opkomst van vele honderden niet beheersbaar is, maar ook omdat er deelgemeenten in zulke steden bestaan. Er moet iets bedacht worden voor de gemeenten waar nu meer afdelingen bestaan, bij voorbeeld als gevolg van een gemeentelijke herindeling. Regel wordt terecht: één afdeling per gemeente.

Vervolgens is er een gewest in elke provincie, dat zich bezighoudt met de provinciale politiek en zorgt dat er geschikte mensen in de Provinciale Staten zitten. Op de manier waarop zulke gewesten in elkaar moeten zitten, kom ik terug onder het hoofdje 'slechte voorstellen'.

De landspolitiek ten slotte, moet je op landelijk niveau regelen. Kandidatenlijsten voor Tweede Kamer, Eerste Kamer en Europarlement horen in laatste instantie te worden vastgesteld door het congres, dat immers ook de bijbehorende programma's vaststelt. Over dat congres kom ik nog te spreken bij de slechte voorstellen.

2. Het partijbestuur gaat bestaan uit een kleiner aantal direct door het congres verkozen mensen en wordt aangevuld met de twaalf gewestelijke voorzitters om het regionale contactenpatroon te realiseren. Prima voorstel, al valt er wel wat aan te merken op details. Wat hebben, bij voorbeeld, vertegenwoordigers van Eerste-Kamerfractie en Europarlement hier als permanent stemhebbend lid te zoeken, behalve dan dat zodoende lange tenen kunnen worden ontzien? Misschien is het wel beter om alle mensen met een landspolitieke functie het lidmaatschap van het partijbestuur te ontzeggen en om de partijleider en de voorzitter of secretaris van de Tweede-Kamerfractie de vergaderingen te laten bijwonen met raadgevende stem.

3. De partijraad wordt opgeheven. Dat geldt ook voor de gewestelijke delegatievergadering, maar dat zegt mij niets omdat dat een informeel contact betreft, waaraan een partijbestuur wel behoefte zal blijven hebben. Goed voorstel.

4. Een aantal neveninstellingen moet zich gaan bezinnen. Hierboven heb ik al aangegeven dat met name ook het bestaan in de huidige vorm van de Rooie Vrouwen ter discussie gesteld moet worden.

5. Programma's moeten veel korter worden. Overigens twijfel ik bij dit punt. Iedereen is er allang aan gewend dat niet elk programmapunt heilig is. Het programma biedt echter wel een goede basis voor het voeren van onderhandelingen over een regeerakkoord of een programmakkoord bij een college van wethouders of gedeputeerden. Vervolgens is de belangrijkste functie ervan richting te geven aan het werk van de bureaucratie. Hier wreekt zich wellicht dat geen van de commissieleden ooit wethou-

der of gedeputeerde is geweest. Slechts één commissielid is beleidsambtenaar en de rest is altijd of voornamelijk werkzaam geweest als wetenschapsbeoefenaar of burgemeester.

6. De landelijke kandidatenlijsten moeten worden voorgesteld door het partijbestuur en vastgesteld door het congres. Daar tussenin is een referendum gewenst. Met dat laatste ben ik het eens, maar om het proces nog enigszins beheersbaar te houden, moet dat referendum wel plaatsvinden via de afdelingsvergaderingen. De positieve ervaringen van het CDA met het daar gevolgde systeem moeten ons wat dit betreft aan het denken zetten. Overigens lijkt me dat een congres dat een lijst vaststelt, daarbij beslissingen moet nemen met een gekwalificeerde meerderheid (tenminste als er een referendum is, anders is één gewone meerderheid voldoende). Over de techniek van het vaststellen van zo'n lijst moet nog even goed worden nagedacht.

De slechte voorstellen

1. Het vormen van regio's als schakel in de partijorganisatie is een dwaas idee. Het klopt niet met het terechte uitgangspunt van de commissie dat de partij een afspiegeling moet zijn van de bestuurlijke organisatie. Het vormen van vijftig regio's zonder duidelijke taak, behalve dat het kiezen van congresafgevaardigden, vraagt om het oprichten en in stand houden van een nutteloze organisatievorm, met opnieuw besturen, reglementen, procedures en echte verplichte nummers. De enige ratio ervan is gelegen in de omvang van het congres.

2. Het samenstellen van het congres (dat onbeargumenteed ongeveer driehonderd leden moet tellen) via regio's, is evenzeer een dwaas idee. Het komt er in feite op neer dat het huidige congres wordt opgeheven en dat de partijraad blijft bestaan, maar twee keer zo groot wordt. Het congres moet gewoon blijvend worden gevormd door vertegenwoordigers van de afdelingen, een goed gewortelde organisatievorm in de PvdA. Wel kan, om een betere bedding te verkrijgen, het volgende worden overwogen: Van afdelingen met meer dan honderd leden is de afdelingsvoorzitter *qualitate qua* lid van het congres. Grote afdelingen hebben voor elke volle driehonderd leden een afgevaardigde (op die manier komen er uit Amsterdam of Groningen toch wat meer mensen die zodoende het grotere ledental representeren). Per gewest zorgen de afdelingen van minder dan honderd leden voor congresdeelnemers voor elke volle driehonderd leden die daarmee worden vertegenwoordigd. Zulke mensen kunnen eens in de zoveel tijd worden gekozen via een schriftelijke ronde bij de betrokken afdelingen of door na a-

loop van een gewestelijke vergaderingen na te blijven.

3. Het is onzin dat alle leden die toevallig komen opdagen de gewestelijke vergadering vormen. De afdelingen dienen te zorgen voor afgevaardigden, waarbij het aantal voortkomt uit de omvang van de afdeling. Alleen dan is er sprake van voldoende representativiteit en kan er sprake zijn van een geschikte informatievoorziening. Tafrelen als bij D66, bij voorbeeld bij het maken van een kandidatenlijst voor provinciale staten waarbij een uiterst gebrekkige kwaliteitsafweging plaatsvindt, moeten ons bespaard blijven. Bovendien zorgt het systeem van afgevaardigden voor het noodzakelijke contactenpatroon. Overigens mag van mij iedereen die lid is, spreekrecht hebben op een gewestelijke vergadering.

4. Het voorstel om de afdelingsvoorzitter en de gewestelijke voorzitter door een referendum onder alle leden te kiezen is creatief, maar slecht doorzacht. Nu moet ik bekennen een grote hekel te hebben aan het houden van verkiezingen, waarbij de kiezers te weinig of zelfs helemaal niets weten. Zeker bij de keuze voor een gewestelijk voorzitter zal dat het geval zijn, zodat er ofwel sprake is van een onzin-verkiezing, ofwel zo weinig mensen aan de keuze zullen meedoen dat dit de positie van de verkozene niet zal versterken. Nu al is er te vaak maar een enkele kandidaat voor het voorzitterschap van een afdeling. Het lijkt me niet inspirerend om alleen voor of tegen iemand te kunnen stemmen die je niet kent. Merkwaardig eigenlijk dat zo'n partijreferendum niet wordt bepleit voor het voorzitterschap van de partij! De kandidaten zijn dan stukken bekender en de deelname kan behoorlijk zijn. Misschien kunnen we dat eerst eens uitproberen, voordat we aan andere functies beginnen, waarbij bovendien de administratief-procedurele warboel niet te overzien zal zijn.

5. De commissie stelt voor een nieuw beginselprogramma te schrijven. Ik moet toegeven dat het huidige beginselprogramma om allerlei redenen onbruikbaar is. Maar zou dat niet tot bescheidenheid aanleiding moeten geven? Wat stellen we ons voor bij een nieuw beginselprogramma dat niet weer een stuk voor het archief mag worden, en dat dan ook nog in een jaar dat we ook een gewoon programma moeten maken? Misschien heeft men wat aan de volgende suggestie. In de eerste plaats vraagt het partijbestuur aan enkele lieden die met beide benen op de grond staan een boek te schrijven over een aantal belangrijke thema's van de sociaal-democratie: internationale solidariteit, solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden, inkomenspolitiek, wonen

en de inrichting van de ruimte, onderwijspolitiek, cultuurpolitiek, milieubeleid, de inrichting van het openbaar bestuur, openbare orde, technologie en infrastructuur, volksgezondheid en veiligheidsbeleid. Een betere en meer volledige versie van *Schuivende panelen* als het ware. Zo'n bundeling van visies kan houvast bieden voor discussies in de partij over de grondslagen van sociaal-democratische politiek op middellange termijn. Pas op basis van die discussie bekijkt het partijbestuur of dit moet leiden tot een beknopt manifest dat zowel voor de partij als de buitenwereld inzicht biedt in wat de PvdA leidt.

6. Voorgesteld wordt een donateurschap van de PvdA in te voeren en dubbellidmaatschappen mogelijk te maken. Beide voorstellen snap ik niet en bij gebrek aan argumentatie kan ik alleen de nadelen overzien. Nu al fungeert het grootste deel van de leden als donateur. Hoe verhoudt zich dan, gemeten naar contributie en rechten, het bestaande lidmaatschap met een donateurschap? Beter zou het zijn een goed contributiestelsel in te voeren, waar niet zo de hand mee kan worden gelicht als met het huidige, en dat de partij bovendien duizenden leden kost.

Het dubbellidmaatschap lijkt op het eerste oog iets voor mensen die een politieke carrière ambiëren. Want wie thans tegelijk lid is van bij voorbeeld PvdA en D 66, kan zonder gezichtsverlies altijd op het winnende paard wedden. Alleen op weg naar fusie met een andere partij kan ik me wat bij een dubbellidmaatschap voorstellen, anders is het verwerpelijke onzin.

7. De commissie wil ook nog wat aan het reglement veranderen. Dat zal toch al nodig zijn als andere voorstellen worden overgenomen, maar is het nuttig de discussie te belasten met het schrappen van alle bepalingen over niet te combineren functies? Dan kan de wethouder tegelijk afdelingsvoorzitter zijn en het statenlid secretaris van het gewestelijk bestuur. Verder wordt voorgesteld een reglement te maken voor het houden van een partijreferendum. Bespaar me een apart reglement, ik wil nu wel eens een referendum meemaken en ik heb er geen bezwaar tegen als het partijbestuur de spelregels bedenkt.

Conclusie

Het rapport van de commissie-Van Kemenade vormt een welkome poging verbetering te brengen in de structuur en cultuur van de PvdA. Helaas is het rapport te sterk vanuit de leunstoel geschreven. Daardoor gaan zeer goede en waardevolle voorstellen vergezeld van slechte en dwaze. Ik hoop dat deze laatste mogen worden opgevat als het noodzakelijke wisselgeld en dat de partij in staat is de goede voorstellen te herkennen en over te nemen. Daarmee zal het met de PvdA wat beter kunnen gaan en zal de partij beter in staat zijn te voldoen aan de veranderde voorwaarden die, in de huidige parlementaire democratie, worden gesteld aan de politieke partijen.

De beste ideeën en de beste mensen

Na de verloren gemeenteraadsverkiezingen en de eveneens zo slecht verlopen Statenverkiezingen steekt de roep om een sterk partijbestuur dat nu eindelijk de leiding neemt en de leden de weg wijst hoe de tegenslag te overwinnen, opnieuw de kop op. De partijtop moet de discussie over nieuwe politieke thema's entameren en stimuleren en de grauwe sluiers van de Kamerfractie weghalen. In deze tijd van onzekerheid over het lot van de partij, waaraan de nog steeds dalende cijfers van de opiniepeilingen het nodige bijdragen, wordt er meer van het partijbestuur verwacht dan het instellen van een commissie die voorstellen zou moeten doen om de partij te reorganiseren, aan de hand van de soms nog lang niet voldragen ideeën en aanbevelingen uit de vernieuwingsrapporten *Politiek à la carte* (commissie- Middel) en *Bewogen beweging* (commissie- Kok). Na de verkiezingsnederlagen van 1990 en 1991 was het bestaan van deze commissie, die van start ging in de herfst van 1990, wel het enige tastbare bewijs dat er binnen de partij gewerkt werd aan oplossingen om uit het slop te raken. Maar waarschijnlijk door gebrek aan informatie – zelfs de feitelijke taakopdracht voor de commissie-Van Kemenade heb ik niet in onze geherstructureerde partijtjpers *Rood* aangetroffen – wordt in het geruchten-circuit van de partij de noodzaak van een dergelijke reorganisatie steeds minder door ieder onderschreven. Want het moet gaan om visie en nieuw elan in de partij, we moeten ophouden met navelstaren.

Daar gaat het inderdaad om. En aangezien dat binnen de huidige organisatiestructuur al jaren niet mogelijk blijkt, zal die structuur gewijzigd moeten worden en aangepast aan de huidige leefpatronen van mensen. Een reorganisatie van de partijstructuur is daarmee een noodzakelijke, maar nog niet voldoende voorwaarde voor een vernieuwde en levende partij. Daarna ligt het aan de inzet van bestuurders, leden en sympathisanten om de geboden mogelijkheden voldoende te benutten.

Het denken in termen van organisatieschema's, structuren en blauwdrukken heeft in de PvdA altijd een belangrijke rol gespeeld. Maar wanneer die

GREETJE TROMP

*Socioloog en oud-lid
van het bestuur van de PvdA*

blauwdrukken niet gevoed zijn door kennis over wat er zich in werkelijkheid afspeelt, zullen die blauwdrukken lege en nutteloze schema's blijven. De roep om een sterk partijbestuur

laat zien dat kennis over het functioneren en de mogelijkheden van het partijbestuur in de huidige vorm bij de meeste leden minimaal is. Er worden duidelijke en onduidelijke initiatieven van het partijbestuur verwacht waaraan, binnen de huidige structuur, het partijbestuur onmogelijk kan beantwoorden. Daarom lijkt het zaak aandacht te vragen voor de organisatie van het partijbestuur. Want de taaiheid van het gebrekkig functioneren van het partijbestuur is niet alleen maar terug te voeren tot de persoonlijke eigenschappen van de partijbestuurders. Ook het sinds het februaricongres aangetreden partijbestuur zal niet aan de verwachtingen van de leden kunnen voldoen. Dat heeft vooral te maken met de onduidelijke taak die het partijbestuur heeft binnen het geheel van de PvdA, met de toevallige selectie van partijbestuursleden, en alle problemen die daaruit voortvloeien.

Hoe kan het functioneren van het partijbestuur beter inzichtelijk worden gemaakt dan door een verslag van binnenuit? In oktober 1989 werd ik als opvolger lid van het partijbestuur. Na het uitdienen van de zittingstermijn, heb ik me niet meer verkiesbaar gesteld, een illusie armer en een ervaring rijker. Om die ervaring ten dienste te stellen van een beter functioneren van het partijbestuur, heb ik de gang van zaken in het partijbestuur van november 1989 tot november 1990 beschreven. (Discussies over de Golfcrisis speelden zich daarna af). Het volgende verhaal is in januari 1991 aan de orde geweest binnen het toenmalige partijbestuur. De inhoud van deze notitie werd door bijna alle aanwezigen gedeeld. De onvrede erover was ook zo goed als unaniem, evenals de onmacht om iets te veranderen. Men kwam niet verder dan de aanbeveling om de notitie ter hand te stellen van de nieuwe partijbestuursleden, die in februari zouden aantreden. De notitie riep eveneens een groot gevoel van herkenning op bij verschillende oud-partijbestuursleden uit

verschillende jaargangen. Algemene conclusie? Alleen Baron Von Münchhausen kon zich aan zijn eigen haren uit het moeras trekken. Het partijbestuur heeft hulp van buitenaf nodig. Het is nu toch langzamerhand overduidelijk dat de ironische uitspraak van Brecht, *Es geht auch anders, aber so geht's auch*, in al zijn ironie serieus moet worden genomen.

Een jaar in het partijbestuur

Op 4 november 1989 stond het advies over het regeerakkoord aan het formatiecongres op de agenda van het partijbestuur (PB). Veel lange, soms langdradige verhalen en beschouwingen, die één ding gemeen hadden: geen enkel concreet voorstel tot tekstwijziging. Bestuurlijk stelde de bijeenkomst in mijn ogen dan ook weinig voor. Maar het ging vooral om de *commitment* van de PB-ers, hoorde ik in de wandelgangen. Hoe krijgt die gebondenheid dan organisatorisch vorm, dacht ik toen al. De werkwijze en de verspilling van tijd verbaasden en bevreemdden mij. Maar als opvolger nam ik voor het eerst deel aan een vergadering van het PB. De reguliere vergaderingen en werkzaamheden zouden wel anders verlopen, meende ik toen nog. In de loop van mijn PB-lidmaatschap verdween echter steeds meer de verbazing en groeide de bevreemding over een dergelijke vergaderopzet en vergaderdiscipline.

In de PB-vergaderingen werd en wordt voornamelijk 'meningsvormend' gesproken over tal van kwesties. In verreweg de meeste gevallen hadden al die beschouwingen geen enkele bestuurlijke consequentie en werden er ook geen politiek-inhoudelijke conclusies aan verbonden. Zo heeft het PB geen enkele rol, laat staan een voortrekkersrol gespeeld, in het politieke debat over de historische val van de socialistische regimes en het eventuele gelijk van rechts. (Sint en Wiersma hebben zonder consultatie vooraf en zonder bespreking achteraf namens het bestuur daar nog wel opvattingen over geventileerd.) Het bleek ook niet tot de vergadercultuur te behoren om gemaakte afspraken systematisch na te lopen en te controleren. Het bleek wél tot de vergadercultuur te behoren om belangrijke agendapunten aan het einde van de zaterdagmorgen of op ingelaste door-de-weekse vergaderingen te behandelen. Met het besturen van de vereniging die PvdA heet, hadden de werkzaamheden weinig van doen. Er werd bij voorbeeld geen lijst van ingekomen stukken overlegd, aan de hand waarvan PB-ers kennis hadden kunnen nemen van wat er in en rond de partij leeft. Voor de aardigheid heb ik eens geturfd waar we ons het afgelopen jaar mee bezig hebben gehouden. Daarbij heb ik aangegeven wat de status van de stukken voor de betreffende agendapunten was en welke

besluitvorming er is geweest. Van november 1989 tot november 1990 hebben we op PB-vergaderingen 83 agendapunten behandeld. Over 36 punten hebben we min of meer een besluit genomen, inclusief het vaststellen van de notulen van de vergaderingen.

Besluiten van het partijbestuur

We hebben een lid voor het Dagelijks Bestuur (DB) gekozen, we hebben mevrouw Baarveld afgeraden een PLO-bijeenkomst toe te spreken, we hebben een concept-verklaring over de DDR afgewezen, we hebben een nieuw taakgroepenmodel aanvaard (dat tien maanden later weer is afgeschaft). Er is mandaat gegeven om de statuten en de voordracht voor de Alfred Moser Stichting af te handelen, het campagneplan voor de gemeenteraadsverkiezingen is goedgekeurd. De begroting is vastgesteld, we hebben voorstellen voor coördinatie van de Europese politiek aangenomen. Het werkschema voor het bestuur is vastgesteld, het voorstel voor reorganisatie van de partij-organisatie is overgenomen (en drie maanden later weer ingetrokken) en er is een projectgroep sociale vernieuwing ingesteld (waar nooit meer iets van is gehoord). De evaluatie van de onafhankelijke commissies voor de Tweede Kamer en het Europese Parlement is besproken en/of vastgesteld (?). Een notitie over de herstructurering van de partijpers is aangenomen (die 'onvoorzien' tot de opheffing van *Voorwaarts* leidde) en het rapport van de Midden-Oosten-commissie is vastgesteld, evenals een notitie over ledenwerving. We hebben evaluaties over de gemeenteraads- en Tweede-Kamerverkiezingen besproken en/of vastgesteld (?). Een politieke Campagnecommissie (Polca) voor de Statenverkiezingen is ingesteld en de opzet voor het februari-congres is goedgekeurd. Notities over het profiel van het nieuwe PB en de werkwijze van het PB zijn ge-passeerd, het advies over de Miljoenennota is aangenomen, we hebben ons onthouden van een advies over het vak verzorging en er is een advies over de samenstelling van de Eerste-Kamerfractie geformuleerd.

Conclusie: De meeste tijd werd besteed aan vrijblijvende discussies en aan organisatorische zaken op *ad hoc* basis. Het PB heeft geen politieke hoofdlijnen uitgezet en/of politieke hoofdzaken bepaald. Het wordt tijd om niet langer de schijn op te houden als zou het PB politiek leiding geven aan de partij. Het PB zou zich nadrukkelijk moeten profileren als de organisatorische leiding van de PvdA. Dat betekent niet in de laatste plaats dat het PB verantwoordelijk is voor de organisatorische vorm waarin de discussie over en de vaststelling van politieke hoofdzaken wordt gegoten.

Ervaringen in taak- en werkgroepen

Na deelname aan een paar PB-vergaderingen verkeerde ik in de veronderstelling dat het echte bestuurswerk wel in de taak- en werkgroepen, buiten de rituele PB-bijeenkomsten om, zou plaatsvinden. Functioneel had ik gekozen voor de taakgroep sociaal-cultureel beleid, de taakgroep partij-organisatie, de redactieraad van *Voorwaarts*, de Brede Commissie Buitenland en had ik het gewest Groningen toebedeeld gekregen. Helaas bleken de ervaringen in de functionele groepen ook niet tot optimisme te stemmen.

– Taakgroep sociaal-cultureel beleid:

Er zijn twee bijeenkomsten geweest in februari en maart. (Bij beide kon ik niet aanwezig zijn.) Daarna ging de voorzitter van de taakgroep uit het PB en zijn er geen bijeenkomsten meer geweest.

– Taakgroep partij-organisatie:

Na de gemeenteraadsverkiezingen voerden sommigen, onder wie ik, een pleidooi om een externe commissie in te stellen voor de reorganisatie van de partijstructuur. Dat voorstel werd in grote meerderheid afgewezen en de taakgroep partij-organisatie kreeg de opdracht om voorstellen voor vernieuwing te ontwikkelen. Die taakgroep is twee keer bij elkaar geweest. De eerste bijeenkomst was zowel organisatorisch als inhoudelijk goed voorbereid. Opvallend was wel dat de PB-taakgroepleden, afkomstig uit de randstad, niet aanwezig waren en de PB-ers uit de buitengewesten wel. De tweede bijeenkomst werd, ondanks de inhoudelijke voorbereiding, een fiasco. Want intussen was, zonder dat het PB of de taakgroep daarin gekend was, Van Kemenade gevraagd een externe commissie in te stellen voor hetzelfde doel. De taakgroep moest toen wel, nadat hierover in het PB gesproken was, besluiten haar werkzaamheden op te schorten totdat duidelijk was hoe het werk van de commissie-Van Kemenade en het werk van de taakgroep eventueel met elkaar in verband kon worden gebracht. De taakgroep is daarna nooit meer bij elkaar geroepen. In de eerstvolgende PB-vergadering werd meegegeeld dat de commissie-Van Kemenade was geïnstalleerd en dat de taakgroep/projectgroep was opgeheven.

– Redactieraad *Voorwaarts*:

Nooit iets van gehoord. Wel werden mij alle stukken over de voorgeschiedenis van *Voorwaarts* toegestuurd en een uitnodiging om in januari 1989 over de partijpers te praten. Vlak daarvoor werd mij verteld dat die uitnodiging als niet gedaan moest worden beschouwd, omdat ik

niet in de taakgroep pers en publiciteit zat.

– Brede Commissie Buitenland:

Een commissie die regelmatig vergaderde en leek te werken. Helaas waren die bijeenkomsten op zulke tijden dat ik alleen al vanwege de reistijd nooit aanwezig kon zijn.

– Gewest Groningen:

De brugfunctie tussen gewest en PB bleek een wassen neus te zijn. Door de gewestelijke delegatievergaderingen en rechtstreekse contacten met het partijbureau waren de gewestelijke bestuursleden eerder en beter geïnformeerd dan ik vanuit het PB. Mijn inbreng werd echter wel van belang geacht, zo kreeg ik te horen, om na te gaan of de via andere kanalen verkregen informatie wel klopte.

Vanuit het PB gezien, bleek de functie van gewestelijk vertegenwoordiger nauwelijks te spelen. In het gewest Groningen werd ik niet ingeschakeld bij de hooglopende conflicten binnen een afdeling. Dat was ook helemaal niet nodig want de gewestelijk voorzitter en de partijsecretaris regelden in goed overleg de zaken. Als tegenwicht hiervoor bleken ook festiviteiten zonder aanwezigheid van PB-leden te kunnen plaatsvinden. Zo werd voor de uitrijking van een PvdA-ere-medaille aan oud-burgemeester Buitter noch het PB-lid dat jarenlang voor het gewest Groningen was opgetreden, noch het nieuwe PB-lid voor Groningen, uitgenodigd.

De enige keer dat ik via de informele weg probeerde iets voor het gewest te regelen (Groningen was zeer ongelukkig met de eerste opzet van het februari-congres; ik stelde voor om een Groninger gedeputeerde bij de voorbereiding te betrekken), vond ik bij het DB wel gehoor. Alleen de afspraken die daaruit volgden, werden niet nagekomen.

De laatste notitie van het DB over de werkwijze van het partijbestuur, waarin de functie van gewestelijk vertegenwoordiger wordt benadrukt, doet daarom ondoordacht aan. Die functie zal eerst opgesplitst moeten worden in taken. Om communicatiestoornissen te vermijden, zou de gewestelijk vertegenwoordiger vanuit het PB ook aanwezig moeten zijn bij gewestelijk delegatie-, secretarissen- en voorzittersoverleg. Aan de andere kant is dat weer dubbel werk.

Conclusie: Taakgroepen, werkgroepen en gewestelijke vertegenwoordigingen vanuit het PB zijn niet goed georganiseerd. De voortgang van de activiteiten wordt niet systematisch gecontroleerd. Het

belang, de noodzaak en de mogelijke bestuurlijke *follow-up* van de taken en activiteiten in deze gremia zijn onduidelijk. Zolang dat zo blijft zullen taakgroepen, *ad hoc*-werkgroepen en commissies en wat voor naam we er ook aan mogen geven, slecht blijven functioneren.

Tenslotte

In de zomer van 1990 heb ik op grond van deze treurnissen de balans opgemaakt en besloten om geen kandidaat voor het nieuwe PB te zijn. Meer PB-ers bleken in september jongstleden af te haken. Sommigen daarvan spraken hun verontrusting uit over het functioneren van het huidige PB en wekten daarmee de indruk dat het falen te wijten was aan de toevallige samenstelling van dit PB. Dat lijkt mij in ieder geval niet de enige oorzaak. Wat betreft zowel de formele organisatie als de informele structuur, is er het nodige mis met het instituut PB.

De maandelijkse agenda's lijken opgevuld om het PB bezig te houden. Door de notitie PB nr. 137 Werkwijze Partijbestuur wordt die indruk bevestigd. Daarin verwoordt het PB tot een veredelde disputclub zonder bevoegdheden. Het *idee-fixe* dat het PB de politieke hoofdlijn en de politieke agenda bepaalt, wordt in deze notitie weer benadrukt. Maar juist de organisatie van de partij als vereniging heeft dringend versterking. Het PB zou het als zijn voornaamste taak moeten zien om de doorstroming van de beste ideeën en de beste mensen organisatorisch te verankeren. Een daarop gericht professioneel en operationeel DB, met een PB als controlerend en corrigerend orgaan is daarom dringend gewenst. Maar de taken van het PB worden in de huidige constellatie zo goed als niet gedefinieerd.

PB-ers worden niet aangesproken op hun bestuurlijke kwaliteiten, want dan zagen de agenda en de agenda-stukken er wel anders uit. Ze zijn ook geen vertegenwoordigers van andere lagen van de partij, want daarvoor ontbreekt hen de machtsbasis; het gewestelijke delegatie-overleg zou dan overbodig zijn. Dat heeft natuurlijk alles te maken met het huidige selectie-mechanisme dat hopelijk doorbroken zal worden door voorstellen van de commissie-Van Kemenade. Maar in die tussentijd zou het PB, met een nadruk op de rol van het DB, wel anders kunnen functioneren. En daarmee belanden we ook in de meer informele sfeer. Want ondanks het veelvuldig praten over een talentenbank, worden PB-ers niet aangesproken op hun eventuele specifieke deskundigheden. Waarom kunnen PB-ers geen gerichte opdrachten krijgen? Waarom kan er niet met concrete behandelingsvoorstellen en wijzigingsvoorstellen worden gewerkt? Waarom kunnen PB-ers niet persoonlijk worden aangesproken op het niet nakomen van afspraken en dergelijke, of bij voorbeeld op het falen van taak- en werkgroepen? Waarom worden er geen *exit*-gesprekken gehouden met PB-ers die (tussentijds) weggaan? Waarom geen jaarlijkse evaluatie?

Buiten de Witsenkade is de status van een PB-er hoog, zoals ik aan den lijve heb ondervonden. Die status berust echter niet op verdienste of inspanning en zou daarom op grond van het sociaal-democratisch gedachtengoed als negatief moeten worden beschouwd. Ook daarom is het noodzakelijk de functie van het PB en de taken en verantwoordelijkheden van de PB-ers op korte termijn te herzien.

Marktconforme scholing

LEEN HOFFMAN

HANS WEGGELAAR

*De auteurs zijn plaatsvervangend
directeur scholing bij het Centraal Bureau
Arbeidsvoorziening*

Veel werkzoekenden zouden thans met behulp van een op maat gesneden scholingsprogramma aan werk kunnen worden geholpen. In dit artikel wordt het huidige scholingsbeleid behandeld. Er wordt ingegaan op de eisen die de arbeidsmarkt stelt aan scholing en op de wijze waarop het huidige scholings- en onderwijsbeleid reageert op die eisen. Onze conclusie is niet positief voor dit beleid: het werkt marktcontrair en levert niet datgene waarnaar werkzoekenden en werkgevers vragen. Aangezien een groot deel van de werkzoekenden behoort tot de moeilijke doelgroepen, zal een steeds groter beroep moeten worden gedaan op scholingsmaatwerk, waaraan in ieder geval de in voorbereiding zijnde wetgeving op het gebied van de volwasseneneducatie niet voldoet.

Waarom scholing?

Scholing is een effectief instrument om werkzoekenden een vaste plaats op de arbeidsmarkt te geven. Scholing verhoogt de kennis en de kunde van een werkzoekende en zorgt er daarom voor dat de arbeidsmarkt beter functioneert. Een goed functionerende arbeidsmarkt stimuleert de economische bedrijvigheid en dus de werkgelegenheid.

Scholing is echter alleen maar effectief, wanneer is voldaan aan een groot aantal voorwaarden. Wij noemen er enkele:

- de vraag naar scholing moet bekend zijn; dat wil zeggen er moet enig inzicht bestaan in de ontwikkeling van vacatures en van de technologie;
- deze beide ontwikkelingen moeten kunnen worden gespecificeerd naar concrete scholingsfacetten; met het gegeven dat er een grote vraag naar lassers is, kan niets worden gedaan als die vraag niet kan worden gesplitst naar de diverse soorten lastechnieken;
- er moet kennis bestaan over de werkzoekenden: hoeveel komen er van school, wie zijn zij, wat kunnen en wat willen zij;
- er moet een (inhoudelijk en infrastructureel)

scholingsaanbod bestaan dat goed regionaal gespreid is en een sluitend antwoord kan geven op de vraag naar de gespecificeerde scholingseisen, zowel wat betreft het aanbod van werkzoekenden als wat betreft de (te verwacht-

en) vacatures;

- dat scholingsaanbod moet maatwerk kunnen leveren van goede kwaliteit, op ieder moment en tegen geringe kosten.

Zoals gezegd, kan scholing een bijdrage leveren aan de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk. Immers, door scholing kunnen werklozen geschikt worden gemaakt voor plaatsing op een vacature. Scholing, zonder dat er vacatures zijn, is zinloos. Weliswaar worden daarmee werklozen voor enige tijd van de arbeidsmarkt gehaald, maar na afronding van de scholing zullen zij gefrustreerd terugtreden tot het werklozenleger. Door scholing kan ook het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking worden verhoogd. Dit kan leiden tot een groei van de werkgelegenheid. Conclusie: scholing vormt een voorwaarde voor de werkloosheidsbestrijding, tenminste als er vacatures zijn of komen.

De huidige situatie op de arbeidsmarkt is zodanig, dat er ongeveer 350.000 werklozen zijn en 115.000 vacatures. We zouden daaruit kunnen concluderen dat door scholing slechts een gering deel van de werkloosheid kan worden opgelost. Deze conclusie mag echter niet worden getrokken, omdat er een voortdurende stroom plaatsvindt van mensen van en naar de arbeidsmarkt, waarvan een deel via werkloosheid. Per jaar vinden er ruim 1,5 miljoen bewegingen op de arbeidsmarkt plaats. Scholing kan een rol vervullen bij het soepel laten verlopen van die bewegingen. Anders gezegd: door scholing wordt de arbeidsmarkt flexibeler; scholing is een smeermiddel. Zowel de omvang als de duur van de werkloosheid kan erdoor afnemen.

Het bovenstaande is geschreven vanuit een macro-perspectief. Op micro-niveau geldt het volgende. Individuele werklozen die door scholing aan

het werk willen, kiezen die opleiding die voor hen persoonlijk het meeste perspectief biedt. Zij kunnen misschien hun positie verbeteren door via scholing te worden meegezogen in de stroom van arbeidsmarktbevingen. Zij zullen gewoon solliciteren, ook als er geen sprake is van een groei van de werkgelegenheid. Verbetering van positie is het doel en zij zullen zich geen zorgen maken als daardoor verdringing optreedt. Daardoor zijn in het verleden veel arbeidsplaatsen opgevuld door mensen met een relatief te hoge opleiding. Komt deze verdringing tot stand via scholing, dan is er op macro-niveau sprake van verspilling van scholingsgelden. Op micro-niveau is er echter geen verspilling. Het individu vindt immers werk, zijn doel wordt bereikt.

Het (Nederlandse) scholingsbeleid gaat uit van het micro-perspectief. Het beoogt individuele werkzoekenden een vaste plaats op de arbeidsmarkt te geven. De uitvoering van dat beleid vindt regionaal plaats, door Arbeidsvoorziening en door bedrijven. In die regionale uitvoering worden de prioriteiten vastgesteld, worden de hierboven genoemde randvoorwaarden vorm gegeven. Kortom, op regionaal niveau wordt bepaald hoe het beste resultaat voor de werkzoekende, en daarmee voor de regionale arbeidsmarkt, kan worden bereikt. Daardoor worden twee vliegen in één klap geslagen. Via een individuele aanpak wordt tevens een macro-doel nagestreefd.

Een individuele scholingsaanpak

Scholing kan betrekking hebben op werkenden en op werkzoekenden. De scholing van werkenden valt grotendeels onder verantwoordelijkheid van bedrijven, soms met ondersteuning van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. De scholing van werkzoekenden behoort daarentegen uitsluitend tot de verantwoordelijkheid van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Omdat met ingang van 1 januari 1991 werkgevers- en werknemersorganisaties en overheden gezamenlijk verantwoordelijk zijn geworden voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, bestaat de mogelijkheid dat zij zich op termijn ook verantwoordelijk gaan voelen voor de scholing van *alle* participanten op de arbeidsmarkt. Hier wordt alleen de scholing van werkzoekenden behandeld.

Die werkzoekenden kunnen in principe alle werklozen zijn, inclusief herintredende vrouwen, die veelal nog niet als werkzoekend zijn ingeschreven. Het gaat om grote aantallen, doch de diversiteit ervan is groot: kort- en langdurig werklozen, voortijdige uitvallers uit het onderwijs, allochtonen, herintredende vrouwen en gehandicapten. Niet alleen om redenen van demografische aard en vanwege de

arbeidsmarktontwikkelingen, maar ook om sociaal-politieke redenen wordt de komende jaren de scholing van werkzoekenden vooral gericht op langdurig werklozen, allochtonen, voortijdige schoolverlaters en herintredende vrouwen. Allemaal groepen waarvoor je niet zomaar een schoolklasje vormt. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat voor iedere potentiële scholingskandidaat een apart scholingsprogramma moet worden ontwikkeld. Kortom, er zal dikwijls maatwerk nodig zijn. Van iedere kandidaat zal moeten worden vastgesteld, wat zijn of haar mogelijkheden zijn, voor welke functie moet worden opgeleid, welke scholingsmodules moeten worden toegepast, of er toelidings-, oriëntatie- en schakelprogramma's moeten worden toegepast, en welke werkgever een passende vacature zal kunnen aanbieden. Bij de moeilijkste doelgroep is het opstellen van een scholingsplan (maatwerk) een ingewikkelde bezigheid. Van groot belang is dat bij de inschrijving op het arbeidsbureau van een werkzoekende meteen en zorgvuldig kan worden vastgesteld of zij direct op een vacature kan worden geplaatst, of dat deze plaatsing pas kan plaatsvinden na toepassing van bemiddelingsinstrumenten, beroepskeuzevoorlichting en scholingsinstrumenten, vaak zelfs in combinatie. Loonkosten-subsidies laten we buiten beschouwing omdat gebleken is dat deze geen bijdrage leveren aan de bevordering van de arbeidsmarktobiliteit.

Bij maatwerk moeten twee zaken voorop staan: er moet zicht zijn op een vacature en de scholing, of het traject waarvan scholing een onderdeel is, moet van korte duur zijn. Beide zijn moeilijk te realiseren: welke werkgever is bereid op voorhand een vacature voor een dergelijke kandidaat beschikbaar te stellen en hoe moet een kandidaat een beroepsscholing volgen die in het reguliere onderwijs al gauw enkele jaren kost? Toch moet het mogelijk zijn. Door goede contacten met bedrijven moeten arbeidsbureaus in staat zijn 'op voorraad' te scholen met een redelijke garantie op plaatsing, terwijl door specifieke scholingsmethodieken (bij voorbeeld zelfinstruerend, hoofdelijk versneld, gebruikmakend van simuleringstechnieken) en door de scholing toe te passen wanneer erom wordt gevraagd, de scholingstermijn aanzienlijk moet kunnen worden ingekort.

Hoeveel wordt er geschoold?

Hoewel er veel wordt geschoold, is het moeilijk het precieze aantal vast te stellen. Volgens het Adviescentrum Volwasseneneducatie is het aantal deelnemers aan volwasseneneducatie in tien jaar tijd met bijna 50 procent gegroeid tot ruim 1,3 miljoen per-

sonen. Om de volgende redenen zegt dit aantal echter weinig:

- het is een optelsom van vaak onvergelykbare grootheden: vrijetijdscursussen, beroepsgerichte cursussen, algemeen vormende cursussen en cursussen variërend van enkele dagen tot enkele jaren;
- er worden slechts deelnemers geregistreerd aan een cursus; iedere deelnemer kan per jaar verschillende cursussen volgen, soms los van elkaar, soms passend in een aaneengeschaafd scholingstraject, soms terzelfder tijd;
- interne bedrijfsscholing wordt niet meegeteld.

Er is meer bekend over de uitgaven aan scholing. In 1988 bedroegen deze ca. 6,5 miljard gulden. Dit is ongeveer 1,4 procent van het nationale inkomen en bijna 2 procent van de loonsom. Voor ons doel is het interessant de beroepsgerichte scholing te onderscheiden van de overige volwasseneneducatie (We hebben het hier dus niet over het beroepsonderwijs.) Dit jaar zullen er ongeveer 200.000 scholings-toepassingen plaatsvinden, grotendeels verzorgd door de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Deze organisatie besteedt daaraan ca. 800 miljoen gulden die regionaal worden besteed door arbeidsbureaus, Centra Vakopleiding, Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (СВВ) en Vrouwenvakscholen, en landelijk ten behoeve van de instroom in het leerlingwezen en sectorale scholingsprojecten. Aan de niet - beroepsgerichte volwasseneneducatie wordt dit jaar naar schatting 550 miljoen gulden uitgegeven.

Omdat beroepsgerichte scholing een belangrijke rol speelt bij de arbeidsinpassing van werkzoekenden moet veel aandacht worden besteed aan de effectiviteit daarvan. Arbeidsbureaus hanteren als uitgangspunt dat 80 procent van de werkzoekenden na afronding van de scholing binnen drie maanden een vaste arbeidsplaats heeft of deelneemt aan een beroepsgerichte vervolgopleiding. De Centra Vakopleiding zijn nog effectiever: 90 procent heeft binnen drie maanden een vaste baan. Een opleiding aan deze centra duurt veelal een half tot één jaar.

Recente voorstellen

Niet alleen de arbeidsmarkt is in heftige beweging, ook de voorzieningen daarom heen. Per 1 januari 1990 kwam het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening los te staan van de rijksoverheid en werd een zelfstandige rechtspersoon, landelijk bestuurd door een Centraal Bureau Arbeidsvoorziening (bestaande uit vertegenwoordigers van

werkgevers- en werknemersorganisaties, rijksoverheid en Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en regionaal door 28 Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (met vertegenwoordigers van de regionale werkgevers- en werknemersorganisaties en gemeenten). Daarnaast is het beleid zoveel mogelijk gedecentraliseerd. Het scholingsbeleid wordt voor ruim de helft vormgegeven via landelijke, voornamelijk op sectoren gerichte, scholingsmaatregelen.

Het scholingsbeleid ondergaat echter nog meer veranderingen. Het is erop gericht het beleid van arbeidsvoorziening en het beroepsonderwijs meer op elkaar af te stemmen en deze zo mogelijk te laten samenwerken. De wijze waarop dit nu plaatsvindt, lijkt meer op een gevecht in een slangenkuil dan op een poging gezamenlijk de noden op de arbeidsmarkt aan te pakken.

Voor een goede samenwerking en afstemming, kunnen de volgende motieven worden genoemd:

- scholing wordt de komende jaren steeds belangrijker. De verwachting is dat de werkgelegenheid toeneemt, bij een afnemende groei van de beroepsbevolking. Om knelpunten te voorkomen, zullen bedrijven een steeds groter beroep moeten doen op werkzoekenden die thans moeilijk een baan kunnen vinden;
- de afgelopen jaren is, gerelateerd aan het afnemend leerlingenaantal, teveel in onderwijsvoorzieningen geïnvesteerd. Het zou zonde zijn braakliggende onderwijsvoorzieningen onbenut te laten in een tijd met een groeiende scholingsvraag;
- het onderwijs kan veel leren van scholingsvoorzieningen. Deze laatste leveren steeds meer maatwerk, afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt (zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde). Een dergelijke aanpak stimuleert de arbeidsinpasbaarheid van de leerling en voorkomt de uitval, zowel tijdens als na het onderwijs.

Een belangrijk document voor deze samenwerking is het zogenaamde Sofitel-akkoord uit 1987. Het bevat afspraken tussen de overheid en de sociale partners betreffende de scholing en het cursorisch beroepsonderwijs in het kader van de arbeidsvoorziening. Dit akkoord zegt in feite dat alle partijen die zich met de scholing van werkzoekenden bezighouden, hun beleid en uitvoering goed op elkaar zullen afstemmen, zonder elkaar in hun werk te belemmeren, opdat die werkzoekenden een scholingsaanbod kan worden geboden dat hun een steviger positie op de arbeidsmarkt geeft.

Zo mooi als het akkoord bedoeld is, is het niet

uitgevoerd. In plaats van de handen ineem te slaan om de werkzoekenden goed te kunnen helpen, ontspan zich een ambtelijke concurrentiestrijd, aangewakkerd door onderwijs- en arbeidsvoorzieningsbelangen. Helaas heeft de Tweede Kamer die strijd niet de kop ingedrukt, maar haar partijje meegeblazen.

Wat is er gebeurd? Kort nadat het Sofitelakkoord was gesloten, verschenen de eerste nota's betreffende de Wet Cursorisch Beroepsonderwijs (WCBO) met wijzigingen op de Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie (IKVE). Uiteindelijk verschenen er wetsontwerpen waarin de gehele samenwerking minutieus werd geregeld. De WCBO behandelde het leerlingwezen, het deeltijds middelbaar beroepsonderwijs en de specifieke scholing en de IKVE behandelde de planningsprocedures daarvan.

De discussie spitste zich voornamelijk toe op de specifieke scholing. Hiermee wordt bedoeld een schakering van uiteenlopende opleidingen, meestal gericht op directe arbeidsinpassing van werkzoekenden, dus de scholing voor werkzoekenden waarover het hier gaat. Voor deze scholing werd een planprocedure voorgesteld, waarbij het gehele land overdekt werd met zogenaamde REO's (Regionaal Educatief Overleg), die de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening (RBA) volgens nauwkeurige richtlijnen zouden moeten inschakelen bij de uitvoering van scholing voor werkzoekenden. Het doel van deze procedure was zoveel mogelijk van deze scholing te doen uitvoeren in reguliere onderwijsvoorzieningen.

Omdat de Tweede Kamer tamelijk kritisch reageerde op de genoemde wetsontwerpen werden deze alsnog voorgelegd aan de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingstrajecten, de toenmalige commissie-Hirsch-Ballin, die het kabinet adviseerde tot een vergaande vorm van vereenvoudiging van met name de planprocedure. Dit advies werd grotendeels overgenomen. Aanvankelijk betekende dit dat de RBA's veel flexibeler zouden kunnen omspringen met scholingsprojecten dan het kabinet (in het bijzonder Onderwijs en Wetenschappen) aanvankelijk van plan was. Immers, in het ontwerp-*IKVE* vervielen de wettelijke bepalingen met betrekking tot de REO's. Wel werd vermeld dat de RBA's de onderwijsinfrastructuur in de gelegenheid moeten stellen offerte uit te brengen op het gebied van scholing. Door het aannemen van de motie -Van de Camp-Leijne sprak de Tweede Kamer niettemin uit dat er toch iets meer moest worden geregeld. Deze motie vroeg om regionale aanspreekpunten die een makelaarsrol moesten vervullen op het

gebied van de scholing, de Regionale Bureaus Onderwijs (RBO).

Hoewel niet zo bedoeld, kwamen via de RBO's toch weer de bedoelingen van het onderwijsveld naar voren om de scholingsmarkt via het REO te laten regelen. De minister van Onderwijs en Wetenschappen had de SVE-coördinatoren opdracht gegeven ook de totstandkoming van de RBO's te coördineren. Zoals het er nu uitziet, kunnen de RBO's uitgroeien tot instituten die een zware greep hebben op de organisatie van scholing. Het onderwijsveld wil namelijk via de RBO's een groot deel van de regionale scholingsmiddelen van de arbeidsvoorzieningsorganisatie doen toekomen aan de onderwijsinfrastructuur, die aldus haar financiële problemen kan verzachten. Het ziet er na uit dat de arbeidsbureaus via een van bovenaf strak geregeld systeem van openbare aanbesteding onderwijs aan de gewenste financiële middelen kunnen helpen. Het resultaat daarvan zou wel eens verder strekkend kunnen zijn dan ooit met de REO's de bedoeling was.

Er zijn echter nog meer regels opgesteld om ervoor te zorgen dat een zo groot mogelijk deel van het regionale scholingsgeld van de arbeidsbureaus naar onderwijsinstellingen gaat. Arbeidsvoorzieningswet en de ontwerpen van WCBO en Kaderwet Volwasseneneducatie (KVE) regelen namelijk tezamen dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie zo weinig mogelijk zelf de scholing zal gaan uitvoeren. Een belangrijke consequentie hiervan is dat deze organisatie over vier jaar niet op structurele basis scholingsinstituten mag financieren. Dit heeft onder meer tot gevolg dat:

- a. de subsidieregeling voor de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopleiding (CBB) komt te vervallen. De CBB's zijn instituten, in beheer van gemeenten, die succesvolle schakelcursussen verzorgen voor zwakke categorieën als allochtonen en langdurig werklozen, richting arbeidsmarkt of scholing;
- b. in 1994 de Vrouwenvak scholen, eveneens gefinancierd door de arbeidsvoorzieningsorganisatie, zullen moeten zijn geïntegreerd in de Centra Vakopleiding of het reguliere onderwijs; de Vrouwenvak scholen zijn enkele jaren geleden op initiatief van de Vrouwenbond FNV opgericht met als doel het stimuleren van scholing in vooral de technische beroepen ten behoeve van herintredende vrouwen; ook deze scholen zijn zeer effectief;
- c. over vier jaar de positie van de Centra Vakopleiding zal moeten zijn bepaald. Er zijn drie mogelijkheden: ze gaan naar Onderwijs, ze blij-

ven bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie of ze worden geprivatiseerd. In *Arbeidsvoorziening: op weg naar een effectief beleid* (de 'Hoofdlijnen-notitie') heeft het kabinet zijn standpunt reeds bepaald: ze gaan naar Onderwijs. Zowel dit alternatief, als de privatisering van de Centra Vakopleiding, zal tot gevolg hebben dat ze op termijn zullen verdwijnen. In het eerste alternatief zullen ze als klein instituut wegzakken in het Onderwijs vanwege nogal afwijkende, maar zeer succesvolle, methodieken en cultuur. Het tweede alternatief is onmogelijk omdat scholing voor werkzoekenden, vooral als het om moeilijke arbeidsmarktgroepen gaat, onrendabel zal zijn. Daarmee dreigt een zeer effectief arbeidsmarkt-instrument te verdwijnen.

Vorig jaar is de commissie-Rauwenhoff door het kabinet ingesteld om voorstellen te doen ter verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De aanbevelingen van de commissie-Rauwenhoff hebben betrekking op meer dan alleen de scholing, maar kunnen daarop wel veel invloed hebben. Het kabinet heeft positief op deze voorstellen gereageerd. Volgens het kabinetsstandpunt inzake die aanbevelingen, zullen de gevolgen daarvan zijn dat de bovengenoemde drie door de arbeidsvoorzieningsorganisatie gefinancierde scholingsinstututen opgaan in *community-colleges*: grote regionale scholengemeenschappen die het gehele beroeps-onderwijs en de scholing verenigen.

Korte analyse van de voorstellen

Uit de vorige paragraaf zal de lezer ongetwijfeld de conclusie hebben getrokken dat wij niet erg gelukkig zijn met veel van de genoemde voorstellen. Onzes inziens moeten de maatregelen worden gekoppeld aan de oplossing van de negatieve effecten van het onderwijsbeleid op de arbeidsmarkt. Die problemen zijn kort samengevat de volgende:

- er is een te grote uitval in het onderwijs;
- het bedrijfsleven vraagt onderwijskwalificaties, zowel op het terrein van het LBO als van het MBO, waaraan Onderwijs niet voldoet;
- de arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt met beide problemen geconfronteerd in de uitoefening van haar taken (bestrijden van de werkloosheid en vervullen van vacatures).

Wij menen dat de voorziene regelgeving voor een groot deel het beleid is van een monopolist die in een tijd van een krimpende markt (en dat doet de onderwijsmarkt door de ontgroening van de beroepsbevolking) zoveel mogelijk belendende activi-

teiten naar zich toetrekt. In dat verband merken wij het volgende op:

1. Is er wel behoefte aan een WCB? Neen, er bestaat reeds een Wet op het Leerlingwezen, die zonodig kan worden gewijzigd, er bestaat reeds een SVM-wet die met name het middelbaar beroeps-onderwijs moet versterken en er is een Wet op Contractactiviteiten die scholen voldoende ruimte geeft om, op verzoek van arbeidsbureaus tegen betaling die scholing te leveren waaraan werkzoekenden behoefte hebben. Op de achtergrond speelt wellicht dat het onderwijs- en scholingsbeleid vanuit Onderwijs en Wetenschappen, de pedagogische provincie, moet worden bestuurd. Een dergelijke filosofie is geoorloofd, maar strijdig met het belang van de werkzoekenden.

2. In de discussie spelen de doelstellingen van het scholings- en het onderwijsbeleid voortdurend door elkaar. Die van het onderwijsbeleid zijn ruimer en dat moet zo blijven. Die van het scholingsbeleid zijn arbeidsmarktgericht, zijn complementair aan en corrigerend op onderwijs, omdat de cursisten binnen het onderwijs onvoldoende aan hun trekken kwamen, en ze moeten de arbeidsinpassing ondersteunen. Beide doelstellingen mogen niet worden verward.

3. Scholingsbeleid is individueel gericht, en wel op individuele kennis-achterstand van werkzoekenden. Wil een dergelijke scholing effectief zijn en voldoende kwalitatief - dat wil zeggen in staat om te voldoen aan de bemiddelingseisen (duurzame inpassing op de arbeidsmarkt) - dan is ze relatief kostbaar: twintig- tot dertigduizend gulden per jaar per cursist.

4. Het is voortreffelijk als de onderwijsinstellingen zich regionaal organiseren om op de scholingsmarkt gecoördineerd te kunnen optreden. Die markt betekent voor die instellingen echter een nevenactiviteit. Het onderwijs moet leerlingen afleveren die weerbaar zijn in de maatschappij en niet alleen op de arbeidsmarkt. Scholing - en dat is scholing gericht op de arbeidsmarkt - kan uiteraard ook door scholen worden verzorgd, maar dan op contractbasis, volgens de wensen van de opdrachtgever (een cursist, een bedrijf of het arbeidsbureau). Het kan worden toegejuicht als scholen daarvoor een soort van RBO oprichten. Maar omring dit niet met regels. Scholen en arbeidsbureaus zijn wijs genoeg, dat is meermalen gebleken, om zelfstandig vormen van samenwerking te regelen.

5. Hierboven schreven wij dat scholing ten dienste moet staan van de arbeidsinpassing. Het Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening (RBA) moet daarom de ruimte hebben een eigen scholingsbeleid te

ontwikkelen met eigen instrumenten. Je ziet dat ook in andere landen en in ons land bij de uitzendbureaus die, gezien de problematisch wordende doelgroepen, scholingsbehoeften signaleren en daarom zelfs vaak overgaan tot het ontwikkelen van scholingsprogramma's in eigen beheer.

6. *Community-colleges*, die het gehele beroepsonderwijs en de scholing in zich verenigen, lijken interessant. Of ze effectief zullen werken, is echter zeer de vraag. Sinds wanneer is *big beautiful* en wie vangt de uitval van deze *colleges* op, of kennen zij geen uitval? Belangrijker bezwaren tegen deze *colleges* zijn echter de volgende:

- De *colleges* moeten een duplicaat zijn van de *colleges* in de vs. De effecten daarvan zijn echter niet bestudeerd en helemaal niet voor de Nederlandse situatie. De Amerikaanse *colleges* blijken helemaal niet zo'n succes te zijn als in Nederland vaak wordt verondersteld.

- De *colleges* integreren in de vs het onderwijs op mbo- en hbo-niveau. In Nederland moeten ze het mbo integreren met het bbo en de scholingsvoorzieningen van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Voor het lbo is geen plaats, dat gaat op in de basisvorming van het beroepsvormend onderwijs (bvo). En dan te bedenken dat de genoemde scholingsvoorzieningen, waarvan de omvang veel kleiner is dan die van het mbo, veelal niet verder opleidt dan tot (delen van) het niveau primair leerlingwezen.

Conclusies

De komende jaren zal de situatie op de arbeidsmarkt problematisch blijven. Enerzijds blijft het aantal langdurig werklozen, met een relatief groot aantal allochtonen, hoog, anderzijds blijft er een grote vraag bestaan naar gekwalificeerde arbeidskrachten vanaf lbo-niveau. Hoewel er beleid wordt ontwikkeld om de voortijdige uitval uit het onderwijs te verminderen, zal deze door het opgaan van het lbo in de basisvorming blijven stijgen.

De consequenties daarvan zijn dat er de komende jaren een groot beroep zal worden gedaan op om-, her- en bijscholing van werkzoekenden. Daar een groot deel van de werkzoekenden nauwelijks een beroepsopleiding heeft genoten, zal deze scholing in het bijzonder betrekking hebben op het lbo-niveau tot en met het niveau van het primair leerlingwezen. Deze scholing zal veelal maatwerk moeten zijn, een activiteit waarmee de arbeidsvoorzieningsorganisatie met haar Centra Vakopleiding, Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopleiding en Vrouwen-vakscholen veel ervaring heeft opgedaan.

Omdat de arbeidsvoorzieningsorganisatie dit jaar onder een tripartie bestuur van werkgevers, werknemers en overheid is komen te staan, zijn alle voorwaarden aanwezig om in een gezamenlijke tripartite verantwoordelijkheid de scholingsproblemen met succes te lijf te gaan.

Helaas zijn er in de beleidsvoering op het terrein van onderwijs en scholing een aantal processen in gang gezet die een effectief scholingsbeleid zullen belemmeren:

- het opheffen van het lbo werkt arbeidsmarktcontrair. Immers, grote aantallen leerlingen zullen in de basisvorming onvoldoende bagage krijgen om een baan te vinden, terwijl de vraag naar lbo-ers groot is;

- de ophanden zijnde onderwijswetgeving op het terrein van de volwasseneneducatie werkt eveneens arbeidsmarktcontrair. Daar waar de arbeidsvoorzieningsorganisatie vraagt om scholingsmaatwerk, moet je die organisatie niet belemmeren met allerlei procedures om meer gebruik te maken van onderwijsvoorzieningen. Deze organisatie is voldoende bij machte om zelf die scholings- en onderwijsinstituten in te schakelen die effectief kunnen zijn voor de werkzoekenden;

- het is onbegrijpelijk dat door die wetgeving de meest effectieve scholingsinstituten (Centra Vakopleiding, cbb's en Vrouwenvakscholen) ter discussie komen te staan. In plaats van deze succesvolle instituten te koesteren, wordt over vier jaar hun voortbestaan bedreigt;

- ook de *community-colleges*, bestaande uit mbo, streekscholen en de hierboven genoemde scholingsinstituten, zijn arbeidsmarktcontrair. Deze zullen zich immers voornamelijk specialiseren op het mbo, terwijl de arbeidsmarkt ook om veel lbo vraagt. Veel werkzoekenden zullen zelfs slechts geholpen kunnen worden aan een permanente arbeidsplaats door hun 'dat ene kunstje' aan te leren.

De oplossing van het scholingsvraagstuk zal nu duidelijk zijn. Er moet voor worden gezorgd dat werkgevers, werknemers en overheid in de arbeidsvoorzieningsorganisatie onder gezamenlijke verantwoordelijkheid de scholingsproblemen aanpakken. Een dergelijke aanpak zal marktconform moeten zijn: maak die scholingsprogramma's die leiden tot arbeidsinpassing, zoveel mogelijk los van bureaucratiese regels. Het politieke onderwijsbeleid moet er daarnaast voor zorgen dat het lbo niet verloren gaat in de basisvorming.

B O E K E N

Uit de slagschaduw
van het socialisme

Piet de Rooy bespreekt:

Ross Mc Kibbin, *The Ideologies of Class. Social Relations in Britain 1880-1950*, Oxford: Clarendon Press, 1990, 308 pp., £35, ISBN 0-19-822160-6

Waarom is de geschiedschrijving van de arbeidersbeweging in Nederland altijd zo saai? Waarom legt men een boek over dit onderwerp nooit met tekenen van hartelijke afkeuring of diepe zuchten van tevredenheid opzij? Eén van de oorzaken is wellicht dat reeds vroeg in de Nederlandse sociaal-democratie de ernstige misvatting werd gekoesterd dat het socialisme bovenal de bevordering was van het algemeen belang. Waarschijnlijk is dat de erfenis van het zogenaamde 'wetenschappelijk socialisme', waarin sociale wetenschappen en socialisme nogal werden verward. Dit leidde tot de opvatting dat 'de arbeidersbeweging' eigenlijk altijd gelijk had. Daar kwamen immers de beste wethouders uit voort, daar vonden de meest spirituele debatten plaats en daar waren dan ook de meest interessante kunstenaars en intellectuelen te vinden. Het gevolg hiervan was het ontbreken van enige scepsis of andersoortige distantie ten opzichte van het officiële zelfbeeld, zodat de geschiedschrijving veelal niet veel verder kwam dan het samenstellen van een overmatig gedetailleerde genealogie (inclusief passages over onechte kinderen en erg veel familievetes). Het komt er kort gezegd op neer dat eigenlijk slechts de vragen worden herhaald, waar de beweging zich in de loop der tijden het hoofd over heeft gebroken. Het meest ver-

rassende is bovendien, dat in grote lijnen de uitkomst van alle vroegere debatten wordt onderschreven. Er worden dus noch nieuwe vragen gesteld, noch nieuwe antwoorden gegeven. Het blijft allemaal suffe partijgeschiedenis en ontstijgt zelden de sfeer van het gedenkboek.

Autonome arbeiderscultuur

Deze lange inleiding moet dienen als rechtvaardiging voor een enthousiaste bespreking van de recente verschijning van een bundel essays van de Engelse historicus Ross Mc Kibbin. Deze had reeds in 1984 enige opwinding veroorzaakt met zijn artikel 'Why was there no Marxism in Great Britain?'. Het marxisme kwam natuurlijk wel voor in Groot Brittannië, maar de aanhang ervan bleef beperkt tot de *chattering classes* (salonrevolutionairen), terwijl de arbeidersklasse in dat land toch welhaast bij uitstek de historische taak op de schouders was gelegd om een en ander te omhelzen. Het antwoord van Mc Kibbin kwam er in grote trekken op neer, dat de Engelse arbeidersbeweging aan het einde van de negentiende eeuw een grote autonomie werd toegestaan in de bestaande instituties en structuren en dat zij belang had bij het handhaven van vrijhandel en een sterke scheiding van 'markt' en 'politiek'. De verklaring werd door hem dus niet gezocht in het apathische of gezagsgetrouwe (*deferential*) karakter van de arbeidersklasse. Integendeel, deze had juist zo'n eigen, sterke cultuur van vrijwillige associaties, onafhankelijke verenigingen, gebruiken en traditionele gewoonten (die noch revolutionair, noch burgerlijk waren), dat er nauwelijks ruimte was voor de vestiging van een socialistische

INHOUD

Ross Mc Kibbin
Arbeidsparticipatie
Tanzania
Archief vrouwenbeweging

B O E K E N

cultuur (zoals in Duitsland). Zoals, omgekeerd, de *upper middle class* noch aanstuurde op een politiek van sterke repressie, noch een daaraan gekoppeld paternalisme ontwikkelde (wat, opnieuw, in Duitsland wel zo was). Deze klasse zag haar gezag als werkgever wel uitgehold, ten voordele van de vakbeweging, maar berustte daarin voor zover eigen comfort en status niet ernstig werden bedreigd. Zo leefden beide klassen min of meer tevreden naast elkaar: 'Voor de groei van een marxistische partij in dit land zouden werkgevers nodig zijn geweest die zich hadden gedragen op een wijze die de meesten niet wilden, noch konden opbrengen. Het resultaat was een sterk samenhangende, maar slecht geïntegreerde natie...'

Dit artikel, waaraan deze korte samenvatting nauwelijks recht kan doen, opent de bundel. Daarna volgen een aantal essays die het functioneren en de betekenis van de arbeiderscultuur tot onderwerp hebben, zowel in de manier waarop deze beleefd werd als in de manier waarop deze door (min of meer welwillende) buitenstaanders werd beschreven. Zo volgen er onder meer een prachtige beschouwing over de betekenis van het wedden in arbeiderskringen (en de intellectuele kwaliteiten die dit vergde), een zeer inspirerende analyse van de sociografische literatuur over klasse en armoede rond de eeuwwisseling (met en passant een fraaie kritiek op het concept van 'de cultuur van de armoede' van Oscar Lewis) en een vernietigende aanval op de bestaande literatuur over de sociale effecten van werkloosheid in de jaren dertig (met name de beroemde Marienthal-studie). Ten slotte is er een uitvoerig essay

over het opmerkelijke succes van de *Conservative Party* in het Interbellum, waarin de discussie uit het openingsstuk weer wordt opgenomen.

Mc Kibbin verklaart dit succes uit twee nauw met elkaar verbonden factoren. De conservatieven voerden ten eerste een economische politiek, die consequent gericht was op deflatie. Wie hier in 'objectieve' zin voordeel bij had, is moeilijk uit te maken. Interessanter is dat deze politiek gericht was op de *middle class*, de gezinshoofden die vijfhonderd of, mooier nog, duizend pond verdienden. De prettige kanten van dit beleid voor deze klasse waren: stabiele inkomens, gestaag dalende prijzen, zeer lage werkloosheid in de betere beroepen en absoluut veilige banktegoeden. Op zichzelf is deze verklaring niet voldoende, omdat de direct belanghebbenden te klein in aantal waren om zo'n sterke electorale positie op te bouwen.

Daarom wordt als tweede factor gewezen op het feit, dat deze politiek gehuld werd in een ideologie die niet zozeer gericht was tegen de arbeidersklasse als zodanig, maar tegen de georganiseerde arbeidersbeweging. Met veel succes werd een beeld gecreëerd van een hebzuchtige, agressieve vakbeweging die de staat tot grote uitgaven wilde dwingen, welke alleen door omvangrijke leningen waren op te brengen. Dat zou leiden tot een onvoorzichtig financieel beleid, terwijl de arbeiders het meerdere inkomen slechts verkwisten. Daarmee waren de conservatieven in staat niet alleen grote delen van de *middle class* te binden (waarbij ze het geluk hadden dat mensen als Asquith en Lloyd George de *Liberal Party* juist niet wensten te legitimeren als

een belangenpartij voor de middenklassen), maar ook grote delen van de niet-georganiseerde arbeiders en meer in het algemeen eenieder die tegen klaplopers was. En zo vormden de conservatieven een partij van het gezonde verstand, met de kracht van 'conventional wisdom' achter zich. Het werd 'the party of the public', dat wil zeggen de partij van het behoud van een sociale orde die voor een grote meerderheid in grote lijnen acceptabel was.

Een interessant terzijde is, dat juist hierdoor de *appeasement*-politiek ook beter begrepen kan worden: een oorlog zou niet alleen nopen tot het opgeven van een deflatie-politiek, maar ook tot een serieuze aanvaarding van de arbeidersorganisaties. Met het uitbreken van de oorlog in 1939 stortte deze politieke conceptie dan ook in. (Al in 1941/1942 tekende zich de te verwachten overwinning van *Labour* in 1945 af.)

Het is een prikkelende stelling, evenals nog zovele anderen in deze bundel. In een conclusie van acht pagina's zet Mc Kibbin ze voor de polemisch-gestemde lezer nog even op een rij. Op al zijn stellingen is het nodige commentaar te leveren, zij het wat mij betreft vooral van het type: meer! De meest opvallende lacune is bij voorbeeld dat enerzijds met recht beweerd wordt dat de arbeiderscultuur in hoge mate verbonden is met de structuur van de arbeidsmarkt, de organisatievormen en gezagsrelaties op de werkplaats, maar dat daar anderzijds nauwelijks op wordt ingegaan, laat staan dat we veel te weten komen over de veranderingen daarin. De verdienste van het boek is echter van aanzienlijk meer belang. Die is vooral gelegen in de visie op de arbeidersbeweging.

B O E K E N

Fundamenteel onbegrip

Tijdgenoten en historici zijn veel te veel geneigd geweest 'de opkomst van de arbeidersklasse' te zien als een strijd tegen werkgevers en de staat, waaruit de arbeidende klassen slechts als winnaars of verliezers te voorschijn konden komen. Dat leverde dan verhalen op waarin een vastberaden voorhoede door een apathische (c.q. confessionele) achterban werd verhinderd de volle winst binnen te halen. De spiegelbeeldige variant daarop was dat listige werkgevers, in samenwerking met een berekenende 'staat', voortdurend net flexibel genoeg waren om de overhand te houden. Daar is natuurlijk van alles voor te zeggen, maar het beeld is te eendimensionaal. Een dergelijke benadering laat bij voorbeeld zeer weinig ruimte voor een genuanceerde afweging van het optreden van de staat (die in een relatieve autonomie opereerde). Opvallend is ook de overmaat aan studies die zich van begin tot eind beperken tot een analyse van standpunten en krachtsverhoudingen binnen de rode familie en de buitenwereld veelal impliciet afdoen als een soort reactionair behang.

Daarnaast, en dat is een tweede bezwaar tegen een dergelijke benadering, leidt zo'n eendimensionaal beeld nauwelijks tot meer begrip voor de afwegingen die arbeiders indertijd moesten maken. Want natuurlijk sloot de 'moderne' beweging aan bij lange tradities en patronen, maar voor een deel was zij daar ook tegen gericht. Zo was 'politiek' iets dat plaatsvond op allerlei niveaus, in verenigingen, op straat, op het werk, iets dat in het algemeen direct en concreet was. De beweging vergde een overgang naar uitstel van actie, naar het 'onthouden' van opvattingen, naar abstracte begrippen, naar inzicht in trage processen en gebeurtenissen die ver weg plaatsvonden. Voor een deel ligt daar bij voorbeeld de verklaring voor het fundamentele onbegrip tussen werklozen en sociaal-democratie in de jaren dertig. Voor de werklozen was 'politiek' vooral een manier om een houding te vinden tegenover arbeidsbeurs en stempellokaal, gesprekken op straat, verzet tegen de politie (tot en met het Jordaanoproer), enzovoort. De sociaal-democraten wezen dit alles eigenlijk af, onderkenden het

zelfs niet als een vorm van politiek bedrijven. Ze verwachtten dat werklozen gedisciplineerd opkwamen voor door de beweging georganiseerde protestoptochten, om vervolgens braaf naar huis te gaan en te wachten tot Albarda het Plan van de Arbeid erdoor had gekregen. Het feit dat de werklozen toch een wat ander gedrag vertoonden, leidde ertoe dat de sociaal-democraten zich mengden in het koor dat zo clichématig klaagde over demoralisatie en apathie.

Met deze bundel heeft Mc Kibbin een verfrissende en inspirerende impuls gegeven aan de sociale geschiedenis, die niet langer gevangen hoeft te zitten in langgekoesterde noties als 'eigenlijke' geschiedenis of 'vals bewustzijn', waarin de arbeidersbeweging genuanceerder en duidelijker wordt beschreven in een meerdimensionaal krachtenveld en waarin de arbeiders niet langer goeddeels schuilgaan in de slagschaduw van het socialisme.

PIET DE ROOY

is hoogleraar nieuwste geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam.



Werk in betere banen

Pieter Boot bespreekt:
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, WRR rapport 38, Den Haag: SDU, 1991

Enkele maanden geleden bracht de Wetenschappelijke Raad voor

het Regeringsbeleid een rapport uit over arbeidsparticipatie, waarover al veel is gesproken. Dit rapport, *Een werkend perspectief*, weerspiegelt veel van de nieuwe accenten in de benadering van de arbeidsmarkt. Werkloosheidsbestrijding staat niet langer alleen voorop, maar is ingebed in een bredere doelstelling: vergroting van de arbeidsparticipatie.

Het belang van arbeidsparticipatie

Arbeidsparticipatie is een belangrijk aandachtspunt voor het Nederlandse sociaal-economische stelsel. Juist de – in de woorden van de WRR- huidige 'structurele tendenties' (herstructurering van de economie, individualisering, arrangementen van een verzorgingsstaat die nauwelijks op activering zijn toegesneden) zijn ver-

B O E K E N

antwoordelijk voor een situatie waarin werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en arbeidsschaarste in grote mate naast elkaar voorkomen.

In het advies staat de vraag centraal hoe de verzorgingsstaat zo kan worden ingericht dat zijn arrangementen actief burgerschap en actieve participatie stimuleren in plaats van afremmen. Achterliggende gedachte is tevens dat een hoge arbeidsparticipatie in belangrijke mate bijdraagt aan een democratische samenleving van mondige burgers.

Groei van de arbeidsparticipatie is niet alleen opportuun, maar ook mogelijk, zo stelt de Raad. Van de vrouwen die geen betaalde arbeid verrichten, heeft ongeveer de helft belangstelling voor een werkkring buitenshuis. Bijna een derde van de ouderen die met werken moet stoppen, ervaart dat als onwenselijk. Ook van de 65-plussers zou een aanzienlijk deel graag op de één of andere wijze doorwerken. Er is dus nog een groot potentieel aanbod, zodat geen angst hoeft te bestaan dat degenen die geen betaalde werkring ambiëren (en ook geen uitkering krijgen) daartoe gedwongen zouden worden.

Het Cultureel Planbureau heeft momenteel geen officiële arbeidsaanbod-prognose voor de langere termijn beschikbaar. De WRR heeft daarom een eigen projectie gemaakt. Groei van het arbeidsaanbod in de jaren negentig met 750.000 personen is mogelijk. Dat kan de uitkomst zijn van een proces waarbij arbeidsparticipatie van vrouwen met 1,5 procent per jaar stijgt, de participatie van mannen tot 55 jaar niet verandert en die van mannen van 55-64 jaar weer terugkomt op het ni-

veau van 1982. Aldus zou in de jaren ne-gentig met een werkgelegenheids-groei van 1,1 procent per jaar (gemeten in personen) rekening worden gehouden, die vrijwel geheel is te localiseren in tertiaire en kwartaire diensten (exclusief de overheid in enge zin). Dit is een groei van circa 800.000 personen, die vrijwel overeenkomt met het extra aanbod van 750.000. Deze getallen zijn overigens meer te zien als indicaties van mogelijkheden dan als feitelijke prognoses.

Niet alleen het bestrijden van (geregistreerde) werkloosheid is van belang, maar ook het tegengaan van arbeidsongeschiktheid, het bevorderen van de participatie van ouderen en het bestrijden van de verborgen werkloosheid. Als gevolg van arbeidsongeschiktheid en verborgen werkloosheid heeft de huidige participatie een zodanig niveau, dat het gevaar van vergroting van die participatie 'voorbij het optimum', voorsnog ver weg lijkt. Dit blijkt temeer uit het grote aantal werkzoekende vrouwen. Het is niet zo dat een (kleine) groep mensen steeds langer wil werken, maar steeds meer mensen wensen deel te nemen aan betaalde arbeid. Vergroting – meer mensen aan het werk – en optimalisering vallen voorsnog samen.

Een beleid als in het WRR-rapport voorgestaan zou de in het verleden ingezette negatieve kringloop (hoge belastingen en premies leiden tot hoge loonkosten, noodzaken tot hoge arbeidsproductiviteit, beïnvloeden werkgelegenheid nadelig, meer mensen kunnen niet aan de eisen voldoen, premies worden hoger etc.) omzetten in een positieve.

Waardering

Om verschillende redenen is het advies van de WRR belangrijk en nuttig. Arbeidsparticipatie is van essentieel belang voor zowel de sociaal-economische ontwikkeling van ons land, als de sociale structuren in de maatschappij; zij is één van de bindende elementen van maatschappelijke integratie. Het vraagstuk van de arbeidsparticipatie is, in vergelijking met de situatie van enkele jaren geleden, ook complexer geworden. Algemene benaderingen hebben plaats gemaakt voor een grotere aandacht voor 'maatwerk' in het beleid. Nadat een groot aantal jaren de hoge, langdurige werkloosheid centraal stond, eisen nu ook de problematiek van hardnekkige, moeilijk vervulbare vacatures en die van de arbeidsongeschiktheid de aandacht op. Voor de toekomst, wanneer de ontgroening nog sterker zal doorzetten, zal het arbeidsmarkt-vraagstuk nog verder in belang toenemen.

De aanpak van de WRR is in veel gevallen goed: degelijk, op de lange termijn gericht, maar toch ook weer zo nauw verbonden met de beleidsdiscussies dat je er moeilijk omheen kunt.

Is de participatie het probleem?

De eerste vraag die bij lezing van het rapport onwillekeurig bij me opkomt, is waarom de arbeidsparticipatie toch zo nodig met extra maatregelen omhoog gebracht moet worden. Waarom verder omhoog en waarom met extra maatregelen?

Het eerste deel van de vraag lijkt eenvoudig te beantwoorden: de verhouding tussen actieven en niet-actieven dreigt op termijn te ongunstig te worden, zodat steeds minder werkenden via een steeds

B O E K E N

hogere arbeidsproductiviteit het inkomen voor de overigen moeten verdienen. Dit is precies de vicieuze cirkel die de WRR wil doorbreken. Het is ook het belangrijkste criterium in de koppelingsdiscussie. In elk geval staan we voor een dilemma: de participatie moet dringender omhoog indien aan de koppeling wordt vastgehouden, maar dat is dan des te moeilijker te realiseren.

Toch is de redenering niet geheel sluitend. Indien de werkgelegenheid in de kwartaire sector uitgebreid zou worden, is dat evenzeer een kostenpost die via een omslagstelsel uiteindelijk door de marktsector opgebracht moet worden. De producten van het werk in de kwartaire sector vormen natuurlijk evenzeer een draagvlak voor welvaart als die van de marktsector, en de lonen in deze sector brengen weer belastingen en premies op. Maar toch. Of uitkeringsgerechtigden nu vrijwilligerswerk verrichten, of dat dit werk geprofessionaliseerd in de kwartaire sector gebeurt: er is veel verschil, maar – zeker als het om additionele en tijdelijke banen gaat – soms is het ook betrekkelijk. Voor de getalmatige arbeidsparticipatie is het echter een wereld van verschil. Waarom in alle gevallen de ene situatie zoveel meer nastrevenswaardig is dan de andere, is me niet duidelijk. Anders zou het worden indien de doelstelling zou zijn de participatie in de marktsector te vergroten; economisch is dat doel meer valide. Evenzeer kan men zich inzetten voor een goede dienstverlening in de kwartaire sector, maar dat staat in principe los van de participatie. Ook is het anders indien de doelstelling zou zijn om het aantal niet-actieven met een inkomen te vermin-

deren. Dan snijdt het mes aan twee kanten. Dit is echter het volumebeleid zoals dat sinds jaar en dag, met meer of minder succes, wordt gevoerd in de sociale zekerheid. Wel behoort in zo'n beleid aandacht aan de VUT gegeven te worden, zoals de WRR terecht opmerkt.

Wellicht is 'vergroting van participatie' weliswaar een nuttige kapstok, maar in feite een te algemeen geformuleerde doelstelling. De doelen zijn concreter: oudere werknemers moeten langer kunnen blijven werken indien zij dat wensen, de instroom van arbeidsongeschikten moet worden ingedamd en, evenals dat bij werkloosheid het geval is, moet worden getracht meer gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk te helpen.

Tweede deel van de vraag is waarom de arbeidsparticipatie *versneld* zou moeten stijgen. Zij stijgt al zo snel. Vaak antwoordt men hierop door te zeggen dat de participatie in personen gemeten weliswaar snel stijgt, maar in arbeidsjaren gemeten veel minder. Dat is niet overtuigend. Volgens dezelfde redenering zou men kunnen zeggen dat een arbeidsjaar nu veel korter is dan vijftig jaar geleden, zodat de participatie in constante arbeidsjaren slechts daalt. Gelukkig maar, daarom is ooit bijvoorbeeld de achturige werkdag ingevoerd.

Dit alles neemt niet weg dat een beleid gericht op het openen van mensen in het arbeidsproces en op het tegengaan van voortijdige slijtage van degenen die reeds lang werkzaam zijn, uiterst zinvol is. Dat kan op een zorgvuldige manier, en zonder dat arbeidsparticipatie tot hoogste doel wordt verheven. Hier past

ook een opmerking over de plaats van arbeid in onze maatschappij. De WRR dicht daar veel moois aan toe. Arbeid zou niet alleen in economisch, maar ook in sociaal opzicht wenselijk zijn en arbeid zou een sociaal-integratief bindmiddel bij uitstek vormen. In veel gevallen is dat ook zo, maar daaraan moet toch wel iets worden toegevoegd. Niet iedereen heeft een goede opleiding voltooid en niet iedereen verricht arbeid waarin hij of zij zich kan ontplooiën. Het aandeel van de mensen dat aangeeft 'eenvoudige werkzaamheden' te verrichten is de afgelopen vijf jaar tot 38 procent gestegen en het aandeel van de mensen dat werkt in ongunstige of gevaarlijke arbeidsomstandigheden wordt er niet kleiner op'. Door hoge werkdruk en de invoering van nieuwe technologieën op een wijze waarbij niet met sociale aspecten rekening is gehouden, kan arbeid zijn sociaal-integratieve functie heel goed weer verliezen. Wil arbeidsparticipatie een maatschappelijk zinvolle beleidsdoelstelling zijn, dan dient op z'n minst te zijn voldaan aan de eis dat die arbeid 'van adequate kwaliteit' is. Ik vind niet dat van elke werkgever verwacht kan worden dat hij arbeid ziet als middel tot sociale ontplooiing. Deze verwachting is echter wel op haar plaats wanneer sprake is van een maatschappelijke doelstelling.

Ook maakt de WRR zich wat gemakkelijk af van de interactie tussen betaald en onbetaald werk. Of de maatschappij er per saldo gelukkiger van wordt indien de arbeidsparticipatie van vrouwen nog sneller zou stijgen dan nu het geval is, terwijl de herverdeling van taken in de huishoudens even traag blijft voortsukkelen als tegenwoordig, valt te bezien. Zo-

B O E K E N

veel beter waren de vrouwen in de voormalige DDR nu ook niet af dan de Nederlandse. Bij een iets geleidelijker ontwikkeling die samengaat met het besef dat herverdeling van huishoudelijke taken vanzelfsprekend is, zou er meer gewonnen zijn. En zoiets laat zich niet forceren door inkomens- of fiscaal beleid.

Worden de goede voorstellen gedaan?

En dan de middelen. De discussie rond het WRR-rapport heeft zich sterk gericht op het voorstel inzake de verlaging van het minimumloon. Ten onrechte. Er staat in het rapport een groot aantal nuttige adviezen en ideeën. Soms worden die al enige tijd in beleid omgezet, soms gaan ze duidelijk verder dan de huidige praktijk of intenties. Ik zal een voorbeeld geven van een ten onrechte verwaarloosd deel van het advies, te weten dat over het arbeidsmarktbeleid en de wederkerende scholing.

De WRR treedt in het krijt tegen de banenpools. De (goedkopere) werkervaringsplaatsen verdienen zijns inziens de voorkeur. Het is goed dat dit eens gezegd wordt. Te gemakkelijk wordt het vullen van het aantal arbeidsplaatsen in banenpools als zelfstandig doel gezien. Immers, op lokaal niveau is de banenpool een aantrekkelijke voorziening. Het grootste deel van de kosten wordt door het werkloosheidsfonds gedragen, en men kan langdurig werklozen een meerjarige baan bieden. Maatschappelijk is het een relatief dure vorm van beleid: mensen krijgen arbeidsplaatsen die ongeveer f 32.500,- per jaar kosten (waarvan zo'n f 17.500,- bestaat uit uitkeringsgelden, en de overige f 15.000,- uit organisatiekosten). Niet ondenkbaar is

dat hun kansen op doorstroming naar regulier werk eerder kleiner dan groter worden. Indien er behoefte is aan extra plaatsen in de kwartaire sector, zoals conciërges, moeten we dat gewoon zeggen en het niet benoemen als arbeidsmarktbeleid. De tijdelijke werkervaringsplaatsen zijn dan beter en goedkoper. Ook deze zijn uiteraard alleen zinvol als zorgvuldige ondersteuning van het bemiddelingsproces van arbeidsbureaus, en geen doel op zichzelf. Scholing is vaak nog zinvoller.

Ook de aanbevelingen over wederkerende scholing zijn nuttig. De WRR wil, in navolging van de commissie-Rauwenhoff, dat er echte 'scholingsmarkten' komen, waarin scholen meer mogelijkheden krijgen een goed produkt te leveren op de educatieve markt — zonder belemmerende regels uit Zoetermeer. Ook dient er meer nagedacht te worden over manieren om volwassenen te stimuleren scholing te volgen.

Bij de opbouw van een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs acht de Raad drie onderdelen noodzakelijk:

1. Recht op een minimale startkwalificatie van werkenden (dat wil zeggen een kwalificatie waarmee men aan het werk kan of blijft, maar die ook een basis biedt voor het volgen van verdere scholing). Op den duur zou volgens de WRR gestreefd moeten worden naar een levenslang opeisbaar recht op het behalen van een minimale startkwalificatie. Dit heeft de commissie-Rauwenhoff eveneens geadviseerd, maar het kabinet heeft grote moeite daar middelen voor te vinden. Het is jammer dat ook minister Ritzen meer aandacht besteedt aan bij voor-

beeld het hoger onderwijs, dan aan het werkelijk scheppen van kansen voor volwassen laagopgeleiden. De CDA-er De Vries lijkt meer in zo'n startkwalificatie te geloven dan de sociaal-democraat Ritzen. Ik vind dat de omgekeerde wereld.

2. Werklozen en herintreedsters (ook boven het niveau van de startkwalificatie) moeten mogelijkheden krijgen om cursussen of opleidingen te volgen die uitzicht bieden op werk. In theorie komt dit overeen met de huidige praktijk.

3. Werkenden/zouden op één of meerdere momenten in hun loopbaan, met behoud van loon en/of arbeidsplaats, de arbeid moeten kunnen onderbreken voor om- of bijscholing. De Raad geeft de voorkeur aan het toekennen van individueel opeisbare rechten. De inhoud van het recht is te omschrijven in de desbetreffende CAO's. Er zijn veel praktische bezwaren om momenteel over te gaan tot het toekennen van 'leerrechten' aan volwassenen. Interessant is de suggestie van rechten die in de betreffende CAO's omschreven moeten worden, waarbij het wederkerend onderwijs niet unaniem geregeld hoeft te worden. Dit wijst meer op een 'leerrecht' vanuit de bedrijfstak.

Het minimumloon

Dan het minimumloon. De WRR stelt niet voor zomaar het minimumloon met 30 procent te verlagen, zoals soms is gesuggereerd. Hij stelt dat voor de 1990-generatie (dus voor degenen die in dat jaar volwassen werden) een minimumloon kan gaan gelden dat is afgestemd op de minimumbehoefte van een alleenstaande. Dat is 70 procent van de minimumbe-

B O E K E N

hoeft van een gezin. Voor de oudere cohorten kan door bevrozing van het minimumloon op termijn een soortgelijke verlaging worden bewerkstelligd. Door het ontkoppelen van het minimumloon en het sociaal minimum heeft de koopkracht van individuele werknemers niet voor alle generaties te worden aangetast. Door de introductie van een partner toeslag voor die gezinnen waar slechts één minimuminkomen wordt verdiend, is het mogelijk de relatieve welvaartspositie van zowel werkende als uitkeringsgerechtigde minima te handhaven.

Een relatieve verlaging van het minimumloon heeft de afgelopen jaren vruchten afgeworpen. Het was zeker een factor in de uitzonderlijke werkgelegenheidsstoename. Ten dele is dat effect enigszins uitgewerkt – een studie van Van Soest en Kapteyn² maakt aannemelijk dat de verhouding tussen arbeidskosten en produktiviteit rond het minimumniveau nu aanmerkelijk gunstiger ligt dan vóór de verlaging respectievelijk bevrozing. Een verlaging met 10 procent bij een constant sociaal minimum zou volgens recente schattingen voor zo'n honderd- à honderddertigduizend extra banen kunnen zorgen.³ Hierbij is noodzakelijkerwijs uitgegaan van veronderstellingen, bij voorbeeld dat zo'n verlaging doorwerkt in de lagere CAO-schalen en dat er voldoende aanbod is op precies die plaatsen waar de vraag ontstaat. Het is dus een maximum raming. De extra werkgelegenheid zal vooral te-recht komen bij jongeren en laagopgeleide vrouwen.

Toch heb ik een bezwaar tegen het voorstel. Uiteindelijk wordt werkgelegenheid het meest be-

vorderd door een goede werking van de arbeidsmarkt, en daaraan levert dit voorstel geen bijdrage. Voor mensen die tot arbeid in staat zijn, behoort de beloning voor werk hoger te zijn dan het inkomen dat zij krijgen zonder te werken. In het voorstel is dat voor vrij grote groepen niet het geval. Bij een verlaging van het minimumloon met 30 procent zouden, volgens een ruwe raming van Van Soest (zie noot 3), 98.000 gezinnen voor een partnerinkomen in aanmerking komen. In de meeste gevallen gaat het om mensen die nu al werken als alleenverdiener en iets meer dan het huidige minimumloon verdienen. Daarom is het getal hoger dan de veel geciteerde 16.000 werkende kostwinners met één minimumloon in het huishouden. Voor de nieuwe minimumloners zal inkomensvoortgang erg moeilijk worden, omdat eerst de partner toeslag zal verminderen. Zwart bijverdienen wordt dan erg aantrekkelijk. De WRR heeft als oplossing voor het bij uitvoering van het voorstel onstane negatieve verschil tussen werken en niet-werken gesuggereerd dat het sanctiebeleid voor werklozen versterkt moet worden. Daar is – in combinatie met een effectief arbeidsmarktbeleid – veel voor te zeggen, maar het is geen oplossing. Nooit kan een sanctiebeleid of een anderszins 'organisatorisch' overheidsbeleid een goede marktwerking vervangen. Indien werk niet méér loont dan werkloos zijn, en sommigen in die situatie een voorkeur hebben voor niet-werken, is dat niet zozeer hen te verwijten maar degenen die een verkeerd systeem van stimulansen hebben ingevoerd. Sanctiebeleid is nodig, maar in een dergelijke situatie ongelooft-

waardig en ondoeltreffend.

Wanneer de huidige verhouding tussen looninkomen en arbeidsloos inkomen in principe zou verdwijnen, dan is het arbeidsmarktbeleid tot mislukken gedoemd en trachten we omhoogstromende rivieren te ontwerpen. Verlaging van het minimumloon zal dus alleen het beoogde stimulerende effect op de werkgelegenheid hebben bij een tenminste gelijke verlaging van het sociaal minimum. Van zo'n combinatie mag inderdaad een forse werkgelegenheidswinst worden verwacht. Wanneer men een werkelijke prioriteit aan werkgelegenheid wil geven, trekt men deze consequentie.

Tegenwerping van de WRR zal zijn dat een dergelijke toeslag voor vrijwel niemand nodig zal zijn. Daarover valt waarschijnlijk lang te twisten. Ik vind belangrijker dat een inderdaad achterhaald kostwinner-denken vervangen zou worden door iets dat op z'n minst even erg is, waardoor per saldo het functioneren van de arbeidsmarkt nog meer op de proef gesteld zou worden. Het voorstel lijkt ook in tegenspraak met ervaringen die nu in het arbeidsmarktbeleid worden opgedaan: alleenstaanden zijn veel gemakkelijker te motiveren door maatregelen dan kostwinners, omdat ze er relatief sterker in inkomen op voortgaan. Beter is het daarom gedurende enige tijd de afstand tussen sociaal minimum en netto minimumloon wat te laten toenemen, bij voorbeeld door vergroting van het arbeidskostenforfait. Dat is uiteraard precies wat in CAO's al gebeurt.

Bovenstaande doet onvoldoende recht aan de rijke inhoud van het WRR-rapport. Diepgaande analyses over bij voorbeeld ar-

B O E K E N

beidsongeschiktheid, de arbeidsparticipatie van ouderen, over kinderopvang en de rol van belastingen inzake het arbeidsaanbod heb ik niet behandeld. Mede door het adequate register is het rapport tevens een handboek voor werkgelegenheidsbeleid. Uiteindelijk vind ik de sociologische en bestuurlijke analyse daarbij sterker dan de economische.

PIETER BOOT

is econoom en redacteur van de jaarlijks verschijnende Rapportage Arbeidsmarkt

Noten:

1. OSA, *Tendrapport Aanbod van arbeid 1991*, Den Haag 1991
2. A. van Soest en A. Kapteyn, *Minimumlonen, loonkosten en werkgelegenheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
3. 's-Gravenhage: CPB, *Individualisering minimumloon*, notitie 21 mei 1991, A. van Soest, *Arbeidsparticipatie en minimumlonen*, KU Brabant, mei 1991.



Plattelands-coöperaties in Tanzania

Joop Koopman bespreekt:

Oda van Cranenburgh, *The widening gyre, the Tanzanian one-party state and policy towards rural co-operatives*, Delft: Eburon, 1990 (dissertatie R U Leiden, 1990)

Om meer dan één reden is het verheugend een proefschrift onder ogen te krijgen, waarin een poging wordt gedaan de effecten na te gaan van het beleid van een één partij-staat op de economische ontwikkeling van een belangrijke sector, de plattelandscoöperaties. De keuze van het land is interessant. Tanzania heeft in de jaren zestig en zeventig bij de ontwikkelingsdenkers en -doeners uit het Westen altijd een flink streepje voor gehad. Dat had alles te maken met het hoge morele gehalte van de eerste president van het land: Julius Nyerere. Een politiek-wetenschappelijke benadering van de verbanden tussen een-partijstaat, markt- dan wel planeconomie en economische ontwikkeling, biedt wellicht enige nieuwe gezichtspunten voor de bestrijding van het fiasco

van het ontwikkelingsbeleid ten opzichte van het arme Afrika. Noch in Azië, noch in Latijns-Amerika is in de laatste decennia zo weinig economische vooruitgang geboekt als in Afrika. In het sub-Sahara gebied is de laatste dertig jaar zelfs sprake van een toename van de armoede per hoofd van de bevolking. Wel is het zo dat Afrika, meer dan de arme landen op andere continenten, te kampen heeft gehad met droogte en oorlogen, waardoor een beoordeling van de gehanteerde ontwikkelingsmodellen wordt bemoeilijkt.

Een-partijstaat

Het proefschrift van Van Cranenburgh zal ik hier bespreken in samenhang met de ongeveer gelijktijdig verschenen nota-Pronk (*Een wereld van verschil*), om zodoende aanknopingspunten te vinden voor het beleid van ontwikkelingsamenwerking.

Het boek bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt theoretisch aandacht besteed aan de een-partijstaat en de ontwikkeling van staat en partij vanaf de onafhankelijkheid (1961) tot het midden van de jaren tachtig. In het tweede deel wordt de geschiedenis van de plattelandscoö-

peraties beschreven en in het derde deel wordt een beschouwing gewijd aan het beleid jegens die coöperaties en, meer in het algemeen, aan de effectiviteit van het staatsbeleid.

De een-partijstaat is niet alleen door politici in Afrika, maar ook daarbuiten, verdedigd als het juiste antwoord op de immense vragen waarvoor de Afrikaanse staten zich bij hun onafhankelijkheid gesteld zagen. Een belangrijk probleem was de onderontwikkeldeheid van de staat zelf. Een adequaat staatsapparaat met de daarbij behorende instituties ontbrak en er was een schreeuwend gebrek aan geschoold personeel. In de ogen van de Afrikaanse leiders was het de taak van de partij om de staat te versterken. Een volgend probleem betrof de behoefte aan nationale eenheid. Waarmee moest men zich identificeren? De nationale grenzen vielen niet samen met de taalgrenzen en de etnische en religieuze afbakeningen. Een gemeenschappelijke geschiedenis, die in zoveel andere landen zo bepalend is geweest voor het nationale bewustzijn, bestond niet. Opnieuw is het de partij die door haar organisatie en ideologie een cruciale rol had te vervullen bij de identificatie

B O E K E N

met en de trouw aan de nieuwe natie.

Weer een andere uitdaging voor de nieuwe staat werd gevormd door de economische onderontwikkeling. De verantwoordelijkheid van de staat voor de economische ontwikkeling is onomstreden. Economische planning zou de gebreken, verbonden aan het systeem van markteconomie, kunnen opheffen en werd veelal een voorwaarde voor het verkrijgen van buitenlandse hulp. Een sterke overheid was dus onmisbaar. Ten slotte zou de eenpartijstaat voor democratie kunnen zorgen. Van Cranenburgh haalt Nyerere aan, die zich in verscheidene geschriften een vurig aanhanger betoont van deze theorie: '...waar één partij bestaat en waar die partij wordt geïdentificeerd met de natie als geheel, zijn de grondslagen voor democratie steviger dan zij ooit kunnen zijn waar je twee of meer partijen hebt...' (p. 41.) Weinig aandacht wordt besteed aan het aspect van *checks and balances* binnen een democratie. Zowel in West- als in Oost-Afrika bestonden reeds eeuwenlang vast omschreven regels voor de relaties tussen *chiefs*, *elders* en geregerden, waardoor machtsmisbruik door de *chief* tenminste gemitigeerd werd. Terecht merkt Van Cranenburgh op dat men bij verkiezingen weliswaar kan kiezen tussen kandidaten, maar niet tussen programma's. Van Cranenburgh introduceert, in navolging van Hyden, de begrippen 'harde' en 'zachte' staat. De 'harde staat' geeft een indicatie van de mate van formele macht van de staat, de 'zachte staat' geeft de geringe feitelijke invloed van de staat aan.

Zelfredzaamheid

In het derde hoofdstuk beschrijft Van Cranenburgh de evolutie van de staat aan de hand van een aantal belangrijke constitutionele herzieningen. Deze betreffen de invoering van een presidentieel bewind in 1962, van een eenpartijstaat in 1965 (de 'interim constitutie' genaamd) en van een amendement daarop in 1975, waarin werd vastgelegd dat de partij prevaleert boven de organen van de staat. In 1977 kwam de 'permanente constitutie' tot stand, waarbij de partijen van Zanzibar en die van het vasteland in elkaar opgingen. De naam van de nieuwe partij werd *Chama Cha Mapinduzi* (CCM), de revolutionaire volkspartij. In 1982 werd een (socialistische) wet op de grondrechten aangenomen die de macht van de uitvoerende macht diende te beugelen. Deze was in 1988 echter nog niet ingevoerd. Als een rode draad loopt door deze ontwikkeling een toename van de bevoegdheden van de president. Door de sterke uitbreiding van benoemde leden werd de macht van het parlement verder uitgehold. Van Cranenburgh citeert Nyerere in een interview voor de BBC: 'Ik heb voldoende macht op basis van de constitutie om een dictator te zijn.'

De ideologie van de partij, de Tanu, die in 1954 werd gesticht, kreeg vooral vorm in de jaren zestig en werd in hoge mate bepaald door Nyerere. De Tanu-constitutie van 1961 spreekt van een democratische en socialistische regering, maar niet van een socialisme naar Europese snit. 'We hoeven', zegt Nyerere, aldus Van Cranenburgh, 'niet tot socialisme bekeerd te worden en evenmin onderwezen in democratie. Beide zijn geworteld in ons verleden.' De

Arusha-verklaring van 1967 was een mijlpaal in de ontwikkeling van de partij. Daarin werd het principe van *self-reliance* (zelfredzaamheid) geformuleerd. De ontwikkeling zou door het volk tot stand gebracht moeten worden en gebaseerd zijn op lokaal aanwezige hulpbronnen. Buitenlandse hulp zou niet worden afgewezen, maar het volk mocht er niet afhankelijk van worden. Eerst moesten de mensen *self-reliant* worden, daarna zouden de dorpen volgen en ten slotte het hele land. De rurale bevolking werd gestimuleerd zich te vestigen in de Ujamaa dorpen, waardoor de dienstverlening meer kon worden geconcentreerd. In de loop der jaren werden steeds strengere eisen gesteld aan de leiders. Zij mochten in geen enkel opzicht geassocieerd kunnen worden met bezit of kapitalistische praktijken. Een Tanzaniaanse leider mocht niet arrogant, extravagant of onderdrukkend zijn. Van Cranenburgh schrijft dat deze eisen volgens sommigen juist in hoge mate bijdroegen aan een verminderde inspanning en gebrek aan discipline in bedrijven en aan de bureaucratie. De partij raakte steeds verder verwijderd van het aanvankelijke ideaal van een open en nationale beweging.

Coöperaties

In twee daaropvolgende hoofdstukken wordt de ontwikkeling van de plattenlandscööperaties uit de doeken gedaan. Aanvankelijk ging het om inheemse en vrijwillige organisaties om goederen op de markt te brengen. Hun economische levensvatbaarheid was een voorwaarde voor hun ontstaan. In het midden van de jaren zestig werden de coöperaties door de overheid tevens ingezet voor de

B O E K E N

ontwikkeling van het land en begon hun economische neergang. Het gevolg was toenemende overheidsbemoeienis. Na de Arusha-verklaring werden de Ujamaa dorpen collectieve productiecoöperaties. Het (eigen) leiderschap van de coöperaties werd door de dorpsleiders overgenomen. De frictie die ontstond tussen de coöperaties van het eerste uur en deze laatste Ujamaa-coöperaties leidde er uiteindelijk toe dat de overheid, door middel van parastatale organisaties (semi-onafhankelijke staatsbedrijven), de in- en verkoop van de gewassen overnam. In 1976 werden de coöperaties zonder enige inspraak per decreet opgeheven. Aangezien de nieuwe in- en verkooporganisaties slecht functioneerden en de rurale bevolking haar coöperaties terug wilde, werd in 1982 besloten tot een terugkeer van de coöperaties, waarbij sprake zou zijn van een eerbiediging van de twee fundamentele uitgangspunten van vrijwilligheid en economische levensvatbaarheid binnen het vigerende politiek-economische systeem. Hoe deze inherente spanning uiteindelijk zal worden opgelost, is ook Van Cranenburgh nog niet geheel duidelijk.

Democratisering beleidsdialog

Hoe moet deze studie nu worden gewaardeerd? De beschrijving van de ontwikkeling van het politieke stelsel komt goed uit de verf. Het feitelijk reilen en zeilen van de coöperaties, mede als gevolg van overheidsbeleid, wordt niet echt zichtbaar. Het zou goed zijn om ook ter plekke onderzoek te doen en dat te richten op het econo-

misch handelen van de coöperaties. Die gegevens zouden mede een uitgangspunt kunnen vormen voor de noodzakelijke bijstelling van de overheidsinterventie.

Het proefschrift toont overigens overduidelijk aan dat het model van de een-partijstaat het in economisch opzicht slecht heeft gedaan. De partij-ideologie was verantwoordelijk voor een beleid dat een bezonnen oordeel over de mogelijkheden van de markt verhinderde. Ik herinner me een vlammeende toespraak van Nyerere uit 1973, waarin hij de schaarse academici van zijn land kapittelde, die het grote geld van het Tanzaniaanse particuliere bedrijfsleven verkozen boven het mindere dat aan overheidsfuncties was verbonden. 'Eens waren we slaven en opnieuw verkopen we ons op de (arbeids)markt', zei hij bitter. Hoe indrukwekkend dit beroep op solidariteit met het volk ook was, men mag er niet zijn economisch heil van verwachten. Men dient er vanuit te gaan dat het eigen belang een bepalende drijfveer is voor het handelen van mensen. Pas dan kunnen de positieve kanten daarvan worden benut en de kwalijke aan banden gelegd. Dat is de filosofie achter de gemengde markteconomie. Het is interessant dat Tinbergen in een artikel in *Tijd en Taak* van 30 maart jl. nog eens memoreerde dat het produktieverlies van de een-partijstaten in Europa, in vergelijking met de landen met een markteconomie, een derde tot een vierde is. Dit is geenszins een pleidooi voor een terugtrekkende overheid naar Westers model. De nota-Pronk maakt daar zeer

behartigenswaardige opmerkingen over (pp. 206-207). Er zijn ook voorbeelden van landen met meer markt en met een belangrijke overheidsrol in de economische ontwikkeling, die het wél goed doen, zoals Zuid-Korea en Singapore. Meer markt betekent niet noodzakelijkerwijs meer democratie, in termen van meer burgerlijke en politieke rechten, zoals uit deze voorbeelden blijkt. In een boeiende recente studie van Dasgupta over het welzijn in arme landen (*The Economic Journal*, januari 1990) wordt een significante relatie gelegd tussen (meer) democratie en (hoger) nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. Tanzania scoort in deze internationale vergelijking bijzonder laag.

Oda van Cranenburgh deed in het juninummer van S&D de originele suggestie om de beleidsdialog in de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking te democratiseren. Zo zou Nederland moeten bevorderen dat bij de bespreking van steun aan coöperaties, parlementsleden deel uitmaken van de Tanzaniaanse delegatie. Deze leden zijn voor hun herverkiezing afhankelijk van de stemmen in de regio. Zo kunnen zij niet alleen een bijdrage leveren aan de liberalisering van de coöperaties, maar wellicht ook bij andere gelegenheden wat meer tegenwicht bieden aan de uitvoerende macht.

JOOP KOOPMAN

was van 1971-1973 economisch adviseur bij de Oost-Afrikaanse Gemeenschap. Is thans directeur Consumenten- en Marktbeleid bij het Ministerie van Economische Zaken.



B O E K E N

Bronnen voor
vrouwengeschiedenis

Jos Perry bespreekt:

Overzicht van de archieven in het Internationaal Informatiecentrum en Archief voor de Vrouwenbeweging, Amsterdam: IIAV, 1991, 211 pp., ill., index; f 25,-

Kostschoolmeisjes, ongehuwde moeders, feministen, christelijk-historische vrouwen, katholieke vrouwen, rooie vrouwen, vrouwen voor de vrede, MILVA's, Soroptimisten,... op de archiefplanken van het IIAV, Keizersgracht 10 in Amsterdam, staan ze allemaal zusterlijk naast elkaar. Het onlangs door het IIAV gepubliceerde overzicht van zijn archieven is een prima introductie tot hetgeen dit in 1935 opgericht instituut in bezit of bewaring heeft. Wie nog geen onderzoeksplannen in deze richting mocht hebben, krijgt ze vanzelf wanneer zij (of hij) in dit boek bladert.

Het eigenlijke overzicht van archieven en verzamelingen omvat 150 pagina's. Per archief of verzameling geven de samenstellers beknopte informatie over de betreffende persoon of vereniging, en over omvang en inhoud van het archief. Bovendien wordt vermeld of er een inventaris of plaatsingslijst beschikbaar is, die het zoeken vergemakkelijkt. Is de openbaarheid van het materiaal beperkt, dan wordt ook dat vermeld.

We treffen aan de Keizersgracht om te beginnen veel docu-

menten van vrouwenorganisaties aan. Daaronder niet alleen oudgedienden als de Vereniging voor Vrouwenbelangen en Gelijk Staatsburgerschap, maar ook initiatieven uit een recenter verleden als Dolle Mina, De Paperpot, Marie, word wijzer!, EVA bij door, Blijf van m'n lijf, enz. (aan fantasierijke namen geen gebrek). Alleen al de veelheid en verscheidenheid van wat er allemaal was (en ten dele nog is) maakt dit boek leerzaam. Wist u dat er veertig jaar lang een Nederlandse Vrouwen Electriciteits Vereniging heeft bestaan met het doel 'het bevorderen van de toepassing van electriciteit in de ruimst mogelijke zin en op elk gebied dat voor de vrouw van belang kon worden geacht'?

Veel notulen, ingekomen stukken en presentielijsten dus. Maar als ik beheerder was van het IIAV en er kwamen bezoekers voor een rondleiding, dan zou ik ze toch zeker meetronen naar de balboekjes van Anna Rehbock, de kruissteekpatronen van Mies Bloch, of de instructieboekjes voor keukenmeiden van de familie Besier. Want dergelijke sporen van het vrouwenverleden zijn er ook, in het IIAV - uiteraard vooral in de persoonsarchieven.

Archieven van organisaties en personen vormen samen de *backbone* van de collectie. Enkele van die organisaties zijn afkomstig uit andere landen, zoals de werkgroep Frauen in Haft, en het Lesbies Doe-Front uit Gent. En een enkel persoonsarchief is dat van een man, zoals Hendrik

Pierson, directeur van de Helddring Stichtingen te Zetten. Maar het overgrote merendeel van de collectie is afkomstig van Nederlandse vrouwen en Nederlandse Vrouwenorganisaties. Naast de archieven van organisaties en personen bezit het instituut een reeks ongepubliceerde egodocumenten van vrouwen uit alle lagen van de bevolking: dagboeken, autobiografieën, brieven e.d. Vanaf 1982 is het IIAV deze documenten (veelal in fotocopie-vorm) doelbewust gaan verzamelen. Mineke Bosch wees in enkele artikelen op de betekenis ervan.

Zeker ook voor wie belang stelt in de geschiedenis van de socialistische beweging, respectievelijk in de personen die daarbij betrokken waren, valt er in het IIAV het nodige te beleven. Ik noemde al de Rooie Vrouwen; het archief van de landelijke organisatie bevindt zich elders in Amsterdam, in het IISG, maar het IIAV heeft verschillende afdelingsarchieven. Andere voorbeelden: het archief van Liesbeth Ribbius Peletier, plus dat van het door haar gefinancierde vormingscentrum te Born; het archief van Nellie van Kol; en (delen van) de archieven van Annie Romein-Verschoor en Brecht van den Muyzenberg-Willemsse.

Het overzicht bevat een informatieve inleiding van Annette Mevis, een index, en 21 goed gekozen illustraties.

JOS PERRY
is historicus.



Herman Gorter 1891-1991

Eén voet stond klaar, maar ééne niet.

HIJ AAN ZIJ

Ik moet blijven vechten
Eindeloos rennen

Over menslege stranden
In de bloedhete zon
Tot het strand wordt
Van scherven mijn
Voeten verscheurend

Door doodse moerassen
In de stromende regen
Waar het riet is
Als messen mijn
Vellen versnijddend

Ik moet blijven vechten
Eindeloos schreeuwen

Over zwijgende bergen
In de ijzige kou
Met de echo
Een vijand mijn
Verhalen verdraaiend

Op stille oceanen
In de razende storm
Waar de golven
Als hamers mijn
Vuisten vermorz'len

Ik kan niet meer vechten
Eindeloos vluchten

Door het eenzame bos
In de duivelse nacht
Want de takken
Zijn ketens en mijn
Vrijheid voorbij

Door jullie verraden
In het heetst van de strijd
Hef nog eenmaal de horens
Stervende stier

Een voet staat klaar
De eene in het graf

Jorik Bloem

Het motto komt uit *Een klein heldendicht*, Gorters eerste poging om het socialisme een versepos te geven. Het is in zijn eenvoud een bijzonder geslaagde poging, ten onrechte weinig besproken door de kritiek. Een meisje speelt zoals altijd de hoofdrol. De dichter van de maand is student aan de Nedelandse Filmacademie.

Rein Bloem

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



INHOUD

Centesimus annus
Progressieve samenwerking
Zwervende leden

Ex Oriente Lux

Gemeten aan de uitgesproken verwachtingen biedt de nieuwe pauselijke encycliek *Centesimus annus* weinig verrassingen¹. Johannes Paulus II laat er zich opnieuw in kennen als een gedreven politicus, die de maatschappij in een diepe morele crisis ziet en gelooft dat dit om krachtig optreden van de kerk vraagt. Het zal niemand verbazen, die zich herinnert dat hij al in de opening van de eerste encycliek van zijn pontificaat (*Redemptor hominis*, 1979) sprak van 'een nieuwe advent, een nieuwe verwachting', de nadruk leggend op het naderen van Christus' tweeduizendste geboortedag, en van de wil tot de doortastende evangelisatie in de wereld, waaraan hij sindsdien heeft gewerkt.

Centesimus annus bevat een 'herlezing' van de honderd jaar geleden verschenen encycliek *Rerum novarum*, de eerste bezinning van de katholieke kerk op de toentertijd explosieve groei van het industriële proletariaat en op de toekomst van de spontane arbeidersbeweging – zij werd het eerste pauselijke onderricht over 'de oplossing van het arbeidersvraagstuk' – en schetst het katholicisme als 'een grote beweging, gevormd voor de verdediging van de mens en voor de bescherming van zijn waardigheid'. Tegen die achtergrond wordt bijzondere aandacht besteed aan de revolutionaire veranderingen in Oost-Europa, aan de omwentelingen in landen waar de arbeidersklasse tientallen jaren aan de macht heette te zijn, en aan de rol die daarbij door de katholieke kerk is vervuld.

Dat laatste wordt wel eens te gemakkelijk uitgelegd als 'triomfalisme'. In de encycliek wordt terecht benadrukt dat de schending van de rechten van de arbeiders de beslissende factor is geweest, die tot de revoluties van 1989 leidde. Het was de ware, strijdbare, spontane, zich op de sociale realiteit en niet op de propagandistische ficties baserende en daarom in opstand komende Poolse arbeidersbeweging, die de essentiële politieke factor vormde bij de ineensorting van 'het reële socialisme'. Het was de arbeidersmassa in Polen, die de communistische ideologie 'ontrechtte', erin slaagde breekijzers te plaatsen in de monolithische machtsstructuur en daarmee heel het Sovjetblok op losse schroeven zette. Men kan zich niet voorstellen dat dit zonder de steun van de katholieke kerk zo succesvol zou kunnen zijn geweest.

De nieuwe politieke en sociale problemen in de landen van Oost-Europa worden in *Centesimus annus* geplaatst tegen de achtergrond van de nood van armen, misdeelden en ontrechten op wereldschaal. De paus verruimt het begrip armen en arme landen door daaraan gebrek aan kennis, techniek en wetenschap en het criterium 'vernederende afhankelijkheid' toe te voegen en spreekt van een wereld, waarin 'ondanks de technisch-economische vooruitgang de armoede reusachtige vormen dreigt aan te nemen'. Hij verwoordt een diepgewortelde christelijke en humanistische opvatting wanneer hij stelt dat het nodig zal zijn 'de mentaliteit op te geven die de armen – individuen en volken – als een last en als ongelegen verstoorders beschouwt,

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

die willen gebruiken wat anderen hebben geproduceerd'. Religieus gemotiveerde socialisten kritiseerden overigens dat Johannes Paulus II 'koketteert' met zijn 'keuze voor de armen' door over de verantwoordelijkheid van de rijken te zwijgen.

De bepleite solidariteit wordt in de nieuwe encycliciek in een internationaal kader geplaatst en ook enigszins in relatie gezien tot de toekomstige generaties. De paus vraagt 'programmatische en verantwoorde inspanningen van de kant van heel de internationale gemeenschap' om zowel individuen als naties van de basiscondities te verzekeren die hen toestaan aan de ontwikkeling deel te nemen'. Aan de mondiale ecologische kwestie geeft Johannes Paulus II in deze encycliciek echter nauwelijks aandacht en de ernstige problemen die zich door een onbeheerste bevolkingsgroei zullen voordoen, worden helemaal niet aangeroerd. In één terloopse passage tekent hij wel even verzet aan tegen 'gedwongen demografische controle'; maar door zich daartoe te beperken wordt de meer relevante problematiek van de Vaticaanse voorschriften omtrent de anticonceptie buiten beschouwing gelaten.

Centesimus Annus beklemtoont dat 'niemand de waardigheid van de mens ongestraft mag krenken', komt op voor de rechten van de mens, maar ook voor 'de meest elementaire rechtvaardigheid', waar vaak de hand mee wordt gelicht 'ondanks internationale verklaringen en conventies dienaangaande en de binnenlandse wetten van de staten'; genoemd worden onder andere de arbeid van minderjarigen of vrouwen, werktij-

den, hygiënische wantoestanden en beloning. Al wordt het marxisme als altijd ondubbelzinnig afgewezen, voor het eerst klinkt toch wel enig respect en waardering voor Karl Marx' anti-kapitalisme door en voor diens protest tegen de vervreemding van de mens wiens bestaan als koopwaar wordt behandeld. Johannes Paulus II stelt opnieuw, dat de staat dient voor 'verdelende rechtvaardigheid'.

Verzorgingsstaten in hooggeïndustrialiseerde landen mogen de sociale positie van hun werkende bevolking zo ingrijpend hebben veranderd dat Marx' analyses verouderd zijn, dat neemt niet weg dat er, zeker op wereldschaal bezien, nog zeer veel gebieden zijn, waar oude, vertrouwde, opstandige gedachten over sociaal onrecht, aan christelijke dan wel aan socialistische normen ontleend, op hun plaats zijn en de betrokkenen meer aanspreken dan gedachtingen van hedendaagse zoekers naar nieuwe progressieve politieke formaties. Het gaat echter wel erg ver om op grond daarvan de man die momenteel in de katholieke kerk als *Heilige Vader* fungeert uit te roepen tot 'de laatste sociaal-democraat'.

Hoeveel reden er voor democratische socialistische ook mogen zijn om de katholieke sociale leer te bestuderen en naar ruimten voor praktische samenwerking te zoeken, als de paus een van de duidelijkste pleitbezorgers gaat worden voor sociale rechtvaardigheid in de wereld, behoort dat voor het internationale democratisch socialisme vooral een aansporing te zijn tot heldere manifestaties van eigen, vernieuwd gedachtegoed te komen.

Los hiervan: de krachtig geformuleerde pauselijke afwijzing van elke vorm van verachting van de menselijke persoon en de eis diens waardigheid te eerbiedigen, roept vragen op omtrent het respect voor de waardigheid van de vrouw, waar in deze encycliciek niet op in wordt gegaan. Wie de rechten van de mens eenmaal omhelsd, kan een debat over de volledige en daadwerkelijke realisering daarvan voor vrouwen, met gelijkwaardige deelname van de betrokkenen, niet lang meer uitstellen.

Een uitspraak van Johannes Paulus II van enkele jaren geleden, *Ex Oriente Lux* (Uit het Oosten komt Het Licht), moet meer zijn geweest dan een luchtig uitgesproken verwachting. Er leeft onmiskenbaar de hoop dat een katholieke mobilisatie in het Oosten van Europa, de basis zal kunnen bieden zijn voor herstel van de gewenste moraal in het sterk ontkerkelijkt West van dit werelddeel.

Maar de ontkerkelijking moge in diverse landen in Oost-Europa tijdens het communistische bewind in feite minder sterk zijn geweest dan in West-Europa en de herkerkelijking er onder de nieuwe verhoudingen meer belovend uitzien, versterking van het kerkelijk gezag blijkt er allerm minst vanzelfsprekend. Dat geldt in elk geval voor Polen, niet alleen het persoonlijk vaderland van Johannes Paulus II, maar ook het voornaamste operatieterrein voor de evangelisatie die hij in Oost-Europa nastreeft. Nadat de kerk er tientallen jaren een vrijplaats voor het verzet tegen de dictatuur heeft geboden, tekent zich ook daar voortgaand verlies aan tradi-

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

tioneel kerkelijk gezag af – het uitzonderlijk hoge aantal abortussen in dit land illustreert dat.

Tegen die achtergrond lijken de passages in *Centesimus annus*, waarin gesproken wordt over 'grote inspanningen die nodig zijn voor de morele en economische wederopbouw in de landen die het communisme opgegeven hebben' en over 'ernstige verwarring' die zich daarbij voordoet, en in het bijzonder de krachtige morele verwerping van de Westerse, 'atheïstische', door consumptiedwang gekenmerkte samenleving, dan ook de actueelste en de voornaamste.

De paus en West-Europa

Johannes Paulus II heeft zich als auteur van *Centesimus annus*, laten inspireren door 'het evangelische beeld van de schriftgeleerde die onderwezen is in het Rijk der hemelen'.

Wat, in elk geval in ons land, het meest opviel in de bijdrage die hij op deze wijze leverde aan de leer van de katholieke kerk omtrent het maatschappelijk leven, was zijn pleidooi voor een kapitalistische economische orde, bevestigd door religieuze ethische principes en door staatsingrijpen; ook de aanbevelende betogen over democratie en pluralisme, mogen opmerkelijk worden genoemd. Een en ander maakt voortaan deel uit van de katholieke moraaltheologie en geeft ook katholieken in West-Europa van daaruit aanwijzingen voor de betrekkingen tussen individu en samenleving en de normen waaraan de staat zich dient te houden.

De 'idolatrie van de markt' wordt uitdrukkelijk afgewezen - de vrije markt negeert het bestaan van 'de goederen die door hun

natuur geen simpele koopwaar zijn en mogen zijn'. Het pauselijk geloof in de deugden van het kapitalisme is niet los te zien van zijn opvatting dat 'de oplossing van de ernstige nationale en internationale problemen niet alleen een kwestie van economische productie of van juridische of sociale organisatie is, maar precieze ethisch-religieuze waarden vraagt en ook verandering van mentaliteit, van gedrag en structuren'.

Ondernemers worden onder het kapitalisme echter aangesproken op hun verantwoordelijkheid jegens de belanghebbenden bij het bedrijf dat hun werd toevertrouwd en niet op het verlenen van voorrang aan algemene maatschappelijk belangen. In de encycliciek komt echter de logica van de voor het kapitalisme kenmerkende concurrentie niet aan de orde, waardoor de vraag hoe morele overwegingen de gang van zaken op de markt beïnvloeden in de lucht blijft hangen. Juist op economisch en sociaal gebied, zeker nu gecompliceerde ecologische consequenties van het menselijk doen en laten onder het oog moeten worden gezien, zal respect voor morele waarden op de markt alleen kunnen worden verzekerd door middel van wetten en regels en door toezicht daarop.

In *Centesimus annus* wordt gesteld dat de kerk daaraan een 'bijdrage' wil leveren op basis van eerbiediging van 'de wettige autonomie van de democratische orde'. Zij gaat daarbij uit van haar 'visie op de waardigheid van de mens, welke zich ten volle openbaart in het mysterie van het mensgeworden Woord' en meent dat 'de theologische dimensie nodig is' om 'de atheïstische oplossing, die de mens

berooft van zijn fundamentele aspecten' af te wijzen. Dat roept de vraag op of niet-gelovigen door haar in de democratische beraadslaging wel als gelijkwaardigen zullen worden erkend. Men mist elk besef dat door ethische motieven ingegeven gedrag niet uitsluitend aan theologisch gefundeerde vermaningen hoeft te ontspruiten, maar ook kan berusten op meer of minder bewuste en meer of minder verfijnde behoeften aan liefde en solidariteit, gevoelens van lotsverbondenheid en andere vormen van verwantschap, en dat er ook andere, vrijwillig verkozen en verstandelijk gefundeerde, morele verplichtingen denkbaar zijn dan degene die door de leiding van de rooms-katholieke kerk zijn overdacht.

Teleurstellend, en opmerkelijk, is dat de paus waar hij de revoluties in Oost-Europa en de rol van de kerk bespreekt geen woord van waardering opbrengt voor het democratisch verzet van mensen als Sacharov, Havel en andere buitenkerkelijke dissidenten. Zij bestreden het communisme uit respect voor de rechten van de mens en beginselen van de democratie die eruit voortvloeien, zij keerden zich niet tegen absolutistisch denken om de ene vorm daarvan voor een andere te verwisselen.

Johannes Paulus II ziet 'gefundeerde hoop dat ook de talrijke groep van hen die geen godsdienst belijden, kan bijdragen tot het geven van de noodzakelijke ethische fundering aan het sociale vraagstuk'. Maar democratisch beraad over praktische oplossingen op dit terrein tussen de kerk met zijn afnemende invloed in West-Europa en de groeiende groeperingen die zich er niet of niet meer door het katholieke

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

christendom of door enig ander godsgeloof aangesproken voelen, en het publiek debat daarover, is alleszins gewenst. Maar zo'n be- raad zij zullen pas echt vruchtbaar zijn wanneer een ieder respecteert dat ook anderen zich, op hun manier, als 'onderwezen in het

Rijk der hemelen' en in het bezit van waarheid omtrent mens en maatschappij mogen beschouwen en men voor hun overwegingen toegankelijk blijft.

GER VERRIPS



Progressieve samen- werking

Het oude idee van één grote Progressieve Volkspartij is door enkele sociaal-democratische kopstukken weer eens van stal gehaald. Als het aan Jan Pronk, Wim Meijer, Paul Scheffer en misschien ook een beetje aan Marianne Sint (die sluit tenslotte niets uit) ligt, gaan op termijn PvdA, D66 en Groen Links op in één partij.

Jan Pronk had laatst meer te melden. Hij stelt dat de sociaal-democratie het slachtoffer is van haar eigen succes. De 'arbeiders-klasse' als basis voor de PvdA bestaat niet meer. Tevens vraagt hij zich af of een politieke partij in haar huidige vorm de vervreemding tussen politiek en burgers kan doorbreken. Maar het belangrijkste is dat bij Pronk niet het redden van de eigen 'club' voorop staat, maar het zoeken naar een antwoord op problemen van de komende decennia. Hiermee opent hij een wezenlijke discussie over de inhoud van progressieve politiek en daarmee samenhangende machtsvorming. Dat is gedurfd van Pronk, zeker als je bedenkt dat binnen de PvdA toch nog hoofdzakelijk wordt gedacht dat 'het produkt prima is, maar

dat het alleen beter verkocht moet worden'.

De jaren zeventig zijn de jaren negentig niet. Andere problemen, andere vraagstukken vragen om een oplossing. Het oude idee van een Progressieve Volkspartij is niet het juiste antwoord.

1. Een grote PVP zal ofwel leiden tot één grote grijze moloch waarbinnen middenfiguren de dienst uitmaken, ofwel tot een partij waarin de pluriformiteit overschaduw wordt door de machtsstrijd tussen elkaar concurrerende vleugels. In beide gevallen zal het leiden tot een verdere vervreemding van politiek en burgers.

2. De PVP-gedachte gaat er vanuit dat de genoemde partijen verschillende nuances weergeven van hetzelfde samenlevingsconcept. Zo'n 'linkse' familie bestaat echter niet. D66, Groen Links en PvdA kijken vanuit verschillende achtergrond tegen problemen aan. Het gemeenschappelijk linkse blijkt bij nader inzien een veelheid aan etatistisch-socialistische, liberale, libertaire en anarchistische gedachten. Dat leidt tot – deels te overbruggen – programmatische verschillen, maar ook tot een belangrijk verschil in politieke cultuur.

3. Het heeft geen zin te polari-

Noot

1. Onder ander in *Socialisme & Democratie*: Lodewijk Winkler, 'Een utopische herinnering. De paus droomt van een verenigd christelijk Europa', jrg. 47, 1990, nr. 12, pp. 339-342 en Ronald Jeurissen, 'De actualiteit van katholiek sociaal deken', 1991, jrg. 48, nr. 2, pp. 72-78.

seren in een links-rechts schema à la de jaren zeventig. De hoofdproblemen van onze tijd laten zich niet vangen in dit schema. Zo is bij voorbeeld het inzetten van loonruimte voor verdere stijging van de consumptie vanuit ecologisch opzicht ook in 'linkse' kring oms-treden.

Hoewel we een PVP afwijzen, zijn er genoeg redenen na te denken over progressieve machtsvorming. In de jaren tachtig heeft progressief Nederland een behoudend imago opgebouwd: houden wat je hebt, geen visionair beeld van de toekomstige samenleving. Het zal er in de jaren negentig om draaien de politieke agenda weer te bepalen. Daarbij zal het de komende tien jaar gaan om het 'keren' van de ecologische crisis, om een radicale herverdeling van welvaart tussen Noord en Zuid, om een herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid, om een goede 'vertaling' van de verdergaande individualisering van de samenleving en om het herstel van het vertrouwen tussen individu en overheid. Daarvoor moeten stevige – niet altijd vooraf vastliggende – maatschappelijke en politieke 'meerderheden' worden gesmeed. Een discussie tussen PvdA, D66 en Groen Links is dus zeker nodig.

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

In het onlangs door Groen Links gepresenteerde manifest 'Groen Links: een plaatsbepaling' worden lijnen uitgezet voor progressieve politiek in de jaren negentig. Het is interessant te kijken in hoeverre deze ideeën reeds ingang vinden bij de PvdA.

Gekozen wordt in het manifest van Groen Links voor een consequente milieupolitiek die de eerste prioriteit krijgt. Niet langer bepaalt het sociaal-economisch beleid de marges voor milieubeleid, maar milieupolitiek bepaalt de marges voor sociaal-economische maatregelen. Daarnaast is het milieuprobleem onverbrekelijk verbonden met de ongelijke verdeling van welvaart tussen Noord en Zuid.

Over kansen op samenwerking op dit terrein zijn wij hoopvol gestemd. Het stuk *De ecologische kwestie* van de Wiardi Beckmann Stichting bevat veel positieve punten. En onlangs heeft de top van de PvdA het idee van Groen Links om arbeid in de toekomst minder te belasten en milieuvriendelijke producten meer, openlijk omarmd. Het gezamenlijk ontwikkelen van een 'deltaplan' voor het milieu, en dit plan inzetten van volgende verkiezingen zou een volgende stap kunnen zijn.

Bij het vertalen van individualisering in regelgeving doen zich meer problemen voor. Het is de hoogste tijd met voorstellen te komen die beogen de 'individualisering' en radicale arbeidstijdverkorting (herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid!) met elkaar te laten 'kruisen'. Binnen één gezinshuishouding zal in de toekomst niet langer sprake moeten zijn van één kostwinner die in veertig uur per week het geld voor allen moet verdienen, maar

van twee kostwinners die ieder een zelfstandig inkomen hebben.

Ondubbelzinnig moet worden uitgegaan van een onvervreemdbaar 'mensenrecht' op individuele economische zelfstandigheid, zonder dat daar een hele rits van plichten tegenover staat. De autoritaire nieuw-flinkse verhalen van Kok passen daar niet in. Zij leiden slechts tot nog meer 'tandenborstelbrigades', duwen de overheid in een rol van *big brother*, maakt mensen nog afhankelijker van de bureaucratie en schept willekeur en misbruik van regelingen.

Wil de sociaal-democratie het vertrouwen tussen individu en overheid herstellen, dan zal zij dubbelzinnig afscheid moeten nemen van haar etatistische traditie. In het manifest van Groen Links wordt gekozen voor een libertaire overheid. Voorop staat dat de overheid democratische en sociale grondrechten niet alleen erkent, maar ook de werking daarvan garandeert. Maar wil deze overheid aan vrouwen winnen, dan zal zij 'vermaatschappelijk' moeten worden. Onder uitdrukkelijke voorwaarde van democratisch bestuur en de erkenning van gelijkheidsrechten van individuen worden bevoegdheden en taken neergelegd op een zo laag mogelijk niveau. Dat kunnen lokale of regionale bestuursorganen zijn, maar ook maatschappelijke en gesubsidieerde instellingen. Op deze manier krijgen mensen meer mogelijkheden in te grijpen in beslissingen in hun directe leef- werk- en woonomgeving. Nationale wet- en regelgeving zal zich moeten kenmerken door helderheid, eenvoud en rechtvaardigheid.

In de toekomst moeten we ons minder exclusief op de overheid richten. Naast overheid en markt

is er een civiele maatschappij die aan invloed heeft gewonnen. Met de 'civiele maatschappij' bedoelen we het web van allerlei maatschappelijke instituties, het scala van sociale bewegingen en het netwerk van sociale relaties met een weinig formele structuur. Een belangrijk aspect van progressieve machtsvorming zal moeten zijn het zelf weer concreet gaan vormgeven van deze civiele maatschappij.

Niet alleen binnen de sociaal-democratie zullen heilige huisjes geslecht moeten worden. Wil een vruchtbare progressieve samenwerking tot stand komen, dan moeten we ook de hand in eigen boezem durven steken. Radicaal links heeft zich lang gekoesterd in het gelijk hebben langs de zijlijn. De vorming van Groen Links is enerzijds een politieke vertaling van nieuwe problemen die op ons afkomen (met name de ecologische crisis), maar anderzijds ook een poging weg te komen uit die 'getuigenispositie'. Het probleem van regeringsverantwoordelijkheid willen nemen of niet, dient zich logischerwijs aan.

Regeringspartijen zijn nu met handen en voeten gebonden aan dichtgetimmerde regeerakkoorden. Het gevolg is een bijna monistisch stelsel; de besluiten worden genomen binnen het kabinet, de behandeling in de Kamer is vaak folklore. Als dualisme weer terugkomt in de Nederlandse politiek, partijen losser van een kabinet kunnen functioneren en de ijzeren fractiediscipline wordt doorbroken, dan zal Groen Links zich moeten inzetten voor de vorming van een regering die ernst maakt met een consequent milieubeleid.

Wat ons betreft kunnen we morgen met progressieve samen-

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

werking aan de slag. Laten we eens kijken of we het eens kunnen worden over bij voorbeeld een deltaplan voor het milieu. Of laten we een aantal gezamenlijke concrete acties en initiatieven op touw zetten. Enkele ideeën: het opzetten van een advies- en informatiecentrum voor democratisch ondernemen, het onderzoeken van mogelijkheden voor een fonds voor maatschappijverandering, het opzetten van een werkplaats rond milieuvraagstukken, het starten van een campagne voor migrantenkiesrecht, enz.

Opgaan in één politieke partij is niet de enige manier om tot samenwerking te komen. Een brede, progressieve beweging welke nadrukkelijk geen vaste relatie heeft met één fractie, zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de zo gewenste 'duurzame samenlevingsontwikkeling'. Zij kan een zeer sterk platform zijn

waarop nu nog vage ideeën worden uitgewerkt tot concrete politieke voorstellen en maatschappelijke initiatieven, zonder dat daarbij rechtstreeks de machtsvraag en de gunst van de kiezer in het geding zijn. Juist het verbonden zijn met, maar niet gebonden zijn aan de progressieve partijen, maakt een opbloei van creativiteit mogelijk.

De kiesverenigingen PvdA, D 66 en Groen Links blijven dus bestaan. Ze doen recht aan de kwalitatieve verschillen binnen 'links' en bieden daarmee de kiezer de mogelijkheid tot een genuanceerde beïnvloeding van het politieke krachtenveld. Organisatorisch bezien spreken we over de vorming van een zelfstandige vereniging met losse bindingen, met enerzijds de 'kiesverenigingen' PvdA, D 66, Groen Links en individuen of 'vleugels' binnen andere partijen, en anderzijds met

de progressieve delen van vakbeweging en milieubeweging. Inhoudelijk kenmerkt zo'n beweging zich door de roots van 'vrijheid, gelijkheid en broederschap', die zich in de jaren negentig vertalen in het zoeken naar een blijvend vrijheidslievende en sociale samenleving binnen de keiharde randvoorwaarden van een mondiale ecologische politiek.

Tot slot willen we juist hier een ieder uitnodigen om op persoonlijke titel de dialoog aan te gaan over eigentijdse vormen van progressieve samenwerking, die de vervreemding tussen politiek en burger kunnen doorbreken.

RIK GRASHOFF
(lid schrijfgroep Groen Links
Manifest)

MAARTEN VAN POELGEEST
(lid schrijfgroep Groen Links
Manifest, lid Partijbestuur)



Zwevende leden

Vele voorstellen tot reorganisatie van de PvdA zijn het rapport van de commissie- Van Kemenade de afgelopen jaren voorgegaan, de media werden niet moe dat bij het verschijnen van *Een partij om te kiezen* te herhalen. Om die organisatorische veranderingen was diverse malen vanuit de organisatie zelf, via de partijraad, gevraagd; door de 'kleine baasjes' dus, en de 'gewestelijke baronnen' - andere *Volkscrant* kwalificaties zal ik hier maar achterwege laten. Was hun macht werkelijk zo groot geweest als door sommigen wordt gezegd, dan was er al eerder veel veranderd in de richting waarin Van Kemenade c.s. nu voorstellen

doen. Want het was voor het actieve kader in afdelingen en gewesten vaak bijzonder frustrerend om steeds weer te worden geconfronteerd met wat er organisatorisch en qua cultuur niet meer van deze tijd is binnen de PvdA. Daarom was het ook niet nodig geweest over degenen die zich niettemin de afgelopen jaren in wat voor vorm dan ook voor de partij hebben ingespannen, in het gedeelte 'Achter-gronden' zulke onaardige dingen te zeggen. Ik citeer twee uitspraken:

'(...) de actieve leden vertegenwoordigen niet de leden in het algemeen, en al helemaal niet de kiezers, noch in politieke opvattingen, noch wat betreft maatschappelijke positie. Zij vertegenwoor-

digen alleen zichzelf.' (deel II, p. 23)

En: 'De criteria die dominant zijn bij de werving en selectie van personen voor publieke functies in de partij hangen daarbij veelal meer samen met interne partijbelangen en interne machtsverhoudingen dan met inhoudelijke kwaliteit en professionele geschiktheid voor de betreffende functies.' (p. 29)

Wat wordt hier eigenlijk gezegd? Dat het kader, de volksvertegenwoordigers en bestuurders die op dit moment het gezicht van 'de PvdA' vormen, voor het merendeel incapabel zijn en niemand vertegenwoordigen. Ook al 'is het hun schuld niet' - het staat er vrijwel letterlijk zo - dat

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

het slecht gaat met de PvdA, zij krijgen wel het stempel opgedrukt van wereldvreemde lieden die niet anders dan volstrekt overbodig, louter op de interne partijorganisatie en de partij als vereniging gericht werk hebben gedaan. Dat is meedoen aan een nogal kwaadaardige mythevorming; als -of actieve PvdA leden niet juist vaak ook op tal van andere maatschappelijke terreinen actief zijn, in schoolbesturen, welzijnsinstellingen, woningbouwverenigingen, milieubeweging en kunstinstellingen; alsof zij behalve PvdA-lid niet ook ouder of patiënt, werknemer of werkloze zijn, en alleen al daarom midden in de maatschappij staan, en die ervaring betrekken bij het opstellen van verkiezingsprogramma's en het kiezen van kandidaten. Het is te betreuren dat ook de commissie van Kemenade aan de instandhouding van die hardnekkige mythe een bijdrage levert door te spreken over 'een partij naast de maatschappij, in plaats van *in* de maatschappij'. Er valt binnen de PvdA genoeg te verbeteren, en dat moeten we ook vooral doen, maar aan dit soort Chinese zelfkritiek doe ik niet mee. Die is niet alleen onjuist en onrechtvaardig, maar bovendien ook onverstandig. Want de veranderingen die naar ieders mening moeten worden doorgevoerd, zullen voor een groot deel door diezelfde mensen moeten worden uitgevoerd en gedragen. Waar wil men representatieve congresleden vandaan halen als het huidige kader 'niemand anders vertegenwoordigt dan zichzelf'? Waar denkt men al die nieuwe raadsleden en wethouders te vinden als de huidige volksvertegenwoordigers slechts bij toeval inhoudelijke kwaliteit en professionele geschiktheid'

vertonen? Het is maar goed dat de visie van sommige leden van de commissie in deze enigszins subjectief gekleurd is; anders zou het er de komende jaren voor de PvdA pas werkelijk somber uitzien.

Kritiek

De kritiek die de laatste jaren te beluisteren viel, ook vanuit het kader, richtte zich op vier hoofdpunten:

1. de volledig decentrale vaststelling van de kandidatenlijsten voor de Eerste en Tweede Kamer (dat dit punt enkele jaren geleden op het congres niet in behandeling werd genomen, lag niet in de eerste plaats aan tevredenheid over het vigerende systeem);

2. de onbevredigende congresprocedures, vooral waar het de vaststelling van het verkiezingsprogramma betreft;

3. de wijze waarop het landelijke partijbestuur wordt gekozen en functioneert;

4. het functioneren van het partijbureau, dat veel te weinig professionele ondersteuning biedt aan het vrijwilligerskader, vooral als het gaat om verkiezingscampagnes, ledenwerving en kiezersbehoud.

De voorstellen van de commissie leveren *grosso modo* op al deze punten concrete verbetering op. Er zit een heldere lijn in wat betreft de relatie tussen macht en verantwoordelijkheid: op alle niveaus zijn die aan elkaar gekoppeld. Bij sommige gedetailleerd uitgewerkte onderdelen zijn natuurlijk vraagtekens te plaatsen; Arie de Jong gaat daar elders in dit nummer op in, ik wil mij daarom hier beperken tot enkele kanttekeningen.

De eerste is deze: sommige van

de aanbevelingen lijken restanten van onbesliste discussies in de commissie; er worden geen of nauwelijks overtuigende argumenten voor aangevoerd. Ik noem er twee, maar er zijn er meer:

'Overwogen moet worden of voltijds betaalde partijbestuursfuncties op den duur niet kunnen worden afgeschaft.' Deze aanbeveling volgt op een lange reeks waarin de nadruk wordt gelegd op de noodzaak van grotere professionaliteit van het partijwerk, en na een toelichtende tekstpassage (deel 1, p. 11) waarin om praktische en principiële redenen de in sommige andere landen bestaande combinatie van partijvoorzitter en partijleider wordt afgewezen. Hoe moet ik deze aanbeveling nu lezen? Dat het voorzitterschap van de partij – toch geen sinecure, ook niet in de nieuwe structuur – uitsluitend nog voor 'vrijgesteld' binnen bereik ligt?

En bij de aanbevelingen over maatschappelijke oriëntatie: 'De PvdA dient zich nadrukkelijk als maatschappelijke organisatie te (blijven) manifesteren(...)' Daarbinnen dient aparte aandacht geschonken te worden aan de contacten met de vakbeweging. 'Waarom apart aan de vakbeweging? In een tijd waarin, zoals het rapport diverse malen vermeldt, de emancipatie van de arbeidersklasse min of meer is voltooid, maar bij voorbeeld de emancipatie van vrouwen, zoals geen enkele maal in het rapport vermeldt, nog lang niet? Ik wil hier niet nader ingaan op het feit dat in *Een partij om te kiezen* de rol van de vrouwenbeweging in de organisatie in twee of drie zinnestjes is weggeschreven. Maar het is merkwaardig dat een commissie die naar een 'moderne partij' toe wil,

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

méer solidariteit toont met niet langer collectief achtergestelde groepen uit het verleden, dan met nog steeds collectief achtergestelde groepen uit het heden.

Tweede kanttekening: de suggestie om concept-kandidatenlijsten te onderwerpen aan een schriftelijk referendum onder alle leden, is nogal in strijd met twee andere uitgangspunten die de commissie hanteert. Ten eerste het al genoemde *verantwoordelijkheidsuitgangspunt*. Besturen, afdelingsvergaderingen en congressen worden – terecht – aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor een evenwichtige, kwalitatief goede kandidatenlijst; bij macht hoort verantwoordelijkheid. Hoe valt dat te rijmen met schriftelijke stemmingen onder leden die voor het uiteindelijke resultaat daarvan immers op geen enkele manier kunnen worden aangesproken? Ten tweede het *kwaliteitsuitgangspunt*: bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten door adviescommissies op alle mogelijke manieren worden geworven op grond van hun kwaliteit (tot zelfs via advertenties toe, een wijze die momenteel bij veel andere organisaties juist wordt verlaten ten gunste van 'netwerkcontacten'). Door een referendum kan de zorgvuldig in het oog gehouden spreiding van deskundigheden, kwaliteiten en representativiteit gemakkelijk teniet worden gedaan; geen van de schriftelijke stemmers kan immers het eindresultaat van zijn keuze overzien. De optelsom van individuele populariteitspolls – wat een referendum over personen in feite toch is – levert nu eenmaal niet per definitie een lijst op waarin bij voorbeeld voldoende potentiële wethouderskandidaten zitten, of

mensen die geschikt zijn voor het fractievoorzitterschap. Ik vrees dan ook dat dit referendum – een inconsistentie die de logica van het systeem doorkruist – de troostprijs is die de commissie heeft bedacht voor wat ze verder het 'gewone' lid allemaal wil ontnemen.

Moderne partij

De bewering dat de voorstellen uit *Een partij om te kiezen* het gewone lidmaatschap voor de meeste mensen niet aantrekkelijker maken dan het nu is, verdient enige nadere toelichting. Centraal in het rapport staat immers de stelling dat de PvdA, nu nog gestructureerd als een 'klassieke massapartij', om voor meer mensen toegankelijker te worden zich dient te ontwikkelen tot een 'open, moderne partij'.

Vraag: wat is een moderne partij? Ik voel mij bij het beantwoorden van die vraag enigszins gehinderd door het volgende: een dag na de officiële presentatie van het rapport van Van Kemenade spraken Mark Bovens, Paul Kalma en Marjanne Sint in het kader van de Zomerschool in Bentveld over respectievelijk 'De burger van de toekomst', 'De politicus van de toekomst' en 'De politieke partij van de toekomst'. Pim Fortuyn, Ad Melkert en Karin Adelmund lieten daarover vervolgens hun gedachten gaan in een forumdiscussie. Alle daar gewisselde argumenten en wijze uitspraken zijn mij ontgaan, want ik moest die dag gewoon mijn brood verdienen en daarna een kind naar zomerkamp helpen. Ook een 'open, aantrekkelijke partij', wil ik maar zeggen, waarin het 'meer gaat om meningsvorming en debat dan om besluitvorming', kan veel van haar actieve leden eisen. Het is

maar zeer de vraag of de 'aanwezigheidscultuur' daarmee minder wordt. 'Vergadercultuur' mag dan ouderwets zijn, 'netwerkvorming' is in de jaren negentig een even modieus begrip als 'democratisering' in de tijd van Nieuw Links. Wie serieus genomen wil worden in een netwerk, moet ook vaak zijn gezicht laten zien. En ook in netwerken vormt zich – zeker als het gaat om politieke partijen – ongecontroleerde en oncontroleerbare macht. Dat is onvermijdelijk, en het is ook niet erg, maar het is wel onzin om te doen alsof een dergelijk begrip beter bestand zal zijn tegen de tand des tijds dan andere nieuwe omgangsvormen.

Dit ter relativering van de oplossing die de commissie-Van Kemenade aandraagt voor één van de problemen waar de PvdA de laatste jaren mee worstelt: de achteruitgang van het aantal leden, en daarbinnen de vermindering (is die ooit feitelijk vastgesteld?) van het aantal actieve leden. Als ik de discussie in Bentveld even laat voor wat zij is geweest, en de vraag wat een 'moderne' partij in dit opzicht is probeer te beantwoorden op basis van wat er in het rapport van de commissie staat, dat kom ik hierop uit: een open partij, met partijreferenda en heldere machtstructuren, waarin geen oligarchieën, besluitvormingsmachines en interne ritualisering bestaan. Ongeveer 166 dus, zou je denken. Deze derde partij van ons land had kort geleden welgeteld 12000 leden, en de grootst mogelijke moeite om intern organisatorisch de zaak draaiend te houden. Zelfs de verkiezingswinst bij de raadsverkiezingen, waarbij vaak afdelingsbesturen in hun geheel in de gemeenteraad belandden, heeft

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

bij mijn weten niet tot een enorme toestroom van leden geleid. Een D66-achtige structuur en cultuur leiden dus ook niet automatisch tot een partij waarin veel mensen graag actief willen zijn.

Het lijkt alsof bij de aanbevelingen over de cultuur van de partij de opstellers van het rapport vergeten zijn wat zij eerder opmerken over hoe het allemaal zo gekomen is. De hoofdstukken 'Hoofdlijnen' en 'Achtergronden' bevatten een aantal behartenswaardige analyses en uitspraken over politiek en de rol van politieke partijen daarin. Uitspraken die lang niet allemaal nieuw zijn, maar de problemen van vandaag de dag nog eens helder op een rij zetten. De verstrengeling van overheid en politiek, gevoegd bij, het gevecht van de overheid met zichzelf¹ hebben afbreuk gedaan aan het prestige van de politiek. En daarmee aan de aantrekkingskracht die het politieke bedrijf heeft, zowel op vrijwilligers als op beroepspolitici, in een tijd waarin mensen vaak meer (individuele) bevrediging vinden in prestigieuze, afwisselende carrières dan in trouw aan en inzet voor bepaalde waarden en principes. Om in de termen van het rapport te spreken: een tijd waarin de 'consument' het vaak wint van de 'burger'.

Die tendens valt niet te keren met een partij waarin zo aardig en open gedebateerd wordt in plaats van aan procedurele besluitvorming gedaan. Als mensen vrijblij-

vend willen debatteren, dan doen ze dat wel met hun collega's of hun vrienden. Waarom zouden ze dat immers in partijverband doen als het niet tot iets leidt? Niet tot invloed op een verkiezingsprogramma of op het concrete beleid? Juist omdat voor de meeste mensen de traditionele band met een partij niet meer bestaat, worden zij alleen maar actief wanneer ze concreet iets willen bereiken; de commissie constateert dat elders in haar rapport zelf ook. Dat hoeft helemaal niet iets te zijn waar zij op dat moment rechtstreeks belang bij hebben. Maar de meningsvorming moet wel (kunnen) uitmonden in besluitvorming. En niet in het gevoel dat je vrijblijvend de hele avond in een rondje hebt gepraat. Dat laatste is bijna onvermijdelijk het resultaat van een aantal voorstellen uit *Een partij om te kiezen*. Als de 'themadiscussies' die door de Wiardi Beckman Stichting moeten worden voorbereid, op afdelingsniveau niet meer tot enige besluitvorming leiden, sterker nog, als er wellicht niet eens een congresafgevaardigde aanwezig is aan wie het resultaat van de gevoerde discussie kan worden meegegeven, hoe stelt de commissie zich dan de *betrokkenheid* van het modale lid voor? Via landelijke werkgroepen – pardon, netwerken? Ook daarvoor geldt dat je stem er pas wordt gehoord als je vaak genoeg aanwezig bent – en hoeveel leden zijn bereid en in

de gelegenheid daarvoor regelmatig 's avonds of op zaterdag af te reizen naar Utrecht, Amsterdam of Den Haag? Nee, de enige troost die de commissie dan nog voor 'gewone leden' in petto heeft, is dat zij zich wellicht per referendum mogen uitspreken over de vraag of Ad Melkert onder of boven Piet Visser op de kandidatenlijst voor de Tweede Kamer moet staan.

Samengevat: de vraag hoe de partij voor leden aantrekkelijker kan worden gemaakt, is enerzijds ingewikkelder dan de commissie voorstelt, omdat bevredigend actief partijlidmaatschap hoe dan ook een enigermate continue inzet zal vergen; en daarom roeien politieke partijen momenteel tegen de stroom in. Maar tegelijkertijd is zij ook simpeler: óók voor de meeste leden wordt het beeld van de PvdA bepaald door wat er in Den Haag wordt besloten en hoe dat wordt gepresenteerd. Daarom dient de aandacht bij de komende reorganisatie met name uit te gaan naar de kwaliteit en de professionaliteit van de mensen die daàrvoor worden gekozen. Tegen de effecten van de WAO-discussie zoals die de afgelopen tijd is gevoerd, is immers geen enkele cultuurverandering binnen de organisatie opgewassen.

GREETJE VAN DEN BERGH



✍ P E N O P P A P I E R ✍

Geen evenwicht, maar variatie

De slechte verkiezingsresultaten van de PvdA kunnen niet meer worden toegeschreven aan het toevallig thuisblijven van veel kiezers, of aan een wethouder die al te graag een metropool van zijn provinciestad wilde maken. De PvdA lijkt zowel de kiezers aan de onderkant van de samenleving, als de jonge succesvolle kiezers die wel progressief stemmen, niet meer aan te spreken. Zowel het streven naar een groter evenwicht van de partij zelf in relatie tot haar maatschappelijke omgeving, als het herstel van evenwicht in het beleid, daar waar CDA en VVD in de jaren tachtig tekort schoten, lijkt niet te worden beloofd.

Aan discussies over de noodzaak tot het vinden van nieuwe evenwichten ontbreekt het niet. Al sinds de overwinningsnederlaag in 1986 is er voortdurend intern beraad. Het vernieuwingsdebat is inmiddels behoorlijk aan slijtage onderhevig. Het rapport van de commissie-Van Kemenade is het zoveelste in een serie.

Een groot probleem bij de nieuwe plaatsbepaling van de PvdA is dat evenwichten verder weg lijken dan ooit. Opvallend zijn een drietal paradoxen:

In de eerste plaats de paradox van de politiek zelf. Bijna iedereen neemt vandaag de dag deel aan discussies over ons allemaal, over de situatie in de Golf of over voorzieningen voor gehandicapten. De maatschappelijke interacties zijn nog nooit zo intensief geweest. Daartegenover staat dat de politiek, naar verhouding, nog nooit zo geïsoleerd heeft gestaan ten opzichte van wat er bij de

mensen leeft en gebeurt. In de wirwar van verbanden is een politieke partij niet meer dan een deeltje van het gevarieerde geheel. De PvdA is niet langer een onderdeel van een meeromvattende beweging, maar nog slechts een organisatie voor de recrutering van mensen, voor het formuleren van amendementen, en voor het uitoefenen van bestuur.

In de tweede plaats heeft de opkomst van de socialistische beweging geleid tot, maar is ook zelf gestimuleerd door, de emancipatie van de arbeiders. Die emancipatie heeft waarschijnlijk nog nooit zo'n hoogtepunt bereikt als nu. Toch lijkt het erop dat de overheid, of de PvdA, nog nooit zo slecht in staat is geweest om te voldoen aan de behoeften van de mensen. Dat is op zichzelf niet verwonderlijk. Het collectieve gevoel is opgesplitst in zoveel deelbelangen dat voor velen de overheid niet meer is dan een slechte winkel waar de schappen bijna altijd leeg zijn.

En de derde paradox, misschien specifiek voor onze partij, is dat de PvdA nog nooit zo gedemocratiseerd is geweest: De belemmeringen om mee te doen zijn op papier maar heel klein. Maar in de praktijk heeft de oligarchisering nog nooit zulke sterke vormen aangenomen. Een groot deel van het kader van de PvdA vormt een hecht sociaal circuit. Soms bestaat de indruk dat het kader de gevangene is geworden van de democratische regels die het zelf heeft opgesteld.

Met de toetreding tot het kabinet in november 1989 heeft de hoop bestaan dat regeringsverantwoordelijkheid zou leiden tot vernieuwing, inspiratie en creativiteit. De belangrijkste doelstelling was



✎ P E N O P P A P I E R ✎

de versterking van de onderlinge samenhang van de maatschappij. Ook het streven naar dit evenwicht heeft vooralsnog weinig resultaat.

Een voorbeeld daarvan vormt de inkomenspolitiek. De verdeling van inkomens staat voortdurend hoog op de agenda van het kabinet. Ook in de tussenbalans is koopkrachtbehoud het herkenbare punt van de PvdA. Dat is eigenlijk merkwaardig. Want heeft de PvdA in 1989 niet een campagne gevoerd waarin inkomens minder belangrijk waren dan goede voorzieningen voor iedereen?

Ook vanuit de 'traditie van de partij' lijkt het onderwerp slecht gekozen. De PvdA heeft zich altijd veel meer geprofileerd door het bevorderen van de emancipatie van groepen met een structurele achterstand. Een probleem is dat die groepen niet meer herkenbaar zijn. Wie zijn dé minima? Door de verschillende samenstellingen van de huishoudens, maar ook door de verschillende overdrachtsuitgaven, bij voorbeeld de huursubsidie of de kinderbijslag, is het maken van een op iedereen toepasbaar 'inkomensplaatje' eigenlijk onmogelijk geworden.

Een ander voorbeeld vormt de voortgaande decentralisatie, privatisering, schaalvergroting en versterking van de autonomie van instellingen. Net als het vorige kabinet presenteert 'Den Haag' blauwdrukken, terwijl de nieuwe rol van de rijksoverheid niet duidelijk is, en er nauwelijks rekening wordt gehouden met specifieke, vaak regionale omstandigheden. De aandacht voor de uitwerking op de individuele burger blijft gering. De Europese eenwording wordt steeds vaker gebruikt als legitimatie van een terugtrekkende overheid. De uit-

voering van de sociale vernieuwing komt moeilijk van de grond en wordt gepresenteerd als een project naast zoveel andere, zonder dat de verkokerde ambtelijke structuur wordt vervangen.

Weinig succesvol is ten slotte ook het streven naar versterking van de moraal. Het is natuurlijk flink om discussies die burgers al jaren voeren, eindelijk in de politiek aan de orde te stellen. Maar het is de vraag of het de taak van de politiek is de onderlinge samenhang in de maatschappij te bevorderen door te pleiten voor burgerzin.

In plaats van te hameren op evenwicht en onderlinge samenhang zal de PvdA het initiatief moeten nemen voor meer variatie, met betrekking tot zowel de organisatie van de partij als het te voeren beleid.

In de eerste plaats zal de overheid zo moeten worden georganiseerd dat er voldoende ruimte is voor een snelle, kwalitatief hoogwaardige uitvoering, met aandacht voor de individuele belangen van burgers. Dat is dus wat anders dan de functie van de politiek omschrijven als de behartiging van het algemeen belang zoals Wöltgens in het juni-nummer van *S&D* deed. Een overheid kan nog zulke mooie plannen maken, zolang die overheid niet eens een fietsenrek kan plaatsen waar al jaren door een bewoner om wordt gevraagd, zal het geschonden vertrouwen niet worden hersteld.

Daarbij moet men bedenken dat de overheid, en dus ook de politiek, steeds meer een marktpartij wordt. Er moet rekening mee worden gehouden dat een toenemend concurrentiegevoel het handelen van burgers bepaalt.

Bij de discussie over een autovrije binnenstad van Amsterdam bij voorbeeld, zal door vele bewoners niet de vraag worden gesteld of daarmee de binnenstad leefbaarder wordt, maar of het niet onrechtvaardig is dat 'zij' wel de auto voor de deur mogen zetten en 'wij' niet. Een referendum versterkt het gevoel dat anderen beslissen over iets dat alleen 'ons' aangaat.

In de tweede plaats zal de PvdA, in plaats van het geven van inkomensgaranties, iedereen perspectief moeten bieden op werk. Het gaat er om weer echt een Partij van de Arbeid te worden. Door fiscale maatregelen en een gerichte premiepolitiek kunnen de voorwaarden worden geschapen voor de invoering van een wezenlijke arbeidstijdverkorting met gelijktijdige herbezetting van nieuwe arbeidsplaatsen. Uitbreiding van de bedrijfstijd 's avonds en op zaterdag tot bij voorbeeld zestig uur per week, zal niet langer moeten worden uitgesloten.

Natuurlijk blijft een eerlijke inkomensverdeling belangrijk, maar meer dan voorheen zal aan de werknemers, ook de ambtenaren, de vrijheid moeten worden gelaten hun loonontwikkeling te bepalen. De PvdA kan wel stimuleren dat de vakbeweging de loonruimte vooral inzet voor zaken als het realiseren van kinderopvang, het mogelijk maken van flexibele werktijden, het voldoen aan wensen met betrekking tot werkroosters, de ontlasting van oudere werknemers, het aanbieden van bij- en nascholing, en het tot stand brengen van bedrijfspersonenvervoer.

DUCO ADEMA
Amsterdam

'Al leidde de polarisatie-strategie tot drie achtereenvolgende verkiezingsoverwinningen, zij was als politieke strategie een fatale mislukking. (...) De formatie van 1977 mislukte voor de PvdA, niet slechts doordat Den Uyl en Van Thijn ernstige fouten maakten, of door het verzet van het middenkader op de partijraad, maar primair omdat het niet mogelijk is een stabiele coalitie op te bouwen met een partner die men politiek gezien permanent naar het leven staat.'¹

Aldus de centrale stelling van Philip van Praag in zijn, begin dit jaar in Amsterdam verdedigde, proefschrift over de inteme strategische discussie in de Partij van de Arbeid tussen 1966 en 1977. Met gevoel voor actualiteit voegt hij aan die stelling nog een andere toe: 'De vraag of het voor de PvdA mogelijk is een succesvolle electorale strategie te combineren met een succesvolle politieke strategie is na 1977 een groot probleem gebleven. De PvdA is anno 1990 nog steeds op zoek naar de juiste combinatie van beide strategieën.'²

Dat de partij naar die combinatie nog steeds zoekende is, zal wel niemand willen ontkennen, ook niet anno 1991. Evenmin zal iemand tegenspreken dat een hervormingsgezinde politieke partij het daar altijd net even moeilijker mee heeft dan een partij van het midden en wellicht zelfs meer dan een partij van het behoud. (Al is dat laatste al minder zeker.)

Verkiezingen zullen voor de PvdA een zekere belofte van verandering in moeten houden, alleen al uit het oogpunt van politieke overtuigingskracht, terwijl tegelijkertijd in een land van minderheidsgroepen de effectieve veranderingskansen beperkt zullen blijven. Met andere woorden, een duurzaam effectieve politieke

Heeft Van Thijn dan toch gelijk gehad?



J. TH. J. VAN DEN
BERG

*Hoogleraar Nederlandse politiek en
parlementaire geschiedenis te Leiden;
lid redactieraad S&D*

strategie zal steeds gematigheid moeten betrachten – op straffe van langdurige oppositie – terwijl voor kiezerswinst een campagne van enige radicaliteit nodig is. Althans, zo schijnt het op zijn minst na de ervaringen van de PvdA sedert de jaren zestig. Want, aldus weer Van Praag: '(de) polarisatiestrategie (leverde) als electorale strategie meer succes op dan als politieke strategie. In een periode van zes jaar drie achtereenvolgende verkiezingsoverwinningen behalen (van 37 naar 53 kamerzetels, ondanks de afsplitsing van D's '70) is uitzonderlijk in de Nederlandse politiek.'³

Wie daartegenover de recente neergang van de PvdA stelt, krijgt gemeenlijk gevoelens van heimwee, of vraagt zich op zijn minst af wat er nu weer fout is. De PvdA regeert weer mee – in een op zichzelf redelijk sterke parlementaire positie – maar nu lijkt zij weer bosjes kiezers tegelijk te verliezen. Het is blijkbaar nooit goed, of het deugt niet.

Maar is het wel zo juist, die *common knowledge*, dat in de PvdA een succesvolle electorale strategie een effectieve politieke strategie uitsluit en omgekeerd? Daaraan is, bij nader inzien, gerede twijfel mogelijk. Om te beginnen, de zoveel winst brengende verkiezingscampagne van 1977 was – zo laat ook Van Praag zien – minder gepolariseerd dan partijbestuur en -kader hadden gewild. Niet alleen werden daarbij de 'structuur-hervormende' voorstellen naar de achtergrond gedrukt' maar ook werden in de campagne die figuren extra geprofileerd die de polarisatiekoers slechts gedeeltelijk of zelfs helemaal niet benadrukten. Dat gold voor Den Uyl, maar ook voor populair gebleken ministers als Van der Stoep en Duisenberg. Meer nog dan 'de chef' zelf stonden die voor gematigheid en sta-

biliteit. Zij zagen kans om jonge kiezers en niet-stemmers uit 1972 naar de stembus te trekken. Den Uyl 'vrat' persoonlijk vrijwel geheel klein links 'op' in de campagne. Het waren dus niet de polariseerders à la partijvoorzitter Van den Heuvel en zelfs niet Van Thijn die de stemmen trokken, net zo min als Jan Pronk of Jos van Kemenade.

Veel belangrijker is echter een ander aspect van de zaak. De deconfessionalisering had in Nederland diepere gaten geslagen in het confessionele midden dan waar ook in Europa. Er lag in het midden van het politieke centrum een buitengewoon groot terrein voor electorale winst braak. Tot en met 1972 was de KVP in zes jaar tijd vrijwel gehalveerd en de CHU met bijna gelijke proporties teruggezakt. De ARP stond er wat minder slecht voor, maar had evenzeer aanzienlijk verloren. Deze ineenstorting van het confessionalisme leverde de Partij van de Arbeid uiteindelijk niet meer op dan de 53 zetels van 1977, net ietsje meer dan de vijftig zetels die Drees sr al in 1956 had weten te behalen, zonder politieke polarisatie. Had bovendien de VVD – die zich wel wachte voor politieke polarisatie – haar aanhang niet bijna weten te verdubbelen? Zeker, de winst bij verkiezingen was voor de PvdA aanzienlijk, maar zij kwam dan ook van heel ver (1967 was een tragisch laagte-record geweest) en voorts bleef zij, per saldo, nogal beperkt.

Met andere woorden: hoe succesrijk was eigenlijk de polarisatie-strategie onder de kiezers? En dus: wat klopt er eigenlijk van dat zogenaamde dilemma van de Nederlandse sociaaldemocratie, dat wil dat electoraal en politiek succes elkaar *naturnotwendig* uitsluiten? Zou het niet zo kunnen zijn dat het probleem aldus verkeerd wordt gedefinieerd, zowel in de sociaal-democratie zelf als door Van Praag in zijn proefschrift?

Die vraag is van wetenschappelijk belang, maar zij is voor de Partij van de Arbeid primair van groot politiek gewicht. Als het dilemma immers reëel is, dan zal de partij er mee moeten leren leven. Geen prettig vooruitzicht, om het zachtjes te zeggen. Tegenargumenten als hiervoor genoemd kunnen echter dienen, niet alleen als kritiek op Van Praags

werk, maar ook als uitgangspunt voor de formulering van een vruchtbare strategie⁵ voor de PvdA.

Voor wij aan die andere strategie toekomen, moet eerst worden benadrukt, dat Van Praag natuurlijk gelijk heeft als hij er op wijst, dat het wat veel gevegd is te rekenen op vruchtbare politieke samenwerking met een partij die je zichtbaar naar het leven staat. Zeker, een coalitie heeft altijd iets van samenwerking en wederzijdse 'moordneigingen' tegelijk: men wil zijn partner in de coalitie niet graag dankzij zulke samenwerking groter en machtiger zien worden. Maar het hoeft er ook niet rechtstreeks op te worden aangelegd. De Drees-periode is een mooie illustratie van de paradox dat een gematigd optredende PvdA dankzij duurzame coalities met vooral de KVP die partij geleidelijk overvleugelde. Kennelijk kan een politieke strategie, gericht op praktische hervormingen maar met een stijl van gematigdheid, samengaan met behoorlijk electoraal succes en verkleining van de machtspositie van de coalitiepartner. Vergelijkbare uitkomsten zijn te zien geweest gedurende het tijdperk van de sociaal-liberale coalitie (1969-1982) in de Duitse Bondsrepubliek.

De PvdA heeft veel dichter gestaan bij zo'n succesvolle coalitie met de KVP, ook aan het begin van de jaren zeventig, dan zij wist, of liever: wilde weten. Van Praag verhaalt nog eens van de uitgesproken pogingen van de KVP in 1972 een opening te maken naar de PvdA, wat zelfs tot een stembusaccord had kunnen leiden. Dat, ondanks het feit dat de KVP de weg was ingeslagen naar het latere CDA en ondanks het feit dat zowel ARP als CHU niet naar zo'n accoord verlangden. Kiezersonderzoek had al geïndiceerd dat zulk een accoord de PvdA vrij aanzienlijk meer stemmen zou opleveren, vooral in het Zuiden, dan voortgezette polarisatie tegen de KVP.⁷ Maar het kader van de PvdA, inclusief het partijbestuur, wilde er niet van horen. De KVP moest niet bewegen, zij moest kapot; met haar kon alleen worden geregeerd 'in uiterste noodzaak', zoals een jaar later bleek in het kabinet-Den Uyl.

Polarisatie bleek meer en anders te zijn dan politieke tweedeling in het algemeen of een electorale

1. Philip van Praag jr. *Strategie en illusie, elf jaar intern debat in de PvdA*, Amsterdam: Het Spinhuis, 1990, p. 367.

2. Van Praag, o.c., p. 367.

3. Van Praag, o.c., p. 366.

4. Van Praag, o.c., pp. 247-292.

5. Op zichzelf is er een hele beschouwing te wijden aan Van Praags gebruik van de term 'strategie', die hij – overigens net als in het jargon van de partij zelf – nogal eens verwart met 'tak-

tiel'. Een zekere profilering van politieke tegenstellingen tijdens verkiezingscampagnes zou ik geen strategie maar tactiek noemen. Als het goed is – maar dikwijls is het dat niet – zou een strategie lange-termijn oogmerken moeten hebben en ook een aanpak op lange termijn. Wat Nieuw Links 'strategie' noemde, was doorgaans op korte termijn gericht. Van Praag laat een evaluatie van terminologie en handelwijze achterwege en onderscheidt,

dunkt mij, te weinig scherp tussen electorale en parlementair-politieke doeleinden.

6. Van Praag, o.c., pp. 112-116.

7. Van Praag wijst op een publiek opinie-onderzoek waarvan Marcel van Dam tijdens het partijcongres in 1972 gebruik maakte om aan te tonen dat samenwerking met de KVP 'voordeliger' was dan polarisatie. Van Praag, o.c., pp. 131 en 134 (noot 89)

campagnetactiek. Het betekende een koers die openlijk was gericht op vernieling van de KVP en voorkoming van de totstandkoming van het CDA, hoe dan ook. Dat schrikte op den duur niet slechts die partijen, af maar ook een belangrijk deel van hun kiezers. Zo werd tenslotte ook elke staatkundige vernieuwing onmogelijk, omdat de christelijke partijen die beschouwden als poging tot moord op hun politieke machtspositie. Met andere woorden, de soort van polarisatie waarvoor de PvdA in die jaren koos, ontnam haar belangrijke mogelijkheden tot politieke samenwerking, tot democratische hervormingen en, waarschijnlijk, tot grotere electorale winst dan zij heeft verworven tussen 1971 en 1977.

Terecht stelt Van Praag vast, dat de partij noch kans heeft gezien het CDA onmogelijk te maken, noch om in het politieke midden door te dringen, ook niet in 1977. Van Praag stelt even terecht vast dat de PvdA dat laatste niet eens wilde: nog liever liet zij D66 uit de dood herrijzen dan zelf het politieke midden te bezetten, toen daartoe ruimschoots de gelegenheid bestond.⁹ Daardoor kwam echter niet alleen D66 terug, maar kon ook het CDA zich vestigen, hoe moeizaam de totstandkoming daarvan ook was verlopen.

Inhoudelijke desinteresse

Wat is er met de PvdA gebeurd, dat haar strategisch denken zo vol kon lopen met mistaxaties en illusies? Dat is de vraag die Van Praag in zijn proefschrift – tegelijk een geschiedenis van verbazing – tracht te beantwoorden. Hoewel ik, zoals hiervoor al aangegeven, tegen zijn analyse bezwaren heb, moet worden vooropgesteld dat de beschrijvende hoofdstukken bepaald knap gecomponeerd zijn. Het is geen kleinigheid om uit droge vergaderstukken en ander archiefmateriaal (zoals de persoonlijke aantekeningen van Hans Kombrink over de formatie van 1977) zulk een overzichtelijk en levendig relaas op te bouwen. Van Praag is daarin volop geslaagd: de beschrijvende hoofdstukken zijn zeer waarheidsgetrouw en met gevoel voor de realiteit van toen geschreven; zij zijn ook adembenemende litteratuur. Dat blijven zij, ook al gebruikt Van Praag de taal zoals mijn schoonvader auto reed: met een hoop geraas en geknars der tandraden. Voorts wemelt het van de zelffouten wat, in een boek dat er overigens goed uitziet, nogal irriteert.

Het boek begint, na een kort overzicht van de voor-geschiedenis, bij de opkomst van Nieuw Links in de partij en eindigt bij het rampzalige resultaat van de kabinetsformatie in 1977. Daartussen liggen de verhalen over schaduwkabinetten; de totstandkoming van de progressieve samenwerking en Keerpunt '72; de totstandkoming en lotgevallen van het kabinet-Den Uyl; de crisis in dat kabinet, de daarop volgende verkiezingen en de beruchte formatiebesprekingen. Hoofdrollen in dit drama vallen toe aan Joop den Uyl en Ed van Thijn, maar vooral aan de laatste omdat hij in de jaren tussen 1973 en 1977 de spilfiguur vormde in de partij tussen haar diverse organen, zoals Kamerfracties, kabinet, partijbestuur, partijraad en congres. Wat opvalt is hoeveel tijd en energie er in die jaren wordt besteed, vooral tijdens weekends van partijbestuur en fractie, aan de strategische vraagstukken en hoe weinig aan wat Van Praag 'dagelijkse politieke kwesties' noemt, aan politieke inhoud dus. Nu kan het gaan om een zekere beeldvervalsing die voortkomt uit wat Van Praag als onderzoeker bezighoudt. Te vrezen valt echter – zijn boek geeft daarvoor ook wel aanwijzingen – dat de partijorganen zelf de inhoud van relatief gering gewicht vonden.

Slechts in twee zinnen wordt door Van Praag melding gemaakt van het in die jaren totstandgekomen nieuwe beginselprogramma.¹⁰ Nog beter blijkt de gebrekkige inhoudelijke belangstelling uit Van Praags beschrijving van de wijze waarop in het partijbestuur en in de partijraad de 'een-procentsnota' van het kabinet-Den Uyl is behandeld. In feite als een akelige grap van Duisenberg die zo snel mogelijk moest worden afgehandeld.¹¹ Dat, terwijl dat stuk – uitgekomen in een jaar van economische achteruitgang – in wezen alle programmatische aspiraties onder de voet liep. In het boek lijkt het wel, alsof alle echt belangrijke vraagstukken van het kabinet – economische groei, energiecrisis, exportpositie, bedrijfswinsten, maar ook werkloosheid, sociale zekerheid en stadsvernieuwing – de partijorganen maar half interesseerden. Dat vind ik nog het meest verbijsterend bij de lezing van Van Praags relaas.

De inhoudelijke desinteresse is nog het beste te zien aan de fixatie – in de zogenaamde 'hobbelstrategie' – op het roemruchte kwartet hervormingsvoorstellen. Van Praag laat (zij het vooral impliciet) zien dat de aanwijzing van die vier door de jaren heen

8. J.Th.J. van den Berg, 'Democratische hervormingen, politieke machtsverhoudingen en coalitievorming in Nederland', *Acta Politica*, 21 (1986) pp. 265-290.

9. Van Praag, *o.c.*, p. 249.

10. Van Praag, *o.c.*, pp. 300 en 388.

11. De paragraaf in Van Praags dissertatie (pp. 170-171) die daarover gaat, draagt de veelbetekenende titel: 'Duisenberg als spelbreker'.

12. E. van Thijn, 'Het kabinet-Den Uyl en de bierkaai', *Socialisme en Democratie*, 31 (1974) pp. 41-52.

nogal aan wijziging onderhevig is geweest. Aanvankelijk wijst Van Thijn in 1974 als zodanig aan: het inkomensbeleid, de grondpolitiek, de democratisering van de onderneming *enzovoorts*.¹² In een partijbestuursnota, later dat jaar, heet het; 'de inkomensnota, de grondpolitiek, de volksverzekering tegen ziektekosten, de wet op de ondernemingsraden en begrotingsperikelen'. In november 1975 gaat het, in een stuk van Van Thijn en Pauka, over 'grondpolitiek' en 'werkgelegenheid'.

Merk hierbij twee dingen op. Tot eind 1976 lagen de belangrijkste 'hobbels' in de coalitie met KVP en ARP in kwesties als die van de Bloemenhovekliniek (abortus) en de kernreactorvaten voor Zuid-Afrika die bijna tot kabinetscrisis leidden en, toegegeven, bij de voorbereiding van de wet op de ondernemingsraden. Niet op de 'vier structuur-hervormende voorstellen' die trouwens niet als zodanig, althans niet met dat gewicht, in Keerpunt '72 voorkwamen.

Belangrijker is – dat lijkt Van Praag te zijn ontgaan – dat het ging om voorstellen die alle het initiatief vergden van confessionele ministers. 'Inkomenspolitiek' werd immers tot VAD, een idee van Boersma; de WOR lag eveneens bij Boersma; de grondpolitieke voorstellen bij Van der Stee en Van Agt en de, pas later bedachte WIR lag bij Lubbers. Zij was in wezen een slap aftreksel van de selectieve investeringspolitiek, door de liberale minister Langman in 1972 uitgevonden, maar zij was door Brussel – de Europese Gemeenschap – en Rotterdam – het college van B en W onder Van der Louw – onmogelijk gemaakt.¹³ Wat werd gebracht als de hoogste aspiraties van de PvdA waren voorstellen die ARP en KVP onder druk konden zetten (zoals Van Praag wel waarneemt), maar die geen onoverkomelijke problemen hoefden op te leveren.

Van Thijn liet wijselijk na de confessionelen onder grotere druk te zetten dan nodig. Dus geen blij-

vend pleidooi voor de – zoveel gewichtiger – volksverzekering tegen ziektekosten of voor een (primaire) inkomenspolitiek of voor een radicaal milieubeleid. Wat inhoud leek, was vooral weer strategisch van belang. Strategisch in twee opzichten: de confessionele partijen werden er mee onder druk gezet (zij het niet onevenredig)¹⁴ en het eigen kader genoegdoening verschaft. Voor de kiezers, zowel die van 1974 als die van 1977, waren er heel andere issues; het hervormingskwartet werd gedurende beide campagnes zorgvuldig in het secretaire-kastje opgeborgen.¹⁵

Van Praag benadrukt voortdurend (en terecht) hoezeer de leiding van de partij het kader naar de ogen keek en het als een hongerig wild beest van happen vlees voorzag.¹⁶ Onmiskenbaar gedroeg dat kader zich inderdaad nogal hongerig en moest het geregeld worden gevoerd. Alleen het vlees waaraan het kader behoefte had was van een wat ander soort dan wat de kiezer beliefd. Dat kader was dan ook, noch naar sociale samenstelling, noch naar politieke voorkeuren, representatief voor de kiezers van de PvdA.¹⁷ Bovendien wilde het partijbestuur de kiezers niet eens echt kennen. Van Praags boek geeft een zowel mooie als nogal tragische bijrol aan de directeur van de Wiardi Beckman Stichting van 1967 tot 1974, Henk van Stiphout. Die mag op enige cruciale momenten waarschuwen voor ontwikkelingen op de kiezersmarkt en op de risico's van polarisatie voor de sterkte van de partij, er wordt naar zijn doordachte analyses absoluut niet geluisterd.¹⁸

Den Uyl

De grote afwezigheid bij al dat soort van taxaties van kader, kiezers en leden is de politieke leider, J.M. den Uyl, aldus van Praag. Den Uyl koesterde grote weezin, zegt hij, tegen al dat tactisch en strategisch 'gedoe' en hield zich liever met de grote inhoudelijke zaken bezig.¹⁹ Maar, zegt Van Praag, daardoor

13. De Europese Commissie tekende bezwaar aan tegen de selectieve investeringspolitiek wegens strijd met de mededingingsbepalingen in het Verdrag van Rome. Rotterdam, waar oud-partijvoorzitter André van der Louw intussen burgemeester was geworden, vreesde voor de economische toekomst van de Rijnmond, indien investeringen daar zouden worden gebonden aan hetzij vergunningen hetzij heffingen.

14. Dat het, met de grondpolitiek, toch misliep is minder een kwestie geweest van diepgaande inhoudelijke conflicten tussen PvdA, ARP en KVP maar had vooral politiek-psychologi-

sche achtergronden. Het opblazen van 'het kwartet' dwong de christelijke partijen tot meer antagonisme dan onder meer zakelijke verhoudingen het geval zou zijn geweest. Zie: Van Praag, *o.c.*, pp. 224-234; J. de Vries, *Grondpolitiek en kabinetscrises*, Leiden 1989, pp. 116-149.

15. Van Praag, *o.c.*, p. 155 (campagne Statenverkiezingen 1974) en pp. 259-261 (campagne Kamerverkiezingen 1977).

16. De 'polarisatie-strategie' diende – aldus Van Praag, terecht – ook als middel tot controle door het kader van de politieke leiding in een partijdemocratie die werd gezien als een systeem van

georganiseerd wantrouwen. Dat maakte het des te moeilijker om van polarisatie af te komen indien politiek noodzakelijk.

17. Zie behalve de onderzoeken, door Van Praag op diverse plekken gereleveerd, ook de dissertatie van J.J.A. Thomassen, *Kiezers en gekozenen in een representatieve democratie*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1976. Daarin bleken PvdA-kiezers programmatische voorkeuren te koesteren die betrekkelijk nauwkeurig overeenkomen met de opvattingen van DS '70.

18. Van Praag, *o.c.*, pp. 78, 249-250 (onder andere).

19. Van Praag, *o.c.*, pp. 353-355.

was hij te weinig partijman in plaats van te veel, zoals de confessionelen in die jaren over de premier klaagden. De klacht van de confessionele partijen laat ik voor wat zij is. Het gaat nu om Van Praags kritiek. Hij lijkt immers gelijk te hebben: Den Uyl bemoeide zich zeer weinig met alle strategische discussies in de leiding van de partij. Waren het echter niet al die onjuiste strategieën die er tenslotte toe hebben geleid dat Den Uyl zijn tweede kabinet niet kreeg? Had hij er dus niet beter aan gedaan in te grijpen?

Dat zou inderdaad misschien beter zijn geweest, indien Den Uyl had gekund en vooral... gewild. Ten dele immers had Den Uyl net zo zeer met een 'gelovig' en op strategieën 'geilend' kader te maken als Van Thijn en de anderen; al vanaf 1969 wist hij dat hij voorzichtig moest opereren. Misschien heeft hij wat laat gezien hoe onaantastbaar zijn gezag was geworden. Dan nog was de eenheid van de partij voor hem van doorslaggevend gewicht: wie in staat was hem reëel met een breukin eigen kring te bedreigen, kreeg hem spoedig op de knieën. Maar het is voorts de vraag of hij wel anders wilde.

Van Praag laat zich er toe verleiden – zoals velen, destijds al – om Den Uyl als een soort monarch te behandelen: wat goed is heeft hij zelf verzonnen; wat fout gaat komt uit de hofhouding of het kabinet. Er valt veel goeds over Den Uyl te zeggen: zonder hem zou de PvdA in die jaren weinig inhoud en ideologische samenhang hebben vertoond. Maar hij had ook zijn gebreken. Net als zijn kader haatte hij de KVP en miskende haar zozeer dat hij zelfs belangrijke openingen niet wilde zien. Net als zijn kader oriënteerde hij zich voor de verlangde progressiviteit op de ARP en op haar weerstand tegen het CDA. Net als zijn kader wilde hij na 1977 alleen nog regeren vanuit een meerderheidspositie in het kabinet. Pas toen iedereen heen viel over de 'meerderheids-resolutie' van PvdA en PPR uit 1976 nam hij er naar buiten toe afstand van. Intern had hij de resolutie – in elk geval haar hoofdlijn – onderschreven. Den Uyls archief is voor Van Praag niet geopend en dus zullen wij voorlopig niet weten waarop hij in feite koerste toen het om de portefeuillevorhoudingen in zijn beoogde tweede kabinet ging (8 : 7 : 1 of 7 : 7 :

2 voor PvdA, CDA en D66). Tekenend is intussen dat de 10 : 6 - verhouding in het eerste kabinet-Den Uyl niet door hemzelf maar door formateur Burger is geforceerd. In zijn openbare uitingen kan, als het ging om strategische vragen, Den Uyl te weinig partijman zijn geweest. In de binnenkamer was hij minstens zo'n meerderheidsstrateeg als zijn *frère et compagnon*, Ed. van Thijn. Zijn motief was tamelijk verregaand identiek aan dat van Nieuw Links: weerzin tegen de KVP, eigenlijk ook tegen katholieken in het algemeen. Hij had geen hoge dunk van hen en hij begreep hen in wezen niet.²¹

Juist die anti-katholieke weerzin, zo hoog opge-tast bij Nieuw-Links, ontbrak bij Ed. van Thijn. Daarmee zijn wij toe aan wie de ware hoofdrolspeler in Van Praags boek is en daardoor tevens bij wat wij – tot nu toe met ietsje te groot gemak – 'strategie', zowel politieke als electorale, hebben genoemd, alsmede 'polarisatie'. Er is een hemelsbreed verschil tussen wat Van Thijn zich daarbij voorstelde in 1967 en in 1977; tussen wat Van Thijn en Den Uyl daarbij in de jaren zestig dachten en wat Nieuw Links zich er van voorstelde.

Nieuw Links en zijn politieke nazaten stelden zich een politieke strategie voor die er op was gericht zodanig te domineren in coalities (als die al onvermijdelijk waren), dat het confessionele midden er aan zou bezwijken en er electoraal aan ten gronde zou gaan. Het meende de mogelijkheid te hebben zowel het regeren naar zijn hand te zetten als een progressieve meerderheid tot stand te brengen waarin de PvdA de spil zou zijn tussen D66 en Klein Links. De restpartijen van het midden, falend tot fusie, en de VVD zouden de rechte minderheid worden. Daartoe diende een strategie van consequente polarisatie: het benadrukken van politieke tegenstellingen en de ontkenning van de capaciteit bij confessionelen tot 'echt vooruitstrevende politiek'. Aanvankelijk gebeurde dat met steun van D66 en de PPR, de Democraten vielen later af. Bovendien leken de confessionele partijen maar moeilijk tot eenheid te brengen: tot in het voorjaar van 1976 kon het, dankzij de weerstanden in de ARP-Kamerfractie lijken dat de politieke polarisatie-strategie

20. Dat deed hij al gedurende de periode 1967-1971, waarin hij voortdurend inspeelde op het verbale geweld van AR-fractievoorzitter, B.W. Biesheuvel (vergezeld van B. Goudswaard en J. Boersma), maar tot en met het conflict (1970) over de Loonwet-Roolvink de KVP amper zag staan. Den Uyl zag het politieke belang wel van de KVP, maar hij zou haar nooit eigener beweging opzoeken als

het niet per se moest.

21. Aldus, met kracht van argumenten, ook premier Lubbers bij de presentatie van John Jansen van Galen en Bert Vuijsje, *Joop den Uyl, Politiek als hartstocht*, Weesp: Van Holkema & Warendorf, 1985.

22. *Bewogen beweging, sociaal-democratie als program en methode*, rapport van de partijcommissie-Kok, Amsterdam: PvdA, 1988.

werkte, al bestond er weinig begrip voor dat de problemen van het CDA-in-wording minder politiek van aard waren dan sociaal-cultureel. Toen dat allemaal mislukt bleek, zoals iedereen, en ook Nieuw Links, na 1977 kon vaststellen, moest de PvdA een enorme draai maken. Zij wist die pas met *Bewogen Beweging*²² werkelijk tot stand te brengen. *En passant* zag zij af van alle polarisatie, niet slechts de politieke van Nieuw Links maar ook de electorale polarisatie en bijbehorende politieke meerderheidsvorming. Nu was die laatste met een intussen tot stand gekomen en sterk geworden CDA wel moeilijker geworden. Had zij immers niet geleid tot de 'overwinning-snederaag' van 1986?²³

Van Thijn

En toch! Het is Van Thijn geweest die in 1967 een weg wees die veel vruchtbaarder en effectiever had kunnen zijn, maar die ook hij zelf na 1971 heeft verlaten. Dit hoewel hij daarvoor de steun had van belangrijke PvdA-coryfeeën, zoals Den Uyl. Wat was dat dan voor een polarisatie? Die is helder door Van Thijn beschreven in zijn bijdrage aan de bundel *Partijvernieuwing?* uit 1967.²⁴ Het gaat Van Thijn daarin om het functioneren van de democratie en de daarbij horende geregelde wisseling van de wacht. In een veelpartijensysteem komt daar niets van terecht, omdat het doorgaans leidt tot permanent meeregeren van één grote partij, de KVP in ons land, de CVP/PSC in België en de DC in Italië. Van Thijn vreest daarvan niet slechts versplintering (zoals in Nederland sedert 1959), maar op den duur ook het uitwijken naar grote extreme partijen die, zoals tussen 1946 en 1958 in Frankrijk, de democratie in de tang nemen.

Het antwoord daarop is, aldus van Thijn, een adaptatie van het Britse 'model': niet twee partijen wisselen elkaar af maar twee stembusaccorden. Beide dienen reële kans op een parlementaire meerderheid te hebben. Van Thijn dacht aan PvdA, D66

en PSP (de PPR was er nog niet) tezamen met ofwel de christen-radicalen (als zij met de KVP zouden breken), ofwel een of meer 'volledige' christelijke partijen, de KVP in het bijzonder. Die zou dan wel aan het stembusaccorderen moeten meedoen. Aldus zouden kiezers niet slechts hun partijen in het parlement kiezen maar ook de regeringsmeerderheid vaststellen. Het stembusaccorderen – en zijn programma – zou belangrijker moeten zijn dan de opvattingen der afzonderlijke partijen. Hun functie zou op den duur een communicatieve worden, maar van minder belang voor de beslissingen over programma en strategie. Veel van deze opvattingen kwamen terug in het rapport *Een stem die telt* van de commissie-Den Uyl waaraan Van Thijn deelnam.²⁵

Hiervoor is al opgemerkt dat Van Thijn in 1972 zijn zin had kunnen krijgen, als hij aan zijn inzichten van 1967 had vastgehouden. Niet alleen de kleine PPR deed inmiddels mee, maar ook de KVP was bereid tot een voorkeursuitspraak en zelfs programma-accorderen voorafgaand aan de verkiezingen. Maar toen liet de PvdA het afweten en Van Thijn verzette zich niet meer. Hij was zwaar teleurgesteld door de afwijzing van staatsrechtelijke hervormingen (de gekozen kabinetsformateur) door de confessionele partijen in 1971. Hij had voorts te rekenen met de machtsovername door Nieuw Links en de rabiete afkeer van de KVP op het congres van 1972.²⁶

Wie bijna vijfentwintig jaar na dato Van Thijs opvattingen van toen bestudeert, ziet dat die zo vreemd nog niet zijn. Het informele stembusaccorderen van CDA en VVD in 1986 heeft onmiskenbaar gewerkt. Polariseren op de kiezersmarkt (wat iets anders is dan polarisatie van het politieke bedrijf zelf) is ook in Nederland werkzaam, mits er een gereede kans is op een politieke meerderheid. Progressieve partijen alleen zijn daartoe nooit in staat geweest. Om zo'n tweedeling bij verkiezingen te wensen – zoals in de Bondsrepubliek normaal is dankzij coalities voor verkiezingen – is trouwens geen vrees

23. Kort vóór 1986 kon het zelfs nog lijken, alsof de VVD zich tot de grote tegenhanger van de Partij van de Arbeid zou ontwikkelen. Zij was in 1982 uitgegroeid tot een partij met 36 zetels in de Kamer tegen 13 in 1956. Maar in 1985 wist de partij, ter gelegenheid van de RSV-enquête, haar glazen in te gooien en haar groeikansen te frustreren. Zo maakt blijkbaar elke partij haar eigen historische catastrofe mee: de KVP de 'Nacht van Schmelzer', de PvdA de mislukte formatie in 1977, D66 het derde kabinet-Van Agt en de VVD het niet aftreden van vice-premier G.M.V. van

Aardenne in 1985. Dat de trend tot 1985 in het voordeel van de VVD werkte (en ten koste van het CDA) deed mij (in '84) nog veronderstellen dat de VVD ook in omvang de grote tegenhanger van de PvdA zou worden. Zie: J.Th.J. van den Berg, 'De veranderde sociologie van PvdA en VVD', in: P.F. Maas e.a. (red.), *Illusie of monsterverbond, mogelijkheden en grenzen van een PvdA-VVD coalitie*, Dieren/Amsterdam: De Bataafse Leeuw, 1984, pp. 29-36.

24. 'Ed van Thijn, Van partijen naar stembusaccorden', in: E.C.M. Jurgens e.a., *Partijvernieuwing?*,

Amsterdam: De Arbeiderspers, 1967, pp. 54-73.

25. J.M. den Uyl e.a., *Een stem die telt, vernieuwing van de parlementaire democratie*, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1967.

26. Van Praag (o.c., p. 115) deelt mee dat de brief van de KVP met een uitnodiging tot programma-overleg door het congres van de PvdA 'met hoongelach' werd ontvangen. Daar kon ook een felle en moedige verdediging van zulk overleg door Marcel van Dam niets aan veranderen.

voor versplintering nodig. De Nederlandse politiek is daarover heen gegroeid, vooral dankzij het CDA.

De machtsverhoudingen zijn intussen gewijzigd, maar zij maken de uitvoering van Van Thijns strategie-voorstellen (zonder staatsrechtelijke vernieuwing) opnieuw mogelijk. Een stembusaccord van PvdA en CDA is denkbaar, maar het is de vraag of dat wenselijk is, omdat het samengaan van de twee grote concurrenten in de politiek in wezen het gevecht uit de verkiezingscampagne haalt.²⁷ Maar voort is een 'Duitse' constellatie denkbaar geworden waarin of het CDA, of de PvdA en D66 (eventueel in gezelschap van Groen Links) pacteren met de VVD. In 1967 dacht niemand daaraan, omdat PvdA en VVD toen nog geneigd waren tezamen de deconfessionalisering voor zichzelf aan te wenden. Die tijd is voorbij.

De vraag naar het realiteitsgehalte van zulk stembusaccord met de VVD hangt af van wat VVD en PvdA inhoudelijk scheidt en verenigt. Het antwoord daarop hangt minder af van politieke voorkeuren – vooral op materieel terrein – dan van de snel afgenomen economische en sociale bewegingsvrijheid van moderne nationale regeringen en het daardoor zwaarder geworden gewicht van de cultuurpolitiek.

Een tweede maatstaf is gelegen in de machtsverhoudingen *binnen* diverse partijen. Naarmate het kader van 'gelovigen' er belangrijker is, zal de kans op zo'n stembusaccord geringer zijn.²⁸ In dit opzicht – dat kon Van Praag nog niet weten – is het resultaat van de commissie-Van Kemenade opmerkelijk.²⁹ Die wil het middenkader nu precies de plaats wijzen die Van Thijn er in 1967 aan had toegedacht: niet van beslissende maar van communicatieve betekenis. Juist die verandering is door Nieuw Links en zijn opvattingen over 'democratisering' en 'participatie' tegengehouden. De commissie-Van Kemenade eist de bewegingsvrijheid voor het politieke leiderschap terug en daarmee de ruimte voor het genre stembusaccord dat Van Thijn destijds voor ogen stond. Of

althans voor een constellatie waarin de kiezer niet slechts de machtsverhoudingen in de Tweede Kamer bepaalt, naar ook de samenstelling van de regeringscoalitie: niet helemaal zoals in Westminster, maar wel zoals in Bonn (straks Berlijn).

De socialistische samenleving zal er niet door worden gevestigd, maar met Nieuw Links en zijn nazaten zat dat er inhoudelijk of 'strategisch' evenmin in. Maar ook zonder dat valt er genoeg te doen om regeren voor de PvdA de moeite waard te maken en desondanks verkiezingen te winnen, zonder in het polarisatiedilemma te vervallen dat door Van Praag (en velen met hem) als onvermijdelijk is gezien. De PvdA hoeft zich dan ook niet meer in een positie te manoeuvreren zoals die waarin zij nu verkeert: krampachtig alle schijn van polarisatie (inclusief de vereiste profilering) vermijdt en in zulk een grote coalitie als nu verdwijnt in de coulissen.

Op den duur – dat bewijst op een paradoxale manier het gelijk van de Van Thijn van 1967 – kan de PvdA alleen regeren en kiezers winnen, als zij een coalitie leidt. Dat lukt niet door het CDA tegelijk tot coalitiepartner te maken en naar het leven te staan. Van Praags proefschrift is er om te laten zien tot welke absurde vertoningen dat leidt. Dat kan slechts door het zonder het CDA te kunnen en toch tot meerderheidsvorming in staat te zijn. Daarvoor is een zakelijk bondgenootschap met de VVD noodzakelijk, tezamen met in elk geval D66.

Van Thijn was in 1967 wel degelijk op de juiste weg, maar hij heeft te weinig naar zichzelf geluisterd. Zijn probleem was niet dat hij te weinig strategieën had, hij had er te veel. Daardoor werd hij, zoals Van Praag moet vaststellen, tot een 'creatieve tovenaarsleerling' terwijl hij de tovenaars had kunnen worden. Dat is niet slechts zijn tragiek, maar ook die van Den Uyl (die zich nooit werkelijk verzette) en die van de Partij van de Arbeid als geheel. Een tragiek die doorwerkt tot de krampachtige dag van vandaag.

27. Dat is ook in Duitsland reden geweest de *Große Koalition* (CDU/CSU-SPD) niet te lang te laten voortduren. Zij wordt, tenzij in noodomstandigheden, nog immer onherhaalbaar geacht. Zie: Amulf Baring, *Machtwechsel, die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1982, pp. 135-136.

28. Dat geldt waarschijnlijk net zo zeer voor de VVD als voor de PvdA: in beide partijen is het middenkader de representant van de 'orthodoxie'.

29. *Een partij om te kiezen, rapport van de commissie-van Kemenade*, Amsterdam: PvdA, 1991. Daar wordt opgemerkt hoezeer de participatie-ideologie (met bijbehorend georganiseerd wantrou-

wen) de partij juist historisch achterop bracht in plaats van haar moderniseerde. Historisch is het overigens niet uitzonderlijk dat vernieuwing – paradoxaal – begint met historische regressie. Zie: Paul Hazard, *La crise de la Conscience Européenne*, Paris, Boivin, 1935.

Het politieke handwerk

Medio Augustus. D66 stelt Kamervragen over het lot van de zeehonden bij Oostvoorne en staat nu in de opiniepeilingen op

36 zetels. De PvdA schijnt er virtueel nog 21 over te hebben. Partijvoorzitter Sint, de meest gezochte vrouw van Nederland, is zojuist in het land teruggekeerd van vakantie. In haar partij kan het WAO-crisismanagement beginnen. Van de voor de fel bekritiseerde WAO-voorstellen verantwoordelijke CDA-minister van Sociale Zaken is nog almaar niets vernomen. Niemand van de contestantanten die trouwens naar hem vraagt. De Nederlandse politieke verhoudingen ten voeten uit.

Ja, de 'regie' had 'misschien wel' beter gekund, erkennen de PvdA-voorzitters ootmoedig, om weer snel over te gaan tot de orde van de dag. Immers, het gaat uiteindelijk, zo redeneert men in de PvdA-top, om de inhoud; de vraag waarom het zo verschrikkelijk is misgegaan met de WAO-besluitvorming wordt maar liever snel vergeten. Luchtig wordt voorbijgegaan aan het feit dat op een basaal onderdeel van het politieke bedrijf, het *politieke handwerk*, de PvdA-leiding lelijk tekort is geschooten.

Het betreft hier geen incident. De PvdA tobt al geruime tijd over de vraag hoe zij haar centrale plaats in het politieke krachtenveld kan terugwinnen. Daarin past het debat over de toekomst van de sociaal-democratie, dat al een jaar of vijf loopt. Daarnaast is de hoop gevestigd op de regeerprestaties in het derde kabinet-Lubbers, die (zware tussentijdse lokale verkiezingsnederlagen ten spijt) ten lange leste in 1994 door het electoraat zullen worden beloond (zo wil de theorie van marathonloper Kok). Versterking van de positie zal evenwel een illusie blijven, zolang de partijleiding het politieke handwerk zo gebrekkig uitoefent als de laatste jaren het geval is.

Het is immers verbluffend te zien hoe de PvdA het bijna stelselmatig laat afweten als het aankomt op het nemen van initiatief, het uitzetten van (vol te houden!) beleidslijnen, het anticiperen op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, de in-

PIETER NIEUWENHUIJSEN

Oud-medewerker van de Wiardi Beckman Stichting

terne en externe coördinatie (de 'regie'), het mobiliseren van de (in de PvdA nog altijd ruim voorhanden zijnde) denkkracht

en het kiezen van de juiste *timing* in het politieke bedrijf. Door dit falen heeft het beeld kunnen ontstaan van een partij die weliswaar debatteert en (mee)regeert, maar verder zonder veel zeggingskracht. Dit falen geeft voedsel aan verwijten als van ex-partijlid Pim Fortuyn, die onlangs in een vilein stukje in *de Volkskrant* de PvdA karakteriseerde als een partij, die – vrij geciteerd – 'zelf nergens wat van vindt en voornamelijk reageert'. Gezien de desastreuze verkiezingsnederlagen ervaren veel kiezers het blijkbaar ook zo. Een partij die nalaat haar eigen positie in het krachtenveld te markeren loopt leeg, is de bittere les voor de PvdA.

Een opgelegde kans

En men had toch gewaarschuwd moeten zijn, al bij het aantreden van het derde kabinet-Lubbers. De beide coalitiepartners kregen weliswaar evenveel ministersposten, maar daar het CDA op grond van de verkiezingsuitslag het premierschap toeviel werd de PvdA de 'junior partner' in de coalitie. 'Dienen' onder een CDA-premier betekent voor de PvdA per definitie een lastige positie, luidt een wet uit de vaderlandse politiek (en dat geldt al helemaal bij een dominante eerste minister als Lubbers). Van meet af aan was dus duidelijk dat de PvdA alle zeilen zou moeten bijzetten om in deze politieke situatie zichtbaar en herkenbaar te blijven. In zo'n situatie komt het meer dan ooit aan op een slagvaardige uitoefening van het politieke handwerk.

Beoordelen we nu 22 maanden Lubbers/Kok dan valt op hoeveel – soms opgelegde – kansen de PvdA heeft gemist. Het begon al met de sociale vernieuwing, bij uitstek de sociaal-democratische inbreng in het regeerakkoord (met dank aan de partijgenoten in Rotterdam). Hier lag de kans voor de PvdA om (haar kiezers) te laten zien dat Lubbers 111 een ander kabinet was dan Lubbers 1 en 11. De sociale kwestie en de strijd tegen vuiligheid en verval zouden weer centraal staan in het beleid. En er zou op een andere manier worden bestuurd: min-

der verkokering, meer lokaal bestuur, meer via coalities van overheid en burgers. Maar omdat sociale vernieuwing ook een rijkelijk vaag begrip was viel er nog wel wat uit te leggen en te concretiseren, alvorens de kiezers er warm voor zouden lopen.

In plaats van passief te blijven had het partijbestuur direct na het aantreden van het kabinet (november 1989) een prikkelende campagne moeten starten, sterk op de lokale besturen gericht, teneinde het 'moeilijke' begrip sociale vernieuwing een gezicht en een maatschappelijk draagvlak te geven. De gemeenteraadsverkiezingen (maart 1990) kwamen zo bezien op een uitgelezen moment. Was er voor de PvdA een mooier verbindend campagne-thema denkbaar? Een aansprekende verkiezingscampagne en een versterking van het draagvlak voor sociaal vernieuwingsbeleid hadden hier hand in hand kunnen gaan.

De opgelegde kans is helaas gemist, de hoeksteen van het regeerakkoord werd vergruisd tot een definitiekwestie; de lokale verkiezingen gingen jammerlijk verloren. Sociale vernieuwing heeft uiteindelijk wel een aantal bescheiden bestuurlijke hervormingen opgeleverd, heeft ook in de gemeenten wel wat losgemaakt, maar als centraal thema, dat het CDA/PvdA-kabinet een 'gezicht' had kunnen geven, heeft het volstrekt niet gefunctioneerd. In weerwil van nuttige oprispingen van de werkgroep-Schaefer speelt het begrip geen rol meer op de nationale politieke agenda, PvdA-bewindslieden en andere voormannen hoor je er ook niet meer over.

Een soortgelijke kans deed zich een jaar later voor bij de Statenverkiezingen. Kwamen deze nu geheel in het teken van de (voor de PvdA nogal ondankbare) Tussenbalans te staan – oh *timing!* –, hier had natuurlijk de toekomst van de regio in Europees verband een mooi campagnethema kunnen bieden. In den lande is op dit punt nogal wat beweging gaande, waar de PvdA (als partij met een grote traditie in de besturen) aansluiting bij had moeten zoeken: randstadprovincies praten openlijk over samensmelting tot een regio van Europees formaat, andere (het Noorden, Zeeland, Zuid-Limburg) halen de banden aan met Belgische en Duitse overburen, regio's en steden zoeken een profiel in het licht van de nieuwe Europese concurrentieverhoudingen. Ook hier lag een prachtig verbindend thema voor de PvdA, waar veel eer mee in te leggen viel (en nog steeds valt), maar ook deze kans is (hoewel de bewindsman voor Europese zaken uit eigen kring voortkomt) niet gezien en niet benut.

De 'koppeling'

Uitgesproken defensief en passief was de PvdA(-leiding) ook op het voor haar zo delicate terrein van de sociale zekerheid. Is het bijeenroepen van een bijzonder partijcongres over 'de fundamenten van de sociale zekerheid' op zichzelf toe te juichen, zo'n debat had natuurlijk vóór de gewraakte kabinetsbesluiten over de WAO moeten plaatsvinden.

Haar passiviteit gaat de PvdA ook opbreken bij de 'koppeling'. Al te lang heeft zij werkeloos toegezien hoe tegenstanders van dit mechanisme de koppeling (waarom toch die vreselijke ambtelijke term, 'welvaarstvast houden van de sociale zekerheid' is toch duidelijk genoeg?) wisten te verheffen tot symbool van de 'verstarring' van de verzorgingsstaat. Enkele maanden geleden legde Drees in S&D in een helder betoog nog eens uit waarom Suurhoff in de jaren vijftig bewust koos voor welvaarstvast maken van de sociale zekerheid en waarom de alternatieven onaantrekkelijk zijn. Op dergelijke interventies of initiatieven van het PvdA-bestuur is het echter tevergeefs wachten.

De koppelingsdiscussie spitst zich geheel toe op de groep die zich het moeilijkst kan verweren, de niet-actieven met een uitkering. Maar waarom heeft de PvdA totnogtoe nagelaten de koppeling voor de ambtenaren ter discussie te stellen? Naar hedendaagse inzichten van het overheidsmanagement vallen prestaties van overheidsdienaren zeer wel te kwantificeren. Waarom de inkomens van ambtenaren (en trendvolgers) niet in relatie gebracht tot de produktiviteit van de sector, net als in het bedrijfsleven? Met een dergelijk initiatief had de PvdA meerdere vliegen in één klap kunnen slaan. Het inkomensbeleid voor de ambtenaar wordt rationeler (want afgemeten aan prestaties), men blaast een frisse wind door de overheidsorganisatie (die door de ingebouwde prikkel tot produktiviteit beter en efficiënter gaat werken), terwijl aldus de groep die geen produktiviteit kan voortbrengen, de uitkeringsgerechtigden, uit de wind wordt gehouden.

De harde aanpak van de sociale zekerheid, die zich nu aftekent, is mogelijk in een klimaat, waarin niet 'de structuren' maar het slachtoffer zelf verantwoordelijk wordt gehouden voor zijn situatie. Werd tien jaar geleden het discours nog beheerst door de vaststelling dat er een tekort is aan banen, nu is het vooral de veronderstelde onwil van uitkeringsgerechtigden om weer aan het werk te geraken, die het debat bepaalt. In dit klimaat kan bijvoorbeeld CDA-fractieleider Brinkman ongestraft uitspreken dat WAO-ers 'aanstellers' zijn. De PvdA draagt echter het hare bij aan dit klimaat zolang

nagelaten wordt om erop te hameren dat er domweg een tekort aan banen is. En dat de 'uitstoot' naar de WAO niet te stoppen valt als hier geen verbetering in komt (dus: arbeidstijdverkorting? goedkopere arbeid door ecotax?) komt. Al-dus krijgt het CDA ruim baan met zijn moraliserende koers, de PvdA reageert voornamelijk.

Van hetzelfde laken een pak is het politieke klimaat over misdaad en veiligheid in de samenleving. Het is verbazingwekkend om te zien hoe de CDA-minister van Justitie dit zonder noemenswaardige tegenspraak van de coalitiepartner naar zijn hand zet met zijn toch wel opmerkelijke misdaadanalyse: de sterke toename van de criminaliteit moet vooral worden geweten aan ontzuiling en individualisering. Dat er wel eens een relatie zou kunnen zijn tussen misdaad en maatschappelijke deprivatie of werkloosheid past niet in dit ideologische schema. Gezien haar traditie en maatschappij-opvatting zou men van de PvdA (met toch ook een bewindsman op Justitie, en vele burgemeesters in de steden) toch mogen verwachten dat zij voor enig tegenwicht zorgen? Maar ook hier is passiviteit (en verwarring?) blijkbaar troef.

Een ander, opmerkelijk gevolg van de teloorgang van het politieke handwerk is de verregaande bedeesdheid van de partij. Een vleugje van de brutaliteit die het CDA aan de dag legt zou de PvdA waarachtig geen kwaad doen. Iemand als CDA-fractieleider Brinkman veroorlooft het zich om zonder gêne en op hoge toon snelle en harde ingrepen te eisen in de WAO. Dat het nou juist het CDA was (en niet de PvdA) dat regeerde in de achterliggende ja-

ren, toen iedereen zag dat het met de WAO uit de hand liep, maar ingrepen achterwege bleven, doet er blijkbaar niet toe. Fraai zijn helemaal de klachten van Brinkman over de 'stroperigheid' van de besluitvorming (waar uiteraard vooral de PvdA verantwoordelijk voor is). Is onze overlegdemocratie met zijn corporatieve trekjes niet bij uitstek een christen-democratisch bouwwerk? De CDA-voorman krijgt zelden of nooit lik op stuk bij zijn snaakse interventies, waardoor het beeld beklijft dat slechts één partij binnen de coalitie de politieke lijnen uitzet.

Rest de prangende vraag naar de oorzaak van de teloorgang van het politieke handwerk in de PvdA. Voor een deel heeft het met personen te maken. De huidige PvdA-top (inclusief de bewindslieden) wekt de indruk meer uit nijvere bestuurders dan uit 'politieke dieren' te bestaan. Daarnaast doet de heersende onzekerheid over programma en profiel onvermijdelijk afbreuk aan de overtuigingskracht en de slagvaardigheid van het optreden.

Maar is hier ook niet sprake van een kip of eikwestie? De hier genoemde voorbeelden duiden op evenzovele kansen om het politieke initiatief te grijpen, ook voor een PvdA die ideologisch in de overgang verkeert. Het veel beter benutten van die kansen zou niet alleen het zelfvertrouwen en het politieke gezag van de PvdA ten goede komen, 'werkende weg' groeit zo ook de programmatische vernieuwing. Herstel en partijvernieuwing via het politieke handwerk, welk partijbestuur maakt dat tot zijn programma?

De Russen komen...

Gevolgen voor de Israelische politiek

U. M. KUPFERSCHMIDT

*Senior Lecturer bij de vakgroep
Geschiedenis van het Midden Oosten
aan de Universiteit van Haifa*

Het is nog moeilijk te voorzien hoeveel joodse immigranten uit de Sovjet-Unie zich uiteindelijk in Israël zullen vestigen. Vorig jaar nog, toen Israël 185.000 Russische (en 15.000 andere) joden opnam, werd gesproken van een miljoen mogelijke nieuwkomers binnen vijf jaar, een forse aanwas voor een land dat inmiddels 4,9 miljoen inwoners heeft (van wie zo'n 4 miljoen joden en 0,9 miljoen Arabieren).¹ Door de Golf-oorlog en daarna door nieuwe paspoortbeschikkingen in de Sovjet-Unie enerzijds, en de stagnerende arbeidsmarkt in Israël anderzijds, moest de verwachting van 300.000 immigranten, die ten grondslag lag aan de staatsbegroting voor 1991, inmiddels al worden bijgesteld tot 200.000. Ook dat zou echter een forse aanwas zijn. De Israelische autoriteiten hopen dat de drastische daling van het aantal Sovjet-immigranten sedert juli, hoezeer ook enig economisch respijt schepend, van tijdelijke aard zal zijn.

Het is overigens geenszins zeker dat alle immigranten zich blijvend in Israël zullen willen vestigen. Dit zal vooral afhangen van de mogelijkheid passende woonruimte en werk te vinden. Bij een vorige emigratiegolf uit de Sovjet-Unie aan het begin van de jaren zeventig, bleken velen de voorkeur te geven aan (destijds gemakkelijker te verwezenlijken) vestiging in de Verenigde Staten of elders in het Westen. Over de beweegredenen achter deze recente immigratiegolf bestaat in Israël geen eensluidende interpretatie: is het de *pull* van het zionistische ideaal – de klassieke *aliya*, het opgaan naar Israël – of de *push* van economische ontberingen of een aanzwellend antisemitisme die aan het verschijnsel ten grondslag ligt. In een onlangs uitgezonden en veel bekeken serie reportages van de Israelische televisie onder de titel 'Een kooltje vuur', neigde men tot het laatste antwoord.

Zeker is echter dat de immigratie welkom is: 79 procent van de joodse bevolking verklaarde in november 1990 de immigratiegolf als een voor de staat

gunstige ontwikkeling te beschouwen, 21 procent zag deze als een last. In de laatste categorie zijn ongetwijfeld ook jonge Israelische gezinnen te vinden voor wie, bij het bijna niet aanwezig zijn van huurwoningen, de aankoop van een eigen appartement steeds onbereikbaarder is geworden. Verder heerst

onder de Arabische bevolking in Israël, dus niet alleen in de bezette gebieden, enige angst voor verlies van banen en verdere achterstelling in het subsidiebeleid van de overheid, maar ook een vaag besef dat massale immigratie, en met name een grootscheepse verhoging van de bouwnijverheid, evenals in het verleden, een gunstige uitwerking kan hebben op de Arabische economische sector.

Voor velen is de massale toeloop de verwezenlijking van een decennia oude droom, de demografische invulling van een lang gekoesterde ideologie die verankerd ligt in het wezen en de doeleinden van de zionistische staat. Toegegeven, er gaan ook stemmen op die de immigratie toejuichen als het meest probate middel om het demografische gevaar van een zeer snelle Arabische bevolkingsaanwas te keren, of als de vervangende oplossing voor het pijnlijke, zo niet als bedreigend ervaren probleem van de Palestijnse arbeidskrachten uit de bezette gebieden. Dit zijn echter niet de overheersende geluiden. Het gaat niet om het binnenhalen van gastarbeiders, nuttig voor een bepaald opportunistisch economisch moment, maar om lang verwachte medestanders, die dan ook onmiddellijk het Israelische staatsburgerschap en stemrecht krijgen.

Het gaat bovendien om immigranten van een hoog professioneel en intellectueel gehalte: het zijn grotendeels personen met een academische of hogere beroepsopleiding.³ Onder hen bevinden zich alleen al 7.000 artsen en 20.000 ingenieurs, aantallen die proportioneel respectievelijk tien en vier keer zo hoog liggen als het toch al aanzienlijke Israelische gemiddelde. Het gaat bovendien om een tamelijk jonge en tot arbeid gemotiveerde bevolking, kleine

gezinnen (2,8 personen tegenover 3,4 voor Israël in het algemeen), en voor het overgrote deel (81 procent) wat 'seculier' wordt genoemd, dat wil zeggen zonder eisen met betrekking tot een orthodox godsdienstig leven of tot het onderwijs van hun kinderen.⁴ Dat laatste houdt ook verband met het feit dat velen gemengd gehuwd zijn, of volgens de rabbinale autoriteiten zelfs niet-'wettisch' jood zijn (hetgeen in de toekomst bij huwelijken, echtscheidingen, en dergelijke nog problemen kan opleveren met het rabbinaat en door religieuze partijen bemande ministeries). Het zijn over het algemeen tamelijk westers en bijdetijds uitzierende mensen, niet meer de stevige baboesjkas's, de meisjes met strikken in het haar, de gouden tanden en de zware brilleglazen van vroegere lichten immigranten, en ook dat zijn tekenen van kwaliteit.

Invloeden

De massale immigratie is overal in het land duidelijk waarneembaar. Vooral de Russische taal is alom zichtbaar en hoorbaar geworden. Op de vraag: 'Wat wordt de tweede taal van Israël?', wordt al spottend 'Hebreeuws' geantwoord. De middagkranten komen uit met enkele pagina's in het Russisch, Russische week- en advertentiebladen schieten als paddestoelen uit de grond, winkels, banken, supermarkten en andere grote firma's adverteren en plaatsen uithangborden in het Russisch. Een nieuwe radiozender verzorgt programma's in het Russisch (ook bij voorbeeld in het Amhaars voor de Ethiopische immigranten), een simultane vertaling van het televisiejournaal wordt al uitgezonden, er komt binnenkort een dagelijks televisiejournaal in het Russisch en bepaalde programma's worden van Russische ondertitels voorzien. Uitgevers interesseren zich voor de Russische boekenmarkt, overal duiken Russische boekhandels op. Er komen bemiddelingsbureaus voor woning- en werkzoekenden, hier en daar verschijnen balletstudio's, er wordt gedroomd over medailles in Barcelona en wereldwijde successen op concertpodia. En in de supermarkten worden tenminste vijf verschillende soorten wodka aangeboden, *made in Israel* wel te verstaan.

In overeenstemming met oude richtlijnen is de politiek, althans in theorie, om de Russische immi-

granten zoveel mogelijk over het land te verdelen. Bij een min of meer vrije keuze blijkt toch, dat tot nu toe ongeveer een derde zich heeft gevestigd in het noorden van het land, en de rest grotendeels in de agglomeratie van Tel Aviv en andere kuststeden. Haifa, en ook kleinere steden met industrieel potentieel als Karmiel, Nazareth-Illith en Ma'alot voeren de lijst aan. Sommige van de kleine zogenaamde ontwikkelingssteden die in de jaren vijftig en zestig verspreid over het hele land zijn gesticht om de immigratie van oriëntaalse joden op te vangen, hebben hun bevolking in korte tijd met vijf tot acht procent zien toenemen. Een verandering die niet alleen statistische, maar ook sociologische en politieke betekenis zal krijgen.

Het is opvallend dat, in tegenstelling tot de ideologisch meer gemotiveerde immigratiegolf van de jaren zeventig, relatief weinigen zich in Jeruzalem hebben gevestigd, een verschijnsel dat zowel te maken kan hebben met het lage niveau van industrialisatie van de stad, als met haar typisch religieuze karakter. Wat de bezette gebieden betreft, is het officieel opgegeven percentage van 'minder dan een procent' immigranten wellicht te laag (de stad Ariel op de Westelijke Jordaanoever gaat er prat op al 400 families te hebben opgenomen). Toch moet worden vastgesteld dat de animo voor vestiging in dat soort plaatsen niet erg groot is onder deze groep. Het is echter een proces dat nog niet is uitgewerkt; bekende *refuseniks* als Josef Mendelovitsj en Joseph Begun hebben zich daar ook pas later gevestigd, en het tijdsverloop tussen de status van 'nieuwe immigrant' en 'veteraan' kan wellicht ook later worden gebruikt om de Israelische beloften aan de Verenigde Staten om geen immigranten in de bezette gebieden te vestigen (op straffe van ontzegging van garantielingen), te omzeilen.

Een grote Oosteuropese invloed was altijd al aanwezig in de Israelische politiek en cultuur. In wezen werd de zionistische beweging door het grote contingent joden in Oost-Europa gedragen, een gegeven dat ook in de Israelische cultuur en politiek lang is blijven doorwerken. Latere immigratiegolven werden geleidelijker voelbaar: immigratie uit de Middeneuropese landen in de jaren dertig en veer-

1. Dit aantal evenaart nog niet de 239.00 die in 1949 werden opgenomen (toen Israël nog geen miljoen inwoners had). Volgens de gangbare schattingen zijn sedert het begin van de jaren zeventig 440.00 joden uit de Sovjet-Unie geëmigreerd.

2. *Yedioth Aharonoth*, 23-11-1990

3. Volgens *HaAretz*, 5-6-1991, zou de verdeling van de beroepen de volgen-

de zijn: 39,6 procent met een wetenschappelijke of academische opleiding, 34,1 procent met een technisch of vrij beroep, 14,9 procent geschoolde industriearbeiders en 11,4 procent afkomstig uit de ambachtelijke en dienstensector.

4. 81 procent zegt 'seculier' te zijn, 17 procent 'traditioneel' en 2 procent 'orthodox', *HaAretz*, 11-1-1991.

tig, daarna een grote influx uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten in de jaren vijftig en zestig, gevolgd door een kleinere golf uit de Angelsaksische landen na de Zesdaagse Oorlog, en nu weer door een toeloop uit de Sovjet-Unie (en overbrenging vanuit Ethiopië in 1983-1984 en 1991). De zionistische smeltkroes, vooralsnog feitelijk meer een mozaïek, levert dus nog volop voer voor sociologen.

Aanvankelijk werd gevreesd dat het vinden (en creëren) van woonruimte voor de grote aantallen nieuw aangekomenen het grote knelpunt zou blijken te zijn, maar hun bereidheid om – evenals in de Sovjet-Unie – met luttele kamers genoeg te nemen of een woning te delen, is zeer groot. Daarentegen blijkt het scheppen van werkgelegenheid, respectievelijk het vinden van *passend* werk voor de grote aantallen academici, het meest kritieke punt te zijn. Dat lijkt, evenals voor de Duitse immigranten van 1933, een bijna onmogelijke opgave. Er wordt geschat dat een half miljoen nieuwe banen nodig zijn. Ingenieurs, zo zij al een baan hebben gevonden, werken vaak onder het objectieve en subjectieve niveau van hun kwalificaties, en steeds meer artsen, ook zij die de verplichte herexamens doorstaan, blijven voorlopig werkloos. Er is al voorspeld dat tenminste de helft van de immigranten uit de Sovjet-Unie zich zal moeten herscholen of van beroep zal moeten veranderen. De laatst binnengekomenen drijven eerst nog op de kurk van absorptiecentra, een (inmiddels al gereduceerde) financiële bonus, huursubsidies en soms door de overheid voor enige tijd gegarandeerde salarissen. Binnen drie jaar na aankomst houden veel van die regelingen op en zullen zij zich daarzonder drijvende moeten houden.

De binnenkomst van grote aantallen in een zeer kort tijdsbestek heeft allerlei vragen opgeworpen ten aanzien van de bestaande infrastructuur – van onderwijs en openbare voorzieningen tot verkeer en watervoorziening toe. Aan de planmatige aanpak daarvan zijn de overheden nog nauwelijks toe. Ook andere integratie- en socialisatieprocessen zijn nog lang niet uitgewerkt. Taalverwerving met de beproefde stoomcursussen Hebreeuws (*ulpanim*) blijkt voor deze groep immigranten echter geen wezenlijke moeilijkheid op te leveren.

Politieke gevolgen

Het besef dat een zeer grote groep immigranten kort na inschrijving in de burgerlijke stand het kiesrecht kan uitoefenen, heeft al tot speculaties geleid over een omslag in de Israelische politiek, althans een doorbraak in de impasse tussen de twee grote partijblokken, de Likud⁵ en de Arbeiderspartij⁶, welke de vorming van de regeringen sedert 1984 heeft bemoeilijkt. Met Knesseth-verkiezingen in het vooruitzicht voor oktober 1992 kan de 'Russische stem' bepalend zijn voor de cruciale vraagstukken van vrede en nationale veiligheid, ook wanneer de primaire politieke belangstelling van de immigranten is gericht op hun eigen economische en professionele problematiek.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken gaat er vanuit dat ongeveer tweederde van de immigranten uit de Sovjet-Unie kiesgerechtigd is. Het kiesregister omvat nu al 200.000 kiezers meer dan bij de verkiezingen van 1988, een aantal dat ook de grote Israelische geboortegolf van na de Oktoberoorlog van 1973 omvat. De kiesdeler voor een van de 120 Knessethzetels zal dan, uitgaande van een voor Israel normale opkomst van 80 procent, eveneens van zo'n 18.000 naar 22.000 stijgen. Dat betekent dat de Russische immigranten in theorie over zo'n negen zetels kunnen beslissen, en met hun eerder geëmigreerde vroegere landgenoten over nog enkele meer. Het betekent eveneens, dat het aandeel van het Arabische electoraat, dat voornamelijk links tot radicaal links stemde (58 procent voor de z.g. 'niet-zionistische' partijen Hadash [communistisch], Progressieve Lijst en Arabische Democratische Partij) gereduceerd zal worden.⁷ Tevens zullen de vijf religieuze partijen er enigszins op achteruit gaan.

Alhoewel ook sommige kleinere partijen, vooral de rechtse Tehiya, Tzomet en Moledet-partijen nu al trachten aanhang onder de Russische immigranten te winnen, bestaat onder waarnemers een zekere consensus dat de komende strijd om de 'Russische stem' zal gaan tussen de Likud en de Arbeiderspartij.⁸ In die partijblokken wordt echter met grote schroom over dat onderwerp gesproken: politieke propaganda onder nieuw aangekomenen doorbreekt als het ware het beginsel dat *qelita* (absorptie) een nationale, bijna heilige opgave is, die boven elk par-

5. De Likud vormt een samenstel van verschillende partijen – tot stand gekomen voor de verkiezingen van 1977 –, waarvan de Heruth-partij de belangrijkste is. De Heruth-partij vormt de rechtse, zgn. revisionistische vleugel van de zionistische beweging, die een Groot-Israel voorstaat

6. De Arbeiderspartij (vroeger:

Mapai) is sociaal-democratisch en gedurende tientallen jaren de belangrijkste partij binnen de zionistische beweging en, later, binnen de staat Israel.

7. Ian Lustrick, 'The Changing Role of Israeli Arabs' in: Asher Arian and Michel Shamir (eds.), *The Elections in Israel-1988*, Boulder: Westview,

1990, p. 116.

8. Het zakentijdschrift *Menahalim*, oktober 1990, maakte gewag van een onderzoek door de vakgroep Openbare Politiek van de Universiteit van Tel Aviv, waaruit zou blijken dat de grote partijen in deze nog niet wettelijk op gang waren gekomen.

tijbelang uitstijgt. Absorptie, als 'eerste hulp' hoort tot het terrein van de *malakhtiyut*, het staatsbelang dat voorrang moet hebben. Partijen hebben hun vanouds bestaande commissies en adviesbureaus voor 'absorptie' gereactiveerd, maar de woordvoerders daarvan geven doorgaans niet meer toe, dan dat zij families adopteren, hen helpen de notoire Israelische bureaucratie te overwinnen, sociale en culturele evenementen organiseren, huisraad en speelgoed inzamelen, en dergelijke. Het onderwerp is zwaar historisch belast doordat de vroegere Arbeiderspartij, toen nog Mapai, in de jaren vijftig met het overheids- en vakbondsapparaat dat zij domineerde, grote aantallen 'naïeve' immigranten uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten onder haar patronage bracht – een feit dat een generatie later ave-rechts zou uitpakken en steun zou genereren voor de tegenpartij, eerst Gahal, later de Likud.

De Likud lijkt van ervan overtuigd dat de huidige golf immigranten uit de Sovjet-Unie, evenals de vorige van de jaren zeventig, behoort tot zijn natuurlijke aanhang. Immers, het gaat om personen die het wangedrocht van het socialisme in al zijn autocratische en bureaucratische manifestaties zijn ontvlucht. De Likud gaat er bovendien vanuit als regeringspartij een tactisch voordeel te hebben en de nieuwkomers te kunnen laten zien als geen ander voor hun welzijn te zorgen. Om tegengestelde redenen heerst in bepaalde kringen van de Arbeiderspartij het gevoel van een *up-hill struggle*: Hoe de Russische immigranten duidelijk te maken, dat de sociaal-democratie geen communistisch partijstelsel is, dat het vakverbond de Histadrut wezenlijk verschilt van de Trud, en dat de kibboets (hoewel geworteld in de Oosteuropese ideeënwereld van het begin van de eeuw), zeker heden ten dage, verre staat van een kolchoz? Vooral tegen de achtergrond van de verwachting die bij sommige immigranten bestaat, dat een vrije, kapitalistische economie zaligmakend is, realiseert men zich in de Arbeiderspartij dat een proces van politieke heropvoeding wellicht noodzakelijk is. Aan de systematische aanpak daarvan is men nog niet toe. 'Wellicht in een latere fase', zoals Dalya Raz, die in de gemeenteraad en in de Histadrut in Haifa de opvang van immigranten coördineert, mij toevertrouwde. Wel neemt partijleider Shimon Peres, ooit op negenjarige leeftijd uit Polen naar Palestina gekomen, naar verluidt twee keer per week Russische les.

Bijna alle partijen hebben de beschikking over semi-politieke kanalen om potentiële leden tot zich te trekken. De door de Arbeiderspartij geleide Histadrut kan de sterke kaart uitspelen van het Algemene Ziekfonds (Kupat Cholim), waar alle nieu-

we immigranten op kosten van de staat automatisch een half jaar staan ingeschreven. Maar de concurrentie van vooral het Leumit-ziekfonds, veel kleiner maar gelieerd aan de Likud, dat zelfs al in de Sovjet-Unie een campagne voor voorinschrijving voert, is al voelbaar. Jeugdbewegingen, sportverenigingen en ouderenclubs zijn in Israel evenzeer gepolitiiseerd. De religieuze partijen proberen vooral door het organiseren van cursussen Hebreeuws en Jodendom greep op de immigranten te krijgen. Het is onmogelijk een precies beeld van de omvang en het succes van die activiteiten te krijgen. Zeker is, dat vooral de grote partijen en hun organisaties al vooraf in de Sovjet-Unie om aanhang werven, zelfs de Bank HaPo'alim van de Histadrut schijnt daar reclame te maken voor *creditcards* voor immigranten. Voorspellingen over het effect hiervan zijn moeilijk te doen, vooral omdat ook een nieuwe partij de politieke arena zou kunnen betreden.

Een Russische immigrantenpartij?

Al vorig jaar begonnen de eerste toespelingen op de mogelijkheid van de oprichting van een partij van en voor Russische immigranten. Nu hebben groepen immigranten, vooral uit de oosterse landen, sedert de jaren vijftig steeds weer geprobeerd eigen politieke partijen te stichten, veelal uit onvrede met een beweerd zionistisch-socialistisch en Asjkenazisch paternalisme. Het succes was wisselend, want ook de huidige oriëntaals-religieuze Shas-partij, die met zes zetels in de Knesseth twee ministersposten bezet, lijkt (door allerlei fraudeschandalen) op haar retour te zijn. Het aantal immigranten uit de Sovjet-Unie schept echter een mogelijk groter potentieel electoraat dan de oriëntaals-joodse en Arabische kiezers. De beide laatste bevolkingsgroepen bleken in het verleden steeds weer politiek verdeeld te zijn.

De eerste uitspraak over een eigen Russische partij staat op naam van de bekendste *refusenik* Nathan Sjtsjaranski, die vorig jaar in een opwelling van woede over beknotting van het bedrag van de zogenaamde *absorption basket* (de financiële bonus voor immigranten) dreigde met een partij van tien zetels. Een uitspraak die hij later weer terugnam. Terwijl hij nog in de Russische gevangenis verbleef, leek zijn vrouw Avital, inmiddels in Israel, zich steeds sterker te binden aan de kolonistenbeweging *Gush Emunim*. Nauwelijks in Israel liet Sjtsjaranski zich eenmaal verleden tot een voor hemzelf pijnlijke ontmoeting met Faysal al-Husayni⁹, maar behalve genoemd dreigement heeft hij zich met zijn (ten dele door de overheid gesteunde) Soviet Jewry Zionist Forum angstvallig verre gehouden van de Israelische partij-politiek. Tot dusver ontkent hij stevast politieke

aspiraties te hebben, maar geen partij zou vermoedelijk de gelegenheid voorbij laten gaan hem op haar kandidatenlijst te krijgen.

Een systematische poging tot oprichting van een nieuwe partij wordt ondernomen door Joseph Chorol, een 62-jarige ex-Goelaggevangene en *refusenik*, die in 1969 naar Israel is geïmmigreerd en na een betrekking bij de Israelische Luchtvaartindustrie inmiddels is gepensioneerd. Chorol was aanvankelijk actief in de Heruth/Likud partij, maar schoof uit onvrede over de Camp David-accorden op naar de meer rechtse Tehiyapartij, om vervolgens ook daaruit te stappen wegens de kritiek die hij zou hebben op het nederzettingenbeleid. Terwijl hij eerst in Yamit onder de Gazastrook woonde, leeft hij nu in Elkana, op wat heet 'een kwartier van Tel Aviv' (waar hij ook een flat blijkt te bezitten) op de bezette Westelijke Jordaanoever.¹⁰

Chorol is nog uitermate vaag over zijn Ts'a'ad-partij – het woord voor stap of trede en tevens acroniem van zionisme, immigratie en democratie – en over de huisbijeekomsten en dergelijke, die hij organiseert. Zijn partij in spe eist de opstelling van een alomvattend absorptieplan tot het jaar tweeduidend, en is verder een merkwaardige mengeling van onverzettelikheden inzake de bezette gebieden en de Palestijnse kwestie, en een uitermate liberale, antikerkelijke benadering van de burgerrechten in Israel (ongetwijfeld in verband met de vele gemengde huwelijken onder de Sovjet-immigranten).

Vooralsnog is de veronderstelling dat een aparte Russische partij vooral succes – en succes betekent meer dan een of twee zetels – kan hebben, wanneer het totale absorptiebeleid van de huidige regering faalt, met andere woorden als een soort protestbeweging. Het is wel mogelijk dat voor de volgende verkiezingen nog andere partijen van Russische immigranten in het strijdperk zullen treden. Verschillende organisaties die zich met de absorptie van en voorlichting aan immigranten bezighouden, zouden vrij gemakkelijk in een politieke partij omgezet kunnen worden. Datzelfde geldt wellicht ook voor Russische woningbouwverenigingen, waarvan er al enkele op kleine schaal actief zijn.

Mocht hetzij de Likud of de Arbeiderpartij erin slagen een dergelijke 'Russische' partij onder haar rechtstreekse invloed te plaatsen, dan zal het rivali-

serende partijblok bijna zeker proberen een alternatieve satelliet te lanceren. Voor de Likud kan zelfs de noodzaak ontstaan de beschikking over een politieke bliksemafleider te hebben. In beide grote partijblokken wordt momenteel serieus gesproken over het reserveren van reële plaatsen voor Russische, en trouwens ook voor Ethiopische immigranten op de kieslijsten, een opgave die vooral binnen de Arbeiderspartij op tegenstand zou kunnen stuiten vanwege het interne democratiseringsproces dat zich daar afspeelt.

Opiniepeilingen

De algemene indruk is dat het contingent nieuwe kiezers tot rechts neigt en daarom misschien zelfs een grote stembusoverwinning van de Likud zal bevorderen. Dat is in zoverre vreemd omdat daarmee een stereotype doorbroken wordt, dat zegt dat de steun voor de Arbeiderspartij overwegend van de beter geschoolde en beter gesitueerde, 'westerse' en seculiere kiezers komt, en die voor de Likud van de minder geprivilegerde, oriëntaalse en religieus meer behoudende groepen. Met andere woorden, de Russische immigranten zouden juist de natuurlijke achterban van de Arbeiderspartij moeten vormen.

Het is opmerkelijk hoe weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar het *politieke* socialisatieproces van nieuwe immigranten in Israel. Vermoedelijk is een van de verklaringen, vooral met betrekking tot de Russische immigranten, dat het gaat om een groep die – door de ervaringen van het Sovjet-verleden geconditioneerd – zich niet of alleen uiterst omzichtig politiek uitsprekt. Een verdere verklaring is dat de immigranten nog te veel met hun dagelijkse integratieproblematiek bezig zijn om zich te interesseren voor de 'grote politiek'.

Een van de weinige wetenschappelijke verhandelingen over dit onderwerp is het boek dat de Amerikaanse hoogleraar Zwi Gitelman heeft geschreven over het integratieproces van Russische en Amerikaanse immigranten in de jaren zeventig.¹¹ Hij constateerde dat Sovjet-immigranten in 1972-1973 niet in grotere getale dan anderen voorstanders waren van Gahal (later de Likud), maar pas na de Oktoberoorlog met de rest van het land naar rechts werden meegezogen. Zij werden echter niet actief in de

9. Eén van de belangrijkste leiders van de Palestijnen in Jeruzalem.

10. *Ma'ariv*, 7-12-1990; *HaAretz*, 24-4-1991 en 3-5-1991; *Jerusalem Post*, 17-5-1991.

11. *Becoming Israelis: Political Resocialisation of Soviet and American Immigrants*, New York: Praeger, 1982.

bestaande partijen. De indruk bestaat dat de huidige golf immigranten uit de Sovjet-Unie enerzijds minder ideologisch gemotiveerd is, maar anderzijds, door de ontwikkelingen van de laatste jaren binnen de Sovjet-Unie, gevoeliger is voor persoonlijke vrijheden, burgerrechten, en dergelijke. Overigens zal natuurlijk ook een vergelijking met de zich ontwikkelende politieke tendenzen in de Sovjet-Unie op de wetenschappelijke agenda moeten staan.

Een opiniepeiling gehouden in april 1991 onder immigranten die tussen 1989 en 1991 arriveerden wees uit dat 46 procent op de bestaande rechtse partijen zou stemmen, 21 procent op linkse partijen, 4 procent op religieuze partijen, en dat 21 procent nog geen mening had. Eventueel zou 53 procent op een Russische immigrantenpartij stemmen, zij het dat 66 procent te kennen gaf niet te weten wie daarvoor als leider in aanmerking zou moeten komen (dus ook niet Sjtsjaranski)¹².

Een peiling onder supervisie van Michal Shamir van de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit van Tel Aviv ging iets dieper. Zij stelde vast dat 39 procent van haar *sample* zichzelf omschreef als 'liberaal', 36 procent als 'sociaal-democratisch' en 16 procent als 'kapitalistisch'. Slechts 25 procent was bereid een partijvoorkeur uit te spreken, waarbij Shamir uiteindelijk een verhouding berekende van 43 procent Likud tegen 19 procent Arbeiderspartij. Een ogenschijnlijk duidelijke meerderheid van tweederde tegen teruggave van de bezette gebieden werd doorkruist door het gegeven dat er eveneens een meerderheid was die problemen rond het absorptieproces en de economie veel belangrijker vond.¹³

Een volgende opiniepeiling werd in juni 1991 gepubliceerd. Daaruit zou blijken dat bij aankomst in Israël 60 procent van de immigranten uit de Sovjet-Unie nog geen voorkeur voor een bepaalde partij heeft. Na een iets langer verblijf in Israël is dat 44 procent. Terwijl de immigranten bij aankomst ongeveer gelijkelijk verdeeld zijn tussen Likud en Arbeiderspartij, blijken zij tijdens hun integratieproces een ruk naar rechts te maken. Volgens die peiling zou een Russische partij op 25 procent van de immigrantenstemmen kunnen rekenen.¹⁴

Dit alles verschaft een verre van duidelijk beeld, reden waarom er vooral in de Arbeiderspartij naar buiten toe weinig waarde aan de bestaande prognoses wordt gehecht. Het Knesseth-lid Awraham Katz-Oz, die de activiteiten inzake absorptie voor de partij coördineert, verklaarde onlangs zelfs nog geen aanleiding te zien om een onderzoek te laten uitvoeren. Daarentegen zei Yitzhak Rabin¹⁵ de indruk te hebben dat de meeste nieuwe immigranten niet tot de rechtse partijen neigen. Bij een ledentelling van de Arbeiderspartij eind juni – voor het eerst met strikte maatstaven – bleken zich drieduizend nieuwe immigranten als leden te hebben ingeschreven (op een totaal van 141.000 leden), een bemoedigend teken volgens woordvoerders van de partij. Overigens hebben een paar Sovjet-immigranten zich al gemanifesteerd in de Vrede Nu- beweging. De voornaamste hoop, hoewel onuitgesproken, lijkt voor de Arbeiderspartij echter te liggen in mogelijke ontvredenheid en frustraties bij de immigranten. De burgerrechtenpartij Ratz zou bovendien stemmen kunnen winnen van kiezers die vanwege hun status met betrekking tot de joodse wet met het rabbinaat overhoop komen te liggen.

Prognoses in het algemeen

Is het al moeilijk om te zeggen in welke richting de 'Russische stem' zich zal ontwikkelen, het lijkt zo goed als onmogelijk om de komende verkiezingscampagne te voorspellen, laat staan de uitkomst ervan. Ook de verschillende opiniepeilingen die van tijd tot tijd worden gepubliceerd, geven weinig uitsluitend, behalve dan dat ook daarin een tendens tot versterking van de rechtse partijen tot uitdrukking komt.¹⁶ Onder middelbare scholieren wordt steeds weer een hang naar de rechtse, vooral de kleine rechtse partijen gemeld, maar in enkele belangrijke studentenraden is de macht onlangs weer door links overgenomen. In het algemeen geldt dat het beeld eerder door partijblokken, dat wil zeggen een rechts, een links en een religieus blok, wordt bepaald, dan door de afzonderlijke partijen.

Nu is het geenszins zeker dat de volgende Knesseth-verkiezingen in 1992 nog gehouden zullen worden volgens het systeem van proportionele re-

12. De peiling werd uitgevoerd door het bureau Tatzpit, onder leiding van een voormalig ambtenaar van het ministerie van Absorptie, *HaAretz*, 19-4-1991; *Jerusalem Post*, 17-5-1991

13. Gegevens ontleend aan een nog ongepubliceerde lezing op de Universiteit van Tel-Aviv, 2-5-1991.

14. Peiling van het bureau Elul, *Hadashot*, 28-6-1991.

15. Eén van de twee topleiders van de Arbeiderspartij.

16. Volgens een opinie-peiling onder de joodse bevolking in juni 1991 gehouden door Hanoach Smith (ooit de officiële pollster van de Israelische tele-

visie) zouden de rechtse partijen ten opzichte van de verkiezingsresultaten van 1988 van 41,4 naar 45,5 procent stijgen, en de linkse partijen dalen van 40 naar 37,5 procent. Daarbij zouden de rechtse Tzometpartij en de linkse Burgerrechten partij (Ratz) aanzienlijke winst boeken, *Jerusalem Post*, 7-7-1991.

presentatie dat tot nu toe gold. Hervorming van het kiesstelsel, en directe verkiezing van de premier, staan al geruime tijd op de parlementaire agenda. Of een eventuele wijziging de macht van de kleine, en vooral de religieuze partijen, zal terugdringen, zoals wordt beoogd, is echter de vraag.

Welke partijen zullen aan de volgende verkiezingen deelnemen? Bij alle verkiezingen was het aantal partijen dat deelnam, maar ook het aantal dat niet over de kiesdrempel heenkwam, buitengewoon groot (in 1988 werden slechts 15 van de 27 partijen verkozen).¹⁷ Zal zich ditmaal een min of meer verenigde Arabische (of Islamitische) lijst presenteren, die ten volle het potentieel van de 'Arabische stem' zal benutten? Dit potentieel bedroeg bij de vorige verkiezingen naar schatting 14 zetels en zal nu wellicht iets minder groot zijn. De vraag naar een eventuele Russische partij ligt in dezelfde lijn. De veronderstelling van Michal Shamir dat een dergelijke partij, die zich alleen ten doel stelt immigrantenbelangen te behartigen en verder politiek neutraal is, de parlementaire verhoudingen niet drastisch zal veranderen, lijkt voorbarig.

Wat de bestaande partijen betreft, kampt de toch al gehavende Arbeiderspartij met het probleem van het lijststrekking van Shimon Peres, die dezer dagen opnieuw door Yitschak Rabin is uitgedaagd. Peres heeft ondanks een geslaagde episode als premier in 1984-1986 steeds het imago behouden van een onbetrouwbaar politicus en een verliezer. Rabin daarentegen, die althans als minister van defensie populairder was dan tevoren als premier, doet het veel beter bij de kiezers. Ook de Likud kent felle interne rivaliteiten, die echter voor het moment door Yitschak Shamir in bedwang worden gehouden. Verder lijkt het succes van de oriëntaals-religieuze Shas-partij, ondanks de opbouw van een infrastructuur met eigen educatieve en culturele instellingen, tanende, en rijst dus de vraag hoe de kiezers, die goed waren voor zes Knesseth-zetels zullen gaan stemmen.

Wellicht ligt de meest onzekere factor besloten in de vraag wat het belangrijkste thema van de volgende verkiezingscampagne wordt en of deze vervroegd zal worden, al dan niet onder druk van de verhoudingen tussen Jeruzalem en Washington. In feite hebben de cruciale vragen naar de oplossing van het Palestijnse vraagstuk en het al of niet opgeven van de bezette gebieden wel steeds meegespeeld, maar zijn ze nooit als een scherp referendum aan de kiezers voorgelegd. Dat betrof in 1988 in zekere mate ook de Intifada. Wel bleek een bloedige aanslag op een joodse lijnbus bij Jericho, vlak voor de verkiezingen, tot een zekere verrechtiging ten opzichte van eerdere prognoses te leiden.

Ook de gevolgtrekkingen uit de Golfoorlog van 1991 lijken de Israelische kiezers in verwarring te brengen: enerzijds is volgens een opiniepeiling van Asher Arian van de Universiteit van Haifa sprake van meer steun voor de Likud, anderzijds van meer steun voor een territoriaal compromis.¹⁸ Alleen de kleine linkse partijen hameren op de noodzaak om te proberen de Palestijnse angel uit het Arabisch-Israelische conflict te halen. Een debat na de Iraakse raketaanvallen over het nut van de bezette gebieden als strategische buffer is nauwelijks gevoerd. Op de grote veiligheidsvraagstukken lijken alleen de Likud en de rechtse partijen duidelijke - negatieve - antwoorden te hebben. Afgewacht zal moeten worden of andere partijen inzake dergelijke vragen een ondubbelzinnig, desnoods onpopulair standpunt zullen willen innemen.

Bij dit alles geldt dat de absorptiepolitiek evenzeer een vraagstuk van de hoogste nationale orde is als het vredesproces, en dat een debat over bijvoorbeeld een onverhoopt fiasco van de werk- en woningverschaffing aan immigranten gemakkelijk de verkiezingscampagne een andere richting op kan sturen dan verwacht, of zelfs dan gewenst.

17. A. Arian and M. Shamir, 'Introduction' in hun bundel *The Elections*.

18. Voor de tegenstrijdige opiniepeilingen inzake de vredesproblematiek, zie *Jerusalem Post*, 3-5-1991.

Waarom moet het beter?

Antwoord aan Thijs Wöltgens

JAN VAN PUTTEN

Politicooloog

In democratisch geregeerde landen vormen politieke partijen in het algemeen uitdrukkingen van maatschappelijke verhoudingen. De maatschappelijke verhoudingen zijn, zeker in onze eeuw, voortdurend aan verandering onderhevig. Deze veranderingen hebben na enige tijd gevol-

gen voor het partijstelsel. Het ontstaan van het CDA in 1980 kan in belangrijke mate worden verklaard uit de deconfessionalisering en ontzuiling van het aanvankelijk christelijk (georganiseerd) volksdeel, dat van D66 uit de toeneming van het gemiddelde opleidingspeil en de gemiddelde welvaart.

Zeker na de zware verkiezingsnederlaag van 6 maart 1991 kan de Partij van de Arbeid zich de vraag stellen, welke betekenis veranderde en veranderende maatschappelijke verhoudingen hebben voor haar stemmenverlies en haar toekomstperspectieven.

Er zijn verschillende mogelijkheden om maatschappelijke verhoudingen vergelijkenderwijs te beschrijven. In dit artikel wordt de nadruk gelegd op internationale vergelijking: de verhoudingen in Nederland worden afgezet tegen die in de andere landen van de wereld. Deze beschrijving wordt aangevuld met een historische vergelijking, die tot Nederland is beperkt; deze brengt opgetreden veranderingen in de meer nabije maatschappelijke omgeving van de Partij van de Arbeid in beeld.

Beide beschrijvingen zijn gebaseerd op statistisch materiaal. Voor de internationale vergelijking is dat het *Human Development Report 1990* van de UNDP, het Ontwikkelings Programma van de Verenigde Naties (New York, Oxford United Press, 1990). Voor de aanvullende nationale vergelijking wordt geput uit het overzicht *Negentig jaren statistiek in tijdreeksen 1899 - 1989* van het Centraal Bureau voor de Statistiek ('s-Gravenhage SDU / CBS, 1989).

Het gebruik van statistische gegevens is niet zonder risico's. Internationale statistieken zijn niet de meest betrouwbare. Belangrijker is dat statistische gegevens lang niet altijd iets zeggen over het bewustzijn

van de mensen. Dit laatste risico geldt het minst voor statistieken betreffende bij voorbeeld de godsdienstige gezindheid, daarentegen in veel grotere mate voor statistieken betreffende bij voorbeeld beroeps categorieën. De sprong van maatschappelijke positie naar politieke keuze loopt im-

mers via een proces van zingeving, hoe elementair ook. Opinie-onderzoek is nodig, om processen van zingeving bloot te leggen. Evenwel zijn ook de betrouwbaarheid en de geldigheid van opinie-onderzoek beperkt. Bovendien is opinie-onderzoek pas betrekkelijk recent ontwikkeld, terwijl de geschiedenis van het democratisch socialisme in Nederland teruggaat tot in de vorige eeuw.

Statistische gegevens kunnen zeker ook iets zeggen over het gevoerde overheidsbeleid en de effecten ervan, eveneens erg relevant voor een politieke partij, bij voorbeeld voor het bepalen van prioriteiten, maar ook hier moet natuurlijk maar worden afgewacht, in hoeverre de prioriteitenbepaling aansluit bij het verwachtingspatroon of andere relevante percepties van (delen van) de bevolking.

Internationaal

Nederland is een zeer ontwikkeld en rijk land. In het UNDP rapport is een 'index voor menselijke ontwikkeling' uitgewerkt. De hoofdindicatoren zijn levensduur, genoten onderwijs en levensomstandigheden. Van de honderddertig landen in de wereld staat Nederland op de vierde plaats. Gemeten naar bruto nationaal produkt per hoofd van de bevolking komt Nederland op de veertiende plaats. De gemiddelde inkomens van de hoogstbetaalde twintig procent van de bevolking waren in Nederland tot 1986 4,4 maal zo hoog als die van de laagstbetaalde twintig procent. Er is slechts één land in de wereld waarin de inkomens minder ongelijk zijn verdeeld dan in Nederland. Dat is Japan; het verhoudingscijfer is daar 4,3. Het inkomensaandeel van de laagstbetaalde veertig procent op het totaal van de bevolking is 22 procent. In geen enkel ander land ter wereld is

het hoger; slechts Japan en België bereiken eenzelfde percentage.

Nederland wordt voorts gekenmerkt door een gestadige economische groei, een lage inflatie, een behoorlijke spaarquote en een beperkt begrotingstekort.

Als het gaat om overheidsuitgaven voor de gezondheidszorg in procenten van het bruto nationaal produkt komt ons land op de derde plaats en als het gaat om privé-uitgaven voor gezondheidszorg op de tweede. De levensduurverwachting is met 77 jaar bijna de hoogste ter wereld (In Japan is dat 78 jaar), de kindersterfte bijna de laagste. Voor wat betreft overheidsuitgaven voor onderwijs, in procenten van het bruto nationaal produkt, neemt Nederland de zesde plaats op de wereldranglijst in.

Gemeten naar het aantal radio's per duizend inwoners komt Nederland op de achtste plaats, gemeten naar het aantal televisietoestellen op de zesde. Uitgedrukt in calorieën eet de Nederlander gemiddeld 21 procent meer dan gezien leeftijd, geslacht, lichaamsgewicht en klimaat nodig is om actief en gezond te blijven. Kortom, in verhouding tot zijn soortgenoten in bijna alle andere landen ter wereld gaat het de Nederlander zeer goed.

In nog een ander opzicht toont Nederland unieke verhoudingen: het aantal mensen dat in de dienstensector werkzaam is, bedraagt 78,5 procent van alle beroepsbeoefenaars. Het is waarschijnlijk het allerhoogste percentage ter wereld. In de UNDP-statistiek werd Nederland wat dit betreft slechts door Koeweit overtroffen, maar dat was het Koeweit van voor de Golfoorlog. Het percentage beroepsbeoefenaars in de industrie is 17, dat in de landbouw 4,5. De peiljaren zijn 1985 tot 1987. In 1899, vijf jaar nadat de SDAP was opgericht, werkte 30,8 procent in de landbouw, 23,5 procent in de industrie en 25,3 procent in handel, transport en dienstverlening, aldus de CBS-gegevens. In 1960 was het aantal van hen die in de industrie werkten het hoogst, namelijk 30,7 procent van de totale beroepsbevolking. Daarna is het in snel tempo gedaald.

Nederland valt ook op als wordt gelet op het geringe percentage beroepsbeoefenaars in verhouding tot de totale bevolking: 41,2 procent. Van de Europese landen ligt slechts in Spanje, Ierland en Griekenland – minder welvarende landen – het percentage lager. Van de totale beroepsbevolking is slechts 30,9 procent vrouw. Ook in het geringe percentage werkende vrouwen wordt Nederland, binnen Europa, slechts door Spanje, Ierland en Griekenland overtroffen. Spanje scoort het laagste met 25,3 procent.

Volgens CBS-gegevens bedroeg het aantal werk-

lozen in 1988 elf procent van de totale beroepsbevolking. In 1960 bedroeg dit percentage slechts 0,7. Sinds 1983 bedraagt het jaarlijks meer dan tien; dit percentage heeft dus een structureel karakter. Eveneens volgens het CBS werden in 1988 de volgende aantallen uitkeringen verstrekt: Ziektewet 261.000 gevallen (1960: 93.000), arbeidsongeschiktheid 814.000 gevallen (1960: 161.000), werkloosheid 640.000 gevallen (1960: 22.000), AOW 1.977.000 gevallen (1960: 814.000), AWW (weduwen) 169.000 gevallen (1960: 113.000), algemene bijstandswet 215.000 gevallen (1965: 209.000). Het bedrag aan uitbetaalde uitkeringen in percentages van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen liep op van 12,9 in 1960 tot 32,2 in 1988.

Ten besluite van dit overzicht nog enkele andere historisch vergelijkende gegevens. Van 1960 tot 1987 nam de bevolking in Nederland toe met 28 procent. In dezelfde periode nam - het is een tamelijk willekeurige greep - het aantal woningen toe met 194 procent (en nam het gemiddeld aantal bewoners per woning af van 3,90 tot 2,63), het aantal geneeskundigen met 270 procent, het aantal leerlingen vwo met 164 procent, het aantal studenten wo met 211 procent, het aantal museumbezoekers met 416 procent, het aantal uitleningen van bibliotheken met 798 procent, het aantal overdekte zwembaden met 880 procent, het aantal vakanties met 292 procent, het aantal personenauto's met 981 procent.

Helaas nam ook de criminaliteit toe. Het totale aantal ter kennis van de politie gekomen misdrijven steeg van 1960 tot 1988 met 856 procent. Onderverdeeld: misdrijven op grond van het wetboek van strafrecht met 984 procent (agressieve misdrijven met 756 procent, vermogensmisdrijven met 1024 procent) en misdrijven op grond van de wegverkeerswet met 528 procent (rijden onder invloed met 533 procent, doorrijden na ongeval met 1474 procent). Afgezien van het doorrijden na een ongeval nam de criminaliteit op grond van de wegverkeerswet dus minder toe dan het aantal personenauto's. Een vergelijkbaar overzicht van milieuvcontreiniging c.q. misdrijven tegen het natuurlijk leefmilieu, ontbreekt.

De verkiezingsuitslag

Is een uiteenzetting als de bovenstaande nodig voor een interpretatie van de verkiezingsneergang van de PvdA bij de Statenverkiezingen in maart 1991? Het is te vroeg om deze vraag afdoende te beantwoorden. Vast staat wel dat de uitslag met de Statenver-

kiezelingen als zodanig nagenoeg niets van doen heeft: de achteruitgang was algemeen en bleef niet tot enkele provincies beperkt.

In de onderstaande tabel wordt het verlies van de PvdA nader gespecificeerd. Voor alle provincies en voor de grootste gemeenten in Nederland worden de PvdA-resultaten bij de Kamerverkiezingen van 1989 en de Statenverkiezingen van 1991 vermeld in procenten van opgekomen kiezers. Op basis van deze percentages wordt in de derde kolom de omvang van het PvdA verlies weergegeven: de PvdA-aanhang in 1991 in procenten van de PvdA-aanhang van 1989.

In de tabel is geen rekening gehouden met de verschillen in opkomst. Zoals bekend lag de opkomst in maart 1991, regionaal gedifferentieerd, een kwart tot een derde lager dan die in 1989. Als het PvdA-verlies zou zijn berekend op basis van de absolute aantallen stemmen die in 1989, resp. 1991 op de PvdA-lijsten zijn uitgebracht, zou een nog aanmerkelijk grotere teruggang blijken: verschillen in opkomst zouden dan immers ook in aanmerking zijn genomen.

Blijkens de tabel zijn de ernstigste verliezen geleden in Flevoland, Utrecht, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg, wat de provincies betreft, en in Groningen, Enschede, Arnhem, Nijmegen, Almere, Lelystad, Utrecht, Amersfoort, Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Heerlen wat de grote gemeenten betreft. Flevoland is een nieuw vestigingsgebied; in Noord-Brabant en Limburg had de PvdA pas recentelijk een grote kiezersaanhang verworven. Nieuw betekent dus lang niet altijd: blijvend. Uit de uitslag in een aantal grote gemeenten kan worden afgeleid, dat de aanhang van de partij in steden die decennia lang als 'PvdA-bolwerken' golden zeer sterk onder druk staat.

Kiezers blijven thuis op grond van de perceptie die zij hebben van hetzij de betekenis van de desbetreffende verkiezingen, hetzij de werking van het politieke stelsel, hetzij van het functioneren van de politieke partij waarop zij eerder stemden, hetzij om meer triviale redenen. Kiezers veranderen van partij, omdat in hun perceptie de partij van hun nieuwe keuze het – in termen van beginsel, programma, beleid of politieke leider(s) – beter doet dan de partij waarop zij eerder stemden. Uitdrukkelijk moet worden vermeld dat de perceptie van de kiezers, hun waarneming van de politieke werkelijkheid, doorslaggevend is. De perceptie kan, maar hoeft niet overeen te komen met wat politieke waarnemers 'de werkelijkheid' plegen te noemen (hoewel een perceptie natuurlijk ook zelf een deel van de werkelijkheid is). Juist omdat percepties zo belang-

	1989	1991	
	%	%	%
achteruitgang PvdA			
Groningen (prov.)	45,5	29,8	35
Groningen (stad)	45,1	26,2	42
Hoogezand-Sappemeer	55,1	34,6	37
Friesland	39,5	27,3	31
Leeuwarden	48,7	33,1	32
Smallingerland	42,0	29,0	31
Drenthe	43,6	31,3	32
Emmen	52,9	37,0	30
Assen	43,5	30,7	30
Overijssel	30,6	19,9	35
Enschede	43,4	27,0	38
Zwolle	34,2	22,0	36
Gelderland	30,5	19,7	35
Arnhem	40,1	23,7	41
Nijmegen	40,5	24,1	40
Apeldoorn	31,0	19,8	36
Flevoland	31,4	18,0	43
Almere	38,8	21,5	45
Lelystad	40,2	23,0	43
Utrecht (prov.)	25,1	15,4	39
Utrecht (stad)	37,5	22,6	40
Amersfoort	28,7	17,1	40
Noord-Holland	32,3	21,0	33
Amsterdam	42,6	26,5	38
Haarlem	35,4	22,5	36
Zuid-Holland	31,1	20,4	35
Rotterdam	45,4	29,7	35
Den Haag	34,1	21,3	38
Leiden	38,0	23,2	39
Dordrecht	38,4	25,4	34
Zeeland	29,6	18,3	38
Vlissingen	36,9	24,6	34
Middelburg	30,9	17,7	43
Noord-Brabant	28,7	16,7	42
Eindhoven	32,0	19,5	39
's-Hertogenbosch	38,6	20,8	46
Tilburg	35,9	20,2	44
Limburg	33,4	18,9	44
Maastricht	42,2	26,9	36
Heerlen	41,8	21,7	48
Kerkrade	50,2	34,5	31

rijk zijn, is het voor een politieke partij het 1989 uitermate moeilijk, adequaat op een ongewenste ontwikkeling in de kiezersgunst te reageren. Adequaat betekent in dit verband: op een dusdanige wijze dat de ongewenste ontwikkeling in een meer gewenste wordt omgebogen.

De reacties

Grote aantallen reacties zijn na de verkiezingsuitslag losgekomen, spontaan en op verzoek. Ik concentreer mij in deze beschouwing op de reactie van Thijs Wöltgens in s&d¹ niet omdat ik iets tegen hem heb – integendeel! –, maar omdat hij een belangrijke persoon is binnen de partij, met Sint en Kok de opperste trojka vormend. Wöltgens geeft in zijn reactie een interpretatie van de heersende mentaliteit en ontwikkelt, mede daarop gebaseerd, een aantal prioriteiten en een profiel voor de Partij van de Arbeid in de jaren negentig. In dit artikel zal worden gepoogd aannemelijk te maken dat zijn prioriteiten en het door hem ontworpen profiel min of meer toevallig zijn gevonden en op grond van de vermelde statistische gegevens evengoed door andere kunnen worden vervangen, welke misschien zelfs beter verdedigbaar zijn.

Wöltgens heeft waarschijnlijk gelijk, wanneer hij constateert dat de opgave voor politieke partijen om mensen aan te spreken, te betrekken en te binden als gevolg van de ontzuiling veel zwaarder is geworden. Dit blijkt ook wel uit de verkiezingsuitslag: recent verworven verkiezingswinst in de zuidelijke provincies is al spoedig weer verloren gegaan. Van belang is in dit verband, dat de PvdA slechts in beperkte zin, en vooral indirect, van de ontzuiling heeft geprofiteerd. De ontzuilingswinst ging aanvankelijk in minstens zo aanzienlijke mate naar de VVD en D66. Met andere woorden, de ontzuilingswinst bestond al uit betrekkelijk 'instabiele' kiezers.

De centrale vraag is natuurlijk, wat de PvdA de ontzuilde kiezer, na het verwerken van de eerste euforie (of onzekerheid!) over de ontzuiling, te bieden heeft. In haar naam richt ze zich op arbeid, terwijl de betekenis van arbeid voor de instandhouding van de samenleving zienderogen afneemt. Als geen andere partij heeft ze zich verwijderd van de beginselen en het maatschappijbeeld, die haar oprichters voor ogen stonden. Haar traditionele aanhang, de arbeidersklasse, heeft zich in het proces van maatschappelijke verandering opgelost; de handarbeiders van heden zijn bovendien in belangrijk aantal van buitenlandse herkomst, niet in het bezit van het kiesrecht, noch op vergelijkbare wijze aan de Nederlandse politiek gebonden.

Voor de traditionele autochtone arbeidersklasse is geen andere homogene klasse in de plaats gekomen, waarop de partij zich zou kunnen baseren. Het overgrote deel van de beroepsbevolking is in dienst-

verlenende beroepen werkzaam, terwijl daarnaast het aantal mensen dat leeft van een uitkering enorm is toegenomen. In haar beleid richt de Partij van de Arbeid zich in belangrijke mate op deze laatste categorie, mensen die dus niet of niet meer arbeiden, en telkens blijkt die doelstelling weer stuk te lopen op de harde werkelijkheid: denk aan de Ziektewet – problemen van Den Uyl in het tweede kabinet – Van Agt en aan de koppelingsproblemen van deze tijd. Dat de hardnekkig beleden doelstellingen niet kunnen worden gehandhaafd, kan zeker niet uitsluitend of in de eerste plaats op simpele onwil van de regeringspartner(s) worden teruggevoerd. Wie op grond van deze ervaringen zou willen zeggen dat de PvdA illusies heeft nagejaagd en nog najaagt, krijgt gelijk in elke kabinetsperiode waarin de partij regeringsverantwoordelijkheid draagt. De kiezer die op de verkiezingsdag de partij deze tekorten aanrekent, valt niets te verwijten.

Cynisme

Een dergelijke analyse treft de lezer in Wöltgens artikel niet aan. Voor hem geldt vooral dat de politiek in de belevingswereld van mensen een geringere rol is gaan spelen. 'Deze structurele ontwikkeling verbindt zich in de huidige conjunctuur met een zeker cynisme.'

Voor het eerste zijn er zeker aanwijzingen: minder leden van politieke partijen, een teruglopende opkomst bij de verkiezingen. Maar wat is politiek? Wöltgens noemt Greenpeace en de buurtvereniging als gebieden die náast de politiek door de mensen belangrijk worden gevonden. Maar is wat Greenpeace en de buurtvereniging doen, het bestrijden van milieuvergiftiging, het verbeteren van de buurt, ook niet volop politiek? Als het erom gaat, een verbinding te leggen tussen de belevingswereld van de mensen en de Partij van de Arbeid, is het levensgevaarlijk 'politiek' te vereenzelvigen met wat politieke partijen doen.

Dan de tweede component van het hedendaagse tijdsgewricht, het cynisme – 'cynisme', zoals Wöltgens schrijft, als een wat agressieve vorm van onverschilligheid, moedeloosheid of ongelooft. Wöltgens heeft wel een idee, waaraan het zou kunnen zijn ontsproten ('het wijd verbreid raken van de economische theorie van de politiek'), maar vermeldt niet, waaraan het kan worden afgelezen. Zijn bewijsvoering laat dus te wensen over. Op dat niveau kan zijn betoog gemakkelijk worden ondergraven. Zeker als

1. Thijs Wöltgens, 'De PvdA in de jaren negentig', *Socialisme & Democratie*, jrg. 48, nr. 6, 1991, pp. 241-249

Nederland wordt vergeleken met een aantal andere landen binnen de Europese Gemeenschap valt op, hoe gematigd en verdraagzaam wij zijn, hoezeer we geneigd zijn naar anderen te luisteren en hun althans een deel van het gelijk te geven. Er is geen georganiseerd terrorisme in dit land, er worden geen politieke moorden gepleegd, er is ondanks de hoge werkloosheid geen palingoproer, er zijn nauwelijks stakingen.

In plaats van Wöltgens cynisme-theorie valt evenveel te zeggen voor de interpretatie dat velen niet zijn gaan stemmen, omdat ze het goed hebben en vergeten zijn dat ze dat mede aan de politieke partijen hebben te danken. Zelfs meer plausibel is de uitleg dat ze thuis zijn gebleven omdat het er voor het beleid niet of nauwelijks toe doet of je gaat stemmen, c.q. op welke partij je stemt. Dit laatste is namelijk aantoonbaar waar. De individuele stem verdwijnt nagenoeg geheel op een totaal van miljoenen (en andere politieke beïnvloedingsmogelijkheden behalve Greenpeace en dergelijke heeft de doorsnee burger nauwelijks) en een andere verkiezingsuitslag leidt slechts in heel beperkte mate tot een ander beleid.

Minder politiek

Hoe de teruggang te keren? Wöltgens noemt drie remedies: meer politiek, betere politiek en vernieuwde politiek. Drie vogels in de lucht. Waarom meer politiek voor een bevolking die alles al heeft? In termen van spreiding van inkomen staat Nederland bovenaan de wereldranglijst, in termen van spreiding van kennis bijna bovenaan. Waarom moet er gepleit worden 'voor het eerherstel van de politiek' als in de eerste plaats de politici, samen met de mensen zelf, al zoveel voor het inkomen en de kennis hebben gedaan en in de tweede plaats de mensen op grond van hun opleiding en inkomen meer dan alle voorgaande generaties samen geacht kunnen worden voor zichzelf te zorgen?

Betere politiek is tegen de geschetste achtergrond vooral: minder politiek. Daarmee wordt ook tegemoetgekomen aan het derde element van de spreidingsstris: spreiding van macht. De laatste grote staatkundige vernieuwing, het algemeen (mannen) kiesrecht, ligt nu bijna driekwart eeuw achter ons en werd ingevoerd in een periode waarin het merendeel van de bevolking niet meer dan de lagere school had doorlopen. Sindsdien is er van een betekenisvolle spreiding van politieke macht geen sprake meer geweest. Het is een illusie te denken dat 'meer parlement' (zoals Wöltgens zijn pleidooi voor 'meer politiek' meer concreet invult) of de invoering van

het Duitse kiesstelsel (voor Wöltgens een element van 'vernieuwde politiek') belangrijke nieuwe mijlpalen zijn op de weg naar machtsspreiding.

In een samenleving als de Nederlandse kan spreiding van macht vooral zijn: de mensen zelf laten beslissen over de zaken die voor hen van belang zijn. Dat betekent in de eerste plaats het verminderen van overheidsbemoeienis, deregulering, privatisering en – als de overheid een stem moet houden – zoveel mogelijk decentralisatie. In de tweede plaats de invoering van volksinitiatief en van de verschillende vormen van referendum, op zijn minst het corrigerend wetgevingsreferendum, waardoor de bevolking wetten, die door haar vertegenwoordigers namens haar zijn aanvaard, zelf op hun wenselijkheid kan beoordelen. Natuurlijk, een kiesrecht als het Duitse valt er ook onder, maar het is slechts een schakel in een veel langere ketting.

Prioriteiten

Op grond van de genoemde statistische overzichten kan het aantal prioriteiten voor de Nederlandse politiek uiterst beperkt zijn:

1. Internationaal: vermindering van de internationale inkomensongelijkheid en bevordering van een internationale rechtsorde.
2. Nationaal:
 - a. minder overheidsbeleid;
 - b. bestrijding van de criminaliteit en voorkoming ervan. Toename van de criminaliteit is verreweg het belangrijkste negatieve gegeven dat uit de recente statistieken over Nederland naar voren komt.
3. Nationaal en internationaal: geen verdere aantasting, maar juist verbetering van het natuurlijk leefmilieu.

De onder 1. en 3. genoemde punten komen ook in Wöltgens prioriteitenlijst voor, de onder 2. genoemde daarentegen niet. Het verschijnsel criminaliteit noemt hij slechts terloops en hij rangschikt de bestrijding ervan niet onder de prioriteiten voor 1994. Deze omissie is in het licht van de feiten niet verdedigbaar.

Aan de genoemde drie prioriteiten heeft een politieke partij de handen vol. Natuurlijk vragen meer zaken de aandacht, maar men moet een scheidslijn weten te trekken tussen wat politiek belangrijk is en wat administratief kan worden afgedaan. Het vele goede dat is bereikt dient behouden te blijven, maar dat is meer een kwestie van administratie dan van politiek, en voor zover er meningsverschillen bestaan kunnen deze als problemen in de marge worden gekenschetst.

En de arbeid dan? Werkgelegenheid en de verdeling van de beschikbare hoeveelheid werk staan in Wöltgens prioriteitenlijst hoog genoteerd. Zijn uitgangspunt: Het is de wens van burgers om onafhankelijk en zelfstandig te zijn, om zichzelf te kunnen bedruipen. 'Het verrichten van arbeid speelt daarbij een belangrijke rol.' Even verderop wordt zelfs de indruk gewekt dat zonder arbeid van 'volwaardig burgerschap' geen sprake kan zijn.

Bij dit – conservatieve – uitgangspunt zijn enkele kanttekeningen op hun plaats. Als het de wens van burgers is, om onafhankelijk en zelfstandig te zijn, is de eerste vraag, waar de belangrijkste belemmeringen liggen. De overheid zou dan wel eens hoger kunnen scoren dan het gebrek aan werk. Dit uitgangspunt eist dus in feite 'minder politiek'. In de tweede plaats is de vraag naar de werkelijke betekenis van de arbeid van belang. Een aantal 'arbeidsongeschikten' van 900.000 en het grote aantal vervroegd uittrekkenden duiden er niet op dat de arbeid zo'n belangrijke rol speelt in de zelfverwerkelijking van de arbeidenden. Voor velen is de beroepsmatig verrichte arbeid een vloek in plaats van een zegen, die slechts door het geld enigermate wordt verzoet. Ontplooiing vindt men in toenemende mate buiten de directe werksfeer, wat ook duidelijk uit de statistische overzichten kan worden afgelezen. Een derde vraag betreft de economische noodzaak van arbeid. Uit de internationale vergelijking blijkt dat Nederland er als bijna geen ander land in is geslaagd, met een verhoudingsgewijs zeer geringe arbeidsdeelname te komen tot een zeer hoge mate van welvaart, een minimale inkomensongelijkheid en een uitermate hoge score op de index van menselijke ontwikkeling.

Om deze positie te handhaven dient een zekere mate van economische groei veilig te worden gesteld, maar dat vergt een ander beleid dan het bevorderen van de werkgelegenheid. Werk-om-het-werk is op economische gronden niet noodzakelijk (soms zelfs verwerpelijk als wordt gelet op de zeer hoge kosten van een rendabele arbeidsplaats) en op sociale gronden alleen verdedigbaar als de arbeid bijdraagt tot zelfverwerkelijking van het individu en / of tot gemeenschapsvorming. Naast de arbeid zijn er, zoals ieder kan weten, tal van andere mogelijkheden tot zelfverwerkelijking en gemeenschapsvorming. Milieuverontreiniging is niet alleen een kwes-

tie van gebruik van produktiemiddelen, maar, op het niveau van de burger, in menig opzicht ook een uiting van een individualistische levensstijl. In plaats van op fetisjismen als koppeling en arbeid zou de PvdA zich met meer vrucht kunnen richten op het stimuleren van andere factoren voor gemeenschapsvorming dan de arbeid verondersteld wordt te zijn. Dan zou met recht van 'betere politiek' en 'vernieuwde politiek' kunnen worden gesproken.

Hoever komt ze daarmee, electoraal gezien? Waarschijnlijk niet zo ver. Jongere partijen als D66 en Groen Links gingen haar daarin al in menig opzicht voor. In het gunstigste geval is haar electorale toekomst onderhevig aan schommelingen van een gelijke aard en omvang als die, waardoor de geschiedenis van D66 gekenmerkt is.

Heeft 'de sociaal-democratie' nog toekomstwaarde? In het licht van bovenstaande beschouwing, met name in het licht van de vermelde statistische gegevens, heeft ze dat niet, heeft 'de sociaal-democratie' zichzelf overleefd. Wöltgens geeft de term ook graag cadeau. Als alternatief gebruikt hij de aanduiding 'de progressieve beweging' en in één adem voegt hij eraan toe, dat de termen niet van belang zijn. Deze laatste opmerking maakt duidelijk, hoe dicht de partij het moment van politieke zelfdoding al is genaderd. Als het onmogelijk of ongewenst is de politieke lading te benoemen in termen van beginsel, mentaliteit of doel samenvatter, kan een partij de politieke arena beter verlaten, tenzij ze over een leider beschikt die verpersoonlijkt wat niet in woorden valt te vangen.

Aan het eind van zijn reactie biedt Wöltgens een profiel van de Partij van de Arbeid in de jaren negentig. Het is zo weinig specifiek, dat als de partijnaam en de aanduiding 'sociaal democratisch' zouden worden weggelaten en het profiel vervolgens aan een aselechte steekproef uit de bevolking zou worden voorgelegd, waarschijnlijk slechts weinigen er de PvdA in zouden herkennen. Kortom, men kan zich geredelijk afvragen of het de meerwaarde biedt, waaraan de partij behoefte heeft om in de toekomst verder verkiezingsverlies te voorkomen. Met een beperkter profiel, gebaseerd op de prioriteiten die in dit artikel zijn aangegeven, kunnen het land en de wereld mogelijk beter worden gediend.

In memoriam Bertus Schaper

WOUTER GORTZAK

Idealen zijn mooi, maar wie ze hanteert als oogkleppen zingt zichzelf los van de werkelijkheid. Om daaraan te ontkomen zweert wie zichzelf gisteren nog voor idealist hield, zijn hoogwaardige toekomstdromen vandaag dikwijls af. Dat is niet steeds een plezierig gezicht. Vaak komt zo'n nieuwgeboren realist op de omstander over als de cynicus die een deprimerend toneelstuk opvoert. Maar een nog neerdrukkender schouwspel ontvouwt zich als de voormalige idealist, inmiddels bekeerd tot conformisme, het ideaal misbruikt als dekmantel voor zijn aanpassing. Dat is te erger waar het in de pas lopen met 'de tijdgeest' later niet meer blijkt dan capitulatie voor de 'waan van de dag'.

Tussen dagdromer en cynicus bewoog zich Bertus Schaper die, 16 juli 1991, op 84-jarige leeftijd overleed. Het socialistisch ideaal, hem in het ouderlijk huis aangereikt, zou hij, toen hij het eenmaal verinnerlijkt had, nimmer meer opgeven. Maar die trouw aan een authentiek socialisme verhinderde hem allerminst de werkelijkheid koel te beschrijven en helder te analyseren, om te onderzoeken welke betekenis een overgeleverd ideaal had onder gewijzigde omstandigheden, om na te gaan hoe dat ideaal in een nieuwe situatie het best kon worden vorm gegeven.

Misschien denken sommigen dat dit de hooggeleerde Schaper betrekkelijk makkelijk moet zijn gevallen. Een professor kan buiten het gewoel van alle dag blijven en loopt minder dan de politicus het risico vuile handen te maken, besmet te worden door het *métier* waarin een dosis opportunisme even onvermijdelijk is als een scheut schijnheiligheid. Wie de Leidse hoogleraar Schaper daarom meent te kunnen afdoen als de theoreticus die per definitie aan de veilige zijlijn bleef, miskent zijn onverschrokkenheid toen de keus tussen aanpassen en weigeren er één tussen leven of dood kon zijn. Voor de Tweede Wereldoorlog was Schaper redacteur buitenland bij *Het Volk*, op 20 juli 1940 nam Rost van Tonningen, na-mens de bezetter, de krant over en twee dagen later nam Schaper ontslag. Op diens ver-

zoek volgde hij Presser op als leraar aan het Vossius Gymnasium, toen die als jood ontslagen werd. Maar

ook werd hij redacteur van het illegale blad *Vrij Nederland*, terwijl zijn woning diende als ontmoetingspunt voor illegalen van uiteenlopende, maar vooral progressieve signatuur.

Schaper was voor de oorlog lid van de SDAP en, al bleef hij zich altijd afvragen 'of de overgang van SDAP naar PvdA de moeite waard en historisch verantwoord' was, hij sloot zich daar uiteraard bij aan. Maar journalist zou hij niet blijven. Nadat hij nog enige jaren redacteur was geweest van het inmiddels legale *Vrij Nederland* koos hij definitief voor 'onderwijs en onderzoek' dat hij, eerst op het gymnasium en later aan de universiteit, voorbeeldig diende. De redactie van *Socialisme en Democratie* heeft Schaper vooral leren kennen als de collega die hij ruim achttien jaar geweest is. Hij schreef in die periode weliswaar prachtige artikelen (bij voorbeeld over 'Solidariteit, vroeger en nu' in *S&D* van maart 1979), maar onderscheidde zich vooral door zijn inbreng op de redactievergaderingen: trouw aanwezig; kritisch, soms emotioneel maar vol humor en vrijwel steeds aimabel-bescheiden; ook persoonlijk betrokken bij zijn collega-redacteurs; altijd overborrelend van ideeën en mede daardoor voortdurend een inspiratiebron voor zijn omgeving. 'We laten hem met moeite gaan', schreef de redactie januari 1983, toen Schaper zich terugtrok, al vond men toen nog troost in de omstandigheid dat hij nog wel eens een bijdrage aan het blad zou leveren. Nu echter hebben we definitief afscheid van hem moeten nemen en rest ons niets dan een uiterst dierbare herinnering.

Brecht dichtte het Solidariteitsslied, Schaper gebruikte de eerste regels eruit als moto, en als slotzin van een artikel. 'Daarom', eindigde hij, 'ondanks alles: Voorwaarts en niet vergeten, de solidariteit.' Twaalf jaar later is die opdracht nog even actueel. Des te pijnlijker is het dat we Schaper missen als het erom gaat na te gaan hoe die taak in de jaren negentig kan worden vorm gegeven.

B O E K E N

Over waardeloze
macht en interventie-
wetenschap

Hans Blokland bespreekt:

J.A.A. van Doorn, *Rede en Macht, Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*, 's-Gravenhage: Vuga, 1988

Wij leven in een cultuur die wordt gekenmerkt door een diep vertrouwen in de macht om, met behulp van kennis en wetenschap, de maatschappij vorm te geven. Dit geloof heeft zich de laatste eeuwen, gestimuleerd door de successen van natuurwetenschap en techniek, langzaam maar zeker ontwikkeld. De hoop en de, aanvankelijk zeer stellige, verwachting in de moderne tijd is, dat niet alleen de natuur, maar ook de samenleving met behulp van rationele kennis beheersbaar kan worden gemaakt. Een hedendaagse uiting van dit technologisch kennisideaal en technocratisch maatschappijbeeld vormt de schier onstuitbare opkomst van de zogenaamde interventiewetenschappen. Deze 'kundes', waarvan de bedrijfs- en de bestuurskunde de kernen zijn, hebben zich de laatste jaren afgescheiden van traditionele academische disciplines als de sociologie en de politologie. Hun succes is zo groot dat zij aan de universiteiten deze 'moederdisciplines' inmiddels naar de marge hebben gedrongen.

In zijn boek *Rede en Macht*, dat een uitwerking vormt van zijn afscheidscollage *Relativering van rationaliteit* ('s-Gravenhage: Vuga, 1987), analyseert de socioloog Van Doorn onder meer de opkomst en de toekomst van deze interventiewetenschappen. Hij doet dit in het kader van de twee thema's die in zijn boek centraal

staan: 'de voortgaande rationalisering van de samenleving en het streven naar verdergaande beheersing van maatschappelijke ontwikkelingen.' (p. xi)

Het eerste gedeelte van het boek bestaat uit vijf 'verspreide verkenningen' waarin steeds een specifieke combinatie van maatschappelijke activiteit en rationaliteit aan de orde wordt gesteld. Van Doorn heeft zich in deze hoofdstukken ten doel gesteld de contextgebondenheid van rationaliteit te demonstreren: dat wat als rationeel geldt, is louter te begrijpen en te verklaren binnen een concrete sociale en culturele context. In het tweede deel van zijn boek, getiteld 'Ordering en oordeel', gaat Van Doorn 'op basis van deze exercities systematisch in' op het begrip rationaliteit en op het maatschappelijk proces van rationalisering. Het boek wordt besloten met een (zeer) kritische analyse van de plaats die de kundes in de wetenschap en de maatschappij innemen.

Met een ordening en oordeel kan hier wellicht het best worden begonnen. *Rede en Macht* vormt een voornamelijk associatief geheel. De studie leest zeer prettig weg, de stijl van Van Doorn is zoals altijd fraai en de lezer zal geregeld interessante gedachten tegenkomen. Op welke wijze al deze gedachten samenhangen, wordt echter niet altijd even duidelijk. Het is frappant dat een eerdere recensent in de veronderstelling verkeerde, dat het hier ging om een 'bundel' van losstaande 'essays'. Maar zelfs wanneer dit het geval is – volgens Van Doorn betreft het hier wel degelijk een samenhangend 'boek' – moet geconstateerd worden, dat ook de structuur en compositie van de af-

INHOUD

Van Doorn
Consument en milieu

B O E K E N

zonderlijke essays/hoofdstukken vaak niet erg sterk zijn. De inleidingen kondigen onvoldoende aan wat komen gaat. Van recapitulaties, balansen, terug- en vooruitblikken of conclusies is zelden sprake. Waarom iets op een bepaalde plaats wordt behandeld, blijft te vaak vaag en het betoog loopt meermalen weg. Dit alles geldt zeker voor de studie als geheel.

Van Doorn schrijft in zijn 'Woord vooraf' dat zijn boek 'wil inleiden, niet tot een wetenschap, nog minder tot een methode en helemaal niet tot een receptuur. Het wil leiden tot inzicht... en de term is met zorg gekozen.' (p. xii) Een auteur is echter niet verantwoordelijk wanneer hij zelf reeds aankondigt dat hij in analytisch en stilistisch opzicht te weinig aandacht aan zijn boek heeft besteed en tal van losse einden niet aan elkaar heeft geknoopt. Zeker niet wanneer het boek op de achterflap wordt aangeprezen als 'een poging tot synthese van vele jaren studie en ervaring.' Zoiets schept verplichtingen, zeker wanneer de auteur geldt als een van de meest erudiete naoorlogse sociologen.

Niettemin heeft Van Doorn ons een aantal zeer behartigenswaardige zaken te melden betreffende de rationalisering van maatschappij en wetenschap. In het vervolg van deze recensie zal ik mij beperken tot die delen van het boek, die daadwerkelijk met dit onderwerp, met datgene wat in het 'Woord vooraf' wordt aangekondigd, samenhangen.

Doelloos handelen

In het eerste hoofdstuk van het tweede deel, gaat Van Doorn in op de betekenis van het begrip 'rationaliteit'. Hij volgt het on-

derscheid dat Max Weber heeft gemaakt tussen waarde- en doelrationaliteit. Waarderationaliteit bestaat uit het handelen op basis van waarden, ongeacht de consequenties, omdat men meent dat zij juist of goed zijn, op redelijke wijze kunnen worden gerechtvaardigd. De hiervan slechts analytisch te onderscheiden doelrationaliteit bestaat uit het streven naar beheersing van de werkelijkheid, waarbij het handelen wordt gerechtvaardigd door het doel dat men er mee kan bereiken. Terwijl waarderationaliteit een zekere continuïteit in het gedrag en een bepaalde levenshouding met zich meebrengt, resulteert haar tegenhanger 'in beperkte, methodisch opgezette combinaties van praktische doelstellingen en adequate middelen.' (p. 130)

Het hierop volgende hoofdstuk heeft als onderwerp de voor de moderne wereld kenmerkende rationalisering: het naar de achtergrond verdwijnen van 'culturele, morele, politieke en ideologische waarden en doeleinden' en het opkomen van 'organisatorische, bureaucratische, technocratische en formalistische oriëntaties' (p. 139). Deze rationalisering van onze beschaving omschrijft Van Doorn als 'een proces van verzelfstandiging van rationaliteit', van doelrationaliteit wel te verstaan: men gaat zich in steeds meer levenssferen in toenemende mate bezighouden met de perfectie van de middelen, zonder dat de bijbehorende doeleinden nog ter discussie staan en uiteindelijk resulteert, in de visie van Weber en Habermas, een doelloos handelen zonder ziel en zin.

Wij zien dit bij uitstek op de terreinen van techniek en industrialisatie, maar ook op het gebied van de moraal. Pragmatisme of

instrumentalisme is hier dominant geworden: er wordt steeds minder uitgegaan van een bepaalde uitgewerkte ethiek, meer en meer worden morele problemen stuk voor stuk op hun eigen merites onderzocht en beoordeeld. Het enige criterium waaraan men nog houvast heeft, is de *effectiviteit* van de interventie. Is deze afdoende 'dan is er sprake geweest van "goede" interventie, en wel in beide betekenissen: rationeel én moreel verantwoord.' (p. 149) Op het terrein van het medisch handelen zien we bij voorbeeld dat interventie wenselijk en goed wordt geacht omdat er effectieve interventiemiddelen beschikbaar zijn. De zingevingsvraag blijft buiten beschouwing. Op het gebied van de criminaliteit is de redenatie omgedraaid: vele ('kleine') vormen hiervan worden slechts selectief opgespoord en vervolgd omdat deze interventies onvoldoende effectief worden geacht. Ook wordt geregeld van morele oordelen en beslissingen afgezien omdat 'niet kan worden bewezen dat bepaalde handelingen een aanwijsbaar (negatief) effect hebben' (p. 152). Excessief geweld mag dus op de televisie worden vertoond zolang niet 'wetenschappelijk' is bewezen dat dit de (jonge) kijkers aanzet tot gewelddadig gedrag. 'In al deze gevallen' stelt Van Doorn, 'ontbreekt het aan argumenten en overwegingen ontleend aan bepaalde culturele waarden zoals de idee van menselijke waardigheid, respect voor traditie en conventie, morele standaarden en religieuze normen. De verschraling van het politieke debat wordt niet eens opgemerkt.' (p. 152)

Hoe heeft het zover kunnen komen? Deze vraag kan wellicht

B O E K E N

worden beantwoord aan de hand van een aantal eerdere beschouwingen in het boek. In het eerste hoofdstuk behandelt Van Doorn de 'innerlijke tegenstrijdigheden die individualisme en democratie kenmerken' (p. 3). Het liberale individualistische maatschappijmodel, zoals dat met name in de negentiende eeuw werd verdedigd, wordt in zijn optiek gekenmerkt door een 'eigenaardige paradox'. Binnen dit model worden enerzijds alle collectieve en maatschappelijke functies toevertrouwd aan individuen, maar anderzijds wordt erkend dat het vormen van associaties wenselijk is om bij voorbeeld collectieve goederen te kunnen voortbrengen en tegenwicht te kunnen bieden aan machtige instanties als de staat. In de praktijk heeft de liberale maatschappelijke orde zich dan ook omgevormd tot 'een sociaal-pluraal bestel waarin naast de vele, nog altijd actieve individuen steeds meer associaties de centrale functies gingen vervullen' (p. 11).

In dit verband constateert Van Doorn een tweetaal tegengestelde bewegingen gedurende de afgelopen eeuw. Enerzijds een concentratiebeweging: individuen hebben steeds meer samenwerkingsverbanden geschapen en in het hiermee gepaard gaande proces van bureaucrativering, oligarchisering en professionalisering zijn dezelfde individuen meer en meer de gevangenen van deze verbanden geworden. Onze maatschappij is niet opgebouwd uit personen, maar uit associaties. Anderzijds is er een proces van voortgaande individualisering waarneembaar. Wij leven inderdaad in een ik-tijdperk waarin het individu zich steeds minder emotioneel en moreel betrokken voelt bij de

associaties waarvan het een onderdeel vormt. Dat deze bewegingen tegelijkertijd kunnen optreden is te danken aan de moderne reconstructie van het individualisme: er wordt in onze maatschappij systematisch gepoogd een koppeling tot stand te brengen tussen individuele en maatschappelijke rationaliteit; met andere woorden, het eigenbelang wordt dusdanig gedefinieerd dat het maatschappelijk nuttig wordt gemaakt, en de maatschappij wordt zodanig ingericht dat 'het rationele keuzegedrag van het individu zo goed mogelijk wordt gehonoreerd' (p. 16). Door middel van 'beleid', de spil van ons bestel, worden al deze processen zo doelmatig mogelijk afgewikkeld.

In dit beleid, dat in loop der jaren op steeds meer mensen en levenssferen betrokken is geraakt, verworden personen tot kwantificeerbare eenheden, verworden burgers tot soft-nummers, alleenverdieners, voordeurdelers, et cetera. Dit gebeurt niet met opzet, er wordt niet bewust gepoogd de burger van zijn identiteit te beroven en hem 'klein' te maken. Dit proces is inherent aan beleid in een complexe, sterk gedifferentieerde samenleving. Het is echter niet het hele verhaal. Door meer gegevens over individuen te verzamelen, door hen in toenemende mate te categoriseren, wordt namelijk tegelijkertijd ook meer recht gedaan aan hun capaciteiten en omstandigheden. De conclusie van Van Doorn luidt dan ook dat het individualisme niet is afgeschaft, maar is gerationaliseerd en geabstraheerd: 'Meer dan ooit wordt met het individu rekening gehouden maar minder dan voorheen wordt hem als persoon recht gedaan.' (p. 19)

Normatieve integratie

In het tweede, hierop aansluitende, hoofdstuk, analyseert Van Doorn de wording en waardering van organisaties. Kenmerkend voor deze verbanden is hun relatief hoge graad van rationaliteit, functionaliteit en effectiviteit, en hun geconstrueerdheid: ze zijn bewust geschapen, niet het resultaat van traditie of spontane actie. Georganiseerd handelen is kenmerkend voor de moderne tijd. Eeuwenlang is er een proces gaande geweest waarbij allerlei samenlevingsfuncties van de primaire groepen zijn overgedragen aan speciale organisaties, variërend van bedrijven en scholen tot ziekenhuizen en bejaardenoordelen. Deze functie-overdrachten stonden en staan in het teken van de vooruitgang: de gespecialiseerde organisaties zijn materieel, methodisch en technisch beter uitgerust en werken met lagere kosten.

De grenzen van deze rationalisering zijn echter volgens Van Doorn bereikt en hij constateert dan ook goedkeurend dat voor het eerst een tegenbeweging opkomt waarbij wordt gezocht naar een nieuw evenwicht tussen georganiseerde en ongeorganiseerde activiteiten. Dit zoeken acht Van Doorn gewenst voor een maatschappij 'die haar rationaliteit wil behouden zonder haar humaniteit te verliezen' (p. 50). Puur rationale organisaties missen het vermogen zorg te dragen voor voldoende normatieve maatschappelijke integratie, terwijl zij voor hun functioneren wel zelf afhankelijk zijn van een 'zeker normatief gehalte van de samenleving' (p. 47). Zo is een rationeel georganiseerde belastingdienst weinig effectief, wanneer de burgers een lage belastingmo-

B O E K E N

raal bezitten. Deze noodzakelijke moraal zal door andere verbanden – gezin, buurt, school, et cetera – geschapen moeten worden. Hetzelfde geldt voor de criminaliteitsbestrijding. Van Doorn schaart zich hier achter de commissie-Roethof met haar pleidooi voor 'informeel toezicht' als complement van het formele strafrechtelijk optreden. En ook in de conceptie van de 'zorgzame samenleving' kan Van Doorn zich als socioloog vinden. (Overigens gaat men zich, zeker na dit soort passages, afvragen hoe Van Doorn ooit mede-ondertekenaar heeft kunnen zijn van het Teldersstichting-geschrift *Liberalisme, Een speurtocht naar de filosofische grondslagen* (1988), waarin een bot utilitarisme en atomisme wordt verdedigd. Dat een verlicht conservatief denker als Van Doorn niet gewoon lid is van het CDA, valt voorts waarschijnlijk slechts te verklaren uit zijn aversie tegen kerk en religie [zie bij voorbeeld p. 92].)

Het vijfde hoofdstuk heeft als onderwerp de met de wording van de moderne staat gepaard gaande toenemende rationale legitimering van de staatsmacht. De huidige interventiestaat is hiervan een laatste fase. Deze ontleent zijn legitimiteit niet langer aan politieke utopieën en ideologieën maar, opnieuw, aan de *effectiviteit* van zijn interventies in de samenleving. Overheveling, herverdeling, compensatie en pacificatie zijn typische interventievormen. Dat de moderne staat zich moet beperken tot een veelvoud van interventies en niet meer in staat is een sterk centralistisch of zelfs planmatig beleid te voeren is onder meer het gevolg van een pluralisering van ons waardenstelsel en van de sterke differen-

tatie van activiteiten en rechten van burgers: Door het waardepluralisme wordt het steeds moeilijker ondubbelzinnige keuzen tussen verschillende belangen en waarden te maken en is men geneigd conflicten af te kopen door alle participanten tevreden te stellen. En individuen komen, al dan niet verenigd in een immer groeiend aantal belangengroeperingen, meer en meer voor hun belangen op en beroepen zich hierbij met succes op toegekende sociale grondrechten, waarvan de effectuering 'beleid' eist.

Het gevolg van dit alles is een, wat Romein noemde, 'wederzijdse doordringing van staat en maatschappij': de staat wordt de maatschappij ingezogen – hij krijgt hierbij weliswaar grotere invloed, maar ook grotere verplichtingen – en de maatschappij wordt steeds meer het domein van de staat ingetrokken – de betrokkenen kunnen hierdoor hun belangen beter behartigen, maar de prijs is dat zij tegelijkertijd afhankelijker van de staat worden. In dit proces verliezen beide partijen aan speelruimte, en verstarring en immobilisme kunnen het uiteindelijke resultaat zijn. De feitelijke besluitvorming of belangenbehartiging vindt steeds meer plaats in een grijze zone waar ambtelijke en particuliere organisaties elkaar treffen. De officiële politiek verdwijnt meer en meer uit het zicht en hiermee ook de politieke wetenschap en filosofie. 'Het zijn de beleidswetenschappen die de interventiestaat rugdekking geven.' (p. 122)

Wetenschapskritiek

De, ten tijde van de Verlichting doorgebroken, interventiewetenschappelijke idee heeft, zo betoogt Van Doorn in het achtste

hoofdstuk, twee kernthema's: het geloof in technische ingrepen en het geloof in de organiseerbaarheid van het maatschappelijk bestel. Langs drie wegen tracht men, met name vanaf de negentiende eeuw, de wereld door tal van interventies te verbeteren: 'door de bestrijding van individueel-menselijke noden, waarbij de medici voorop gingen; door een efficiënte organisatie van de materiële productie, waaruit het ingenieursdenken voortkwam; en door het streven naar de verwetenschappelijking van het staatsbestuur waarmee de latere werkzaamheid van technocraten, bestuurskundigen en planners werd aangekondigd.' (p. 159) Het zijn de, vooral in de Verenigde Staten ontwikkelde, beleids- en organisatiewetenschappen die van dit laatste streven een uiting en katalysator zijn. Een gemeenschappelijk kenmerk van deze disciplines is hun doelrationaliteit: de doeleinden worden als gegeven beschouwd en men tracht vast te stellen hoe deze zo efficiënt mogelijk kunnen worden gerealiseerd.

Een belangrijk door Van Doorn opgeworpen probleem betreft de objectiviteit van de interventiewetenschappen. Dit probleem komt vooral in het laatste hoofdstuk aan de orde. De idee van een objectieve 'zuivere' wetenschap is in Van Doorns visie door de wetenschapskritiek van onder anderen Polanyi, Kuhn, Lakatos en Feyerabend onhoudbaar geworden. Wetenschaps-beoefening vindt altijd plaats in het kader van een bepaalde subjectieve maatschappij- en wereldbeschouwing en het onderscheid tussen wetenschappelijke en andere kennisvormen is dan ook relatief. Beter dan krampachtig en ver-

B O E K E N

geefs te blijven zoeken naar universele objectiviteit is het om van de nood een deugd te maken en vrij spel te geven aan een veelheid van, door geëngageerde groepen gedragen, maatschappelijke interpretaties: 'Men mag aannemen dat de culturele en sociale sensitiviteit van dergelijke groeperingen groter is dan van willekeurige, afstandelijk opererende wetenschapsbeoefenaars. Daarom is er meer kans dat getendeerd wordt op verborgen werkelijkheid en op nieuwe ontwikkelingen.' (p. 194) *Academici* kunnen niet meer aanbieden dan 'wetenschappelijke stimulantia, alternatieve formules, extreem toegespitste en daardoor uitdagende verklaringen en, voorzover het interventiewetenschappelijke kennis betreft: intellectuele kweekbedden, proefstations, natuurlijke experimenten.' (p. 194) De kwaliteit van hun wetenschappelijke ideeën wordt niet bepaald door 'waarheid', maar door hun intellectuele gehalte, originaliteit en attenderend vermogen. (Het zou overigens interessant zijn wanneer Van Doorn zijn positie ten opzichte van het postmodernisme van bij voorbeeld Lyotard zou bepalen.) Van Doorn beschouwt de sociale en politieke wetenschappen als representaties van intellectuele redelijkheid, een formule die ruimte biedt aan het verbinden van theorie en praktijk, van reflectie en interventie en die 'welhaast dwingt tot samenwerking tussen de thans gescheiden sociale wetenschappen en tot contactleggen met filosofie en ethiek, zonder welke de fundamentele vraagstukken uit de programma's niet kunnen worden begrepen.' (p. 195) Dat de praktijk er inmiddels op de universiteiten bepaald

anders uitziet, daarvan is Van Doorn zich overigens terdege bewust. Klassieke deugden als openheid, onafhankelijkheid en scepticisme 'zijn als beschrijving van de werkelijkheid flink achterhaald' (p. 195).

In het kader van zijn wetenschapstheoretische kritiek plaatst Van Doorn tot slot drie kanttekeningen bij ieder streven naar invloed door de beoefenaars der interventiewetenschappen. Ten eerste overschatten zij vaak hun mogelijkheden. Het falen van veel mede door de interventiewetenschappen gedragen overheidsbeleid, een falen dat in de loop van de jaren zeventig eerst goed zichtbaar werd, zou hen tot zelf-analyse moeten bewegen. Ten tweede is hun invloed veelal slechts schijn daar 'er vaak meer sprake is van legitimering van beleid dan van effectieve beleidsbeïnvloeding' (p. 197). Een bedenkelijk gevolg hiervan is dat de interventie-wetenschappen in hoge mate bijdragen aan het versterken van het maatschappelijke rationaliseringsproces. Immers: 'De zo noodzakelijke verruiming van het beleidsdenken, met name in normatief-politieke en sociaal-filosofische zin, blijft daardoor niet alleen achterwege maar wordt de facto ontmoedigd.' (p. 197) Van Doorn constateert, ten derde en hierop aansluitend, dat de dynamiek van de moderne samenleving vooral het resultaat is van snelle, autonome, nauwelijks door de politiek of maatschappij kritisch beschouwde, technologisch-wetenschappelijke ontwikkelingen. Het zou juist de taak van de interventiewetenschappen moeten en kunnen zijn 'zich voortdurend en openlijk reken-schap (te) geven van de huidige technologische revolutie. Er

moet érgens een plaats zijn waar niet in zuiver-academische zin over 'maatschappelijke verantwoording' wordt nagedacht.' (p. 198) Dit klinkt verrassend radicaal. Is Van Doorn een linkse rakker geworden? Hij schrikt er zelf van en besluit sussend dat ook Edmund Burke al eens iets dergelijks heeft opgemerkt.

Al met al, ik stelde het reeds, heeft Van Doorn ons een aantal leerzame zaken te melden. Mijn voornaamste kritiek betreft dan ook niet de inhoud van zijn betoog, maar de slordige wijze waarop dit betoog is opgebouwd. Een inhoudelijk kritiekpunt zou kunnen zijn dat Van Doorn te weinig de vinger legt op de kenistheoretische wonde van de interventiewetenschappen. De kritiek van revisionistische wetenschapsfilosofen als Kuhn en Lakatos wordt wel genoemd, maar niet behandeld. Waarom de objectiviteit van de betreffende wetenschappen 'begrensd' (pp. 182-186) is en waarom dat wat als doelrationeel handelen geldt – een juiste inschatting van een causale relatie tussen bepaalde middelen en doeleinden – in meer of mindere mate cultureel bepaald is, maakt Van Doorn niet echt duidelijk. Hij constateert met betrekking tot de laatste (fundamentele) vraag voornamelijk, dat actoren onmogelijk over alle relevante informatie kunnen beschikken om de resultaten van hun handelen juist te kunnen voorstellen (p. 133).

Het probleem ligt dieper. Aan de veronderstelling van een bepaalde causaliteit ligt onvermijdelijk een specifieke normatieve sociaal-politieke theorie ten grondslag. Dergelijke theorieën zijn gebouwd op een aantal pre-

B O E K E N

missen van metafysische, epistemologische en ethische aard, premissen die per definitie niet onduidelzinnig geverifieerd of gefalsificeerd kunnen worden. Net zoals men dus nimmer volledige overeenstemming zal kunnen bereiken over sociaal-politieke theorieën, zullen altijd opvattingen over causale verbanden en de hierop gebaseerde beleidsaanbevelingen van elkaar verschillen. Dit moet ook de kritiek zijn op de kennistheoretische grondslag van de interventiewetenschappen: er wordt ten onrechte vanuit gegaan dat het mogelijk is, bij (door bij voorbeeld de politiek) vastgestelde doelen, objectieve middelen te vinden. Dit is een misverstand. Niet alleen de doelen zijn ethisch geladen, dit geldt evenzeer voor

de middelen. Kennis van normatieve theorieën en van de wijze waarop betwistbare uitgangspunten het denken en handelen van mensen bepalen, kennis dus van politieke en sociale wetenschappen en van de filosofie, is derhalve een absolute vereiste om een 'kunde' te kunnen beoefenen. Omdat deze kennis meestentijds bij de betrokkenen afwezig is vallen zij voornamelijk op door onkunde.

Pas de laatste jaren wordt er binnen de beleidswetenschappen een kennistheoretische discussie over de eigen grondslagen gevoerd. Wat opvalt aan deze discussie, merkt ook Van Doorn op (p. 197), is dat zij inhoudelijk vrijwel identiek is aan het debat dat reeds in de jaren zestig en zeventig

binnen de politieke theorie werd gevoerd. Het is de ironie van de geschiedenis dat de behaviouristische politicologen die in deze jaren weigerden aan dit de-bat deel te nemen en die zich in het begin van de jaren tachtig, in de hoogtijdagen van het 'no-nonsense' denken, uit voornamelijk opportunistische motieven tot 'bestuurskundige' lieten omdopen, nu, twintig jaar later, alsnog met de neus op de boterzachte feiten worden gedrukt.

HANS BLOKLAND

is politicoloog

Noten

1. Adriaansens, H.P.M., 'De balans van Verlichting en Tegenverlichting', *Beleid & Maatschappij*, 1989, nr. 5



Het sociale dilemma in het ecologiedebat

Ad van den Biggelaar bespreekt:

Annette Schermer, *Consument, milieu en mentaliteit*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1991, 150 pp.

Sedert de presentatie van het rapport 'Zorgen voor morgen' van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) is de milieudiscussie in alle toonaarden losgebarsten. De route van de discussie wordt gemarkeerd door een welhaast onafzienbare stroom van rapporten, boeken en nota's. De meeste van deze geschriften hebben betrekking op specifieke milieuproblemen, op probleemsectoren en op het (tekortschietend) overheidsbeleid. Het aardige van dit wbs-rapport van Annette Schermer is,

dat het de milieuproblematiek benadert vanuit de marktpositie van de consument. In het eerste hoofdstuk wordt een analyse gegeven van de verhouding tussen milieu en consumptie en worden de rol en onderlinge afhankelijkheid van de marktpartijen beschreven, waarbij uiteraard de rol en positie van de consument centraal staan. Het rapport krijgt hierdoor een nogal antropocentrisch karakter, temeer daar het natuurlijk leefmilieu – dat beschermd moet worden – vooral wordt beschouwd als het draagvlak van economische activiteiten. Uit de analyse blijkt dat de consument met betrekking tot de milieuproblematiek te maken heeft met een goed toegeruste aanbodorganisatie, de dilemma's van het eigenbelang versus het collectief belang, de frictie tussen korte-termijn-maatregelen en

(vaak) lange-termijn-milieueffecten en een onduidelijk overheidsbeleid met een vaak negatief gericht impuls (Alphen, gedoogbeleid, enz.). De schrijfster constateert bovendien terecht dat de overheid bij de herziening van de Warenwet tot van de mogelijkheid een milieu-geïntegreerd produktenbeleid voorbij heeft laten gaan.

Vervolgens wordt aandacht besteed aan de factoren die bepalend zijn voor het gedrag van consumenten. Door de beknoptheid van de analyse van de negen behandelde gedragsbeïnvloedende factoren is de beschrijving soms nogal 'kort door de bocht'. Daar staat tegenover dat de lezer in kort bestek een heel aardig beeld krijgt van de verschillende beïnvloedingsmechanismen waaraan de consument blootstaat en de voorwaarden waaraan moet

B O E K E N

worden voldaan om de consument tot milieuvriendelijk handelen te bewegen.

Opmerkelijk is dat de schrijfster niet aarzelt om zaken aan de orde te stellen die in sociaal-democratische kringen nog wel eens buiten de discussie worden geplaatst. Er wordt duidelijk wat afstand genomen van de traditioneel regulerende overheid en ruimte gecreëerd voor andere (financiële) regulerende instrumenten. Zelfs het dogma van de collectieve lastendruk uit het regeerakkoord wordt – terecht – ter discussie gesteld. Zo valt op p. 38 te lezen: 'Hoewel de uiteindelijke baten (van het milieubeleid, *AvdB*) de kosten zeker zullen overstijgen, zal de overheid bij een kosten/batenafweging van de instrumenten geconfronteerd worden met de arbitraire grens die de collectieve lastendruk [...] stelt.' En verder: 'Het kon best zo zijn dat de kosten van gemeenschappelijke bestrijdingsmaatregelen dankzij schaalvoordelen lager zouden zijn dan het totaal aan "verborgen" beleidskosten van doelgroepen bij directe regulering. In dat geval zou het onjuist zijn af te zien van dergelijke collectieve – lastenverhogende maatregelen.' Impliciet klinkt hier het terechte verwijt door dat bij directe regulering nauwelijks acht wordt geslagen op de lastendruk en inkomens(verdelings)-aspecten, terwijl deze bij financiële regulering onmiddellijk het politieke debat bepalen.

Keuzevrijheid

Eveneens opmerkelijk is de benadering van het spanningsveld tussen enerzijds het vervuiler-betaaltbeginsel en anderzijds het draagkrachtbeginsel. De schrijfster constateert dat de laagstbe-

taalden relatief zwaarder dreigen te worden aangeslagen voor milieuvuiling dan hoger betaalden. Die relatief zwaardere aanslag vloeit voort uit het bestaan van inkomensafhankelijke milieuheffingen, zoals reinigingsrecht en waterverontreinigingsheffing, en het relatief grote aandeel van energie- en mobiliteitskosten in het bestedingspatroon van de laagstbetaalden. Zij wijst deze relatieve ongelijkheid af omdat lager betaalden minder vervuilen dan hoger betaalden. Op deze benadering valt zeker wat af te dingen. Zo is het immers de bedoeling dat wij met ons allen uit milieu-oogpunt de mobiliteit verminderen waardoor de mobiliteitskosten dus een minder dominante rol gaan spelen in het bestedingspatroon. Wel wordt terecht geconstateerd dat nominale heffingen op gespannen voet staan met het vervuilerbetaalt-beginsel; vervuilingsonafhankelijke heffingen zijn dan ook niet gewenst. Overigens wordt dit dilemma consistent 'opgelost'. De schrijfster stelt dat in zo'n situatie niet aan het regulerend instrument zelf moet worden getornd omdat het immers gaat om het terugdringen van milieubedreigende activiteiten. Voor zover er ongewenste inkomenseffecten optreden zou in de inkomenssfeer compensatie moeten worden geboden zonder dat het beoogde substitutie-effect naar milieuvriendelijk gedrag verloren gaat.

Aan het slot van dit eerste hoofdstuk constateert de schrijfster dat een mentaliteitsverandering op gang moet worden gebracht. Het lijkt mij te optimistisch gedacht om daarbij een belangrijke rol toe te kennen aan voorlichting en informatie; de beoogde terugkoppelingsmecha-

nismen van informatie naar gedragsaanpassing blijken in de praktijk niet altijd te werken. Het impliciete pleidooi om in de mix van in te zetten beleidsinstrumenten de keuzevrijheid van de consument zoveel mogelijk intact te laten is sympathiek. Wel moet worden bedacht dat uiteindelijk ook financiële instrumenten de keuzevrijheid van het individu met de smalle beurs sterk kunnen beknotten, zeker bij cumulatie van heffingen, terwijl juridische instrumenten – bij voorbeeld de voorgeschreven maximum-snelheid – het individu veel 'vrijheid' kunnen laten.

Mobiliteit

Vervolgens worden twee hoofdstukken gewijd aan een tweetal belangrijke milieubedreigingen. In het tweede hoofdstuk wordt 'rood licht gegeven voor de auto'. Behoudens een enkele onnauwkeurigheid – ozon ontstaat door fotochemische reactie tussen met name NO_x (stikstof-oxyden) en VOS (vluchtige organische stoffen) – wordt een overzichtelijk beeld geschetst van de milieubedreigingen die met automobieliteit gepaard gaan en wordt het huidige tekortschietende beleid in kaart gebracht. Terecht wordt vervolgens gepleit voor een aanzienlijke aanscherping van het beleid, waarbij zeer ingrijpende maatregelen, zoals quotering van het jaarlijks toegestane aantal kilometers, niet onbesproken blijven. Toch komt ook hier de frictie tussen vervuiler-betaaltbeginsel en draagkrachtbeginsel weer om de hoek kijken. Zo wordt ten aanzien van de laagstbetaalden gesteld (p. 78) dat ze al relatief weinig reizen en hun mobiliteitsbehoeften nauwelijks verder kunnen inperken. Niet al-

B O E K E N

leen gaat zo'n constatering voorbij aan een eerdere bewering (p. 36) dat voor laagst-betaalden de mobiliteitskosten een relatief groot aandeel vormen van het besteedbaar inkomen maar bovendien wordt daarmee onvoldoende onderstreept dat onze mobiliteit *sowieso* zal moeten dalen. Bedacht moet worden dat zo'n 52 procent van onze autoriteiten te maken heeft met recreatie, winkelen en sport. Des te opmerkelijker is dat de schrijfster pas in de tweede fase van beleidsintensivering – vanaf 1994 – maatregelen tegen deze categorieën van mobiliteit wil nemen.

Dit dilemma – eerlijk delen van de mobiliteitsmogelijkheden, i.c. de milieugebruiksruimte – komt ook tot uitdrukking in de terughoudendheid ten aanzien van de toepassing van financiële instrumenten die immers vooral laagbetaalden in hun mobiliteit zullen remmen. Daarentegen wordt niet geschuwd om – bij onvoldoende beleidsresultaten – vanaf 1998 een quoteringsstelsel in te voeren.

Afval

Terwijl de schrijfster de voorkeur geeft aan instrumenten die de keuzevrijheid van de consument onaangetast laten, wordt toch al snel de normerende en regulerende overheid ten tonele gevoerd bij de oplossing van de milieuproblemen. Dat gebeurt in hoofdstuk twee maar ook in hoofdstuk drie waarin de afvalproblematiek wordt beschreven. Het afvalprobleem wordt helder uiteengezet al moet de lezer er op bedacht zijn dat de grootheden waarmee gewerkt wordt soms niet kloppen. (Bij glasafval wordt in miljoenen tonnen gerekend, terwijl dat dui-

zend-ton eenheden moeten zijn.) Gelet op het zeer grote aandeel van groente-, fruit- en tuinafval in het huishoudelijk afval (ruim 50 procent) had de kritiek op het huidige beleid nog scherper geformuleerd mogen worden. Verbranden van dit soort afval is ongeveer 'verbranden van water' en energetisch is dat niet echt verstandig. Gescheiden inzameling en composteren van dit afval is – zoals ook wordt gesteld – een veel zinvoller verwerking.

Terecht wordt bij het noemen van oplossingen nadrukkelijk prioriteit gegeven aan het afvalpreventiebeleid, waarvan de ontwikkeling van methoden voor integrale produktbeoordeling onderdeel uitmaakt. De schrijfster inventariseert een scala van grotere en kleinere maatregelen die behulpzaam kunnen zijn bij de vermindering van de afvalstroom. Ook hier kan worden geconstateerd dat het systeem van (regulerende) heffingen met enige terughoudendheid wordt behandeld, gelet op de eventuele negatieve inkomenseffecten. In mijn optiek moeten de opbrengsten van regulerende heffingen juist gebruikt worden om, bij voorbeeld via verlaging van loon- en inkomstenbelasting, compensatie te bieden. Langs deze weg wordt milieuschadelijk gedrag ontmoedigd, terwijl de wig tussen bruto- en netto-inkomen kleiner wordt. Het principe van regulerende heffingen is immers dat de opbrengst naar de heffingbetalers wordt teruggeploegd. In de wbs-notitie wordt voorgesteld om daarvoor door verhoging van het minimumloon compensatie te verschaffen. Overigens houdt de schrijfster – terecht – vast aan het systeem, waarin de milieuschade

tot uitdrukking komt in de prijs, waarbij die hogere prijs via voorlichting beargumenteerd dient te worden. Dit zou in de eerste fase de inzet van het afval-reductiebeleid moeten zijn. Daarna zou een meer direct overheidsingrijpen noodzakelijk kunnen zijn. Dit laatste wordt zeker gerechtvaardigd indien het gaat om apert milieuschadelijke stoffen waarvoor alternatieven beschikbaar zijn, bij voorbeeld cfk's.

De wbs-publicatie *Consument, milieu en mentaliteit* is alleszins het lezen waard. Op heldere wijze wordt een aantal milieuproblemen in kaart gebracht en worden de dilemma's waarmee consumenten op de markt worden geconfronteerd beschreven. De schrijfster aarzelt niet om sociaal-democratische dogma's ter discussie te stellen en durft de consument ook direct aan te spreken op individuele en collectieve verantwoordelijkheden. Terecht wordt signaleerd dat het beleid onvoldoende inspeelt op de doorzettende individuele onafhankelijkheid die gepaard gaat met een afnemend collectief verantwoordelijkheidsbesef. Zeker zo belangrijk is dat het fundamentele dilemma tussen draagkrachtbeginsel en vervuiler-betaalt-beginsel voortdurend aan de orde komt. Binnen de sociaal-democratie is een verdere discussie hierover hard nodig om tot een juiste aanpak van de milieuproblemen en van dit sociale dilemma te komen. Dit rapport levert daarvoor zeer bruikbare aanknopingspunten

A. J. M. VAN DEN BIGGELAAR
is directeur van de Stichting Natuur
en Milieu.

Herman Gorter 1891-1991

GORTER AAN TAFEL

de zee, de stormzee, zeeïg, siszée, grijszée, stormschuim, huilschuim, bruischzée,
heetzée, keelzée, hoogzée

(Uit: De dagen)

Hoezeer ik mijn hete hoofd ook pijnig,
mijn hand hangt klam boven het blad,-
wit. Homerus was blind, Balder is blind, ik
niet, ik zie, ik zoek, ik herinner mij

de metalen zee, ik adem, ik adem, de na-
middagen worden verbrand, de lucht
trilt, dit is: geest over de wateren; voorzie
haar van vlees, – daarvoor ontwricht
ik de taal, ik noem de wind wankelschrijdend,
straks breekt de eeuw, raakt zij ontvleesd,

blijf ik eindelijk van mij.

Ron Elshout

Ron Elshout debuteerde in 1986 met de dichtbundel *De wervels van je rug*. Sindsdien publiceert hij in verschillende tijdschriften (o.a. in *S&D!*) en maakte hij ook naam als essayist over Achterberg, Kopland, Stefan Hertmans en F.C. Terborgh. Hij baseert zich vaak op werk van schilders en andere dichters, lijft ze op bijzonder respectvolle wijze in en geeft er zijn eigen onverhoedse draai aan. Zo ook springt hij om met Gorter.

Rein Bloem

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



D66, gebakken lucht of Haagse bluf?

D66 bestaat deze maand vijftwintig jaar en is, na een paar keer in de kiezersgunst hoog gestegen en diep gevallen te zijn, definitief overeind gekrabbeld. Onder leiding van Van Mierlo heeft de partij zich op de derde plaats van de verkiezingsladder genesteld. D66 is een klein wonder van politieke taaiheid, want het is voor nieuwkomers in het Nederlandse politieke bestel bijzonder moeilijk meer dan tien zetels te veroveren en vast te houden. Tot dat wonder bleek de afgelopen vijftwintig jaar alleen D66 in staat. Dat is een felicitatie waard. Daar moet het, wat mij betreft, ook bij blijven. Ik ben niet van plan D66 meer eer te geven dan het verdient. Ik heb nooit veel vertrouwen in deze club gehad en dat oordeel is niet gewijzigd door het verbluffende succes dat D66 ten deel viel bij de Statenverkiezingen van maart 1991. Ik moet trouwens nog zien of dat succes blijvend is, want in het verleden hebben we gemerkt dat de aanhang van D66 even wisselvallig is als het weer in Nederland. Nu is het volgens Van Mierlo even zinloos je te verzetten tegen bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen als tegen het weer (NRC/*Handelsblad*, 5 juli 1991). Dus toch maar even wachten tot het weer voor D66 weer omslaat.

Hoewel mijn bijdrage aan *Hoofden & Zinnen* luchtig is getoonzet, is het mij bittere ernst. Ik verneem in PvdA-kringen – en niet van de eersten de besten – geluiden die mij grote zorgen baren. Er gaan stemmen op om naar een fusie met D66 te streven en er zijn er zelfs die de in de jaren zeventig

fataal gebleken idee van een progressieve volkspartij, thans samen te stellen uit PvdA, D66 en Groen Links, opnieuw bepleiten. Ik beschouw de gedachte om op deze manier de crisis op te lossen waarin de PvdA thans verkeert, als rampzalig. Groen Links is een samenraapsel van drie à vier restpartijen zonder een samenbindende politieke visie, wat leidt tot verlamme ruzies over vitale problemen van de binnenlandse en buitenlandse politiek. Het laatste wat de PvdA moet doen is deze ruzies binnen haar organisatie haken. Ze moet Groen Links letterlijk links laten liggen en consequent haar eigen koers volgen. Maar de verleiding van D66 is veel gevaarlijker dan die van Groen Links, en daarom ga ik nu D66 op de snijtafel van de politieke analyse leggen, ter waarschuwing en bemoediging.

Als er van de partijen die serieus op regeringsverantwoordelijkheid mikken er één is die mij nooit heeft aangesproken, dan is dat wel D66. Zijn vertegenwoordigers waren mij net even te glad en zijn politieke ideologie te vrijblijvend. Je kreeg er geen greep op. Gebakken lucht, vond ik.

Daar is ondertussen wel een klein beetje in veranderd. De politieke ideologie is geen gebakken lucht meer, maar Haagse bluf in de letterlijke zin: bluf die uit Den Haag komt. Ik zal zeggen waarom. Het beste wat ik kan doen is eerst wat stemmen van D66-ers te laten horen. Uit *Trouw* van zaterdag 27 april jl. de volgende:

'Wij zijn niet een anti-CDA-, maar wel een a-CDA-partij' (Bakker en Kohnstamm).

'Het is beter elke dag weer de werkelijkheid in ogenschouw te nemen, in plaats van ideologische uitgangspunten te laten bepalen

INHOUD

D66
CPSU
Van Kemenade

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

hoeveel werkelijkheid je mag zien.' (Kohnstamm). Hij voegt er aan toe dat hij niet in drie woorden duidelijk kan maken waar D66 voor staat. Volgens hem is het ontbreken van dit vermogen nu juist de kracht van D66: 'Voor elk debat sta ik met het zweet in mijn handen. Het is niet zo moeilijk om harde oppositie te voeren, met het schuim op de bek achter de microfoon te gaan staan en retteketet te roepen. Maar ik twijfel bij alles wat ik zeg. En ik denk dat de kiezer juist die houding van luisteren en discussiëren waardeert. Hij ziet liever dat je worstelt en bovenkomt dan dat je met oogkleppen op het debat ingaat en daar je voorspelbare riedel afsteekt.' (NB: ik verzijn dit niet en het is ook geen aan Van Kooten en De Bie ontleende karikatuur. Wie zijn ogen niet gelooft, leze mijn bron er op na.)

'Met het toverwoord 'ideologie' kom je er niet meer. Wij stelden al in 1966 vast dat het tijdperk van de ideologieën op zijn einde liep. Ideologieën leiden tot versterking van opvattingen. Politici zijn gedwongen oplossingen in dit soort lukrake bedenksels te passen. maar het dagelijks leven stoort zich daar niet aan.' (Van Mierlo.)

In NRC/Handelsblad van vrijdag 5 juli jl. gaf Van Mierlo een groot interview weg aan W. Woltz, die hem liet uitpraten en verzuimde kritische vragen te stellen. Hoe dan ook, in dat interview staan enkele markante uitspraken. Eerst een korte karakteristiek.

Nadat Van Mierlo heeft gezegd dat ideologieën hebben afgedaan, ontvouwt hij vervolgens de ideologie van het consequente individualisme, door hem voorgesteld als een onomkeerbaar

proces sedert Renaissance en Verlichting. Wie zich tegen dat proces verzet, verzet zich tegen het weer. Dat doen het CDA en de PvdA, zij het de PvdA in mindere mate dan het CDA. Maar de PvdA krijgt toch het volgende op haar brood: 'De sociaal-democraten willen een solidaire, collectief gerichte samenleving, want zij wisten hoe de mensen gelukkig moesten worden. Wij zien dat als verzet tegen het weer, want de burgers volgen hun eigen weg, wat je ook doet.' (Een karikatuur uiteraard; Hans was kennelijk even vergeten wat Thijs Wöltgens en anderen de laatste tijd aan politieke ideeën op tafel hebben gelegd.) Volgens Van Mierlo betekent dit dat de partijen discussieplatform en service-instituut moeten worden. 'Dan kun je als kiezer zeggen: ik kies je, want ik vertrouw je. Je bent eerlijk, je hebt hersens, je bent gevoelig.' En: 'Moeten we niet zeggen: we maken geen partijprogramma, wij maken een houding, wij spreken prioriteiten af?'

Het is verleidelijk nog meer te citeren, maar wegens de beperkte ruimte gaat dat niet. Het gebodene is voldoende om de volgende lijnen te ontwaren.

D66 is *a-confessioneel*. Inderdaad, het is de a-confessionele partij bij uitstek. Als geen andere partij heeft D66 geloof en levensbeschouwing uit de publieke sector verbannen en naar de privé-sector verwezen. Het is mij niet bekend of ooit iemand er vanuit een geloofsovertuiging voor gepleit heeft lid te worden van D66, zoals wel gebeurd is (door Banning en Buskes) voor aansluiting van christenen bij de PvdA. Ik zou ook niet weten hoe dat zou moeten. Je kunt als christen wel stemmen op D66, maar niet omdat je

christen bent. Ten aanzien van de PvdA kon en kan dat wel.

D66 is *a-ideologisch*. Beter: pretendeert dat te zijn, maar is het niet. D66 verdedigt de ideologie van een bepaald individualisme, namelijk dat individualisme dat helemaal gesneden is op de maat van goed gesitueerde tweeverdieners en alleen wonende, goed betaalde eenverdieners. Ik citeer Van Mierlo uit genoemd nummer van NRC/Handelsblad: 'Het minimumloon is nu te hoog, want het was gebaseerd op de gedachte dat elke man kostwinner is en tenminste een vrouw met twee kinderen moet kunnen onderhouden. Dat soort gezinnen zijn er niet veel meer.' O nee? En al die etnische minderheden dan met gezinnen van meer dan twee kinderen? Maar die komen in Van Mierlo's verhaal niet voor.

D66 is *individualistisch*. Dat klopt. Van Mierlo gaat uit van het individualistisch mensbeeld, dat overheerst in de ideologie van het burgerlijke Verlichtingsdenken. Ik citeer: 'Het eeuwenlange proces van de individualisering naderd het stadium waarin de technologie de burger in staat stelt zich voldoende weerbaar op te stellen.' Het individualisme dus van mensen die goed bij de tijd zijn en van alle technologische innovatie op de hoogte. Die de politiek slechts als middel nodig hebben om hun doel te bereiken. Dat betekent niet 'dat je alle solidariteit moet opgeven, maar wel dat je in een geïndividualiseerde maatschappij kiest voor een systeem dat daarin goed functioneert'. Individualisme dat goed functioneert in solidariteit? Wat moet ik mij daar bij voorstellen?

D66 is *opportunistisch*. Ik denk dat dat zijn meest wezenlijke levensstrek is. Precies om die reden

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

moeten partijen geen programma's meer bieden, maar 'als het ware een platform, waarop persoonlijkheden zich met hun ideeën, principes en emoties aan het publiek laten zien. Het karakter van partijen wordt dus bepaald door personen die vooraan staan en dat karakter kan dus *wisselen*.' Het opportunisme ten top.

Ik laat het hierbij, want de zaak is nu wel duidelijk. Het verhaal dat Van Mierlo houdt, klinkt aan de oppervlakte goed, maar bestaat bij nader toezien uit holle frasen. Het kan iemand overkomen dat hij een fraai verpakt geschenk krijgt aangeboden, dat bij het uitpakken niets blijkt voor te stellen. Zo ervaar ik Van Mierlo's verhalen. Je weet absoluut niet waar D66 voor staat. Enkele voorbeelden. In het interview in *NRC/Handelsblad* van 5 juli noemt Van Mierlo drie zaken die concreet moeten gebeuren: het minimumloon moet omlaag, het financieringsstekort ook en de arbeidsparticipatie moet worden opgevoerd. Dat eerste wordt al jaren door de werkgevers betoogd, en die andere twee zaken behoren tot de beleidsvoornemens van het zittende kabinet Lubbers-Kok. Er is niets origineels aan D66-politiek bij. Het enige originele is dat Van Mierlo deze drie ideeën verpakt in zijn individualiseringsideologie.

Dan die individualisering. Dat is een typisch liberaal thema, dat in de moderne politieke filosofie grote furore maakt. Van het hedendaagse liberalisme bestaan vele vormen, die alle of meer een individualistisch, of meer een communautair jasje dragen. Het individualistisch liberalisme kent twee vormen, die geconcentreerd zijn rond respectievelijk *zelfbepaling* (Hobbes) en (vrijwillige) *mo-*

rele zelfbeperking (Kant). De meeste politieke filosofen zijn het erover eens dat het hedendaagse liberalisme meer trekken van Kant heeft dan van Hobbes. (Althans in de ideologie. In de praktijk kon het wel eens net andersom wezen.) In ieder geval maakt filosofische analyse duidelijk dat in een samenleving consequente zelfbepaling onmogelijk is en dat vrijwillige zelfbeperking noodzakelijk is om aan alle individuen een gelijke politieke vrijheid te geven. De politieke filosofie van bijvoorbeeld John Rawls is helemaal op dat idee gebaseerd. Bij Van Mierlo merk ik niets van dit soort analyses. Hij spreekt de taal van de zelfbepaling en verwerft daarmee stellig de gunst van mensen die menen de mogelijkheid te hebben hun leven naar eigen wensen in te richten, meer dan enig ander. Kortom: D66 vertegenwoordigt de belangen van mensen die zich al geëmancipeerd achten of verwachten dat binnenkort te worden.

Er ontbreekt nog een element in genoemde D66-ideologie. Van Mierlo presenteert het aloude verhaal dat het individu tegenover de gemeenschap staat en zich losrukt van hem kwellende banden. Op deze manier heeft het burgerlijk individualisme zich inderdaad altijd gepresenteerd. Maar dat is ideologie, geen feitelijke stand van zaken. We weten dat geen individu los van de gemeenschap bestaat en dat pas de gemeenschap het mensen mogelijk maakt om mondig te zijn en hun eigen verantwoorde keuzes te doen. Maar dat is niet alles. De analyse gaat nog dieper. Zelfbepaling berust op een paradox.

We krijgen die paradox pas goed in het vizier als we zien dat zelfbepaling niet dat deel van ons

bewustzijn is dat zich aan sociale conditionering kan onttrekken, maar, omgekeerd, daardoor voor een groot deel is bepaald. We kunnen ons onttrekken aan de druk van anderen, maar heel vaak omdat die anderen dat van ons verwachten. *Herinnering* en *verwachting* spelen bij de vorming van ons besef van zelfbepaling een doorslaggevende rol. Om een voorbeeld te geven: Zodra een kind op school komt, van alles leert, in aanraking komt met andere mensen dan de eigen ouders, familie en vrienden, wordt het als het ware opgenomen in een (nieuw) vlechtwerk van herinneringen en verwachtingen. Het kind *herinnert* zich vanuit het leerproces wat het in een bepaalde situatie moet doen en ervaart *verwachtingen* die aan hem gesteld worden. Die herinneringen en verwachtingen heeft het niet zelf in de hand. Ze worden hem door zijn omgeving aangereikt. Maar dan niet als iets *buiten* hem, maar als iets van hem. Het vormt zijn geobjectiveerde, publieke 'ik', dat het niet zelf kan bepalen, maar dat voor hem bepaald wordt. En toch ervaart het deze kant van zijn persoonlijkheid als iets van hem zelf. Dat precies is de paradox.

Ten aanzien van het door D66 zo geprezen individualisme moeten we dus een dubbele onderscheiding maken. Allereerst die tussen mensen die al of niet over voldoende macht en inkomen beschikken om zich van anderen te onderscheiden in het vermogen om het eigen leven naar eigen wens in te richten. Wie niet de middelen heeft om een huis van drie ton te kopen, twee maal per jaar met vakantie te gaan, drie kranten te lezen en vijf periodieken, zich in het uitgaansleven te storten om een partner te vinden

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

die zich hetzelfde uitgavenniveau kan veroorloven, heeft maatschappelijk heel wat minder mogelijkheden tot zelfbepaling dan Van Mierlo's vrije individuen.

De tweede onderscheiding is er één die moet worden aangebracht binnen het zelfverstaan van het zelfbepalende individu. Hij heeft slechts beperkte mogelijkheden tot zelfbepaling. Veel van wat hij denkt dat uit eigen keuze voortvloeit is geconditioneerd door zijn omgeving. Wie dat niet ziet of niet wil zien, is pas echt ideologisch bevangen.

De moraal van dit verhaal? D66 kan voor de PvdA interessant zijn om in de toekomst mee te regeren, mits de uitslag van de verkiezingen dat toestaat, maar qua politieke visie heeft de PvdA bij D66 niets te zoeken. Ze moet haar eigen weg gaan. Over individualisering heeft Thijs Wöltgens een veel beter verhaal dan Van Mierlo. In het verhaal van Wöltgens zijn beide hier genoemde onderscheidingen geïntegreerd, in dat van Van Mierlo niet. Wöltgens ziet veel beter dan Van Mierlo dat nog maar weinig mensen in staat zijn tot de door Van Mierlo

gepropageerde zelfbepaling en vooral dat *iedereen* voor zijn zelfbepaling op anderen (in abstracte term: de maatschappij) is aangewezen. Dat is altijd het kernstuk van de sociaal-democratie geweest. Dat is het nog steeds, zoals er nog steeds arbeiders bestaan en vrouwen die op de arbeidsmarkt alleen maar de ondergeschikte en slecht betaalde baantjes kunnen vinden. Van Mierlo ziet ze niet, maar de PvdA mag ze niet over het hoofd zien. De sociaal-democratie heeft nog steeds toekomst.

GERRIT MANENSCHIJN



De staat verdrukt, de wet is logen

Als de besluiten die het Centraal Comité van de Communistische Partij van de Sovjet-Unie deze zomer heeft genomen metterdaad worden doorgevoerd, zal deze partij, die sedert het begin van de twintigste eeuw de politieke gebeurtenissen in Rusland en Europa en ten slotte ook de machtsverhoudingen in de wereld diepgaander heeft beïnvloed dan welke politieke formatie ook, nog dit najaar van het toneel verdwijnen.

Het begon allemaal in 1903, toen Lenin een scheuring teweeg bracht binnen de nog jonge Russische sociaal-democratie tussen zijn 'bolsjewiki' en de 'menschewiki' en de eerste 'partij van het nieuwe type' vormde, een centralistisch geleide, strak gedisciplineerde organisatie van beroepsrevolutionairen, die zich als leidinggevende 'voorhoede' in de strijd voor het socialisme beschouwde; ze bereidde zich niet

voor op een parlementaire democratie, maar op de verovering van een machtsmonopolie die 'de dictatuur van het proletariaat' heette te zijn.

De staatsgreep in Petersburg in 1917 en de stichting van de Sovjet-Unie en de Communistische Internationale, die er op volgde, werden gepresenteerd als revolutionair alternatief voor de parlementair-democratische weg waaraan sociaal-democraten de voorkeur gaven. Trotski wees dergelijke reformisten hun plaats op 'de mestvaalt van de geschiedenis'— het is waarschijnlijk de enige gedachtegang van deze aartsvader van de Oktober-revolutie die Stalin en zijn volgelingen gretig hebben overgenomen. De sociaal-democraten in West-Europa werden vanuit de diepste verachting, maar op afstand, bestreden als 'verraders', de Russische sociaal-democratie werd door de Sovjet-macht zonder scrupules geliquideerd.

Voor wie de historie niet helemaal kunnen of willen vergeten

moet het dan ook een dramatische ontknopung van de politieke conflicten in de beginnende Russische arbeidersbeweging aan het begin van deze eeuw zijn, dat de huidige leiders van de CPSU tijdens hun bijeenkomst in juli te kennen gaven de breuk met de 'menschewiki' in 1903 te 'betreuren', afstand te willen nemen van essentiële leninistische opvattingen en er uiteindelijk geen aantrekkelijker alternatief voor te hebben kunnen bedenken dan een poging voortaan toch maar als sociaal-democraten door het leven te gaan. Op het voor dit najaar aangekondigde congres gaat dus 'de partij van Lenin' zelf naar de mestvaalt.

De grondgedachte van het leninisme was dat de arbeidersklasse zonder de leiding van een met de kennis van het wetenschappelijk socialisme uitgeruste voorhoede-partij niet in staat zou zijn haar politieke en economische belangen te behartigen. Het minste dat men er nu van moet zeggen is, dat de CPSU heeft laten blijken daar

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

zelf nog minder van terecht te brengen. In de eerste decennia van haar bestaan riep zij op ongekende schaal revolutionaire verwachtingen en maatschappelijke wensdromen in het leven, ook in het buitenland, maar uiteindelijk kwamen er slechts de historische nachtmerries tot stand van een totalitaire staatsmacht en gemilitariseerde plan-economie, die de samenleving in diepe politieke, morele en economische crises hebben doen stranden. De ervaringen met het leninisme opgedaan bevestigen de fundamentele wijsheid die aan de democratie ten grondslag ligt: niemand behoort zich aan te matigen het laatste woord omtrent mens en maatschappij te kennen en zich op grond daarvan meer politieke macht en rechten toe te kunnen eigenen dan anderen.

Vanaf de jaren zestig, toen de crisis in het Sovjet-systeem zich onmiskenbaar begon af te tekenen, is de vraag die Andrej Amalrik, een van de eerste bekende dissidenten, opriep – *Haalt de Sovjet-Unie 1984?* – niet meer verstormd. Het antwoord is inmiddels bekend: Op het nippertje... Want slechts één jaar later trad Gorbatsjov aan als de nieuwe CPSU-leider, erkende het falen van het economisch systeem en trachtte de door zijn voorgangers al wel aangekondigde maar vanwege de politieke consequenties niet aangedurfde 'verbouwing' (perestrojka) door te zetten in een poging het land aansluiting bij de rest van de wereld en de eisen van de huidige generaties te doen krijgen.

De beginnende democratiseringen en daarmee gepaard gaande openheid werden meer als middel gezien om enige modernisering tot stand te kunnen bren-

gen dan als principiële doeleinden, maar zij leidden in feite al heel snel tot door de CPSU niet meer te beheersen spreiding van de macht naar staatsorganen en naar formaties buiten de partij.

In 1988 vonden binnen de partij de eerste serieuze publieke debatten sinds de jaren twintig plaats, twee jaar later kwamen zelfs daar voorstellen ter tafel om meer partijen toe te staan en een parlementaire rechtsstaat te vormen. Termen die deden denken aan de jaren waarin de CPSU zich als voorhoede beschouwde en zichzelf het wetenschappelijk inzicht in een onontkoombare loop der historie toedichtte, werden meer en meer gemedend – in april 1991 stemde men voor het eerst in met 'een dialoog' met andersdenkenden. Inmiddels zijn door de leiding ook voorstellen voor een nieuw partijprogramma gelanceerd, waarin het leninisme ontbreekt en het marxisme nog slechts een plaats naast andere 'humanistische concepties' is toebedacht. Zelfs de retorische maar totnu toe vanzelfsprekende keus voor het socialisme ontbreekt, er komen slechts 'socialistische oriëntaties' ter sprake. Tegen typeeringen als 'democratisch', 'humanistisch' en zelfs 'liberaal' blijkt men geen bezwaar meer te hebben; maar de hoogste eer die men zich in zijn huidige uitzichtloze situatie denkt toe te kunnen kennen blijkt de betiteling 'sociaal-democratisch' te worden.

Of dit op de kop zetten van alles wat ooit tot de theorie en de praktijk van de CPSU heeft behoord meer zal worden dan een berg papier vol propagandistische vingeroefeningen staat nog te bezien. Het ontwerp-programma lijkt door de CPSU-leiding niet te zijn aanvaard uit overtuiging maar bij

gebrek aan enig geloofwaardig alternatief idee. Ook op het congres lijkt de aandacht vooral te zullen uitgaan naar de vraag wie de nieuwe eigenaren zullen worden van het vele onroerend goed, de honderden kranten en uitgeverijen en alles dat de partij zich in de jaren van haar eigenmachtige bevoorrechtiging uit het socialistische gemeenschapsbezit heeft toegeëigend – het klassieke socialistische adagium 'eigendom is diefstal' zal men in deze situatie graag vergeten.

Mogelijk wordt getrouw aan het traditionele ceremonieel op het congres in het najaar ook nog éénmaal de *Internationale* aangeheven, *Makkers, ten laatste male...* en daarin nog één keer geprotesteerd, *de staat verdrukt, de wet is logen...* Maar aan welke andere staat zal men kunnen denken dan aan de éénpartijstaat waarin men zich totnu toe buitengewoon geprivilegieerd breed heeft kunnen maken, en aan de eigen leugens daaromtrent?

Niet alleen Oosteuropese communisten afficheren zich de laatste tijd in hun vernieuwingsdrang graag als sociaal-democraten, ook in christen-democratische en in liberale kring wordt als de sociaal-democratie in beeld komt al enige tijd, ongeacht verschillen van mening over praktische zaken, eerder aandacht gevestigd op de inmiddels overeenkomstige dan op nog altijd onderscheidende principiële doelstellingen. De socialisten zelf lijken hierdoor echter, zeker in ons land, allerminst te worden geïnspireerd tot sterker vertrouwen in eigen vermoegen als maatschappijvernieuwende beweging.

Er is uiteraard heel wat aan te merken op de rol die zij in West-

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

Europa in de loop van de twintigste eeuw hebben gespeeld – het wordt in eigen kring waarschijnlijk meer gevoeld dan elders. Misschien moet daarom eens wat minder over het hoofd worden gezien, dat de sociaal-democratie zich met haar beginselen en doelstellingen tot nu toe heeft moeten zien waar te maken onder wel bijzonder gecompliceerde omstandigheden.

Zo kreeg ze pas regeermacht toen in Duitsland de gevolgen van de nederlaag in de Eerste Wereldoorlog overwonnen dienden te worden, en dat, ook daarna en ook elders in West-Europa, altijd weer op grond van moeizaam tot stand komende compromissen en coalities met doorgaans even sterke parlementaire partners. Ze was amper ingespeeld op het daadwerkelijk regeren toen ze werd geconfronteerd met de diepste en langdurigste economische crisis die de kapitalistische wereld heeft geteisterd, met het ontstaan van ongekend totalitaire regimes in de twee grootste mogendheden in Europa, Duitsland en Rusland en hun expansieve neigingen, vervolgens met de Tweede Wereldoorlog en de gevolgen daarvan, met de ineenstorting van het kolonialisme, een angstaanjagende wedloop in kernbewape-

ning en andere verschijnselen van een koude oorlog die de internationale verhoudingen tot voor kort bepaalden. Het waren even zovele doorslaggevend gebeurtenissen waar zij qua programmatisch inzicht en politieke ervaring nauwelijks op was voorbereid.

Anders dan de ideologische nazaten van Lenin heeft ze zich er nooit toe laten verleiden het wapen van de kritiek te vervangen door de kritiek van het wapen, en evenmin de betrokkenheid van de medemensen bij de beschaving van de samenleving ondermijnd door in naam van het socialisme massamoorden en andere misdaden goed te praten. Bij alle noodgedwongen improviseren heeft zij haar morele beginselen en maatschappelijke doelstellingen als vrijheid en gelijkwaardigheid zelden losgelaten en haar keuzes steeds weer laten bepalen door wat de democratie vereiste en door wat het algemeen sociaal belang vergde: beteugeling van het te royale vrij spel van het te liberale *laissez faire, laissez aller*, en bestrijding van ongerechtvaardigde inkomensverschillen.

Wellicht is zij te zeer in beslag genomen door haar pogingen de huidige, soms nauwelijks goed te doorziene maatschappelijke problemen van milieubehoud, kwa-

lijke bureaucrativering en verschijnselen van verloedering van de sociale, democratische rechtsstaat, te definiëren om de ruggen na een terugblik op het verleden eens goed te rechten. In elk geval is er te weinig moed te bespeuren om consequent voor eigen inzicht en oordeel en eigen keuzen uit te komen en laat men zich klaarblijkelijk intimideren door het lawaai van wie in het verleden minder hebben gepresteerd en in het heden, als het erom gaat oplossingen te vinden die moreel wenselijk en politiek en financieel te realiseren zijn, evenmin veel te melden hebben.

De dissidente Poolse dichter Milosz bracht een toepasselijke politieke levenswijsheid onder woorden toen hij schreef: 'De geschiedenis is verraderlijk en dwingt ons onze eisen op de toekomst te richten – dus risico's te nemen.' Al was het alleen al vanwege het feit dat anderen het er misschien wel electoraal, maar politiek en intellectueel zeker niet beter van af hebben gebracht dan de sociaal-democratie en er nu eenmaal weinig grond is voor de verwachting dat ze het in de toekomst wel zullen kunnen.

GER VERRIPS
(1 augustus 1991)



Het rapport- Van Kemenade

Terecht opent de commissie-Van Kemenade haar rapport met de constatering dat zij zich, gegeven haar opdracht, niet kan bezighouden met datgene wat in de huidige omstandigheden eigenlijk het

belangrijkste is wat de partij te doen staat: programmatische vernieuwing. Organisatorische veranderingen zijn niet onbelangrijk, maar zij zullen geen effect sorteren, wanneer zij niet gedragen kunnen worden door nieuwe leidende beginselen, nu de oude gedachten hetzij gerealiseerd zijn, hetzij, door nieuw verworven in-

zicht, niet meer zo duidelijk richting geven als zij lang hebben gedaan. Het voorstel van de commissie om bij gelegenheid van de viering van het honderdjarig bestaan van de sociaal-democratie in Nederland een nieuw beginselprogramma vast te stellen, verdient dan ook alle steun – waarmee nog niet gezegd is dat zo'n nieuw be-

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

ginselprogramma ook werkelijk tot stand kan komen.

Want dit voorstel roept onmiddellijk de vraag op, wie dat programma zal opstellen en wat wij daarvan kunnen verwachten. Wie het rapport van de commissie-Van Kemenade aandachtig leest zal de richting van de antwoorden op deze vragen vinden. Het programma moet vooral ook geschreven worden door diegenen die de PvdA wel een warm hart toedragen, maar daarin nu geen belangrijke rol spelen, omdat zij het er om wat voor reden dan ook niet voor over hebben gehad om (veel) te investeren in de PvdA. De commissie pleit opnieuw voor 'open vensters', door ook en juist diegenen die veel in hun mars hebben, maar dat niet of weinig in PvdA-verband hebben laten zien, in veel sterkere mate te betrekken bij het ontwikkelen van het ideeëngoed van de partij. Dat is op zichzelf natuurlijk geen slechte gedachte, zomin als het een nieuwe is. Maar de gedachte wordt in een nieuw kader ontwikkeld: een kader waarin de Partij van de Arbeid een rol met geheel andere accenten wordt toegedicht dan die welke thans wordt vervuld: de Partij wordt veel minder vereniging met daarbij behorende verenigingsactiviteiten en veel meer producent van uitstekende volksvertegenwoordigers, die hun werk met nogal wat vrijheid uitvoeren op basis van door de partij steeds opnieuw ontwikkeld perspectief.

Daarmee kom ik bij de tweede vraag: wat moeten wij van een nieuw beginselprogramma verwachten? Het is opvallend dat de commissie daar weinig inhoudelijks over zegt, en voorzover zij er iets over zegt, doet het de vraag rijzen in hoeverre dat nu verschilt

van opvattingen van andere partijen. De analyses van de commissie wijzen niet op een *revival* van een beginselen-partij; integendeel, het beeld dat de commissie oproept, kan in tweeërlei opzicht gekarakteriseerd worden met de term: amerikanisering. Wij zagen al de partij, die een belangrijke functie vervult als leverancier van volksvertegenwoordigers. Verder schildert de commissie een politiek landschap met partijen die inhoudelijk niet vreselijk veel van elkaar verschillen, en over het algemeen niet veel verder komen dan programma's met op hoofdlijnen voorstellen voor de korte termijn: de een iets progressiever, de ander wat conservatiever, of, in de Europese situatie, wat confessioneler. 'Vooral wat uniek is voor de PvdA leent zich voor verandering', schrijft de commissie op p. 25.

Kortom, een partij van de Arbeid (Progressieve Volkspartij ligt in dat perspectief veel meer in de rede) die er qua beginselen en programma volstrekt anders zal uitzien dan de partij die wij de afgelopen eeuw gekend hebben en nog steeds kennen. En de vraag of wij dat een aanlokkelijke optie vinden, is helaas niet erg relevant: het uitvoerig beargumenteerde tweede deel van het rapport laat (veel sterker dan deel 1) klemmend zien dat er geen andere weg is.

Maar dat betekent nog niet dat zo'n perspectief ook aanlokkelijk is, en dat de voorstellen die de commissie op basis van haar analyses doet, ook zullen leiden tot de doelen die zij stelt: een moderne partij die (mede!) richting kan geven aan de samenleving, zich minder vereenzelvigd met de overheid, en goede politici de kans

geeft om aan die processen leiding te geven en heldere communicatie te onderhouden met de achterban, ook al wordt die achterban anders en ruimer gedefinieerd dan wij nu gewend zijn. Bij het punt van de communicatie rijzen twijfels.

Het Amerikaanse perspectief laat immers ook zien dat van een behoorlijke communicatie tussen politici en achterban geen sprake is. Wij mogen ons hier zorgen maken over een teruglopend percentage stemmers, onze aantallen liggen nog altijd ruimschoots boven de dertig à veertig procent die bij presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten worden gehaald. Of invoering van het referendum — één van de overigens weinige voorstellen van de commissie ter verbetering van de communicatie — dat probleem oplost, is maar de vraag; in de vskent men die vorm van volksraadpleging ook, en blijkbaar heeft dat niet, in ieder geval niet genoeg, geholpen.

En dan de selectie van volksvertegenwoordigers. Zoals bekend stelt de commissie voor om die weg te halen bij de gewestelijke vergadering, en toe te kennen aan het partijcongres, na voorbereiding door een onafhankelijke commissie, die veel meer dan nu tot taak krijgt talent actief op te sporen, en het van samenstelling geheel veranderde partijbestuur. Laten wij eerst vaststellen dat in deze opzet het congres in feite vrijwel niets te vertellen heeft: bij een behoorlijke voorbereiding zullen de voorstellen van commissie en partijbestuur het voor het overgrote deel halen. Dat is ook nu de praktijk bij alle kandidaatstellingen die wij kennen: de voorbereidende commissies en besturen beschikken hier dood-

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

eenvoudig over een enorme macht. En dat betekent in de eerste plaats dat de voorstellen van de commissie erop neerkomen dat de samenstelling van de Tweede-Kamer-, de Eerste-Kamer- en de Europese fractie zullen worden bepaald door een zeer beperkt clubje mensen – commissielid Rottenberg heeft daar terecht op gewezen in de rubriek 'De Natie' van John Jansen van Galen in *NRC/Handelsblad* van 13 juli 1991. Dat is een serieus probleem waarvoor oplossingen niet zo gemakkelijk te vinden zijn. Zo heeft de, door de commissie min of meer gesuggereerde D66 procedure, waarin door stemming onder alle leden over de lijst wordt beslist, het bezwaar dat de samenstelling van de fractie niet werkelijk kan worden afgewogen, al heeft het het voordeel dat een veel ruimere groep dan nu in de gelegenheid wordt gesteld haar oordeel over de kandidaten uit te spreken.

In de tweede plaats zie ik niet dat de centrale kandidaatstellingsprocedure met het oog op een betere communicatie tussen kiezers en gekozenen ook maar iets oplost. Integendeel: wat voor kwaads je ook van de decentrale kandidaatstelling mag zeggen – en ik schaar mij graag in dat koor –, het leidt er wel degelijk toe dat de gekozenen zich mede beschou-

wen als vertegenwoordigers van een bepaald deel van het land.

De commissie heeft daar wel enig oog voor, want zij bepleit decentrale kandidaatstelling zodra die gekoppeld kan worden aan een districtenstelsel en zo'n stelsel is op zichzelf goed voor de band tussen kiezers en gekozenen. Te weinig woorden wijdt de commissie aan de mogelijkheid van een gemengd stelsel, waarin een belangrijk deel van de kandidaten centraal, en een beperkt deel decentraal gerekruteerd kan worden. Zo'n stelsel komt aan de ene kant tegemoet aan het nu zwaar overtrokken regionale aspect, en aan de andere kant aan de terecht eis, dat de Kamerfracties, en vooral de Tweede Kamerfractie, een veel scherpere taakverdeling moeten krijgen, waarin ruimte voor meer is dan het achterna houden van de *issues* die zich dagelijks binnen 'de kaasstolp' van het Binnenhof aandienen, en er een *braintrust* kan ontstaan die zich kan gaan bezighouden met grotere *issues* en beleid op langere termijn. Ik deel van harte de opinies van de commissie dat het in zo'n opzet mogelijk wordt dat ook diegenen die nu geen zin in zo'n functie hebben, dan wel geïnteresseerd kunnen worden, en dat ook de inderdaad beperkte kring van goed ingevoerde gewestelijke bekenden aanzienlijk verruimd kan

worden (ik ben gewestelijk secretaris geweest in 1979-1980; ik constateer dat op dit moment van diegenen, die ik rond die tijd als lid van het dagelijks bestuur van een gewest heb leren kennen er nu zeker tien lid van de Tweede Kamer zijn). Dat zal de veelzijdigheid, de kwaliteit, de organisatie en daarmee de prestaties van de fracties bepaald ten goede komen.

Kortom, een rapport dat in zijn analyse niet leuk, maar wel overtuigend is, gevolgd door voorstellen die daar niet naadloos op aansluiten, maar voor een belangrijk deel het overwegen waard zijn. Dat die voorstellen niet allemaal naadloos aansluiten, komt omdat de commissie zich haar eigen gedachtengoed nog niet helemaal eigen gemaakt en volledig doordacht heeft; dat gold voor de volledige centralisering van de kandidaatstelling voor de Tweede (en Eerste) Kamer, het geldt bij voorbeeld ook voor het veel minder belangrijke voorstel om twaalfjarigen in staat te stellen lid te worden van de partij. Past zo'n voorstel (als het al een goed voorstel is) in een partij die veel minder vereniging is, en meer nadruk zal gaan leggen op programma's op hoofdlijnen en selectie van volksvertegenwoordigers?

M. J. COHEN





Politiek jongerenwerk verdient eerlijke beoordeling

Politieke partijen draaien op idealen, maar geld is toch ook wel erg makkelijk. De financiering van deze aardig gegroeide bedrijfjes is inmiddels zelfs een discussie op regeringsniveau waard gebleken. De commissie-Van den Berg gaat minister Dales adviseren over de vraag 'of, en zo ja, op welke wijze, in relatie tot de al bestaande vormen van ondersteuning van politieke partijen, nieuwe vormen van partij-ondersteuning gewenst zijn'.¹

Bart Tromp heeft nogal wat bedenkingen tegen overheidssubsidiëring van politieke partijen². Terecht legt hij een verband tussen deze discussie en de financiële problemen bij de politieke partijen. Die problemen worden vooral veroorzaakt door een teruglopend ledenaantal. Als de overheid de problemen zou wegnemen, neemt de overheid volgens Tromp ook de prikkel weg om het lidmaatschap van een politieke partij weer aantrekkelijk te maken. Commissievoorzitter Van den Berg ziet het verband wat minder cynisch. Hij ziet het financiële probleem vooral als een symptoom van de afnemende bereidheid tot een vaste verbintenis in de vorm van het lidmaatschap.³

De commissie zal zich naast deze ontwikkeling ook rekenenschap geven van de principiële aspecten die aan directe overheids-subsidiëring zijn verbonden. Nu krijgen alleen neveninstellingen, zoals de wetenschappelijke bureaus en de jongerenorganisaties, geld. Verder krijgen de politieke

partijen voor allerlei specifieke taken subsidies of voordeeltjes. Denk maar aan de radio- en tv-zendtijd. Directe subsidiëring is volgens commissie en minister niet zomaar 'een stapje meer', maar een belangrijke en principiële beslissing.⁴

Dat is ook logisch. Politieke partijen hebben in de praktijk een stevige greep op het staatsapparaat dat overweegt nu te subsidiëren. Een partijraad koopt geen F-16's, maar hij bepaalt wel of een kabinet er komt of niet. Hoewel neveninstellingen onmiskenbaar zijn verbonden aan politieke partijen, is hun doelstelling en structuur over het algemeen dusdanig, dat ze onafhankelijk van de moederpartij kunnen functioneren. De overheid subsidieert in neveninstellingen ook specifieke taken, die niet altijd een direct verband hebben met de rol die politieke partijen vervullen in het openbaar bestuur.

Overigens wordt de integere scheiding door Van den Berg, van indirecte en directe subsidiëring van politieke partijen, niet overal even correct gehanteerd. Zo staat de penningmeester van de PvdA dit jaar voor een ingrijpende bezuinigingsoperatie. Het ledental loopt zo drastisch terug, dat stevig snoeien op de begroting onvermijdelijk is geworden. Ook de neveninstellingen worden voor een bijdrage aangesproken. In de stukken voor de partijraad wordt bij voorbeeld de korting van de subsidie van de PvdA aan de Jonge Socialisten (JS) verantwoord geacht 'gezien de forse stijging van de overheidssubsidie' aan de JS.⁵ De subsidie die verkregen is voor een grotere JS, wordt onbekommerd omgebogen in een subsidie voor de PvdA.

✎ P E N O P P A P I E R ✎

Er is een wezenlijk verschil tussen subsidie voor de PvdA en die voor de verschillende neveninstellingen. In zijn rooftocht naar argumenten loopt Tromp in zijn stuk de huidige vormen van overheids-subsidie aan politieke instellingen even langs. 'De jongerenorganisaties van politieke partijen ontvangen rechtstreeks overheids-subsidie, en wel van een omvang die de eigen inkomsten uit contributie in verhouding verwaarloosbaar maakt. Wie de ontwikkeling van de Jonge Socialisten nagaat, kan moeilijk tot een andere slotsom komen dan dat deze enorme overheidssteun geen enkele positief effect heeft gehad, maar vermoedelijk wel een aantal zeer negatieve.'⁶ De lezer verwacht dan een toelichting, maar dat is te optimistisch. Wellicht dan dat de lezer behoort te weten dat de schrijver als gekend ingewijde hier vanuit ervaringsgezag kan oordelen? Misschien dicht Bart Tromp zich die rol toe. Ik ben al geruime tijd intensief betrokken bij het functioneren van de JS en in ieder geval heb ik nooit van zijn interesse kennis kunnen nemen. Dit betekent dat hij zeker de laatste zeven jaar de kans op een openbaar debat met de JS over hun activiteiten heeft genegeerd. Juist als wat Tromp meldt, waar is, zitten wij als JS erg verlegen om een heldere diagnose ter rechtvaardiging van zijn oordeel. We kunnen dan eventuele fouten in de organisatie die hij zo goed kent, wegnemen of uiteindelijk het ministerie van WVC melden op welke goede gronden wij verder afzien van de overheidssteun die hij zo afwijst.

Aan de hand van dit niet zo heel willekeurige voorbeeld van de politieke jongerenorganisaties zal ik aangeven dat overheids-subsidie

daar niet tot grote rampen heeft geleid. Maar voor de duidelijkheid zal ik ook aangeven dat dat helemaal niets zegt over de subsidiëring van politieke partijen.

De politieke jongerenorganisaties ontvangen sinds 1976 subsidie van het ministerie van WVC, voorheen CRM. Dit subsidieert politieke jongerenorganisaties als onderdeel van het jeugdbeleid. Daarmee wordt specifiek beleid bedoeld met betrekking tot de maatschappelijke positie van de jeugd en gericht op het scheppen van voorwaarden voor haar optimale ontplooiing⁷.

Bij die optimale ontplooiing hoort ook het ontwikkelen van een politiek bewustzijn. 'Aan dit beleid lag en ligt ten grondslag de gedachte dat het door middel van politieke vormingsactiviteiten betrokken raken bij en inzicht krijgen in de politiek in brede zin niet alleen gewenst wordt geacht vanuit onze parlementaire democratie, maar ook vanuit het gegeven dat jongeren gelegenheid wordt geboden zich te vormen tot burgers die in staat en bereid zijn mede vorm te geven aan de samenleving.'⁸ Een nogal agressieve vorm van burgerschapsvorming, die ook leidt tot een ander soort subsidiegrondslag dan bij veel organisaties van particulier initiatief. 'Is daar essentieel dat activiteiten en werkzaamheden vooral gericht zijn op de leden, bij de politieke jongerenorganisaties geldt juist, dat zij zich nadrukkelijk ook op andere jongeren zullen richten. Het is een ervaringsgegeven, dat de politieke bewustmaking van jongeren dóór jongeren een effectieve methode is. Vanuit de eigen organisatie kan dat het beste gestalte krijgen.'⁹

De politieke jongerenorganisaties hebben de afgelopen jaren geprobeerd te werken aan de politieke bewustwording van jongeren. In de eerste plaats door in de eigen organisaties via haar activiteiten vooral de nadruk te leggen op de politieke kennis en vaardigheden. In de tweede plaats door te proberen zoveel mogelijk mensen aan de organisatie te verbinden. In de derde plaats door met gezamenlijke activiteiten politieke te-gestellingen te verduidelijken en aan te geven hoe leuk en nuttig het kan zijn politiek actief te worden. Bij dat laatste moet ook M50 even worden genoemd, de organisatie waarin de politieke jongerenorganisaties gezamenlijk materiaal ontwikkelen om de politieke bewustwording via met name het onderwijs te stimuleren. Daarbij ontmoeten de politieke jongerenorganisaties natuurlijk verschillende vormen van tegenslag. De jongerenorganisaties merken het snel en hard als de moederpartij minder goed scoort onder jongeren. De mate waarin politiek 'in' is, wordt ook niet in de eerste plaats door de politieke jongerenorganisaties bepaald. Tegelijkertijd zijn leden van de organisaties zich niet altijd bewust van hun verantwoordelijkheid. Politieke jongerenorganisaties worden democratisch bestuurd en bij vlagen betekent dit dat het wervend karakter van de organisaties nadelig wordt beïnvloed door interne stammentwisten. Deze trekken over het algemeen wat minder nieuwe leden, en des te meer pers.

Maar in het algemeen zijn politieke jongerenorganisaties beduidend beter in staat jongeren bij politiek te betrekken dan de politieke partijen. De politieke jonge-

✎ P E N O P P A P I E R ✎

renorganisaties zijn daar ook speciaal op ingericht. Om continuïteit te verzekeren en om niet teveel leden te bederven met zaken als administratie, methodische adviezen en het behartigen van de belangen van de organisatie, is een bescheiden professionalisering noodzakelijk. Voor de werving van leden en de uitvoering van het leeuwedeel van de activiteiten draaien echter onverminderd de leden op.

Tegelijkertijd staat de financiële positie van jongeren het ons niet toe, alle kosten door te rekenen. Politieke jongerenorganisaties bereiken overwegend scholieren en studenten aan universiteit of instellingen voor beroeps- en onderwijs. Dat zijn geen mensen die veel geld hebben. Om de drempel naar politieke bewustwording niet onneembaar hoog te maken, worden de politieke jongerenorganisaties gesubsidieerd, opdat zij tegen een lage deelnameprijs activiteiten kunnen organiseren.

Dat politieke bewustwording van jongeren aparte aandacht verdient, hangt echter niet alleen met hun financiële positie samen. Hoewel in iedere leeftijdsgroep de politieke betrokkenheid verbetering behoeft, zijn het vooral de jongeren die als categorie allemaal nog wegwijs gemaakt moeten worden in de politiek en die zich ook inhoudelijk in die periode van hun leven ontwikkelen.

Politieke jongerenorganisaties zijn niet perfect. De ongenueerde veroordeling door Bart Tromp is echter te gortig. Politieke jongerenorganisaties hebben bestaansrecht en verkrijgen steun om heel andere redenen dan die zouden gelden voor steun aan politieke partijen. De effecten van die subsidie zijn heel wat minder onluisterend dan Tromp wil doen geloven en het voorbeeld van die subsidie als schrikbeeld voor subsidie aan politieke partijen is dan ook onbruikbaar. Maar zelfs al zouden de politieke jongerenorganisaties zwaar geleden

hebben onder de steun van vaderlijke staat, dan nog zou dat niets zeggen over de overheidssteun aan de politieke partijen.

Rest slechts de hoop dat, als de politieke partijen door overheids-subsidie uit de financiële zorgen worden gehaald, ze niet zo vaak meer zullen snoepen uit de geldpot van de neveninstellingen.

WALTER HOOGHIEMSTRA
Coördinator Jonge Socialisten

1. Instellingsbeschikking Commissie subsidiëring politieke partijen d.d. 6 september 1990, *Staatscourant*, 10 september 1990
2. *Socialisme en Democratie*, jrg. 48, nr. 5, 1991, pp. 204 e.v.
3. Rede van Van den Berg bij de installatie van de commissie, 6 september 1990, *Staatscourant*, 7 september 1990
4. Rede bij installatie.
5. Voorstel Begroting 1991-1992 van de PvdA, bij de stukken voor de Partijraad van 14 en 15 juni, 1991.
6. *Idem*, p. 207.
7. *Raamnota Jeugdbeleid 1980*.
8. Toelichting bij Tijdelijke regeling subsidiëring landelijke identiteitsorganisaties voor jeugd- en jongerenwerk en politieke jongerenorganisaties.
9. *Idem*.



Kiesstelsel

Onder het hoofdje 'vernieuwde politiek' richt Wöltgens (s&d, juni 1991) de aandacht op het kiesstelsel. In het Nederlandse systeem zou de verhouding tussen kiezers en gekozenen te indirect zijn: tientallen Kamerleden komen min of meer anoniem achter de brede rug van de bekende lijsttrekker het parlement binnen. De kiezersinvloed op de afzonderlijke vertegenwoordigers is daarmee te gering, de band is te los en het leven van de parlementariër te weinig risicovol. Als remedie

voert hij het Duitse kiesstelsel ten tonele, een gemengd systeem van districtenstelsel en evenredige vertegenwoordiging.

Zulke, naar het lijkt overzichtelijke, ideeën gaan snel een eigen leven leiden. Dit idee, door Wöltgens overigens ook ingebracht in de commissie-Deetman, nam eerder ook al een centrale plaats in in beschouwingen over een vernieuwde PvdA van Kok (NRC / *Handelsblad* 17 mei 1991) en Sint. (*Trouw* 11 april 1991)

Om onze conclusie voorop te stellen: het gaat hier om een idee

of ideeetje dat zo snel mogelijk vergeten moet worden. Ten eerste omdat volstrekt onzeker is, of het beoogde doel ermee bereikt kan worden. Ten tweede omdat dit idee alleen via een uiterst moeizame en langdurige parlementaire procedure gerealiseerd kan worden, een procedure die dan bovendien ook nog eens geknipt lijkt om via amendering iets geheel anders voort te brengen dan wie ook maar ooit voor ogen gestaan kan hebben. En ten derde omdat het ons principieel onjuist lijkt om de kiezer de mogelijkheid te bieden op twee verschillende partijen te

✎ P E N O P P A P I E R ✎

stemmen: kiezen moet wel kiezen blijven.

Ons eerste bezwaar ligt dus in de onzekerheid of het beoogde doel wordt bereikt. De vraag is dus of aan de lancering van dit idee enig onderzoek ten grondslag ligt, waaruit zou kunnen blijken, dat onder een districtenstelsel, gemittigeerd of niet, de betrokkenheid van kiezers groter is. Zo nee, dan moet zo'n onderzoek toch wel gedaan worden. Waarom zou je anders aan deze operatie beginnen? Tegelijkertijd zou overigens onderzocht moeten worden of een districtensysteem niet tot verwerpelijk cliëntelisme leidt.

Maar Wöltgens vindt het vooral van belang, dat parlementariërs niet meer 'achter de brede rug van de lijsttrekker' het parlement binnenkomen (bij Kok komt dit punt zelfs als het enige argument naar voren: terzijde zij vermeld dat Sint het Duitse systeem vooral van belang vindt om de macht van de 'gewestelijke baronnen' te breken. Hoe je via regionalisatie regionale macht wilt breken, dat blijft natuurlijk haar geheim). Wat Wöltgens hier bepleit is natuurlijk alleen mogelijk als je op beslissende wijze van het Duitse systeem afwijkt.

In Duitsland krijgt immers elke serieuze districts-kandidaat een comfortabele nevenplaats op de centrale lijst. Haal je het niet in je district, dan loop je nog altijd binnen via die lijst, achter de brede rug van de lijsttrekker dus.

Die combinatiemogelijkheid zou dus uitgesloten moeten worden: een kandidaat kandideert of in een district, of op een lijst. Wellicht maakt dit het systeem niet aantrekkelijker voor kandidaat-Kamerleden, maar dat was toch ongeveer wel de bedoeling. Blijft de combinatiemogelijkheid

gehandhaafd, dan is er alleen een 'kosmetisch' districtenstelsel, waarbij de landelijke lijst en de stemmen daarop uitgebracht in hoge mate bepalend zijn. Zowel het een als het ander is in Duitsland dan ook het geval.

Ons tweede bezwaar ligt in de uiterst moeizame en langdurige parlementaire behandeling die te voorzien valt. Natuurlijk: voor iets goeds moet je wat over hebben. Maar tijd en moeite kunnen wellicht beter ingezet worden. Hierboven wezen we er al op, dat zo'n procedure bovendien erg geschikt is om iets op te leveren dat niemand gewild heeft. Wie aan zulke bizarre mogelijkheden twijfelt, verwijzen wij naar een recent artikel van Elzinga over het kiesstelsel voor de Eerste Kamer (*Binnenlands Bestuur*, 21 juni 1991).

We noemen maar enkele stevige vragen die in de procedure naar voren zullen komen. Wie bepaalt, en hoe, de grenzen van de districten (een gegeven dat voorspelbaar bepaald kan zijn voor de uitslag). Dient er binnen de districten sprake te zijn van een relatieve of een absolute meerderheid? Relatieve meerderheden hebben iets fundamenteel oneerlijks, terwijl, via herstemmingen te bereiken, absolute meerderheden een geheel nieuw politiek handjeklapspeel in het leven zullen roepen. Kunnen of moeten districtsgrenzen tussentijds gewijzigd worden, en hoe dan? Is een districtsmandaat persoonsgebonden, en hoe moet het dan verder als die persoon opstapt? Of is het mandaat lijst-gebonden, en wordt de opstappende districtsvertegenwoordiger vanachter de brede rug van de lijsttrekker opgevolgd? Kan een groepering zich beperken tot deelname in één of meer dis-

tricten, of andersom alleen via een centrale lijst kiezers werven?

Een vraag van belang zal zijn, zo niet in de Tweede Kamer, dan zeker in de Eerste Kamer, of het systeem wel in overeenstemming is met de Grondwet (die immers in art. 53 lid 1 bepaalt, dat verkiezingen plaats vinden op de basis van evenredigheid, binnen door de wet te stellen grenzen). Worden die door de Grondwet gestelde grenzen in dit systeem niet ver overschreden?

Natuurlijk, zelfs eenmanspartijen kunnen onder een Nederlandse variant van het Duitse systeem (dus zonder hoge kiesdrempel) in het parlement doordringen. Alleen, die ene zetel is dan niet meer 1/150 waard, maar misschien 1/170. Dat is een forse aanslag op de evenredigheid. We noemen die 1/170 niet toevallig. We hebben namelijk de indruk, dat een verkiezingsuitslag als bij de laatste Statenverkiezingen tot circa 70 districtszetels voor het CDA zou leiden (bij hantering van relatieve meerderheden) en daarmee tot een Tweede Kamer van 170 leden. Dat het CDA vervolgens op zijn gemak een kleine en makke coalitiepartner zou kunnen uitzoeken, mag natuurlijk niet als bezwaar van het systeem worden aangemerkt. De volgende keer kan een andere partij die comfortabele positie verwerven.

Maar in de gedachtengang van Wöltgens zal zich dat overwicht van een bepaalde partij niet snel voordoen. Hij gaat er immers van uit, en dat vindt hij één van de positieve kanten van het systeem, dat partijen binnen de districten zullen gaan samenwerken. Onzes inziens wordt dit een dubbel spel handjeklap op nationale schaal. Als jij mij Tietjerksteradeel laat, dan zie ik af van Spekholzerheide.

✍ P E N O P P A P I E R ✍

Of: ik ben eigenlijk wel drie keer zo groot als jij, dus jij moet minstens drie districten ongemoeid laten, om er één van mij te krijgen. Met inhoudelijke samenwerking heeft dat natuurlijk niets te maken. Het is technische samenwerking, omdat en voorzover men de winst ruikt. Wie de geschiedenis van de lijstcombinatiemogelijkheid kent (waaraan bij de invoering soortgelijke gedachten als die van Wöltgens, ten grondslag lagen) die is voldoende ge-waarschuwd.

Ten slotte noemen wij als principieel bezwaar (voorzover de strijdigheid met de Grondwet dat al niet kan zijn) dat kiezers niet met een systeem geconfronteerd

behoren te worden, dat een dubbele, en dat betekent in dit geval: een halve, keus toelaat. Verkiezingen worden gehouden om te kiezen. Het resultaat moet zo eenduidig mogelijk zijn en wat men noemt 'werkbaar'. Toegegeven, voor dat laatste is de evenredige vertegenwoordiging niet het meest geschikte systeem. Maar daarvoor hebben wij in dit vanouds pluriforme land, naar wij menen met goede redenen, gekozen. Aan de 'werkbaarheid' is dus op goede gronden iets te kort gedaan. Maar met de eenduidigheid behoort dit, via invoering van het Duitse systeem, niet te gebeuren. Aan de kiezer behoren geen mogelijkheden tot vertroebeling

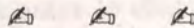
gegeven te worden.

Aan politieke partijen ook niet. Laten die zich bepalen tot de zaken waar het werkelijk om gaat. Daar hoort dit idee niet bij. Het dient dan ook snel vergeten te worden. En het verdient zeker geen centrale plaats in vernieuwingsappsels van de Partij van de Arbeid. Daarvoor blijft genoeg belangrijk materiaal over, dat overigens ook te vinden is in Wöltgens artikel.

A. VAN VELDHUIZEN

J. H. B. VAN DER MEER

Leden Eerste Kamer der Staten-
Generaal



W B S N I E U W S

Nieuwe wbs-publikaties

H.D. Tjeenk Willink e.a.,
*Bestuurlijke vernieuwing en de PvdA als
 bestuurderspartij*

De overheid vormt tegenwoordig onmiskenbaar zelf een maatschappelijk probleem. Beleid leidt maar zelden tot de gewenste, en maar al te vaak tot ongewenste resultaten. Als reactie daarop wordt nieuw en ander, meer en intensiever beleid gevoerd - maar het resultaat blijft hetzelfde. De toename van staatsbemoeyenis in de vorm van geld, regels en ambtenaren heeft een onstuitbare dynamiek gekregen.

Juist de PvdA wordt door het probleem dat de overheid vormt, diep getroffen. De PvdA is een bestuurderspartij en wil meer dan alleen op de winkel passen. Sociaal-democraten hebben daarbij lange tijd te grote verwachtingen van de staat gehad. Ze zien nu dat de staat op de complexiteit van de samenleving is stukgelopen en dat het primaat van de politiek in de vuurlinie is beland. Wat betekent dat voor bestuurlijke vernieuwing en wat betekent dat voor de PvdA als bestuurderspartij?

Dit thema stond vorig jaar centraal op een door de Wiardi Beckmann Stichting, in samenwerking met de Stichting Vormingswerk PvdA (svf), georganiseerde conferentie. Een aantal plenaire inleidingen is in deze bundel, in uitgewerkte en geactualiseerde vorm, bijeengebracht. H. Tjeenk Willink, voorzitter van de Eerste Kamer, wijdt een beschouwing aan poli-

tieke regie en de kwaliteit van de overheid. W. Derksen, hoogleraar bestuurskunde in Leiden, houdt een pleidooi voor een terugkeer van de amateur in de (lokale) politiek. En M. Oosting, de nationale ombudsman, onderzoekt welke kwaliteitseisen de burger aan de overheid mag stellen en hoezeer de uitvoering van beleid gevolgen heeft voor de legitimiteit van de overheid. In een slotbeschouwing vat wbs-medewerker Jan Nekkers een aantal inzichten die op de conferentie naar voren kwamen, samen in een pleidooi voor herziening van het sociaal-democratisch staatsbeeld. Nekkers voerde tevens de redactie van de bundel.

Deze publikatie, een gezamenlijke uitgave van de wbs en svf, kan besteld worden door storting van f 15,- op Postbank nr. 34 79 700, ten name van PvdA-brochures, Amsterdam, onder vermelding van het bestelnummer: 901.

W B S N I E U W S

H. Alders e.a., *Rood over Groen*

'Milieubeleid heeft, als het er op aankomt, prioriteit, ook boven traditionele sociaal-economische doelstellingen, maar zal in zijn consequenties voor de economie, voor het inkomen van de bevolking en voor de democratische rechtsstaat 'dragelijk' moeten blijven.

Op milieugebied manifesteren zich, met andere woorden, de noodzaak en de dilemma's van een beleid dat snelheid vereist, maar niet te hard mag gaan; dat 'kleine stappen' doet, zonder de richting die men dient te gaan, uit het oog te verliezen. Het vraagt

ook om een type politicus dat, juist om maatschappelijke tegenstellingen en conflicten op dit punt te overbruggen, voor een groot publiek de problemen die in het geding zijn weet te vertalen, en kiezers van de wenselijkheid of onvermijdelijkheid van soms pijnlijke oplossingen weet te overtuigen.'

Op 1 en 2 februari 1991 boog het congres van de PvdA zich over de milieuproblematiek. Dat gebeurde aan de hand van de WBS-nota *De ecologische kwestie*. In dit boekje zijn de nota en de inleidingen die op het congres zijn gehouden (door H. Alders, J. Pronk, W. Ver-

meend en H. Opschoor) integraal afgedrukt. Verder bevat het een verslag van de discussies op het congres en de tekst van een door het congres aanvaarde milieuresolutie. De redactie van deze bundel was in handen van WBS-medewerker Pieter van Driel, tevens mede-auteur van *De ecologische kwestie*.

Rood over groen, een gezamenlijke uitgave van PvdA en WBS, kan besteld worden door storting van f 27,50 (leden: f 22,50) op Postbank nr. 3479700 ten name van PvdA-brochures, Amsterdam, onder vermelding van het bestelnummer: 314.



Lang zijn de Nederlanders trots geweest op hun stelsel van sociale zekerheid. Het bood bescherming tegen alle sociale noden. De risico's van inkomstenverlies door werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, weduwschap, alle werden ze gedekt door een uitgebreid stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen. Verbaasde buitenlanders werd het Nederlandse stelsel ten voorbeeld voorgedragen.

De grondslagen werden na de oorlog door sociaal-democraten gelegd en onder met name christendemocratische ministers van Sociale Zaken is het stelsel verder uitgebouwd. Met de introductie van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet in 1976 werd aan het stelsel de laatste hand gelegd. Het proces van eenwording in Europa deed velen vrezen dat wij gedwongen zouden worden ons dure maar dierbare stelsel aan te passen aan de in veler ogen inferieure buitenlandse stelsels. Nee, het moest omgekeerd: in het nieuwe Europa zou Nederland de norm stellen.

Nog steeds zijn velen, in sociaal-democratische kring en daarbuiten, deze mening toegedaan. In de loop der jaren zijn echter steeds meer mensen gaan twijfelen. Zo worden sinds enkele jaren in departementale nota's de Nederlandse gegevens vergeleken met buitenlandse ervaringen op het vlak van sociale zekerheid en inkomensverdeling. En de excentrieke positie die Nederland in de meeste van die staatjes inneemt wordt niet meer gepresenteerd als een bewijs van eigen voortreffelijkheid maar als een bron van zorg.

Wat menig buitenlandse waarnemer en een enkele landgenoot al veel eerder hadden opgemerkt, is pas sinds enkele jaren merkbaar tot brede, spraakma-

Arbeidsongeschiktheid in Nederland



LEO AARTS EN
PHILIP DE JONG

*Werkzaam aan de Faculteit der
Rechtsgeleerdheid van de
Rijksuniversiteit Leiden*

kende, kringen doorgedrongen: het loopt hier uit de hand! Geen land ter wereld telt zoveel mensen met een invaliditeitsuitkering als Nederland. Ook het Nederlandse werkloosheidspercentage is relatief hoog. Binnen de Europese Gemeenschap is alleen in Spanje de feitelijke deelname aan het arbeidsproces van mannen en van vrouwen lager dan hier. Met uitzondering van de huisvrouwen en die enkele huisman hebben alle Nederlandse niet-actieven recht op een uitkering. De financiële last van deze betaalde inactiviteit blijkt zeer moeilijk beheersbaar en drukt op een afnemend aantal werkenden. Kennelijk zitten er elementen in ons verfijnde stelsel van sociale zekerheid die maken dat steeds meer burgers financieel afhankelijk worden van de collectiviteit. Het is hoog tijd deze elementen op te sporen en vervolgens te verwijderen of door systeemaanpassingen te corrigeren.

Sociale zekerheid is gebaseerd op solidariteit van de sterken met de zwakken. Sterk en zwak zijn relatieve begrippen. Extreem gesteld behoren alle Nederlanders behalve één, de sterkste, tot de zwakkeren. Solidariteit is daardoor ook een relatief begrip, waaraan elke samenleving op eigen wijze invulling geeft. Door de omvang van de betaalde inactiviteit en het grote beroep dat daarmee op de solidariteit van de werkenden wordt gedaan is Nederland in een uitzonderlijke positie terecht gekomen wat betreft de verdeling van rechten en plichten in het maatschappelijk verkeer.

Voor een deel is dat een uiting van de voorkeuren van de Nederlandse samenleving. Voor een ander deel echter is deze uitzonderingspositie een ongewenst gevolg van de inrichting en uitvoering van ons stelsel van sociale

zekerheid. Bij de praktische verdeling van rechten en plichten hebben wij de neiging ons te concentreren op de noden van de zwakkeren en de draagkracht van de sterkeren uit het oog te verliezen. Het gevolg hiervan is dat steeds meer mensen tijdelijk of permanent inactief zijn en steeds minder mensen voor zichzelf en voor de inactieven de kost verdienen.

Een open economie met vrij verkeer van goederen, arbeid en kapitaal stelt grenzen aan deze ontwikkeling. Nederland nadert het punt waarvoorbij ons verwijfende stelsel van sociale zekerheid aan zijn eigen succes ten gronde gaat. Voordat het zover komt, en volgens sommigen is het al te laat, dienen het stelsel en de wijze waarop het wordt uitgevoerd te worden aangepast.

Op dit moment richt de publieke discussie zich op de ziektewet en de wao. De ontsporingen beperken zich echter niet tot deze regelingen. *Au fond* doen zich dezelfde problemen voor bij de werkloosheidsregelingen en de Algemene Bijstandswet. Wel kunnen de arbeidsongeschiktheidsregelingen model staan voor de tekortkomingen van andere belangrijke voorzieningen.

Arbeidsongeschiktheid in Nederland

Het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (AO-uitkering) is sinds de invoering van de wao in 1967 gestaag toegenomen, van 49 uitkeringsontvangers per duizend leden van de beroepsbevolking in 1970, 126 in 1980 tot 139 in 1990. Het sterkst was de groei in de jaren zeventig. Daarbij vergeleken was de groei in het afgelopen decennium bescheiden (zie tabel). Zonder nadere maatregelen echter zou het aantal AO-uitkeringen als gevolg van de aanstaande vergrijzing verder groeien tot 180 uitkeringsontvangers per duizend leden van de beroepsbevolking in het jaar 2000, en 218 in de daaropvolgende jaren. Tegen die tijd zou het aantal AO-ontvangers de 1,5 miljoen passeren. Deze zomer is gebleken dat de politiek het niet zover wil laten komen.

Bijgaande tabel biedt een historisch overzicht van het beroep op de sociale arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in Nederland vergeleken met Zweden als prototype van het sociale paradijs, de Verenigde Staten, als voorbeeld van een rijk land met minimale sociale zekerheid, en tenslotte met de voormalige Bondsrepubliek Duitsland (voor de hereniging), on-

Ontvangers van een AO-uitkering per duizend leden van de bevolkingsgroep 1970-1989

Totale bevolking	1970	1975	1980	verandering jaren '70	1985	1989 ^a	verandering jaren '80
<i>15-64 jaar</i>							
Nederland	49	77	126	+ 77	130	139	+ 13
Verenigde Staten	27	42	41	+ 14	41	43	+ 2
Zweden	49	67	68	+ 19	74	78	+ 10
BRDuitsland	51	54	59	+ 8	72	55	- 4
<i>15-44 jaar</i>							
Nederland	14	28	49	+ 35	50	53	+ 4
Verenigde Staten	11	17	16	+ 5	20	3	+ 7
Zweden	18	20	19	+ 1	20	21	+ 2
BRDuitsland	7	6	7	+ 0	8	5	- 2
<i>45-59 jaar</i>							
Nederland	102	164	269	167	279	317	+ 48
Verenigde Staten	33	68	83	+ 50	71	72	- 11
Zweden	66	95	99	+ 33	108	116	+ 17
BRDuitsland	75	64	84	+ 9	103	75	- 9
<i>60-64 jaar</i>							
Nederland	274	410	989	+ 715	1249	1932	+ 943
Verenigde Staten	154	265	285	+ 131	254	250	- 35
Zweden	229	382	382	+ 153	512	577	+ 195
BRDuitsland	419	688	1348	+ 929	1291	1109	- 239
<i>Werkloosheidspercentages</i>							
Nederland	1,0	5,2	6,0	+ 5,0	10,6	8,3	+ 2,3
Verenigde Staten	4,8	8,3	7,0	+ 2,2	7,1	5,2	- 1,8
Zweden	1,5	1,6	2,0	+ 0,5	2,8	1,4	- 0,6
BRDuitsland	0,6	3,6	2,9	+ 2,3	7,2	5,6	+ 2,7

^a De Nederlandse cijfers hebben betrekking op 1990.

ze belangrijkste handelspartner die de degelijke Europese standaard vertegenwoordigt.

Begin jaren zeventig lijkt er nog niets aan de hand. Arbeidsongeschiktheid en werkloosheid zijn bij ons net zo hoog als in de rest van Europa. In de v's zijn er minder arbeidsongeschikten maar daar is de werkloosheid flink hoger. In de loop van de jaren zeventig neemt het aantal arbeidsongeschikten in alle landen toe. Overal is de toename in de oudste leeftijdsklasse het grootst. Men maakt in die periode de A O-regelingen gemakkelijker toegankelijk voor vooral oudere werknemers die in de recessie na de eerste oliecrisis werkloos dreigen te worden. Tevens komen zo arbeidsplaatsen vrij voor de geboortegolf-generatie en voor vrouwen die in steeds groter getale de arbeidsmarkt betreden.

De onderliggende trend mag dezelfde zijn, het niveau en de samenstelling van de Nederlandse arbeidsongeschiktheid is uitzonderlijk. Was in 1970 de arbeidsongeschiktheid even hoog als in Zweden en Duitsland en bijna het dubbele van de Verenigde Staten, eind jaren tachtig zijn er in Nederland 139 A O-uitkeringen per 1000 leden van de beroepsbevolking; het drievoudige van de Verenigde Staten, 2,5 maal zoveel als in Duitsland en het dubbele van het Zweedse aantal. Typerend voor de Nederlandse situatie is de ontwikkeling in de jongste leeftijdsklassen: begin jaren zeventig ligt het aantal A O-uitkeringen per 1000 leden van de beroepsbevolking in de leeftijdsklasse 15 tot 45 jaar in alle beschouwde landen nog betrekkelijk laag, variërend van 7 per 1000 in Duitsland tot 18 per 1000 in Zweden. Tien jaar later, in 1980, blijkt alleen het Nederlandse niveau gegroeid en wel tot 49 per 1000. Deze groei zet door in de jaren tachtig. Bij aanvang van de jaren negentig is het relatieve aantal A O-uitkeringen onder 15 tot 45-jarigen ruim tweemaal zo hoog als in de Verenigde Staten en Zweden en maar liefst tien maal zo hoog als in Duitsland. Soortgelijke verschillen blijken zich voor te doen onder de beroepsbevolking van middelbare leeftijd (45 tot 60 jaar). Het relatieve aantal Nederlandse A O-uitkeringen in deze leeftijdsklasse is bijna driemaal zo hoog als dat in Zweden en ruim viermaal zo hoog als de niveaus in de Verenigde Staten en Duitsland. In de oudste leeftijdsklasse, 60 tot 65 jaar, zijn er in Nederland twee arbeidsongeschikten voor elke werkende. Ook in Duitsland, met één arbeidsongeschikte voor elk lid van de beroepsbevolking, ligt het niveau hoog.

Twee misverstanden

Waarom zijn er in Nederland zo veel meer arbeidsongeschikten dan in het buitenland? Twee veelgehoorde antwoorden op deze vraag berusten op hard-

nekkige misverstanden die we eerst uit de weg willen ruimen.

Het eerste antwoord luidt: 'Dat de Nederlandse aantallen arbeidsongeschikten zeer hoog zijn is niet zo'n groot probleem, want het is vooral een kwestie van naamgeving.' Met andere woorden: het buitenland heeft weliswaar minder arbeidsongeschikten, maar daar zitten degenen die niet meer mee mogen doen in de werkloosheidsregelingen of ze hebben een v u t-uitkering.

Wie de werkloosheidspercentages in de tabel bekijken ziet onmiddellijk dat althans het eerste deel van deze redenering niet opgaat. Arbeidsongeschiktheid en werkloosheid zijn moeilijk te scheiden fenomenen. Hoe strikt men arbeidsongeschiktheid ook definieert arbeidsmarktfactoren zullen altijd van invloed zijn op het aantal A O-uitkeringen. Tot op zekere hoogte zijn werkloosheids- en A O-regelingen inderdaad elkaars substituten, maar het is geen lood om oud ijzer. Immers in Nederland is niet alleen het arbeidsongeschiktheidscijfer hoog maar ook het werkloosheidspercentage. Op basis van de gepresenteerde gegevens kan worden becijferd dat 'overheveling' van arbeidsongeschikten naar de w w het werkloosheidspercentage dramatisch zou verhogen.

Stel dat Nederland het Duitse niveau van arbeidsongeschiktheid zou hebben, dus 55 A O-uitkeringen per 1000 leden van de beroepsbevolking in plaats van 139, en wij zouden de 'overgeheveld' arbeidsongeschikten toevoegen aan de populatie werklozen, dan zou de officiële Nederlandse werkloosheid oplopen tot ruim vijftien procent: driemaal zo hoog als in de voormalige bondsrepubliek en drie procentpunten hoger dan het werkloosheidscijfer van Oost-Duitsland na de hereniging.

Ook het tweede deel van de redenering, waarin wordt gewezen op het feit dat in het buitenland werknemers niet arbeidsongeschikt worden verklaard maar een v u t-uitkering krijgen, gaat slechts gedeeltelijk op. In de eerste plaats zijn v u t-regelingen beperkt tot de oudste leeftijdsklasse, terwijl de verschillen met het buitenland zich juist voordoen bij jongeren en mensen van middelbare leeftijd. Maar bovendien maken ook in Nederland zeer veel 60-plussers gebruik van de v u t, met als gevolg dat de arbeidsparticipatie in deze oudste groep tot de laagste ter wereld behoort.

Een tweede misverstand betreft het verband tussen de omvang van de arbeidsgeschiktheid en het niveau van de arbeidsproductiviteit. Sommigen zijn van oordeel dat het hoge Nederlandse arbeidsgeschiktheidsniveau niet zozeer een financieel probleem is, als wel een kwestie van verdeling van arbeid. Tegenover het grote A O-volume staat een

hoge arbeidsproductiviteit, die ervoor zorgt dat de A O-uitgaven betaalbaar blijven. Twee opmerkingen over deze gedachtengang.

De arbeidsproductiviteit, gemeten als het nationaal inkomen per arbeidsjaar, is in Nederland inderdaad ongeveer vijf procent hoger dan het gemiddelde in de zes oorspronkelijke EG-landen, maar bijna twintig procent lager dan in de Verenigde Staten, waar zowel de arbeidsongeschiktheid als de werkloosheid op een lager niveau liggen. Daarbij komt dat, zoals de WRR-econoom Van Paridon onlangs aantoonde¹, de Nederlandse voorsprong op het Europese buitenland na 1980 veel kleiner is geworden, terwijl de voorsprong op het vlak van de arbeidsongeschiktheid is blijven toenemen.

Belangrijk voor de betaalbaarheid van onze arbeidsongeschiktheidsregelingen is overigens niet de produktiviteit per arbeidsjaar maar de produktie, en het daarmee gegenereerde inkomen, per hoofd van de bevolking. Dit laatste cijfer geeft een indicatie van de gemiddelde welvaart in een land. Welnu het inkomen per hoofd van de bevolking ligt in Nederland negen procent lager dan in Duitsland en dertien procent lager dan in Zweden. Ten opzichte van de Verenigde Staten is het inkomen per hoofd zelfs 33 procent lager. Dit suggereert dat de betaalde inactiviteit van de Nederlandse arbeidsongeschikten bij lange na niet wordt gecompenseerd door extra hoge opbrengsten van degenen die nog wel aan het werk zijn.

De tweede opmerking betreft het causale verband tussen arbeidsproductiviteit en arbeidsongeschiktheid. In Nederland, zo wordt beweerd, is arbeid geworden tot een vorm van topsport: wie niet aan de hoog gestelde limieten kan voldoen wordt via de WAO afgevoerd. Deze observatie snijdt hout. De WAO werd en wordt nog steeds gebruikt als een afvloeiing wanneer zich problemen voordoen tussen arbeidsorganisatie en werknemer. Soms zijn deze problemen van puur medische, soms ook van puur bedrijfseconomische aard, meestal echter is het een combinatie van beide. Veel mensen met een A O-uitkering betekent hoge premies en dus hoge arbeidskosten. Stijgende arbeidskosten leiden tot verhoging van produktiviteitseisen, met als gevolg dat de werknemers wier produktie niet opweegt tegen de verhoogde arbeidskosten op hun beurt in de WAO dreigen te verdwijnen. Daarmee begint een volgende ronde in de spiraal van elkaar opdrijvende arbeidskosten en arbeidsongeschiktheid. Het is deze spiraal, meer dan een buitensporige arbeidsbe-

lasting die de Nederlanders in zo grote getale in de A O-regelingen heeft doen belanden.

Het bijzondere van Nederland

Wij keren terug tot de kernvraag: waarom komt arbeidsongeschiktheid in Nederland zoveel meer voor dan in het buitenland?

Niets wijst erop dat Nederlandse werknemers behept zijn met een slechtere gezondheid dan hun buitenlandse collega's. Wordt de Nederlandse werknemer dan zwaarder belast dan zijn of haar buitenlandse collega? Het is niet onmogelijk, zij het dat de feitelijke arbeidstijd van de Nederlandse werknemer door het grote aantal vakantie-, A TV-, en ziekte-dagen internationaal gezien vrij kort is. Bovendien is het niet erg waarschijnlijk dat het werk van een Nederlandse onderwijzer of bouwvakker zoveel zwaarder is dan dat van hun Duitse collega's, dat daarmee de enorme verschillen in A O-risico's zouden kunnen worden verklaard.

Een plausibeler verklaring lijkt te worden geboden door de internationale verschillen in regelgeving. De Nederlandse regels wijken af van de buitenlandse op één of meer van de volgende vier hoofdpunten:

1. Wij hanteren relatief hoge uitkeringspercentages.
2. Wij onderscheiden een reeks van arbeidsongeschiktheidsklassen en hanteren een lage drempel: iedereen die meer dan vijftien procent arbeidsongeschikt is, komt in aanmerking voor een (partiële) arbeidsongeschiktheidsuitkering.
3. In Nederland zijn de uitkeringsrechten niet afhankelijk van leeftijd of duur van het arbeidsverleden: iedere werknemer is er vanaf de eerste werkdag volledig verzekerd.
4. Wij maken geen onderscheid naar de oorzaak van de arbeidsongeschiktheid, zodat ook voor mensen die door oorzaken buiten de beroepssfeer gehandicapt raken, de hoge uitkering en de lage toelatingsdrempel geldt. Globaal genomen zijn de Nederlandse A O-uitkeringen iets lager dan de buitenlandse bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van arbeidsongevallen en beroepsziekten en zijn zij iets hoger bij arbeidsongeschiktheid veroorzaakt door andere ziekten of gebreken.

Het spreekt vanzelf dat het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen stijgt als de kring van verzekerden toeneemt. Dat is een reden waarom bijvoorbeeld in Duitsland, waar zelfstandigen niet onder de sociale verzekering tegen de gevolgen van arbeids-

1. In *Economisch Statistische Berichten*, 14 augustus 1991.

ongeschiktheid vallen, het relatieve aantal A O-uitkeringen lager is dan hier. Ook het lage minimumpercentage arbeidsongeschiktheid dat recht geeft op een (partiële) A O-uitkering bij niet-beroepsgebonden arbeidsongeschiktheid moet logischerwijs leiden tot een hoger aantal (partiële) A O-uitkeringsgerechtigden.

Vooraf voor jongere werknemers wier arbeidsongeschiktheid niet het gevolg is van een arbeidsongeval of een beroepsziekte liggen de uitkeringen in Nederland hoger dan in het buitenland. Hierdoor is de uitkering gemiddeld hoger en bieden die hoge uitkeringen een relatief aantrekkelijk alternatief voor werk.

De gesignaleerde verschillen in vormgeving van de A O-regelingen kunnen voor een deel de verschillen in de omvang van de A O-populatie verklaren. Aanpassing van onze regels in de richting van bijvoorbeeld het Duitse stelsel door, zoals het kabinet wil, de hoogte van de uitkeringen leeftijdsafhankelijk te maken, zal dan ook een zekere inkrimping van de populatie arbeidsongeschikten tot gevolg hebben. Maar het is hoogst onwaarschijnlijk dat een dergelijke aanpassing ons in de buurt van de Duitse cijfers zal brengen. Regelgeving is namelijk slechts één aspect. De interpretatie en de wijze van uitvoering zijn ons inziens zeker zo belangrijk. En vooral op dit punt verkeert Nederland in een excentrieke positie: ons is geen land bekend waar zowel de uitvoering als het toezicht daarop in handen is van particuliere belangenorganisaties.

Doelstelling, interpretatie en uitvoering

De Nederlandse A O-regelingen dienen twee doelen: verzekering tegen loonderving ten gevolge van langdurige arbeidsongeschiktheid en herstel van arbeidscapaciteit door gehandicapte werknemers te revalideren en bij te scholen en /of door hun arbeidsplaatsen aan te passen aan de verminderde functionele vermogens. In algemene zin wijkt deze doelstelling niet af van die in Duitsland of Zweden. Onder meer met het oog op de reïntegratiedoelstelling is de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) opgeleid met expertise en instrumenten om de uitgevallende werknemer aan passende arbeid te helpen.

Het lage niveau van het minimumpercentage arbeidsongeschiktheid en het fijne onderscheid in zeven A O-klassen reflecteert de wens van de wetgever om zo nauwkeurig mogelijk de door arbeidsongeschiktheid gederfde inkomsten te compenseren, ook in het geval van een relatief klein loonverlies. Wat mensen in hun passend werk nog wel zouden kunnen verdienen, heet de theoretische verdien capaciteit. De reïntegratie-inspanningen dienen te zijn ge-

richt op het te gelde maken van deze verdien capaciteit.

Al spoedig na invoering van de WAO in 1967 doemden er problemen op bij de bepaling van theoretische verdien capaciteit. Was het niet zo dat mensen met een aanzienlijke theoretische verdien capaciteit, voor wie geen arbeidsplaats kon worden gevonden, feitelijk een veel lagere of zelfs verwaarloosbare verdien capaciteit hadden? En zo ja, zou dan deze feitelijke verdien capaciteit niet de grondslag dienen te zijn bij de bepaling van het loonverlies ten gevolge van arbeidsongeschiktheid?

De uitvoeringswereld bestuurd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers waren het snel eens over het antwoord: de wet diende ruim te worden geïnterpreteerd. Zij, of liever hun respectievelijke achterbannen, hadden er alle belang bij. Dat bleek al snel. De eerste werknemers die onder de opgerechte interpretatie van de wet gebruik mochten maken, waren de oudere mijnwerkers die na de sluiting van de Staatsmijnen op straat dreigden te komen. Het bleek voor alle partijen een redelijke oplossing. Ook de werkgever kon zo op een betrekkelijk elegante en vooral goedkope manier zijn personeelsbestand inkrimpen.

Goed voorbeeld deed volgen. Er kwamen zoveel nieuwe arbeidsongeschikten dat de GMD niet meer in staat was voor al deze mensen een schatting te maken van hun theoretische verdien capaciteit. En waarom zou hij ook, nu in bijna alle gevallen min of meer automatisch de feitelijke verdien capaciteit op nul werd gesteld. Expliciete keuringen werden dus veelal overbodig en reïntegratiepogingen bij voorbaat zinloos.

Zo ontstond al in de vroege jaren zeventig een compromis tussen werkgevers en werknemers over een ruime interpretatie en een soepele uitvoering van de wet. Dit compromis beoogde niet werknemers met functionele beperkingen zo snel mogelijk aan passende arbeid te helpen, maar minder productieve werknemers zo soepel mogelijk uit het arbeidsproces te doen verdwijnen. De werkgever kon kosteloos zijn personeelsbestand saneren en de bonden konden overtolligen een goede uitkering garanderen en tegelijkertijd plaats maken voor de jongeren en de vrouwen die in grote getale de arbeidsmarkt betraden.

De lage toelatingsdrempel kwam nu goed van pas. Bij veel oudere werknemers bleek het niet al te moeilijk een klein verlies van arbeids capaciteit aan nemelijk te maken en daarmee het recht op een volledige uitkering. Als regel werd een volledige uitkering verstrekt tenzij de GMD kon aantonen dat de werkloosheid van een partiële arbeidsongeschikte niet te wijten was aan de handicap.

Al in 1973 gaf de Centrale Raad van Beroep, het hoogste rechtscollege waar het sociale zekerheidskwesties betreft, te kennen dat deze genereuze wetsinterpretatie onrechtmatig was. Voortaan zou de feitelijke verdien capaciteit niet meer dan twee klassen lager mogen liggen dan de theoretische verdien capaciteit. Ondanks deze duidelijke uitspraak bleven de bestuurders van de uitvoeringsorganen (werkgevers en werknemers) bij hun te ruime interpretatie van wet. En het toezichthoudende orgaan, de Sociale Verzekeringsraad, bestaande uit werkgevers, werknemers en kroonleden, zag machteloos toe.

In 1979 bereikte het AO-risico een historisch hoogtepunt; in dat jaar kwamen gemiddeld 23 van elke 1000 verzekerde werknemers in de WAO terecht. Omdat de AO-kosten bleven stijgen en zelfs de hoogste rechter geen invloed op de uitvoeringspraktijk bleek te hebben, besloot de regering stapsgewijs de WAO-uitkeringen te verlagen, met als gevolg dat de modale WAO-er tussen 1980 en 1985 niet minder dan 25 procent van zijn koopkracht verloor.

Opmerkelijk genoeg daalde toen ook het AO-risico van gemiddeld 23 WAO-toetreders per 1000 verzekerden naar gemiddeld 14 per 1000. Let wel, deze spectaculaire daling naar een niveau van vóór 1970, kwam tot stand zonder de WAO-regelgeving te veranderen. Deze daling deed zich in alle leeftijdsklassen voor en kan dus niet als een VUT-effect worden afgedaan. Deze ontwikkeling illustreert hoe het beroep op de AO-regelingen afhangt van de hoogte van de uitkeringen.

In 1987 trad de stelselherziening in werking. De bedoeling was bij AO-gevallen de werkloosheids- en de medische componenten expliciet te scheiden: niet werkende, partiële arbeidsongeschikten dienden een gemengde uitkering te krijgen: een WAO-uitkering overeenkomstig het theoretische verlies aan verdien capaciteit en een WW-uitkering voor zover de resterende verdien capaciteit niet te gelde gemaakt kon worden. De aanvankelijke verwachting was dat de maatregelen zouden leiden tot een reductie van het AO-volume met vijftig procent. Nu, bijna vijf jaar na dato, blijkt het effect in de praktijk niet groter te zijn dan zo'n tien procent. Een genereuze uitvoering van de regels is na 1987 wel iets moeilijker geworden maar wordt, vooral waar het oudere werknemers betreft, nog volop gepraktiseerd. Terwijl korting op de WAO-uitkering tot een drastische daling van het WAO-risico leidde, blijkt een op papier ingrijpende stelselwijziging slechts marginale gevolgen te hebben gehad.

Een andere aanwijzing voor het feit dat het in Nederland niet zozeer aankomt op regelgeving en jurisprudentie als wel op de eigenwijze interpretatie daarvan door de autonome uitvoeringsorganen, wordt gevonden in de manier waarop gevolg wordt gegeven aan de tweede doelstelling van de sociale arbeidsongeschiktheidsverzekering: de bevordering van de terugkeer in het arbeidsproces. Krachtens de AAW worden uit het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds voorzieningen gefinancierd gericht op het herstel of behoud van arbeidscapaciteit en aanpassing van woon- en leefomstandigheden. In 1990 is in totaal 840 miljoen gulden aan dergelijke voorzieningen uitgegeven. Nog geen twee procent van dat bedrag is besteed aan voorzieningen tot behoud of herstel van arbeidscapaciteit. Een duidelijker illustratie van de verwaarlozing van de reïntegratie-doelstelling is nauwelijks denkbaar.

Beleidsalternatieven

De enorme verschillen tussen Nederland en andere Europese landen is naar onze overtuiging veel meer het gevolg van de manier waarop met de regels wordt omgesprongen dan van verschillen in de regelgeving op zich. In landen als Zweden en Duitsland worden de regels gehanteerd om werknemers met functionele beperkingen aan het werk te houden, in Nederland worden de qua strekking vergelijkbare regels, tegen de bedoeling van rechter en wetgever in, gebruikt om verminderd productieve werknemers aan een vervroegd pensioen te helpen. De Nederlandse regels en vooral de invulling en interpretatie die de uitvoeringsorganen daaraan hebben gegeven, hebben de speelruimte gecreëerd waarbinnen werkgevers en werknemers hun eigenbelang kunnen laten prevaleren boven het collectieve belang. Bij gebrek aan een strikte toepassing van heldere maatstaven is WAO-toetreding in sterke mate de uitkomst van afwegingen gemaakt door individuele werknemers en hun werkgevers. Vandaar dat verlaging van de uitkering een veel groter volume-effect sorteert dan aanpassing van de regels. De uitvoering is immers zo goed als regel-resistent geworden.

Met name voor werknemers boven de 45 jaar vertoont de WAO sterke gelijkenis met een voorziening voor vervroegde uitreding, waarbij de toekenning van uitkeringsrechten niet geschiedt op basis van objectieve criteria zoals bij de VUT, maar vooral afhangt van de wens het arbeidsproces te verlaten, de bereidheid van de werkgever daaraan mee te werken, en de particuliere opvattingen van de arts en de arbeidsdeskundige die uiteindelijk over toe-

kenning beslissen. De toewijzing van uitkeringen is daardoor in hoge mate arbitrair geworden. Het maatschappelijk draagvlak van het stelsel wordt daarom niet alleen bedreigd door de financiële lasten, maar ook door de arbitraire wijze waarop die groeiende lasten tot stand komen.

Er zijn twee manieren om het bovenmatige beroep op de A O-regelingen te beperken: Wij leggen ons neer bij de gegroeide uitvoeringspraktijk, laten dus de speelruimte intact en trachten de uitkomst van het spel te beïnvloeden door WAO-toetreding voor beide partijen minder aantrekkelijk te maken. Lage uitkeringen zullen er dan voor zorgen dat alleen de mensen die echt niet anders kunnen een beroep zullen doen op de WAO en hoge boetes zullen de werkgever stimuleren voor passende arbeid te zorgen. Deze aanpak is aantrekkelijk omdat zij eenvoudig is uit te voeren en ertoe leidt dat alleen de ernstig arbeidsongeschikten een beroep zullen doen op de regeling. De algemene verlaging van de uitkeringen levert bovendien direct geld op. Het evidente nadeel van deze maatregel is natuurlijk dat een adequate collectieve dekking van het arbeidsongeschiktheidsrisico wordt prijsgegeven.

In de alternatieve aanpak wordt de speelruimte van werkgevers en werknemers beperkt door de introductie van heldere arbeidsongeschiktheidscriteria en het afdwingen van een zorgvuldige toepassing daarvan. De objectivering van de arbeidsongeschiktheidscriteria zal ongetwijfeld ten koste gaan van een verlies aan theoretische zuiverheid. In onze opvatting echter verdient heldere, toepasbare criteria de voorkeur boven standaarden die weliswaar minder grof maar praktisch weinig bruikbaar zijn. Het afdwingen van een zorgvuldige toepassing van deze vereenvoudigde criteria zal niet gemakkelijk zijn, omdat het een aantasting betekent van de autonomie van de besturen van de uitvoeringsorganen waar nu de vakbonden en de vertegenwoordigers van werkgevers de dienst uitmaken.

Voor alle duidelijkheid: ook wij beoordelen intensivering van de verzuimbegeleiding, verbetering van de kwaliteit van de arbeid, uitbreiding van de bedrijfsgezondheidsdiensten, etc., positief. Wij achten het echter niet waarschijnlijk dat deze maatregelen zullen leiden tot een grote daling van de

arbeidsongeschiktheid, vooral niet onder oudere werknemers, eenvoudigweg omdat daar niet de kern ligt van het Nederlandse probleem van arbeidsongeschiktheid.

Tenslotte

Doordat de overheid geen greep heeft op de uitvoering van de sociale zekerheid, zijn rechten en plichten, en de wijze waarop deze worden verdeeld over de burgers, uit balans geraakt. Als plichten niet afdwingbaar zijn, dan zullen onvermijdelijk de rechten worden aangetast. De eerste ingrepen hebben al medio jaren tachtig plaatsgevonden in de vorm van verlaging van de uitkeringen bij ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. En deze zomer heeft de regering besloten de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor veel werknemers opnieuw te verlagen. Het kabinet heeft dus gekozen voor het eerste alternatief: het tracht WAO-toetreding voor werknemers en werkgevers minder aantrekkelijk te maken. Dit tot grote woede van de vakbonden. Bij alle ontsteltenis over de kabinetsplannen lijken de vakbonden te vergeten dat zij zelf als bestuurders van de uitvoeringsorganisaties verantwoordelijkheid dragen voor het uit de hand lopen van het beroep op de A O-regelingen.

In hoeverre het kabinet bereid is ook de uitvoering onder controle te brengen, moet op dit moment worden afgewacht. De uitvoeringscultuur is in het verleden weerbarstig gebleken en het kabinet wil de haalbaarheid van haar doelstelling, stabilisatie van het A O-volume op korte termijn, niet afhankelijk maken van een onzekere 'cultuur-omslag' in de uitvoeringspraktijk. Het kabinet heeft op dit moment eigenlijk geen andere keus. En als die 'cultuur-omslag' uitblijft, is er ook op langere termijn geen alternatief. Voor sociaal-democraten ligt hier een grote verantwoordelijkheid. Zij mogen zich niet laten verleiden tot een positie van louter verdediging tegen de 'afbraak' door anderen. Integendeel, zij dienen het voortouw te nemen bij de sanering. Eén ding is zeker: als de overheid er niet in slaagt de uitvoeringspraktijk van de sociale zekerheid in overeenstemming te brengen met het collectieve belang, dan zal een stelsel overblijven waarin de solidariteit tot een minimum beperkt is, of wij willen of niet.

'Publieke Gerechtigheid': staatsleer voor een verdwenen staat

Hoewel er formeel nog geen sprake is van een Europese politieke gemeenschap, zijn er toch aanwijzingen te over dat de Europese integratie terecht is gekomen in een 'omslagfase'. Tot voor kort was de Europese Economische Gemeenschap een organisatie die specifieke en aantrekkelijk nauw omschreven terreinen van beleid

aan nationale staten ontrok, waaronder de landbouw, de traditionele basisindustrie en de grondslagen van het mededingingsrecht. Gestimuleerd door de totstandbrenging van de interne markt en meer in het algemeen door de Europese Akte is de EG begonnen met een meer totale economische, sociale en politieke integratie. Deze is bezig de handelsvrijheid van de lidstaten aanzienlijk te beperken. De consequenties daarvan zijn niet alleen te traceren als het gaat om monetaire kwesties, maar ook op het terrein van wetenschap en technologie, het sociale zekerheidsbestel en de inkomenspolitiek. Algemene loon- en prijsmaatregelen hebben hun tijd gehad, maar ook een dirigistisch beleid op het terrein van de media die, naar de maatstaven van het EG-verdrag zoals geïnterpreteerd door de Europese Ministerraad, worden gezien als verhandelbare goederen. Niet alleen verordeningen en richtlijnen uit Brussel, maar ook uitspraken van het Europese Hof in Luxemburg interveniëren steeds sterker en over een steeds breder terrein in de nationale politiek en rechtsorde.¹

Ten dele gaat het hier om een vorm van verdediging van Europa's economische vermogen en welvaart tegen mondiale economische ontwikkelingen waarin kapitaal zich sneller verplaatst dan goederen doen; waarin naast Europa en de Verenigde Staten nieuwe economische mogelijkheden als Japan zijn gegroeid, die de Europese staten politiek bijeen drijven en onvermijdelijk aan soevereiniteit doen verliezen.²

Internationalisering komt echter niet alleen 'van bovenaf' maar ook 'van onderop'. Het aantal onder-

nemingen met ruime internationale vertakkingen en reikwijdte (dankzij fusie en uitbreiding) is zeer snel toegenomen. Dat geldt lang niet meer alleen voor de klassieke 'multinationale' industriële ondernemingen, maar ook voor bankwezen en dienstverlening. De niet-gouvernementele onderneming – een van de 'maatschappelijke verbanden'

waarin het CDA zo is geïnteresseerd in zijn opvattingen over staatsrechtorganisatie – is bezig ruimschoots in schaal, omvang en reikwijdte de staatsorganisatie voorbij te streven en zichzelf meer of minder onvatbaar te maken voor regulering en coördinatie door politieke organen van de nationale staat.

Van twee kanten derhalve wordt het aggregatievermogen van nationale staten aangetast en zulks over een breed terrein van activiteiten – niet alleen de zuiver economisch-politieke – die tot voor kort werden gezien als object van coördinerende staatsbemoeienis. Hoever die aantasting reikt en in welk tempo zij zich voltrekt, is nog een kwestie van taxatie met veel politieke onzekerheden. Dat dit aantastingsproces voortschrijdt, en zich niet beperkt tot het zuiver materiële, staat vast, nog daargelaten dat een aantal oude en nieuwe problemen een internationale schaal hebben verkregen, zoals de massale migratie, de ecologische kwestie en zelfs zoiets als georganiseerde criminaliteit.

Daar staat een democratisch politiek en sociaal bestel tegenover met een (nog) zuiver nationaal karakter: in de realiteit maar ook in het denken van politieke stromingen. Het bewustzijn van diepgaande verandering van maatschappelijke verhoudingen – en vooral: machtsverhoudingen – is er wel, maar het is niet geïntegreerd in het politieke denken en in het parlementaire handelen.³ Iedere natie beschouwt in de praktijk haar hoofdstad nog als 'het' politieke centrum: dat geldt niet alleen voor parlementariërs en politieke partijen, het geldt ook voor veel (belangen)organisaties en burgers. Dat 'Den

J. T. H. J. VAN DEN BERG

*Hoogleraar Nederlandse politiek en
parlementaire geschiedenis te Leiden en
lid van de redactieraad van S&D*

Haag' slechts 'een' politiek centrum is in een ingewikkeld netwerk van centra in en buiten ons land, is een besef dat wel groeit maar waaruit nog weinig stelselmatig consequenties worden getrokken. Tot nu toe overheersen – zover valt te zien – twee niet erg vruchtbare reacties: de vlucht naar voren in wat wel 'euroforie' wordt genoemd en de provinciale verlamming.

De doctrine van de vlucht naar voren (ook bekend in eigen sociaal-democratische kring⁴) is geneigd de eigen beleidsvrijheid met grote spoed in te leveren bij de Europese Gemeenschap. Natuurlijk ontbreekt het haar aan democratische legitimiteit, maar dat kan worden opgelost door van de Europese Commissie een 'echte' regering te maken en van het Europese Parlement een 'echte' volksvertegenwoordiging. Dat beide instituties democratische versterking behoeven, zal in Nederland zelden worden betwist. Probleem is alleen, dat institutionele versterking zonder politieke steun en legitimatie betrekkelijk 'leeg' blijft. Voorts ziet het er, gelet op de tegenstand in grote Europese staten maar ook in sommige kleine landen⁵, niet naar uit dat het spoedig van federalisering komt.

Versterking van welke regering of welk parlement dan ook vooronderstelt politieke bewegingen wier aspiraties over nationale grenzen heen door de bevolking worden gedeeld en die in staat zijn om politiek programma en leiderschap Europees te organiseren.⁶ Zover is het nog lang niet en dus is de uitwijking naar Europa als een federale eenheid voorlopig weinig meer dan een vlucht naar voren. De eerste stap daarheen – rechtstreekse verkiezingen voor het Eu-

ropese Parlement – zijn gebleken een deel van die vlucht te zijn.⁷

De belangrijkste politieke controlemogelijkheid – hoe gebrekkig ook – loopt via nationale parlementen, maar zal daar dan ook veel systematischer dan tot nu toe moeten worden uitgebouwd. 'Euroforie' is daarbij een slechte leidvrouw, evenals overigens enghartig chauvinisme en krampachtig vasthouden aan eigen souvereiniteit. Nationale parlementariërs zullen nog geruime tijd moeten worstelen met het asynchrone karakter van de europeanisering: moeilijk genoeg, als men groepen akkerbouwers met trekkers en al de deur naar de Tweede Kamer ziet blokkeren.⁸

De andere, even onvruchtbare, reactie is die van de provinciale verlamming, een paradoxale combinatie van chauvinistische zelfgenoegzaamheid en borreltafelpraat over Nederland als een Duitse 'deelstaat'. Als het over de munt gaat, wordt met lichte rancune verwezen naar de *Deutsche Bundesbank* en overigens doen wij net alsof wij het nog steeds in eigen huis voor het zeggen hebben. Met de bijbehorende pijnlijke verrassingen gaan wij om, zo goed en zo kwaad als het gaat. Eén dier verrassingen – sociaal-democraten sinds 1989 maar al te bekend – is de voortdurende ervaring wel veel te kunnen beloven maar weinig in staat zijn te presteren.⁹

Nu gaat het hier om vraagstukken, verschijnselen en bijbehorende politieke schattingen die niet slechts de PvdA bezighouden, noch zelfs de Europese sociaal-democratie in het algemeen. Zij vormen evenzeer een fundamentele politieke uitdaging voor de christen-democratie. Die beschouwt zich-

1. Een recent overzicht van de Europese ontwikkeling biedt: P. van de Meerse, *Van Jalta tot Malta, politieke geschiedenis van Europa*, Utrecht: Spectrum, 1990.

2. Een fraaie beschrijving van de economische machtsverhoudingen levert: Helmut Schmidt, *Menschen und Mächte*, Berlin: Siedler Verlag, 1987, pp. 188-201, 316-329, 423-462; Idem, *Menschen und Mächte II, die Deutschen und ihre Nachbarn*, Berlin: Siedler-Verlag 1990, pp. 197-240.

3. De paradox van gewijzigde politieke machtsverhoudingen is dat de omvang van verkiezingsprogramma's zich in omgekeerde evenredigheid ontwikkelt aan het besturende vermogen van de staatsorganen. CDA, VVD en PvdA doen daarin, ondanks voornemens tot het tegendeel, niet voor elkaar onder.

4. Vergelijk daartoe het slothoofdstuk van het PvdA-rapport van de Commissie-Pronk, *Schuivende Panelen*,

Amsterdam: PvdA, 1987 en de niet malse kritiek daarop van S. Rozemond, 'Schuivende Panelen en Europa', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 45, nr. 1, 1988, pp. 18-19. Sceptischer over Europa is het rapport: Wiardi Beckman Stichting, *De toekomst van het democratische-socialisme in Europa*, Amsterdam: Anne Vondeling Stichting, 1988, pp. 155-159.

5. De roemruchte rede van Margaret Thatcher te Brugge in 1989 was slechts een betoog, doorgevoerd in *extremis*, maar op zichzelf niet uitzonderlijk. Britten, Fransen, maar ook Denen voelen weinig of niets voor een snelle institutionele versterking van Commissie en Parlement.

6. Vergelijk het pleidooi voor intensieve samenwerking van Europese socialisten en sociaal-democraten in: Commissie-Kok, *Bewogen Beweging*, Amsterdam: PvdA, 1988, pp. 81-86.

7. Vergelijk de uitzonderlijk lage opkomst van de kiezers bij de Europese Parlementsverkiezingen sedert 1979, niet alleen in Nederland. Kiezers zien er het beslissende karakter niet van, ook al omdat tussen de grote Nederlandse partijen in campagne-tijd de hartroerende consensus overheerst.

8. Gedoeld wordt op de blokkade-acties, onder meer bij het Ministerie van Landbouw en het gebouw van de Tweede Kamer, in het voorjaar van 1990 en gericht tegen de beslissing van de Europese Ministerraad tot verlaging van graanprijzen. Dal was al de tweede keer: in 1974 waren vergelijkbare acties te zien geweest.

9. Het probleem van beloften versus prestaties wordt pregnant geformuleerd in de Den Uyl-lezing van Klaus van Dohnanyi, *Europe - the global market and politics under pressure*, Amsterdam: PvdA, 1990

zelf – niet ten onrechte – als de architecte van de Europese supranationaliteit en de bijbehorende Gemeenschappen sinds 1952.¹⁰ De EEG vond zij aanvankelijk zelfs maar een slap aftreksel van wat met de EGKS was begonnen en snel zou moeten leiden tot een volledige gemeenschap, te beginnen met de Europese Defensie Gemeenschap, die echter in 1954 in de kraamkamer overleed.

Sinds de EG media als handelswaar is gaan definiëren, is ons hoogst eigen CDA hard wakker geschrokken: het dreigde immers een troetelkind (intussen wel behept met slechte manieren) aan de ouderlijke macht te zien onttrokken door een Brusselse voogd. Dat heeft Nederlandse christen-democraten bepaald aan het denken gezet over verdiensten en gevaren van de supranationaliteit en over de kwade kanten van marktintegratie. Hoe het echter ook zij: aan de Europese gezindheid en oriëntatie van Nederlandse christen-democraten (inclusief de ooit nog aarzelende protestanten) is geen twijfel mogelijk. Of dat ook geldt voor het besef van de eerder genoemde 'omslag' alsmede voor de niet-gouvernementele internationalisering, daaraan is twijfel mogelijk.

Immers, wat is precies de diepere zin voor de lange termijn van alle energie, gestoken in een nieuwe *staatsleer*, die is wat zij zegt te zijn: een doctrine over taak en plaats van de nationale overheid als centraal orgaan van leiding en coördinatie? Wat is daarvan de zin, indien die leer wordt geformuleerd in een fase van de geschiedenis waarin de staat bezig is die plek te verliezen? Dat is de hoofdvraag die ik mij aldoor heb gesteld gedurende de lezing van het rapport *Publieke Gerechtigheid*¹¹, uitgebracht door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en geschreven door zijn medewerker Ab Klink, tevens secretaris van de begeleidende commissie van deskundigen.

Natuurlijk: het besef van veranderde internationale verhoudingen – in het bijzonder de Europese – is ontegenzeggelijk in het rapport aanwezig en de fase van kritiekloos Europees federalisme is, blijkens het rapport, ruimschoots overwonnen. Het is echter kenmerkend dat Europa pas in het slothoofdstuk, als probleem en als oplossing, ter sprake komt; dat is, met permissie, negen hoofdstukken te laat.

Het wordt nog heel wat problematischer als men ziet, dat de (nieuwe) christen-democratische staatsleer zich oriënteert op beginselen als subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Beide gaan op enigerlei wijze (hoe: dat zullen wij nog zien) uit van de leiding van de staat, vooral ook van een verschil in schaal waarbij de staat het alomvattende geheel is en de maatschappelijke organisaties en instellingen het kleinere geheel vormen. Daaraan houden ook de 'gefuseerde' beginselen van staatsorganisatie in *Publieke Gerechtigheid* vast. Het probleem is echter, dat wij in toenemende mate worden geconfronteerd met heel andere schaalverhoudingen waarin 'deel' en 'geheel' zoal niet op hun kop zijn gezet, dan toch ten dele van plaats zijn gewisseld. Daarbij passen geen termen meer als 'subsidiariteit' en 'gespreide verantwoordelijkheid', pasmunt in het CDA-rapport.

Nu gaat het er in mijn beschouwing niet om auteur en commissie deze gebreken aan te wrijven, daarmee 'stiekem' pogend de indruk te wekken dat de Nederlandse christen-democratie bij andere stromingen achter loopt. Als sociaal-democraat ben je geneigd te zeggen: was het maar waar. Probleem is in zekere zin, dat de christen-democratie, in weerwil van haar na-oorlogse Europese federalisme, dat ze met de sociaal-democratie deelde, niet voorop loopt.

De fusie van christelijke beginselen, in het bijzonder die van rechtsorganisatie, was noodzakelijk als vervolg op de fusie van de drie confessionele partijen. Niettemin, de lezer van *Publieke Gerechtigheid* krijgt het gevoel te maken te hebben met een respectabel ideologisch eenwordingsproject, dat ook bepaald uitstijgt boven het *zero-sum* niveau, maar dat op het moment van voltooiing niet veel zin meer heeft. Helemaal billijk is zo'n gevoel niet en het kan ook niet het enige oordeel ('mooi, maar achterhaald') opleveren. Voor breder oordeelsvorming is dus eerst een overzicht van inhoud en aanpak van het rapport nodig.

Fusie van ordeningsbeginselen

Publieke Gerechtigheid is tegelijk een samenvatting en systematisering van een reeks rapporten uit het wetenschappelijk bureau van het CDA.¹² Het is wel-

10. Vgl. *De betekenis van de christen-democratische politieke overtuiging voor de komende tien jaar in Europese context*, Houten: Bohn-Stafleu-Van Loghum, 1991, passim.

11. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke Gerechtigheid*, een

christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving, Houten: Bohn-Stafleu-Van Loghum, 1990.

12. Zover heeft de fusie van christelijke partijen en hun beginselen nog niet gereikt, dat aan het instituut een naam kan worden gegeven. Elders heb ik al

eens gesuggereerd het weer 'gewoon' Abraham Kuypers-stichting te noemen: J.Th.J. van den Berg, 'Vanuit Abraham Kuypers studeerkamer', in: *Christen-Democratische Verkenningen*, 1989/10, p.439.

licht ook bedoeld als een voorlopige apotheose, maar dat is niet erg gelukt. (Over het waarom daarvan hebben wij het nog, verderop.) Voor zo'n samenvatting is bepaald een omvangrijke hoeveelheid materiaal geleverd in een hele serie van rapporten, te beginnen bij *Gespreide Verantwoordelijkheid* uit 1978, waarin is gereflecteerd over individualisering, technologische innovatie, mediabeleid, economische groei, medische ontwikkelingen, armoede en onderwijs.

Een speciale positie wordt daarin ingenomen door het (al naargelang de smaak) beruchte of beroemde rapport *Werkloosheid en de crisis van onze samenleving* uit 1984.¹³ Speciaal, omdat dit rapport twee dingen tegelijk deed. Het benadrukte, als alle rapporten, de eigen rol en verantwoordelijkheid van maatschappelijke geledingen voor het sociale en politieke welzijn van de samenleving, ook tegenover de staatsorganen. Tegelijk echter predikte het een opmerkelijke confrontatiekoers: tegen een verzorgingsstaat, die meende alle maatschappelijke zorgen op zich te moeten nemen en tegen al die organisaties (en partijen!) die geneigd waren hun verantwoordelijkheid bij de overheid neer te leggen.¹⁴ Het rapport leek, na decennia van 'harmoniemodel', een terugkeer naar de 'antithese': niet tussen christenen en 'paganisten', zoals bij Abraham Kuyper, maar tussen een doelbewust terugtrekkende staat en een maatschappij die leed onder het 'quartaire sectorgevoel' en die werd gekenmerkt door gebrek aan verantwoordelijkheid en 'sociale leegte'. Het CDA moest zich klaarblijkelijk losweken van zijn coöperatie met het kabinet-Den Uyl en de ideologische restanten daarvan; het rapport droeg ook enkele elementen in zich van het destijds modieuze en nogal agressieve neo-conservatisme.

Van die agressie is in *Publieke Gerechtigheid* weinig of niets meer terug te vinden. Ook de analyse is gewijzigd. Grof samengevat, was het in 1984 nog de staat die de maatschappij had gekoloniseerd en van haar initiatief had beroofd. Nu wordt erkend, dat door secularisatie en ontzuiling, door individualisering en sociale differentiatie, als vanzelf veel zorg en verantwoordelijkheid voor welvaart en welzijn naar de staat zijn verplaatst, ten dele onvermijdelijk, maar ten dele ook met te groot gemak. Dat neemt,

aldus ook dit samenvattende rapport, niet weg dat in de publieke waardenverdeling te hoge verwachtingen van de staat zijn gekoesterd en te weinig bereidheid heeft bestaan langs maatschappelijk initiatief zelfstandig problemen aan te pakken en op te lossen.

Al vanaf *Gespreide Verantwoordelijkheid* heeft het instituut gezocht 1. naar herijking van klassieke opvattingen in de confessionele politiek over de rolverdeling tussen staat en samenleving en 2. naar behoud en herstel van eigen initiatief en verantwoordelijkheid van 'maatschappelijke verbanden' en dus ontlasting van de overheid. Wat het tweede doel betreft, moest rekening worden gehouden met ontzuiling en secularisatie, die in de weg zouden staan aan restauratie van de ooit zo sterke – zoal niet dominante – positie van christelijke organisaties op het terrein van publieke activiteiten, zoals het onderwijs, de gezondheidszorg en het maatschappelijk welzijn. *Publieke Gerechtigheid* kiest dan ook, als vorige rapporten, wel voor organisaties op een geestelijk fundament maar niet per se voor christelijke. Bovendien stelt het rapport de eis van interne democratie en controle op vorming en naleving van eigen gedragsnormen. Daarmee vervult het rapport – het wetenschappelijk instituut in het algemeen – een uitgesproken kritische functie jegens traditionele 'eigen' organisaties.¹⁵

De eerst genoemde doelstelling – dat van de herijking van eigen geestelijk erfgoed – vergde de opdracht twee van oorsprong rijkelijk verschillende tradities samen te brengen. Synthese was nodig van de protestants-christelijke ideeën over 'sovereiniteit in eigen kring' en katholieke opvattingen over 'subsidiariteit'. In beide doctrines wordt grote verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk samenleven gelegd bij sociale instellingen en organisaties (gezin, school, ziekenhuis, welzijnsinstelling en onderneming als samenwerkingsorganismen), maar de rol en plaats van de overheid daarbij verschilt traditioneel sterk. In de protestantse opvatting is de overheid de arbiter, degene die conflicten reguleert, en die niet boven de soevereine kringen staat. In de katholieke doctrine is aan de staat de taak van samenbindende autoriteit toegedacht die dan ook hiërarchisch uitstijgt boven de maatschappelijke organisaties.

13. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Werkloosheid en de crisis van onze samenleving*, Den Haag, CDA, 1984.

14. Van vergelijkbare agressiviteit was het partij-rapport van het CDA, *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij*, Den Haag: CDA, 1983. Zie ook (JvdB) in de rubriek

Signalementen, 'Vaagheid en tegenpraak in het CDA', *Socialisme en Democratie*, jrg. 40, nr. 12, 1983, pp. 29-31.

15. Zonder dat dit met zoveel woorden wordt gezegd, zal de democratie-eis ook zijn gericht tegen de professionalisering in vele maatschappelijke organisaties en instellingen.

Een tweede verschil ligt in de relatie tussen organisaties en instellingen enerzijds en de kerk anderzijds. Traditioneel nemen protestantse organisaties een eigen, zelfstandige positie in tegenover de kerk. In katholieke kring achtten instellingen zich in geloofszaken gehouden het kerkelijk leergezag als hoogste autoriteit te erkennen. Diegenen die de weg hebben gekozen naar een christen-democratische partij hebben zich veel moeite getroost dit genre doctrines tot een geheel te transformeren. In het algemeen is hun dat ook gelukt, omdat beide denkrichtingen bereid waren tot leren: van elkaar en van de ervaring met de maatschappelijke werkelijkheid. In protestantse kring heeft men de na-oorlogse starheid jegens elk overheidsingrijpen dat uit was op integratie en samenhang afgelegd. Daarin is de invloed merkbaar van pragmatici als Jelle Zijlstra en hervormers als Bob Goudzwaard, niet toevallig allebei economen uit de Keynesiaanse school. In katholieke kring is het hiërarchische element – kenmerk van thomistisch denken – sterk gerelativeerd en daarmee tegelijk het democratisch denken geïntegreerd. Dat geldt ook de houding jegens de eigen kerk: niet voor niets haalde de KVP in 1966 de onderwerping aan het kerkelijk leergezag uit haar beginselprogramma.

De feitelijke convergentie tussen beide doctrines is door het wetenschappelijk instituut uitgebouwd tot een synthese, die grote bewegingsvrijheid toekent aan maatschappelijke instellingen maar tegelijk het oog open houdt voor de coördinerende taak van 'de overheid' en die van haar zelfs het initiatief verlangt waar de samenleving faalt of niet in staat kan worden geacht de problemen adequaat aan te pakken.

Vier hoofdstukken in *Publieke Gerechtigheid* (11 tot en met v) beschrijven de relatie tussen geloof en politiek; voorts hoe protestantse en katholieke doctrines over de staatstaak zijn geëvolueerd; ten slotte hoe deze denktradities, ten dele als vanzelf en ten dele doelbewust, zijn samengebracht. Zij vormen de interessantste delen van het rapport en steunen

voorts op een overtuigende argumentatie. Het resultaat (hoe men daar politiek over moge denken) is meer dan een *zero-sumgame*, het heeft in veel opzichten een uitgesproken meerwaarde. Dat die synthese waarschijnlijk – zoals hiervoor betoogd – te laat komt, is uit het oogpunt van waardering voor de intellectuele en politieke prestatie niet relevant.

Op de keuze van bronnen, in het bijzonder uit katholieke kring, kan kritiek worden geleverd. Behalve op de eclecticus Schaeppman wordt wel heel erg geleund op pauselijke encyclieken en (te) weinig op Nederlandse auteurs, zoals Veraart vóór 1940 en Romme na 1945. Laat staan dat auteurs uit die kring worden besproken die zich doelbewust verwijderen van de christelijke organisaties.¹⁶ *Par acquit de conscience* wordt alleen Schillebeeckx genoemd en dat lijkt mij wat mager.

Des te opmerkelijker is, dat het eindresultaat toch meer een katholiek dan een calvinistisch karakter draagt.¹⁷ Wat, op een enkele verwijzing na, immers vrijwel ontbreekt is elke nadruk op 'de gebrokenheid van de schepping' en de staat als noodzaak en gevaar tegelijk. Zulk een nadruk levert vaak een zeker zwak op voor de pessimistische, maar daarom nog niet irreële opvattingen van Thomas Hobbes. Van Hobbesiaanse sympathieën is bij de opgewekte samenstellers van *Publieke Gerechtigheid* weinig of niets te bespeuren. Het is dan ook niet zozeer de slagschaduw van A.M. Donner¹⁸ die over de bladzijden valt, als wel die van de thomist E.H.M. Hirsch Ballin.¹⁹ En dus is er ook niet veel relativering van de politiek als menselijke activiteit: dat wat christenen in de politiek wel eens tot kop van jut maakt, maar waar ook hun kracht ligt. Schillebeeckx noemde dat ooit het 'eschatologisch voorbehoud'²⁰ van christenen in de politiek.

Met dat al levert de christen-democratische staatsdoctrine weliswaar geen antwoord op de internationalisering, maar wel (op uiterst kritische wijze) op de individualisering, die andere grote maatschappelijke verandering sedert de jaren zestig. De doctrine gaat er ten dele op in (differentiatie; democra-

16. Vanouds is er in katholieke kring, niet slechts in Nederland, steeds een belangrijke richting geweest die de synthese zocht met andere, ook niet-katholieke organisaties. Vgl. L.J. Rogier en N.J. de Rooij, *In vrijheid herboren*, 's-Gravenhage: Pax, 1953; A.F. Manning, 'Uit de voorgeschiedenis van het mandement van 1954', in: *Jaarboek Katholiek Documentatiecentrum*, 1971, pp. 138-148.

17. Dat zou overeenkomen met de algemene conclusies over het 'katholieke'

karakter van de Europese christen-democratie van Fogarty: Michael Fogarty, *Christian Democracy in Western Europe*, 1820-1953, London: Routledge and Kegan Paul, 1957.

18. Zie een keur van Donners beschouwingen - onder andere over de christen-democratie - in: A.M. Donner, *Tussen het echte en het gemaakte*, Zwolle: Tjeenk Willink 1986, in het bijzonder het slotstuk: 'Verdrag komt van verdragen', pp. 393-412.

19. Zie de uitvoerige referenties aan het werk van Hirsch Ballin in *Publieke Gerechtigheid*, in het bijzonder in de literatuuropgave (p. 348). Hirsch Ballin was overigens adviseur van de commissie die het rapport tot stand bracht.

20. E. Schillebeeckx, *Gerechtigheid en liefde, genade en bevrijding*, 1977, p. 715, geciteerd in: Paul Scheffer, 'De ontzuilde burger als moreel probleem', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 44 nr. 4, 1987, p. 125.

tisering); ten dele zoekt zij er de confrontatie mee ('sociale leegte' en maatschappelijke gemakzucht). Zij investeert zeer veel in de publieke verantwoordelijkheid van en het vermogen tot participatie in 'maatschappelijke verbanden'. Probleem is alleen: wat te doen als die, door schaalgrootte en professionalisering, zelf zijn gebureaucratiseerd en de solidariteit net zo anoniem organiseren als de staat zou doen?²¹ Zouden veel burgers weten dat het GAK geen overheidsinstelling is, maar een administratief orgaan van werkgevers en werknemers? Ik noem maar een willekeurig voorbeeld.

Publieke Gerechtigheid werkt zijn opvattingen uit in een viertal hoofdstukken (VI tot en met X) waarin eerst een christen-democratische interventieleer wordt ontwikkeld; vervolgens wordt ingegaan op de plaats van de grondwet en de klassieke en sociale grondrechten; voorts wordt de ordeningsdoctrine uitgewerkt op een aantal actuele beleidsterreinen; er wordt een analyse ondernomen van het democratisch bestel in Nederland; tenslotte wordt ingegaan op de Europese integratie.

Het is hier de plaats iets meer te zeggen over de niet-geslaagde 'apothose' van dit rapport. Die mislukking is niet alleen te wijten aan de ontbrekende 'binnenlandisering' van internationale machtsverhoudingen. Die is ook gelegen in de aard van het betoog. De hoofdstukken VI tot X maken de indruk met ruime pauzes in de tijd te zijn geschreven. Dat heeft tot consequentie dat er veel hinderlijke herhaling van beweringen en zinsneden in zijn te vinden. Voorts worden centrale begrippen er zo grondig en herhaald in gehamerd dat de lezer een vrij zware hoofdpijn voelt opkomen.

In alle uitwerkende hoofdstukken, maar in het bijzonder in het hoofdstuk (VI) over instrumenten van overheidsinterventie wordt zoveel gesystematiseerd en ingedeeld, voorts zozeer in administratief-rechtelijk detail gegaan, dat zelfs de meest aandachtige en welwillende lezer de draad kwijt raakt. Het lukt de auteur niet om boven een nogal ambtelijk-detaillistisch struikgewas uit te stijgen en het betoog onder de knie te houden. Dat, terwijl het politiek

over weinig meer gaat dan over de drie middelen waarover de overheid beschikt: (met een parafrase van oud-Kamerlid, Ed Berg) 'preken, bevelen of betalen'.²²

Bovendien is er een ambtelijke behoefte om in het betoog 'achterdeurtjes' open te houden: dat gebeurt in een verhandeling over het referendum (eigenlijk niet, maar ja...),²³ maar ook als het gaat om individu, huishouden en draagkracht. De 'voordeurdelersregeling' in de bijstand past daar logisch gezien absoluut niet in,²⁴ maar wordt niet onbekommerd als de dwaasheid weggezet die zij is. Iets dergelijks gebeurt in de bespreking (hoofdstuk IX) van de verhouding tussen regering en parlement en het bijpassende leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het graaft en spit en ploegt, maar de grote lijn verdwijnt achter een overmaat aan details. Tenslotte is in diverse hoofdstukken het betoog zuiver normatief, maar in een vorm die het doet voorkomen alsof het om empirische beschrijving gaat. De hele politicologie wordt aldus irrelevant verklaard: misschien terecht, maar men mag dan minstens te horen krijgen waarom. Vooral in het 'staatsrechtelijke' hoofdstuk hindert deze vermenging van norm en realiteit nogal.

Het hoofdstuk over grondwet en grondrechten (VI I) is ontegenzeggelijk overzichtelijker en beslist in zijn betoogtrant. Merkwaardig is dat juist in dit kader de positie van liberalen en sociaal-democraten wordt beschreven en gekritiseerd. Dat mag, maar het ontnemt aan de grondrechten hun algemene aanvaarding, met alle risico vanden. Het betoog tracht bovendien de grondrechten voor eigen gebruik te politiseren. Van een stroming die over weinig auteursrecht op dat terrein beschikt²⁵, is dat nogal pretentius, ook al levert het (niet voor het eerst) een overwogen pleidooi op voor een beperkt constitutioneel toetsingsrecht.

Het Europese hoofdstuk ten slotte is, in weerwil van zijn kritiek op de politieke ontwikkeling in Brussel en Straatsburg, uiteindelijk een gaaf voorbeeld van wat ik, in het begin, de 'vlucht naar voren' heb genoemd. De burgers en hun verbanden moeten na-

21. *Publieke Gerechtigheid* spreekt voortdurend over de 'veelkleurigheid' van maatschappelijke verbanden en wie zal dat tegenspreken? Zij zijn echter ook buitengewoon ongelijksoortig, naar schaal en karakter: er valt de eenmans-ondermeming onder, maar ook Shell en Philips, het gezin en de school, de grootschalige universiteit, het verpleegcentrum en het academisch ziekenhuis, de vakbeweging en ondernemersorganisaties. Is dat allemaal in één

categorie 'maatschappelijke verbanden' onder te brengen zonder het begrip tot een lege huls te maken?

22. Ietwat geleederd geformuleerd: (1) informatie en mobilisatie, (2) wettelijke geboden en verboden en (3) subsidies, belastingen en heffingen.

23. *Publieke Gerechtigheid*, p. 229.

24. In principe wordt dat ook wel erkend, maar er wordt niet echt afstand van genomen: *Publieke Gerechtigheid*, p. 229.

25. De voorzitter van de Vlaamse CVP H. van Rompuy, is bepaald ruimhartiger in de erkenning dat de grondrechten meer een zaak zijn van liberalen en sociaal-democraten dan van de christen-democratie: H. van Rompuy, 'Het christen-democratische mensbeeld', in: *De betekenis van de christen-democratische politieke overtuiging voor de komende tien jaar in Europese context*, Houten: Bohn-Stafleu-Van Loghoom, 1990, pp. 25-31.

tuurlijk mee, maar hoe dat in zijn werk gaat (en of dat een probleem is). wordt er niet bij verteld. Natuurlijk is sterker integratie en coördinatie nodig om een *race to the bottom*, en dus de armelijkste sociale vooziening in de Gemeenschap als maatstaf te voorkomen. Maar de vraag is: lukt dat met louter institutionele versterking van democratische instituties? Nogmaals: zullen boze akkerbouwers – straks nog een paar andere ‘maatschappelijke verbanden’ – daar genoeg mee nemen? Hoe denk het CDA alleen al zijn zusterpartijen tot effectieve pressie in die richting te brengen? Als dat tot nu toe niet is gelukt, waarom zou dat dan spoedig en radicaal veranderen? Ik voeg er aan toe: andere partijen zetten geen stap méér vooruit, maar dat maakt zulke aspiraties des te naïever.

*Christen-democratische
staatsvisie en de sociaal-democratie*

Publieke Gerechtigheid gaat over iets anders dan de hoofdtitel van het rapport suggereert: niet over wat gerechtigheid inhoudt en wat de christen-democratie materieel nastreeft, maar over de organisatie van de publieke gerechtigheid. Het is dus een rapport over het karakter van het besluitvormingsproces. Het begrip ‘publieke gerechtigheid’ (wat in de Duitse, Kantiaanse literatuur ‘de rechtsidee’ heet) blijft in het rapport onbepaald.²⁶ Wat het inhoudt, wordt afhankelijk gesteld van de aard van de problemen zelf. Dat zou tot de conclusie moeten leiden dat de christen-democratie pragmatisch is waar sociaal-democraten traditioneel principieel zijn; maar ook dat christen-democraten principieel worden, waar sociaal-democraten pragmatisch zijn, op het niveau van de organisatie en de procedure.²⁷

Daar is iets raars mee. In zijn *Rechtsphilosophie* heeft Radbruch (de neo-Kantiaan) verdedigd dat de materiële kern van de rechtsidee een zaak is waarover je principieel van mening kunt verschillen.²⁸

Dat is, zijns inziens, niet mogelijk als het gaat om de formele vereisten van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, wil men enig handelen aanmerken als rechtshandeling. *Publieke Gerechtigheid* schijnt hetzelfde te vinden, zij het dat aan de formele vereisten ook nog de subsidiariteit wordt toegevoegd, het noodzakelijkheidsbeginsel²⁹, alsmede eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Waarom is dat zo vreemd? Omdat Radbruch terecht meende, dat het aan politieke partijen was om te bepalen wat (publieke) gerechtigheid is en aan de jurist en/of rechtstheoreticus om te bepalen wat rechtmatig is. Gerechtigheid is een zaak van politisering; rechtmatigheid is dat niet, of althans veel minder. Het lijkt er echter op, dat in dit CDA-rapport het doel en de inhoud van politiek handelen tot zaak van opportuniteit en omstandigheden wordt verklaard; dat veel belangrijker wordt geacht of aan de zelf-ontworpen procedurele vereisten is en wordt voldaan. Niet de gerechtigheid zelf maar de organisatie daarvan wordt gepolitiseerd.

Nu valt er zeer wel te discussiëren over de politieke relevantie van organisatieprincipes en rechtsbeginselen. Daar zit meer conflictstof en dynamiek in dan de neo-Kantianen veronderstelden.³⁰ Maar wat *Publieke Gerechtigheid* doet is het andere uiterste. De ene subsidievoorwaarde is de andere niet, maar men mag toch hopen dat die in functie staat van het materiële doel dat er mee wordt beoogd. Het kan zijn dat het rapport zoveel aandacht op wil eisen voor het politieke belang van de vormgeving dat de inhoud onbewust onder de tafel verdwijnt. Dat hopen wij dan maar; misschien dat wij het er dan op zijn minst over eens kunnen blijven, dat de taak van een politieke partij een andere is dan die van de rechtsfilosoof.

Aan de consequente politisering van organisatiecriteria en interventiemiddelen leeft een belangrijk historisch gevaar, waar zowel liberalen als sociaal-

26. *Publieke Gerechtigheid*, pp. 116-132. Verderop blijkt overigens dat publieke gerechtigheid, behalve een ‘waarborgkarakter’ (hier bedoeld als de plicht tot onthouding van ingrijpen!) en een ‘normerend karakter’ ook een ‘aanspraakskarakter’ omvat. Dat blijkt de verplichting in te houden tot het ‘leggen van vloeren’ in de bestaanszekerheid, de zorg voor infrastructuur en nog heel wat meer. Juist het gedeelte over ‘aanspraken’ is erg onoverzichtelijk. Veel verder dan dat de publieke gerechtigheidsnorm met zich mee brengt dat de overheid recht moet scheppen levert de principiële uiteenzetting zelf niet op (p.117).

27. Uiteraard wordt de sociaal-democratie her en der haar etatisme verweten, voor wat enkele perioden uit haar bestaan betreft niet ten onrechte. Maar het lijkt alsof de sociaal-democratie dat als politiek beginsel huldigt of heeft gehuldigd. Hoewel het daar misschien wel eens op leek, is dat nooit echt iets anders geweest dan een pragmatische keuze. Ooit was wel het anti-etatisme (tegen de staat als het machtsinstrument van de heersende klasse) een politiek beginsel.

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

29. *Publieke Gerechtigheid*, p.141: het noodzakelijkheidsbeginsel ‘drukt uit, dat de eerbiediging van de eigen verantwoordelijkheid van niet-statelijke verbanden het (sectorale) beleid van de overheid in zijn geheel moet doortrekken’.

30. Meer daarover: J.Th.J. van den Berg, ‘Verplaatste Macht’, sociaal-democratie en het labiele evenwicht van de rechtsstaat’, in: M. Krop e.a. (red.), *Het elfde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting, 1990, pp. 25-34.

democraten op verdacht dienen te zijn. De Nederlandse parlementaire geschiedenis – bij voorbeeld van de sociale zekerheid – is een nogal tragische historie van langdurige en wederkerende impasses. Niet echter over de noodzaak sociaal te interveniëren, terwille van een behoorlijke pensioenregeling of werkloosheidsverzekering, maar over de vormgeving en uitvoering daarvan. Wat Bismarck en de Duitse Rijksdag, aan het einde van de negentiende eeuw, in minder dan tien jaar aan sociale wetgeving tot stand brachten, heeft ons in Nederland meer dan vijftig jaar gekost.³¹ Elk wetgevingsinitiatief strandde telkens op de vraag wie wat moest uitvoeren en onder wiens verantwoordelijkheid. Pas toen de katholieken zich uit de christelijke coalitie hadden losgemaakt en waren samengegaan met de sociaal-democratie (1946-1958) werd de mogelijkheid geschapen van een vergelijk. Men moet er niet aan denken dat de toekomst ons soortgelijke problemen en bijbehorende impasses oplevert. Gelet echter op de stroperige voortgang met de basisverzekering tegen ziektekosten,³² moet daar wel mee worden gerekend. In het geval van het omroepbestel geldt iets dergelijks.

Naarmate de christen-democratie de organisatie van de publieke gerechtigheid meer en stelselmatig politiseert, riskeert zij tegelijk de polarisatie met zowel liberalen (vvd en D66) als sociaal-democraten. Niet omdat de laatsten 'etatisten' zijn, maar omdat zij organisatievragen zien als een zaak van rechtmatigheid, doeltreffendheid en efficiëntie. Wat er nu uit ziet als een frisse en nieuwe conceptie, kon dan wel eens blijken een Procrustusbed te zijn, waarop noch liberalen noch de partijen van links zich willen laten vastnagelen. Temeer niet, als zij zich er van bewust zijn dat zo'n conceptie niet langer adequaat is, gegeven het bovennationale karakter van de belangrijke politieke vraagstukken.

Misschien juist daarom – maar ook gelet op het intellectuele niveau van het rapport – is de studie van *Publieke Gerechtigheid* een verplichting, ook voor de politieke buitenstaander. Tussen al de interessante en politiek belangrijke analyses en concepties moet die lezer het soms dichte struikgewas van argumenten en uitweidingen maar voor lief nemen.

31. Zie, onder meer: Abram de Swaan, *Zorg en de staat*, Amsterdam: Bert Bakker, 1989, pp. 192-221.

32. Maar men kan ook denken aan de ware martelgang met de vernieuwing van de uitvoeringsorganisatie in de sociale zekerheid. Zie: J.G.F.M. Hoffmans, *Veranderingen in de sociale zekerheid, op weg naar een geprivatiseerd stelsel?*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1989, pp. 105-150; R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid, een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden: Stenfert Kroese, 1990, pp. 75-138.

Onderwijs in de eigen taal

Naar aanleiding van het in 1979 verschenen rapport *Etnische Minderheden* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid besloot de regering in

1980 om het minderhedenbeleid beter te coördineren. De minister van Binnenlandse Zaken werd belast met die coördinatie, met behulp van een speciale directie minderhedenbeleid. Als uitgangspunt moest de gedachte dienen dat de overgrote meerderheid van immigranten voorgoed in Nederland zou blijven. Daarmee werd een realiteit erkend die voordien jarenlang uit de weg was gegaan.

In een recente publikatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, getiteld *Ver van huis*, wordt door een aantal betrokkenen de balans opgemaakt. Lezing laat geen andere conclusie toe dan dat het minderhedenbeleid na tien jaar in een impasse is geraakt. Tot die conclusie komt ook oud-directeur minderhedenbeleid Molleman. Kernpunt in zijn optiek is dat de overheid ten aanzien van beleidsdilemma's geen keuzes maakt, maar keuzes uit de weg gaat. Deze dilemma's doen zich vooral voor bij de keuze tussen een op assimilatie of pluralisme gericht beleid, tussen algemeen of groepsspecifiek beleid en tussen centraal of decentraal beleid.

Nu zijn de premissen of termen waarin maatschappelijke vraagstukken worden weergegeven, essentieel voor de richting waarin naar oplossingen wordt gezocht. Minderhedenbeleid dient zich in de optiek van veel spraakmakende Nederlanders meer te richten op het bestrijden van achterstanden dan op het bestrijden van achterstelling. De geprefereerde terminologie biedt een verschillend perspectief op de vraag of gedomineerde of dominante groepen in Nederland de grootste verantwoordelijkheid dragen om tot actie over te gaan. Het is bekend dat etnische minderheden een zwakke positie innemen in een aantal kernsectoren van de Nederlandse samenleving. Dat geldt voor hun positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, maar ook voor hun rechtspositie.

Een goede beheersing van het Nederlands vormt een belangrijke (maar onvoldoende) voorwaarde voor een succesvolle onderwijsloopbaan en startpo-

G. EXTRA

*Hoogleraar taal en literatuurwetenschap
te Tilburg*

sitie op de arbeidsmarkt. Ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in het Nederlands als tweede taal, is in verschillende sectoren

(basisonderwijs, voortgezet onderwijs, volwassenonderwijs) een groot aantal stimulerende maatregelen geboden. Dit geldt onder meer voor de opleiding van gekwalificeerde docenten: Nederlands als tweede taal is een *vak*. Staatssecretaris Wallage wil dergelijke maatregelen bevorderen in samenspraak met de daartoe eerder op initiatief van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen opgerichte Projectgroep 'Nederlands als tweede taal'. Deze ministeriële adviesgroep heeft in 1990 een nota uitgebracht onder de titel *Werken aan Nederlands als tweede taal* (Den Bosch: KPC). In deze nota worden tal van knelpunten gesignaleerd en beleidsmaatregelen voorgesteld voor de onder-, midden- en bovenbouw van het basisonderwijs en voor de opvang van onder- en neveninstromers in het voortgezet onderwijs.

Veel minder overeenstemming bestaat er over wenselijk geacht overheidsbeleid inzake onderwijs in etnische groepstalen. In deze bijdrage wordt de stelling verdedigd dat etnische minderheden op de terreinen van onderwijs, arbeid en recht in een aantal opzichten worden achtergesteld. Ten aanzien van het onderwijs wordt deze stelling geïllustreerd aan de hand van de recente beleidsnotitie over onderwijs in eigen taal (OET) van staatssecretaris Wallage.

Allereerst delen etnische minderheidsgroepen onvoldoende in de groei van de werkgelegenheid in Nederland. Veenman, directeur van het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek van de Erasmus Universiteit in Rotterdam, wijst er in eerder genoemd rapport *Ver van huis* op dat het voor rechtvaardige kansen van etnische minderheden op de arbeidsmarkt nodig is om arbeidsplaatsen te claimen via quotering, voorzien van controle achteraf. Deze maatregel is in ons land niet serieus overwogen, ook niet na Bovenkerks' studie *Een eerlijke kans* (Den Haag, Adviescommissie Onderzoek Minderheden, 1986). Veenman noemt als redenen daarvan verzet aan werkgeverszijde en een daarvoor terugdeinzende overheid.

In juridisch opzicht zijn vooral etnische minderheden uit niet-EG-landen tweederangsburgers in Nederland. Rabbae houdt in *Ver van huis* een pleidooi voor een drietal maatregelen:

- Invoering van een wet gelijke behandeling van immigranten, die geldt voor hen die vijf jaar of langer verblijven in Nederland.
- Toekenning van kiesrecht op provinciaal en landelijk niveau na eenzelfde periode.
- Toekenning van gelijke rechten binnen de EG.

Een in electoraal opzicht relevante status van etnische minderheden is ook van belang voor de medeïnvloeding van het onderwijsbeleid in Nederland, dat in hoge mate via landelijke wet- en regelgeving tot stand komt. Achterstelling van etnische minderheden in het onderwijs doet zich in het bijzonder voor wanneer het gaat om de positie van etnische groepstalen.

Achterstandenbestrijding

Onderwijs in etnische groepstalen kent een unieke invoeringsgeschiedenis. Voor grote groepen leerlingen werd in 1974 een vak- en vormingsgebied ingevoerd zonder voorbereiding, begeleiding, leerplan en toezicht, zelfs zonder wettelijke basis. In het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* (Den Haag: SDU, 1989) wordt nadrukkelijk gepleit voor een overheidstaak in het bestrijden van achterstanden en worden culturele voorzieningen of behoeften van etnische minderheden niet als voorwerp van overheidszorg aangemerkt. Vanuit een onderbelichting van de etnisch-culturele positie van etnische minderheden wordt ten aanzien van onderwijs in etnische groepstalen geadviseerd om dit, vrijblijvend en desgewenst, buiten het 'reguliere' curriculum aan te bieden. Het traditionele curriculum vormt in deze optiek een constante die zo onbelemmerd mogelijk moet worden gecontinueerd.

Onderwijs in etnische groepstalen vormt echter bij uitstek een thema van overheidsbeleid dat niet moet worden gewrongen in het keurslijf van achterstandenbestrijding of moet worden gezien vanuit het 'ontbreken' van 'negatieve' effecten op 'regulier' onderwijs. Er is een optiek mogelijk waarin etnische groepstalen niet worden gezien als bronnen van problemen en gebreken, maar van te ontwikkelen kennis en vaardigheden. Het laatste uitgangspunt vraagt veeleer om een cultuur- dan om een achterstandenbeleid. Wanneer de in februari 1991 door staatssecretaris Wallage uitgebrachte beleidsnotitie over onderwijs in eigen taal (OET) tegen deze achtergrond wordt gezien, valt het volgende op.

Allereerst opent de notitie met welhaast verbaasde constatering over de stijging van de deel-

name aan OET in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Letterlijk schrijft de staatssecretaris (p.6): 'Ondanks de discussie over het OET en de knelpunten die zich voordoen, heeft dit onderwijs de afgelopen jaren een sterke groei doorgemaakt.' Het aantal deelnemers in het basisonderwijs steeg tussen 1985 en 1990 van rond 46.000 naar 61.000, in het voortgezet onderwijs tussen 1987 en 1989 van rond 3.700 naar 5.800, en in het voortgezet speciaal onderwijs tussen 1988 en 1990 van rond 100 naar 1.600. Deze ontwikkeling is niet verrassend. Uit verschillende studies (onder meer van de Inspectie van het Onderwijs) is gebleken dat veel allochtone ouders en leerlingen grote waarde hechten aan onderwijs in etnische groepstalen. Positief te waarden in de notitie OET is dat dit onderwijs wordt opgevat als regulier onderdeel van een geïntegreerd curriculum (ook voor de zogenaamde 'kleine' taalgroepen), dat er gestreefd wordt naar een professionele opleiding van OET-docenten in daarvoor gespecialiseerde PABO's en dat de rekrutering in Nederland van op te leiden docenten wordt bevorderd (dat wil zeggen zowel de rekrutering van OET-docenten als die van groepsleerkrachten).

Ambivalent is de notitie ten aanzien van de kerndoelen van OET. Deze worden andermaal geformuleerd in termen van ondersteuning (van het leren van Nederlands en van andere vakken) en transitie (vermindering van de kloof tussen school en thuismilieu). Elders in de notitie wordt echter opgemerkt dat het OET gericht moet zijn op 'versterking van de culturele identiteit' (p. 4), op 'de ontwikkeling van een positief zelfconcept en zelfbewustzijn, en op toegang tot de eigen cultuur en het culturele erfgoed' (p. 10). Een dergelijk uitgangspunt vraagt om autonome in plaats van uitsluitend ondersteunende of transitionele doelstellingen. Een beleidsvisie op het onderscheid tussen OET als middel en zelfstandig doel ontbreekt echter in de notitie. Het is in dit verband voorts opmerkelijk dat een standpuntbepaling in de notitie 26 pagina's beslaat, terwijl aan de praktische uitwerking hiervan slechts drie pagina's worden gewijd. Deze uitwerking en het stellen van prioriteiten zijn dringend geboden.

Een achterstandsoptiek klinkt in de OET-notitie ook door in de definitie van 'schoolsucces' van allochtone leerlingen. Kennis en beheersing van etnische groepstalen worden op verschillende plaatsen niet opgevat als onderdeel van schoolsucces, maar ze moeten *bijdragen* aan schoolsucces (vgl. ook WRR-rapport *Allochtonenbeleid*, 1989, p. 161). De ambivalentie over de doelen van OET leidt ook tot ambivalentie over de taken van OET-docenten. Gaat het om vakleerkrachten of om hulpleerkrachten? Is 'geïnte-

greerd' talenonderwijs (de ondertitel van de notitie) een eufemisme voor de afschaffing van OET als vak, een doelstelling waarvoor de vorige staatssecretaris, mevrouw Ginjaar-Maas, in haar concept-beleidsnotitie voor OET (1989) nog krachtig pleitte?

De achterstandsoptiek van de notitie van staatssecretaris Wallage komt voorts duidelijk naar voren in de omschrijving van relevante doelgroepen: 'In de regeringsreactie op het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* is de vraag gesteld of bepaalde groepen die nu tot het minderhedenbeleid worden gerekend, nog wel langer in een positie van achterstand verkeren. Ten aanzien van de EG-onderdanen is in de LAO afgesproken dat dit punt nader wordt besproken aan de hand van een nog af te sluiten onderzoek. Dit kan consequenties hebben voor het onderwijs in de eigen taal aan deze groepen, waarbij overigens de verdragsverplichtingen en de EG-richtlijnen betrokken dienen te worden.'

Tegen deze achtergrond wekt het geen verbazing dat Chinese leerlingen nog steeds van OET worden uitgesloten en dat geen uitbreiding plaatsvindt naar andere doelgroepen of meerdere generaties. De inperkingen in termen van doelgroepen en generaties (behalve weer voor Molukse leerlingen) wijzen erop dat etnische groepstalen worden opgevat als tijdelijke problemen van leerlingen met een achterstand, in plaats van als te ontwikkelen bronnen van kennis en vaardigheden. In het voortgezet onderwijs kunnen voorlopig alleen Turks en Arabisch als eindexamenvakken worden gekozen en daarvoor zijn inmiddels eindtermen ontwikkeld op LBO- en MAVO-niveau. Uit een oogpunt van cultuurbeleid verdient uitbreiding van deze talen als optie in het keuzepakket van het voortgezet onderwijs prioriteit. Hiervoor wordt gepleit in de door Van Els e.a. aan minister Ritzen uitgebrachte adviesnota *Horizon Taal* (Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1990) die zich specifiek richt op in de toekomst te ontwikkelen talenbeleid in het voortgezet onderwijs. Uit een oogpunt van cultuurbeleid verdient het ook aanbeveling om de deelname van autochtone Nederlandse leerlingen aan het onderwijs in etnische groepstalen te stimuleren. Opname van Turks en Arabisch in het eindexamenbesluit opent deze mogelijkheid weliswaar juridisch, maar feitelijk zijn de randvoorwaarden daarvoor niet aanwezig.

Ten slotte worden scholen (schoolbesturen en -directies) in het kader van de sociale vernieuwing

zelf inhoudelijk en financieel verantwoordelijk gemaakt voor hun taalbeleid: 'De school bepaalt of er tweetalig onderwijs wordt gegeven, of de eigen taal wordt gebruikt bij het leren van Nederlands en op welke wijze het OET wordt ingevuld'. Met andere woorden: scholen kunnen wel, maar hoeven niet. Een dergelijke vrijblijvende benadering doet opnieuw vrezen dat van positieve actie inzake onderwijs in etnische groepstalen weinig terecht komt. Hoe het anders kan, blijkt in Zweden waar sinds 1986 schoolbesturen wettelijk verplicht zijn om elk jaar tijdig mondelinge en schriftelijke informatie in het Zweeds en in etnische groepstalen te verstrekken over de mogelijkheden, redenen en doelgroepen van onderwijs in etnische groepstalen, en verantwoording moeten afleggen over het gevoerde beleid terzake.

Cultuurbeleid

Het is paradoxaal dat veel Nederlanders die een groot deel van hun eigen scholing hebben besteed aan het gelijktijdig leren van meerdere talen een negatieve houding hebben tegenover het leren van etnische groepstalen door minderheidsgroepen in Nederland. Een gedeeltelijke verklaring van deze paradox kan in het taalgedrag van geëmigreerde Nederlanders worden gezocht. Bevolkingsstatistieken over thuistaalgebruik in de Verenigde Staten, Canada en Australië tonen aan dat vooral Nederlandse emigranten in elk van deze landen hun thuistaal binnen één generatie opgeven. De eigen taal wordt door veel Nederlandse emigranten niet opgevat als kernwaarde van culturele identiteit. Dezelfde houding lijkt te overheersen in het verwachtingspatroon van Nederlanders over taalgedrag van etnische minderheden in Nederland.

Er bestaat behoefte aan een andere, opwaarde-rende overheidsbenadering van onderwijs in etnische groepstalen. Zo'n benadering dient cultuurbeleid in plaats van achterstandenbestrijding als vertrekpunt te kiezen. Kernvragen daarbij zijn:

- Hoe kan de aanwezige kennis van etnische groepstalen in uiteenlopende onderwijstypen worden opgespoord?
- Hoe kunnen de randvoorwaarden ter vergroting van deze kennis worden verbeterd?
- Hoe kan vergroting van deze kennis worden meegenomen in de definitie van 'schoolsucces'?

Allochtone kinderen in het onderwijs

MAVIYE KARREMAN

*Lid van de gemeenteraad
van Amsterdam voor Groen Links*

Onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) is cruciaal om migrantenkinderen optimale kansen te bieden in het Nederlands onderwijsstelsel. Het is sinds de komst van de eerste migrantenkinderen naar Nederland begin jaren zeventig

een veel besproken onderwerp dat soms heftige reacties oproept. De discussie draait om de vraag of het OETC de integratie van jonge migranten in de Nederlandse samenleving bevordert of juist belemmert.

Doorstroming anders verklaard

Tegenstanders van OETC binnen schooltijd betogen vaak dat OETC slecht is voor de andere schoolprestaties van de migrantenkinderen. Migrantenkinderen zouden vanwege het OETC in het LBO terechtkomen. Omdat zij lessen in de eigen taal en cultuur volgen, missen zij andere lessen en lopen op die manier achterstanden op, is de redenering. Ik geloof er niets van dat het OETC er de oorzaak van is dat migrantenkinderen zo weinig doorstromen naar HAVO en VWO. In mijn vijftienjarige ervaring als OETC-docente en als begeleider van het Advies- en Begeleidingscentrum heb ik veel migrantenkinderen naar het LBO zien doorstromen al hadden ze geen OETC gehad. Ook Nederlandse kinderen die goed Nederlands spreken, komen in het LBO terecht. Mijn indruk is dat vooral kinderen uit de lagere sociale klassen in het LBO terechtkomen en daartoe behoren de meeste migranten.

De laatste jaren zijn er vele onderzoeken geweest naar het OETC: de studies van René Appel van de Universiteit van Amsterdam, van Metin Alkan & R. Kaptan van het Centrum voor Etnische Studies aan dezelfde universiteit, en het rapport van Willem Fase van de Erasmus Universiteit. In deze studies werd de vraag gesteld of het OETC de oorzaak is van de onevenredig grote doorstroom van migrantenkinderen naar het LBO. Deze onderzoeken maken echter het tegendeel duidelijk: OETC heeft juist een positieve invloed op de leerprestaties van de kinderen.

Ten slotte wil ik wijzen op de Internationale Scholen die worden bezocht door kinderen van diplomaten en zakenlieden. Deze kinderen moeten Frans, Engels en Nederlands leren en belanden vrijwel allemaal in het vwo. Het vanaf

jonge leeftijd leren van meerdere talen heeft een gunstige invloed op de cognitieve en emotionele ontwikkeling. De milieufactor zal hier echter ook wel een belangrijke rol spelen – de ouders kunnen 10.000 gulden schoolgeld per jaar per kind betalen. De bewering dat het OETC in belangrijke mate verklaart waarom zoveel migrantenkinderen doorstromen naar het LBO, lijkt mij gezien het bovenstaande niet houdbaar. De discrepantie tussen de onderwijsinhoud en het sociale milieu van de meeste migrantenkinderen lijkt mij veel belangrijker. De lesinhoud op school is nog steeds sterk georiënteerd op de leefwereld van de middenklasse. Veel kinderen moeten daarom op school dingen leren die weinig relatie hebben met hun achtergrond. Dat geldt nog sterker voor migrantenkinderen. Als door bezuinigingen de klassen groter worden, hebben de leerkrachten bovendien steeds minder mogelijkheid individuele aandacht aan de leerlingen te geven.

Rol van het OETC

Onderwijs in eigen taal en cultuur is een heel effectief middel om de leerprestaties van migrantenkinderen te verhogen. Het leren van meerdere talen en culturen is goed voor de cognitieve en intellectuele ontwikkeling van het kind. Uit onderzoeken blijkt dat kinderen die de eigen taal goed beheersen, beter Nederlands begrijpen. En omgekeerd: een goede beheersing van het Nederlands is bevorderlijk voor de vaardigheid in bijvoorbeeld de Turkse taal.

OETC speelt een belangrijke rol in het ontwikkelen van het zelfvertrouwen van de kinderen en dat is goed voor hun leerprestaties. Kennis van de eigen taal en sociale vaardigheden in de eigen cultuur bevorderen niet alleen de identiteitsontwikkeling van de kinderen, maar zijn ook van belang voor een goede communicatie tussen hen en hun familieleden.

den. Kinderen die zichzelf voortdurend de vraag stellen 'Wie ben ik?', zijn slecht toegerust om goede schoolprestaties te leveren. Kinderen die weten wie zij zijn, zullen ook gemakkelijk integreren.

Een discussiepunt is steeds of het OETC gegeven moet worden binnen of buiten schooltijd. Buiten schooltijd lijkt mij een enorme belasting voor de kinderen. Zij zijn hun vrije tijd kwijt en moeten leren, terwijl hun Nederlandse vriendjes en vriendinnetjes spelen. Buiten schooltijd is ook een grote belasting voor de ouders die, als het geen verantwoordelijkheid van de scholen is, het OETC zelf moeten organiseren. Buiten schooltijd is, ten slotte, vervelend voor de OETC-leerkrachten die dan nauwelijks kunnen samenwerken met de overige leerkrachten van de school. OETC binnen schooltijd bevordert de integratie van de betrokken leerlingen en docenten met de rest van de school.

De nota van Wallage

Onlangs heeft de PvdA-staatssecretaris van onderwijs Wallage de nota *Onderwijs in eigen taal* gepubliceerd. Ik heb waardering voor de visie die de staatssecretaris daarin uiteenzet. Toch wil ik een tweetal kritische kanttekeningen bij de nota plaatsen.

Opvallend is dat de staatssecretaris het in zijn nota heeft over OET. Is de heer Wallage alleen voor onderwijs in de eigen taal? Die vraag werd hem voorgelegd op een studiedag die de ABOP in maart van dit jaar in Arnhem organiseerde. Taalonderwijs draagt ook cultuur over, was zijn antwoord toen. Ik ben het daarmee eens. Maar dat is toch geen reden om die c weg te laten? Onderwijs in eigen taal is een zelfstandige doelstelling van het OETC: het gaat om de overdracht van normen en waarden, van gevoelens, van leefstijl. Als de c wordt weggehaald, dreigt het Turks of Arabisch slechts de functie van instructietaal te vervullen en dat is niet de bedoeling. Staatssecretaris Wallage beschrijft in zijn nota leerkrachten eigen taal als een soort assistenten. Dat lijkt mij niet juist. Turkse of Arabische leerkrachten zijn geen assistenten van de Nederlandse docenten – al was het maar omdat het zo paternalistisch klinkt. De leerkrachten-eigen taal moeten de status krijgen van vakleerkrachten, vergelijkbaar met de docenten gymnastiek en handarbeid.

De toekomst

Er zijn een aantal zaken die de aandacht vragen om de effectiviteit van het organiseren van OETC binnen

schooltijd in het bijzonder en de vruchtbaarheid van het onderwijs in het algemeen te verhogen.

Verlenging van de schooltijden voor alle kinderen lijkt mij een goede zaak. Dan komt er meer tijd beschikbaar voor kunst, cultuur en creatieve vakken, die van belang zijn voor de ontwikkeling van het kind. We willen immers geen saaie mensen die alleen maar kunnen rekenen en schrijven. Bij verlengde schooltijden komen er meer mogelijkheden om het OETC zodanig in het onderwijspakket in te passen dat de migrantenkinderen weinig hinder ondervinden van het feit dat ze een paar andere lessen moeten missen. Bij die inpassing lijkt het me goed het OETC in afzonderlijke uren 's morgens of aan het begin van de middag te plannen en niet tweeënhalf uur aan het eind van de dag, zoals nu vaak het geval is. Dan hoeft een kind maar één uur sport, muziek of tekenen te missen.

Er moet haast mee gemaakt worden dat de inhoud van het lesmateriaal nu eindelijk eens wordt aangepast aan de veranderde bevolkingssamenstelling in het land. Vijfentwintig jaar na de komst van de eerste migrantenkinderen in Nederland moeten goedwillende scholen zich nog steeds behelpen met projecten en is er nog steeds geen officieel algemeen lesmateriaal, noch OETC-materiaal.

De kennis van de Nederlandse leerkrachten over andere culturen is over het algemeen nog te gering. Daarom kunnen zij niet altijd even adequaat kinderen uit migrantengezinnen begeleiden. Het onderwijs op de PABO's moet zodanig veranderen dat alle afgestudeerde leraren voldoende kennis en vaardigheden hebben om hun werk in multiculturele schoolklassen te verrichten.

Vergeleken met hun Nederlandse leeftijdgenootjes hebben veel migrantenkinderen die op hun vierde jaar de basisschool binnenstappen al een achterstand. Dat komt omdat zij noch de Nederlandse taal, noch de taal van hun ouders goed beheersen. Om daar wat aan te doen, zouden migrantenkinderen verplicht moeten worden op hun derde jaar naar de peuterschool te gaan, waar de leidsters hun een tweetalige opvoeding geven.

Het gaat om de toekomst van de multiculturele samenleving die Nederland is. Het gaat erom dat we in harmonie met elkaar leven, met respect voor elkaars achtergrond en cultuur. Het onderwijs kan een belangrijke rol spelen in de verandering van de maatschappij die we nu meemaken.

Sociaal- democratische economie: van centralisme naar marktsocialisme

HUGO A. KEUZENKAMP

*Verbonden aan de vakgroep
Algemene Economie van de Katholieke
Universiteit Brabant*¹

Met het failliet van de centraal geleide economieën is ook het geloof in de maakbaarheid van de samenleving sterk afgenomen. Vardertje Staat wordt nu als Regelneef nagewezen. De 'Socialistische wereld-economie' wordt gezien als een begrip uit het verleden, niet als een utopie voor de toekomst. Ook het (bescheidener) idee van de 'sociale markteconomie' lijkt in diskrediet geraakt. Sommigen, zoals de Amerikaanse Nobelprijswinnaar James Buchanan, gaan zelfs zo ver om de komende eeuw die van het post-socialisme te noemen.² Is het lot van de PvdA daarmee bezegeld?

Het recente stemmenverlies van de PvdA en de ongunstige resultaten van opiniepeilingen lijken daar wel op te wijzen. De redenen dat de PvdA de kiezer van vandaag niet weet te bekoren, zijn velerlei. Oppervlakkige verklaringen zijn gelegen in conjuncturele economische tegenvallers en wellicht zwakke PvdA-ministers. Een dieperliggende reden is echter dat veel van de Grote Idealen van vroeger in het ongerede zijn geraakt of dat wordt getwijfeld aan de kwaliteit van de instrumenten om die idealen te bereiken. Om te voorkomen dat Buchanan's profetie wordt bewaarheid, moeten we ons daarom bezinnen op de rol van de sociaal-democratie in de toekomst.

Om enige zeggingskracht te krijgen, moet de PvdA weer een gezicht laten zien. Een 'smoel' dat niet uitsluitend vertrokken is door het slikken van de ene bittere pil na de andere. Er wordt wel gezegd dat de PvdA weer uit de verdediging moet komen, moet sprankelen. Heel mooi, maar dan moet er ook zijn nagedacht over de doelstellingen voor de toekomst en over de wijze waarop deze moeten worden gerealiseerd. Sommige heilige huisjes van de twintigste eeuw zullen in de eenentwintigste eeuw, of eerder nog, onbewoonbaar zijn geworden. Daarom moet nu worden nagedacht over duurzame

grondvesten voor de toekomst. Dit artikel is een pleidooi voor het opgeven van centralisme en corporatisme en voor het verlaten van de *permissive society*. Het onderscheid tussen middel en doel moet duidelijk worden. De PvdA moet terugkeren naar 'oude' linkse idealen van emancipatie en solidariteit en als middel om die idealen te verwezenlijken, moet niet *planning*, maar de markt worden benut.

Socialisme en het marktmechanisme sluiten elkaar niet noodzakelijk uit.

Socialisatie

Laten we, alvorens naar de doelstellingen van de toekomst te kijken, wat oude doelstellingen oprakelen. Nummer één: het socialiseren van de economie. Nummer twee: de geleide loonpolitiek. Nummer drie: slapen, vissen, lezen, ofwel arbeidstijdverkortung. We beginnen met de socialisatie.

Socialisatie betekent het in collectieve handen brengen van de belangrijkste produktiemiddelen (grond en grondstoffen, bankwezen, verzekeringen en, ooit een ideaal, de zware industrie). Daarmee worden geen verkiezingen meer gewonnen, dat is zeker. Ook de PvdA is daarvan doordrongen, overigens geen geringe ommezwaai als we bij voorbeeld een toch nog recent artikel van een heus niet radicale partijgenoot in *Socialisme en Democratie* bezien. Oud-minister van Financiën H.J. Hofstra betoogde in 1984 nog dat de hoge financieringstekorten van de jaren tachtig de socialisatie in gevaar brachten, en dat daarom bezuinigingen noodzakelijk waren:

'Een financieel sterke staat is onmisbaar voor wie wat van de overheid wil verwachten. Het socialisatieproces vraagt om verdere financiële middelen. Wenselijk daartoe is de opbrengst van bepaalde belastingen, in de eerste plaats die van de vermogensbelasting en de successierechten, liefst in een afzonderlijk kapitaalfonds te reserveren en aan de algeme-

ne middelen te onttrekken. De ernstige verzwakking van het overheidsvermogen gedurende de laatste jaren heeft echter deze doelstelling ten onrechte naar de toekomst verschoven.³

Hofstra's kritiek op de hoge financieringstekorten is overigens zeer gezond, juist door zijn terecht verwijzing naar het overheidsvermogen.⁴ Maar het socialiseren van het verzekeringswezen of de grond is niet de reden dat het tekort teruggedrongen moet worden. Een inboedelverzekering is niet beter als die bij de staat wordt afgesloten, en veel ambtenaren zouden hun pensioen maar al te graag bij een fonds van eigen keuze onderbrengen. Het RSV-drama leert dat het bedrijfseconomisch inzicht van de overheid niet altijd groot is. Waar vroeger Molkenboer rondliep, zit nu McKinsey. Kortom, het eerste bezwaar tegen socialisatie is dat de overheid vaak een slechte marktpartij is.

Het feit dat socialisatie, althans in de vorm van het in overheids eigendom brengen van een aantal primaire produktievoorzieningen, niet meer wordt nagestreefd door een sociaal-democratische partij, is misschien wel de meest opmerkelijke ideologische omwenteling van de twintigste eeuw. Ook de PvdA begint te beseffen dat er met het marktmechanisme meer kan worden bereikt dan men vroeger dacht (in die zin heeft Buchanan gelijk: in de eenentwintigste eeuw zal er geen socialistische economie meer zijn, alleen nog maar economie).

Het tweede bezwaar is dat socialisatie geld kost, tenminste zolang men niet wil onteigenen, maar particulier bezit tegen een vergoeding wil overdragen aan de overheid. Per saldo worden de kapitaalbezitters daar niet slechter van. Zonder onteigening moet de overheid, om de socialisatie te kunnen financieren, belasting heffen, of geld anders toewijzen. Belastingen verstoren, zodat wij daar zo min mogelijk gebruik van willen maken.

De overheid is geen superieure manager, laat staan een goede centrale planner. Dat hoeft ook niet, want 'sturen' kan, zonder te socialiseren. De overheid hoeft niet iets in bezit te hebben om regulerend op te kunnen treden. Maar ook de regulering zelf staat ter discussie of is zelfs al afgezworen. De arbeidsmarkt is daarvan een voorbeeld.

Loonpolitiek

Mediabeleid, volkshuisvesting, gezondheidszorg en sociale zekerheid worden voorlopig alleen nog bij wijze van gedachtenexperiment gedereguleerd. De geleide loonpolitiek daarentegen, is daadwerkelijk afgezworen. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen loonbeleid meer wordt gevoerd: de dreiging om de koppeling los te laten bij een onwettige loonontwikkeling in de marktsector is een poging om werkgevers en werknemers in het gareel van de overheid te dwingen. De sectorale straffkorting (bepleit door onder meer Wolfson en Vermeend) heeft veel weg van een centrale loonpolitiek via de achterdeur. Toch is dit vooral een achterhoedegevecht (de PvdA lijkt daarin enige routine te krijgen); de voorhoedestrijd gaat over de vraag of de CAO met de VUT moet en de VUT moet worden afgeschaft.

De geleide loonpolitiek is een tijd lang bepleit door bekende economen als Jan Pen, Hans van den Doel en Jan Tinbergen.⁵ Twee argumenten worden aangevoerd ten faveure van dit machtsmiddel. Het eerste is dat met een geleide loonpolitiek een rechtvaardige inkomensverdeling kan worden bereikt. Maar die valt ook met algemene belastingtarieven te realiseren, hoewel moet worden toegegeven dat deze eveneens verstorend werken. Het voordeel van loonpolitiek via algemene belastingtarieven, is echter dat veel minder specifieke informatie nodig is over schaarsteverhoudingen op deelmarkten. Een enorm voordeel van de markt is dat zij automatisch informatie doorgeeft. De beste informatiedragers zijn door de markt bepaalde lonen en prijzen, zoals Friedrich von Hayek tot vervelens toe heeft betoogd. Terwijl een planner op alle niveaus van de economie moet uitrekenen wat nu en later vraag en aanbod zijn van varkensvoer, varkens, vlees, blik, machines, enzovoorts, geeft de markt deze informatie voortdurend en automatisch prijs. De ervaring van Oost-Europa leert hoe moeilijk volledige centrale planning is. Niemand in Nederland claimt die ervaringen als nastrevenswaardig voorbeeld, maar bij een tussenweg van gedeeltelijke planning moeten precies dezelfde problemen worden opgelost als in Oost-Europa: er moet informatie worden verzameld en daarnaar moet worden gehandeld.

1. Met dank aan Tom Keune en Rick van der Ploeg voor hun kritische opmerkingen.

2 James M. Buchanan, 'Economics in the Post-Socialist Century', *Economic Journal*, 101, 1991, pp. 15-21

3. H.J. Hofstra, 'Grondslagen van Socialistische Belastingpolitiek', *Socialisme en Democratie*, jrg. 41, nr. 5, mei 1984, pp. 147-152.

4. Zie ook de kritiek op het financiële beleid dat in de jaren tachtig is gevoerd, in Hugo Keuzenkamp en Rick van der Ploeg, 'Het Grote Onvermogen, een kritiek op de gangbare analyse van de overheidsfinanciën', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3764, 4 juli 1990, pp. 608-612, en (van dezelfde auteurs) 'Zeven verloren jaren: de mislukte sanering van de

kabinetten Lubbers, *Intermediair*, 25 augustus 1989 (opgenomen in Rick van der Ploeg, *De economie heeft geen ziel*, Amsterdam: Prometheus, 1991).

5. Zie bij voorbeeld Hans van den Doel, *Het bieftuksocialisme en de economie*, Utrecht: Het Spectrum, 1979 (tweede herziene druk)

Het tweede argument voor geleide loonpolitiek betreft werkgelegenheid en economische groei. Inderdaad is een periode van ongekeerde groei in Nederland samengegaan met een centraal geleide loonpolitiek: eind jaren veertig tot begin jaren zestig. Toen werd echter tevens de kiem gelegd voor de loonexplosie in de daarop volgende jaren. Latere ervaringen met incidentele loonmaatregelen hebben geleerd dat een tijdelijke onderdrukking van de werking van de arbeidsmarkt, via loonmaatregelen, stevast gevolgd wordt door een inhaalmanoeuvre om alsnog het gewenste loonpeil te realiseren. Bovendien zijn er tegenwoordig veel meer beroepsgroepen dan veertig jaar geleden en zijn ook de veranderingen in de produktiestructuur nu veel heviger. De vraag naar arbeid is daardoor beweeglijker dan in die goede oude tijd. Centraal geleide loonpolitiek is daarom een instrument uit het verleden, niet van de toekomst.

De hoge werkloosheid die Nederland nog steeds kent, zal noch door geleide loonpolitiek, noch door de markt worden opgelost. Wel kan de markt helpen om 'prikkel' beter hun werk te laten doen en specifieke maatregelen te nemen door het 'effectieve arbeidsaanbod' te vergroten. Een belangrijk deel van de huidige werklozen (langdurig werklozen, maar ook gedeeltelijk arbeidsongeschikten) is vreemd geraakt van de arbeidsmarkt en oefent daardoor weinig druk op de lonen uit. Het 'officiële' arbeidsaanbod is daardoor veel groter dan het feitelijke, en daar moet nodig werk van worden gemaakt. Dat wil zeggen, de huidige maatregelen om langdurig werklozen aan het werk te krijgen (sociale vernieuwing) of bij te scholen, moeten worden geïntensiveerd. Ze zorgen ervoor dat deze mensen zich weer op de arbeidsmarkt kunnen doen gelden. Wat is er zo mooi aan een grote arbeidsdeelname, en weinig uitkeringstrekkers? Het antwoord is dat een goed functionerende markt macht verdeelt. Niet alleen macht om te beslissen wat te kopen (een telefoon met geheugens in plaats van eentje met een draaischijf – een keuze die de Amerikaanse consument al tien jaar eerder had dan de Nederlandse, omdat het staatsmonopolie van de Nederlandse PTT ervoor zorgde dat deze zo haar eigen ideeën had over wat goed is voor de Nederlander), maar ook

om zelf voor een inkomen te zorgen. De grillen van de markt zijn niet altijd benijdenswaardig, maar de grillen van politici liegen er ook niet om (zoals een WAO'er die voor aansteller wordt uitgemaakt, zal beamen). Voor de meeste mensen geldt dat, als ze de keuze hebben, ze liever mobiel en weerbaar zijn dan afhankelijk. Maar veel mensen hebben de keuze niet. Scholing en werkervaring, door de overheid aangereikt, kunnen de keuzemogelijkheden verruimen. Maar aan de andere kant moet de vraag naar arbeid ook aansluiten op scholing en werkervaring.

Een groter effectief arbeidsaanbod heeft een remmende werking op de loonontwikkeling (goed voor de werkgelegenheid), tenzij gevestigde belangengroepen de markt kunstmatig dichthouden. Werkgevers die nieuwe bedrijven uit hun sector willen weren, hebben baat bij het leggen van drempels, zoals een hoog minimumloon-niveau. Werknemers die al een baan hebben, zullen daar ook niet vies van zijn. Met een CAO die algemeen verbindend is, worden beide belangen gediend, maar de werkloze baanzoeker heeft het nakijken.⁶ Het is dus de (moeilijke) vraag, of de PvdA hier stelling durft te nemen tegen een natuurlijke bondgenoot, de vakbeweging. Corporatisme, geïnstitutionaliseerd overleg en samenwerking met de 'sociale partners' zijn echter niet hetzelfde als solidariteit. Werklozen vallen immers buiten dit overleg en zij zijn niet de enigen. Dit punt vraagt om subtiel politiek handwerk. Er is bij voorbeeld een afruil denkbaar waarbij een minder stringent CAO-keurslijf wordt verkocht in samenhang met ruimere winstdelingsmogelijkheden voor werknemers, al dan niet via een vermogensaanwasdeling samen met bedrijfsdemocratisering.

Arbeidstijdverkorting

Naast het socialiseren van de economie en loonpolitiek, heeft ook arbeidstijdverkorting als ideaal gegolden. Ook nu nog zijn er groepen binnen de PvdA die hier heil in zien. Helaas willen dezelfde mensen vaak ook dat de sociale zekerheid niet wordt aangetaast, de WAO overeind blijft, er snel een einde komt aan de milieuvuiling en het openbaar vervoer verbetert. Al deze zaken zijn echter alleen te realiseren door middel van economische groei, danwel door enorme inkomensoffers. Wie bij de huidige

6. E. Bomhoff pleit in zijn NRC / *Handelsblad* columns herhaaldelijk voor het stoppen met het algemeen verbindend verklaren van CAO's. Het gaat er dan vooral om te voorkomen dat een volledige bedrijfstak eenzelfde CAO krijgt opgelegd, waardoor bij voorbeeld nieuwe bedrijven worden gehinderd bij het vinden van 'gaten in de markt'.

loononderhandelingen ziet dat werknemers al bereid zijn om te staken voor een kwart procent meer loonsverhoging, weet dat de bereidheid om fors in te leveren niet groot is. Nederland heeft dus economische groei nodig om een aantal essentiële voorzieningen te betalen. Daarbij komt dat het te verwachten valt dat in de toekomst grote offers moeten worden gebracht om Oost-Europa op de been te krijgen. De markt kan ons helpen bij het realiseren van de benodigde groei.

Economische groei, en daardoor een grotere arbeidsdeelname, kan worden bereikt door werken aantrekkelijker te maken. Verhoging van het arbeidskostenforfait (van momenteel 4 procent van het arbeidsinkomen, met een maximum van ongeveer duizend gulden, naar bij voorbeeld 10 procent) en verlaging van belastingtarieven op inkomens kunnen daartoe stimulerend werken. Deze maatregelen kunnen worden betaald door ongewenste zaken sterker te belasten (denk vooral aan milieuvervuiling)⁷, door goed bedoelde maar niet zo doelmatige loonkostensubsidies af te schaffen en door een mogelijke verlaging van de btw volstrekt af te wijzen.

Arbeidstijdverkorting is een typisch defensief instrument, dat zich neerlegt bij een economisch ongewenste situatie (zoals de recessie van de jaren tachtig), in plaats van deze te verbeteren. Overigens wil dit niet zeggen dat ATV niet meer mag. Wat bijgeschoven kan worden op de mestvaalt der geschiedenis, is de geforceerde en voor iedereen geldende arbeidstijdverkorting. Deeltijdwerk en deeltijd-vut (waarover dadelijk meer) zijn ontwikkelingen die altijd nog bevorderd kunnen worden.

Van permissive society naar emancipatie
'Nieuw flinks' heeft binnen de PvdA een taboe doorbroken door te betwijfelen dat een uitkeringstrekker per definitie een edel mens is, die al ellende genoeg heeft en aan wie wij dus geen eisen mogen stellen. Daarmee is 'Nieuw flinks' nog niet een tot de verbeelding sprekende ideologie. Ook met de slogan 'Sancties nul' worden geen verkiezingen gewonnen. Wel is duidelijk dat de tijdgeest is veranderd. De *permissive society*, waarin alles mag en waar-

in individuele vrijheid wordt verward met de aanvaarding van het asociale, staat ter discussie. Niet alleen uitkeringstrekkers, maar ook voetbalvandalen en milieuvervuilers beginnen dat te ondervinden. De Nederlandse samenleving blijft echter op een heel andere manier *permissive*, namelijk door te accepteren dat een groot aantal mensen zich in een uitzichtloze situatie bevindt. In de jaren tachtig is een beleid gevoerd van *benign neglect* wat betreft langdurig werklozen en arbeidsongeschikten. Daardoor is veel menselijk kapitaal verloren gegaan. Bovendien heeft dit veel sociaal leed teweeg gebracht.⁸ Een einde van de *permissive society* moet dus van twee kanten komen. Inderdaad moet de burger doordrongen worden van zijn plichten, maar hetzelfde geldt voor de politiek. Onder andere door, zoals Wöltgens reeds heeft betoogd, het primaat van de politiek in ere te herstellen en zelf verantwoordelijkheid te nemen.⁹ Daarmee wordt dan ook het corporatisme vaarwel gezegd. De PvdA zou hier een voorhoede-positie moeten innemen.

Er valt aan het alternatief voor *permissiveness* veel eer te behalen. Het alternatief heet emancipatie. De essentie van de PvdA moet worden gezocht in Romein's idee van vooruitgang, of in Wertheim's emancipatie.¹⁰ Het gaat daarbij om de bevrijding van de mens. Wertheim gaat in dit verband vooral tekeer tegen het winstmotief (overigens evenals veel PvdA-politici in de jaren zeventig). Maar volgens het marktsocialisme sluit het streven naar winst emancipatie niet uit. In deze opvatting verschilt het sterk van het staatsocialisme.

Het is emanciperend als een groter aantal mensen zich kan losmaken uit de afhankelijkheidspositie van huisvrouw, werkloze of gedeeltelijk arbeidsongeschikte door zelf betaalde arbeid te gaan verrichten. Daarvoor zijn uiteraard banen nodig, die niet allemaal door de overheid kunnen worden aangeboden. Een winstgevend bedrijfsleven is daarom een noodzaak voor emancipatie.

Werk is niet altijd leuk. Toch moet ook op het werk zoveel mogelijk gelegenheid worden geboden voor persoonlijke ontplooiing. Belangrijke strijdpunten voor de toekomst moeten dan ook zijn: tus-

7. Het veilen van milieuvervuilingsrechten, waarmee de hoeveelheid vervuiling aan een door de politiek te bepalen maximum wordt gebonden, kan de schatkist enorm veel geld opleveren. Het idee is afkomstig van Milton Friedman, maar er is geen reden waarom links er geen gebruik van zou mogen maken.

8. Zie het reeds aangehaalde *Intermediair*-artikel van Keuzenkamp

en Van der Ploeg.

9. De voorzitter van het vno, Rinnooy Kan, zei bij zijn aantreden in die functie: 'Mopperaars uit de politiek moeten zich realiseren dat de politiek altijd het laatste woord heeft.' Een vergelijkbaar geluid komt van een andere werkgever, E.J. van der Hagen (voorzitter Raad van Bestuur Nutricia): 'Ik wil er vriendelijk op wijzen dat de regering wetten heeft

gemaakt waardoor werkgevers gemakkelijk van werknemers afkunnen: we maken gewoon gebruik van de ons geboden mogelijkheid. De overheid moet niet vragen of het bedrijfsleven iets wil doen aan de arbeidsongeschiktheid, maar haar macht gebruiken.' (NRC/Handelsblad, 4 mei 1991) 10. W.F. Wertheim, *De lange mars der emancipatie*, Amsterdam: Van Gennep, 1976, pp. 77 e.v.

sentijds verlof, meer mogelijkheid voor (bij)scholing, met behoud van uitkering voor langdurig werklozen en arbeidsongeschikten, en deeltijd-vut voor ouderen, waardoor deze groep minder snel in de wao komt.¹¹

Het corporatisme voorbij

De verzuijing van Nederland heeft geleid tot een bijzondere organisatie van de Nederlandse economie. Meer dan in de meeste andere Westerse landen is in Nederland het corporatisme doorgevoerd. Dat is overigens minstens zo sterk te danken aan toenmalige KVP-politici (zoals Romme), als aan de PvdA. Een aantal typisch Nederlandse instituties (Sociaal-Economische Raad, Stichting van de Arbeid, Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties, zoals het nog steeds actieve Landbouwschap) en daarbij behorende regelingen kenmerken ons economische landschap: gij zult overleggen!

Deze organen hebben ooit een belangrijke functie gehad. Zo merkt een grondlegger, W. Drees, op dat 'De misère waarin ons land verkeerde en de herinnering aan de werkloosheid van de crisisjaren leidde tot de gedachte dat men nu al het mogelijke moest doen om zonder stakingen door onderling overleg tot aanvaardbare arbeidsvoorwaarden te komen.'¹²

Niet alleen de arbeidsvoorwaarden worden netjes onderling geregeld, ook de markt wordt onderling verdeeld: nog altijd spant Nederland de kroon met het aantal markt-, prijs- en kartelafspraken.¹³ Wie een pak melk, een bos bloemen, een huis koopt, een hartoperatie ondergaat, een schuurtje wil laten bouwen, een scheiding wil regelen, een taxiritje maakt, wordt bewust of onbewust getroffen door afspraken tussen producenten, die weinig met een vrije marktwerking hebben te maken. Nog altijd bloeit het corporatisme in Nederland. De consument (de kiezer van de PvdA) betaalt, de PvdA zwijgt, de producent (een heel andere kiezer) geniet.

Om te voorkomen dat dit genot wordt bedorven door vreemde marktpartijen (uit het buitenland, bij voorbeeld), heeft het Nederlandse bedrijfsleven een ongekende mogelijkheid tot het creëren van be-

schermingsconstructies, waardoor de tucht van de markt is weggenomen. Philips mag ten dode opgeschreven zijn, een overname door Sony is onwaarschijnlijk, omdat middelmatige managers zichzelf immuun hebben gemaakt door het uitgeven van preferente aandelen. Ook hier heeft de PvdA nog nooit serieus haar tanden laten zien. Het besef dat minder corporatisme en meer vrije markt, beter is voor onze kiezer, is tot nog maar weinigen doorgedrongen. In plaats daarvan laat de PvdA zich meesleuren door de charme van gevestigde belangen. Als de PvdA een vorm van markt-socialisme weet te stellen tegenover het bestaande, verkapte monopoliekapitalisme, dan ligt er nog een mooie politieke toekomst op haar te wachten.¹⁴ Allerlei beroepsmonopolies die nu nog bestaan (medische specialisten, makelaars, maar ook loodgieters e.d.), moeten worden afgebroken. Ook beschermingsconstructies die slecht management in stand houden, dienen te verdwijnen. Daardoor krijgen nieuwe bedrijven meer kansen en worden bestaande bedrijven weerbaarder tegen de toenemende internationale concurrentie.

Het genot van de producent die zich tegen de markt heeft beschermd, is vergelijkbaar met het genot van een drugsverslaafde. De drug schermt je af van de werkelijkheid. Alle nog bestaande concurrentiebeperkingen zullen, stuk voor stuk, sneuvelen door het 'ingrijpen' van de Europese markt. Dan zal blijken dat veel bedrijven zich in een roes hebben laten brengen, waardoor ze de concurrentie met Franse, Engelse of andere producenten niet goed aankunnen. De PvdA moet de ondernemende ondernemer (de *entrepreneur*) steunen, terwille van de economische kracht en groei, maar ook terwille van de consument. Dat is wat anders dan zich overgeven aan gevestigde ondernemersbelangen, zoals nu teveel gebeurt. Een thema voor 'Nieuw flinks'?

Sociaal-democratie en economie

De PvdA is in de naoorlogse geschiedenis voor velen de partij van het Keynesianisme geweest. Ook deze tijden zullen eens tot het verleden gaan horen, en misschien is dat al zo ver. Het Keynesiaanse beleid (of de karikatuur die we daarvan kennen) betekent dat de overheid met haar budgettaire beleid de eco-

11. Deze maatregel wordt bepleit door Leo Aarts en Philip de Jong, 'Preventie van arbeidsongeschiktheid', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3807, 1991, pp. 472-476.

De kosten van deeltijd-vut worden (veel) meer dan goedge maakt door besparingen in de wao. Deze maatregel, die economisch zeer verantwoord lijkt te zijn, en bovendien sociaal, biedt

de PvdA een goede kans tot 'scoren'.

12. W. Drees, *Herinneringen en opvattingen*, Naarden: Strengholt, 1983, p. 99.

13. Zie H.W. de Jong, 'Nederland: het kartelparadijs van Europa?' in: *Economisch Statistische Berichten*, 14 maart 1990, pp. 244-248. De Jong geeft cijfers waaruit blijkt dat Nederland topscorer is in het aantal

concurrentiebedingen van de Europese Commissie.

14. In dit artikel is een aantal aspecten van zo'n markt-socialisme besproken. Het onderwerp is veel breder dan hier is beschreven. Zie bij voorbeeld Julian Le Grand en Saul Estrin, *Market Socialism*, Oxford: Clarendon, 1989, voor een aantal aspecten van 'markt-socialisme'.

nomische beweging probeert te beheersen. Naarmate economieën meer worden blootgesteld aan buitenlandse invloeden, wordt het voeren van zo'n beleid moeilijker. Dat vormt een belangrijke praktische reden voor het verval van het Keynesianisme in deze vorm. Er is een ander bezwaar dat momenteel acuut is: zulk 'contra-cyclisch' beleid leidt tot een sterke aantasting van de overheidsfinanciën bij een economische neergang van langere duur. Dit blijkt na het midden van de jaren zeventig het geval te zijn. Er is natuurlijk een praktisch element dat een dergelijke aantasting van de overheidsfinanciën ongewenst maakt: de oplopende rentelasten verdringen andere overheidsbestedingen.

Een meer principiële punt is dat oplopende schulden het gevaar van een aantasting van het overheidsvermogen in zich meedragen. Zolang althans de schuldereactie niet wordt aangewend voor investeringsdoeleinden, zal het vermogen van de overheid worden uitgehold. Het gevolg daarvan is dat, vroeg of laat, belasting moet worden geheven om het vermogen op peil te brengen en de solvabiliteit van de overheid te garanderen. Het financieringsstekort zelf is een weinig relevante beleidsgrootheid, maar het netto-vermogen van de overheid is dat wel. Daarom moet aan de uitholling van dat vermo-

gen een einde komen, en zijn structurele bezuinigingen op consumptieve uitgaven nodig. In het eerder aangehaalde ESB-artikel (zie noot 4) geven Rick van der Ploeg en schrijver dezes een aantal vuistregels voor een gezond financieel beleid van de overheid. De kern daarvan is dat de overheid de buikriem nog flink moet aanhalen waar het gaat om consumptieve uitgaven, om zodoende belastingverstoringen te minimaliseren, maar dat voor lange termijn-investeringsdoeleinden wel degelijk ruimte is. De leus 'investeren in de toekomst' kan dan ook nog lange tijd een degelijke basis vormen voor het PvdA-beleid. Deze investeringen moeten leiden tot grotere emancipatiemogelijkheden en een betere persoonlijke ontwikkeling: tot meer kansen voor meer mensen.

In het algemeen moeten aan de mensen die de achterban van de PvdA vormen meer keuzes worden aangeboden. 'Solidariteit' mag niet leiden tot een verbod op ontplooiingskracht. Marcel van Dam merkte onlangs het volgende op: 'Waarom zegt de partij niet: de samenleving biedt tegenwoordig veel meer keuzes en wij zullen ervoor zorgen dat die voor iedereen zo groot mogelijk zijn en niet alleen voor de 'happy few'.'¹⁵ Deze vraag moet centraal staan in het nieuwe denken van de PvdA.

15. NRC / *Handelsblad*, 26 april 1991.

B O E K E N

De obsessie met staatsmacht

Derk-Jan Eppink bespreekt: J.A.A. van Doorn, *Een kwestie van overleven. Notities over Zuid-Afrika*, Amsterdam: Meulenhoff, 1991, 134 pp., f 25,50.

Voor Zuid-Afrika was 1990 niet het begin van een nieuwe orde, maar van een interregnum. Blank Zuid-Afrika is over de legendarische Rubicon. De historische stap is gezet met de vrijlating van Nelson Mandela en de legalisering van het ANC. Maar niemand weet hoe het nieuwe gebied eruit ziet. Zuid-Afrika heeft de apartheid afgedankt, het pioniert op een weg naar een non-rationale samenleving. Het Zuidafrikaanse interregnum is in feite een experiment dat met veel geluk kan lukken, maar dat ook kan verzinken in een cyclus van geweld.

Een kwestie van overleven is dan ook de juiste titel die Van Doorn geeft aan de notities die hij maakte na een reis door Zuid-Afrika. Overleven teistert zeker de hoofden van de vijf miljoen blanken, de mensen die in apartheid een houvast vonden, een systeem van zekerheden. Apartheid maakte deze groep tot de parasiet van de wereld, het stinkdier dat overal werd verstoppen. De handhaving van apartheid zou Zuid-Afrika doen vastlopen in zwart verzet, harde repressie en een staat van beleg. Het land zou bovendien uitdrogen door de economische boycot, verarmen zoals de rest van Afrika en degraderen tot een prominente bananenrepubliek op het zuidelijk halfrond. Pieter Botha's wapenstok-beleid dreigde daartoe te leiden. Er was voor de koerswijziging van F.W. de Klerk geen alternatief, en zeker

niet na de dooi in Oost-Europa, die werd gevolgd door wegsmelting van het communisme. 'Overleven' is ook het motto onder de zwarte bevolking. Oude vetes en strijd om de macht hebben de woonoorden in brand gezet. De eenheid die vroeger bestond in de strijd tegen de apartheid, tegen de gemeenschappelijke vijand, heeft plaatsgemaakt voor wantrouwen en verbittering. Wie een *township* in handen heeft bepaalt met intimidatie en druk het stemgedrag bij de eerste vrije en algemene verkiezingen. De strijd om de woonoorden is daarom een voorbode van de strijd om de macht. Xhosa en Zulu, ANC en Inkatha, de twee opponenten beloven elkaar met de gedachte dat alleen de winnaar van toekomstige verkiezingen kan 'overleven' in Zuid-Afrika.

Het is jammer dat Van Doorn niet dieper ingaat op de overeenkomst tussen het veranderingsproces in Oost-Europa en dat in Zuid-Afrika. Hij stipt het even aan in het voorwoord, om het vervolgens onbesproken te laten. Er is ten eerste een direct verband tussen beide processen. De ommezwaai zou in Zuid-Afrika nooit zo diepgaand zijn geweest als het communisme in Oost-Europa op de been zou zijn gebleven. Het communisme was (is misschien nog steeds) voor zwarten in Zuid-Afrika een profetische ideologie van bevrijding. De verbinding tussen de Zuidafrikaanse Communistische Partij (SACP) en het ANC was niet meer dan logisch. Het ANC fundeerde zich weliswaar niet op het communisme, maar de belangrijkste bondgenoten zaten in Oost-Berlijn, Moskou, Praag, etc. Voor de blanken was het communisme daarmee de volstreekte vijand, het rode ge-

INHOUD

Zuid-Afrika
Zelfstandige burgers
Gorbatsjov
Milieu

B O E K E N

vaar, het atheïsme. Moskou werd in de Koude Oorlog een 'rechtvaardiging van apartheid', evenals Botha's expeditie in Angola. Met de val van het communisme viel die vijand weg. De Klerk heeft dit 'momentum' gebruikt want de blanke achterban miste plotseling zijn vijand, en het ANC een bondgenoot. Het is opmerkelijk dat ANC en SACP de val van het communisme nog steeds niet hebben verwerkt. Leiders van het ANC raken vaak in conflict met Moskou. Op 1 mei hielden de aanhangers van het ANC in Zuid-Afrika hun marsen met de rode vlag, hamer en sikkel, terwijl deze symbolen in Oost-Europa worden verafschuwd en Moskou er geen raad meer mee weet.

Er is een overeenkomst: verdwijning van de *permafrost*. Zowel het communisme als de apartheid voren de verhoudingen in, de systemen werkten als een vrieskast. Na de dooi blijkt de flora en fauna veel rijker dan ooit gedacht. Zoals Moskou onvrede van Balten onder het ijs legde en Tito etnische entiteiten in Joegoslavië vastklemde, zo bevroor de apartheid onderlinge zwarte vetes. De strijd is juist zo hevig, niet alleen omdat bestaande frustraties opbranden, maar ook omdat niemand weet wie het best uit het 'interregnum' tevoorschijn komt. Oost-Europa en Zuid-Afrika zijn in het midden van een 'overgangperiode' waarvan niemand het resultaat kent. Onzekerheid produceert angst voor de toekomst. Groepen die niets te zeggen hadden, willen niet opnieuw worden ingevroren.

Kolonisering

Van Doorn trekt wel een vergelijking met Nederlands-Indië, dat hij zelf nog als dienstplichtig mili-

tair heeft meegemaakt. Apartheid in Zuid-Afrika en het koloniale bestuur in Nederlands-Indië hebben meer gemeen dan een Nederlander zou vermoeden: de indeling naar ras, ruimtelijke segregatie en verschillen in de kwaliteit van het onderwijs. Maar er waren ook verschillen: 'inlanders' mochten land bezitten en huwelijk tussen personen uit de diverse raciale groepen waren mogelijk. In feite kende elk koloniaal regime, zeker dat van de Nederlanders en Britten, een vorm van apartheid. De 'noordelingen' waren koel, gereserveerd en afstandelijk. Tussen kolonisator en gekoloniseerden bestond een duidelijk grens. Fransen en Portugezen mengden zich makkelijker met de inwoners uit gekoloniseerde gebieden. Sommige Afrikanen konden, als ze zich aanpasten aan de Franse cultuur, zelfs 'Fransman' worden. De nauwe band die Frankrijk altijd met West-Afrika heeft behouden, stoelt op de bereidheid van de Fransen om hun cultuur voor de gekoloniseerden open te stellen.

Nederlanders, Britten en ook Belgen hebben dat nooit gedaan: zij lieten hun kolonies als bakstenen vallen. Het opmerkelijke van Zuid-Afrika is dat het zijn eigen land koloniseerde op een moment dat de dekolonisatie op gang was gekomen. Apartheid was een stap terug, rechten werden afgenomen, burgers onder dwang verhuisd. Zuid-Afrika kende niet alleen de apartheid die typisch was voor Britse en Nederlandse kolonies, het verhef racisme tot staatsleer en draaide emancipatie (de kleurlingen op de Kaap) terug.

De oorzaak van het legalistische, radicale en racistische apartheidsbestel is deels de getalsver-

houding. De gemeenschap van kolonials was doorgaans erg klein in relatie tot de gekoloniseerde bevolking. In Zuid-Afrika waren er na de oorlog tweeënhalf miljoen blanken op acht miljoen zwarten. Apartheid – kolonisering van eigen land – was de enige manier om de bestaande getalsverhouding terug te brengen tot een 'probleem van ruimtelijke ordening' en de bestaande rechtlijnigheid waarmee Afrikaners de apartheid leer doorvoerden was het gebrek aan een 'moederland'. De meeste blanken, althans de Afrikaners, konden niet terug naar een 'moederland': Zuid-Afrika was hun vaderland, en daarom koloniseerden zij het.

Van Doorn gaat ook in op de obsessie die zowel de Afrikaners als het ANC hebben zodra het om 'staatsmacht' gaat. De auteur had er een speciaal hoofdstuk van kunnen maken omdat deze parallel bepalend is voor de toekomst. De Afrikaners gebruikten de 'staatsmacht' om de apartheid door te drukken, om de bedrijven in staatshanden te brengen en Afrikaners de goede banen te geven. Staatsmacht was het instrument van de verheffing van de Afrikaner uit de armoede. Men zou kunnen spreken van een 'blank socialisme'. De Engelsman moest betalen en de zwarte werd weggedrukt. Zo baande de arme Afrikaner zich een weg naar de top, naar de functies in staatsbedrijven en de uitgebreide bureaucratie. Het is dan ook vaak hypocriet als een Afrikaner moord en brand schreeuwt als het ANC het woord nationalisering gebruikt. Bij het ANC is echter dezelfde obsessie met het begrip 'staatsmacht' te bespeuren. Ook de ANC-leiding ziet staatsmacht als het instrument voor emancipatie. De 'poli-

B O E K E N

tieke orde' staat het hoogst op de agenda, de economische situatie is het ondergeschoven kind. Het ANC is nog steeds voor sancties, terwijl de werkloosheid onder de zwarten groot is en het buitenland weer handelscontacten aanknoopt. Sancties zijn eigenlijk een verloren 'strijdpunt' (voor druk op Pretoria) waaraan het ANC vasthoudt omdat het zich vastblijft in staatsmacht. Het gevaar bestaat dat het ANC hetzelfde doet met de staatsmacht als de Afrikaners veertig jaar geleden, dat 'blank socialisme' wordt vervangen door 'zwart socialisme'.

Van Doorn is somber over Zuid-Afrika als hij zijn concluderende lijnen laat samenlopen: de strijd om de politieke orde, de welvaartsverdeling en de enorme bevolkingsexplosie. Er is reden voor somberheid, als we deze lijnen lineair laten doorlopen. De strijd om de politieke orde dreigt te ontaarden in een slag om de *townships*, de bevolkingsexplosie in een verpaupering van de zwarte massa. Ook het ANC zou moeten beseffen dat een politieke orde vastloopt als die orde alleen maar armoede biedt, dat macht een middel is en niet doel op zichzelf.

Een Zuid-Afrika zonder groei is als een motor zonder brandstof. Als die groei uitblijft zal de huidige ANC-leiding stuiten op revoluties van haar jongeren, en zullen jonge revolutionairen hun bejaarde leiders verslinden. De geschiedenis loopt langs bepaalde lijnen: deze leiden in Zuid-Afrika tot een moeizaam proces met compromissen en tegenslagen, met praten en ruzies. Maar gelukkig lopen deze lijnen niet altijd lineair.

DERK-JAN EPPINK
is werkzaam bij NRC /Handelsblad



Zelfstandige burgers

Paul de Beer bespreekt: Tweede-Kamerfractie Partij van de Arbeid, *Zelfstandige burgers in een werkzame samenleving*, Den Haag, 20 juni 1991.

Hoewel de Partij van de Arbeid sinds jaar en dag voorstander is van economische zelfstandigheid voor iedereen, heeft zij er steeds veel moeite mee gehad om dit streven concreet vorm te geven. Recent heeft de Tweede-Kamerfractie van de PvdA een nieuwe poging gedaan in de nota *Zelfstandige burgers in een werkzame samenleving*.

In de jaren vijftig en zestig hield de hoofddoelstelling van de PvdA, 'bestaanszekerheid bij een behoorlijke levenspeil voor iedereen' in, dat ieder *gezin* door middel van de arbeid van de (mannelijke) kostwinner in het levensonderhoud moest kunnen voorzien. De PvdA werkte van harte mee aan de invoering van een wettelijk minimumloon dat voldoende was om een gezin met twee kinderen

van te kunnen onderhouden, en later aan de verhoging van de minimumuitkeringen tot hetzelfde niveau.

In de jaren zeventig verschoof het perspectief van de PvdA – die werd meegevoerd op de golven van individualisering en vrouwenemancipatie – radicaal van het gezin naar het individu. Voortaan zou niet meer het gezin, maar ieder individu door middel van arbeid economische zelfstandigheid moeten verwerven, dat wil zeggen in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Gezien de bijna drie miljoen vrouwen die nog financieel afhankelijk waren van hun partner en de volledig op het traditionele kostwinnersgezin afgestemde sociale-zekerheidswetten, vereiste dat een ingrijpende verandering in het inkomensbeleid.

Vanaf dat moment is het grote probleem voor de PvdA geweest, dat zij weliswaar kon aangeven hoe de eindbestemming eruit ziet – een samenleving waarin iedereen door middel van arbeid in het eigen levensonderhoud zou kun-

nen voorzien – maar dat het veel moeilijker bleek om aan te geven hoe we langs een aanvaardbare route daarheen op weg konden gaan.

Immers, in de ongetwijfeld lange overgangsfase naar de geïndividualiseerde samenleving zouden naast elkaar huishoudens bestaan die nog aan het traditionele kostwinnersmodel beantwoordden en 'moderne', geëmancipeerde huishoudens (tweeverdieners, eenoudergezinnen, alleenstaanden). Terwijl de bestaande, op het traditionele gezin afgestemde regels een geëmancipeerde rolverdeling belemmeren, zijn nieuwe regels die van individuele zelfstandigheid uitgaan onvermijdelijk nadelig voor gezinnen met een traditionele rolverdeling.

Dat resulteerde erin, dat de PvdA weliswaar de individualisering met de mond beleeft, maar in de praktijk toch bleek terug te schrikken voor maatregelen die de nog altijd grootste groep van kostwinnersgezinnen pijnlijk zou treffen.

B O E K E N

Ogenschijnlijk was er ook een valide argument om de realisering van meer geïndividualiseerde regels voorlopig vooruit te schuiven. Immers, economische zelfstandigheid dient in de visie van de PvdA het resultaat te zijn van betaalde arbeid. Zolang er niet voldoende werk voor iedereen is, kan helaas ook geen garantie worden geboden voor economische zelfstandigheid. 'Werk boven inkomen' is de praktische 'vertaling' daarvan; de feitelijke consequentie is tot nu toe echter, dat voor grote groepen noch het een (werk) noch het ander (een inkomen) is gerealiseerd. Het verwezenlijken van economische zelfstandigheid wordt daarmee voor velen tot ver in de toekomst uitgesteld.

Met de publikatie van het rapport *Een werkend perspectief* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft de discussie over werk en inkomen het afgelopen jaar een nieuwe impuls gekregen. Dat lijkt, afgezien van het gunstige moment, vooral te danken aan het feit, dat de WRR de sociaal-economische problemen niet langer in termen als werkloosheid en inactiviteit vangt, maar de veel positiever klinkende term 'arbeidsparticipatie' gebruikt. Dat de PvdA deze modieuze term maar al te graag overneemt, hoeft geen verbazing te wekken. Maar het noodzaakt haar wel om, tegenover de voorstellen van de WRR die zij met minder enthousiasme heeft ontvangen, een eigen alternatief te plaatsen.

*Economische zelfstandigheid ...
in 2037*

Het doel van het WRR-rapport, een hogere arbeidsparticipatie, wordt in de PvdA-nota *Zelfstan-*

dige burgers in een werkzame samenleving van harte ondersteund. De geringe deelname aan betaald werk in Nederland vormt niet alleen een maatschappelijke verspilling, maar bovendien een economische bedreiging. Daardoor worden met één pennestreek alle onbetaalde activiteiten (huishoudelijk werk, vrijwilligerswerk enz.) als maatschappelijk en economisch nutteloos afgedaan. Dat de PvdA in het niet eens zo verre verleden (op het congres over arbeid in 1983) heeft uitgesproken dat betaalde en onbetaalde arbeid vanuit maatschappelijk oogpunt gelijkwaardig zijn, daaraan heeft de huidige Tweede-Kamer-fractie blijkbaar geen boodschap.

In de nota wordt gepoogd concreet aan te geven hoe het recht op economische zelfstandigheid ook al op kortere termijn kan worden verwezenlijkt. Dat is het goede nieuws. Het slechte nieuws is, dat iedereen die momenteel ouder is dan 19 jaar het wel kan vergeten. In de nota wordt namelijk gekozen voor het zogeheten 'cohort'-model. Dit houdt in, dat verzelfstandiging van rechten en plichten alleen wordt ingevoerd voor de '1990-generatie'. Volgens de zogeheten 1990-maatregel wordt iedereen die in of na 1990 18 jaar wordt, geacht zelf door middel van arbeid in het eigen levensonderhoud te voorzien. De PvdA stelt nu voor hieraan de ontbrekende schakel toe te voegen, namelijk het recht op een eigen inkomen voor wie onverhoopt zonder baan komt te zitten. Concreet betekent dit, dat de 'partnertoets' in de RWW en bijstand voor de 1990-generatie komt te vervallen.

Dit is onmiskenbaar een belangrijke stap op weg naar economische zelfstandigheid, maar hij

blijft wel beperkt tot de nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Weliswaar breidt die groep zich ieder jaar met een 'jaargang' uit, maar een eenvoudige berekening leert, dat het tot het jaar 2037 zal duren voor ieder onder deze regeling valt. Inderdaad, regeren is vooruitzien!

Wat degenen die het ongeluk hebben vóór 1972 te zijn geboren van de PvdA mogen verwachten is niet erg duidelijk. De indruk wordt gewekt – maar de nota is op dit punt nogal vaag – dat ook voor hen eenmaal met werk verworven economische zelfstandigheid niet meer verloren hoeft te gaan. In dat geval zou men ook na afloop van de Ww recht op een uitkering behouden, ongeacht of men een verdienende partner heeft.

Maar de 'ouderen' vanaf 20 jaar zonder baan wordt geen enkel perspectief op een eigen inkomen geboden. Zij worden door de PvdA blijkbaar als een verloren generatie beschouwd.

Hierin onderscheidt de PvdA-nota zich duidelijk van de nota die eind 1990 door het congres van de FNV is aangenomen. Daarin stelt de vakcentrale voor om geleidelijk een Algemene Volksverzekering tegen Werkloosheid in te voeren die iedere werkzoekende (ongeacht het arbeidsverleden en de leeftijd) verzekert van een eigen uitkering, die stap voor stap wordt verhoogd tot het sociaal minimumniveau. Wellicht schrikt de PvdA terug voor de niet geringe kosten die daarmee zijn gemoeid – in beginsel zou dan immers iedere huisvrouw een uitkering kunnen aanvragen.

Minimumloon

De PvdA ontkomt er uiteraard niet aan ook een oordeel te geven over het meest besproken voor-

B O E K E N

stel uit het WRR-rapport, de zogenaamde 'individualisering' van het minimumloon, ofwel de suggestie om het minimumloon tot zeventig procent van het huidige niveau te verlagen, zodat het nog juist voldoende is om alleen van te leven.

Het minimumloon mag dan oorspronkelijk zijn afgestemd op de behoeften van een gezin, zo wordt in de nota erkend, dat neemt niet weg dat het wel degelijk het karakter heeft van een minimumbeloning voor een *individuele* arbeidsprestatie. Vanuit het oogpunt van individualisering is er dan ook geen reden om een verlaging van het minimumloon te bepleiten.

In de nota wordt niettemin de mogelijkheid opengelaten om het minimumloon te verlagen als dit de werkgelegenheid van kansarme groepen op de arbeidsmarkt zou verbeteren. Die verlaging moet dan wel worden gekoppeld aan verzelfstandiging van de sociale zekerheid, om te voorkomen dat, zoals in het WRR-voorstel, voor kostwinners een partner-toeslag moet worden ingevoerd. Maar omdat zelfstandige uitkeringsaanspraken volgens de nota zijn voorbehouden aan de 1990-generatie en volgende generaties, zou ook een lager minimumloon alleen voor de nieuwkomers op de arbeidsmarkt moeten gelden.

Hoewel individualisering als argument voor verlaging van het minimumloon eerst is afgewezen, wordt een lager minimumloon hiermee dus wel aan individualisering van de uitkeringen gekoppeld.

In de nota wordt geheel voorbij gegaan aan de consequenties voor de arbeidsmarktkansen van oudere minimumloners als voor

jongeren een veel lager minimumloon zou gelden. Ook de mogelijkheid om korter te gaan werken wordt door een lager minimumloon beslist niet aangemoedigd. Verder is het merkwaardig, dat voorstellen om wel het bruto, maar niet het netto minimumloon te verlagen, door maatregelen in de belasting- of premiesfeer, geen aandacht krijgen.

Een andere, veel belangrijker consequentie van de individualiseringstrend voor de functie van het minimumloon wordt in de nota geheel genegeerd. Als men erkent dat het minimumloon een *individueel* inkomen is, dan vervalt daarmee iedere rechtvaardiging om daaraan, zoals momenteel nog altijd het geval is, de hoogte van het sociaal minimum voor een *gezin* te koppelen (de z.g. netto-netto-koppeling). Als bovendien terloops (!) wordt opgemerkt dat het, om deelname aan betaalde arbeid te stimuleren, wenselijk is, dat het minimumloon beduidend boven een minimumuitkering ligt, wordt blijkbaar eveneens een koppeling tussen het minimumloon en het sociaal minimum voor een alleenstaande afgevoerd. De vraag wat dan wel het 'referentiepunt' voor het sociaal minimum zou moeten zijn, wordt in de nota echter niet gesteld, laat staan beantwoord.

Dat een partij die haar identiteit het afgelopen jaar voornamelijk aan de koppeling tussen lonen en uitkeringen leek te ontleenen, blijkbaar geen idee heeft waarop het minimumuitkeringsniveau moet worden gebaseerd, mag toch ietwat wonderlijk heten.

Individualisering

Een van de belangrijkste redenen waarom veel regelgeving zo ingewikkeld is, is dat de overheid heeft getracht zoveel mogelijk rekening te houden met de verschillende omstandigheden waarin burgers verkeren, opdat toepassing daarvan in iedere specifieke situatie tot een rechtvaardig resultaat zou leiden. Doordat de samenleving steeds gevarieerder en veelvormiger is geworden heeft dit tot een steeds verdere verfijning en detaillering geleid, waardoor de regels ondoorzichtiger en moeilijker uitvoerbaar en controleerbaar zijn geworden. Dit verschijnsel heeft zich bij voorbeeld voorgedaan ten aanzien van de samenlevingsvormen. Naast traditionele gezinnen (een echtpaar met of zonder kinderen) en alleenstaanden, zijn er steeds meer andere leefvormen ontstaan die niet eenvoudig in een hokje zijn in te delen en vaak ook geen permanent karakter hebben.

De PvdA trekt in de nota uit deze maatschappelijke ontwikkeling de enig juiste conclusie, namelijk dat dit reden zou moeten zijn voor een sterke vereenvoudiging van regelgeving.

De meest vergaande consequentie hiervan zou zijn, dat men naast verzelfstandiging – het recht op een uitkering is onafhankelijk van het inkomen van de partner – ook zou kiezen voor individualisering, dat wil zeggen dat ook de samenlevingsvorm niet meer van invloed is op de hoogte van de uitkering. Een samenwonende heeft dan recht op een even hoge uitkering als een alleenstaande.

Zover wil de PvdA echter niet gaan. De fractie kiest ervoor om nog slechts twee leefvormen te onderscheiden: samenwonen en

B O E K E N

alleen wonen. Of men tot de ene of de andere categorie behoort bepaalt men echter zelf: wie als (ongehuwd) samenwonend wil worden aangemerkt dient te kiezen voor het zogeheten 'geregistreerde partnerschap'.

Door nu de voor- en nadelen van samenwonen en alleen wonen, niet alleen in de privaatrechtelijke maar ook in de sociale en fiscale sfeer, globaal gelijk te maken, zou men er geen voordeel meer mee kunnen behalen om een andere dan de werkelijke leefsituatie op te geven, zo wordt in de nota gesteld.

Dit klinkt aantrekkelijk, maar bij nadere beschouwing blijkt de redenering op een gedachtenkronkel te berusten. Want stel dat de wettelijke regels ten aanzien van beide samenlevingsvormen ongeveer evenveel voor- als nadelen met zich meebrengen. Als het waar is, zoals in de nota wordt verondersteld, dat samenwonen 'van nature' een aantal schaalvoordelen heeft vergeleken met alleenwonen (door gemeenschappelijk gebruik van een woning e.d.), dan zal het toch aantrekkelijker zijn om te gaan samenwonen dan alleen te wonen. Het is ook mogelijk, dat de wettelijke regelingen compensatie bieden voor de 'natuurlijke' nadelen van het alleen wonen vergeleken met het samenwonen. Maar als alleenwonenden daarom recht hebben op een hogere sociale uitkering dan samenwonenden, zoals in de bestaande situatie, die volgens de nota moet worden gehandhaafd, dan is het wel degelijk aantrekkelijk om je als alleenstaande te laten registreren terwijl je in werkelijkheid samenwoont.

Uiteindelijk maakt alleen de eerste mogelijkheid daadwerkelijk een einde aan de problemen

van controle en ontwijking en ontduiking. Men betaalt daarvoor wel de prijs, dat niet meer de draagkrachtverschillen tussen samenlevingsvormen worden gecompenseerd. Vooral nog lijkt het voor de PvdA een te grote stap om deze uiterste consequentie van de individualiseringstrend te accepteren. Het betekent echter wel, dat de problemen van controle en ontduiking met de voorgestelde maatregelen geenszins uit de wereld zullen zijn.

Zelfstandige kinderen?

Wat doet een voorstel voor een kostendekkende, inkomens-onafhankelijke kinderbijslag in een nota over verzelfstandiging en arbeidsparticipatie? Deze vraag blijft in het laatste hoofdstuk van de nota, dat aan de kinderbijslag is gewijd, geheel onbesproken.

Een voor de hand liggende reden zou zijn, dat een hoge kinderbijslag, die niet wordt verlaagd wanneer het inkomen van de ouder(s) stijgt, de arbeidsparticipatie van vrouwen niet ontmoedigt. Zou de kinderbijslag wel inkomensafhankelijk zijn, dan zou dit immers tot een hoge 'impliciete marginale druk' leiden: van iedere extra verdiende gulden zou netto maar heel weinig overblijven. Dit argument wordt in de nota echter slechts heel even, in één zinnetje, aangestipt.

Nu kunnen er, meer principieel geredeneerd, twee soorten argumenten worden aangevoerd voor het uitkeren van een vast bedrag aan kinderbijslag, ongeacht het inkomen van de ouders. Het eerste argument luidt, dat de kinderbijslag het verschil in draagkracht tussen een gezin met kinderen en een gezin zonder kinderen, maar met eenzelfde inkomen, dient te

compenseren. Het tweede argument gaat er vanuit, dat ieder kind, ongeacht het inkomen van de ouders, recht heeft op gelijke ontplooiingskansen. Dit sluit aan bij het aloude sociaal-democratische ideaal van gelijke ontplooiings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor iedereen.

In de PvdA-nota worden weliswaar beide argumenten genoemd, maar er wordt geen voorkeur voor een van beide uitgesproken. Nu kunnen beide argumenten tot een pleidooi voor een kostendekkende kinderbijslag leiden. Immers, het verschil in draagkracht tussen een gezin met en een gezin zonder kinderen (in overigens verder gelijke omstandigheden) is gelijk aan de kosten van die kinderen. Het ligt echter meer voor de hand om in dat geval ook de nodige nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van de ouders. Het verschil in draagkracht tussen gezinnen met en zonder kinderen is immers in de eerste plaats het gevolg van een vrije keuze van de ouders om een kind 'te nemen'. In het verleden is men er dan ook vanuit gegaan, dat de kinderbijslag geen volledige dekking hoeft te bieden, omdat ouders aan hun kinderen een zeker 'welzijn' ontlenen.

Het andere argument, gelijke ontplooiingskansen voor alle kinderen, leidt veel vanzelfsprekender tot een kostendekkende en inkomensafhankelijke kinderbijslag. Immers, in dat geval dient de 'zelfstandige' positie van het kind, los van de ouders en hun inkomen, als uitgangspunt te worden genomen. Bovendien ligt dit argument meer in de lijn van de rest van de nota, waarin het streven naar economische zelfstandigheid

B O E K E N

voor iedereen centraal staat. Als het inkomen van volwassenen niet meer op de behoeften van een gezin, maar op de behoeften van een individu wordt afgestemd, dan zal daarin logischerwijze geen plaats meer zijn om rekening te houden met de aanwezigheid van kinderen.

Natuurlijk is het een fictie om van een 'zelfstandig kind' uit te gaan. Het zullen altijd anderen zijn die over het wel en wee van het kind beslissen; in de praktijk ofwel de ouders, ofwel de overheid (danwel een semi-overheidsinstantie). Al is het zeker wenselijk om, zodra dit maar enigszins mogelijk is, ook het oordeel van het kind mee te laten wegen.

Wanneer men nu in het zelfstandige bestaansrecht van een kind als burger de rechtvaardiging ziet voor een (kostendekkende) kinderbijslag, is het geenszins vanzelfsprekend dat dit bedrag geheel vrij te besteden aan de ouders wordt uitgekeerd. Niets garandeert immers, dat zij het geld ook daadwerkelijk aan hun kind (eren) zullen besteden en niet bij voorbeeld aan de aanschaf van cd-spelers en video-apparatuur.

Het is natuurlijk onvermijdelijk, dat een belangrijk deel van de uitgaven voor kinderen door de

ouders wordt gedaan; daarin kan voldoende rechtvaardiging worden gevonden om de huidige kinderbijslag aan de ouders uit te keren. Maar als men aanmerkelijk meer gemeenschapsgeld voor kinderen wil uittrekken, dient men zich serieus af te vragen of dit niet beter zou kunnen geschieden in de vorm van (collectieve) voorzieningen waarvan kinderen gebruik maken. Gezien de overheidssubsidies voor onderwijs en de kinderkaartjes voor musea en openbaar vervoer, is dit natuurlijk niets nieuws, maar te overwegen valt om het aantal goedkope of gratis voorzieningen fors uit te breiden. Denk aan muzieklessen, sportclubs, kinderopvangvoorzieningen. (Opmerkelijk genoeg wordt kinderopvang in de nota als een verantwoordelijkheid van de ouders aangemerkt, hoewel de PvdA zich tot nog toe wel sterk heeft gemaakt voor subsidiëring van kinderopvangvoorzieningen.)

Dit is ook bij uitstek de methode om tegen te gaan, dat het gebruik dat kinderen van dergelijke voorzieningen maken te sterk samenhangt met het milieu waaruit zij afkomstig zijn. En dat is ongetwijfeld een belangrijke voorwaarde om werkelijk gelijke

kansen te creëren. Het is jammer dat dergelijke overwegingen in de PvdA-nota niet aan bod komen.

Het valt te prijzen, dat de Tweede-Kamerfractie van de PvdA eindelijk een poging heeft gedaan om de mooie idealen van individualisering en economische zelfstandigheid in concrete voorstellen te gieten. Dat deze voorstellen na zoveel jaren nog altijd zo onvoldragen en onsamenhangend zijn is echter teleurstellend. Is dit wellicht een aanwijzing, dat men de individualisering toch niet zo'n warm hart toedraagt als in de nota wordt gesuggereerd?

In de inleiding van de nota stelt de PvdA-fractie zich ten doel het sociale en fiscale stelsel aan te passen aan de eisen van de eenentwintigste eeuw. Het mag duidelijk zijn dat zij daar op dit moment nog niet in is geslaagd. Hopelijk draagt de nota er wel toe bij, dat in de acht jaar die nog resten tot de volgende eeuw, eindelijk de grondige discussie over verzelfstandiging en individualisering wordt gevoerd die de PvdA al zo lang voor zich uitschuift.

PAUL DE BEER

is medewerker van de *Wiardi Beckman Stichting*



Het koppetje van Gorbatsjov

John Löwenhardt bespreekt:

Jan van Putten, *Democratisering in de Sovjetunie*, Utrecht: Het Spectrum, 1990, 412 blz.; f 39,90. Huib

Hendrikse, *Gorbatsjov en de neergang van het communisme*. Den Haag: N11B

Clingendael: 1991, 125 blz.; f 19,50.

De snelle en ingrijpende politieke ontwikkelingen in de Sovjetunie gedurende de afgelopen jaren hebben de bestudeerders van dat land geconfronteerd met de noodzaak om een keuze te maken tussen geschiedenis en actualiteit. Voor specialisten op het gebied van de Russische en sovjetgeschiedenis was de keuze relatief eenvoudig: zij hadden zich immers

altijd met het verleden bezig gehouden. Maar voor de – overigens in Nederland kleine – kring mensen die het politieke, economische of juridische stelsel van de Sovjetunie tot onderwerp van hun studie hadden gemaakt, lagen de zaken ingewikkelder. Het revolutionaire karakter van de ontwikkelingen, de explosieve groei in het beschikbare bronnenmateri-

B O E K E N

aal, de noodzaak in het onderwijs bij die ontwikkelingen aan te sluiten en de maatschappelijke behoefte aan interpretatie leidden tot conflicterende aanspraken op de tijdsbesteding van sovjetologen. De druk om te kiezen tussen onderzoek naar het verleden dat ten gevolge van de informatie-explosie zeer aantrekkelijk werd, en het blijven volgen van actuele ontwikkelingen werd steeds groter, terwijl de ruimte voor tijdrovend wetenschappelijk onderzoek kleiner werd. In een periode van twee jaar werd de grondwet van de USSR vijf keer gewijzigd; pas na de instelling van het presidentschap op 14 maart 1990 en de meest recente wijziging op 27 december van dat jaar leek er een zekere adempauze te zijn ingetreden; vakgenoten ademden op bij de mogelijkheid om nu eens in een betrekkelijke rust te bezien en te analyseren wat er eigenlijk allemaal gebeurd was, hoe dat gebeurd was en vooral: waarom. Hun droom werd in augustus wreed verstoord door de mislukte machtsgreep van de regeringstop die de president buitenspel wilde zetten.

Sommigen hebben kans gezien om ondanks de klemsituatie waarin Gorbatsjov hen bracht, toch boeken het licht te doen zien. Op het terrein van het politieke stelsel, waar het object van studie haast van week tot week veranderde was dat geen geringe prestatie. Zo verschenen in het Verenigd Koninkrijk in 1990 waardevolle studies van de politicologen Michael E. Urban (*More Power to the Soviets. The Democratic Revolution in the USSR*; door mij besproken in *Oost-Europa Verkenningen*, oktober 1990) en Stephen White (*Gorbachev in power*; Cam-

bridge U.P.) en in Nederland van de hand van de jurist G. P. van den Berg een standaardwerk met de monumentale omvang van 926 bladzijden: *Sovjet staat en recht in beweging. Inleiding, grondrechten en staatsinstellingen* (Nijmegen: Ars Aequi Libri 1991; 2 delen).

De twee Nederlandse boeken die hier ter discussie staan, zijn geschreven voor een breed publiek dat behoefte heeft aan een kader om de recente politieke veranderingen in de Sovjetunie te kunnen begrijpen. Bezien in 'formele' termen valt een aanzienlijk verschil tussen de boeken en hun auteurs vast te stellen. Het werk aan beide boeken is afgesloten onmiddellijk na afloop van het 28e congres van de CPSU; Hendrikse begint zijn exposé met dat congres, dat 'in een sfeer van gescheld en gekrijs' in juli 1990 werd gehouden; Van Putten eindigt in een Naschrift met hetzelfde congres dat volgens hem 'werd gekenmerkt door paradoxen' (een term die overigens tegenwoordig veel wordt misbruikt). Maar daarmee eindigen de overeenkomsten. Het boek van Van Putten is zeer aanzienlijk in omvang en geeft een breed overzicht van de politieke gebeurtenissen van de afgelopen jaren. Van Putten, emeritus-hoogleraar in de politicologie aan de Vrije Universiteit, is een nieuwkomer in de sovjetologie. Huib Hendrikse, sinds vele jaren de sovjet-specialist van het Instituut Clingendael, heeft sinds zijn boekje *Rusland in beweging* (1965) vele publikaties over binnenlandse en buitenlandse politiek van de Sovjetunie het licht doen zien, en het land sinds 1956 vele malen bezocht. Hij heeft een dun boekje zonder pretenties geschreven.

Onbeantwoorde vragen

Van Putten stelt in zijn boek nogal eens vragen – overigens zeer terzake doende vragen – waarop hij vervolgens het antwoord schuldig blijft of slechts een ontwijkend schijnantwoord geeft. Drie voorbeelden: 'De vraag is gesteld', schrijft de auteur, 'op welke manier Stalins regime slechts een voortzetting van dat van Lenin was, vooral in hoeverre het eenpartijstelsel Stalins autocratisch gezag heeft begunstigd' (p. 3). Zijn antwoord op deze veel bediscussieerde en in de Sovjetunie actuele vraag is vervat in negen regels waarin hij drie bladzijden uit een boek van Roj Medvedev samenvat. De kern: 'in de meeste opzichten, stelt Medvedev vast, is er geen continuïteit tussen leninisme en stalinisme'. 'Waarom een Congres?' schrijft Van Putten na zijn samenvatting van de bevoegdheden van het in 1988-89 ingestelde Congres van Volksafgevaardigden. Hij schrijft vervolgens dat een dergelijk congres niet vanzelfsprekend is, niets gemeen heeft met het Amerikaanse Congres en vat tenslotte Gorbatsjovs 'informatie over de motieven waarop het voorstel (tot instelling van het Congres, *jl*) was gebaseerd' samen: alleen een dergelijk orgaan dat 'alle sociale lagen en alle schakeringen van de publieke opinie vertegenwoordigt en het onbetwiste gezag als hoogste volksforum geniet' zou 'bescherming tegen machtsmisbruik in de toepelons van de staalsstructuur' kunnen bieden (p. 1). Over Boris Jeltsin legt Van Putten de lezer de vraag voor in hoeverre hij een aantrekkelijk alternatief voor Gorbatsjov zou zijn, en komt dan bij wijze van antwoord met korte karakterisering van de hand van

B O E K E N

de sovjetologen Colton en Schmidt-Häuer die Jeltsin beiden beschouwen als een inconsequente populist. Zeventien pagina's verder schrijft Van Putten dan in zijn conclusie plotseling: 'Een populist als Jeltsin lijkt geen aantrekkelijk alternatief.' Een dergelijke behandeling van juist de meest interessante kwesties wekt de indruk van grote gehaastheid en overtuigt niet. Huib Hendrikse schrijft op blz. 63 van zijn boek een zin over Gorbatsjov die mij ook van toepassing lijkt op Van Putten: 'Hij stelde vaak de goede vragen, maar liet dan meestal de antwoorden open, al viel dat door zijn omhaal van woorden niet altijd zo op.'

Het is voor een politicoloog die zich pas in de laatste fase van zijn carrière met de Sovjetunie bezig is gaan houden geen geringe prestatie een zo omvangrijk boek te schrijven over de politieke hervormingen in de Sovjetunie. Een dergelijk boek van een onbevangen 'nieuwkomer' zou interessante nieuwe gezichtspunten op kunnen leveren. Het hart van een 'gevestigde' sovjetoloog gaat van gespannen verwachting sneller kloppen wanneer hij in de eerste zin van Van Puttens 'Inleiding' leest dat in zijn boek 'de vraag centraal staat wat voor type democratie in de Sovjetunie te verwachten is'.

Maar helaas, die verwachting wordt niet vervuld. Van Puttens politicologische handwerk levert geen nieuwe inzichten op en ook al heeft hij vreselijk veel bronnen gelezen en samengevat, te vaak zijn zijn formuleringen onzorgvuldig, is onduidelijk wie aan het woord is – de auteur of iemand anders – en behandelt hij deelaspecten op een fragmentarische

wijze. Het is ook niet eenvoudig om in deze Tijd van Grote Troebelen een boek over politiek in de Sovjetunie te schrijven. In zijn 'Voorwoord' zegt de auteur over de 'functie' van zijn boek dat het niet is bedoeld als een inleiding tot het politieke stelsel van de Sovjetunie omdat dat zelf nog volop in verandering is, hoewel 'het tot op zekere hoogte wel als zodanig kan dienen'. Op de hierboven al genoemde centrale vraag krijgt de lezer geen ander antwoord dan dat de vooruitzichten voor een Westers type democratie (polyarchie in termen van de Amerikaanse politicoloog Dahl) slecht zijn. Blijkens de wijze waarop de auteur zijn centrale vraag heeft geformuleerd, staat het voor hem vast dat er in de Sovjetunie de een of andere vorm van democratie zal ontstaan. Maar welk type dan?

Om het aan te durven zelfs maar een begin van een antwoord op dit soort vragen te formuleren, moet men veel dieper ingaan op de Russische politieke geschiedenis en cultuur dan in het boek van Van Putten het geval is. Eén van de momenteel meest interessante zaken is naar mijn mening het verschijnsel dat op alle mogelijke terreinen het gedurende eeuwen op een heel specifieke wijze geconditioneerde 'denkraam' van de Russen hen grote parten speelt. Het begrenst hun doen en laten, zelfs dat van de meest progressieve radicalen, op een heel eigen, Russische wijze. Dat leidt tot absurde artikelen in overigens goedbedoelde wetten; tot onbegrip van nieuw ingevoerde formele regels en tot talloze inconsequenties en inconsistenties in wetgeving en parlementaire praktijk. Het betekent ook dat verklaringen van de 'dynamiek van de perestrojka' in

termen van voor- en tegenstanders en hun botsende belangen nooit helemaal bevredigen.

Antwoorden

Huib Hendrikse heeft voor deze problematiek meer oog en gevoel (en ervaring) dan Van Putten. Het belangrijkste gevolg daarvan is dat zijn boek de lezer overtuigt. Hendrikse boek ontbeert de brede pretenties van dat van Van Putten; de auteur formuleert zelfs geen vraagstelling of conclusie. Maar ondertussen heeft de lezer na enkele uren lezen wel het gevoel antwoord te hebben gekregen op de vraag waar het Hendrikse impliciet omgaat: hoe was het toch mogelijk dat zich in februari-maart 1990 in Moskou het ondenkbare voltrok: de communistische partij gaf zijn grondwettelijke machtsmonopolie (art. 6) op.

De uitgever van Van Puttens boek schrijft op de omslag dat zijn auteur meer dan honderd redevoeringen en rapporten van Gorbatsjov heeft gelezen om achter Gorbatsjovs zienswijzen te komen. Maar als iemand er in is geslaagd een aannemelijk en consistent beeld te presenteren van wat er in het koppelje van Gorbatsjov omgaat, dan is het Hendrikse. Zijn antwoord op de hierboven vermelde vraag (art. 6) komt er kort samengevat op neer dat Gorbatsjov van het begin af aan slachtoffer is geweest van zijn eigen leninistische mythen en illusies over de leidende rol van de communistische partij, over de definitieve keuze die 'het sovjetvolk' lang geleden voor het socialisme zou hebben gemaakt, over de vriendschap der volkeren en over de mogelijkheid om het sovjetstelsel te moderniseren. 'De perestrojka

B O E K E N

was voor Gorbatsjov een soms voorzichtig, soms ook zeer gedurfd aftasten van de mogelijkheden om het sovjet systeem dynamisch en efficiënt te maken, terwijl de structuur grotendeels intact moest blijven. 'Het was naïef-gedoe bedoeld maar liep snel uit de hand door Gorbatsjovs gebrek aan een onbevooroordeelde analyse van de sovjet realiteit en aan een helder beeld van de gewenste eindsituatie. Zo kwam tenslotte in 1989 artikel 6 van de Grondwet ter discussie te staan. Maar wat heeft de partijtop er toe gebracht te zwichten voor de druk? Hendrikse acht het waarschijnlijk dat uiteindelijk, nadat het 'gepeupel' begin 1990 al op diverse plaatsen in de Sovjetunie het heft in eigen hand had genomen, partijgebouwen had bestormd en in brand

gestoken en de partijleiders had weggejaagd, de angst van de partijtop voor een 'Roemeense variant' de doorslag heeft gegeven. Op 5 februari 1990 legde Gorbatsjov het Centraal Comité drie ingrijpende voorstellen voor: afschaffing van het grondwettelijke machtsmonopolie van de partij door wijziging van art. 6; het instelling van het ambt van president van de USSR om het machtsvacuüm op te vullen; en het wijzigen van de topstructuur van de partij. Het instellen van het presidentschap was volgens Gorbatsjov een zaak van hoogste urgentie; de ontwikkeling van de perestrojka hing er volgens hem van af. Hendrikse: 'Daarmee beweerde hij in feite: *perestrojka - eto ja!* - De perestrojka, dat ben ik!'

Van de perestrojka werd daarna niet zo veel meer vernomen. Het nieuwe devies was: redden wat er te redden valt. Het is Gorbatsjovs eeuwige verdienste dat hij de perestrojka is begonnen, maar gelukkig is ze mislukt. Hendrikse laat, zonder tot determinisme te vervallen, zien waarom dat welhaast moest gebeuren. Het zou een wonder zijn als Gorbatsjov niet met die mislukking zou worden meegekleefd. Maar de wonderen zijn de wereld nog niet uit, in Rusland zeker niet - dat hebben we in augustus gezien.

JOHN LÖWENHARDT
is politicoloog, verbonden aan het Documentatiebureau voor Oost-europees Recht van de Rijksuniversiteit Leiden.

Visies van experts op de ecologische kwestie

Maarten Mentzel bespreekt:
Commissie Lange Termijn
Milieubeleid, *Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*, Zeist: Kerkebosch, 1990, XIV + 626 blz., f. 49,50

Op diverse plaatsen in Nederland wordt gestudeerd op de vraag hoe het in de loop van de volgende eeuw met het milieu zal zijn gesteld. De Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek¹ is er mee bezig en bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid loopt een project. Daarnaast opereert sinds 1988 een commissie van deskundigen, de Commissie Lange Termijn Milieubeleid (CLTM). De commissie is om

organisatorische redenen ondergebracht bij de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, waarbij haar opdracht luidt: 'het voorbereiden van wetenschappelijk gedocumenteerde adviezen over lange-termijnontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het milieu en het aangeven van de wijze waarop het milieubeleid op die ontwikkelingen zou dienen te reageren'. Toen de commissie begon waren het rapport *Zorgen voor Morgen* van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne en het *Nationaal Milieubeleidsplan* (NMP) nog niet uitgebracht. Wel beschikbaar was het rapport van de commissie-Brundtland, *Our common future*¹, verschenen in 1987. De commissie heeft het als haar taak opgevat ideeën aan te dragen voor het door de overheid te voeren mi-

lieubeleid, waarbij ze zich wilde bepalen tot de periode die ligt na de plantermijn van het NMP, dat wil zeggen na 2010 en tot de eerste helft van de 21ste eeuw.

Voor de commissie stond voorop het verwerven van inzicht in de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen en de invloed hiervan op het milieu. Milieu definieert zij als de biotische en de abiotische omgeving, de gebouwde omgeving en al hetgeen te maken heeft met hulpbronnen en energie. Verder diende een analyse te volgen van het huidige milieubeleid en een beoordeling of het voor de lange termijn geschikt is. Ook rekende de commissie het als haar taak het meest wenselijke milieubeleid voor de lange termijn aan te geven, inclusief de beantwoording van de vraag wat er zou moeten

B O E K E N

worden gedaan om naar die gewenste toekomst toe te werken.

Een en ander resulteerde in een omvangrijk boek met 21 hoofdstukken. De commissie heeft twee hoofdstukken voor haar rekening genomen en plaats te kanttekeningen en reflecties bij vijftien door deskundigen geschreven hoofdstukken. Vier hoofdstukken over internationale ontwikkelingen (twee geschreven door een lid van de commissie, twee door deskundigen), zijn niet van commentaar vergezeld. Aanpak en thema's variëren sterk en mijn kenschets van dit boek, dat inmiddels al een klassieker is genoemd, kan niet anders dan selectief zijn.

Duurzame ontwikkeling

E. Vermeersch, filosoof aan de Gentse universiteit, gaat in op de weidse vraag welke belangrijke veranderingen het milieu, als object van beleid op de lange termijn, zal ondergaan onder invloed van maatschappelijke, technologische, sociaal-economische en culturele ontwikkelingen. Wetenschap, techniek en kapitalistische economie (WTK-bestel) ziet de auteur als een autonoom voort hollend systeem. Dit systeem wordt gekenmerkt door doel-middelrationaliteit op het microvlak, maar door doel-irrationaliteit op het macrovlak. Vermeersch benadrukt dat dit WTK-bestel leidt tot *Diesseits* gerichtheid en consumptiestreven, tot een mondiale verspreiding van onze waardenschalen met al hun spilziekte en hang naar het overvullige. Op 'eco-ethische' gronden concludeert Vermeersch tot de noodzaak van een stationaire economie. Een volwaardige toekomstethiek omvat solidariteit met mensen van de komende ge-

neraties. Een reorganisatie van de economie acht hij daartoe een vereiste, terwijl ook de ontplooiing van wetenschap en techniek moet worden beheerst.

De toekomstige ontwikkeling van milieu en consumptiecultuur staat ook centraal in de bijdrage van de socioloog P. Thoënes. Hij meent dat wij ons een consumptiepatroon hebben aangemeten dat nu fataal blijkt te zijn. Planmatig lange-termijnbeleid is zijns inziens noodzakelijk. Maatschappelijke veranderingen als het scheppen van basiszekerheid en basisgelijkheid en het scheppen van innoverende subculturen zouden daarin voorop moeten staan.

J. Opschoor en S. van der Pløeg houden zich bezig met de vraag of de hoofddoelstelling van het huidige milieubeleid – duurzame ontwikkeling – geschikt is voor de lange termijn. Het Nationaal Milieubeleidsplan verstaat onder duurzame ontwikkeling het vermogen om iets in stand te houden en te handhaven. Wie zou tegen dit idee van 'duurzaamheid' willen zijn? De schrijvers scherpen dit consensusbegrip aan: het dient gericht te zijn op het behouden van een ecologisch draagvlak voor maatschappelijke activiteiten en op ecologische inpasbaarheid van een economische activiteit.

Duurzame ontwikkeling, dat wil zeggen het handhaven van evenwicht in het ecologische systeem heeft voor hen derhalve prioriteit boven sociaal-economische doelstellingen als consumptiegroei en werkgelegenheid. Net als Vermeersch en Thoënes, zij het op basis van een andere redenering, wijzen Opschoor en Van der Pløeg op de noodzaak van drastische maatschappelijke ver-

anderingen. Het handhaven van duurzame ontwikkeling betekent: veranderen van technologische instituties, wijzigingen in productie- en consumptiepatronen en aanpassingen van instrumenten van beleid. Daartegenover staat het onbetwistbare feit dat op mondiale schaal het produkt van bevolkings- en welstandsontwikkeling de grenzen van de milieugebruiksruimte dreigt te doorbreken. Op zakelijke en morele gronden bepleiten zij om deze tendentie vanuit de rijke landen te pareren met:

- extra reserveringen van milieugebruiksmogelijkheden ten behoeve van toekomstige generaties;
- duurzaamheidsoverdrachten van kapitaal, kennis en kunde naar landen in Oost-Europa en de minder ontwikkelde continenten;
- door duurzaamheids- en rechtvaardigheidsoverwegingen gestuurde keuzes inzake technologie, consumptiepatronen, etc.

N. van Manen, G. Huppes en H. Udo de Haes gaan in op de vraag welke rol op de lange termijn is weggelegd voor *beleidsinstrumenten*. Daarbij stellen ze vier schetsen op:

- een *Titanic-scenario*, waarin vrijheid aanvankelijk niet wordt ingeperkt, maar waarin uiteindelijk geen enkele factor wordt gespaard;
- het andere uiterste: een *dwangscenario*, waarin vrijheid voor het behoud van het milieu wordt opgeofferd. Gelet op de controle en handhavingsproblematiek achten zij de kans van slagen van het dwangscenario niet erg groot;
- het scenario met 'flexibele-

B O E K E N

respons', waarin wordt getracht met behoud van een zo groot mogelijk vrijheid een oplossing voor milieuproblemen aan te dragen. Effectiviteit van het overheidsbeleid zal toenemen naarmate de actoren deze doelstellingen vrijwilliger nakomen;

– het *speerpuntsценario*, waarin de overheid tracht haar beperkte capaciteit zo efficiënt mogelijk op een klein aantal terreinen in te zetten. Het overheidsingrijpen richt zich hoofdzakelijk op veehouderij en chemische industrie.

Ze menen dat de keus vooral moet gaan tussen de laatste twee scenario's.

W. Hafkamp en G. Molenkamp behandelen de vraag hoe de huidige milieuregelgeving wordt uitgevoerd en gehandhaafd en welke veranderingen nodig zijn voor de lange termijn. Zwakke punten van het systeem van uitvoering en handhaving zijn dat:

- het leidt tot een passieve, defensieve houding;
- het niet aansluit bij de technische en economische dynamiek van bedrijven;
- het leidt tot een inefficiënte besteding van middelen;
- het vastloopt in details en een gebrek aan 'handhaafbaarheid' bij het aanpakken van de meest recente milieuproblemen.

Tot slot bepleiten ze een toekomstig milieubeheer dat inspeelt op zelfregulerende krachten in de maatschappij en het bedrijfsleven. Hun conclusie sluit zo aan bij het 'flexibele-respons-scenario' van Udo de Haes c.s.

Milieusectoren

Vervolgens komen de verwachte ontwikkelingen in een aantal milieusectoren aan de orde. L. Reijn-

ders en C. Kroeze analyseren de toekomstige ontwikkeling in de atmosferische samenstelling met mogelijk negatieve effecten op de mens en andere natuurlijke soorten. De verdere aftakeling van de ozonlaag is waarschijnlijk te stoppen met beperkte technische middelen en tegen beperkte kosten. Daarentegen zal een afdoende oplossing voor het broeikaseffect, met name wat betreft de emissies van stoffen als CO_2 en NO_2 de huidige productie- en consumptiewijze verregaand overhoop halen.

De milieubelasting in Nederland en in de Europese Gemeenschap wordt vooral veroorzaakt door het gebruik van kunstmest en pesticiden, door ammoniakemissie en fosfaatproductie. S. Mansholt vraagt zich af hoe tot een duurzame *landbouw* kan worden gekomen. Hij meent dat een ombuiging van de trends van intensivering in de landbouw en toenemende landbouwoverschotten in de richting van vermindering van de productie en extensivering nodig is totdat aan de gestelde normen is voldaan. Mansholt spreekt van duurzame vruchtbaarheid van de bodem als produktiemilieu voor de landbouw en van het voorkomen van onaanvaardbare belemmeringen voor andere functies, zoals bosbouw en waterwinning. Een keus is nodig ten gunste van een hefingsysteem op bedrijfsniveau, namelijk een mineralenboekhouding. Verliezen naar het milieu zullen per bedrijf in de vorm van BTW dienen te worden belast.

De bijdragen over de toekomst van de *industrie* onderstrepen de noodzaak van schone fabricageprocessen en marktinprikkels. Een milieutechnisch knelpunt als het tot stand brengen van hergebruikketen dient ondanks een

toenemende samengesteldheid van de productierite worden overwonnen. Het belangrijkste lange-termijnprobleem van de *energievoorziening* is de uitstoot van CO_2 ten gevolge van het gebruik van fossiele brandstoffen. In zijn analyse komt W. van Gool tot de conclusie dat verregaande reductie van het gebruik van fossiele brandstoffen in de industrieel ontwikkelde landen nodig is. Verder gaat hij in op de vraag hoe het energieverbruik in de ontwikkelingslanden kan worden verhoogd en tegelijkertijd het totale wereldenergieverbruik constant kan worden gehouden. Hij wijst erop dat de reorganisatie van de samenleving naar een energie-lage en milieuschone toekomst vele decennia in beslag neemt. Een lange-termijnplan is daarom nodig. Het ontbreken van structuren in de internationale samenlevingen die dit soort lange-termijnplanning ook kunnen uitvoeren is het grootste obstakel om tot een realisatie te komen. De zuregeneffecten ten gevolge van het gebruik van fossiele brandstoffen kunnen binnen enkele decennia tot een aanvaardbaar niveau worden teruggebracht. Het CO_2 probleem is een factor 100 groter dan dat van de zwavel- en stikstofdioxiden. Er is echter geen maatschappelijk draagvlak om op grote schaal in alle industrieel ontwikkelde landen een lange-termijn energieplan uit te voeren ten einde de CO_2 emissie op wereldschaal te verminderen.

Milieuneutrale staat

De economen A. Nentjes en W. Drees behandelen de financiering van het milieubeleid en strategieën voor duurzame groei. De studie van Drees gaat over de huidige en de gewenste toekomstige

B O E K E N

financiering van het milieubeleid. Hij meent dat kostenposten moeten worden doorberekend, schoner productie noodzakelijk is en dat de negatieve externe effecten moeten worden aangepakt. Ecologisch blijvende 'inpasbaarheid' van menselijke activiteiten noopt tot drastische veranderingen. De voorstellen van het Nationaal Milieubeleidsplan houden slechts in dat verdere groei van milieuvervuilende activiteiten wordt beperkt, in plaats van inkrimping van zulke sectoren. Als de gevolgen ernstig zijn is het aan de overheid om op te treden en te streven naar voorkomen ervan of naar beperking van de schade. Drees acht het van primair belang dat de mentaliteit van politici een trendbreuk ondergaat en dat de verplaatsing met motorische middelen drastisch wordt ingeperkt. Tegelijk pleit hij voor een trendbreuk in de overheidshuishouding, in de richting van 'milieuneutraliteit'. Later kan dit zodanig worden gewijzigd dat de uitgaaf- en belastingregelingen inzake milieubehoud positief gaan werken. Nentjes meent dat vermindering van vervuiling van 80 tot 90 procent ten opzichte van 1985, nodig om de milieukwaliteit duurzaam op peil te houden, voor het grootste deel bereikt kan worden met milieutechnieken die al worden toegepast. Voor de belangrijkste milieuvervuilende stoffen moet de overheid vaststellen hoeveel er maximaal per jaar in het milieu terecht mogen komen.

Internationaal

Tot slot zijn enkele bijdragen gewijd aan internationaal milieubeleid. Gepleit wordt voor beleidsinstrumenten waarvan de werking rechtstreeks in de prijs van

goederen en diensten tot uitdrukking komt. Ook in dit deel wordt uitholling van het vertrouwen in de overheid gesignaleerd. Overheden tonen gebrek aan continuïteit in hun beleid en zijn niet in staat om korte-termijnbeleid met beleid voor de middellange termijn te verbinden. Een veel sterkere integratie van activiteiten en beleidsterreinen van de EG zoals voorkomen van vervuiling en verbetering van het beheer van hulpbronnen in het licht van duurzaamheid wordt dringend nodig geacht.

Onderzoek van mondiale milieuvraagstukken is buitengewoon onoverzichtelijk georganiseerd. De positie van Nederland in toekomstige regionale (Europese) organen en in internationale organen zoals de Verenigde Naties, die het internationale milieubeleid zullen gaan vaststellen, wordt van het grootste belang geacht.

Dit waren een aantal essentiële punten uit de bijdragen. In wat de commissie voor ogen stond – het (laten) aandragen van ideeën – is de studie zeker geslaagd. Dat neemt niet weg dat *Het milieu: denkbeelden voor de 21 ste eeuw* lastig hanteerbaar is. Men heeft de schrijvers van de diverse hoofdstukken wel erg veel vrijheid gegeven. De behandeling van de verschillende onderwerpen vertoont daardoor nogal wat overlapping en je staat voor de ingewikkelde opgave in de dikwijls omvangrijke hoofdstukken de hoofdlijnen te ontdekken. Waar de auteurs el-kaar aanvullen, waar ze elkaar te-genspreken of waar leemten overblijven, is moeilijk te bepalen. In het slothoofdstuk schiet de commissie te hulp. Ze integreert de bijdragen onder de

noemer 'trendbreuken'. Dat is ook naar mijn smaak de sleutel tot de meeste bijdragen. Immers, Vermeersch pleit voor een breuk met het 'WTK-bestel' en een fundamentele reorganisatie van de economie, Reijnders meent dat productie- en consumptiewijze grondig overhoop gehaald moeten worden, Opschoor bepleit structurele wijzigingen in ons economisch bestel, Drees onderstreept het belang van een trendbreuk in de overheidshuishouding, andere auteurs achten 'omslagen' en 'denkbreuken' noodzakelijk.

In het boek lopen analyse van de korte en middellange termijn en verkenningen van de periode ná het jaar 2000 bij de meeste auteurs verwarrend door elkaar. Ook in de bijdragen van de commissie zelf wordt niet erg helder hoe over een periode die zó ver weg ligt zinvolle uitspraken kunnen worden gedaan. Wellicht zal de door de commissie al aangekondigde vervolgstudie uitwijzen welke van de talrijke conclusies en aanbevelingen de belangrijkste zijn met het oog op lange-termijnbeleid. Een plaatsbepaling ten opzichte van het beschikbare internationale onderzoek mag dan evenmin ontbreken. Wenselijk lijkt voorts aansluitend onderzoek naar de politieke en normatieve aspecten van lange-termijn milieubeleid, zoals de scheve mondiale welvaartsverdeling. Welke organen kunnen in mondiaal verband ongelijkheid en armoede tegengaan of opheffen? Welke morele verplichting geldt tegenover toekomstige generaties? Wat zijn de rechten van andere levende wezens?

Ten slotte, wat voegt de bundel toe aan de meningsvorming over de ecologische kwestie? Een

B O E K E N

belangrijk resultaat is denk ik, dat aan een aantal vooraanstaande kenners van deelreinen van de milieuproblematiek de gelegenheid is geboden om binnen hun specialisme een denkexperiment te verrichten: Waar loopt het, als ik naar mijn vakgebied kijk, na 2010 op uit; welke mechanismen en structuren zouden moeten veranderen, om dat te voorkomen. Een behandeling van het vraagstuk van sociale besluitvorming en

politieke afweging is echter achterwege gebleven. Onderzoek van ecologische problemen vereist interdisciplinariteit, zo schreef Passmore² reeds. De bundel illustreert de verwarrende veelvormigheid in de oordelen van experts over milieuproblemen. Het blijft de vraag of er een soort interdisciplinaire helderziendheid bestaat waarmee aanbevelingen over de periode 2010 tot 2050 kunnen worden gedaan.



MAARTEN MENTZEL
*is docent bestuurskunde aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam.*

Noten

1. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, 1987.
2. J. Passmore, *Man's responsibility for Nature*, New York, 1974, p.48.

Herman Gorter 1891-1991

Commercie

Prijzenslag en prijzenrage
 Win een auto! Win een ton!
 ('...Wat sneu toch, dat u net niet won...')
 Teevee als winkelatalage.

Etaleer de hebbedingen.
 Praat iets aan wat luxe is
 tot een absoluut gemis!
 De kunst dit op te dringen.

Neem zo'n huishoudapparaatje
 dat een energie verspilt:
 In trek ineens, begeerd gewild!
 na een pepshot/showbizpraatje.

Ach, geen geld? Koop op krediet!
 Eerst ons mensen gulzig maken.
 Of wij in de schulden raken...
 de commercie deert het niet.

Het pretnet lokt, het loknet trekt
 Winkelende massa's!
 Rinkelende kassa's!
 Het geldnet dat zich vetspekt.

Lekker in de croma liggen
 Reclame praat ons naar de mond.
 Reclame kust de klant de kont,
 maakt van consumenten: biggen.

Pure biggen! (Herman Gorter
 zei het anders, eerder, korter)

Peter Dijkerman

*'Maar ik zeg u dat de strijd voor 't betere loon
 en voor den korteren werktijd en voor een wet
 die dit of dat verhindert... dat de strijd juist
 een middel kan zijn om uw ziel te maken tot een
 gierigaard, een egoïst en een bekrompen burger.'*

De dichter van Mei, Herman Gorter

In het Gorter- project zijn tot dusver we-
 nig of geen politieke gedichten verschenen.
 Hier is een onverwacht exemplaar tot en
 met het aan Gorter ontleende motto. De
 parenthese aan het slot is midden in de roos.
Rein Bloem.

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

De alternatieven
van Offe

De discussie in Nederland en in het bijzonder in de PvdA over sociale zekerheid en de verzorgingsstaat heeft nog geenszins een ordelijk en overzichtelijk karakter aangenomen. De rampzalige gang van zaken rond de wao was daarvan een extreem voorbeeld, maar is geen geïsoleerd verschijnsel.

Mocht deze discussie op korte termijn een meer systematisch en overzichtelijk karakter krijgen, dan worden wellicht ook enkele vooronderstellingen zichtbaar die nu nog het karakter van vanzelfsprekendheden hebben. Een daarvan is de gedachte dat de sociale structuur waarop de bestaande stelsels van sociale zekerheid in de afgelopen eeuw zijn gebaseerd, betrekkelijk onveranderlijk is, en dat ook zal blijven. De grote problemen van de laatste tien, vijftien jaar, die tot uiting zijn gekomen in een extreem hoge officiële en verborgen werkloosheid, worden in deze vooronderstelling opgevat als een tijdelijk, conjunctureel verschijnsel. Op den duur moet alles wel weer als vroeger worden.

Dat is echter zeer de vraag. De versnelde internationalisering van de economie, en de daarmee gepaard gaande verschuivingen van zwaartepunten, maken een terugkeer naar min of meer stabiele nationale arbeidsmarkten onwaarschijnlijk. Dat geldt overigens niet alleen voor een kleine en open economie als die van Nederland. Zelfs de economische reus Duitsland wordt erdoor getekend. De Duitse socioloog Claus Offe maakte daar vorig jaar, nog voor de eenwording, in een gastcollege voor het Sharett-instituut

in Jeruzalem, een aantal opmerkingen over die van belang zijn voor de discussie in Nederland.

Zijn eerste constatering was dat een hoog werkloosheidspercentage waar om allerlei redenen niet veel aan te doen is, waarschijnlijk een blijvend aspect van de West-europese economieën is. Daarnaast is in de komende jaren sprake van een toenemende vergrijzing van de bevolking. Het gevolg van beide ontwikkelingen is dat de beroepsbevolking steeds hogere bijdragen aan het stelsel van sociale zekerheid moet leveren, terwijl nochtans op de hoogte of duur (of beide) van uitkeringen beknot moet worden.

Dit alles klinkt de lezer, terwijl de discussie over de wao nog in zijn hoofd na-suizebolt, vertrouwd in de oren. Maar de implicaties die Offe schetst zijn nieuw. In de eerste plaats is dat, zoals gezegd, dus zijn stelling dat wij hier niet met een tijdelijk proces te maken hebben, maar met een permanent. De stelsels van sociale zekerheid zijn in West-Europa echter gebaseerd op traditionele volledige werkgelegenheid, en zij kunnen op den duur een situatie van lage arbeidsparticipatie niet aan.

In de tweede plaats leidt deze situatie tot ondermijning van de legitimiteit van de verzorgingsstaat, en wel in het bijzonder bij twee groepen. De eerste is wat Offe de 'marginale arbeidersklasse' noemt. Daaronder verstaat hij laaggeschoolde loonarbeiders, die werken met hoog ontslagrisico en onder onaangename arbeidsomstandigheden. Sociale zekerheid komt voor hen neer op uitkeringen die het bijstandsniveau niet of nauwelijks te boven gaan. Mensen in deze (groeïende) groep zullen

INHOUD

Offe
Groen Links
Progressieve Volkspartij
Beelden der democratie

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

zich gaan afvragen waarom ze dan doorgaan met premies voor die sociale zekerheid op te brengen.

Die vraag zal ook gesteld gaan worden door een tweede groep, die van de hoog betaalde en hooggeschoolde employé's met vaste banen. Die zijn in staat tijdens hun arbeidsleven kapitaal over te houden. Voor hen doet de vraag zich voor of zij niet beter geld privé kunnen investeren, dan via gedwongen schema's van sociale zekerheid.

De fragmentering van de arbeidsmarkt is zo gezien de bom onder de bestaande stelsels van sociale zekerheid. Deze diagnose van Offe is indringender dan de remedies die hij overweegt. De eerste is een basisinkomen voor

elke burger, dat hoog genoeg is voor leven op een bestaansminimum. De tweede is radicale arbeidstijdverkorting. Interessanter, want origineler, is een derde mogelijke remedie: het stimuleren van een 'informele economie' gebaseerd op 'geassocieerde arbeid'. Wat Offe precies bedoelt met dat laatste, volgens mij nog aan Marx ontleende begrip, wordt niet helemaal duidelijk. Een mogelijke vorm die hij noemt is het ruilen van arbeidsdiensten op basis van certificaten. Zo'n niet-monetaire uitwisseling van arbeid zou aanvullend kunnen zijn op de officiële arbeidsmarkt. Volgens Offe zijn er al vele voorbeelden van dit model te vinden, ook al zijn deze experimenten op een of andere manier misgegaan.



Een mager manifest

Als het goed is dan komt uit een fusie tussen verschillende partijen ook een programmatische vernieuwing voort. Het op elkaar botsen van de verschillende tradities kan een boeiend en productief resultaat opleveren. Maar het kan ook een eenvoudige nevenschikking van de verschillende wereldbeelden blijven, zonder dat van enige wederkerige doordringing sprake is. Dan kan het resultaat wel eens zwakker zijn dan de afzonderlijke tradities. Met enige goede wil kan men zeggen dat de vorming van het CDA een voorbeeld is van een redelijk geslaagde fusie, ook in programmatisch opzicht.

Voor eenieder die is geïnteresseerd in de mogelijkheden van samenwerking ter linkerzijde is het jammer te moeten vaststellen

dat Groen Links tot dusver een voorbeeld is van een fusie waarbij het resultaat minder zeggingskracht heeft dan de partijen ieder voor zich hadden. De gedachtenvorming aan Groen Linkse zijde heeft weinig tot niets verrassends opgeleverd. Het eerste verkiezingsprogramma was al een tamelijk ongeïnspireerde optelsom waarin de verwerping van de NAVO, de groentax en een verhoging van minima met vijftien procent de verschillende achtergronden van respectievelijk PSP, PPR en CPN vertegenwoordigden.

Toen ging het nog om een verkiezingsprogramma kon men denken, maar het onlangs gepubliceerde Manifest van Groen Links bevestigt de sombere verwachtingen. Dat, ondanks de verademende realiteitszin die spreekt uit de nipte erkenning dat 'in bepaalde opzichten Nederland

Voornamelijk omdat de deelnemers aan zulke netwerken van arbeidsruil maar heel weinig verschillende diensten aanbieden, en de afstemming van vraag en aanbod onevenwichtig is. 'Iedereen lijkt wel pottenbakkerswaren aan te bieden en babysitters te vragen'.

Goed, de alternatieven van Offe zijn niet erg uitgewerkt of overtuigend. Maar overtuigend is wel zijn pleidooi, gericht aan socialistische partijen, om bij het behoud van de verzorgingsstaat niet alleen aan het behoud van de bestaande arrangementen te denken – een verwijt dat hij de vakbeweging maakt.

BART TROMP

een land (is) waar het goed toeven is' (p. 6).

Het is een tamelijk rommelig werkstuk geworden, waarin op een geforceerde manier geprobeerd is uit de samenstellende tradities van Groen Links iets nieuws te peuren. Wat opvalt is het hoge retorische gehalte. Een voorbeeld: 'De hoogste prioriteit ligt bij: een eerlijke verdeling van welvaart en welzijn tussen Noord en Zuid, Oost en West, voldoende voedsel, vrede en veiligheid, natuur- en milieubehoud en zeggenschap op wereldschaal' (p. 17). Tja, wie zou dat nu niet willen?

Op een wel heel jachtige manier, soms niet meer dan een enkele zin, worden maatschappelijke ontwikkelingen à la individualisering en de multiculturele samenleving besproken. De keuze is niet helemaal toevallig, maar

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

waarom ontbreekt bijvoorbeeld de Europese integratie als fundamenteel probleem vrijwel geheel? Wat zijdelings over de veranderde Oost-West verhoudingen wordt opgemerkt getuigt ook al niet erg van gevoel voor de historische dimensie van wat zich afgelopen jaren in Europa heeft voltrokken.

De tekst wemelt van begrippen die de meer principiële verschillen van inzicht verdoezelen. Zo lezen we veel over 'sociale vrijheid' en 'de libertaire staat' zonder dat duidelijk wordt wat daar nu precies onder verstaan moet worden, behalve de wens dat vrijheid, gelijkheid en overheidsregulering in harmonie samen zouden moeten gaan. Wat moeten we ons voorstellen bij een 'liberaire staat'? Nee, dan houd ik het toch maar op de antirevolutionaire scepsis, die leert dat de staat boven alles een instrument van dwang is.

Hetzelfde geldt voor het onuitgewerkte idee over de markteconomie. Enerzijds wordt hier gezegd dat de markt een zuiver mechanisme is, terwijl niet zoveel

verder wordt opgemerkt: 'De markteconomie, die Groen Links nastreeft, staat (...) haaks op de kapitalistische markteconomie' (p. 19). Duikt hier niet toch weer het versleten derde-weg denken op? Gerept wordt van 'een effectieve maatschappelijke controle op produktie en consumptie', maar hoe dat samen kan gaan met een bekenning tot het marktmechanisme is me een raadsel. Wat met de ene hand wordt bevestigd, wordt met de andere hand weer doorgehaald.

Natuurlijk zijn er in het Manifest ook verschillende opvattingen neergeschreven waar men van harte mee kan instemmen. Dat betreft vooral de sterke nadruk op de ecologische crisis en de notie dat deze niet als een 'neven-effect' van economische groei is af te doen. Maar ook hier geldt dat veel inmiddels zo algemeen erkend wordt, dat het als programma nauwelijks onderscheidend ten opzichte van andere partijen werkt. 'Het gaat om kwalitatieve ingrepen die op korte termijn nodig zijn om onze economie om te buigen naar een duurzame eco-

nomie met ecologisch verantwoorde produktie- en consumptiepatronen' (p. 16). Pas als zo'n algemene richtlijn uitgewerkt wordt, wat volgens de opstellers van het Manifest nu nog niet de bedoeling was, dan wordt duidelijk of Groen Links in dit op-zicht werkelijk een toegevoegde waarde heeft.

Wie het Manifest overziet begrijpt wel waarom Groen Links – met uitzondering van de Golfoorlog – tot nog toe niet echt een eigen gezicht heeft getoond. Op een moment dat de PvdA ernstig in het ongerede is geraakt zou men kunnen verwachten dat een deel van de ontevreden onderdak hij Groen Links zou vinden. Dat is slechts in een heel beperkte mate het geval. Een serieuzere poging om een aantrekkelijke radicale milieupartij te worden zou allicht daartoe bijdragen. Voorlopig is het Manifest, na het verkiezingsprogramma, de tweede gemiste kans om de plaats van Groen Links duidelijker te markeren.

PAUL SCHEFFER



Naar een progressieve volkspartij?

Er is veel reden tot zorg over de ontwikkelingen in de PvdA, maar mijn zorg betreft deze keer een hardnekkig gedachte die telkens weer de kop opsteekt, namelijk dat de crisis in de PvdA bezworen zou kunnen worden door te streven naar de oprichting van een progressieve volkspartij, waarin PvdA, D66 en Groen Links zouden moeten samengaan. Ik signa-

leer deze gedachte bij Meyer, Scheffer, Pronk en Van der Louw, om slechts enkele prominente namen te noemen. Nu ben ik een relatieve buitenstaander en dat heeft het nadeel dat ik weinig gezag heb binnen de partij, maar het voordeel dat ik zeggen kan wat ik wil en dat niet mijn gezag, maar mijn argumenten doorslaggevend moeten zijn. Dus graag even aandacht. Ik vind de gedachte van een progressieve volkspartij volstrekt heilloos en ik zal zeggen waarom.

Allereerst dit: mijn valt op dat

die gedachte terloops wordt geuit, aan het einde van een interview of artikel bijvoorbeeld. Dan stopt ineens het denken, waarvan in het voorafgaande ruimschoots getuigenis was afgelegd. Terwijl toch het denken zou moeten beginnen met het introduceren van de idee van een progressieve volkspartij. Is men zó onder de indruk van het succes van Van Mierlo?

Nu mijn bezwaren. Het woord 'progressief' vervult hier een fetisj-functie. Wat bedoelt men er

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

mee? De voortzetting van de sociaal-democratie in een nieuwe partij? Varen op de koers van D66? Introductie van het mengelmoeisje aan onduidelijke ideeën waarin Groen Links grossiert? Of iets geheel nieuws waar nog niemand aan gedacht heeft? Tot dusver zijn door geen van de genoemde prominenten deze vragen publiekelijk gesteld. Terwijl ze toch verschrikkelijk voor de hand liggen. Zelfs ik kan ze bedenken.

Het opgaan van drie bestaande partijen in één nieuwe leidt niet vanzelfsprekend tot iets nieuws, maar al gauw tot restauratie van het bestaande. De ontwikkeling van het CDA in de afgelopen vijftien jaar is in dit opzicht een diepgaande analyse waard. Waarom is men zo alkerig om van het CDA iets te leren? Zit de frustratie over de jaren zeventig zo diep?

De cruciale vraag is natuurlijk: valt er uit de verschillende politieke ingrediënten, die gevormd worden door respectievelijk het gedachtengoed van de PvdA, D66 en Groen Links, een coherente en bij-de-tijdse politieke ideologie te bakken? Hoe gaat zo'n nieuw te vormen partij er uitzien? Uit de reacties op de regeringsplannen met de WAO, die deze zomer en herfst in alle hevigheid losbarsten, is gebleken dat de PvdA nog steeds het sociaal-democratisch erfgoed vertegenwoordigt en dat dit leeft bij een groot deel van de arbeiders. Bij D66 is dat erfgoed niet te vinden. De PvdA zou meer op zijn potentiële kiezers moeten letten en wat minder op de zwevende kiezer, die uit balorigheid tijdelijk onderdak heeft gevonden bij D66 of Groen Links.

Wat vertegenwoordigt D66 eigenlijk? Ik kan mij niet op empirisch onderzoek beroepen, maar uit de verhalen van Van Mierlo

blijkt dat hij mikt op de jonge, geslaagde, goedbetaalde tweeverdieners met HBO-opleiding. D66 heeft nauwelijks notie van wat er leeft onder arbeiders, ontkent zelfs dat die nog bestaan. D66 is behalve een liberale partij, vooral een opportunistische partij, met een flinterdunne sociale theorie over de moderne samenleving. Wat wist Van Mierlo deze zomer te zeggen over de oplossing van de WAO-problematiek? Dat er een volumebeleid gevoerd moet worden! Terwijl dat nu juist de afgelopen vijftien jaar gefaald heeft. Maar de media gingen met zijn verhaal aan de haal.

Wat vertegenwoordigt Groen Links? Ik zou het absoluut niet weten. Van enig samenhangend gedachtengoed is geen sprake. Tijdens de Golfoorlog was men in grote verwarring, overigens zonder merkbare schaamte. Groen Links moet zich helemaal nog bewijzen, en daar kan de PvdA niet op wachten. Er komt ook nog een strategisch argument bij: wat de peilingen betreft staat de PvdA er nu slecht voor en D66 goed. De PvdA leeft beneden haar stand, D66 ver er boven. Dat schept ongunstige onderhandelingsvoorwaarden. Wil je tot een samengaan van politieke richtingen komen, dan moet er in de eerste plaats voldoende gelijkgerichtheid zijn (en die is er niet) en moet je in de tweede plaats zelf sterk staan. Op dit moment geldt dat niet voor de PvdA.

De PvdA bevindt zich in de paradoxale situatie dat ze, als ze zich hersteld heeft van de huidige crisis en het vertrouwen van de kiezers heeft herwonnen, aan een samengaan met anderen geen behoefte heeft. Als ze wint kan ze beter zelfstandig blijven en als ze verliest is het niet opportuun naar

samengaan met anderen te streven, als die anderen (zoals thans het geval is) hun stemmen bij haar hebben weggehaald. Met de oprichting van het CDA stond het er heel anders voor. Alle drie: KVP, CHU en ARP waren aan de verliezende hand en alle drie hadden belang bij een fusie. Dat gaat niet op voor de PvdA van nu. Men moet dus heel goed weten wat men doet als men serieus streeft naar één progressieve volkspartij.

Welk politiek gedachtengoed zal die beoogde progressieve partij moeten vertegenwoordigen? Geen van de voorstanders laat zich daar over uit. Geloofd men echt in die modieuze verhalen dat het niet meer om de politieke ideeën gaat, maar om de vrouwtjes en de mannetjes? Als iets de afgelopen zomer is gebleken dan wel dat de man (Kok) wel wordt geaccepteerd, maar zijn boodschap (herstructurering van de WAO, niet. De vakbeweging loopt even hard tegen hem te hoop als tegen De Vries en Lubbers, Als Van Mierlo in het kabinet had gezeten, zou D66 ook in de malaise zijn geraakt, hoe populair hij thans ook schijnt te wezen. Wel degelijk is het politieke gedachtengoed van beslissend belang.

Zolang al dit soort vragen niet zijn gesteld, laat staan beantwoord, is het opperen van de gedachte van een progressieve volkspartij nutteloze *Spielerei*. Ik ga verder: het is een vorm van *vluhtgedrag*. Men vlucht weg voor de moeilijke opgave de PvdA terug te brengen tot de politieke realiteit (1) en men gelooft niet meer in de toekomst van de sociaal-democratie (2).

1. Men vlucht weg voor het herstel van de eigen partij. Ik laat buiten beschouwing het gênante

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

zelfbeklag van sommige (voormalige) kopstukken. Alleen dit: ik verwacht solidariteit met hen die midden in het onweer zitten of zaten (Kok, Sint, Wöltgens, Ter Veld) en geen verkapte sollicitaties naar mogelijk leeg komende functies (of reeds leeggekomen functies; ik schrijf dit midden september). Als iets de verhoudingen in een partij verziekt dan is het wel baantjesjagerij.

Wat nodig is, is dat men de volledige consequentie trekt uit de erkenning (die is er dan eindelijk!) dat de PvdA de huidige crisis geheel aan zichzelf te danken heeft en niet aan het falen van de sociaal-democratie of het voltooide zijn van sociaal-democratische doelstellingen. Dat zijn oppervlakkige beweringen, die men uit boeken haalt en niet waarneemt in de werkelijkheid. Met de volgende vijf basisregels van de politiek is onvoldoende rekening gehouden:

– Belof als oppositie nooit wat je als regeringspartij niet kunt waarmaken. De kiezers onthouden beter dan menigeen denkt. Het doen van loze beloftes wordt altijd afgestraft.

– Zeg nooit dat je je politieke doelstellingen niet kunt realiseren omdat je gekoppeld zit aan een

onwillige regeringspartner. Daarmee heb je toegegeven dat die partner sterker is dan jij en dat is een verliezersstrategie. Het is jónw beleid, niet dat van die ander. Na maanden aarzelen heeft Kok deze waarheid (die hij natuurlijk al weet sedert hij op Nijenrode is afgestudeerd) openlijk beleden. Terwijl Stekelenburg de schuld nog geeft aan die 'boze boekhouder', De Vries, houdt Kok vol: het is óók mijn beleid, *take it or leave it*. Hij weet dat de kiezers veel te intelligent zijn om Stekelenburg niet door te hebben.

– Zet nooit je hakken in de grond in drijfzand. De gedachte de WAO onverkort te kunnen handhaven en de koppeling te kunnen redden ongeacht de ontwikkeling van de economie, was drijfzand. Je wordt zo maar omvergetrokken.

– Onderschat nooit je kiezers. Ze weten meestal heel erg goed dat bepaalde zaken niet langer kunnen. In het bedrijf merken ze het aan het wegvallen van de productie, in de politiek aan de onoplosbaarheid van de problemen. Het lokken van kiezers door de zaken mooier voor te stellen dan ze zijn, wordt altijd afgestraft. Geef ze een duidelijk beeld van wat nodig is en stel je niet op als een pa-

triarch, die zal knokken voor allen die aan zijn zorgen zijn toevertrouwd. Dat is doorzichtige retoriek.

– Wees niet timide tegenover de meisjes en jongens van 'Den Haag laat'. De manier waarop zij deze zomer het WAO-probleem hebben gepresenteerd wijst op denkluigheid, of op vergaande onverschilligheid, of op beide. Ik heb geen moment iets kunnen waarnemen van pogingen het probleem uit te leggen (wat toch hun taak is); men hield zich voornamelijk bezig met het registreren van onbehagen en het in beeld brengen van mensen die niet uit hun woorden konden komen.

2. Men gelooft niet meer in de sociaal-democratie. Als dat ongelooft niet tijdelijk is, opgeroepen door de alarmerende situatie waarin de partij zich thans bevindt, maar blijvend, dan rest er maar één ding: de consequenties trekken. Ik ga echter uit van een tijdelijke moedeloosheid. Die dient men van zich af te schudden. De sociaal-democratie heeft toekomst genoeg, maar je moet er wel in geloven.

GERRIT MANENSCHIJN



Beelden der democratie

Van het democratiseringsproces in de voormalige Sovjet-Unie mochten we via het oog van de televisiecamera een glimp opvangen. Jeltsin beklimt een tank: woorden bedwingen wapens. Elders liegen de vermoeide 'avonturiers' die een staatsgreep geen

staatsgreep willen noemen over de ziekte van hun partijleider en president. Gorbastjov legt verantwoording af voor het Russische parlement, maar het is of hij er voor terecht staat. Jeltsin leest het ene decreet na het andere voor, onder gejuich van de menigte. In het land worden overal beelden van hun sokkels gelicht: men zaagt op tientallen plaatsen aan de bronzen benen van Lenin,

met het standbeeld van de oprichter der KGB gebeuren dingen die men niet eens in beeld brengt, Karl Marx vraagt middels de graffiti van een anonieme bekladder om vergiffenis; enkele dagen later speelt een meisje bovenop de gevallen buste van Lenin die een plaats heeft gevonden op een speelplaats.

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

Beelden der democratie.

Er gebeurt nog meer in de wereld. Het kabinet verkeert in een crisis, weet het Journaal. Opgevoerd meldt Hans Laroes dat het vrijwel zeker is dat het kabinet de conflicten over WAO en koppeling niet zal weten te overleven. Een geëmotioneerde Kok zegt dat hij de ont koppeling niet zal meemaken. Lubbers zegt dat de werkweek er op zit maar dat de ministers natuurlijk op zijn kamer wat kunnen blijven napraten. We zien in het nachtelijk duister licht in het torentje. Bewindslieden drentelen naar hun auto's en hebben voor de pers enige lacherige woorden over. 'Ik heb dit al eerder meegemaakt.' Brinkman heeft het, bij nader inzien en na rijp beraad achter gesloten deuren, precies zo bedoeld als De Vries. Kok maakt de ont koppeling alsnog mee en vraagt publiekelijk om vergiffenis: hij heeft het allemaal niet gelukkig geformuleerd. Op een partijbijeenkomst in Etten-Leur luistert een man in gescheurde kleren meer naar het gevoel dan naar de woorden. De Vries is tevreden met het onderhandelingsresultaat: de inhoud ervan is niet in woorden uit te leggen maar dat geeft niet, je merkt het pas in de portemonnee. Het kabinet trotseert een stortvloed van zure opmerkingen van twee heren in grijze pakken. De partijvoorzitter treedt intussen af. De camera laat maar weer Hans Laroes zien die in de studio de zaken op een rij zet.

Beelden der democratie.

De vergelijking dringt zich op. Is de ontluikende Russische democratie groots en meeslepend

en is de Nederlandse gelijk een berg steenkool waaruit nog een stuk metaal steekt met een tekst uit de Grondwet? Maar of de democratie doorzet in Rusland en al die andere republieken is nog maar de vraag. Een wedstrijd in het afkondigen van oekazen is geen alternatief voor de trage molens van het wetgevingsproces. Spreken uit naam van het volk is niet hetzelfde als onderhandelen binnen de smalle marges van het kiezersmandaat. De mentaliteit van de communistische volksdemocratie is uit het democratiseringsproces nog niet verdwenen. In al haar saaiheid, kronkeligheid en verbale leegstand is de Nederlandse manier van politiek zaken doen democratischer dan de Russische. Voor je het weet is Jeltsin de nieuwe Lenin en gaat men de lege sokkels bevolken met nieuwe beelden die de politieke macht symboliseren. Hoe lang zou het duren, zo vraagt men zich af, voor in een parlement in een van de nieuwe republieken een discussie plaatsvindt zoals die over het 'monument voor de democratie' dat minister d'Ancona aan de Tweede Kamer wilde aanbieden voor op het plein bij het nieuwe Kamergebouw?

In Kounellis schetsje van een bak met steenkool zag zij iets heel moois. 'De sokkel draagt dus geen ruit, engel of ander symbool van door de Hemel verleende macht, maar een hoop uit de aarde opgedolven versteende energie.

Democratie is mensenwerk. Gietijzer, staal, steenkool en eenvoudige, ruige vormgeving verwijzen naar werkplaatsen, havens, spoorwegen, de industriële revolutie, en vervangen het

brons, goud, marmer, en de kostelijke bewerkelijkheid van de oude machtssymbolen.' Die eerste zin was de genadeklap voor het monument dat de minister in gedachten had. De confessionele Kamerleden hadden er bezwaar tegen. Van der Vlies (SGP) zei het het mooist. 'Het beeld laat zich naar mijn oprechte opvatting op geen enkele wijze interpreteren als zou het mandaat van de overheid, zijnde naar onze vaste overtuiging dienseresse Gods, als zou wat achter dat kunstwerk in dat gebouw gebeurt een vorm geven zijn aan een door de Hemel verleende macht.' Er ontstond een coalitie van principiële en ontvredenen, die gewoon niet van bergen steenkool houden. De kritiek had zich ook op de laatste zin van d'Ancona kunnen richten. Waarom zou je de machtssymbolen van het *ancien régime*, dat in brons en marmer en goud dacht, vervangen door machtssymbolen van de negentiende eeuw die naar een industriële revolutie verwijzen die inmiddels ook geschiedenis is (en als het om de mijnen gaat, smerige geschiedenis)? Waarom moet een monument voor de democratie eigenlijk naar machtssymbolen verwijzen? Degenen die Lenin van zijn sokkel trokken, Dzierzinsky onthoofden en Marx de woorden van Kok in de mond legden, hadden gelijk. Een democratie richt voor zichzelf geen beelden op. En de uitkomst van de parlementaire discussie over het beeld van Kounellis is daarom het mooiste monument voor de democratie.

WILLEM WITTEVEEN



Wie nadenkt over de Europese integratie stuit al gauw op de disproportie tussen markt- en staatsvorming. Wat voor macht Brussel ook mag worden toegeschreven, de Gemeenschap mist het vermogen om de economische eenwording politiek te controleren zoals dat, vanuit nationaal niveau gezien, mag worden verwacht. De gevolgen zijn bekend: Een democratisch tekort, en een gebrek aan efficiëntie en daadkracht, op Europees niveau en wereldwijd. De bepalende conditie van deze disproportie is de intergouvernementele opzet van de Gemeenschap, die op zijn beurt laat zien dat de lidstaten hun nationale souvereiniteit gedeeltelijk hebben opgeschort, maar niet bereid zijn tot een overdracht van deze rechten.

De oplossing ligt voor de hand. Wie ja zegt tegen een markt, moet ja zeggen tegen een deugdelijke politieke controle en derhalve centrale soevereine rechten overdragen aan op z'n minst een federaal Europees gezag dat, direct verantwoord is verschuldigd aan een Europese volksvertegenwoordiging.¹ Zie hier het officiële standpunt van de Nederlandse regering – en het parlement. Het is helder, consistent en zelfs idealistisch, maar... het overtuigt niet iedereen.²

De scepsis

In de Nederlandse discussie over de Europese integratie overheerst de bedaagde scepsis van 'de oude en de nieuwe schoen' waarbij het officiële standpunt fris en moedig afsteekt. De regering is te optimistisch, zo gaat de kritiek.³ Zij projecteert de vaderlandse staat op Europees niveau en sluit daarmee de ogen voor bepaalde risico's. Wie geeft bij voorbeeld de garantie dat het Europese parlement-nieuwe stijl homogeen genoeg is om volgens de regels van

'De vs van Europa' Een ideaal in de politiek



PAUL KAPTEYN

*Verbonden aan het Sociologisch
Instituut van de Universiteit
van Amsterdam*

de kunst een sterke regeringscolitie voort te brengen? De vraag is retorisch. Nee, het is onverstandig centrale soevereine rechten over te dragen, hoe gebrekkig de huidige opzet ook mag zijn.

Bovendien – en dat is een tweede tegenargument – ook al zou zo'n federatie flink worden bestuurd, dan nog is de vraag waartoe de nieuwe daadkracht zal worden aangewend. Ook hier projecteert de Nederlandse regering haar eigen positie van een bescheiden handelsnatie en onderschat daarmee de kans dat de problemen in plaats van kleiner, groter worden. Een sterk Europa kan zijn economische protectie aanscherpen en wanneer, zoals is te verwachten, de federatie zich ook tot militair terrein uitstrekt, zijn de risico's nog groter. Een Europese defensie is geen simpele reactie op de Amerikaanse betrokkenheid die zwakker zou zijn geworden. Het verband ligt eerder omgekeerd. Ook voor de betrekkingen met het Oosten zullen de gevolgen averechts zijn. De Sovjet-Unie zal zich weer bedreigd gaan voelen en dus zelf gaan dreigen. Nee, een federatief Europa lijkt wellicht een helder en verstandig plan, maar de lange jaren van vrede, veiligheid en voorspoed maken dat Nederland en de andere lidstaten veel hebben te verliezen, en daarbij vergeleken is de kans op winst te klein. Het is beter om de intergouvernementele opzet te handhaven en als semi-autonoom deel van het '*forum atque imperium Americanum*' voort te bestaan. Binnen deze constellatie kunnen de Oosteuropese landen geleidelijk in het economisch verband worden opgenomen zonder dat ze hun pril verworven souvereiniteit hoeven af te staan en zonder dat de Sovjet-Unie zich bedreigd hoeft te voelen. Het is waar, in deze opvatting is geen plaats voor

een ideaal Europa. Van dit avontuur mag een mens dromen, als het daar dan maar bij blijft.

De onwaarschijnlijkheid

Wie hebben gelijk: de intellectuelen met hun scepsis of de politici met hun optimisme? De keuze zou nog moeilijk zijn als niet een derde argument de discussie academisch maakte: andere landen willen niet!

Deze opstelling hoeft niet te verbazen. Staten zijn gierig wat hun soevereiniteit betreft en hun geschiedenis laat zien dat geweld en niet het economische belang alleen hen tot overdracht doet besluiten. Dit geldt ook voor het recente verleden, waarin de Tweede Wereldoorlog en de daarop volgende 'dreiging uit het Oosten' de staten van het Westen ertoe dwongen centrale rechten van verdediging aan de VS over te dragen. Deze onderschikking aan het *imperium Americanum* is sindsdien gehandhaafd zoals telkens blijkt als de spanning in de wereld toeneemt. In zo'n periode verklaren de Europese vazallen hun Amerikaanse Heer weer trouw, terwijl zij als de spanning wegebt hun onafhankelijkheid en 'een ieder doet wat in zijn eigen goed lijkt'.

Deze verhouding, hoe ambivalent ook, bleek voor alle betrokkenen succesvol, maar vormt voor de EG een handicap. De integrerende werking van geweldsdreiging is Atlantisch en niet Europees gericht. Hier ligt de belangrijkste conditie waardoor de EG intergouvernementeel is opgezet en dat is zo gebleven. De staten van West-Europa zitten daarmee in een pijnlijk dilemma verstrikt: De verzwakking van de nationale positie dwingt enerzijds tot een sterk en federatief Europa waardoor anderzijds de eigen positie strikt nationaal gezien verder wordt

verzwakt. Geweldsdreiging van buitenaf zou dit dilemma kunnen doorbreken, maar, zoals gezegd, deze integrerende werking is niet Europees gericht. Zo duurt het dilemma voort met als redelijk compromis de intergouvernementele structuur waaraan steeds opnieuw onredelijke wensen van nationale of federatieve grootsheid zich hechten.

Wanneer deze voorstelling van zaken juist is – en daar is geen twijfel aan –, rijst de vraag waarom de Nederlandse regering zich als enige aan de wet van de geschiedenis der staten schijnt te onttrekken en als soevereine staat vrijwillig in een federatie op wil gaan.

Het federatieve idealisme maakt pas sinds kort deel uit van de Nederlandse politiek. Tot aan de Tweede Wereldoorlog onderscheidde Nederland zich in dit opzicht niet van andere landen. Het had zijn soevereiniteit met geweld gewonnen en alleen door geweld voor bepaalde periodes afgestaan. Dat geldt in zekere zin ook voor de NAVO die weliswaar als een vrijwillig bondgenootschap werd geëtaleerd maar, zoals gezegd, een feitelijke overdracht van soevereiniteit impliceerde waartoe de oorlogsdreiging dwong. Ook de oprichting van de EG kan niet als begin van het federalisme worden aangemerkt. Dit verband werd immers intergouvernementeel opgezet, en daar was de Nederlandse regering van die tijd niet rouwig om. Integendeel, vooraanstaande politici, onder wie met name Drees, keken met argwaan naar Frankrijk en Italië met hun rooms-latinse 'streken', terwijl Duitsland de oude vijand was. Het Europese federalisme van mensen als Mansholt en Brugmans was hun vreemd en boven-

1. Een minimumvoorwaarde voor een federatie lijkt mij een centraal staatsgezag dat het beleidsmonopolie bezit over een aantal elementaire functies die de geweldsmiddelen, de belasting, de justitie en de buitenlandse politiek betreffen en dat wordt gecontroleerd door in ieder geval een verzameling van volksvertegenwoordiging uitgerust met het recht om de begroting van dit staatsgezag af te keuren.

Volgens dit criterium is de EG geen federatie, maar een intergouvernementele samenwerking die zich op een aantal punten onderscheidt van wat in dit verband gebruikelijk is. Enkele van deze punten zijn: het recht van initiatief van de Commissie, dat deze instelling uittilt boven een simpel uitvoerend secretariaat zoals dat van de VN; besluitvorming bij meerderheid van stemmen in geval hier bij unanimiteit toe besloten is; een soort van budgetrecht van het Europees Parlement

dat niet exclusief is, maar wordt gedeeld met de Raad van Ministers; een eigen Hof van Justitie dat het recht heeft om ook de nationale wetten aan de wetgeving van de EG te toetsen. Vooral het recht van initiatief van de Commissie en de bevoegdheden van het Hof vormen belangrijke machtsbronnen voor de EG ten opzichte van de lidstaten. Het is echter onjuist om deze eigenaardigheden als federatief voor te stellen.

2. Vergelijk behalve de officiële beleidsnota's interviews met H. van den Broek in *NRC-Handelsblad*, 19-3-1991 en met R. Lubbers in *de Volkskrant*, 27-6-1991.

3. Ik ken weinig intellectuelen van enige naam die de vorming van een Europese federatie of, vager, een Europese 'eenheid' voor waarschijnlijk of wenselijk houden. J.L. Heldring, M.C. Brands, Bart Tromp, G. van Benthem van den Bergh, Koen Koch

heb ik nooit op dit soort gedachten kunnen betrappen. In de bundel *Europa, eenmaal ander maal*, Amsterdam, 1985, brengen zij ieder op hun manier de scepsis onder woorden. Een afwijkend, optimistisch geluid laat Joris J.C. Voorhoeve horen, maar die was in die tijd in de eerste plaats politicus. Een geval apart is W.L. Brugsma die in *Europa, Europa*, Weesp, 1983, op een sterk persoonlijke titel zijn hoop de vrije loop laat. Het is opmerkelijk dat de omwenteling in de Sovjet-Unie die na de genoemde publicaties plaatsvond, de meningen nauwelijks veranderd heeft. Andere sceptici zijn bij voorbeeld Nico Wilterdink in 'Europa als ideaal', *Het Europees Labyrint*, Meppel: Boom/Siswo, 1991, A. de Swaan in *de Volkskrant*, 29-6-1991 en Arend Jan Boekstein in *NRC-Handelsblad*, 15-12-1990.

dien te anti-kapitalistisch en dus te anti-Amerikaans en te anti-Atlantisch.⁴

Wanneer gebeurde het dan wel? Het federatieve streven – en dat is typerend – kwam niet voort uit een bevolkingsgroep die bij voorbeeld in verzet tegen het elitaire nationale gezag zijn ontplooiing zocht in grotere verbanden. Het was een diplomatieke vondst van een klein land dat zich binnen een keer gesloten samenwerkingsverband teweert stelt tegen het machtoverwicht van grote landen. Het is in feite een verdragende onderhandelingstactiek waarbij het meest vergaande – een federatieve samenwerking – in stelling wordt gebracht om het minder vergaande – intergouvernementele samenwerking – te frustreren. Het gaat hier om het heroïsche gevecht in de jaren zestig van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Luns met de Franse president De Gaulle. Frankrijk probeerde toentertijd de EG te reorganiseren tot een derde macht tussen de EG en de Sovjet-Unie, waarbij het, om de eigen status te beschermen, niet voor een federatieve, maar voor een intergouvernementele opzet koos. Hierdoor kwam Nederland in de problemen. Het voelde er niet voor om ten koste van de bindingen overzee de band met Frankrijk te versterken, maar vreesde eveneens zijn Europese reputatie te beschadigen door een eenvoudig nee. Aldus bedacht de Nederlandse diplomatie de federatieve optie. Dit argument frustreerde het Franse streven, terwijl het aan de Nederlandse trouw aan Europa de schijn van grote zuiverheid verleende. Het ideaal als tactische manoeuvre.

Deze tactiek was niet zonder succes. Frankrijk matigde zijn ijver, en na zijn fiat te hebben gegeven aan de toetreding van het Verenigd Koninkrijk werd de Atlantische factie binnen de EG sterker. Van een Europese federatie werd weinig meer vernomen, en ook dat was naar Nederlandse zin. Het ging immers om een tactisch middel dat als het doel zou zijn geworden, zich tegen de gebruiker had gekeerd. Zo bleef het stil, totdat in het recente verleden soortgelijke verhoudingen ontstonden, en de Nederlandse diplomaten, zich al of niet van de continuïteit bewust, opnieuw de federatieve stelling betrokken.⁵ Ook nu was het Frankrijk dat de steen des aanstoots vormde toen het – om een sprekend voorbeeld te noemen – in het afgelopen voorjaar de Golfoorlog

aangreep om de politiek militaire versterking van het eigen land aan dat van Europa te verbinden. De situatie was er naar. Het geallieerde optreden was succesvol geweest, maar ook nu weer stak het gebrek aan Europese daadkracht pijnlijk af bij het Amerikaanse initiatief. Dat vond iedereen, en Frankrijk zag zijn kansen. Maar opnieuw wreekte zich het ou-de feit dat de integrerende werking van geweld zich niet op Europa richt. Juist omdat de Atlantische al-liantie ook in een nieuw verband haar waarde had bewezen, was er behalve de gekrenkte nationale trots geen goede reden tot het opzetten van een zelfstandig Europees defensieapparaat. Dat was voor Nederland te weinig, en als vanzelf kwam de federatieve optie uit de kast en op de tafel. Het gevolg was navenant. De Franse plannen voor een Europese politiek-militaire Unie werden gefrustreerd en het momentum verdween. De Nederlandse diplomatie kon tevreden zijn. Het tactische middel had zijn waarde bewezen. Noch de Atlantische binding, noch zijn Europese reputatie leken geschaad.

Risico's

Toch is de nasmaak niet zo zoet en kan de waarde van het ideaal als tactische manoeuvre worden betwijfeld. Uit wat de internationale pers schreef sprak een zekere irritatie en die richtte zich op de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek.⁶ Hij wees op het federatieve ideaal maar sprak daarnaast openlijk over de gevaren voor de Atlantische alliantie, waarmee de twee kanten van zijn politiek tot een logische inconsistentie verwerden. Aan de ene kant wilde hij de sterke band met de VS continueren en aan de andere kant pleitte hij voor een Europese federatie waardoor die band hoe dan ook zou worden verzwakt. Deze tegenstrijdigheid kan als een tactische blunder worden beschouwd, maar ook als een naïeviteit. In ieder geval verloor de ideële tactiek aan geloofwaardigheid.

Ook in ander verband rijst de vraag of de Nederlandse regering zich voldoende bewust is van de tactische functies van het federale standpunt om niet door het ideaal zelf te worden verblind. Deze kritiek treft zonder twijfel de Nederlandse leden van het Europese Parlement, en bij uitstek de socialisten onder hen. Zij zijn de federalisten *pur sang* die met

4. Vergelijk Sam Rozemond, *Nederland in West-Europa, een plaatsbepaling*, Den Haag, 1987.

5. Vergelijk J.L. Heldring, 'Dezer dagen', *NRC-Handelsblad*, 2-4-1991.

6. Vergelijk *The Economist*, 15-6-1991, p.46.

recht hameren op het politieke tekort van de Gemeenschap en op de controleproblemen die het gevolg zijn. Maar helaas, hun oplossing deugt niet. Toch houden zij vast, omdat hun positie als lid van het Europese parlement in het geding is.⁷

De opstelling van de nationale parlementariërs is anders, maar niet veel beter. Zij lijken de EG te hebben gedelegeerd aan hun Europese collega's. Hun rol was in ieder geval minimaal bij de recente versnelling van het integratieproces, terwijl juist toen door de verdergaande liberalisering van de markt het politieke tekort een acuut probleem ging worden. Het verband ligt voor de hand. Door het vrije marktverkeer raken de nationale staten ook wat de controle van die markt betreft in een onderlinge concurrentie waarvan de neerwaartse spiraalbeweging bij afwezigheid van een centraal gezag niet wordt geremd. Dit treft de sociale zekerheid – die op straffe van verlies aan concurrentiekracht in het ene land het bedrijfsleven niet zwaarder mag belasten dan in het andere –, maar evenzeer de justitiële zekerheid, het cultuurbeleid en de bescherming van het milieu. Dit risico geldt voor alle landen, maar treft naar zich begrijpen laat dat land het sterkst waar de statelijke controle op de markt relatief sterk is ontwikkeld, en dat is in menig opzicht Nederland.

Van dit nijpende probleem wordt in het Nederlandse parlement slechts weinig vernomen, en als het gebeurt wordt het schrijnende effect van de negatieve concurrentie ontweken met een pleidooi voor ofwel een achterhaald nationale ofwel een naïef federatieve oplossing. Een voorbeeld van het eerste biedt de discussie over 'Schengen'. Zoals bekend vormt het verdrag een poging van zes lidstaten om de lacunes van het nationale gezag – ontstaan door het wegvallen van grenscontroles – met een reeks van intergouvernementele afspraken op te vullen. Het resultaat was uit de aard der zaak een compromis waarbij ook Nederland concessies deed. Het nationale parlement steigerde. Het wenste deze inbreuk op de nationale rechtsorde niet te aanvaarden, maar besefte kennelijk niet dat door deze verdediging van het nationale standpunt de nationale orde op termijn nog meer zou worden bedreid.⁸

Een voorbeeld van het tegenovergestelde, naïef federatieve standpunt biedt het minstens zo ver-

maarde debat over de EG-visfraude. Hier wierp het nationale parlement zich op als de verdediger van de Europese orde, terwijl iedereen die enigszins was ingevoerd, begreep dat zoiets van het eigen parlement kennelijk was te verwachten, maar van de meeste andere parlementen niet. Daar reageerde men dan ook verbaasd op zoveel heiligheid en vermoedde volgens plaatselijk gebruik: 'Wie zo z'n vuile was te drogen hangt, moet wel heel veel te verbergen hebben.' Een cultureel misverstand van twee kanten.

Fraude als voorbeeld

Deze afwisseling van nationale en federatieve stellingnames in het Nederlandse parlement is niet goed, maar wel te begrijpen. Als openbaar nationaal instituut met geen of weinig internationale bindingen staat het parlement ver af van waar de Europese strijd wordt uitgevochten: geheime onderhandelingen waar ambtelijke vertegenwoordigers van de nationale regeringen bijeen zijn om de negatieve concurrentie af te remmen. Wat brengt Nederland hiervan terecht? Er is niet veel bekend over dit soort van onderhandelingen, maar uit een onderzoek naar het reeds genoemde verdrag van Schengen blijkt dat de desbetreffende ambtenaren in de ogen van hun buitenlandse collega's te duchten onderhandelaars waren die hun nationale rechtsorde met een zekere koppigheid verdedigden, en naar zich laat aanzien met enig succes. Op het verdrag valt veel aan te merken, maar niet dat Nederland zijn belangen heeft verkwanseld. De federatieve optie speelde echter geen enkele rol, en dat geeft te denken.

Een ander voorbeeld dat direct aan de EG zelf is ontleend, biedt het probleem van de landbouwfraude.⁹ Het landbouwbeleid vormt een treffend voorbeeld van de kloof tussen staat en markt. Brussel betaalt zoals bekend de subsidies, terwijl de controle daarop nationaal is gehouden. Deze fraude-gevoelige constructie is van meet af aan zo opgezet om met name Frankrijk tot participatie aan de EG te bewegen. In eerste aanleg was het systeem zeer succesvol. Niet alleen Frankrijk, maar ook andere landen gingen steeds meer aan de landbouw verdienen, terwijl Duitsland, dat het meest betaalde, zijn industriële producten op de grote Europese markt kon slijten zodat dit land ook een batig Europees saldo kreeg.

7. Een sprekend voorbeeld van het federatieve standpunt van de Nederlandse socialistische leden van het Europese parlement biedt de brochure *Is de Europese Gemeenschap op weg naar een Verenigde Staten van Europa?* Anne Vondeling Stichting, 1990.

8. Vgl. Paul Kapteyn, 'Onderhandelen in beschaving', *Het Europees Labyrint*, Meppel: Boom/Siswo, 1991.

9. Wat volgt is ontleend aan eigen onderzoek. Vergelijk 'Europese integratie versterkt controlecultuur', *NRC-Handelsblad*, 22-6-1991.

Deze collectieve tevredenheid had haar schaduwzijde. Door de negatieve statelijke concurrentie werden de nationale controles naar beneden bijgesteld, terwijl prikkels in tegengestelde richting ontbraken. Over deze neerwaartse spiraal werd gemeenschappelijk gezwegen. Het was een taboe dat de belangen van alle betrokkenen diende alsook die van de Gemeenschap zelf. Haar prille bestaan zou door een openlijke aanklacht worden bedreigd. Dus zweeg de Commissie waar ze eigenlijk had moeten spreken. Zo ging het goed, todat de economische groei en dus de inkomsten stagneerden terwijl de kosten van de subsidies bleven stijgen. 'De kosten moeten worden beheerst', klom het en daarmee rees de vraag naar misbruik van de regels en dus naar de controles, zodat het collectieve taboe werd doorbroken. Daarbij vonden twee uitersten elkaar. Aan de ene kant stond de Nederlander Piet Dankert die als Nederlands lid van het Europese Parlement voor de federatieve oplossing opteerde en het controleprobleem aan de orde stelde om de centrale bevoegdheden van de Commissie te versterken en in het voetspoor daarvan van zijn parlement. Aan de andere kant stond de Britse premier Margaret Thatcher met een tegengesteld oogmerk. Zij hoopte de Brusselse bureaucratie in diskrediet te brengen ter verdediging van haar nationale souvereiniteit. Inmiddels blijkt dat geen van de twee zijn zin zal krijgen. De lidstaten voelen er bitter weinig voor om de controle – justitieel en anderszins – af te staan en van regelrechte overdracht van souvereiniteit willen zij niet weten. De andere oplossing is even extreem en helder: het opheffen of minimaliseren van de subsidies. Maar ook de kans daarop is nul. Wat gebeurt er wel? De Commissie grijpt de kans om haar macht te versterken en probeert middels onderhandeling een bodem in de negatieve controlespiraal aan te brengen ten koste van de nationale autonomie. Dat valt niet mee. De lidstaten bieden weerstand en vormen aan de ene kant een gesloten front tegenover Brussel dat onderling gegevens uitwisselt om zo de schade te beperken. Dat lukt maar ten dele. De lidstaten zijn anderzijds elkaars concurrenten en min of meer tot hun verassing bemerken zij dat de ijver van de Commissie kansen biedt om de controlecultuur van een ander land waaraan concurrentievoordelen zijn verbonden als een gebrek aan controle af te schilderen waaraan nu een einde moet worden gemaakt. De Commissie kijkt toe hoe de partijen elkaar zwart maken. Zij 'verdeelt en heerst'.

Nederland verkeert in deze wirwar in een hachelijke positie. Een onderlinge vergelijking leert dat het controlesysteem van dit land – en met name de douane – ook in dit verband ver is ontwikkeld en

bovendien meer berust op overleg en wederzijds vertrouwen dan op autoritaire dwang. Het systeem is daarmee het meest flexibel en voldoet aan de letter van de wet die alleen in Nederland voorschrijft dat het vrije handelsverkeer zo weinig mogelijk moet worden belemmerd. De Nederlandse flexibiliteit, die zoals hier blijkt direct verbonden is met een handelstraditie en een tolerante staat, wordt ook door andere landen erkend en als technisch geavanceerd beschouwd. Tegelijkertijd heerst echter achterdocht. Het Nederlandse systeem biedt onmiskenbaar concurrentievoordeel aan de Rotterdamse haven ten koste van Le Havre, Hamburg en Antwerpen en met deze gedachte in het achterhoofd klinkt al gauw het verwijt dat de flexibiliteit in feite laksheid is die misbruik impliceert. De Nederlandse autoriteiten erkennen dat het Nederlandse systeem inderdaad gebreken heeft, juist doordat het hoofdzakelijk uit administratieve controles is opgebouwd die achteraf en per computer worden uitgevoerd. Helaas levert de landbouw doorgaans bulkprodukten die vooralsnog niet op deze wijze kunnen worden gecontroleerd, zodat meer fysieke controle lijkt geboden. In deze richting opereert dan ook de Commissie, die onlangs een vijf procent fysieke controle als norm heeft ingevoerd. Geen van de betrokken lidstaten is een overtuigd voorstander van deze maatregel, die zij als een stap terug kwalificeren. Toch verzetten zij zich niet en stemden voor, uit angst de achterdocht van de commissie te versterken. Daarnaast begrepen ze – en dan komt de aap uit de mouw – dat deze regel de Nederlandse flexibiliteit inperkt en het concurrentievoordeel kleiner maakt. Ook Nederland stemde niet tegen. Dat zou zinloos zijn geweest, omdat juist onder Nederlandse druk het principe van unanimité door dat van meerderheid van stemmen was vervangen.

Wat deed dit land dan wel? Het sterkst opereerde het ministerie van Landbouw dat in dit soort van perikelen de langste ervaring heeft. Dit departement produceerde een nota over de zogeheten controlemix waarmee het het eigen systeem zoveel mogelijk probeert te beschermen. Maar het departement staat geïsoleerd. Nationaal is de samenwerking met de ministeries van Financiën Justitie, die ook belanghebbend zijn, maar over minder ervaring beschikken, zeer gebrekkig. Internationaal zoekt het ministerie van Landbouw aansluiting bij Duitsland of België, maar als het om de cultuur van controle gaat, ontmoeten de ambtenaren juist hier weinig begrip. Het zou beter zijn contact met Denemarken of Engeland te zoeken, maar deze landen waren in ieder geval tot voor kort slechts marginaal geïnteresseerd. Zo ontstaat de indruk van een wat eenzame

strijd die door enkele ambtenaren met grote inzet en met een zeker succes wordt gestreden. Het verloop ervan krijgt weinig politieke aandacht. De Commissie probeert de discussie technisch te houden, en daarmee onder haar controle. Dat lukt doorgaans. De nationale politici – met uitzondering waar het de landbouw in eigenlijke zin betreft – zijn niet gerust om het onderhandelingsproces tussen twaalf staten adequaat te voeren.

Bij dit alles speelt, zoals hier blijkt, de federatieve oplossing geen rol, positief noch negatief, ook niet voor de Nederlandse ambtenaren. Het is evenals bij 'Schengen' irrelevant en in dit verband daarvoor onschuldig.

Tot slot

De onschuld die zoëven werd geconstateerd geldt voor het gesloten circuit van de onderhandelingen, maar niet voor de openbare discussie. Hier valt het ideaal onder de politieke retoriek met een tactische maar ook misleidende functie, juist omdat het elders van geen belang is. Dat treft het parlement dat het probleem van de interstatelijke concurrentie ontwijkt door zich op een federatief of een nationaal standpunt te stellen. Dat treft ook andere organisaties die direct belang hebben bij het remmen van de interstatelijke concurrentie, zoals de vakverenigingen die door hun regering worden misleid of worden gesterkt in hun eigen federatieve gedachten. Dat treft het sterkst de regering zelf die een ideaal beleid dat als tactiek dubieus is geworden, in de praktijk zonder belang blijkt en nationaal en internationaal slechts verwarring sticht. Het is beter de politiek van dit ideaal te ontlasten en zich vrijelijk te wenen in het intergouvernementele strijdperk.

Wellicht dat de ervaringen als voorzitter van de EG hierbij kunnen helpen. In dit verband boekte de regering een succes waar de verhoudingen strikt intergouvernementeel zijn: de Economische en Monetair Unie.¹⁰ Anders ligt het met de zogeheten Europese Politieke Unie. Hier lanceerde Nederland het conceptverdrag 'Naar de Europese Unie' dat de basis moet vormen voor de topconferentie die in december van dit jaar wordt gehouden. In dit

voorstel krijgt het Europese Parlement er enige rechten bij, maar blijft ook dan de controle met de intergouvernementele Raden van Ministers delen. Het is derhalve een compromis dat anticipeert op de bezwaren van andere landen en – zo zal de binnenlandse discussie gaan – het meest haalbare is voor de Nederlandse federalisten. Dit standpunt lijkt goed te verdedigen en zelfs eerbaar, maar dat is het niet. Juist omdat het om een compromis gaat, waarin het parlement weliswaar meer macht maar niet de – minimale – 'overmacht' krijgt over de intergouvernementele Raden van Ministers, wordt de competentiestrijd tussen beide in plaats van opgelost, verhevigd en de bestuurskracht verder verzwakt. Het effect is dus averechts aan de goede bedoelingen waaruit het voortkomt.

Dit effect zal, naar ik vermoed, door andere landen als argument worden gebruikt om het Nederlands compromis te verwerpen op een enkele beleefdheidsgracie na. Dat is verstandig, maar sneu voor de Nederlandse regering en haar ambtenaren, omdat de inspanning voor een federaal Europa op z'n best verspilde moeite blijkt en op z'n slechtst de feitelijke voortgang van de Europese integratie remt.

Met de kritiek die hier is uiteengezet, wordt het ideaal op zichzelf niet aangevallen. Het is niet slecht of dom aan een verenigd Europa te denken dat sterk genoeg is om als bakermat van de democratie en de markteconomie een humaniserende rol te spelen. De enige voorwaarde is het besef dat het ideaal op zijn beurt door een muur van voorwaarden is afgescheiden van de werkelijkheid en dat niemand weet of en wanneer die muur zal worden geslecht.

Als de spanningen in Oost-Europa, in Azië en in het Midden-Oosten zijn gestabiliseerd, als ook internationaal de legers in de kazernes zijn teruggetrokken, als het geweld zijn Atlantisch gerichte functies in Europa heeft verloren, wie weet vormt dan het politieke tekort een argument dat sterk genoeg is om het Europese dilemma te doorbreken. Als het zover is, wordt het ideaal met recht weer politiek.

10. Vgl. *NRC-Handelsblad*, 23-9-1991. De beoogde gemeenschappelijke Centrale Bank zal geen verantwoordelijkheid verschuldigd zijn aan het Europese Parlement maar aan de

directeuren van de nationale Centrale Banken en daarmee aan de nationale ministers van Financiën.

11. Vgl. *NRC-Handelsblad*, 24-9-1991.

Sociaal- democratie tussen vernieuwing en ondergang

HANS CHARMANT

*Verbonden aan de vakgroep politicologie van de
Erasmus Universiteit Rotterdam*

Het is onmogelijk om de wbs-bundel *Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal*¹ te lezen zonder dat de gedachten daarbij voortdurend afdwalen naar de recente perikelen van de Partij van de Arbeid. Dat is niet helemaal eerlijk tegenover de auteurs, die hun bijdragen eind 1990 naar de drukker stuurden, nog onwetend van de capriolen die de partij zou uithalen rond wao en koppeling. Aan de andere kant zou het toch wel wat raar zijn als een bundel die uitdrukkelijk wordt gepresenteerd als een bijdrage aan het lopend debat over plaats en toekomst van de sociaal-democratie een half jaar na verschijnen helemaal niets te zeggen zou hebben over de actualiteit. De vraag hoe relevant de beweringen van de auteurs zijn in het licht van de huidige crisis van de PvdA lijkt me daarom gewettigd.

Het gaat in deze bundel om bijgewerkte en waar nodig geactualiseerde bijdragen aan een wbs-conferentie over Kalma's *Het socialisme op sterk water* (Deventer: Van Loghum Slaterus, 1988) die in het najaar van 1989 werd gehouden. De auteurs konden dus al weet hebben van de treurnis van het eerste jaar van het kabinet Lubbers-Kok, inclusief het vernietigende oordeel van de PvdA-kiezers daarover bij de Gemeenteraadsverkiezingen. Zeker nu de ene na de andere PvdA-coryfee ons verzekert dat voor hem of haar het huidige debâcle niet onverwacht kwam, is het voor de geschiedschrijving nuttig om vast te stellen dat het noch voor Kalma, noch voor zijn critici Schuyt, Stuurman, Pels en Scheffer ten tijde van het persklaar maken van *Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal* ook maar in de verste verte voorstelbaar was hoe acuut de crisis van de sociaal-democratie en de PvdA zou worden. Het is qua toonzetting nog 1988 in deze bundel, toen Kalma in de openingszin van *Het socialisme op sterk water* constateerde, dat de Partij van de Arbeid, net als haar zusterpartijen in West-Europa, in een *overgangsfase* verkeerde. De hele teneur van *Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal* is dat er nog alle tijd is voor

de programmatische, strategische en organisatorische vernieuwing van de PvdA, inclusief een ordentelijk intellectueel debat daarover, ongetwijfeld als opmaat voor een grondige partijdiscussie. Inmiddels ligt het lot van de PvdA in handen van de kiezers die, al dan niet na een vroegtij-

dig einde van dit kabinet, over het voortbestaan van de partij als serieuze politieke factor zullen beslissen. Hoe ondenkbaar dit alles eind 1990 nog was, wordt mooi geïllustreerd door Scheffer, in diens pleidooi voor hernieuwde samenwerking met D66 en Groen Links. 'Een dergelijke samenwerking', zo lezen we op p. 110, 'vereist grondige vernieuwing, te beginnen bij de partij die het meest "gewicht" in de schaal legt.' Geen spoor van twijfel dat het de PvdA is die het meest gewicht in de schaal legt, als het in de toekomst tot zo'n samenwerking zou komen.

Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal is achterhaald door de snelheid van de gebeurtenissen, zoals symptomatisch mag heten voor de hele partij. Men kan de PvdA niet verwijten dat zij blind en doof was voor het thema dat centraal staat in de bundel: de noodzaak tot herbezinning op het eigen gedachtegoed, de noodzaak tot inhoudelijke en organisatorische vernieuwing. Vooral na de overwinning-nederlaag van 1986 heeft het, getuige de karrevracht aan rapporten, niet ontbroken aan reflectie, zelfonderzoek en zelfkritiek. Wat men de PvdA wel kan verwijten, is dat men meende te kunnen volstaan met half werk. Rapporten als *Schuivende panelen* en *Bewogen beweging* blinken uit in analyses die doorwrocht en realistisch zijn en haarscherp de dilemma's van de jaren negentig schetsen. Waar het jammerlijk aan ontbreekt zijn politieke antwoorden die ook nog sociaal-democratisch te noemen zijn. De fatale misrekening van de PvdA is geweest, dat men dacht dat de inhoudelijke vernieuwing van de sociaal-democratie, na het afzetten van een paar oogkleppen, wel zo ongeveer klaar was. Het partijbestuur concludeerde in *Om de kwaliteit van het bestaan*

dat er genoeg gediscussieerd was, omdat *Schuivende panelen* 'naar toon en inhoud de juiste richting had gewezen'. Een partij die niet verder gekomen was dan het stellen van een diagnose ging welgemoed op weg naar de regeringsbanken en kwam daar dankzij een falende VVD nog terecht ook.

Tot welke ramp dat heeft geleid, kan iedereen nu zien. Kern van de zaak is dat een zichzelf bij uitstek als beginselpartij presenterende PvdA van een latente in een manifeste identiteitscrisis is geraakt. De ontluisterende taferelen rond de WAO en de koppeling hebben de identiteitscrisis doen omslaan in een vertrouwenscrisis. De partijtop heeft zijn geloofwaardigheid verloren bij de basis; de PvdA is niet alleen ongeloofwaardig voor de eigen kiezers, maar zelfs de kiezers van andere partijen geloven hun ogen niet. Hoe het ook afloopt, de sociaal-democratie heeft als serieus te nemen politieke visie in twee jaar regeren meer averij opgelopen dan in alle oppositiejaren tezamen.

Socialisme als moreel project

De auteurs van *Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal* kan men in ieder geval niet verwijten dat zij vonden dat er genoeg gediscussieerd was over de identiteit van de sociaal-democratie. Dit geldt in het bijzonder voor Kalma, wiens polemische *Het socialisme op sterk water* nu juist bedoeld was om een te vroeg gestopte discussie op gang te houden. Hoe men ook over Kalma's stellingen denkt, hij doet precies wat in *Schuivende panelen* werd nagelaten: conclusies verbinden aan analyses, de consequenties trekken voor de richting die een vernieuwde sociaal-democratie moet inslaan. Plaats en toekomst van een eigentijdse democratie worden helder geschilderd; gepleit wordt voor een zelfbewuste, realistische en pragmatische organisatie van datgene wat het socialisme zelf, onbedoeld, tot stand heeft gebracht, nl. een sociaal-kapitalistische orde in een pluralistische, geïndividualiseerde samenleving. Irrelevante ballast en achterhaalde, c.q. verkeerde pretenties dienen te verdwijnen, waaronder de illusie van een fundamenteel andere maatschappij en de pretentie om via politiek een overkoepelende zin aan het bestaan te geven. De moderne sociaal-democratie moet volgens Kalma doen wat ze altijd heeft gedaan, maar onder erkenning van de aanvaardbaarheid van het soort samenleving dat is ontstaan. In

concreto: sociale organisatie, democratisering, maatschappelijke integratie, maar binnen de parameters van de huidige liberale samenleving.

Schuyt's kritiek richt zich met name op dat laatste. Hij heeft niets tegen pragmatisme en reformisme en ik meen ook dat hij Kalma niet verwijt dat deze klassieke sociaal-democratische waarden als vrijheid en gelijkheid over boord zet. Kalma zou op dát verwijt hebben geantwoord dat hij zulke waarden niet overboord zet, maar deze pragmatisch vorm geeft, rekening houdend met wat haalbaar en betaalbaar is. Schuyt's verwijt is dat Kalma de huidige maatschappelijke situatie kritiekloos accepteert en geen oog heeft voor de mogelijke onaanvaardbaarheid daarvan in termen van vrijheid en gelijkheid, op sociaal-democratisch wijze gedefinieerd. Dat is een zinnig kritiekpunt en raakt het reformisme van Kalma in het hart: Kalma geeft zelf toe dat hij geen empoloi meer ziet voor het socialisme als moreel project, met een eigen, van het liberalisme te onderscheiden visie op 'de goede samenleving'. Zijn reformisme mist een intrinsiek doel; het is louter en alleen methode.

Hoe zinnig Schuyt's kritiek ook is, hij mist een uitgelezen kans om Kalma het vuur na aan de schenen te leggen. Hij verzuimt namelijk de vraag te stellen, waarom uit Kalma's eigen analyse eigenlijk zou volgen, dat een sociaal-democratisch idee van 'de goede samenleving' tegenwoordig niet meer mogelijk is. Nu kan Kalma wel heel makkelijk wegkomen met de gratuite opmerking, dat men over het socialisme als moreel project en een eigen visie op 'de goede orde' van mening kan verschillen en dat hij in ieder geval voor het liberale standpunt kiest, dat zulks geen zaak is voor de politiek. Wat hier in het geding hoort te zijn is echter niet Kalma's persoonlijke voorkeur, maar de vraag op grond van welke redenering Kalma tot de stellingname komt, dat een eigentijdse sociaal-democratie geen overkoepelend idee van 'de goede orde' meer hoeft of hoort te hebben. Uit zijn eigen analyse volgt dat mijns inziens namelijk helemaal niet. Het enige dat daaruit volgt is, dat 'zingeving aan het leven van mensen' op de ouderwetse, 'verzuilde' manier, uit naam van een of ander volksdeel, niet meer mogelijk is. Maar dat betekent niet dat een eigentijdse sociaal-democratie geen eigentijdse burgers meer zou kunnen aanspreken op titel van een moreel aanvaardba-

1. C.J.M. Schuyt, S. Schuurman, D. Pels, P. Scheffer, P. Kalma: *Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1991.

re inrichting van de maatschappij, gegeven de autonomie van burgers en hun verschillende opvattingen en belangen. Dat kan bij voorbeeld op titel van een rechtvaardigheidsbeginsel.

Dat is ook wat Schuyt voor ogen staat. Terecht stelt hij dat vrijheid (in het bijzonder positieve vrijheid, tot uiting komend in het vermogen tot zelfbeschikking en -ontplooiing) en gelijkheid (in het bijzonder van kansen en de noodzakelijke voorwaarden en middelen om vrijheid in bovengenoemde zin mogelijk te maken) de kernwaarden zijn van de sociaal-democratie. En een voor sociaal-democraten aanvaardbaar evenwicht tussen vrijheid en gelijkheid is niets anders dan een sociaal-democratische opvatting van rechtvaardigheid, waaraan iedere maatschappelijke orde, inclusief de huidige, door Kalma liberaal-pluralistisch genoemde orde, getoetst dient te worden. Al even terecht constateert Schuyt, dat de ontwikkelingen in de samenleving voortdurend nieuwe vormen van onvrijheid en ongelijkheid laten ontstaan, niet in de laatste plaats ten gevolge van pogingen om eerdere onrechtvaardigheid te bestrijden. De huidige verzorgingsstaat is daar een voorbeeld van. Eén overzichtelijke, centrale oorzaak van ongelijkheid, zoals een arbeidersklasse die uitgebuit werd door het kapitaal, bestaat al lang niet meer.

Met die analyse is weinig mis, maar het ontbreekt ook bij Schuyt aan de broodnodige concrete antwoorden, gegeven die analyse. Zeker, het is razend ingewikkeld om per probleem en per beleids-terrein uit te maken welk type ongelijkheid en onvrijheid aan de orde is en hoe en waarom de sociaal-democratie daar iets aan moet willen doen. Maar hoe ingewikkeld dat ook is, het is absolute noodzaak om dat te doen, omdat de onwil en het onvermogen om keuzes te maken, prioriteiten te stellen, claims als ontvankelijk dan wel als onontvankelijk te classificeren, de oorzaak is van de onmacht van de PvdA. Iedereen die vermeend onrecht van de eigen club dan wel van de groep waarvan men de belangen zegt te behartigen nu bij de PvdA aanhangig maakt en eist dat de sociaal-democratie daar iets aan doet, heeft in feite vrij spel omdat de sociaal-democratie alleen een sentimenteel criterium heeft van rechtvaardigheid: alles wat riekt naar onrecht, achterstand, ongelijkheid en zieligheid, wordt als onrechtvaardig beschouwd. Ieder positief en naar de buitenwacht te verdedigen idee van rechtvaardigheid ontbreekt en daarmee ieder selectiecriterium, behalve de luidkeelsheid van de betreffende slachtoffergroep. Het voorspelbare gevolg is dat de PvdA, zogauw zij gaat regeren, niet iedereen tevreden kan stellen en dus moet kiezen.

Wat nodig is om uit de malaise te komen, is een rechtvaardigheidstheorie met een doordachte rechtvaardigheidsconceptie die het mogelijk maakt om kiezers en doelgroepen van tevoren duidelijk te maken waar de sociaal-democratie naar streeft en waarom op het ene terrein gelijke 'wedstrijdcondities' (en dus: ongelijke uitkomsten) voldoende zijn en op het andere terrein gelijke vooruitzichten of gelijke uitkomsten noodzakelijk zijn (en dus, bij voorbeeld, vrijheden dienen te worden ingeperkt). Dat vereist niet alleen denkwerk, maar vooral ook de politieke moed om consequenties te trekken die niet in dank zullen worden afgenomen door krachtige persiegroepen. Dat Schuyt in deze niet veel heil verwacht van één met name genoemde rechtvaardigheidstheorie die bij dit nadenken zou kunnen helpen, nl. die van John Rawls, lijkt me in dit verband een kwestie van ondergeschikt belang, hoe grotesk zijn interpretatie van diens theorie als legitimering van de vrijheid van de louter op consumptie beluste bezitsindividualist ook is.

Een normatief idee van gemeenschap

De bijdrage van Stuurman is een exposé over de wederzijdse doordringing van (sociaal-)liberalisme en socialisme van de vorige eeuw tot heden, tot uitdrukking komend in de hedendaagse verzorgingsstaat, die door Stuurman in essentie als een sociaal-democratisch project wordt gekenschetst. Zijn voornaamste argument daarvoor is, dat het dispuut tussen liberalisme en socialisme in wezen draait om de oplossing van het vraagstuk onder welke condities de instituties van markt en eigendom aanvaardbaar zijn, kortom over een vorm van compensatie van ongelijkheden die voortvloeien uit marktprocessen. De verzorgingsstaat is een poging tot oplossing van dit vraagstuk, waaraan de typisch socialistische gelijkheidsnorm ten grondslag ligt, welke leidt tot herverdeling. En passant levert Stuurman degelijke kritiek op Kalma's kameleontische gebruik van de term 'liberaal' (nu eens staand voor de politieke stroming, dan weer eens voor het kapitalisme of een economische doctrine, vaak ook voor een bepaald geheel van waarden), die door Kalma, in zijn replek, overigens geheel genegeerd wordt. Vervolgens houdt Stuurman Kalma's analyse en interpretatie van de geschiedenis van socialisme en sociaal-democratie tegen het licht. Het op sterk water te zetten socialisme is in de ogen van Stuurman een stropop, waarnaast de door Kalma waardevol geachte delen uit de traditie als 'sociaal-democratisch' des te fraaier kunnen afsteken. Stuurman distilleert uit de verschillende socialistische tradities vier kern-

punten die zijns inziens het behouden meer dan waard zijn, maar die in de ogen van Kalma bij het afval van de geschiedenis horen te worden geplaatst. Ten eerste kritiek van de politieke economie, waarbij Stuurman vergeet duidelijk te maken wat dan, hedentendage, de consequenties van die kritiek zouden zijn (meer plan en meer markt, zoals in *Schuivende panelen?*; ingrijpen in de investeringsvrijheid van ondernemers?). Als tweede en derde noemt hij sociale rechtvaardigheid contra utilitaristische overwegingen en de norm van gelijkheid contra de ongelijkheid die resulteert uit de markt. Daarmee voert Stuurman hetzelfde argument aan als Schuyt: de noodzaak van een moreel fundament en een morele standaard, terwijl op hem hetzelfde van toepassing is als ik tegen Schuyt al aanvoerde, nl. dat een ongespecificeerd aanroepen van zulke normen en waarden nu juist de makke is van de sociaal-democratie. Ten vierde wenst Stuurman kritiek op de negatieve kanten van individualisme (hedonisme, egoïsme) te handhaven. Solidariteit, de bereidheid om collectieve dwang te aanvaarden, blijft nodig, vooral in onze verzorgingsstaat, die zonder zo'n mentaliteit niet zou kunnen overleven. Dit is natuurlijk een waarheid als een koe. De hamvraag is echter op grond waarvan een hedendaagse sociaal-democratie die 'goede' kant van het individualisme kan mobiliseren. Welbegrepen eigenbelang lijkt me een smalle basis, want ieder groepsbelang, hoe schadelijk ook voor het belang van anderen, floreert op die titel en probeert in de politiek alles binnen te halen wat maar mogelijk is. Welk *normatief* idee van gemeenschap (want dat is nodig) staat Stuurman voor ogen? Ik neem aan dat hij niet denkt aan personalisme en solidarisme à la Banning, waarvan ik overigens nooit heb begrepen waarin het verschilde van een christelijk geïnspireerd idee van gemeenschap, maar dat tenminste wel een normatief idee van gemeenschap was. Sociaal-democratie haalt zijn inspiratie niet alleen uit een sociaal-economisch verlanglijstje, maar ook uit hartstocht, dus uit een hoger idee. Dat idee moet dan wel kunnen worden omschreven en iets anders behelzen dan naastenliefde of eigenbelang, want daar hebben we al partijen voor.

Corporatisme

Pels' bijdrage begint met hetzelfde als die van Stuurman: de wederzijdse doordringing van kapitalisme en socialisme, die resulteert in een mengvorm, waarin de oorspronkelijke tegenstellingen zijn verdwenen. De klassiek-liberale tegenstelling tussen enerzijds het domein van de staat en anderzijds de domeinen van economie, maatschappij en cultuur is

volledig achterhaald; kenmerkend is nu juist de onderlinge vervlechting. Het primaat van de politiek is een fictie. Zowel de klassieke scheiding van sferen van de liberalen als het klassieke etatisme van de sociaal-democratie zijn passé. Pels verwijt Kalma dat hij juist wel terugvalt op het liberale idee van een eigen politieke sfeer die zich niet bemoeit met economie, maatschappij en cultuur. Dat Kalma daarmee in strijd is met veel uit de traditie van het socialisme (bij voorbeeld pogingen om juist wel tot *economische* organisatie van het kapitalisme te komen, door planning, publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, medezeggenschap) lijkt me ook duidelijk. Wat ik niet begrijp is Pels' herhaaldelijke aanprijzing van positief te waarderen vormen van 'osmose' van staat, economie en maatschappij, waarmee hij doet op oud en nieuw corporatisme. Ik bestrijd natuurlijk niet dat die 'osmose' bestaat: intengedeel, Nederland is ervan vergeven. En ik bestrijd evenmin dat corporatistische gedachten deel uitmaken van de Nederlandse sociaal-democratische traditie, getuige Van der Goes van Naters, Banning en vele anderen, inclusief de ondoordachte echo's daarvan in *Schuivende panelen* en *Bewogen beweging*. Wat daar *sociaal-democratisch* aan is, ontgaat me en zeker wat daar dermate waardevol aan zou zijn, dat het een bouwsteen zou kunnen zijn voor een eigentijdse sociaal-democratische visie.

Corporatisme als synthese van kapitalisme en socialisme, zelfs in de befaamde formule dat de grondslag van de staat parlementair, democratisch en individueel blijve, maar de verdere bouw in beginsel corporatief zal zijn, is geen handig argument tegen Kalma. In de ogen van de opstellers van het uit 1935 stammende rapport *Het staatkundig stelsel der Sociaal-Democratie*, waar die formule in voorkomt, was corporatisme niet meer dan een instrument om het primaat van de politiek te vestigen – ondergeschikte organen, die het de overheid (en uiteraard het liefst een sociaal-democratische overheid) mogelijk moesten maken om vooral de greep op de economie te verstevigen. Soortgelijke gedachten over 'socialistische PBO's' vlak na de oorlog hadden dezelfde achtergrond. Dat zijn socialistische illusies, waar Kalma, mijns inziens terecht, geen brood meer in ziet. Wie corporatistische 'synthesen' als socialistisch wil verkopen, heeft als sociaal-democratische rechtvaardiging daarvan verder niet veel anders om op terug te vallen dan de 'derde weg' van Banning, die inderdaad theoretisch onderbouwd is, dankzij diens idee van de 'personengemeenschap', zij het dat ik daar niets sociaal-democratisch in kan ontdekken. Het lijkt me niet handig om Kalma een ommissie te verwijten in zijn schifting van 'bruikbaar en on-

bruikbaar' uit de traditie, louter en alleen omdat Banning nu eenmaal bestaan heeft.

Ik vrees dat nog een ander sociaal-democratische dan wel socialistische illusie Pels parten speelt: de illusie dat democratisering, participatie en inspraak op zichzelf veel moois te weeg brengen; dat meer daarvan hetzelfde is als beter. Nu kan men om allerlei pragmatische redenen vrede hebben met corporatistische 'osmose', maar toch zeker niet vanwege de democratische meerwaarde daarvan. Alle bestaande inzichten over het 'reëel bestaande corporatisme' – het grote dode gewicht dat om de nek van Den Haag hangt, wie daar ook regeert – leiden tot de slotsom dat gevestigde belangen daar het meest profijt van hebben en dat die 'osmose' alleen maar leidt tot meer invloed van door niemand gekozen en aan niemand verantwoording schuldig zijnde 'gesprekspartners'. Studenten, patiëntenverenigingen, vrouwen, 'nieuwe sociale bewegingen' zijn echt geen haar beter dan werkgevers, werknemers, omroepverenigingen of specialistenorganisaties; het zijn allemaal behartigers van deelbelangen, die het liefst met uitsluiting van concurrenten geprivilegeerde toegang hebben tot het beleidscircuit.

Pels veegt terecht de vloer aan met Kalma's tendentieuze en historisch ongeïnformeerde weergave van het cultuursocialisme en zijn kennis van De Man, Banning en De Kadet staat borg voor nuttige correcties en zinvolle tegenwerpingen. Ook zijn verwijt dat Kalma geen oog heeft voor de sociologische veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking en voor de veranderde rol van kennis en informatie in het arbeidsbestel is niet zonder grond. Met zijn verwijt aan Kalma dat deze een adequate klassentheorie ontbeert, met name in termen van een nieuwe 'kennisklasse' die tegenover een nieuwe 'onderklasse' zou komen te staan, gaat hij echter net een stap te ver. Kalma riposteert terecht dat Pels zo'n theorie zelf ook niet tot zijn beschikking heeft. Pels schiet nog verder door in zijn kritiek op Kalma's keuze voor betaalde, 'productieve' arbeid als uitgangspunt van sociaal-democratische politiek, inclusief de plicht tot werken voor allen die dat kunnen. In plaats van kritiek te formuleren op de echte zwakke stee – Kalma's pleidooi voor grootscheepse ATV, als lapmiddel om het gebrek aan arbeidsplaatsen te bestrijden – komt Pels met een utopisch pleidooi voor een basisuitkering voor iedereen. Van een heel sympathieke splinterpartij is een pleidooi voor een dergelijke 'bevrijding van de arbeid' denkbaar, maar toch echt niet van de PvdA.

Ontideologisering

De bijdrage van Scheffer is in menig opzicht het meest vergaand en het meest doordrongen van het besef, dat alleen een fundamentele vernieuwing de identiteitscrisis van de sociaal-democratie kan oplossen. Hij vergelijkt de *tour de force* die nu van de sociaal-democratie verlangd wordt met die waar men in de jaren dertig voor stond, toen afscheid genomen moest worden van de marxistische klassepartij ten faveure van de brede volkspartij. En net als in de jaren dertig zijn het wezenlijk veranderde omstandigheden die tot zo'n fundamentele vernieuwing noodzaken, samengevat onder de slagwoorden Europese eenwording en post-industriële samenleving. Het is er de tijd niet meer naar om terug te vallen op de continuïteit van het sociaal-democratische gedachtengoed (*à la* *Schuivende panelen*), noch voor het teruggrijpen op methoden die in het verleden succesvol waren (*à la* het reformisme van Kalma). De hedendaagse problemen zijn niet meer te vatten of op te lossen in termen van een compromis tussen kapitaal en arbeid, omdat de tegenstelling arbeid-kapitaal hoogstens nog een van vele tegenstellingen is in de huidige samenleving en zeker niet meer de alles bepalende.

Scheffer onderbouwt deze stellingname door te wijzen op trends als ontzuiling, individualisering en ontideologisering, die de ratio van het overgeleverde partijpolitieke stelsel ondergraven. Eenzelfde effect heeft de internationalisering van de economie en de verschuiving van politieke macht naar 'Brussel'. In het algemeen zijn die trends natuurlijk onmiskenbaar, maar Scheffer slaagt er niet in aan te geven, waarom deze algemene trends nu juist de PvdA en de sociaal-democratie zo in hun bestaansrecht aantasten, terwijl liberalisme en christen-democratie er veel minder door worden bedreigd. Dat kan toch niet zijn omdat die politieke stromingen wel een antwoord zouden hebben op 'nieuwe tegenstellingen' als die tussen economische groei en ecologische behoud, nationale identiteit en Europese integratie of medische technologie en ethische normering?

Het lijkt me dat Scheffer te weinig oog heeft voor wat Schuyt probeerde te vatten met het beeld van 'drie over elkaar heen schuivende panelen', de restanten van de oude, verzuilde samenleving, de uitdijende verzorgingsstaat en de nieuwe post-industriële maatschappij. Een combinatie van die samenlevingstypes is niet alleen nog maatschappelijke realiteit, maar ook politieke, bestuurlijke en electorale realiteit. Zwevende kiezers bestaan naast traditionele achterbannen, zoals oude, geïnstitutionaliseerde belangengroepen naast nieuwe pressiegroep-

pen bestaan. Hoe echt partijleden zijn die wèl een duurzame binding met de 'overgeleverde' beginselpartij hebben en die partij ook wensen te houden aan de beginselen waar zij voor staat, merkt juist de PvdA nu die leden eisen dat zij in de eerst plaats *sociaal* moet zijn. De post-industriële samenleving is nog lang niet de enige werkelijkheid, zeker niet in de belevingswereld van de traditionele PvdA-aanhanger. Scheffer gaat voorbij aan het probleem hoe een vernieuwde sociaal-democratie zowel de traditionele aanhang iets kan bieden (materieel en op het punt van een aansprekende, eigentijdse visie), als het post-industriële electoraat tevreden kan stellen. Als alleen dat laatste de bedoeling is, dan lijkt mij D66 een voldoende alternatief in ons partijpolitieke stelsel.

In concreto beveelt Scheffer drie punten aan die richting moeten geven aan de vernieuwing van de sociaal-democratie: afscheid van de ideologische samenhang, consequente europeanisering en samenwerking met andere hervormingsgezinde partijen.

Ik ben het met Scheffer oneens dat de verminderde relevantie van de klassieke ideologieën in hun 'overgeleverde' vorm betekent dat er geen nieuwe vormen van een op beginselen berustende visie op 'de goede samenleving' mogelijk zijn. Het mag waar zijn dat 'de grote emancipatoire verhalen' op hun eind lopen, het resulterende pluralisme is richtingloos en ideeloos zonder een aantal concurrerende visies op de inrichting van de samenleving. Juist een onoverzichtelijke samenleving heeft behoefte aan richtinggevende ideeën en juist de sociaal-democratie heeft de plicht om op eigentijdse wijze te werven met een idee van een rechtvaardige samenleving en dus ook met een idee van gemeenschap en solidariteit – zij het niet meer gebaseerd op klasse en andere achterhaalde retoriek. 'Burgerzin' is een te mager antwoord en opnieuw: daar hebben we al een partij voor en die heet D66. Scheffer overschat ook de fundamentele consensus die tussen liberalisme, confessionalisme en sociaal-democratie zou bestaan over de klassieke individuele rechten en de sociale grondrechten, waardoor op dat punt geen partijpolitieke profilering op basis van morele en politieke principes meer nodig zou zijn. Dat is zonneklaar niet waar voor *issues* als euthanasie en abortus, of voor het non-discriminatiebeginsel zogauw dit praktisch moet worden toegepast, zoals in het bijzonder onderwijs. En het is evenmin waar voor het sociale zekerheidsstelsel, dat in sociaal-democratische ogen altijd meer is geweest dan een armoedestelsel dat mensen van een overlevingsminimum voorziet. Het ging er voor sociaal-democraten om dat mensen die buiten hun schuld buiten het arbeidsproces raakten recht had-

den op een zo volwaardig mogelijke deelname aan de samenleving – ondanks ziekte, rolstoel, ouderdom of overtolligheid. Kortom: positieve vrijheid en sociale rechtvaardigheid en niet alleen een verzekeringspremie tegen de opstand van de kansarmen. Dat lijkt me nog altijd typisch sociaal-democratisch, of het nu geld kost of niet.

Dat een vernieuwde sociaal-democratie zich minder moet laten leiden door wat Koen Koch ooit zo treffend 'het nationale knikkerputje' noemde en meer oog dient te hebben voor de realiteiten van 'Europa', is iets wat ik Scheffer niet bestrijden wil. Terecht schrijft hij ook dat het argument 'Europa' nu vooral wordt gebruikt om te legitimeren waarom men *niets* aan bepaalde problemen doet; ook in *Schuivende panelen* is dat nogal eens het geval. Het probleem is natuurlijk wat we ons moeten voorstellen bij 'consequente europeanisering zonder de nationale identiteit te verwaarlozen' en, in het bijzonder, of sociaal-democraten daar andere opvattingen over hebben dan liberalen of confessionelen.

Aansprekender is Scheffer's laatste punt: aansprekend van de cultuur van politieke minderheden, normalisering van de betrekkingen met het CDA en hernieuwde samenwerking met D66 en Groen Links, niet meer vanuit de illusie van een progressieve meerderheid, maar als tegenwicht voor louter 'accommodatie' aan de wensen van het CDA. Dat advies aan de PvdA komt dus te laat; daar had men aan moeten denken voordat men in de regering stapte en voordat men D66 uit de formatie werkte. Een fusie die de afkalvende KVP nog redde, behoort voor een gehalveerde PvdA gewoon niet meer tot de reële mogelijkheden, omdat D'66 wel zal uitkijken. Eerder gaat de PvdA aan zichzelf te gronde, of valt de partij in tweeën uiteen, dan dat de sociaal-democraten nog tijdig kunnen voldoen aan de voorwaarden die Scheffer zelf stelt, wil zo'n progressief samenwerkingsverband ooit kans van slagen maken. Dat kan hij niet helpen, maar het maakt het sluitstuk van zijn betoog wel irrelevant; net zo irrelevant als Kalma's voorzichtige instemming hiermee, als 'een mogelijkheid die onderzocht moet blijven worden'.

Als de geschiedenis de sociaal-democratie nog een laatste kans geeft om dat te doen wat men vijftien jaar heeft nagelaten – zich daadwerkelijk vernieuwen – dan zal de sociaal-democratie dat op eigen kracht moeten doen. Of dat nog lukt? *Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal* doet eerlijk gezege het ergste vrezen, niet omdat er niet veel zinnigs in staat, maar omdat het zinnige ervan al zo vaak gezege is, zonder resultaat.

Naar een Duas Politica

ERIK JURGENS

*Lid van de Tweede Kamer voor de PvdA
en hoogleraar staatsrecht aan de VU te Amsterdam¹*

'Volksvertegenwoordiging en rechter dienen elkaar niet als concurrenten maar als bondgenoten te zien', zo schreef Koeman in 1989.² Dat vergt een herwaardering van de positie van de rechter in ons democratisch bestel. Wij worden op dit punt op onze wenken bediend door de artikelen van Witteveen en Brenninkmeijer die hier aan de orde zijn.

Niet duidelijk is waarom Brenninkmeijer daarbij tevens blijkt geeft van een minder-parlementaire gezindheid ('tanende legitimatie', 'arrogantie van politici', 'politieke prietpraat' en meer zulke kwalificaties). Wellicht gaf de aanleiding van zijn betoog, een college in het kader van het Tilburgse Studium Generale, hem in dat enige provocatie van zijn toehoorders van pas zou komen. In een toespraak tot rechters-in-opleiding, in 1987,³ hield hij immers een betoog van eendere strekking, maar zonder die kwalificaties. Of heeft hij er behoefte aan zijn pleidooi voor de legitimatie van de rechter tot het nemen van beslissingen van politieke betekenis, kracht bij te zetten door de legitimatie van het parlement – die sinds Rousseau berust op variaties op het thema volkssouvereiniteit – te marginaliseren? Constructieve kritiek op het functioneren van onze parlementaire democratie is hard nodig. Het parlement geeft daar zelf blijk van, getuige het rapport van diens Bijzondere Commissie inzake de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwingen ('Commissie Deetman' van eind 1990).⁴ Maar niemand is gediend met publieke ondermijning van het gezag van het parlement.

Koeman heeft voor het parlement een positievere rol in petto: beleidsvoering door de overheid (inclusief het maken van de daarvoor nodige wetgeving) heeft een zodanig dominante rol gekregen dat nadruk moet komen te liggen op de controle daarop. Hij heeft gelijk: volgens de achttiende-eeuwse theorie van de Trias Politica zijn er drie staatsfuncties die behoren bij drie afzonderlijke organen. Daarin zijn de negentiende-eeuwse leerstukken van ministeriële verantwoordelijkheid en rechtsstaat nog niet verwerkt, want die kende Montesquieu nog

niet. Door het eerste leerstuk werd het parlement sterk betrokken bij regeringsbeleid, zeker vanaf het moment dat de overheid zo'n grote sturende rol kreeg toebedeeld. Het

tweede leerstuk onderwierp ook het handelen van de overheid zelf aan de wet.

Het parlement als mede-wetgever, de rechter als rechtstoepasser: deze traditionele functie-toedeling vergt, in het kader van de feitelijke verhouding tussen de staatsmachten, aanpassing. Het parlement moet veel meer nadruk gaan leggen op zijn rol van toezichthouder op het bestuur. Het komt al doende de rechter als bondgenoot tegen. Koopmans wees hier overigens al in 1970 op in zijn vermaarde artikel over de rol van de wetgever.⁵

Witteveen, die – getuige de titel van zijn oratie⁶ – veel belangstelling koestert voor 'evenwicht van machten', in plaats van een achterhaalde scheiding daarvan, pakt het evenwichtiger aan. Een kwart eeuw nadat in de rechtszalen, tijdens de Maagdenhuis-processen maar ook daarbuiten, het traditioneel-linkse refrein van 'klasse-justitie' werd gescandeerd, gunt Witteveen de rechter in een jaarboek gewijd aan de ontwikkeling van het democratisch socialisme 'een legitieme plaats als democratisch politiek orgaan'.

Veertig jaar nadat George van den Bergh, oud-SDAP-kamerlid en hoogleraar staatsrecht in Amsterdam, in het *Nederlands Juristen Blad*⁷ toetsing van formele wetten aan de grondwet (dat wil zeggen het buiten toepassing laten van besluiten van regering en parlement door de rechter wanneer deze van mening is dat bepalingen daarvan in strijd zijn met de grondwet) afwees, omdat dit volgens hem streed met 'het diepste wezen van de democratie', veertig jaar nadien verdedigt Witteveen – evenals Brenninkmeijer – dat deze toetsing wel moet worden toegestaan als erkenning van de nieuwe rol van de rechter. De grondwet van 1983 maakt dit in art. 120 nu onmogelijk, zoals de Hoge Raad nog tijdens zijn bekende Harmonisatiewet-arrest⁸ terecht, maar naar het lijkt met enige spijt, bevestigd.

Het is jammer dat de voornaamste concrete con-

clusie van dit soort beschouwingen over de veranderde rol van wetgever en rechter zo vaak is dat dit toetsingsrecht moet worden ingevoerd, minstens voor zover het betreft toetsing aan de grondrechten in de grondwet. Ook Witteveen en Brenninkmeijer doen dit. Voor en tegen toetsing kunnen valide argumenten worden aangevoerd,⁹ maar deze hernieuwde discussie is eerder een signaal van een dieper liggende malaise dan een oplossing daarvoor. Bovendien voegt invoering van deze nieuwe rechterlijke bevoegdheid in de huidige verhoudingen in feite waarschijnlijk weinig toe. En, als het wel iets wezenlijks toevoegt, roept het de vraag op wie er in een democratisch bestel als het er op aan komt het laatste woord moet hebben: parlement of rechter.

'Sovereignty of parliament'

Brenninkmeijer suggereert dat het verzet tegen invoering van het toetsingsrecht, dat speciaal bij de PvdA zou voorkomen (*quod non*, getuige de discussie over het Deetman-rapport in de Kamer, maart 1991), berust op ouderwets 'paternalisme'. Hij doet daarmee aan wezenlijke argumenten van tegenstanders geen recht. Dezen, onder wie vooral Prakke,¹⁰ gaan er vanuit dat wanneer het parlement heeft gesproken de zaak daarmee uit is (een staatsrechtelijke grondregel die in het Verenigd Koninkrijk sinds eeuwen wordt aangeduid met de term '*the sovereignty of parliament*').¹¹ Voorstanders van toetsing van wet aan grondwet¹² gaan uit van een andere premisse. Het is de constitutionele taak van de rechter, zeggen zij met recht, om mee te werken aan rechtshandhaving en rechtsvorming. Daartoe behoort het buiten toepassing laten van regels die strijden met hiërarchisch hogere regels. De onschendbaarheid van de wet is daarop in hun ogen een onlogische uitzondering.

Maar is die uitzondering zo onlogisch? De redenering vanuit de taak van de rechter gaat er vanuit dat vaststaat hoe het hogere recht luidt waaraan de rechter toetst. Wie stelt dat hogere recht vast? Inderdaad, dezelfde wetgever, in dit geval vermoed als grondwetgever. Is het dan zo logisch dat de interpretatie van de grondwet door de rechter prevaleert boven de uitleg daarvan door de (grond)wetgever zelf? Het lijkt op de literatuurwetenschapper die meent beter te weten wat een auteur in zijn tekst heeft bedoeld dan die auteur zelf.

Geconfronteerd met deze argumentatie stellen voorstanders: jawel, maar de rechter moet toch kunnen ingrijpen bij onrechtmatige wetgeving? Een klassiek voorbeeld van een verkeerde vorm van redeneren die in de klassieke logica een '*petitio principii*' heet: het in het uitgangspunt reeds bewezen achten wat juist nog bewezen moet worden. Immers, deze redenering gaat er van uit dat, als de rechter iets onrechtmatig vindt, het daarmee ook onrechtmatig is. Het gaat er toch juist om of de mening van de rechter terzake zwaarder moet wegen dan die van de wetgever. Deze denkt er immers, toch ook gebonden aan een eed aan de grondwet, blijkbaar anders over. Het gaat dus om een meningsverschil in kwesties van interpretatie die blijkbaar niet zo duidelijk liggen.

Om zich hieruit te redden, postuleren een aantal voorstanders van toetsing de eis dat in een rechtsstaat ook de wetgever zich zou behoren te houden aan in het rechtsbewustzijn levende algemene beginselen (bij voorbeeld het beginsel van rechtszekerheid dat de Hoge Raad inderdaad geschonden achtte in het geval van de Harmonisatiewet). Maar daarmee verschuift de discussie naar de vraag waar die algemene rechtsbeginselen dan vandaan komen, hoe wij daaraan in een parlementaire democratie een

1. Dit artikel is geschreven naar aanleiding van A. Brenninkmeijer, 'Politiek en rechtspraak', *Socialisme & Democratie*, jrg. 48, nr. 5, 1991, pp. 193-203 en W.J. Witteveen, 'De rechter als politiek orgaan', in: *Het elfde jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting en de Arbeiderspers, 1990, pp. 95-127. Mijn bespreking van de bijdrage van J.Th.J. van den Berg aan dit jaarboek vindt u onder de boekbesprekingen in dit nummer.

2. N.S.J. Koeman, 'Over beleid en controle, Op zoek naar een opvolger van de Trias-leer', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 1989/3, pp. 73-79.

3. A.F.M. Brenninkmeijer, 'De plaats van de rechter in onze constitutionele

rechtsorde', in: *De rechter als dictator?*, Lochem: RAO-congresbundel, 1987, pp. 51-70.

4. 16 november 1990, Kamerstuk nr 21 427.

5. T. Koopmans, 'De rol van de wetgever', in: *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle, 1970, pp. 221-235 (herdrukt in: *Juridisch stipfelwerk*, Deventer, 1991, pp. 151-165).

6. W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*, Zwolle, 1991

7. G. van den Bergh, 'Beschouwingen over het toetsingsrecht', *NJB*, 1951, opgenomen in: *Verzamelde staatsrechtelijke opstellen II*, 1958.

8. HR 14-4-1989 AB 1989, 207, cassatie van het vonnis van de Haagse rechtbankpresident Wijnholt die op 11-8-1988 een bepaling van de

Harmonisatiewet Collegegelden had getoetst aan het Statuut voor het Koninkrijk.

9. Overzichten daarvan onder meer in: Dölle/Engels, *Constitutionele rechtspraak*, Groningen, 1989, en in: P.B. Cliteur, *Constitutionele toetsing*, Den Haag: Teldersstichting, 1991. Dit laatste geschrift bevat ook een verhelderende bespreking van de gedachtenvorming over dit onderwerp in Nederland, van Thorbecke tot op heden.

10. L. Prakke, *Toetsing in het publiekrecht*, Assen, 1972.

11. Zie daarover: T. Koopmans, *Vergelijkend publiekrecht*, 1986.

12. Onder wie F.A.M. Stroink, *De plaats van de rechter in het staatsbestel*, oratie Maastricht / Zwolle, 1991.

hogere positie kunnen toekennen dan aan een uitdrukkelijke beslissing van de wetgever, en waarom de mening van de rechter over de inhoud van die beginselen (waarover vanuit verschillende rechtsfilosofische opvattingen ook verschillend kan worden gedacht) per axioma doorslaggevend zou moeten zijn dan die van de wetgever.

Aanvaarden we dat een aantal beginselen, ontleend aan rationalistische varianten op het natuurrecht, bij voorbeeld fundamentele mensenrechten, ten grondslag liggen aan onze sociale rechtsstaat (en ik ben daartoe, met Brenninkmeijer en bij voorbeeld ook Meeuwissen¹³ geneigd) dan blijft de vraag aan wie wij de interpretatie en toepassing van deze uiteraard vage normen willen overlaten. Dit vooral als die uitspraak een laatste woord is, waartegen geen beroep meer opstaat.

Een voorbeeld: het us Supreme Court kwam onder Chief Justice Burger in 1973 (Roe versus Wade) tot de conclusie dat de anti-abortuswetgeving van Texas en Georgia ongrondwettig was. Dit omdat het hof uit het IXe en het XIVe Amendment met enige spitsvondigheid een 'right of marital privacy' afleidde, dat daar zeker niet met zoveel woorden in te vinden was. Het verbaast niet dat het huidige, politiek meer behoudende hof onder Rehnquist ertoe neigt de grondwet anders uit te leggen. In beide gevallen heeft het Supreme Court, en wel aan de hand van een tweehonderd jaar oude, niet geactualiseerde tekst, het laatste woord over een aangelegenheid waarover de burgers zelf dat laatste woord behoren te kunnen spreken.

De rechter volgt, volgens Brenninkmeijer, anders dan het parlement, niet 'de waan van de dag', maar 'stemt de rechtspraak af op het zich ontwikkelende normen- en waardenpatroon'. Die stelling is in haar algemeenheid gesproken niet onwaar. Rechtsvinding veronderstelt immers meer dan wetsuitlegging, maar ook 'onderzoek naar de leidende gedachten die ten grondslag liggen aan de gegeven rechtsorde', zoals G.J. Wiarda ons heeft voorgesteld. De houding van de rechter tegenover kraken, staken, abortus en euthanasie, waar de wetgever bij ons machteloos bleek is daarvan een krasse illustratie. Maar rechtvaardigt het een 'sovereignty of nine old men' boven een 'sovereignty of Congress'?

Samenvattend: de discussie over de rol van de rechter gaat eigenlijk over de vraag wie de normen vaststelt waaraan wij uiteindelijk gebonden zijn: rechter of parlement. Voor George van den Bergh

was het antwoord vanzelfsprekend: de vraag stellen is haar beantwoorden, zo placht hij retorisch uit te varen. Ik denk dat er inderdaad maar één antwoord mogelijk is.

Wanneer een wet?

Maar daarmee is gezinszins het laatste woord gesproken over een actievare rol van de rechter. Met Witteveen en Brenninkmeijer ben ik van mening dat de exponentieel gegroeide omvang van de regelgeving vraagt om een groter 'activisme' van de rechter bij het toezicht op de kwaliteit daarvan. Ik suggereer de oplossing echter – om parlementair-constitutionele redenen – niet te zoeken in het toetsbaar maken van alle wetten-in-formele-zin aan de grondwet, maar in een andere indeling van onze wetgeving. Grondwet en wet zouden voortaan met name de hoofdzaken van de sociale rechtsstaat moeten bevatten, normen die bepalend zijn voor de regelgeving afkomstig van hiërarchisch lagere staatsorganen. De taak van de rechter is en blijft dan het toetsen van die lagere regelgeving aan wet en grondwet. Maar in deze opzet zouden veel zaken niet meer bij wet worden geregeld, maar bij delegatie worden overgelaten aan secundaire rijkswetgeving (algemene maatregel van bestuur, beter 'regeringsverordening' te noemen, en aan ministeriële verordeningen).

Daarmee pak je het probleem aan de andere kant aan: niet die van de bevoegdheid van de rechter, maar die van de competentie van de wetgever. Onder het motto van 'het primaat van de wetgever' is immers steeds vastgehouden aan het regelen van veel voorwerpen van beleid in formele wetten. Maar de produktie van die wetten is in de loop van een eeuw toegenomen van tien tot driehonderd per jaar, waardoor de kwaliteit van dit democratisch instrument is verzwakt en daarmee ook het respect daarvoor.

Let wel: het is bij vele beleidsbeslissingen een kwestie van voorgeschiedenis plus enige willekeur of de bijbehorende regeling een wet is of niet. Is zij dit wèl, dan volgt een zware procedure via de Staten-Generaal. Zelfs dan kunnen daarbij, zoals bij de milieuwetgeving, wezenlijke zaken worden gedelegeerd aan de regering, al dan niet met een 'voorhangprocedure' van die AMVB's bij de Kamer.

Om die secundaire rijksregelingen binnen het kader van de rechtsstaat te houden kan de rechter, naast toetsing aan de wet, tevens bevoegd worden verklaard te toetsen aan algemene rechtsbeginselen.

13. Onder meer in D.H.M. Meeuwissen, *Recht en vrijheid*, Utrecht/Antwerpen, 1982.

Dat deed de Hoge Raad immers al in het Landbouwvliegersarrest van 1986, zo betoogt Witteveen met recht. De Hoge Raad ging er vanuit dat er geen reden is om beschikkingen van de overheid wél te onderwerpen aan toetsing aan ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur, maar dit na te laten als het overheidsbesluit de vorm van een regeling heeft. De discussie over 'onrechtmatige wetgeving'¹⁴ is in juristenkring sinds het arrest dan ook opgelaaid.

Maar dat geldt niet voor wetgeving-in-formele-zin. Deze is sacrosanct, terwijl dit voor een belangrijk deel daarvan niet het geval zou hoeven zijn. Want wat is het verschil tussen wetten en secundaire rijksregelingen? Wel wordt het parlement bij de besluitvorming over wetten betrokken, maar deze ontstaan naar inhoud in overwegende mate in de boezem van dezelfde bureaucratie als bij de secundaire regelgeving het geval is. En door het grote aantal wetten is de betrokkenheid van Kamers vaak een fictie: ¹⁵ een handvol woordvoerders van fracties is er bij betrokken, terwijl de besluitvorming binnen fracties nauwelijks tegenwicht biedt (wat dit betreft spreekt Brenninkmeijer dan ook terecht van 'partijdemocratie'). Van een uitdrukkelijke, inhoudelijkbewuste beslissing van een parlamentsmeerderheid is anders dan bij politieke hoofdzaken veelal geen sprake, en dan gaat het zelden om de tekst, meer om de strekking. Voor op deze wijze tot stand gekomen wetten zonder meer een voor de rechter onaantastbare status te eisen (behoudens de, wel toegestane, toetsing aan internationaal recht, art. 94 Grondwet) is niet reëel.

Het is echter curieus dat het veel aangehaalde voorbeeld van de Harmonisatiewet een voorbeeld is van een regeling waar de beide Kamers zich op het springende punt in meerderheid uitdrukkelijk hadden uitgesproken. Het argument van het schenden van gewekt vertrouwen (rechtszekerheid) was in de afwegingen van de Kamers immers aan de orde geweest. Dat lijkt mij dus geen goed voorbeeld van een kwestie waarbij de rechterlijke interpretatie van de grondwettigheid zou moeten prevaleren! Maar vele (detail)regelingen in wetgeving, waaraan in het parlement niet of nauwelijks aandacht is besteed, zouden zeer wel getoetst kunnen worden aan hoger recht, zonder botsing met het parlement. Mits dat

parlement het laatste woord blijft behouden over de inhoud van dat hoger recht, zoals het dat ook heeft over grondwet en verdrag.

Krijgt de rechter de kans dit te doen omdat in deze opzet veel van wat nu in wetten staat wordt 'gedelegeerd', dan kan hij in toenemende mate een bondgenoot worden van de Kamers in het toezicht op de administratie. Er komt, om met Witteveen te spreken, een nieuw evenwicht tussen de staatsmachten: het parlement blijft slechts medewetgever op hoofdzaken en concentreert zich op controle op het bestuursbeleid, of dit zich nu uit in wetgeving, beschikking of feitelijk optreden. En de burger helpt het parlement door de rechter in te schakelen bij te zijnen aanzien genomen beslissingen die naar zijn mening met hoger, door de formele wetgever vastgesteld recht, strijden.

In feite is er dan sprake van de omkering van een historisch proces. In de negentiende eeuw werden de bevoegdheden van de wetgever uitgebreid ten koste van die van de regering.¹⁶ Die uitbreiding paste bij de eerste fase van ons parlementair stelsel, dat rond 1866-1868 zijn beslag kreeg, toen er sprake was van weinig omvangrijke wetgeving. Zij past daarmee nog niet in de huidige fase (gematigd monisme via regeerakkoorden; de wet als beleidsinstrument in een 'maakbare' samenleving).

Beperking van wetgeving

Spreken we niet over een algehele, maar over een beperkte opheffing van de onschendbaarheid van de wet, dan heeft dat het voordeel dat de discussie over de relatieve macht van de hoogste staatsorganen niet onnodig wordt opgerakeld. Die discussie kan in het kader van onze democratische rechtsstaat, aldus gesteld, maar één uitkomst hebben. En daarmee zou ook het debat over het toezicht op de rechtstatelijke kwaliteit van de wetgeving verstommen. Terecht willen Witteveen en Brenninkmeijer de rechter daarbij een grotere rol geven.

Onze aandacht zou dus kunnen uitgaan, zoals gezien, naar de vraag of we wel zoveel regelingen in wetsvorm nodig hebben. Maar dan ook naar de vraag hoe de grondwet en hoe de wetten er uit moeten zien waar de rechter aan toetst. De *grondwet* leent zich er op zichzelf al niet zo goed toe. Die is

14. Zie onder meer de pre-adviezen van P. J. J. van Buuren en J. E. M. Polak voor de Nederlandse Juristenvereniging over *De rechter en onrechtmatige wetgeving*, Zwolle, 1987.

15. Zie mijn bijdrage aan de *Staatscourant* van 18-2-1991 'Aardmannetjes en Koboldenwet', in de serie 'Parlementaire ficties'; een

relativering van het wetgevingsproces ook bij J. van der Hoeven 'Toetsen aan de grondwet. Hoe en door wie?', *NJB*, 1991, pp. 784-787, die bekend mede daarom enigszins te zijn afgefallen van zijn anti-toetsing standpunt.

16. Zie terzake onder meer I. C. van der Vlies, *Handboek wetgeving*, 2e druk, Zwolle, 1991, pp. 84-95.

vooral geschreven om richtlijnen te geven aan de wetgever. Maar hoe die richtlijnen luiden kan nog een nader openbaar debat vergen. Bij voorbeeld over de vraag welke belangen worden gediend door de vrijheid van drukpers. Het antwoord daarop is van grote betekenis om te kunnen vaststellen welke beperkingen op dit grondrecht kunnen worden aanvaard. De huidige, lapidaire tekst van art. 7 is op dat punt voor velerlei uitleg vatbaar. Zo pleegt de Nederlandse staatsrechtelijke literatuur de ratio van vrijheid van meningsuiting te leggen in haar belang voor de democratische besluitvorming. Mag dat dan een argument zijn om anti-democratische geluiden de mond te snoeren? Of is de ratio gelegen in de persoonlijke ontplooiing van elk mens: dan moeten ook zulke uitingen worden toegelaten.¹⁷ Waarmee gezegd wil zijn dat toetsen aan de grondwet nog variabele resultaten kan opleveren.

Dat geldt natuurlijk ook voor *wetten* waarin hoofdlijnen worden uitgezet. We zullen die goed doordacht moeten hebben, zodat de rechter de daaraan ten grondslag liggende beginselen kan herkennen. Voordeel is dat een wet sneller is te actualiseren dan de grondwet, en sneller is te corrigeren wanneer blijkt dat de rechter er niet de juiste uitleg aan geeft.

Er zullen, zo betoogde reeds Koopmans,¹⁸ prioriteiten moeten worden gesteld, er zal een legislatief beleid gevoerd moeten worden. Het corpus van formele wetgeving zal richtinggevend moeten worden voor secundaire rijksregelingen en die van lagere organen. In veel sterkere mate dan onze sobere grondwet dat nu doet (zij poogt immers nergens de grondslagen van de rechtsorde te omschrijven, anders dan de meer principiële Bataafse Staatsregeling van 1798¹⁹ dat deed), zal zij aan deze doelstelling moeten beantwoorden, of – wat doeltreffender is – dit aan de wet moeten opdragen.

Deze opzet roept wel de vraag op welke zaken dan bij de wet geregeld moeten worden. Die vraag is niet bepaald nieuw. De literatuur en de jurisprudentie over toelaatbare *delegatie* van wetgeving (van grondwet aan wet, van wet aan lagere regels) is overvloedig. Wij moeten het niet zoeken in een constitutioneel vastgelegde taaktoedeling aan wetgever enerzijds en bestuur anderzijds, zoals de Fransen hebben gedaan, met een Conseil Constitu-

tionnel om bevoegdheidsgeschillen te beslechten. De beslissing moet liggen bij de (grond)wetgever zelf, die zich terzake, in overleg met het parlement, een aantal richtlijnen zou moeten stellen. Dit wordt dan een strengere versie van de 'verdeling van voorschriften over de wet en lagere vormen van regelgeving' die is opgenomen in par. 3.3 van het Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken.²⁰

Europese regelgeving

Tegen het voorgaande is vanzelfsprekend een principiële betoog te houden vanuit klassieke constitutionele opvattingen over het primaat van de wetgever of van de politiek. In die visie is verdergaande delegatie aan secundaire regelgeving een gruwel, ook al wordt die regelgeving door parlement en rechter beter gecontroleerd dan totnogtoe geschied is in het proces van wetgeving. Mede-wetgeving door de Kamers is immers de legitimatie voor het maken van regels die de burgers binden.²¹ Maar hoe reëel is die klassieke opvatting nog? We hebben gezien dat de Kamers terzake slechts marginaal optreden, zowel bij de vaststelling, als bij de controle op de naleving. Nog marginaler is de wijze waarop het parlement zich betrokken acht bij de totstandkoming van EG-regelgeving, die toch ook rechtstreeks geldt binnen de nationale rechtsorde. Terwijl het Britse parlement alle ontwerp-besluiten van de Raad van Ministers (het hoogste, tevens wetgevend orgaan van de EG) onderwerpt aan een 'scrutiny' (onderzoek) vanwege een daartoe ingestelde parlementaire commissie die aan de plenaire rapporteert (zowel in de Lords als in de Commons), begint het Nederlandse parlement eerst na meer dan dertig jaar EG-lidmaatschap schoorvoetend de EG-besluitvorming in de ontwerp-fase te bekijken en te overwegen om het Nederlandse lid van de Raad een mandaat mee te geven. Terwijl voor de meest ondergeschikte wijziging van een wet het parlement wordt ingeschakeld via gedrukte en aan alle leden rondgestuurde stukken, passeert veel EG-regelgeving zonder dat er zelfs naar gekeken is, eenvoudig omdat zij niet aan de Kamers wordt voorgelegd volgens een vaste procedure die eenzelfde gewicht heeft als die voor wetten en regeringsnota's (dat daarvoor het Europees Parlement bestaat is onjuist: dit is helaas nog geen Europees mede-wetgever). De omzetting van vastge-

17. Daarom zoekt Ronald Dworkin zijn 'justification' voor een voorrang van 'free speech' liever in een 'rights-based' dan in een 'goal-based' strategie ('Do We have a Right to Pornography?' in *A Matter of Principle*, Cambridge, Mass., 1985). Frederick

Schauer is in *Free Speech, a Philosophical Enquiry*, Cambridge, 1982, nog voorzichtiger in zijn afweging tussen de vijf gangbare argumenten ten gunste van het stellen van vrijheid van meningsuiting boven andere (grond)rechten.

18. De rol van de wetgever, p. 233 e.v.

19. Te vinden in Van Hasselt, *Verzameling van Nederlandse staatsregelingen en grondwetten*, Alphen a/d Rijn, 1956, en in latere drukken daarvan.

20. Commissie-Deetman, p. 32.

21. Staatscommissie-Polak, december 1985.

stelde richtlijnen in nationaal recht vergt soms indiening van een wet. Maar dan is de beslissing al gevallen. Bovendien, slechts 20 procent van de richtlijnen van de EG behoeven implementatie bij wet, de rest kan bij AMVB. Van de inhoud van die 80 procent heeft het parlement, dus ook na beslissing van de Raad van Ministers, zelfs nimmer kennis genomen. Deze gang van zaken – het gaat, vooral in het kader van de Interne Markt (1 januari 1993!) om een grote hoeveelheid regelgeving – geeft een specifiek voorbeeld van de systematische willekeur die bepaalt welke regelgeving wel en welke niet aan mede-wetgeving door het parlement wordt onderworpen.

Naar een Duas Politica

Binnen de staatsrechtwetenschap is, als ik het goed zie, een meerderheid te ontwaren voor afschaffing van de onschendbaarheid van de wet. De academie heeft daar ook belang bij, zoals ik in mijn eigen onderwijs ervaar. Mooie casussen, afgerond met rechterlijke afweging en besluitvorming (en, nog mooier, met 'dissenting opinions', minderheidsstandpunten, zoals bij voorbeeld bij het US Supreme Court en het Europese Hof voor de Mensenrechten in Straatsburg mogelijk is) bieden natuurlijk veel mooier materiaal voor de rechtsbeoefening dan parlementaire debatten over wetgeving dat doorgaans kunnen leveren. Bovendien, die rechters zijn vakgenoten aan wie je de zorg voor het recht beter kunt toevertrouwen (zo luidt ook de strekking van het betoog van Brenninkmeijer).

De vraag van 'het laatste woord' (de 'sovereignty of parliament') wordt daarbij gebagatelliseerd: zo heet wordt de soep niet gegeten, zegt men. De theorievorming over de rechtsstaat is bij juristen dan ook verder ontwikkeld dan die over de democratie.²² Met zijn betoog over machtsevenwicht maakt Witteveen zich overigens niet schuldig aan deze bagatellisering. (Witteveen voert in een terzijde wel een interessant argument aan tegen de op gang zijnde voornemens van de regering om de rechterlijke organisatie te uniformeren terwille van doelmatigheid en rechtseenheid. Bestaande, nuttige democratische 'checks and balances' via pluriformiteit binnen de rechterlijke organisatie worden immers aan die

uniformiteit opgeofferd. Maar dat is een andere discussie.)

Het komt mij, concluderend, voor dat de aandacht voor hervorming niet op dit toetsingsrecht moet worden geconcentreerd. Het roept een onoverbrugbaar meningsverschil op over democratische machtsuitoefening, terwijl het de aandacht afleidt van de noodzaak om de functies binnen de aloude Trias te herschikken.

Het pleidooi van Koeman voor een Duas Politica komt meer aan de wezenlijke problematiek tegemoet, en vergt ook verdergaande ingrepen in de huidige praktijk van wetgeving. Bovendien sluit het aan bij bestaand staatsrechtelijk spraakgebruik over *dualisme* tussen regering en parlement. Dit, vergeleken met monisme: een als eenheid optreden van de parlementsmeerderheid en de regering. Bij zo'n dualisme²³ staat het parlement kritisch tegenover de regering, en ziet de rechter op dat punt aan zijn zijde.

Ook Brenninkmeijer bepleit een Duas,²⁴ maar hij heeft een andere dualiteit op het oog. Hij stelt de rechter tegenover de wetgever (regering en parlement), waarmee hij het bestaande – helaas te zeer door regeerakkoorden vastgelegde – monisme van regering en parlementsmeerderheid bezegelt. Een te wensen dualisme tussen regering en parlement acht hij vanwege de partijdemocratie onhaalbaar, en hij zet daarom zijn hoop vooral op de rechter.

Dit nu zou het evenwicht van machten mijns inziens pas goed verstoren. Gechargeerd: de rechter als voornaamste tegenspeler van een almachtige overheid in een door het recht beheerste samenleving. De werkelijkheid is dat wij een dominante overheid hebben, tegenover een zwak parlement en een terughoudende rechter, terwijl die laatste twee de natuurlijke controleurs behoren te zijn van de macht, en elkaar daarbij nodig hebben. Erkennen we dat de overheid toch al grotendeels de inhoud van de wet bepaalt, en laten we haar voortaan zelfstandiger als wetgever optreden, dan neemt het dualisme toe, wordt de noodzaak voor regeerakkoorden geringer, en krijgt de onderzoek- en controlefunctie van het parlement veel meer ruimte, naast de aandacht voor mede-wetgeving op hoofdzaken. Is die ontwikkeling niet gezonder voor rechtsstaat en democratie?

22. Zie ook J. van den Berg in zijn elders in dit nummer besproken artikel 'Rechtsstaat en sociaal-democratie', 1990.

23. De dualistische relatie tussen regering en parlement zou overigens versterkt kunnen worden wanneer de

regering over een zekere mate van eigen mandaat vanwege de kiezers zou kunnen beschikken, zoals bij voorbeeld bij een gekozen kabinetsformateur het geval zou zijn... (voorstel Van Thijn / Goudsmit/Aarden, 1971).

24. Brenninkmeijer spreekt van een

'dias politica'. Trias is klassiek Grieks voor drieheid, duas voor tweeheid. Het is inderdaad mogelijk om duas met een *y-grecque* te schrijven, en die te moderniseren tot een *i*. Maar ik vind het niet fraai.

Naar een Trias Politica

WILLEM WITTEVEEN

*Hoogleraar encyclopedie der rechtswetenschap
te Tilburg en redacteur van S&D*

Wie moet in een democratie uiteindelijk het laatste woord hebben: de wetgever of de rechter? Er kan maar één antwoord zijn op de vraag naar de 'relatieve macht van de hoogste staatsorganen', zo meent Jurgens. Het gaat dan ook om een retorische vraag zolang men de democratische uitgangspunten van de democratische rechtsstaat serieus neemt, moet de wetgever bij een conflict wel prevaleren. Maar, zoals dat wel vaker het geval is met retorische vragen, daarmee is de kous beslist niet af. Je kunt je bijvoorbeeld ook afvragen wat de rechter moet doen als de wil van de volksvertegenwoordigers (blijkend uit een wet) in strijd is met de wil van het volk (blijkend uit de Grondwet). Moet dan de Grondwet niet voorgaan op de wet? De vraag stellen is haar beantwoorden. Dit is ook weer een retorische vraag, nu afkomstig uit het kamp van de voorstanders van constitutionele toetsing (het argument is bij voorbeeld te vinden in een bijdrage van Hamilton aan de *Federalist Papers*). Door de kwestie van de 'relatieve macht' van wetgever en rechter in zulke absolute vraagstellingen onder te brengen, komt het debat niet veel verder. Zeker, het geval kan zich voordoen dat regering en parlement zich expliciet hebben gebogen over de grondwettigheid van een bepaalde wet en vinden dat de wet aan de eisen voldoet, terwijl de rechter meent van niet en bereid is zich daar lijnrecht tegenover te stellen. Zulke gevallen doen zich bij ons niet voor, niet alleen omdat de rechter geen toetsingsrecht heeft, maar in de eerste plaats omdat regering en parlement de toets van de wet aan de Grondwet niet serieus uitvoeren. Natuurlijk, de hoogste wil (die van het volk) moet theoretisch voorgaan op de lagere wil (van de volksvertegenwoordigers). Maar de Grondwet is bij ons geen onderwerp van intensieve openbare discussie, zoals in de Verenigde Staten. Dat maakt het onmogelijk in de Grondwet een afspiegeling van de 'volkswil' te zien, ook al is het een document dat, juist omdat het buiten discussie staat, op zeer veel inhoudelijke steun mag rekenen.

In zijn bestrijding van argumenten pro rechterlijke toetsing gaat Jurgens opvallend genoeg aan het

belangrijkste argument voorbij. Dat is het argument dat het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet door de internationaalrechtelijke ont-

wikkeling achterhaald is. De rechter kan namelijk wetten, ook die van regering en parlement, wel toetsen aan 'ieder verbindende bepalingen' van internationale verdragen. Onder die formule valt ook de catalogus van grondrechten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Daardoor is het mogelijk wetten te toetsen aan bepalingen die weliswaar anders zijn geformuleerd dan gebeurd is in de Nederlandse Grondwet, maar die toch materieel veelal dezelfde betekenis hebben. En dit is geen 'ontduiking' van het toetsingsverbod van wetten in formele zin, omdat de Grondwet deze mogelijkheid in artikel 94 met zoveel woorden noemt. Van deze mogelijkheid wordt steeds vaker gebruik gemaakt. De voorstanders van constitutionele toetsing kunnen aan deze situatie twee conclusies verbinden. In de eerste plaats dat het verzet tegen invoering van constitutionele toetsing iets heeft van een achterhoedegevecht: toetsing van wetten aan grondrechtelijke normen is al mogelijk. In de tweede plaats dat het laten staan van het toetsingsverbod ervoor zorgt dat de rechtsvorming zich meer op het internationale dan het nationale recht richt: uit respect voor 'de politiek' degradeert men de betekenis van de Grondwet. En wie is er gediend met ondermijning van het gezag van de belangrijkste politieke wet?

De betekenis van de Grondwet

Deze redenering verliest zijn overtuigingskracht als Jurgens gelijk zou hebben met zijn stelling dat de Grondwet zich niet goed voor toetsing leent omdat deze 'vooral is geschreven om richtlijnen te geven aan de wetgever' (Als die stelling juist is, is overigens de controle door de wetgever van de grondwettigheid van zijn eigen besluiten, waar de rechter zoveel respect voor dient te hebben, een pure formaliteit.) Veel grondwettelijke bepalingen zijn inderdaad zulke richtlijnen. Zo bepaalt de Grondwet dat de wetgever voor een wet op de openbaarheid van het bestuur moet zorgen en een wettelijke

grondslag moet verschaffen voor het verlenen van ridderordes. Maar de klassieke grondrechten uit hoofdstuk 1 zijn meer dan richtlijnen aan de wetgever. De mogelijkheid om bij wet de reikwijdte van de daar verleende grondrechten te bepalen doet daar niet aan af: de wetgever mag al beperkend het recht niet illusoir maken of in de kern treffen. Bovendien staat bij het gelijkheidsbeginsel (artikel 1) een dergelijke wettelijke beperking niet vermeld. Aan het complex van grondwettelijk verleende rechten en wettelijk omschreven grenzen hieraan kan de rechter wel degelijk voldoende houvast ontleen om wetten onder omstandigheden aan de Grondwet te toetsen. Als dat kan voor lagere regelingen als gemeentelijke verordeningen kan het ook voor regels van hogere rangschikking. De taal van de Grondwet staat aan toetsing niet in de weg.

Wanneer wetgeving?

Is dan deze hele kwestie een retorisch schijngevecht? Toch niet. Er zijn een aantal reële problemen die een kritische blik op de organisatie van de staatsorganen noodzakelijk maken. Een daarvan is de overproductie van beleid – overheden zijn bij meer onderwerpen betrokken en hun bemoeienis uit zich in steeds sneller veranderende interventies – die gepaard gaat met een gebrekkige kwaliteit van de wetten en regelgeving. Ondanks pogingen de wetgeving te stroomlijnen en te verbeteren komt het regelmatig voor dat rechters de ongemakkelijke stap nemen een regeling onrechtmatig te achten. Het tijdschrift *Regelmaat*, een blad gewijd aan wetgevingsvraagstukken, publiceert een halfjaarlijks overzicht van onverbindende regelgeving. In het tweede halfjaar van 1990 signaleerde de redactie zestien uitspraken waarbij wetgeving onverbindend werd verklaard. Daarvan hadden er zeven betrekking op wetten in formele zin. Dat betekent echter niet dat de uitdrukkelijke wil van de meerderheid van het parlement in zulke gevallen wordt gebruskeerd. Algemeen wordt geconstateerd dat het wetgevingsproces in sterke mate wordt gedomineerd door het bestuur, dat tevens met de uitvoerende macht is belast. Onverbindende regelgeving is vaak zulke voor bestuurlijke doeleinden ingezette wetgeving, waar geen uitgebreide en breed gevoerde parlementaire discussies aan te pas zijn gekomen.

In deze situatie is men over een *duas politica* gaan spreken. De bestuurlijke macht bestaat uit het bestuur en het parlement in de rol van wetgever. Daartegenover staat een controlerende macht die bestaat uit de rechter en het parlement in de rol van controleur van de regering. Jurgens onderschrijft deze analyse en doet er behatenswaardige uitspra-

ken over. Met zijn stelling dat tegenover het 'dominante bestuur' een 'zwak parlement' en een 'terughoudende rechter' elkaar als 'natuurlijke controleurs' van het bestuur nodig hebben, ben ik het geheel eens. Het is nodig de uit balans geraakte verhoudingen weer in evenwicht te brengen. Ook stelt Jurgens terecht dat de formele wetgeving ontdaan moet worden van kwesties die beter in lagere regelgeving geregeld kunnen worden, en dat in de wetgeving de belangrijkste normen van de sociale rechtsstaat behoren te worden aangegeven. Soortgelijke gedachtingen zijn te vinden in de Justitie-nota *Zicht op wetgeving* en in het rapport van de commissie-Deetman over staatkundige en bestuurlijke vernieuwingen. Sinds 1970 is al vaak gepleit voor een 'legislatief beleid'

Maar hoe past een dergelijk pleidooi voor kwaliteitsverbetering van de wetgeving eigenlijk in die gedachte van de *duas politica*? Het parlement speelt daarin een dubbelrol: enerzijds als deel van de nieuwe besturende macht bezig met discussiëren over beleid en met het maken van daartoe dienstige wetgeving, anderzijds met de rechter bezig de uitvoering van het beleid, en dus de toepassing van diezelfde voor het beleid gemaakte wetten, te controleren. Te vrezen is dat het geen kwestie zal zijn van het zorgvuldig op- en afzetten van de twee verschillende petten, maar dat een parlementariër die beide taken serieus neemt een schizofreen bestaan wacht. Zij moet kritisch de stem verheffen over beleid waar zij zelf aan gecommitteerd is en over wetgeving die zij mede – op basis van het glanzende mandaat van de democratische theorie – heeft helpen maken. Zolang er op verschillende beleidsterreinen sprake is van verkokering, en dat lijkt me voorlopig een *fact of life*, is het bovendien niet mogelijk om te zeggen dat andere Kamerleden zich primair met de beleidswetgeving bezighouden dan de parlementariërs die de uitvoering van de beleidswetgeving controleren. De leer van de *duas politica* is in elk geval voor wat betreft de taak van het parlement weinig verhelderend.

Het is daarom misschien beter nog eens een poging te wagen het idee van een evenwicht tussen drie staatsmachten, een *trias politica*, voor onze moderne omstandigheden nieuw leven in te blazen. Voor we denken over de institutionele vormgeving moeten eerst de functies wetgeving, bestuur en rechtspraak opnieuw worden gedefinieerd. Dan moet aan de wet in formele zin de kwaliteitseis gesteld worden dat deze zo ingericht is dat de door de wet gegeven rechten, verplichtingen en bevoegdheden aanspraak kunnen maken op gezag in het veld waarop de wet zich richt. En dat betekent weer dat de argumenta-

ties waarop de regeling berust er aanspraak op moet kunnen maken het algemeen belang te bevorderen. Maar is het algemeen belang niet een ongrijpbare, metafysische grootheid of een lege politieke kreet? Laten we het algemeen belang opvatten als een fictie, waarmee men onder voorwaarden akkoord kan gaan. Er moet dan sprake zijn van een zodanige afweging van de relevante gezichtspunten dat een op zijn minst acceptabel samenstel van argumenten voor de regeling resulteert. Lukt dat, dan zal de praktijk een dergelijke betekenisvolle tekst eerder een plaats geven in de situaties waarvoor de wet is geschreven. Denk als voorbeeld aan de nu voorgestelde Algemene wet gelijke behandeling, waarin het gelijkheidsbeginsel uit de Grondwet nader gestalte moet krijgen. De cruciale test is dan of in dat wetsvoorstel en de toelichtende stukken de relevante gezichtspunten inderdaad voorkomen en op een acceptabele manier zijn afgewogen. Dat is een minimumvoorwaarde om voor zo'n wet te kunnen hopen op gezag in de maatschappij en ook op effectiviteit. Het legislatief beleid moet mijns inziens in deze richting worden ontwikkeld. Het gevolg zal zijn dat de wetgeving een minder instrumenteel karakter gaat krijgen, dat wil zeggen: de wet in formele zin wordt minder de juridische vorm van het overheidsbeleid. Het overheidsoptreden wordt wel door de wet mogelijk gemaakt (door delegatie bij voorbeeld) maar niet tot in details geregeld.

Van wetgeving verwachten we duidelijkheid over rechten en plichten. De wet moet normatieve oriëntatie bieden en daarom inzet gemaakt worden van een uitvoeringspraktijk, gericht op het realiseren van de in de wet voorgespiegelde ideale rechtstoestand. Wetten moeten *symbolowerking* verwerken. Dat is niet mogelijk als de wet tevens geacht wordt oplossingen te bieden voor alle mogelijke problemen. Elke week komen in de kranten berichten over nieuwe wensen om bij de wet problemen aan te kunnen pakken. Heeft zich ergens iemand gevestigd die voor geld bemiddelt bij de donatie van organen? Er moet meteen een wet komen. Wordt

telefoonverslaving een maatschappelijk probleem? De eerste eis van een actiegroep van ex-telefoonverslaafden is dat er een wet moet komen. Nu is in het eerste geval zeker iets voor wettelijke regeling te zeggen en is het in het tweede geval moeilijk voor te stellen wat een wet voor zin zou hebben. Maar waar het om gaat is dat problemen meteen vertaald worden in de roep om optreden van de wetgever. Er is niet alleen overproductie van beleid, maar er is ook een te grote vraag naar wettelijke vormgeving van beleid.

Het beleid hoeft niet per se zijn vertaling in wetgeving te vinden. Het zou integendeel, met inachtneming van de door de wet legitiem verklaarde belangen (maar zonder exclusief daarop gericht te zijn), moeten streven naar vormen van *communicatief bestuur*, waarbij de doelgroepen van het beleid worden betrokken en waarbij veel wordt overgelaten aan zelfregulering. Door een arbeidsdeling tussen de wetgevende en de besturende functie kan worden voorkomen dat teveel wensen op de wetgever worden geprojecteerd. Lukt het een dergelijke functie-afbakening institutioneel te vertalen, dan wordt het werk van de rechter een stuk eenvoudiger: bij de controle van het bestuursoptreden zal het probleem van de onrechtmatige wetgeving zich niet vaak meer voordoen en is het probleem eerder dat van onrechtmatig bestuur. Voor dat probleem hebben de verschillende rechterlijke colleges de nodige technieken ontwikkeld. Zij vervullen hun taak met terughoudendheid. Het machtsevenwicht tussen bestuur en rechter beweegt zich binnen de juiste grenzen. In de nieuwe trias kunnen rechters daarnaast een belangrijke commentariërende functie vervullen. Door *sturende rechtspraak* worden wetgevende en besturende instanties en betrokken burgers herinnerd aan de constitutionele orde die in principe nagestreefd wordt, ook als in de jungle van het alledaagse beleid het overzicht wel eens verloren gaat. Van een rechter die zich tot concurrent van het parlement opwerkt, is dan geen sprake.

Oude en nieuwe taboes rond de sociale zekerheid

PAUL BORDEWIJK

Oud-wethouder van financiën van Leiden

Veel politieke discussies kenmerken zich doordat de deelnemers zich afsluiten voor bepaalde informatie. Zo heeft men in de PvdA lange tijd niet willen weten van fraude en oneigenlijk gebruik bij de sociale voorzieningen. Als een soort echo van de klasstrijd splitste men de maatschappij op in mensen die zelig zijn en mensen die slecht zijn, en daarbij paste niet dat mensen met een uitkering, die dus zelig zijn, tegelijkertijd ook slecht kunnen zijn. Controle op mensen met een uitkering was in die gedachten-gang een vorm van repressie: de staat verzorgt, de wet is logen.

Inmiddels is er geen beletsel meer om bij de controle op uitkeringen belastinggegevens te gebruiken, en blijkt alleen al het misbruik door mensen die naast hun uitkering geregistreerde inkomsten hebben aanzienlijk, en aangenomen mag worden dat er ook nog wel mensen zijn die naast een uitkering zwart bijverdienen. Iedereen kent ook wel een afkeuringsgeval waar hij zo zijn twijfels bij heeft. Jarenlang was dat binnen de PvdA niet bespreekbaar, maar ineens is er een omslag gekomen. Nu bestaat er onder linkse politici en journalisten genoeg consensus dat de WAO 'aangepakt' moet worden, en lijkt het wel of wie het nog opneemt voor mensen met een uitkering achterloopt, de tijdgeest niet verstaan heeft, conservatieve politiek bedrijft. En conservatief, zo wil niemand van ons genoemd worden.

Toch denk ik dat er zich omstandigheden kunnen voordoen waaronder sociaal-democraten niet bang moeten zijn als conservatief beschouwd te worden. Vlak na de oorlog waren er velen die het herstel van de parlementaire democratie betitelden als 'de klok terugdraaien', en werden de voorstanders daarvan als conservatieven, zo niet als reactionairen beschouwd. Ten onrechte stelt het manifest-Schaefer dan ook dat 'links' een verouderde term is. Als onderscheidend begrip in de politiek zijn de termen 'links' en 'sociaal-democratisch' verre te verkiezen boven het inhoudsloze 'progressief' en 'vooruitstre-

vend', want, om met Schaefer te spreken: '... wat goed is, is goed. En hoeft niet veranderd te worden.' De angst om conservatief gevonden te worden maakt nog steeds dat men zich afsluit voor relevante informatie, maar nu ten *nadele* van de uitke-

ringsgerechtigden. Dat speelt in het bijzonder in de discussie rond de WAO. In *Vrij Nederland* van 5 oktober schrijven Leonard Ornstein en Max van Weezel: 'De vernieuwingsoperatie heeft niet in de laatste plaats tot doel sociaal-democratische spijtoptanten, die hun toevlucht tot Hans van Mierlo en D66 hebben gezocht, terug te winnen. De PvdA stelt de kiezers in het midden nu in het vooruitzicht dat aan de voortdurende premiestijgingen ten behoeve van de arbeidsongeschikten een halt wordt toegeroepen.'

Deze uitspraak is tekenend voor het niveau waarop de discussie over de WAO wordt gevoerd. In de eerste plaats neemt D66 een *minder* vergaand standpunt in over de reductie van de WAO-uitkeringen dan de PvdA. Kiezers die vanwege de WAO-discussie overgaan van de PvdA naar D66, doen dat — als ze verstandig zijn — juist omdat D66 een minder hard standpunt inneemt. Het zijn juist de middengroepen die bij arbeidsongeschiktheid afhankelijk zijn van de WAO, omdat voor hun de AAW een veel kleiner deel van hun inkomen verzekert. Het is ook niet voor niets dat in deze kwestie de MHP schouder aan schouder optrekt met FNV en CNV. Die organisatie wijst er ook heel nadrukkelijk op, dat het juist haar leden zijn die het meest van de kabinetsmaatregelen te vrezen hebben. De kabinetsplannen voor de WAO zijn dan ook in strijd met het streven de PvdA aantrekkelijker te maken voor de middengroepen. Maar voor de modale parlementaire journalist zijn minima en uitkeringsgerechtigden identieke begrippen, en is het bestaan van bovenminimale uitkeringsrechten een te lastig detail om bij het schrijven van analyses rekening mee te houden.

Dat geldt ook voor Ornstein en Van Weezel's uitspraak over de voortdurende premiestijgingen ten behoeve van de arbeidsongeschikten. Ik ben er

voor honderd procent van overtuigd dat Ornstein en Van Weezel oprecht zijn als zij daarover schrijven. Toch is het lariekoek, maar wel lariekoek die geïnspireerd is door het voortdurende gepraat van Kok over een explosieve ontwikkeling van de WAO, waardoor men in het Haagse papegaaiencircus het steeds heeft over de onbetaalbaarheid van de WAO. De werkelijkheid is dat weliswaar de premie van dit jaar op komend jaar stijgt, maar dat dat komt omdat men eerder te optimistisch is geweest bij het *verlagen* van de premie. Een explosieve ontwikkeling van de premie vond plaats aan het begin van de jaren tachtig, toen deze opliep tot 21,15 procent in de tweede helft van 1982. De afgelopen vijf jaar daalde de premie van 15,1 procent naar 12 procent¹.

Premielast

Om te beoordelen of de Nederlandse economie de lasten van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kan dragen, is vooral relevant de hoogte van het totale uitgekeerde bedrag als percentage van het nationaal inkomen. Het opmerkelijke is dat dit gedurende de hele jaren tachtig in de buurt van de vijf procent gelegen heeft, zonder een duidelijke trend. Het Centraal Planbureau verwacht voor de jaren 1990, 1991 en 1992 elk 5,2 procent, waarbij men aanteekent dat de recente kabinetsvoornemens voor 1992 nog niet tot een noemenswaardige vermindering van de groei van de uitgaven leiden.

Toch lezen we in de brochure 'De feiten over de WAO', die is uitgegeven door de afdeling Voorlichting van onze Kamerfractie: 'Tussen 1980 en 1990 groeiden de uitkeringslasten van 16,8 tot 23,8 miljard gulden. Zonder maatregelen leidt de voorspelde groei voor de jaren negentig uiteraard tot steeds hogere lasten... De grafiek laat de kostenstijging zien.' In de eerste versie van de brochure gaf men alleen de absolute bedragen, in een tweede versie ook het percentage van het nationaal inkomen. Die later toegevoegde grafiek ontkracht echter de tekst. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk reden kan zijn voor bezorgdheid. In de eerste plaats zou wel een significante stijging van de premielast zijn opgetreden, wanneer niet onder het eerste kabinet-Lubbers de beslissing was genomen om de uitkeringen van tachtig naar zeventig procent te verlagen. In de tweede plaats zien we de laatste jaren een toenemende instroom in AAW en WAO. Daar staat tegenover dat meer dan vroeger mensen gedeeltelijk

arbeidsongeschikt verklaard worden, en voor het overige genoeg moeten nemen met een werkloosheidsuitkering, die veel sneller afloopt. Wanneer we het aantal uitkeringsjaren relateren aan het aantal arbeidsjaren, blijft de WAO op zichzelf beschouwd van 1985 op 1990 stabiel op 11,1 procent, maar treedt in die periode bij alle arbeidsongeschiktheidsregelingen samen een stijging op van 15,2 naar 1,5 procent op, door de toename van het aantal vroeggehandicapten in de AAW en het aantal invaliditeitspensioenen bij het ABP.

Aan een beperking van het volume in die regelingen moet dus wel iets gebeuren. Maar een acuut financieel probleem levert de ontwikkeling van de WAO niet op. Dat in de *Tussenbalans* toch een verlaging van de uitkeringsbedragen met 1,9 miljard werd aangekondigd, was dan ook niet primair om de ontwikkelingen binnen de WAO zelf te compenseren, maar om dekking te vinden voor een budgettaire en financieringsproblematiek van zeventien miljard in 1994, waarvan 12,6 miljard gespecificeerd werd en geheel betrekking had op de financiën van de overheid zelf. De overige 4,4 miljard betrof een aantal PM-posten waarvoor de taakstelling werd verhoogd. Onder deze PM-posten bevond zich inderdaad ook de ontwikkeling van de ziekwet en de arbeidsongeschiktheidsregelingen, maar de gesignaleerde aantallen stonden in geen verhouding tot de bedragen die men op de sociale zekerheid wilde besparen. Toch figureerden die bedragen in een overzicht van uitgavenbeperkende maatregelen van in totaal 12,8 miljard, dat samen met fiscale maatregelen van in totaal 4,7 miljard de problematiek moest oplossen.

In de *Tussenbalans* werd niet duidelijk gemaakt hoe een beperking van de uitgaven in de sociale zekerheid de begrotingsproblemen kan oplossen. De systematiek brengt immers met zich mee dat dan de *premies* verder verlaagd worden. In de *Tussenbalans* werd echter wel veel aandacht besteed aan de totale collectieve lastendruk, waarvoor bij de kabinetsformatie de limiet van 53,6 procent was afgesproken. Algemeen werd dan ook aangenomen dat het de bedoeling was om de ruimte die ontstond binnen deze limiet door de verlaging van de WAO- en Ziekwetpremie, te gebruiken om de belastingen te verhogen; anders zijn de cijferopstellingen niet te begrijpen.

1. Wat Ornstein en Van Weezel overigens hadden kunnen weten als ze niet alleen naar Kok zouden luisteren, maar ook congresstuk 110, een motie van Noordwolde/Boyl en vijf andere Friese afdelingen, hadden gelezen.

Na de *Tussenbalans* bleek de ontwikkeling bij de sociale zekerheid iets ongunstiger uit te pakken dan eerst was aangenomen. Dat was aanleiding om de bezuinigingstaakstelling te verhogen. Het leidde ertoe dat het bekende pakket maatregelen op tafel kwam, waarbij niet alleen de instroom werd afgeremd en de uitstroom naar de arbeidsmarkt bevorderd, maar ook duur en hoogte van de uitkeringen werden aangetast, en dat ook voor bestaande gevallen.

Argumenten

Het opvallende is dat in de argumentatie voor dat pakket voorstellen voortdurend geschoven werd. Er werden drie typen argumenten gebruikt:

- het rechtstreekse financiële argument: de bezuinigingen uit de *Tussenbalans* moeten worden gehaald, vermeerderd met de stijging van de uitkeringen die verwacht wordt als niet wordt ingegrepen
- het sociale argument: arbeid is een belangrijk middel tot maatschappelijke participatie; het is niet goed als mensen, en zeker jonge mensen, daarvan worden uitgesloten zonder dat dat medisch echt onontkoombaar is
- het indirecte financiële argument: wanneer te veel mensen buiten het arbeidsproces komen te staan, verdwijnt het draagvlak voor de premieheffing.

Het is duidelijk dat maatregelen die het aantal mensen in de *WAO* beperken, op alle drie de argumenten gebaseerd kunnen worden. Maatregelen die er alleen toe leiden dat mensen een lagere uitkering krijgen, maar wel in de *WAO* blijven, kunnen daarentegen alleen op het rechtstreekse financiële argument worden gebaseerd. Dat geeft te denken: voor de maatregelen die het meeste verzet oproepen, geldt maar één van de drie aangevoerde argumenten.

Daarbij kwam dat het regeerakkoord alleen een volumebeleid aankondigde: 'Niet minder dan bijvoorbeeld de beteugeling van de staatsschuld is het noodzakelijk de mogelijkheden die de *WAGW* biedt ten volle te benutten en waar nodig te verbeteren', het staat er echt. Voor duur en hoogte van de uitkeringen werd daarentegen aangekondigd dat binnen het kader van substantieel terugbrengen van het financieringstekort en stabilisering van de collectieve lastendruk de sociale zekerheid ten minste op peil zou worden gehouden. Het vergt nogal wat cynisme om hierin te lezen dat ter wille van stabilisering van de collectieve lastendruk de sociale zekerheid kan worden aangetast.

Nu het niet de al jaren stabiele lasten van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zelf zijn die de collectieve lastendruk omhoog drijven, maar vooral de rente op de staatsschuld, betekent verlaging van de uitkeringen bovendien het afwentelen van een gezamenlijk probleem op de schouders van arbeidsongeschikten. Toch werd van de kant van de Tweede-Kamerfractie krachtig verdedigd² dat de ingreep in de hoogte van de uitkeringen nodig was om onder het afgesproken plafond van de collectieve lastendruk te blijven, en dat deze doelstelling ging boven die van het op peil houden van de sociale zekerheid.

Wie schetst dan ook mijn verbazing toen bleek dat volgens de Miljoenennota de collectieve lastendruk in 1994 zich zal beperken tot 51,9 procent, dat wil zeggen 1,7 procentpunt oftewel negen miljard lager dan volgens het regeerakkoord zou zijn toegestaan. Toen ik dat las, dacht ik dat ik van mijn stoel viel, en had ik behoefte in mijn arm te knijpen om na te gaan of ik niet zat te dromen. Het betekent namelijk dat er geen enkel *financieel* argument is overgebleven om op dit moment wetgeving voor te bereiden om op de duur en de hoogte van de uitkeringen te korten. Dat geldt *a fortiori* voor de bestaande gevallen, waar de korting in 1994 niet meer dan 330 miljoen zal opleveren, nog geen vier procent van die beschikbare ruimte van 9 miljard.

In de beschouwingen naar aanleiding van de miljoenennota heeft het achterblijven van de collectieve lastendruk bij de in het regeerakkoord gestelde limiet nauwelijks aandacht gekregen, laat staan de relevantie hiervan voor de *WAO*-discussie, hoewel dat toch het meest omstreden punt was in de Nederlandse politiek van dat moment. Ik kan dat niet anders verklaren dan dat de stemming onder de opiniemakers in Nederland ten aanzien van de uitkeringen zich zodanig gewijzigd heeft dat de *financierbaarheid* van de *WAO* het nieuwe taboe is geworden.

Wie goed luisterde, heeft wel gemerkt dat na de miljoenennota bij de leiding van de PvdA de argumentatie veranderd. Centraal stond niet meer het financieringstekort – in Nijmegen sprak Kok er zelfs schande van dat er mensen waren die beweerden dat de uitkeringen om die reden werden gekort – maar het aantal arbeidongeschikten. Zijn dan de prijsmaatregelen alleen gehandhaafd omdat het *CDA* dat eiste? Kok bestreed dat de opstelling van het *CDA* een rol speelde, en zei dat hij zelf ook met die maatregelen gekomen zou zijn.³ Die opstelling is alleen

2. Onder andere in de vergaderingen van mijn eigen partij-afdeling.

te verklaren wanneer hij gokt op de invloed van de prijsmaatregel op het volume, dus aanneemt dat bij lagere uitkeringen de WAO zo onaantrekkelijk wordt dat mensen zich er veel meer tegen zullen verzetten afgekeurd te worden. Het Centraal Planbureau gelooft in een dergelijk effect: het zou in 1994 al zevenhonderdmiljoen opleveren. Kennelijk gelooft Wöltgens dat ook, want in een discussie met Van Mierlo over eventueel uitstel van de prijsmaatregel wees hij dat laatste af met het argument 'Moeten er dan een miljoen arbeidsongeschikten komen?', wat alleen een argument is – als het er al een is bij een groeiende beroepsbevolking – wanneer je gelooft in de volume-effecten van een prijsmaatregel.

Dat geloof bestaat echter bij Wöltgens nog niet zo lang. In *Rood* van juni /juli verklaarde hij nog: 'De les van de jaren tachtig is dat het een schijnoplossing is om de uitkering te verlagen van de mensen die de pech hebben ziek, werkloos of arbeidsongeschikt te zijn. Natuurlijk, de regelingen worden dan goedkoper. Maar het sociale probleem wordt er niet kleiner door. Alleen maar groter.'

Die les van de tachtiger jaren is kennelijk nu al weer vergeten. Of misschien toch niet. Op het congres is uiteindelijk niet de oorspronkelijke resolutie van het partijbestuur aangenomen, maar een door een aantal partijbaronnen en vergadertijgers in een rokerig achterafzaaltje afgezwakte versie. De afzwakking zit erin dat heel misschien, als de werknemers in Nederland braaf zijn, en zich niet meer zo vaak laten afkeuren, dat dan de uitkeringen van de mensen die al arbeidsongeschikt zijn niet worden verlaagd.

Maar wat zei Wöltgens over die afzwakking op het congres? We moesten er niet te grote verwachtingen van hebben, want waarschijnlijk maakte de arbeidsmarkt helemaal niet zo'n drastische beper-

king van het aantal arbeidsongeschikten mogelijk als nodig is. Kennelijk is er toch nog iets van de jaren tachtig bij Wöltgens blijven hangen. Maar wat is dan nog het argument voor de beperking van hoogte en duur van de uitkeringen? Het levert een daling op van de premie voor de WAO waar niemand echt om gevraagd heeft, en die verstandige mensen zullen gebruiken om zelf een aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten, als ze daarvoor geaccepteerd worden, en niet bijvoorbeeld net aan hun rug geopereerd zijn of in de eerste fase van MS zitten. We mogen daarom hopen dat de vakbeweging die aanvulling collectief per CAO gaat regelen; maar dan is de premiedaling ook weg.

En er is ook geen reden om bij voorbaat aan te nemen dat de organisatie van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen per bedrijfstak op zichzelf tot betere resultaten zal leiden, want in de enige bedrijfstak die buiten de WAO valt, de overheid, is de stijging van het aantal mensen met een invaliditeitsuitkering juist heel hoog geweest: 133 procent van 1980 op 1989, tegen elf procent bij de overige bedrijfstakken.

Intussen raken wel mensen die echt arbeidsongeschikt zijn en dachten dat ze verzekerd waren, een deel van hun uitkering kwijt, waarbij de inflatie door het kabinet als instrument wordt gebruikt. Ik kan het niet anders zien dan dat, nu het misbruik van de sociale voorzieningen niet langer een taboe is, men in elke uitkeringsgerechtigde een halve of een hele profiteur is gaan zien, en dat nu het terechte gebruik een politiek taboe is geworden. Dat is de enige verklaring die ik kan bedenken voor het feit dat informatie die een ingreep in de uitkeringen minder urgent maakt, door het politiek-journalistieke complex wordt genegeerd.

De Partij van de Arbeid kan geen maat houden.

3. Je kunt je afvragen waarom het partijbestuur het in de voorgestelde resolutie dan had over maatregelen die 'als onderhandelingsresultaat aanvaardbaar' waren, maar kennelijk ging het daarbij om onderhandelingen tussen Kok en het partijbestuur.

Milieubeleid en rechtvaardigheid

PIETER VAN DRIEL

Econoom, medewerker van de Wiardi Beckman Stichting

Nu het milieubeleid een hogere prioriteit begint te krijgen, wordt ook de discussie heviger over de gevolgen voor koopkracht en inkomensverdeling. Afgaande op studies van het Centraal Planbureau lijken de effecten in termen van koopkracht erg mee te vallen: het zou gaan om iets 'minder meer'.¹ Maar zeker is dat niet. Intussen gaan wel de lokale tarieven omhoog, wordt het autorijden duurder, is een forse heffing op energie aangekondigd en stagneren de inkomens. Verdragen stringente milieumaatregelen en sociale rechtvaardigheid elkaar wel goed? Het PvdA-congres in februari 1991 sprak uit dat milieumaatregelen op hun eigen merites moeten worden beoordeeld en dat de mogelijke gevolgen op de inkomensverdeling moeten worden opgevangen in het inkomensbeleid. Deze benadering is bestuurlijk wel aantrekkelijk, maar politiek en electoraal minder.² Het is niet erg waarschijnlijk dat deze congres-uitspraak alom wordt gesteund, en nog minder dat men er in de dagelijkse praktijk naar handelt. Kortom, de discussie over een rechtvaardig milieubeleid is met het februari-congres allerminst beëindigd. In dit artikel wil ik aan die discussie een bijdrage leveren. Ik meen dat doorgaans het probleem van een sociaal rechtvaardig milieubeleid ten onrechte wordt gereduceerd tot de verdeling van de financiële gevolgen over inkomensklassen, over arm en rijk. Deze oude preoccupatie met (de rechtvaardige verdeling van de) financiën belemmert een goed zicht op rechtvaardige aanpak van het nieuwe vraagstuk van de ecologische crisis. Ik wil dat toelichten aan de hand van drie punten, die ik eerst kort noem en vervolgens verder uitwerk:

1. Een rechtvaardig milieubeleid kent meerdere dimensies die in een sociaal-democratische politiek stuk voor stuk voluit tot hun recht moeten komen.³ In het milieubeleid zelf staat rechtvaardigheid voorop bij de keuze van doelstellingen en beleidsprincipes.

2. De overheid moet erop toezien dat de verdeling van de *financiële* gevolgen van haar beleid, dus ook van het milieubeleid, rechtvaardig is. Zou het bij het milieubeleid vooral gaan om overheidsvoor-

zelingen, dan zou men de betaling daarvoor nog kunnen baseren op het principe van 'de sterkste schouders en de zwaarste lasten'.

Maar een meer duurzame ontwikkeling wordt niet primair gerealiseerd door extra overheidsvoorzieningen, maar door het bewerkstelligen van andere produktietechnieken en consumptiepatronen. Of dat nu bereikt wordt door milieueisen of door regulerende heffingen, het brengt onvermijdelijk hogere prijzen voor milieubelastende produkten met zich mee. Het resultaat is dan niet zozeer een andere verdeling van koopkracht tussen lagere en hogere inkomensgroepen, maar tussen personen die tot dan toe het milieu meer of juist minder belasten. Hetgeen niet op voorhand onrechtvaardig lijkt.

3. Hogere prijzen leiden eigenlijk alleen tot minder koopkracht als men uitgaat van het handhaven van het oude bestedingspatroon. Maar dat oude consumptiepatroon staat nu juist ter discussie. Hogere prijzen stellen mensen voor de keuze: is men bereid voortaan te betalen voor een 'schoon' produkt of wil men zich aanpassen door middel van een ander consumptiepatroon. Rijk en arm hebben echter niet dezelfde mogelijkheid zich aan te passen aan die andere prijsverhoudingen. Dit is de kern van het vraagstuk van milieubeleid en inkomensverdeling.

Een rechtvaardig milieubeleid

Als het niet gaat om het overheidsbeleid in brede zin, maar alleen om het milieubeleid zelf, dan is rechtvaardigheid in het geding bij het formuleren van doelstellingen, zoals duurzaamheid en preventie, en van beleidsprincipes zoals het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Milieubehoud is een zaak van algemeen belang (denk bij voorbeeld aan veilig drinkwater). Maar het pleidooi voor een stringent en op preventie gericht milieubeleid is vooral gebaseerd op eisen van rechtvaardigheid. Het belangrijkste voorbeeld is het 'eerlijk delen' van de milieugebruiksruimte met de rest van de wereld en met toekomstige generaties. De aanspraken van de menselijke soort op de milieugebruiksruimte nemen elk jaar toe door welvaarts- en bevolkingsgroei. Die ruimte zelf wordt op allerlei

belangrijke punten kleiner (verlies van vruchtbare bodem, van soorten, van voorraden toegankelijke hulpbronnen, van het natuurlijk afbraakvermogen van afval). De milieubelasting per hoofd van de wereldbevolking moet omlaag. Bij die emissies van schadelijke stoffen die mondiaal effect hebben (zoals CFC's, CO₂) en bij het gebruik van essentiële hulpbronnen (waarmee het Westen de laatste eeuwen zijn voordeel al volop heeft gedaan) moeten we de milieugebruiksruimte, ook uit welbegrepen eigenbelang, gaan delen met de rest van de wereld. Aangezien ontwikkeling in de Derde Wereld onvermijdelijk gepaard gaat met een toenemend druk op het milieu moeten we in het Westen op die punten dus extra terug + – tenminste als we willen voorkomen dat het broeikas effect en de aantasting van de ozonlaag uit de hand lopen. De commissie Brundtland meent: 'zij die in betrekkelijk of zeer grote welvaart leven moeten zich in hun leefwijze aanpassen aan het ecologisch potentieel van deze planeet'.⁵ Intussen wordt de ruimte die de natuur biedt om zonder al te grote klimaatproblemen CO₂ in de atmosfeer te emitteren vrolijk opgebruikt, ook door vliegvakanties.

Doelstellingen van duurzaamheid zijn op geen stukken na te realiseren met alleen collectieve voorzieningen om de rommel op te vangen (riolering en zuivering, reiniging, geluidschermen) of op te ruimen (bodemsanering). Er is veel meer preventie nodig, ook omwille van rechtvaardigheid. Hoe minder preventie, hoe meer de overheid de rommel op moet ruimen en schade moet herstellen, wat vaak erg duur is (zoals het geval is bij de bodemsanering). De milieuschuld wordt – voorzover saneerbaar – nu

al geraamd op tientallen miljarden⁶ en de vergiftiging van bodem en grondwater gaat voorlopig nog wel even door. Sanering wordt meestal betaald uit algemene middelen, dus (tot op zekere hoogte) naar draagkracht. Maar dat betekent ook dat mensen of generaties die er part nog deel aan hebben gehad, meebetalen. En intussen worden van zo'n dure aanpak achteraf, produktie en consumptie geen greintje milieuvriendelijker, en allerlei tarieven gaan later onvermijdelijk verder omhoog. Over-exploitatie van natuur en milieu is op langere termijn trouwens uiterst schadelijk voor de koopkracht van lager betaalden onder meer vanwege de gevolgen voor de voedselproduktie, de energie- en watervoorziening, de volksgezondheid, etc. Daarom moet er een halt worden toegeroepen aan de afwenteling van milieukosten door bedrijven en particulieren. Dat vereist 'eerlijker' prijzen en dus een consequenter toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Rechtvaardigheid in het economisch verkeer vereist eerlijke prijzen. Eerlijke prijzen hebben met de draagkracht van de klant weinig van doen. Ze vertellen de waarheid over offers en kosten. Als er voordeel wordt behaald op kosten van anderen, dan is dat niet in overeenstemming met ons rechtsgevoel. Het is gebruikelijk om hierbij te denken aan monopolies en woekerprijzen waar de klant *te veel* betaalt. Maar het doet zich op veel grotere schaal voor bij de afwenteling van milieukosten, waar de klant *te weinig* betaalt. Er wordt immers geen of veruit onvoldoende rekening gehouden met de mate waarin produktie en gebruik van een produkt a. anderen schade berokkent in de sfeer van gezondheid en leefom-

1. Het CPB vermoedt dat zonder intensivering van milieubeleid de koopkracht van een huishouden tussen 1985 en 2010 met 70 procent zou kunnen toenemen. Bij een stringent milieubeleid zou dat nauwelijks minder zijn: rond 67 procent (H. den Hartog en R. J. M. Maas, 'Een duurzame economische ontwikkeling: macro-economische aspecten van een prioriteit voor het milieu', in: *Het Nederlands milieu in de Europese ruimte, Pre-adviezen 1990 voor de Koninklijke Vereniging voor Staats-huishoudkunde*, Leiden, 1990). Deze berekening kan natuurlijk veel te optimistisch blijken. Maar ook als de milieukosten twee tot drie keer zo hoog zouden worden, of als de groei van het Nationaal Inkomen lager uitvalt, blijft het een kwestie van 'minder meer'. Een billijke verdeling van dat financiële 'offer' zou dan geen probleem horen te zijn.

2. Raf Janssen vreest zelfs dat zo'n 'relatieve ont koppeling' de weg vrijmaakt om de armen te plukken omwille van het milieubehoud. Raf Janssen, 'Armoede, milieu en sociale gerechtigheid', *Socialisme & Democratie*, 1991, jrg. 48, nr. 4.

3. Zie de WBS-nota van J. Cramer e.a., 'De Ecologische Kwestie', in: J.G.M. Alders e.a., *Rood over Groen*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1991, pp. 9-53.

4. 'In de geïndustrialiseerde wereld produceert 25 procent van de mensheid 75 procent van alle emissies die het klimaat beïnvloeden, gebruikt 75 procent van alle op de markt verkrijgbare energie, en 80 procent van alle grondstoffen. Telt men alle emissies uit het verleden op, dan is de verantwoordelijkheid van het 'rijke Noorden' nog duidelijker. Tussen 1950 en 1986 werd ongeveer 85 pro-

cent van alle sporengassen die het klimaat beïnvloeden, geëmitteerd door de geïndustrialiseerde landen.' ('Stabilizing the global climate', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 1991, jrg. 14, nr. 1, p. 67).

5. Neemt men die uitspraak serieus dan moet men de vraag onder ogen zien of een stijging van materiële consumptie in dit land op den duur kan voldoen aan de eisen van mondiale rechtvaardigheid.

6. Er zou reeds een sanerings-schuld van meer dan 100 miljard zijn (exclusief de sanering van de binnenmilieus van woningen; zie Nationaal Milieubeleidsplan, p. 69). Dat is 16.000 gulden per huishouden. Aflossing in 25 jaar komt neer op 650 gulden per huishouden. Dat had voor een fractie van die kosten kunnen worden voorkomen.

ving en b. het natuurlijk kapitaal? aantast door overexploitatie. Prijzen moeten op het niveau komen dat nodig is om het produkt zo 'schoon' mogelijk te kunnen produceren, waarbij niet-reproduceerbare en onvervangbare voorraden gespaard kunnen worden (dus bij voorbeeld op een niveau dat duurzamer hulpbronnen ook concurrerend worden) – anders stelen we van volgende generaties. Dat is misschien een onbereikbaar ideaal, maar de huidige prijsvorming bij een aantal produkten is daarvan wel erg ver verwijderd. Eerlijke prijzen helpen burgers om ook als consument hun verantwoordelijkheid voor de toekomst van kinderen en kleinkinderen waar te maken, terwijl de prikkel van lage prijzen zelfs de goedwillende consument blijft verleiden en misleiden.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt is lang geleden algemeen aanvaard, maar wordt slechts beperkt toegepast⁸ en er zijn veel misverstanden over. Het gaat bij dat betalen niet om een boete en ook niet om het vergoeden van de ecologische schade (die is meestal niet in geld uit te drukken). Het gaat om het betalen voor maatregelen die nodig zijn om vervuiling en uitputting voortaan te voorkomen en schade, voorzover mogelijk, te herstellen. Of men daartoe wordt gedwongen via een vergunningsstelsel of geprikkeld via financiële instrumenten doet hier niet ter zake.

De 'vervuiler' kan zowel de producent als de consument zijn. De vervuilende producent verdient aan de produktie, en weet milieukosten af te wentelen. Toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt betekent dan dat hij wordt verplicht (milieueisen) of verleid (regulerende heffingen) om op eigen kosten allerlei maatregelen nemen. De producent zal trachten die kosten door te berekenen. Betaalt de vervuiler dan nog wel? Ja, want het is terecht dat ook de consument meer moet gaan betalen. De consument kreeg tot dan toe het produkt

immers te goedkoop in handen. Stelt men het produkt tegen die hogere prijs niet meer 'op prijs', dan moeten de kosten binnen het bedrijf zelf worden gedragen, zonodig met steun in de overgangperiode. Dit, tenzij de maatschappelijke betekenis van het produkt subsidiëring ervan gewenst maakt, zoals dat nu geldt voor het openbaar vervoer, orkesten en musea.

Worden die vereiste maatregelen genomen, dan kan de producent doorgaan met produceren en de consument in principe met kopen – de afwenteling is dan (ideaaliter) doorbroken. Maar in een aantal zeer belangrijke gevallen zijn technische maatregelen niet mogelijk of niet voldoende om de noodzakelijke reducties van emissies te bereiken (vergelijk vliegverkeer). Toch kan ook dan voldaan worden aan eisen van duurzaamheid en aan het principe dat de vervuiler betaalt. Ten eerste kan de overheid verlangen dat men maatregelen in andere sectoren financiert waar wel ruimte is voor extra besparing op hulpbronnen of extra reductie van emissies.⁹ Ten tweede kan de overheid de ruimte om zo'n produkt te gebruiken beperken tot een niveau dat wel acceptabel is door de prijs te verhogen met een regulerende heffing. Dan betaalt de vervuiler voor het gebruik van de beperkte ruimte die het milieu biedt; men heeft dat recht niet langer (vrijwel) gratis. De hogere prijs brengt dan die schaarste tot uitdrukking – zoals dat ook geldt voor diamanten of luxe appartementen in het centrum van Amsterdam. Als de overheid er niet aan te pas komt, gebeurt dit echter niet (of te laat). Men kan overigens in plaats van of in aanvulling op heffingen ook denken aan fysieke toewijzing (quotering; bonnen).

De opbrengst van deze regulerende heffingen is voor de staat als eigenaar van het collectieve goed 'milieu'; maar de heffing was niet bedoeld om extra inkomsten binnen te krijgen – het doel was prijscorrectie en een vermindering van de druk op het

7. Zoals grondwater, goede lucht, minerale grondstoffen, energiedragers, vruchtbare bodem, regenwouden, planten- en diersoorten, evenwichtig klimaat, beschermende ozonlaag.

8. Milieuvoorzieningen als riolering en rioolwaterzuivering kunnen beter collectief georganiseerd worden en worden betaald door de gebruikers. Het beginsel 'de vervuiler betaalt' kan dan niet individueel worden toegepast (de omvang en samenstelling van huisvuil verschilt per huishouden). VROM gebruikt hier de term 'vervuilers betalen'. Soms is financiering uit algemene middelen onontkoombaar: bij voorbeeld bij uitgaven voor onderzoek, on-

derwijs en voorlichting. Dit is ook het geval bij bodemsanering als de vervuiler niet achterhaald kan worden of niet in rechte kan worden aangesproken.

9. Vergelijk de discussie over Schiphol. Het lukt niet om langs technische weg de emissies van CO₂, SO₂ en NO_x terug te dringen. Dan zou men de ruimte om te emitteren daar moeten proberen te kopen waar nog extra reductie mogelijk is (bij voorbeeld in de chemie en glastuinbouw). Als de vlieg-prijzen omhoog gaan en zodoende 'eerlijk' worden, zal blijken hoeveel vliegverkeer economisch eigenlijk verantwoord is.

milieu. De opbrengst moet dan eigenlijk worden teruggesluisd naar de burgers en bedrijven.¹⁰

Als de huidige prijssignalen de economische ontwikkeling in de verkeerde richting sturen, heeft de overheid de verantwoordelijkheid die prijssignalen te corrigeren. Men moet dan vooral denken aan een herziening van het belasting- en premiestelsel op ecologische gronden, rekening houdend met het principe 'de vervuiler betaalt'.¹¹ Dat stelsel beïnvloedt immers nu ook al de economische ontwikkeling, maar in een minder gewenste richting. Het gebruik van de produktiefactor 'arbeid' in productie, reparatie, dienstverlening wordt nog altijd 'ontmoedigd'; het gebruik van grondstoffen en energie blijft daarentegen relatief goedkoop. Zo heeft de financiering van de collectieve sector als neveneffect een verzuurd milieu, een veranderd klimaat en waarschijnlijk ook nog werkloosheid. Dat kan niet de bedoeling zijn. Vandaar het pleidooi voor wat men een 'ecotax' is gaan noemen: een andere verdeling van de belastingdruk, waarbij vooral wordt gedacht aan een heffing op energie die bij de bedrijven gepaard gaat met een verlichting van de bruto-arbeidskosten en bij consumenten met vermindering van de inkomsten-belasting.¹² Uiteraard moet de overheid bij zo'n operatie behoedzaam te werk gaan, ook gezien de internationale aspecten.

Werknemers schuiven graag een deel van de milieurekening door via de prijscompensatie.¹³ Prijsverhogingen worden in de wereld van de CAO-circuits niet gezien als een signaal voor ander gedrag teneinde het ecologisch draagvlak voor welvaart te

behouden. Men is juist geneigd om ze te zien als een aanslag op het door werknemers reeds verworven aandeel in die welvaart. De gebruikelijke reactie is dan dat men zich daartegen verzet met de eis van prijscompensatie. Het maakt daarbij niet uit of die prijsstijgingen worden veroorzaakt door hogere invoerprijzen (bij voorbeeld voor grondstoffen) of door overheidsmaatregelen zoals hogere tarieven bij openbaar vervoer, gemeentereiniging, strengere milieu-eisen en/of heffingen op bestrijdingsmiddelen. Wie echter dit type prijsstijgingen gecompenseerd wil zien, wil duidelijk de rekening op anderen bord leggen.¹⁴

Toch zet deze poging tot afwenteling het principe 'de vervuiler betaalt' allerminst buiten spel. Dit principe wordt immers toegepast op *micro*-niveau. Bij elk afzonderlijk produkt moet de klant of producent betalen voor de noodzakelijke milieumaatregelen. Hoe men aan het geld komt waarmee men die prijs kan betalen, is daarbij niet van belang. De prijscompensatie daarentegen is een instrument in de strijd om de inkomensverdeling tussen groepen (*meso*-niveau) en betreft de stijging van de *gemiddelde* kosten van levensonderhoud, ongeacht het uitgaavenpatroon van de individuele werknemer. Nu sommige produkten duurder zijn geworden vanwege milieumaatregelen moeten echter individuele werknemers, ieder voor zichzelf, opnieuw beslissen hoe zij het inkomen zullen besteden en of zij die nieuwe prijs er wel voor over hebben. Deze beslissing zal men moeten nemen of men de daarmee verbonden stijging van de kosten van levensonderhoud

10. Sommigen willen de opbrengst benutten voor collectieve investeringen, bij voorbeeld openbaar vervoer of duurzame energievoorziening. Ook de huidige brandstofheffing is opgezet als bestemmingsheffing ter financiering van overheidsuitgaven voor milieuvervuiling die niet aan een identificeerbare groep vervuilers valt toe te rekenen. Alders spreekt geforceerd over 'de vervuiling betaald' (J.G.M. Alders, *Notitie bekostiging milieubeleid*, kamerstuk 21137, nr. 95, 1991). Men wil twee vliegen in één klap vangen, maar men interpreteert het beginsel 'de vervuiler betaalt' wel erg vrij. Een specifieke groep moet betalen voor maatregelen die uit algemene middelen gefinancierd zouden moeten worden. Het betalen is nodig om prijzen te corrigeren. Als de overheid daarnaast investeringen nodig acht in het openbaar vervoer en in een duurzame energievoorziening, dan is dat des te beter, maar dat vergt aparte besluitvorming over

de besteding van rijksmiddelen.

11. Zie H. Vollebergh, *De vervuiler betaalt als bekostigingsbeginsel*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1991; J. Schuurman, 'Ecologische belastingheffing', in: *Giele-bundel*, Deventer: Kluwer, 1990, pp. 603-619.

12. Centrum voor Energie-besparing en Schone Technologie *Lastenverschuiving voor Energiebesparing*, Delft, 1990.

13. Kostenstijgingen ten gevolge van milieumaatregelen zijn in de prijsontwikkeling steeds minder apart aan te wijzen en komen onvermijdelijk tot uitdrukking in het prijsindexcijfer. Zie W. Drees, 'Wie zal dat betalen?', in: Commissie Lange Termijn Milieubeleid, *Het Milieu, Denkbeelden voor de 21e eeuw*, Zeist: Kerckebosch, 1990, pp. 177-204. Sociale partners kunnen overwegen om een door het CBS te schatten invloed van stijgende milieukosten buiten de prijscompensatie te

laten, zoals dat geldt voor belastingmaatregelen (accijnsverhoging, BTW) en zou moeten gaan gelden voor regulerende heffingen.

14. De ondernemer zal een loonstijging die uitgaat boven de produktiviteitsstijging in het bedrijf in zijn prijzen willen doorberekenen. Als dit op grote schaal gebeurt krijgen de werknemers via de 'loon-prijs-spiraal' opnieuw de rekening gepresenteerd. Het hangt af van de krachtsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers in de verschillende bedrijven en bedrijfstakken (even afgezien van de collectieve sector en kleine zelfstandigen) wie dan uiteindelijk de rekening betaalt. Wil men de nadelige macro-economische effecten hiervan voorkomen dan zouden de looneisen beperkt moeten blijven tot de stijging van de arbeidsproductiviteit (zie J. Pen, 'Weinig ruimte voor lonen', *Intermediair*, 6-7-1990).

nu wel of niet gecompenseerd heeft gekregen.

Dat neemt niet weg dat als de bonden via de CAO's meer ruimte zouden creëren voor milieubeleid in de bedrijven, er minder hoeft te worden doorberekend en gecompenseerd, wat ook macro-economisch voordelen heeft. De milieumaatregelen (die toch noodzakelijk zijn) kunnen dan sneller worden genomen. Voor de volledigheid zij hier vermeld dat in dat gevecht om de inkomensverdeling ook de ruimte voor reële loonstijging een belangrijke rol speelt. Die ruimte is uiteindelijk afhankelijk van de stijging van de arbeidsproductiviteit, en die stijgt minder naarmate er in de bedrijven meer mensen worden ingezet voor milieuzorg. Per saldo is er dan (macro) minder ruimte voor looneisen.¹⁵

Milieubeleid en inkomensverdeling

Als milieubelastende producten in prijs stijgen, komt dat harder aan naarmate het inkomen van de gebruikers van die producten lager is. Men schrikt daarom in de PvdA vaak terug voor het nemen van noodzakelijke milieumaatregelen. Men wil sociale rechtvaardigheid niet opofferen aan milieubeleid. Hier geldt: het motief deugt, maar het middel niet. Om dat duidelijk te maken ga ik eerst in op de verplichte tarieven voor lokale 'milieuvorzieningen' en bespreek daarna meer in het algemeen de relatie tussen sociale rechtvaardigheid en milieubeleid.

Onder de vlag van milieubeleid worden de laatste jaren in veel gemeenten de tarieven verhoogd voor voorzieningen die nodig zijn om bodem en water te beschermen, zoals riolering, collectieve zuivering, gemeentereiniging. Deze tarieven moeten betaald worden ongeacht het inkomen en ongeacht de vraag hoezeer men individueel het milieu belast.¹⁶ Daarom gaan er stemmen op voor betaling naar draagkracht: inkomensafhankelijke tarieven of financiering uit algemene middelen. De riolering kan men inderdaad als deel van de infrastructuur zien en dus uit algemene middelen betalen.¹⁷ Maar bij de gemeentereiniging ligt dat anders. Het lijkt redelijk dat men betaalt voor het afvoeren en opruimen van de toenemende hoeveelheden afval die men zelf op straat zet. Men betaalt immers ook niet naar draagkracht voor de inhoud van de weggegooide ver-

pakking, voor de meubels toen ze nog heel waren en voor de batterijen toen ze nog vol waren. Bij betaling uit rijksmiddelen moet de belasting omhoog en verdwijnt de relatie tussen consumptie en reinigingskosten uit het zicht. De huidige betalingswijze is daarom zo gek nog niet, maar het zou beter zijn als het tarief, zoals in enkele gemeenten ook het geval is, afhankelijk was van de hoeveelheid (gescheiden) aangeboden afval.

Milieumaatregelen pakken via de prijsstijgingen die er het gevolg van zijn voor lager betaalden soms behoorlijk beroerd uit. Zo'n koopkracht-effect doet zich echter altijd voor als producten in prijs stijgen, of dat nu komt door loonstijgingen, oorlogen, natuurrampen, misoogsten, oliecrises of milieumaatregelen. Het probleem van de sociale ongelijkheid ligt in de ongelijke inkomensverdeling, niet in de hogere prijzen of tarieven. Wie om redenen van sociale rechtvaardigheid meent bij het milieubeleid op de rem te moeten gaan staan en de prijzen voor milieubelastende producten laag te moeten houden, laat anderen de rekening betalen van de milieuschade of milieuschaarste. Als het *totale* pakket maatregelen per saldo ongewenste effecten op de inkomensverdeling heeft, moet men daaraan iets doen met de inkomenspolitiek. Het zou immers geen goede zaak zijn als uitvoering van het Nationaal Milieubeleidsplan ertoe zou leiden dat de sociale ongelijkheid groter wordt doordat lager betaalden *naar verhouding* meer koopkracht moeten inleveren.

Raf Janssen meent dat met dit neutrale standpunt de huidige verhouding tussen rijk en arm wordt goedgepraat.¹⁸ Rechtvaardige inkomensverhoudingen behoren echter geen onderwerp te zijn van milieubeleid, maar van inkomensbeleid (verdeling belastingdruk, sociale zekerheid) en van beleid gericht op gelijke kansen (met name door onderwijs). Een rechtvaardig milieubeleid is gericht op duurzaamheid, niet op inkomensnivellering. Janssen meent dat een fundamentele aanpak van de milieucrisis inkomensnivellering vereist omdat inkomensongelijkheid een belangrijke motor zou zijn achter de groei-economie, en de groei-economie geleid heeft tot de huidige milieucrisis. Daarom bepleit hij een koppeling van milieu- en inkomensbeleid: armoede

15. F. Crone, 'Voor alle inkomensgroepen een warm huis', in H. Noordergraaf, *Wie zal dat betalen*, Reeks 'De Arme Kant van Nederland', nr. 7, Delft, 1991.

16. Het effect op de inkomensverdeling is gering. Zie A.F. de Savornin Lohman, 'Het NMP-plus, de verdeling van de kosten', *ESB*, 13-2-91. Deze

stijgingen hebben met een preventief milieubeleid weinig van doen.

Zij zijn deels het gevolg van een tekortschietend milieubeleid in het verleden en ook van maatregelen die met milieubeleid niets van doen hebben, zoals het optrekken van tarieven naar een kostendekkend niveau en het inhalen van achterstand in onderhoud

(riolering), zie P. van Driel, 'Het leergeld van de hoge lokale tarieven', *Lokaal Bestuur*, februari 1991.

17. W. Vermeend, 'Een doeltreffend en rechtvaardig milieubeleid', in: *Rood over Groen*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1991, p. 76.

18. Raf Janssen, *op.cit.*

en milieucrisis moeten beide de wereld uit met behulp van een ander maatschappelijk bestel en een economie van soberheid.¹⁹ Dat is een koppeling op het algemeen niveau van een fraai programma voor de eenentwintigste eeuw. Maar wie hierbij voor de afzonderlijke milieumaatregelen moet betalen, dat schrijft hij niet. Met het pleidooi voor ont koppeling wordt echter beoogd de besluitvorming over afzonderlijke milieumaatregelen niet te belasten met de afweging tussen de zorg voor rechtvaardige inkomensverhoudingen en de zorg voor toekomstige generaties. De weg naar nivellering en een sobere economie is lang en er valt voorsnog maar weinig milieuwinst mee te behalen. Producten en diensten verschillen immers sterk in de mate waarin ze beslag leggen op de milieugebruiksruimte. Milieubeleid moet daarom voor alles gericht zijn op wat er wordt geproduceerd en geconsumeerd, in welke *omvang*, *waar* en *hoe*, en niet zozeer op soberheid of minder welvaarts groei in het algemeen. Dat vereist dan een consequente toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Inkomenseffecten

Als voortaan de vervuiler moet gaan betalen, dan heeft dat natuurlijk inkomenseffecten. Lager betaalden worden vooral geraakt als de prijzen van eerste levensbehoeften stijgen. Gaat het om luxere producten dan zijn de midden- en hogere inkomens eerder de dupe (bij vlieg reizen bijvoorbeeld). Daar tussenin zit de grote groep van milieubelastende producten waarvan het verbruik toeneemt naarmate men meer verdient. Het is niet waarschijnlijk dat de lagere inkomensgroepen naar verhouding opvallend meer verlies van koopkracht lijden dan de hogere.²⁰ Maar als het tot een regulerende en dus forse heffing op het energiegebruik komt, dan zullen effecten op de inkomensverdeling onvermijdelijk zijn. Bij de bespreking daarvan is het van groot belang een onderscheid te maken tussen enerzijds de inkomensgroep waartoe men behoort en anderzijds het bestedingspatroon dat men met dat inkomen financiert.

Wat het eerste betreft: als door het milieubeleid de lagere inkomensgroepen gemiddeld meer in koopkracht worden getroffen dan de hogere, dan zou dat fiscaal gecompenseerd moeten worden. Let wel, daarmee wordt *niet* gegarandeerd dat men in lagere inkomensgroepen dezelfde dingen kan blijven

kopen. Hoe lager de koopkracht, des te kleiner zijn de marges om bepaalde prijsstijgingen op te vangen, en des te groter de noodzaak tot een verschuiving in het consumptiepatroon. Wat het tweede betreft: *binnen* elke inkomensklasse worden vooral de mensen getroffen met een nogal milieubelastende levensstijl. Vooral bij de laagst betaalden onder hen kan dat hard aankomen. Nu lijkt op het eerste gezicht de overheid hier geen bijzondere verantwoordelijkheid te hebben: hoe mensen hun geld besteden is in principe een privé-zaak. De ecologische kwestie vereist echter een ingrijpend aanpassingsproces waaraan politiek en maatschappelijk zoveel haken en ogen zitten, dat men het niet bij die liberale gedachte kan laten.

Consumptiepatronen en rechtvaardigheid

De PvdA spreekt zich geregeld uit voor de noodzaak van andere consumptiepatronen met het oog op milieubehoud. In dat kader zal ook de staat zijn uitgavenpatroon moeten herzien en de infrastructuur moeten reorganiseren in de richting van een moderne, ecologisch verantwoord ingerichte samenleving. Zo sprak Priemus onlangs voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het verleggen van subsidiestromen 'van de hangkast en de binnenwand naar de riolering, de infrastructuur en de bodemsanering'.²¹ Maar één ding is zeker, van andere consumptiepatronen zal het niet komen zonder andere prijsverhoudingen tussen milieubelastende en milieusparende producten, met alle effecten op de inkomensverdeling vandien.

Wie bereid is zich aan te passen aan veranderende omstandigheden, prijsverhoudingen en mogelijkheden (glasbak, milieusparende producten) kan veel geld besparen. Enkele van de belangrijkste vormen van milieusparend gedrag maken het leven zelfs (veel) goedkoper: forse energiebesparing en veel minder of geen autokosten.²² Een milieusparende levenswijze wordt trouwens lang niet altijd als achteruitgang ervaren. Veel gedrag komt voort uit gewoonte, cultuur of sociale controle en veranderingen daarin kunnen bijzonder aangenaam zijn. Men heeft minder last van de nare bij smaak die begint te kleven aan milieubelastende consumptie. Bovendien heeft een duurzamer samenleving met schone lucht en mooie landschappen ook de nodige voordelen. Toch zien de meesten de aanpassing (nog) als

19. Ook de veel door Janssen geciteerde H. Immler pleit voor toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt' en voor ecologische belastinghervorming ('Wir müssen die Natur entlohnen', *Die Zeit*, 10-5-1991).

20. A.F. de Savornin Lohman, *op.cit.* 21. H. Priemus, rede op het VNG-congres 'Mobiliteit tussen leefbaarheid en bereikbaarheid', *de Staatscourant*, 5-6-1991.

22. Spaarlampen, zuinige douchekop, minder vlees. De auto inruilen voor een NS-jaarkaart (ook voor overige gezinsleden) levert honderden gulden per maand extra op.

achteruitgang. En lang niet iedereen is financieel in staat zich aan te passen.

Binnen elke inkomensgroep stijgen voor een deel van de huishoudingen de kosten van levensonderhoud meer dan gemiddeld vanwege een relatief fors gebruik van die duurere produkten. Gaat het dan om 'vaste lasten', om produkten die men wel moet kopen (voedingsmiddelen, water, energieverbruik, en gemeentereiniging), dan kunnen lager betaalden in de problemen komen, ook bij fiscale compensatie voor de inkomensgroep waartoe men behoort.²³

Een heel ander probleem is dat bepaalde produkten zó duur kunnen worden dat ze in feite buiten bereik van de lager betaalden komen. Dat wordt ervaren als toenemende inkomensongelijkheid, want een ongelijke verdeling wordt zichtbaar doordat de een zich meer kan veroorloven dan de ander. Wie zich niet langer kan veroorloven wat de rest nog altijd wel gebruikt, ervaart dat als achteruitgang, dus als een scheve inkomensverdeling, ook als de verdeling van koopkracht in feite *gelijk* blijft. Als vlieg-reizen weer een luxe zouden worden voor hogere inkomensgroepen dan lijkt mij dat geen groot sociaal probleem, maar bij autorijden ligt dat, gezien de gegroeide infrastructuur, anders. Daar spelen trouwens ook electorale aspecten een rol. Deze twee typen verdelingsproblemen doen zich voor als het milieubeleid leidt tot hogere prijzen van a. 'noodzakelijke' levensbehoeften of b. produkten waarvan massaal gebruik wordt beschouwd als 'normaal', als 'verworven recht'. Ik bespreek twee voorbeelden: het energieverbruik en het automobilisme.

Bij een heffing op energieverbruik zou de uiteindelijke opbrengst 'teruggesluisd' moeten worden naar burgers en bedrijven, want het gaat bij zo'n heffing niet om het verkrijgen van extra overheids-geld. Lagere inkomens zijn gemiddeld een groter deel van hun inkomen kwijt aan energieverbruik dan hogere; daarom moeten de negatieve effecten in de inkomensverdeling recht worden getrokken. Op papier lijkt zo'n operatie goed uitvoerbaar. Maar er is een forse complicatie. Want de verschillen in aardgasgebruik zijn groter *binnen* elke inkomensklas-

se dan *tussen* de inkomensklassen.²⁴ Het energieverbruik hangt samen met het type verwarming, de gezinsgrootte en -samenstelling en de kenmerken van de woning (type, grootte, ligging). Grote gezinnen, bejaarden en huurders van slecht geïsoleerde woningen zijn nauwelijks in staat het gebruik van aardgas te verminderen, vooral niet als ze geen financiële ruimte hebben om te investeren in energiebesparing (isolatie, spaarlampen, enz.). Met speciale compensatieregelingen voor dergelijke groepen moet men echter voorzichtig zijn.²⁵ Een prijsverhoging die correct is, moet men in principe aan iedereen in rekening brengen. Maar de rekening is ook als prikkel bedoeld en daarom zou bij slecht geïsoleerde huurwoningen de verhuurder zeker niet buiten schot moeten blijven en lijkt bij voorbeeld een lagere huurwaarde verdedigbaar.

In een meer principiële benadering kan men het als een taak van de overheid zien om iedere burger een minimale voorziening te garanderen van huisvesting, voeding, energie en water, bij voorbeeld door middel van een sociaal minimum, huursubsidie en een laag basistarief voor minimaal nodig geacht water- en energieverbruik. Dat doet geen afbreuk aan de prikkel tot energiebesparing (op een minimaal noodzakelijk gebruik kan toch niet worden bespaard). Ook zou de overheid in de sociale woningbouw technisch optimale isolatie en ligging verplicht kunnen stellen (dat scheelt honderden gulden aan energiekosten per jaar). Zij kan ook, zoals Priemus suggereerde, opnieuw nagaan of het wel haar taak is die woningen van relatief dure centrale verwarming en ander woongenot te voorzien.²⁶ Ook is het erg belangrijk dat er kredietregelingen komen voor de aanschaf van spaarlampen, het aanbrennen van isolatie, etc. Compensatievoorstellen zoals verhoging van de kinderbijslag voor grote gezinnen en van de AOW voor bejaarden zijn met de hier gekozen benadering ook te verzoenen.

Recht op mobiliteit?

Het gebruik van de auto is pas recent binnen het bereik van de lagere inkomensgroepen gekomen: 'de-

23. 'De Arme Kant van Nederland' heeft daar terecht aandacht voor gevraagd. Zie H. Noordegraaf, *op.cit.*

24. L. Bakker e.a., 'Milieubeleid en inkomensverdeling', in H. Noordegraaf, *op.cit.*; VEGIN/Centrum voor Marketing Analyses, *De relatie tussen gasverbruik en inkomen bij particuliere huishoudens*, Apeldoorn / Amsterdam, 1991.

25. In een discussienota van personen uit milieu- en consumentenorganisa-

ties, de FNV en de 'Arme Kant van Nederland' hanteert men als criterium of 'het energiegebruik afhangt van gedragsafhankelijke factoren die niet op redelijke termijn kunnen worden weggenomen, c.q. niet binnen de invloedssfeer van de betreffende huishoudens liggen'. Mij is niet duidelijk waarom de overheid in elk van die gevallen telkens te hulp moet komen. Het kindertal is niet gekozen in het licht van lage energieprijzen. Grote

gezinnen kunnen ook geconfronteerd worden met prijsstijging van voeding en kleding. Hoe moet de overheid beoordelen of er sprake is van dwang der omstandigheden? Zie: *Mogelijke inkomensgevolgen van een regulerende brandstofheffing voor huishoudens*, 1991, verkrijgbaar bij de Stichting Natuur en Milieu.

26. Priemus, *op.cit.*

mocratisering van comfortabele mobiliteit'. Het massale gebruik ondergraaft echter de vooruitgang die ieder individueel zo graag wenst. Het aantal Nederlanders dat meent dat de auto hen individueel wel vooruitgang biedt, maar collectief het tegendeel bewerkstelligt, neemt toe. En men kan veel ten gunste van het autoverkeer zeggen, maar niet dat de maatschappelijke en ecologische kosten ervan aan deze wijze van vervoer in rekening worden gebracht.²⁷ Dit geldt overigens nog meer voor het vliegverkeer en zeker ook voor het openbaar vervoer.

Het handhaven van de verborgen subsidiëring van automobiliteit is op korte termijn weliswaar electoraal aantrekkelijk, maar met rechtvaardigheid heeft het weinig te maken. Er zijn veel mensen – arm en rijk – die geen auto gebruiken. En binnen de huidige generaties ervaart menigeen de aanslag van het automobilisme op de openbare ruimte, de veiligheid, de speel mogelijkheden, de stilte en de schone lucht als onrecht. Maar vooral ten opzichte van latere generaties zou het afremmen van het autogebruik wel zo rechtvaardig zijn.

Als het autorijden duurder wordt, zijn niet zozeer de lager betaalden de dupe, als wel de automobilisten – ook die met een kleine portemonnee. Het gaat hier niet om arm en rijk: dat is een zaak van inkomenspolitiek. Versoepeling van milieu-eisen om de laag betaalde automobilist te sparen gaat ten koste van latere generaties. Bovendien vergroten inkomensafhankelijke regelingen de armoedeval. Wel zou men kunnen denken aan systemen van fysieke toewijzing (quoting) of aan de ontwikkeling van milieusparende substituten. Wie vindt dat vooruitgang en comfortabele mobiliteit hand in hand gaan, moet andere wegen inslaan, de mobiliteitsbehoefte ter discussie stellen, en op zoek gaan naar moderne en toegankelijke vervoersvoorzieningen die de kwaliteit van de samenleving en de toekomst niet verzuren. Zo zouden in aanvulling op het openbaar vervoer fijnmaziger en/of meer geïndividualiseerde vervoersvoorzieningen ontwikkeld kunnen worden (gemakkelijk te huren wijkauto's, faciliteiten voor bejaarden, treintaxi's). En ook hier kan men overwegen om een bepaalde hoeveelheid kilo-

meters per (type) openbaar vervoer aan te bieden tegen een lage prijs.

Conclusies

De verschillen tussen arm en rijk vormen één probleem; vervuilende gewoonten een ander. Beide problemen moeten we niet verwarren. Bij een *rechtvaardig* milieubeleid staat het doorbreken van het afwentelingsproces centraal. Daarbij heeft de overheid de verantwoordelijkheid om misleidende prijsignalen te corrigeren en de vervuiler te laten betalen (*microniveau*). Zou daarmee de ongelijkheid in inkomensverdeling toenemen, dan botst dat met het gevoel van sociale rechtvaardigheid en zijn (op *macroniveau*) fiscale maatregelen nodig plus een garantie op een zeker bestaansminimum. Maar met de wijze waarop een ieder vervolgens het inkomen wil besteden moet de overheid zich zo weinig mogelijk bemoeien. Als men maar niet geniet op kosten van anderen. Dat vereist eerlijke prijzen en die dwingen de mensen, van rijk tot arm, tot aanpassing van hun consumptiepatroon. Die aanpassing is op sommige punten voor mensen met een lager inkomen lastiger. Rechtvaardigheid vereist dan steun bij dat aanpassingsproces, niet dat men water in de wijn van de milieu-eisen doet. Uitgangspunt hoort te zijn dat het conserveren van dergelijke specifieke consumptiegewoonten – anders dan in een museum – niet tot de taak van de staat behoort. Als de harde kern van de vaste lasten (lokale tarieven, woonlasten waaronder water en energie) echter te duur wordt, dan wordt het bestaanspeil uitgehouden. Men kan dan twee kanten op: sleutelen aan de inkomenskant (nivelleren) of aan de uitgavenkant (het aanpakken van de oorzaken van de stijging van vaste lasten en het veilig stellen van de toegang tot bepaalde basisvoorzieningen voor iedereen). Het eerste is een zaak van inkomensbeleid, of dat nu geïnspireerd wordt door overwegingen van milieubehoud of niet. Het tweede behelst steun bij het proces van aanpassing aan moderne, ecologisch verantwoorde consumptiepatronen. Daarbij gaat het vooral om een samenhangend beleid gericht op lagere woonlasten, waaronder minder energie- en watergebruik.

27. H.v.d.Kolk, *Auto in Balans*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1989; F.de Kam, rede op het VNG-congres 'Mobiliteit tussen leefbaarheid en bereikbaarheid', *de Staatscourant*, 5-6-1991.

B O E K E N

De retoriek van de reactie

M. Santema bespreekt:

A.D. Hirschman, *Rhetoric of reaction. Perversity, futility, jeopardy*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1991, 195 pp. f 36,65

Hirschman, emeritus hoogleraar in de sociale wetenschappen van het *Institute for Advanced Study* in Princeton, heeft een boek geschreven dat wat betreft de grondtoon een zekere verwantschap vertoont met het opus magnum *Zorgen de staat* van Abram de Swaan. Bij zijn beschrijving en analyse van de 'retoriek van de reactie' gaat ook Hirschman terug naar de fundamenteën van ons huidige westerse staatsbestel. Hij richt zich daarbij op drie 'progressieve' historische momenten: de Franse revolutie, de opkomst van het algemeen stemrecht en de verzorgingsstaat. Hij ontdekt drie soorten argumenten waarmee 'reactionairen' het met deze ontwikkelingen verbonden gedachtegoed bestrijden. In zijn terminologie zijn dat de '*perversity thesis*', de '*futility thesis*' en de '*jeopardy thesis*'. Alvorens deze nader toe te lichten eerst iets over de auteur, de aanleiding tot de studie en de actualiteitswaarde ervan.

Hirschman is een Amerikaan met een Europees-Duitse achtergrond. Als jood heeft hij in de jaren dertig de wijk moeten nemen, een gegeven dat de inhoud van het boek mede kleurt. De opzet is Amerikaans-helder, de inhoud traditioneel-Europees en de stijl voortreffelijk. Ook geeft de auteur blijk van een verfrissend gevoel voor humor. De op zich-

zelf zware kost is bijgevolg uitstekend verteerbaar. Aan het slot neemt Hirschman ook de retoriek van 'progressieven' op de korrel. Deze ommezwaai naar de andere achterkant-van-het-gelijk past bij de doelstelling die hij met het schrijven van dit boek voor ogen heeft. Hij probeert namelijk de voortgang op de lange en moeilijke weg naar een meer democratische publieke dialoog te ondersteunen door te attenderen op wijzen van argumenteren die een dergelijke progressie opzettelijk en onopzettelijk belemmeren en blokkeren. Hirschman maakt zich ernstig zorgen over het systematisch tekort aan communicatie in de meer gevorderde democratieën tussen groepen(!) burgers, in het bijzonder tussen de progressieven en de conservatieven. De stabiliteit en het goed functioneren van een geordende democratische maatschappij hangen zijns inziens af van het zich opstellen van haar burgers in enkele (ideaaliter twee) duidelijk onderscheiden groepen met verschillende meningen over fundamentele beleidsissues en van een open publiek debat. Dominantie en isolement (alsmede samschurken in een kleurloos midden? m.s.) zijn daarbij uit den boze.

De meer concrete aanleiding tot de onderhavige studie vormde Hirschmans lidmaatschap van de commissie 'De Crisis van de Verzorgingsstaat', die na de herverkiezing van Reagan in 1985 werd ingesteld door de *Ford Foundation*, en meer in het bijzonder een voor die commissie gehouden inleiding door het medelid Dahrendorf, waarin deze refereerde aan de visie van Marshall op de ontwikkeling van het begrip burgerschap in het wes-

INHOUD

Hirschman
Rechtsstaat

B O E K E N

ten. Diens onderscheid tussen de burgerlijke, politieke en sociale dimensies van burgerschap ligt ten grondslag aan de door de auteur gekozen drie progressieve momenten uit de moderne westerse geschiedenis.

De erudiete geëngageerd-afstandelijke studie van Hirschman biedt de lezer behalve intellectueel genot volop de gelegenheid het eigen denken ertegen af te zetten en zich mede in historisch en vergelijkend perspectief te bezinnen op tal van actuele vraagstukken en controverses. Bijvoorbeeld die van het modernisme-post-modernisme debat en van de legitimatiecrisis in het algemeen bestuur. In het boek domineren de grote politieke en economische denkers; de gehanteerde wijzen van argumenteren pro en contra *vernieuwing* van onder meer deze grondleggers kunnen evenwel ook op kwesties worden toegepast die bij voorbeeld in een sector als het onderwijs spelen, temeer daar die veelal nauw met economie en politiek samenhangen.

Taboe

Hirschman behandelt achtereenvolgens de drie typen van kritiek uit 'reactionaire' hoek op vernieuwingen: de perversiteits-these, de these van de nutteloosheid en die van het immanente gevaar. Het zijn typerende wijzen van argumenteren die hij distilleert uit de reacties op de drie bestudeerde progressieve golven in de moderne tijd.

Volgens de perversiteits-these pakt elke voorgestelde of ondernomen actie verkeerd uit: via een reeks onbedoelde gevolgen wordt precies het tegenovergestelde bereikt van wat de bedoeling was. Wereldverbeters zijn in feite wereldverslechters!

Dit type argument is erg populair en vrij effectief. Alles loopt mis: streven naar vrijheid verkeert in slavernij, de roep om democratie brengt oligarchie en tirannie mee en de sociale programma's van de verzorgingsstaat leveren meer armoede op in plaats van minder.

Bij deze eerst these komen onder andere ter sprake Burke's *Reflections on the Revolution in France*, de Schotse Verlichting en de doctrine van de onzichtbare hand van Adam Smith, Mandeville's private ondeugden die publieke deugden (zouden) zijn, de verwantschap van het socialisme met het liberalisme en – indirect – het pre- en antirevolutionaire oudere deel van het gedachtengoed van de christen-democratie. Indringend is de beschrijving van de totstandkoming van de armenwetten in Engeland en, door het hele boek, de schets van de lijn die loopt van de Oostenrijker Hayek naar de Chicago-school de *braintrust* achter het reaganisme. Hayek, een tijd- en lotgenoot van de (onderwijs-) hervormer Mannheim, wordt in het hoofdstuk over de gevaarthese genuanceerd in de tijd geplaatst.

Belangwekkend is ook de visie van Hirschman op de negatieve en positieve rol en betekenis van de wetenschap, in het bijzonder die van de sociale wetenschap in ruimere zin. Hij heeft oog voor het tragische, de grenzen van maakbaarheid (inclusief het misbruik maken daarvan) en het post-modernisme. Toch blijft hij nadrukkelijk adept van het modernisme.

Het tweede type argument, de futiliteits-these, is het meest dodelijk voor vernieuwers. Deze komt erop neer dat alle inspanningen nutteloos zijn, in wezen verandert er toch niets. De diepe structuren en wetmatigheden

van de maatschappij blijven doorwerken. Verandering blijkt schijn en illusie te zijn. *Plus ça change plus c'est la même chose* (Lampedusa). Zo relateert Tocqueville scherpzinnig de vruchten van de Franse revolutie. Mosca, Pareto (de wet van de natuurlijke verdeling van inkomens) en Michels (de ijzeren wet van de oligarchie) formuleerden evenals Marx absolute 'wetenschappelijke' inzichten die later via volgelingen indirect een wel zeer negatief effect zouden hebben op de politieke democratie (en via Stigler en anderen op dit moment op de idee van de verzorgingsstaat).

Wel worden hier door de conservatieven zaken aangesneden, die voor progressieven soms lange tijd een taboe vormen, bijvoorbeeld het elite-vraagstuk, de calculerende burger en het immigranten-vraagstuk. Alleen al om deze reden kan de prikkelende en soms beledigende inbreng van conservatieve zijde in het politieke debat niet worden gemist. Hirschman kent terecht veel betekenis toe aan een kritische analyse van de via maatregelen bereikte resultaten en 'anomalieën'. Evaluatie kan zijns inziens een belangrijke corrigerende rol vervullen in een voortgaand proces van beleidsvoering en sociaal leren, bij voorbeeld aangaande het profijt dat individuen en groepen daadwerkelijk hebben van de overheid. Hirschman levert ook hier kritiek op het veelal eenzijdige karakter van dit argument van de nutteloosheid.

Simplisme

Ten slotte het derde type argument, de gevaar-these. De wijze van argumenteren is hier meer complex en historisch gefundeerd: de voorgestelde verandering, hoewel op zichzelf wense-

B O E K E N

lijk, brengt te hoge kosten met zich mee of heeft te negatieve gevolgen, vooral voor bestaande verworvenheden die ouder en (mede daardoor?) vaak meer waard zijn. Hirschman gaat speciaal in op twee argumenten: de democratie brengt de vrijheid in gevaar, en de verzorgingsstaat bedreigt de vrijheid en/of de democratie. In de negentiende eeuw blijkt het verzet tegen het stemrecht, en vooral tegen de democratie veel argumenten in de sfeer van de gevaar-these te hebben voortgebracht, vooral in Engeland. De these wordt ook geïllustreerd met behulp van Hayeks *Road to Serfdom* uit 1944: de verzorgingsstaat zou de vrijheid en de democratie in gevaar brengen. In de tweede helft van de jaren zeventig worden de *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* (Habermas, 1973) in onder meer de vs opeens anders geïnterpreteerd en Hayek komt alsnog in de schijnwerpers te staan.

Evenals de beide andere thesen wordt ook deze wat haar

retorische toepassing betreft door Hirschman, bekritiseerd. Bovendien tracht hij terloops te verklaren waarom de eerste sociale wetten in het Duitsland van Bismarck ontstonden (een voorbeeld van een anomalie) en waarom de aanval op de verzorgingsstaat juist in Engeland en de vs begon.

In hoofdstuk vijf worden de thesen nogmaals expliciet onderling vergeleken, waarbij onder meer wordt gelet op de mogelijkheid en waarschijnlijkheid van gecombineerd toepassen (dit gebeurt aan de hand van een samenvattend schema op). In het slothoofdstuk keert Hirschman de argumentatie om en laat zien dat 'progressieven' de neiging hebben te poneren dat juist niet-handelen gevaarlijk is, dat hun maatregelen door machtige historische krachten ondersteund worden (verzet daartegen is dus nutteloos) en dat de nieuwe en oude hervormingen elkaar ondersteunen in plaats van tegenwerken. Ook de progressieven wor-

den door Hirschman beticht van simplisme.

Met het in kaart brengen van de 'retorica van de onverzoenlijkheid' van beide partijen hoopt de auteur er toe bij te dragen dat het betrekken van extreme, onverzoenlijke stellingen wordt vermeden en het publieke debat democratischer wordt. Hirschman wil nadrukkelijk blijven geloven in de kracht van het communiceren (het elkaar mede aan de hand van informatie overtuigen) en in het open karakter van een pluriforme democratische wijze van samenleven.

Rhetoric of reaction is een boeiende studie voor een ieder die zich interesseert voor ontwikkelingen in de sociaal-culturele en de sociaal-economische sectoren en in die van politiek en bestuur. Men leze zelf.

M. SANTEMA is universitair docent bij het Instituut voor Onderwijskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.



Sociaal-democraten en het recht

Erik Jurgens bespreekt:

J.Th.J. van den Berg, 'Verplaatste macht': Sociaal-democratie en het labiele evenwicht van de rechtsstaat, in: *Het elfde jaarboek voor het democratisch socialisme*,¹ Amsterdam:

Arbeiderspers/wbs, 1990, pp. 15-93

'Met problemen van wet en recht', schrijft Van den Berg, 'lijken de meeste sociaal-democraten weinig affiniteit te hebben, ook al zijn de verkiezingspro-

gramma's van hun partijen in steeds sterkere mate programma's van wetgeving.' Die schizofrenie merk je ook in de Tweede-Kamerfractie, zo kan ik getuigen. Enerzijds wordt met wel lust het nut van wetgeving verdedigd, anderzijds worden de juristen in de fractie als lastposten bekeken als zij voorzichtig opmerken dat je de macht van wet en recht niet moet overschatten, of dat bepaalde politieke plannen minder goed passen in de regels van de rechtsstaat, dan wel redelijkerwijs niet te handhaven zijn. Net als de financiële specialisten,

moeten de juristen voortdurend de grenzen markeren. Daar wint de rechtsbeoefening geen vrienden mee.

Waarom niet? Omdat er spanning zit tussen de twee functies die wij aan de wet toekennen: de wet als waarborg, en de wet als instrument.² 'La soumission aux lois', de onderwerping van eenieder aan de wet, was een blijvende erfenis van de Franse Revolutie.³ De wet als waarborg van gelijke behandeling en rechtszekerheid voor de burgers en tegen willekeur vanwege de overheid. Als in

B O E K E N

Duitsland rond 1830 het begrip 'rechtsstaat' wordt gemunt, dan heeft dit dan ook betrekking op een staat waarin de overheid zelf aan de wet is onderworpen. Daar had Ernst August van Hannover, nog in 1837, lak aan toen zeven hoogleraren uit Göttingen (waaronder de sprookjes-gebroeders Grimm) hem voorhielden dat zijn daden onwettig waren. Hij ontloeg ze. 'Professoren, hoeren en danseressen zijn overal voor geld te koop', zo moet hij geroepen hebben.

Ook de overheid onderworpen aan de wet: dat is mooi, maar het stelt nog geen eisen aan die wet zelf. Na het wettig onrecht van de nazi's willen we in onze dagen daarom de definitie van de rechtsstaat aanvullen met de eis, dat die wet tot stand is gekomen met instemming van een vrij gekozen parlement, en dat die wet voldoet aan algemene beginselen van gerechtigheid, zoals onder meer vastgelegd in internationaal aanvaarde grondrechten. Hierover bestaat nu wel consensus, ook onder sociaal-democraten, hoewel een bekend lied uit de socialistische overlevering volhoudt dat de wet logen is.⁴ Maar dat was voordat die wet, vanaf 1900, werd benut om de verzorgingsstaat tot stand te brengen.

Daarmee komen we op het tweede aspect, de wet als instrument. De wet is de hoogste beslissing van de staat. Hiermee kan de samenleving haar wil opleggen aan overheid en burger. Geen wonder dat de opkomende sociale beweging (zowel de socialistische als de christelijke) naar dit instrument greep om aan de uitbuiting die inherent was aan de liberale economische orde een einde te maken.

Van den Berg verwijst naar de opsomming van de zogenaamde 'sociale grondrechten' in het eerste hoofdstuk van onze Grondwet van 1983 als de apotheose van deze ontwikkeling. In de artikelen 19 tot 23 wordt de overheid 'verplicht' om te zorgen voor werkgelegenheid, vrije keuze van arbeid, behoorlijke arbeidsomstandigheden, welvaart, sociale zekerheid, behoud van het milieu, volksgezondheid, woongelegenheid, vrije ontplooiing en onderwijs. Dat zijn doelstellingen die overigens al vóór 1983 in wetten waren gegarandeerd, althans binnen de grenzen van de economische mogelijkheden. Met behulp van de wet is het systeem van vrije, ondernemingsgewijze productie aan de teugel gelegd: de wet als instrument van sociale vernieuwing.

Sociale grondrechten

Juristen plegen overigens hun aarzelingen te hebben om politieke programma's in wetsteksten vast te leggen. (Anders dan verkiezingsprogramma's, zegt Van den Berg, die bol staan van zinnen als 'Er komt een wet die...') Want kenmerkend voor het recht is, dat rechtsnormen sancties kennen, waar uiteindelijk een rechter over beslist. De klassieke burgerrechten tegenover de overheid, de rechtsbetrekkingen tussen burgers (burgerlijk recht) en de verschillende sociale wetten die aan burgers specifieke, toewijsbare aanspraken geven, zij passen alle nog in de '*soumission aux lois*', al kan een te grote omvang van aanspraken leiden tot een onwenselijke juridisering van de samenleving. Maar hoe kan een rechter een recht op werkgelegenheid of op een schoon leefmilieu afdwingen, als er geen

werk is, en als dat schone milieu ten koste gaat van werkgelegenheid? Hier zijn de grenzen van de mogelijkheden van het recht als instrument en als waarborg ruimschoots overschreden.

Dat geldt trouwens ook wel voor een te ruime definitie van de klassieke, van oudsher tegen overheidsoptreden gerichte, grondrechten. Art. 4 van de Grondwet van 1963 gaf eenieder 'gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goed' (gelijkheid voor de wet), nu geeft art. 1 van de Grondwet van 1983 recht op 'gelijke behandeling'. Bij de wet willen wij dit nu aan elke burger garanderen, niet alleen tegenover de overheid, maar ook tegenover medeburgers. 'Discriminatie... op welke grond dan ook, is niet toegestaan' zegt immers art. 1. Dat is een forse eis. Vooral als zo'n recht in botsing komt met andere klassieke grondrechten, zoals dat van vrije meningsuiting of van vrijheid van vereniging, kan de rechter voor moeilijke keuzes komen te staan. Het bestaan van subculturen, *small is immers beautiful*, en de visioenen van 'allen zijn gelijk' zijn nu eenmaal niet gemakkelijk met elkaar te verzoenen. De rechter moet het maar uitzoeken. Zoals de president van de Haagse rechtbank, die op 22 maart 1991 besliste dat de Hogere Hotelschool niet discrimineert als zij eraan vasthoudt om evenveel mannen als vrouwen tot de school toe te laten, hoewel het aanbod van vrouwen groter is, en dit zou neerkomen op voorrang voor mannen. De school bleek consistent te handelen: zij had dezelfde maatstaf toegepast toen er zich meer mannen dan vrouwen meldden. Hier wordt de rechter ingezet voor afwegingen, waar-

B O E K E N

mee de politiek zelf grote moeite zou hebben.⁵

Je ziet juristen dan ook in toenemende mate bezwaar maken tegen het overmatig gebruik van het recht-als-instrument, omdat dit wel eens ten koste zou kunnen gaan van het recht-als-waarborg.

Terug naar de sociaal-democratie: Van den Berg beschrijft hoe de rechtsstaat gaandeweg meer belangstelling kreeg in die kring, vooral het daarin opgenomen postulaat van de gelijkheid voor de wet sprak aan. Lassalle, die jurist was, had al gewezen op de mogelijkheid om het, naast het kiesrecht, te gebruiken als instrument voor verandering.

Maar het wantrouwen bleef, getemperd door de erkenning dat de legitimiteit van het recht kon worden afgeleid van de formele normen van democratie, waardoor wet en recht zo'n beetje identiek werden verklaard. Voor de innerlijke waarde van de wet en het zoeken naar criteria daarvoor bestond minder aandacht. Pas in de jongste twintig jaar verandert dat, vooral in het kader van de opkomst van de mensenrechten in het politieke debat. De vraag naar de doeltreffendheid van de wet als beleidsinstrument hoor je meer dan die naar haar rechtsgehalte (Schengen!). Als in 1990 de minister van Verkeer en Waterstaat het snelheidsmaximum op autowegen wil verlagen, dan moet zij bakzeil halen omdat een dergelijke maatregel – gezien de mate van overtreding van het bestaande maximum – niet te handhaven is. De vraag wordt niet gesteld waarom we wegen hebben gebouwd die erom vragen dat er hard op wordt gereden. Een aangepaste vorm van verkeersdrempels zou veel meer

uitrichten dan verbodsbepalingen... En als kritiek wordt geuit op het wetsontwerp Gelijke Behandeling vanwege de verdergaande juridisering van de samenleving bij de toepassing – hoe sympathiek ook de doelstelling – dan is die kritiek politiek onwelkom⁶.

Rechtsstaatvernieuwing

Van den Berg pleit voor vernieuwing van de rechtsstaat. Naast de sociale vernieuwing van Jan Schaefer, en de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing van Van Mierlo en Deetman kan die er ook nog wel bij.

Immers, zegt hij, de doelstelling van de sociaal-democratie, namelijk sociale rechtvaardigheid (door hem gelijk gesteld met materiële rechtsgelijkheid, tegenover de formele 'gelijkheid voor de wet'), wordt tot stand gebracht op grondslag van het recht. Een tegenstelling met de rechtsstaat mag men niet construeren, 'de rechtsstaat is de "politieke bondgenoot" van de sociaal-democratie geworden'. De rechtsstaat moet een sociale rechtsstaat zijn.

Van den Berg ontwikkelt hier een sterk betoog voor inbezitting van de rechtsstaat ten behoeve van sociaal-democratische doelstellingen, dus voor aanvaarding van het rechtsgehalte van de samenleving als centrale politieke norm.

Maar ik aarzel nog om hem gelijk te geven. Mijn beroepsdeformatie als jurist staat tegenover de zijne als politicoloog: ik ben bang voor een, de vrijheid bedreigende, *juridificatie* of *juridisering* van de samenleving: het groot-schalig afdwingen van materiële rechtsgelijkheid met behulp van

wet en recht – met als gevolg inflatie en verzwakking van de normativiteit van het recht.

In dit kader drie kanttekeningen, hier verkort weergegeven:

1. Dahrendorf maakt een voor mij verhelderend onderscheid tussen 'constitutionele politiek' en 'normale politiek'⁷. De eerste bepaalt de structuur van de maatschappelijke orde, en de institutionele vormen daarvan. Tot deze categorie behoort de klassieke rechtsstaat, met zijn postulaat van gelijkheid voor de wet, van vrijheidsrechten en van een onafhankelijke rechter. Het is, bij wijze van spreken, het wezenlijke politieke ethos dat elke democratische staatsorganisatie behoort te bepalen en dat voor alle politieke stromingen gelijkelijk geldt. Binnen dat kader formuleren de politieke stromingen hun specifieke doelstellingen, de 'normale politiek'. Introduceert men doeleinden van een bepaalde stroming (bij voorbeeld materiële rechtsgelijkheid) in de constitutionele politiek (zoals bij voorbeeld bij de Portugese Anjerrevolutie gebeurde) dan kan men daarmee de algemene aanvaardbaarheid van de rechtsstaat in gevaar brengen. Daarom is rechtsstaat-inflatie in niemands belang.

2. Terecht geeft Van den Berg aan dat de (formele) gelijkheid van eenieder voor de wet, de isonomie van de klassieke rechtsstaat, niet hetzelfde is als feitelijke (materiële) gelijkheid. Zijn stelling is nu juist dat de sociale rechtsstaat die wij moeten nastreven ook de materiële gelijkheid wil waarborgen.

Ook hier aarzel ik. Moeten we wel zoveel nadruk leggen op gelijkheid? Kan het niet zijn dat juist de *egalitaire* pretenties van de sociaal-democratie teveel naar

B O E K E N

het verleden verwijzen om bij kiezers sympathie te wekken? Is de Den Uylse 'spreiding van macht, kennis en inkomen' wel zo aansprekend, ook al verfraai je het tot 'eerlijk verdelen van macht, kennis, tijd en geld'?

Of gaat het eerder om *rechtvaardigheid* (*justice*), misschien zelfs om de moreel en messiaans aandoende *gerechtigheid* (*righteousness*), waar behalve recht ook elementen van barmhartigheid en liefde in zitten? Voor mij is dit inderdaad het geval. Rechtvaardigheid is niet hetzelfde als (materiële) gelijkheid,⁸ juist omdat rechtvaardigheid betrekking heeft op individuele mensen, in al hun ongelijkheid. Soms moeten op het oog ongelijke gevallen gelijk worden behandeld. Dat deed de eigenaar van de wijngaard in de gelijkenis van Mattheus 20:1-16. Hij betaalde alle arbeiders gelijkelijk een tienling, hoewel sommigen twaalf, anderen slechts één uur hadden gewerkt. Dat doet ook de WAO, die mensen betaalt hoewel ze helemaal niet meer (kunnen) werken, terwijl anderen dagelijks sloven.

Rechtvaardigheid is een wervende boodschap, gelijkheid lijkt het hoogsteigene van elk individu te miskennen. Gelijkheid als constitutief en afdwingbaar onderdeel van de rechtsstaat kan leiden tot verdergaande juridisering van de verhoudingen in de samenleving, zodat het recht zijn waarborgkarakter kan verliezen.

3. Ten slotte heeft Franz Neumann – de sociaal-democratische

jurist uit de Weimar Republiek die ook door Van den Berg wordt geciteerd – er op gewezen dat de *rechtsstaat*, met zijn machtscheiding en zijn aan de staat voorafgaande gegarandeerde vrijheidssfeer voor de burger, een liberaal concept is, dat in een spanningsverhouding staat tot *democratie*, een concept gebaseerd op gelijkheid en volksovereïntiteit.⁹ Door deze bestaande spanning tussen vrijheid en gelijkheid te laten uitvechten binnen het kader van de 'constitutionele politiek' brengen we wellicht de rechtsstaat als zodanig in gevaar.

Ik leg de nadruk op het klassiek-liberale rechtsstaat-begrip omdat dit de vrijheid waarborgt. Ik heb een voorkeur voor individuele rechtvaardigheid boven materiële gelijkheid, omdat strevingen van egalitaire aard mij niet aanspreken. En ik ben onzeker over de vraag of de spanning tussen gelijkheid en vrijheid binnen de rechtsstaat zo wel oplosbaar is.

Voor mij was Van den Bergs pleidooi om de sociale rechtsstaat het resultaat te laten zijn van onze sociaal-democratische ambities dan ook een stimulans tot door-denking van wat we met 'rechtsstaat' bedoelen. Zijn bijdrage beviel ik daarom van harte aan bij vernieuwers van de sociaal-democratie.

E. C. M. JURGENS is lid van de *Tweede Kamer voor de PvdA* en *hoogleraar staatsrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam*.

Noten

1. In zijn artikel 'Naar een Duas Politica', elders in dit nummer, gaat Erik Jurgens in op de bijdrage van W. J. Witteveen aan het *Elfde Jaarboek voor het democratisch socialisme*.
2. Vgl. de titel van de eerste druk van het handboek bestuursrecht van De Haan/Drupsteen/Fernhout: *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Instrument en Waarborg*, Deventer, 1974.
3. Zo stelt art. 5 van de Algemene Beginselen van de Bataafse Staatsregeling van 1798 (de mooiste grondwet die we gehad hebben!): 'De Wet is de wil van het gehele maatschappelijk Lichaam... Zij is, hetzij beschermende, of straffende, gelijk voor allen...'
4. Zie terzake Johan Wijne: 'Socialisten en democratie, een haat-liefde verhouding', *Tijd & Taak*, 13-8-1988.
5. H. J. de Kluiver drukt zich terzake in *Tijd & Taak* van 13-4-1991 kras uit: 'Een juridisch wangedrocht, gelijke behandeling bij algemene wet: onzin.'
6. Zo is het beklag van S. O. Voogt, *Godsdienstvrijheid bedreigd? Van vermeende gelijke monniken en verkapte discriminatie* (Wetenschappelijk Bureau van de RPF) lezenswaard, al is het afkomstig van een kleine politieke groepering.
7. Ralf Dahrendorf, onder meer in *Reflections on the Revolution in Europe*, Londen, 1990. Dahrendorf gebruikt zijn concept hier mede om Hayek te bestrijden, die het 'natuurlijke' systeem van kapitalisme en markteconomie op constitutioneel niveau wil tillen.
8. In deze zin J. R. Lucas *On Justice*, Oxford, 1980, met name hoofdstuk 9: 'Justice and Equality'.
9. In 'Rechtsstaat, the Division of Powers and Socialism' (1934), opgenomen in de bundel opstellen van Otto Kirchheimer en Franz Neumann *Social Democracy and the Rule of Law*, Londen, 1987. Wat moet een marxistische sociaal-democraat met een rechtsstaat, waarbij immers allen, ook de klassevijand, gelijk zijn voor de wet?



Herman Gorter 1891-1991

*Wereldlied**'Spem bonam certamque domum reporto'**Horatius: Carmen saeculare*

Kort voor de dood een *Wereldlied*. Ja, wáárom niet?
 De Aarde, kosmisch, speelgoed nauwelijks ingereden
 Onevenwichtig, haard van eruptief verdriet
 Is naar een lang vervlogen nulpunt teruggeleden.

Maar uit dat nulpunt: wát een kansen in 't verschieft
 Voor Aarde, ding in 't heelal met onvoltooid verleden
 Waar eindelijk Mensheidsband reële toekomst ziet
 Ontstegen aan het kwaad dat wij haar almaar deden.

Nú dient een werkelijkheid zich aan in rijke kleuren;
 De omgetrokken muur onthult nieuw land –
 Nu snel een blauwdruk van wat verder moet gebeuren.

't Is tijd de afval van de Vrije markt te keren;
 Herstel van kosmisch leven ligt in eigen hand.
 Hoort allen toe: dit wordt de Harmonie der sferen!

M. van der Goes van Naters

Een sonnet van Marinus van der
 Goes van Naters, geb. in 1900.
 Ooit voorzitter van de Tweede-
 Kamerfractie van de PvdA, vice-
 voorzitter van het Europees
 Parlement, gast-professor in fran-
 cofoon Afrika, van 1945-1970
 voorvechter in de bescherming van
 Natuur en Milieu, nog altijd

springlevend. Een strijdbare,
 dwarse geest die Gorteriana
 (*Wereldlied* o.a.) verwerkt in een
 zes- inplaats van vijfvoetig klink-
 dicht vol goede en zekere hoop.
 Gedicht en dichter dwingen groot
 respect af.

Rein Bloem

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

Naar een nieuwe
PvdA

De analyse van de commissie-Van Kemenade was voortreffelijk. Helder werden de feiten van de huidige Partij van de Arbeid beschreven. Helder was ook de analyse van de positie van de politieke partij in de toekomstige samenleving. Minder helder en eenduidig waren echter de concrete organisatorische adviezen. Ongetwijfeld zal interne compromisvorming hieraan debet zijn geweest. Wellicht is bij sommige leden de angst over een te drastische vernieuwing op het laatste moment gaan opspelen.

Om twee redenen valt dit te betreuren. Ten eerste dient de PvdA zich in bepaalde opzichten drastischer te vernieuwen dan de commissie-Van Kemenade durfde voor te stellen. Ten tweede, en belangrijker, bestaat de kans dat een niet geheel helder en consistent voorstel, zoals dat nu ter tafel ligt, tot een onnodig warrig compromis zal leiden op het congres in het voorjaar van 1992. Die angst bekreep me onder andere na lezing van het artikel van Arie de Jong in *s & d* (1991, nr 7/8): als dat de manier wordt waarop iedereen willekeurig voorstellen van de commissie kan afschieten en kan ondersteunen, zal een krentenloze gatenkaas overblijven.

Het is niet realistisch om te verwachten dat er *geen* compromis over de vernieuwde organisatie uit de bus zal komen op het voorjaarscongres. Wil dit compromis echter zo helder mogelijk zijn, dan zal het voorstel zo helder mogelijk moeten zijn. Weinig bescheiden wil ik hier nog eens proberen te schetsen hoe zo'n

helder voorstel eruit zou kunnen zien. waarbij ik mij geheel baseer op de analyse van de commissie-Van Kemenade. Wellicht zal de commissie ook menen dat mijn voorstel niet veel afwijkt van het hare. Des te beter.

Centraal in de analyse van de commissie-Van Kemenade staat, in mijn woorden weergegeven, dat politieke partijen hun intermediaire positie tussen overheid en samenleving aan het kwijt raken zijn. De grote ideologieën zijn verdwenen en met de toegenomen individualisering is de moderne burger zich steeds minder gebonden gaan voelen aan de oude massapartijen. De burger wordt steeds meer een zwevende kiezer. Aan de andere kant zijn de politieke leiders zich steeds meer gaan identificeren met de wereld van het beleid, met de overheid en het overheidsapparaat. Zo lopen de politieke partijen (en zeker de PvdA) op het snijvlak van overheid en samenleving aan twee kanten leeg. De burger trekt zich terug in de samenleving en wat er aan politici overblijft maakt de definitieve overstap naar de overheid. Van de PvdA zijn de organisatie en een hoop procedures overgebleven. Het politieke debat wordt daar nog onvoldoende gevoerd.

Dit betekent niet dat er geen politieke onderwerpen meer zijn en dat de burgers minder in politieke onderwerpen zouden zijn geïnteresseerd. Het politieke debat over oplossingen voor maatschappelijke problemen is momenteel even urgent als wanneer dan ook. En de afweging van maatschappelijke wensen is nog even urgent, omdat de overheid niet aan alle maatschappelijke wensen kan voldoen. Besturen is

INHOUD

Van Kemenade
Toetsingsverbod

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

het doen van keuzen. En als er iets mis is aan het mechanisme waarmee keuzen worden gemaakt, zal daaraan iets moeten veranderen. Een samenleving kan niet zonder. Ook in de moderne samenleving dient de politieke partij in de visie van de commissie-Van Kemenade deze intermediaire rol te vervullen: het afwegen van maatschappelijke belangen vanuit een gezamenlijk aanvaarde politieke visie. Daartoe zal die moderne partij het publieke debat weer centraal moeten stellen. Een moderne PvdA zal vooral het publieke debat voor progressief Nederland moeten stimuleren.

Een politieke partij heeft nog een tweede functie. Zij dient niet alleen politieke belangenwensen te filteren, maar ook een kanaal te zijn voor politiek en bestuurlijk talent. Het wegvallen van de ideologische verschillen en de toenemende desinteresse van de burger in politieke partijen heeft ertoe geleid dat het voor de PvdA steeds moeilijker werd politieke en bestuurlijke kwaliteit te leveren. Een ideologie had een zeker matigende werking op de politieke partij als kanaal voor carrièregangers. Bovendien werd de oude PvdA, waar je nog terecht kon voor het politieke debat, nog bemand door mensen die voor het politieke debat en niet voor de bestuurlijke functie actief waren in hun partij. Die mensen zijn zo langzamerhand verdwenen. De carrièregangers zijn overgebleven en de vergaderingen van plaatselijke afdelingen van de PvdA worden dan ook voor het grootste deel bevolkt door mensen die al ruimschoots politieke functies vervullen en voor de rest door mensen die die functies nog willen gaan vervullen. Niet alleen

komt het politieke debat daardoor gemakkelijk in het teken van behoudzucht te staan en wordt daardoor bovenal steriel. Even erg is het dat de rekrutering van nieuw bestuurlijk talent in het teken komt te staan van conformisme, trouw aan de partij en kleurloze standpunten. Dat is geen goede uitgangspositie voor het aantrekken van nieuw politiek en bestuurlijk talent. In het septembernummer van *s&d* beschreef Cohen heel aardig hoe veel van zijn collega's in het gewest van een decennium geleden, momenteel deel uitmaken van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer. Steeds minder zijn politieke en bestuurlijke kwaliteit en steeds meer zijn interne hand- en span-diensten en ondoorzichtig gekonkel bepalend geworden voor een politieke carrière in de PvdA. Omdat ook nog eens is besloten om de kandidaatstelling op het gewestelijk niveau te doen plaatsvinden, is de positie van het middenkader veel te prominent geworden in de partij. De maatschappelijke analyse van de PvdA als politieke partij door de commissie-Van Kemenade maakt duidelijk dat een vernieuwing van de PvdA niet eenvoudig is. Correcties zijn onvoldoende; de partij zal moeten worden aangepast aan nieuwe maatschappelijke omstandigheden. Dat betekent dat een *revival* van de PvdA als massapartij of zelfs als 'familiepartij' geen kans van slagen zal hebben. Burgers lopen niet meer warm voor afdelingsvergaderingen waarin vooral de eigen vereniging centraal staat. Een moderne politieke partij zal de gelegenheid moeten bieden aan burgers om over hun eigen politieke problemen te komen praten. De partij moet vooral een platform

worden, een platform voor debat voor progressieve mensen die de samenleving vrijer en rechtvaardiger willen maken. Daartoe zullen velen die momenteel in de partij niet meer worden gezien, weer moeten worden geactiveerd. Daarnaast moet de gemoderniseerde PvdA politiek en bestuurlijk talent rekruteren. De commissie-Van Kemenade stelt dan ook terecht dat een gemoderniseerde PvdA twee centrale functies heeft: er moet vrij (overigens niet vrijblijvend) worden gedebatteerd en nieuw politiek en bestuurlijk talent moet worden gerekruteerd.

Om de twee doelstellingen te bereiken (een nieuw debat en nieuw talent) moet de partij helder en democratisch worden georganiseerd. Dat betekent volgens de commissie-Van Kemenade dat een einde moet worden gemaakt aan de ondoorzichtige, getrapte structuur van de partij (in Rotterdam discussiëren alleen gewestelijk afgevaardigden over de lokale politiek; de afdelingen houden zich met de deelgemeenten bezig!). Daartoe zou de organisatie van de partij geheel moeten worden geënt op de organisatie van het binnenlands bestuur: lokale afdelingen op gemeentelijk niveau, provinciale afdelingen op provinciaal niveau en een congres op landelijk niveau.

Dit betekent voor de commissie ook dat de kandidaatstelling voor het landelijke niveau (voor Eerste en Tweede Kamer) ook weer op landelijk niveau zou moeten plaatshebben. Dat lijkt me heel juist. Alleen valt te betreuren dat de commissie bij de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer niet verder komt dan een landelijke kandidaatstellingscommissie. Hier mist de commissie-

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

Van Kemenade een levensgrote kans tot democratisering. Waarom is niet gekozen voor kandidaatstelling via een poststemming onder de leden, zoals ook bij D66 gebruikelijk is? Een dergelijke procedure kent twee belangrijke voordelen en slechts één vermeend nadeel. Laat ik met het vermeende nadeel beginnen: een vrije stemming onder de leden zou een evenwichtige samenstelling van de fractie in de Tweede Kamer in de weg staan. Dit gevaar kan eenvoudig worden ondervangen door een kandidaatstellerscommissie een advies aan de leden te laten uitbrengen. Een dergelijke commissie is *sowieso* hard nodig om eventuele kandidaten 'in de samenleving' op te sporen. Laat vervolgens de leden bij poststemming uitmaken wie in welke volgorde op de kandidatenlijst moet komen te staan. Twee zware argumenten pleiten voor deze wijze van kandidaatstelling. Ten eerste heeft een poststemming onder de leden het evidente voordeel van een grotere democratische kwaliteit, hetgeen ertoe zal leiden dat meer leden betrokken zijn en zich betrokken voelen bij de partij. Ten tweede heeft rechtstreekse kandidaatstelling door de leden het meer verholde voordeel dat al dat gerommel, geritsel en gelobby in de partij veel minder zinnig wordt in het kader van de eigen politieke carrière, waarmee de partij van veel gekonkel zal worden verlost.

De commissie-Van Kemenade stelt voor om het politieke debat beter te organiseren via het instellen van discussieplatforms. Dat zou op elk niveau van de organisatie kunnen geschieden. Dergelijke platforms moeten

open staan voor allen die vanuit een progressieve gezindheid samenleving en overheid willen veranderen. Terecht stelt de commissie hier wel voor om de leden te consulteren over conclusies die de discussieplatforms opleveren. Waarom hier wel en bij de kandidaatstelling op nationaal niveau niet?

Op één, zij het niet onbelangrijk punt na, kan ik mij dan ook vinden in de hoofdlijnen van het voorstel van de commissie-Van Kemenade. Wel is het te betreuren dat die hoofdlijnen te midden van allerlei concrete aanbevelingen niet meer overal even helder te voorschijn komen. Om die reden wil ik proberen in negen punten de organisatie van een gemoderniseerde PvdA te schetsen:

1. De organisatie van de partij wordt geënt op de organisatie van het binnenlands bestuur. Leden participeren, indien gewenst, op gemeentelijk niveau, op provinciaal niveau en /of op nationaal niveau. Lokale afdelingsbesturen, provinciale afdelingsbesturen en landelijk partijbestuur zorgen voor de organisatie van de partij op hun niveau.

2. Lokale onderwerpen worden op lokaal niveau besproken, provinciale op provinciaal niveau en landelijke op landelijk niveau.

3. Lokale afdelingsbesturen, provinciale partijbesturen en landelijk partijbestuur organiseren, elk op hun eigen niveau, discussieplatforms voor actuele en fundamentele politieke vraagstukken. Landelijk vervullen de neveninstellingen daarin een centrale rol.

4. Conclusies van discussieplatforms worden door middel van interne referenda aan de leden voorgelegd.

5. De afdelingen beslissen zelfstandig over het lokale verkiezingsprogramma; de provinciale afdelingen beslissen zelfstandig over het provinciale verkiezingsprogramma; het landelijke congres beslist over het verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamer.

6. Uitkomsten van interne referenda zijn uitgangspunt voor de verkiezingsprogramma's. Verkiezingsprogramma's zijn beknopt en geven de hoofdlijnen van de politieke visie die wordt uitgedragen.

7. Kandidatencommissies op lokaal, provinciaal en landelijk niveau zoeken nieuw politiek en bestuurlijk talent. Zij adviseren de leden bij de kandidaatstelling.

8. De leden beslissen bij poststemming over de kandidatenlijsten voor gemeenteraad. Provinciale Staten, Tweede en Eerste Kamer. Dit geldt ook voor de lijsttrekker.

9. De leden beslissen bij poststemming over de samenstelling van lokale, provinciale en landelijke besturen. De kandidatencommissies adviseren ook in dit verband.

Hiermee is niet alles gezegd en is niet alles opgelost. Er is nog niets gezegd over de kwaliteitszetels in het landelijke partijbestuur, over de (gebrekkige) organisatie van het landelijke partijbureau, over het strategisch management van de partijtop, over de noodzaak van een nieuw partijprogramma, laat staan over de inhoud van dat nieuwe programma. Dat zijn problemen die alle in dezelfde geest kunnen worden opgelost. De negen punten kunnen in ieder geval het uitgangspunt vormen voor een PvdA als moderne politieke partij, die bovendien als het ware

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

kan toegroeien naar een nieuwe Progressieve Partij. In dat verband is het voorstel van de commissie-Van Kemenade ook te voorbarig om nu reeds te gaan praten met D66 en Groen Links over de vorming van een dergelijke partij. Dergelijke gesprekken

tussen de elites zijn wellicht niet nodig, als de PvdA erin slaagt om een werkelijk platform te worden voor progressieve politiek. Indien zij daarin slaagt komt die progressieve samenwerking vanzelf. En als de PvdA er niet in slaagt om de partij om te vormen

tot een moderne politieke partij, heeft die progressieve samenwerking ook geen zin. Dus eerst: een heldere, democratische, moderne politieke partij.

WIM DERKSEN



Staatsrechtelijke vernieuwing en het toetsingsverbod

Tijdens het debat over de regeringsverklaring van het huidige kabinet werd de motie-Van Mierlo c.s. ingediend over staatkundige en staatsrechtelijke vernieuwing. Naar aanleiding daarvan werd de Bijzondere Commissie Vraagpunten (hierna: commissie-Deetman) samengesteld. Deze commissie bracht 16 november 1990 haar rapport uit.¹ Inmiddels heeft de Tweede Kamer over de aanbevelingen van de commissie Deetman gesproken.²

Eén van die aanbevelingen luidde als volgt: 'de kwestie van het rechterlijk toetsingsrecht van wetten aan de Grondwet nogmaals ten gronde te (doen) bestuurer'.³ Bij deze studie zou volgens de commissie aansluiting moeten worden gezocht bij de plannen ten aanzien van de reorganisatie van de rechterlijke macht, aangezien de keuze tussen een geconcentreerd stelsel (*toetsing door één rechter*) of een diffuus stelsel (*toetsing door elke rechter*) niet los kan worden gezien van de organisatie van de rechterlijke macht op het moment van invoering.

In S&D van mei jongleden heeft de lezer de bijdrage van A.F.M. Brenninkmeijer kunnen aantreffen. Hij neemt reeds een voorshot op de discussie over het rechterlijk toetsingsrecht van wetten in de PvdA met de volgende opmerkingen: 'In de lage landen achter de dijken is echter bekend dat juist de PvdA moeite heeft met het idee dat de rechter een wet zou toetsen aan de Grondwet. Omdat ik nergens een beargumenteerde redengeving kan vinden voor deze sociaal-democratische weerstand tegen het toetsingsrecht volsta ik met het uitspreken van het vermoeden dat deze weerstand tegen het toetsingsrecht lijkt samen te hangen met meer paternalistisch gedachtengoed (...).'⁴ Deze opmerkingen spreken mij mede in verband met ervaringen op een recent PvdA-congres aan.⁵

Het ligt in mijn bedoeling hier enkele argumenten kort te wegen.⁶ De wijze van inrichting van een stelsel van rechterlijke toetsing van wetgeving laat ik achterwege. Ik moet vooraf nog benadrukken, dat het bij dit rechterlijk toetsingsrecht kan gaan om toetsing van wetgeving door de rechter aan in een vrij lange rechtstraditie ontwikkelde rechtsbeginselen en aan de Grondwet. Bij toetsing aan de Grondwet wordt meestal uitslui-

tend gedacht aan toetsing door de rechter van wetgeving aan de in de Grondwet opgenomen grondrechten. Ik sluit mij aan bij de opvatting, dat toetsing aan de gehele Grondwet niet wenselijk is.⁷ Even verder zal blijken, dat men in de Kamer niet veel aandacht heeft besteed aan het onderscheid tussen deze vormen van rechterlijke toetsing.

Bij de bespreking van argumenten voor of tegen rechterlijke toetsing van wetgeving sluit ik aan bij de bijdragen van de vier grootste fracties aan de bespreking van het rapport-Deetman. De argumenten die in het debat van 19 en 20 maart 1991 naar voren zijn gebracht komen sterk overeen met enkele argumenten die in het verleden in de literatuur zijn gebruikt. Men dient te beseffen, dat van nieuwe argumenten veelal geen sprake is. Alleen het gewicht van die argumenten is in de loop van de tijd veranderd. Naar mijn inzicht hebben de argumenten vóór rechterlijke toetsing van wetgeving het meest aan gewicht gewonnen als gevolg van de houding van de wetgever mede in verband met de ontwikkeling van onze rechtsstaat.

Door Mateman (CDA) werd (met verwijzing naar Wöltgens bij de Algemene Beschouwingen van 1989) naar voren gebracht'

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

dat wetten hoe dan ook getoetst moeten worden aan de Grondwet, maar dat de CDA-fractie liever de weg van de democratie bewandelt. De Eerste Kamer zou deze rol in de toekomst nadrukkelijker dan thans het geval is moeten vervullen, terwijl de rol van de Raad van State zwaarder zou moeten worden: 'dat heeft twee duidelijke voordelen. De toetsing gebeurt dan binnen de politiek aanspreekbare volksvertegenwoordiging. Dat is bij de rechterlijke macht niet zo'.⁸ Wiebenga (VVD) verwoordde een vergelijkbaar standpunt, maar voegde daar aan toe: 'Als toetsing van wetten aan de Grondwet door de rechter gebeurt, dan vindt dat plaats in de beslotenheid van de raadkamer door onafzetbare, voor het leven benoemde functionarissen'.⁹

Ik zou hiertegenin willen brengen, dat democratie geen absoluut begrip is. Immers, hetgeen in volksvertegenwoordigingen aan wetgeving wordt voortgebracht, dient in overeenstemming te zijn met het recht, met de rechtsstatelijkheid. Dat betekent bij voorbeeld dat zelfs de democratisch geëigende wetgever de grondrechten niet mag schenden. Cliteur vat dit argument als volgt samen: 'de ware democratie is een beperkte democratie'.¹⁰ Bovendien is het verschijnsel rechtsstatelijkheid en de werking en aanvaarding van grondrechten gebaseerd op een zeer lange traditie die niet zomaar *ad hoc* door de enkele wetgevende daad doorbroken mag worden om het heil van de korte termijn. Ook de volksvertegenwoordiging is onderworpen aan het recht, waaronder ook de eerder genoemde rechtsbeginselen.

Een ander argument tegen

rechterlijke toetsing van wetgeving is verwoord door Mateman en – iets minder sterk – Jurgens.¹¹ We zullen dit argument het *rechtszekerheidsargument* noemen. Mateman verwoordde dit als volgt: 'Ik moet er niet aan denken wat voor geweldige gevolgen het kan hebben, als er na jaren een toetsing achteraf zou plaatsvinden, als er al veel procedures zijn geweest, en als een rechter alsnog hetgeen in dit huis wordt besproken, naast zich neer zou leggen.' Dit soort argumenten overtuigt mij allerminst. Het gevaar bestaat al jaren bij toetsing van wetgeving afkomstig van regering en Staten-Generaal aan internationale mensenrechtenverdragen en bij toetsing van lagere wetgeving aan de grondrechten en rechtsbeginselen. Ook blijkt uit de jurisprudentie dat het argument van de rechtszekerheid getuigt van een minder terecht wantrouwen, omdat de rechter bij diverse gelegenheden getoond heeft zich bewust te zijn van de vergaande gevolgen van zijn uitspraken.¹² Mateman (CDA) ziet een gradueel verschil tussen toetsing van wetgeving in formele zin aan internationale verdragen en aan de grondwettelijk vastgelegde grondrechten. Ik zie dit in het geheel niet. Deze opmerking wordt door mij beschouwd als betrekkelijke onzin. Mateman heeft het in zijn bijdragen overigens niet gehad over de toetsing aan ongeschreven rechtbeginselen.

Met de woorden 'rechterlijke toetsing zal voor de wetgever een extra aansporing zijn, de kwaliteit van wetgeving te bewaken' bracht Wolffensperger (D66)¹³ een bekend argument vóór rechterlijke toetsing van wetgeving naar voren. Jurgens (PvdA) was

het daar uitdrukkelijk niet me eens: 'Niemand kan mij wijsmaken, dat het hierbij gaat om kwaliteit van de wetgeving. Toetsing aan de grondwet verbetert geen wet'.¹⁴

Interessant is, dat in de literatuur twee tegengestelde argumenten te vinden zijn met betrekking tot de invloed van rechterlijke toetsing van wetgeving op de kwaliteit van wetgeving. Praktijk heeft erop gewezen, dat de invoering van constitutionele toetsing zal leiden tot een verdere verslechtering van de wetgeving. De wetgever zou dan als volgt kunnen redeneren: 'laten wij ons nu maar vooral tot de beleidsaspecten beperken, als er iets mankeert aan de grondwettigheid van de voorgestelde regeling kan dat altijd nog door de rechter worden gecorrigeerd'.¹⁵ Engels gaat er echter vanuit, dat van constitutionele toetsing 'een preventief werkend signaal uitgaat naar de wetgever, dat heilzaam kan werken met het oog op de kwaliteit van de wetgeving'.¹⁶

Ik kan mij voorstellen, dat dit *kwaliteitsargument* verwarring sticht bij de lezer. De verwarring heerst echter vooral bij de debaterende politici. Praktijk heeft het over de invloed van toetsing aan de Grondwet en de invloed van die toetsing op de *grondwettigheid* van wetgeving. Engels zal waarschijnlijk gedacht hebben aan een ruimere variant, namelijk toetsing van wetgeving aan *algemene rechtbeginselen en de Grondwet*. Jurgens heeft gelijk als hij stelt, dat rechterlijke toetsing aan de (grondrechten in de) Grondwet de kwaliteit van wetgeving *op zichzelf* niet verbetert. Echter, wanneer slechts het nu bestaande toetsingsverbod wordt opgeheven, kan toetsing van de wet aan alge-

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

mene rechtsbeginselen een rol gaan spelen. Deze toetsing zal meer invloed kunnen hebben op de kwaliteit van wetgeving. Ik vermoed dat Wolffensperger hierop doelde.

Tot slot het argument dat de toetsing van wetgeving door de rechter de rechtelijke macht zou politiseren. Het is door Wiebenga (VVD) in het debat naar voren gebracht.¹⁷ Het is onduidelijk wat daarmee bedoeld wordt. Er zijn twee mogelijkheden:

a. De rechterlijke macht politiseert (verder), omdat de rechterlijke macht nog meer knopen moet doorhakken, die de wetgever behoort door te hakken.

b. De rechterlijke macht politiseert, doordat de benoemingsprocedure gepolitiseerd wordt.

Ten aanzien van de eerste mogelijkheid wil ik aanvoeren, dat dit geen exclusief argument tegen rechterlijke toetsing van wetgeving oplevert. Immers, nu reeds is sprake van een 'activistische' rol van de rechter onder meer als gevolg van de zogenaamde terugtred van de wetgever. Het ligt meer voor de hand, dat in de richting van de wetgevingsprocedure en de daarin gelegen waarborgen wordt gedacht dan in de richting van de rechter en diens rol bij de toepassing van wetgeving. Daarnaast wil ik opmerken, dat het argument – zo het al valabel genoeg is – ernstig gerelativeerd wordt door het besef dat het gewicht van het invoeren van constitutionele toetsing relatief gering is. Brenninkmeijer wees daar terecht op.¹⁸ Of dit ook geldt ten aanzien van toetsing van wetgeving aan ongeschreven rechtsbeginselen is nog de vraag.

Ten aanzien van de tweede mogelijkheid wijs ik erop, dat de

wijze van inrichting van rechterlijke toetsing van wetgeving aan dit bezwaar tegemoet kan komen.

Mijn voorlopige conclusie ten aanzien van het debat in de Tweede Kamer over het toetsingsverbod is, dat er kennelijk verwarring heerst over de vraag welke vorm van rechterlijke toetsing van wetgeving ten grondslag ligt aan het betoog van elke woordvoerder. Ik wees reeds op het verschil tussen toetsing aan de grondrechten in de Grondwet en toetsing aan algemene rechtsbeginselen. Daarnaast werd ten onrechte automatisch gedacht aan een constitutioneel hof bij de discussie over rechterlijke toetsing van wetgeving. Ik ben niet van mening veranderd door de discussie in de Tweede Kamer. Nog steeds meen ik, dat het toetsingsverbod in de Grondwet een inconsequent element is in het systeem van rechtsbescherming van de burger tegen de overheid. Immers, 'het is steeds moeilijker te verdedigen dat de rechter een wet moet toetsen aan grondrechten in internationale verdragen, maar niet mag toetsen aan vaak dezelfde rechten in onze eigen grondwet'.¹⁹ Ten aanzien van de rechterlijke toetsing van wetgeving aan ongeschreven algemene rechtsbeginselen geldt dit argument ook. Daarnaast speelt een rol, dat wij in Nederland geleidelijk aan op dit punt een steeds unieker positie innemen, als we naar het buitenland kijken. Redenen om desondanks het toetsingsverbod te handhaven, ontbreken of wegen gezien het gewicht van de toetsingsmogelijkheid mijns inziens niet zwaar genoeg.

Ofschoon nog een groot aantal argumenten een rol speelt bij mijn standpunt, laat ik bespreking hiervan achterwege. Het mijns inziens belangrijkste argument wordt verwoord door Brenninkmeijer: 'Invoering van het toetsingsrecht zal (...) leiden tot het zuiverhouden van de verhouding tussen regering en parlement enerzijds en de rechter anderzijds'.²⁰ Brenninkmeijer gaf hiermee aan, dat de feitelijke ontwikkeling sedert het ontstaan van onze democratische rechtsstaat zich heeft ontwikkeld van een (variant van de) *trias politica* naar een soort *dias politica*, waarbij de uitvoerende en wetgevende macht zijn samengevloeid. Uit de gedachte van *balance of powers* vloeit dan voort dat de rechterlijke macht als het ware de controlerende Grondwet-toetsende taak moet overnemen van de Staten-Generaal als medewetgever, om een tegenwicht te geven aan de toenemende invloed van de uitvoerende macht op het wetgevingsproces. Immers, op dit moment is uitsluitend de nationale wetgevende macht bevoegd aan de Grondwet te toetsen.

Mijn oproep aan onze geachte afgevaardigden in Tweede en Eerste Kamer is derhalve: beziet Uw rol als wetgever, beziet Uw aandeel in de kwaliteit van juridisch Nederland, heb oog voor de ontwikkelingen in het systeem van de rechtsbescherming, kijk eens over de grenzen en kies voor rechterlijke toetsing van wetgeving op goede argumenten. Het is geen kwestie van het verliezen van democratische controle, het betekent ook geen wezenlijke aantasting van de democratie.

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

Noten

1. Rapport Bijzondere Commissie Vraagpunten, TK 1990-1991, 21427 nr 3.
2. Het debat vond plaats op 19 en 20 maart 1991, HTK 1990-1991, pp. 3520 t/m 3576 en pp. 3579 t/m 3634. Zie ook het debat op 24 januari, HTK 1989-1990, pp. 1550 t/m 1561
3. TK 1990-1991, 21427, nr 3, p. 39.
4. A.F.M. Brenninckmeijer, 'Politiek en rechtspraak', S & D, jrg. 48, nr 5, 1991, p. 203.
5. Ik doel hier op een amendement van de PvdA- afdelingen Wijchen en Rotterdam-West. In dit amendement werd voorgesteld om in het verkiezingsprogramma voor 1989 een passage op te nemen, waarin de wenselijkheid werd uitgedrukt een staatscommissie in te stellen, die de wenselijkheid van het invoeren van constitutionele toetsing zou onderzoeken. Hoewel niemand tegen een onderzoek kan zijn, en andere partijen – zoals het CDA – een vergelijkbaar voornemen

reeds hadden geformuleerd, meende de woordvoerder namens het partijbestuur dat nadere studie gewenst was en het amendement werd niet aangenomen.

6. Ik heb uitgebreide literatuurverwijzingen achterwege gelaten in verband met de gigantische hoeveelheid literatuur die over dit onderwerp is verschenen.

7. Dit omdat in de Grondwet ook diverse bepalingen zijn opgenomen die de inrichting van onze staat regelen. Het is mijns inzien bij voorbeeld geen prettig vooruitzicht als de rechterlijke macht zichzelf wetgevende bevoegdheid zou toebedelen of zou oordelen, dat een bepaalde wet buiten toepassing moet worden gelaten omdat een minister verzuimd heeft volledig aan zijn informatieplicht tegenover de volksvertegenwoordiging te voldoen.

8. HTK 1990-1991, p. 3556 l.k.

9. HTK 1990-1991, p. 3526 l.k.

10. P.B. Cliteur, An appeal from the people drunk to the people sober: over traditie, democratie en toetsing,

Nederlands Tijdschrift voor bestuursrecht, 1991, afl. 1, p. 12. Cliteur baseert dit argument op Amerikaanse literatuur. Zie ook Brenninckmeijer, a.w. pp. 202/203.

11. HTK 1990-1991, respectievelijk p. 3556 l.k. en p. 3574 l.k., zie ook p. 3556 r.k.

12. Ik noemde bij wijze van voorbeeld het bekende Boon / Van Loon-arrest, HR 27-11-1981, NJ 1982, 503 en in het kader van toetsing van wetgeving aan internationale verdragen HR 8-4-1988, RvdW 1988, 154.

13. HTK 1990-1991, p. 3546 m.k.

14. HTK 1990-1991, p. 3574 r.k.

15. L. Prakke, *Toetsing in het publiekrecht*, Assen, 1972, pp. 142/143.

16. J.W.M. Engels, 'Toetsing van de wet: rechter naast wetgever', *Namens*, jrg. 4, afl. 5, 1989, p. 10.

17. HTK 1990-1991, p. 3526 l.k.

18. A. Brenninckmeijer, a.w., p. 202.

19. HTK 1990-1991, p. 3546, m.k.

20. A. Brenninckmeijer, a.w., p. 202.



Een verhoging van de arbeidsparticipatie is om economische en sociale redenen gewenst en mogelijk. Dat is de stelling waarop de PvdA haar sociaal-economische opvattingen voor de jaren negentig wil baseren. De lage participatiegraad is één van de meest in het oog springende zwakten van de Nederlandse economie. De nota 'Economie met open grenzen' wees daar reeds op. Ook in het Nationale Economiedebat werd de lage participatiegraad aangeduid als de grootste zwakte van de Nederlandse economie.

Arbeid blijft één van de belangrijkste vormen van maatschappelijke participatie. Het niet participeren op de arbeidsmarkt is bovendien te zien als een maatschappelijke verspilling. Er bestaat nog steeds een bijna onvervulbare behoefte aan tal van voorzieningen, zowel op het persoonlijke als het meer maatschappelijke vlak. Het niet kunnen voldoen aan die behoeften moet als een kwalitatieve verarming van de maatschappij gekenschetst worden. Geen samenleving kan het zich bovendien nog veroorloven lange tijd uit de pas te lopen met de concurrerende landen. Dat is zeker het geval zolang via het bestaande sociale zekerheidsstelsel de maatschappelijke kosten van de non-participatie in belangrijke mate worden betaald uit een opslag op de directe loonkosten. Landen concurreren niet met hun participatiegraad, wel met de effecten ervan, waaronder de hoogte van de belastingen en sociale premies. In die zin zijn de grote inactiviteit en de hoge collectieve lastendruk keerzijden van dezelfde medaille.

Ook door de discussie over het verzelfstandigen van uitkeringsrechten neemt de druk op het vergroten van de arbeidsparticipatie toe. Het is dus vanuit een

Arbeids- participatie en werkge- legenheid in Nederland



WIM VAN GELDER

FRANS LEIJNSE

*Leden van de Tweede Kamer
voor de PvdA*

aantal invalshoeken, zoals ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aangeeft, belangrijk om tot een verhoging van de arbeidsparticipatie te komen. Essentieel daarvoor is het wegemen van belemmeringen voor arbeidsparticipatie. Het WRR-rapport *Een werkend perspectief* gaat daar uitgebreid op in. In dat rapport ontbreekt echter een belangrijke dimensie. Dit betreft de vraag of er de komende jaren voldoende arbeidsplaatsen kunnen ontstaan en onder welke condities. Hier beperkt de WRR zich te zeer tot een accent op de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. Werkgelegenheidsgroei vergt het plaatsen van veel meer accenten. Het beleid gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie kan daarom niet los worden gezien van het te voeren economische beleid in bredere zin.

Arbeidsparticipatie in Nederland

De beschikbaarheid van de potentiële beroepsbevolking voor werk blijft in Nederland achter bij vergelijkbare geïndustrialiseerde landen. Een beperkte vergelijking van de participatiegraad (werkgelegenheid en werkloosheid in personen als deel van de potentiële beroepsbevolking) en de werkgelegenheidsgraad (alleen werkgelegenheid als deel van de potentiële beroepsbevolking) laat dit zien: zie tabel 1.

Deze vergelijking laat zien dat Nederland zowel bij mannen als bij vrouwen een relatief lage participatiegraad heeft. Bij mannen is het verschil met landen als Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië betrekkelijk gering en vooral terug te voeren op een beleid van uitredestimulering. Bij vrouwen zijn de verschillen aanmerkelijk groter en worden zij vooral veroorzaakt door belemmerende factoren, zoals

het gebrek aan kinderopvang, al speelt ook vrijwillige inactiviteit daarbij een rol.

Tabel 1. Participatiegraad, werkgelegenheidsgraad en werkloosheidspercentage, 14-64 jarigen

	PG	WG	WL P
<i>Mannen en Vrouwen</i>			
Nederland	63,4	57,3	9,5
EUR-12	64,6	58,1	10,1
West-Duitsland	66,8	62,6	6,4
Groot-Brittannië	73,7	67,0	9,1
Frankrijk	65,9	59,1	10,3
Italië	58,5	52,0	11,1
<i>Mannen</i>			
Nederland	77,5	71,7	7,4
EUR-12	78,5	72,0	8,3
West-Duitsland	80,4	76,2	5,3
Groot-Brittannië	84,8	76,8	9,3
Frankrijk	75,6	69,4	8,2
Italië	76,2	70,5	7,5
<i>Vrouwen</i>			
Nederland	49,0	42,7	12,8
EUR-12	51,0	44,4	12,9
West-Duitsland	53,2	48,9	8,0
Groot-Brittannië	62,6	57,2	8,7
Frankrijk	56,5	49,2	12,9
Italië	41,5	34,3	17,5

PG participatiegraad
WG werkgelegenheidsgraad
WL P werkloosheidspercentage

Bron: Eurostad, *Enquête naar de arbeidskracht 1988*

Bron: Rapportage Arbeidsmarkt 1990

Deze cijfers geven overigens in personen gemeten voor Nederland een geflatteerd beeld. Hierbij wordt namelijk iedere werknemer, ongeacht de omvang van zijn of haar baan volledig meegeteld als 'werkzaam'. Worden de participatiecijfers vergeleken op basis van volledige arbeidsjaren, dan treedt bij de mannen niet veel verschuiving op. Bij de vrouwen echter blijkt het aandeel van kleine deeltijdbanen in Nederland aanmerkelijk groter te zijn dan in vergelijkbare landen. De participatiegraad van vrouwen en het aandeel van deeltijdbanen vertonen het volgende beeld:

Tabel 2. Internationale vergelijking van de participatiegraad van vrouwen 1988

	P 1988	AD 1987
<i>in procenten</i>		
België	51	27
Nederland	52	56
Duitsland	54	29
Frankrijk	56	23
Groot-Brittannië	64	45
Denemarken	78	43
Zweden	80	43
OECD-gemiddelde	59	

P participatiegraad, AD aandeel deeltijd

Bron: *Employment Outlook 1990*, OECD

Bron: Kabinetsstandpunt inzake de positie van vrouwen in de arbeid, TK, 1990-1991, 21 800 XV, nr 53

Worden de kleine deeltijdbanen (minder dan tien uur per week) uit de vergelijking gehaald dan daalt de werkgelegenheidsgraad van vrouwen in Nederland ver onder het EG-gemiddelde, dat op zijn beurt weer onder het gemiddelde van landen als Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië ligt.

Tabel 3. Werkgelegenheidsgraad in Nederland en de Europese Gemeenschap 1989:

	W 14+	ED10 uur	EO 14-24
<i>Totaal</i>			
NL	50,5	44,8	46,6
EG	49,3	47,9	48,4
<i>mannen</i>			
NL	64,6	60,6	60,2
EG	62,9	62,3	61,8
<i>vrouwen</i>			
NL	36,8	29,5	33,5
EG	36,7	34,7	35,9

W 14+ werkgelegenheidsgraad 14+
ED10 uur exclusief deeltijd/10 uur
EO 14-24 jaar exclusief onderwijsvolgenden 14-24 jaar

Bron: Eurostad, *Enquête naar de arbeidskracht 1988*

Hieruit wordt duidelijk dat in ons land een belangrijk productief potentieel onbenut blijft. Er mag worden aangenomen dat in het niet-participerende deel van de beroepsbevolking, met name bij de niet-deelnemende vrouwen, opleiding, kennis en vaar-

digheden aanwezig zijn die een belangrijke bijdrage tot verdere groei van produktie en welvaart zouden kunnen leveren.

Ontwikkelingen en nadere analyse

Deze karakteristiek van de huidige situatie neemt niet weg dat de participatiegraad in Nederland sinds het midden van de jaren zeventig sterk in beweging is. Tussen 1971 en 1989 is de participatiegraad van vrouwen met zeventien procent, dus met ongeveer één procentpunt per jaar, toegenomen. Deze stijging heeft zich vooral gemanifesteerd in de jongere leeftijdsgroepen en is daar het gevolg van het feit dat vrouwen nu vaker blijven werken in situaties waarin zij vroeger uittraden. Hierdoor concentreert de lage participatie van vrouwen zich vooral in de oudere leeftijdsgroepen. Daarnaast manifesteert zich ook een belangrijk lagere participatiegraad van vrouwen in de leeftijdsgroep van 25 tot 44 jaar, dat wil zeggen in de groep met jonge en schoolgaande kinderen.

Tabel 4. Participatiegraad naar sekse en leeftijds-klasse, 1989

in procenten	M	V	G	O	GS	T
15-24	62	59	62	59		61
25-34	96	64	53	89	58	80
35-44	96	59	55	85	66	78
45-54	89	45	43	71	50	68
55-64	50	18	17	27	18	34
T	81	52	45	67	45	67

M mannen, V vrouwen, G gehuwd, O ongehuwd, GS gescheiden/weduwestaat, T totaal

Bron: EBB, 1989.

Bron: Kabinetsstandpunt inzake de positie van vrouwen in de arbeid, TK, 1990-91, 21 800 XV, nr 53

Deze cijfers leiden tot twee conclusies:

1. De groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen is deels een generatiekwestie. Naarmate de tijd vordert bereiken de minder participerende generaties hun pensioen en worden hun plaatsen ingenomen door de relatief meer participerende generaties. Dit weerspiegelt zich in de genoemde gestage groei van de participatie van vrouwen met één procentpunt per jaar en de geleidelijke opschuiving van de 'leeftijdsknik' in de participatiegraad van vrouwen, die nu rond het vijfenveertigste jaar ligt. Daarom mag verwacht worden dat de stijging zich ook na 1989 in hetzelfde tempo zal voortzetten,

mits de groei van de werkgelegenheid op peil blijft.

2. Anderzijds is het zogenoemde 'kinderdal' opvallend: het feit dat vrouwen hun deelname aan betaalde arbeid beperken wanneer zij kinderen krijgen, terwijl de mannen in dezelfde periode hun deelname maximaliseren. Daardoor ontstaat er in de leeftijdscategorie van 25 tot 44 jaar een zeer groot verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen. Hier weerspiegelt zich het gebrek aan voldoende mogelijkheden voor combinatie van ouderschap en betaalde arbeid, alsmede de extreem scheve verdeling van onbetaalde verzorgende taken over mannen en vrouwen. Op beide punten is een actief overheidsbeleid noodzakelijk om de groei van de participatie te ondersteunen.

In het licht van het bovenstaande gaat het WRR-rapport *Een werkend perspectief* uit van een te statisch beeld van de arbeidsmarktparticipatie. Het rapport suggereert te veel dat Nederland zich in een statische situatie van lage arbeidsparticipatie bevindt die via ingrijpende maatregelen binnen korte tijd moet worden omgezet in een situatie van hoge participatie. De werkelijkheid lijkt dat te bevestigen, immers tegenover een stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen staat een daling van die van mannen. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat Nederland al gedurende een periode van ongeveer twintig jaar geleidelijk bezig is zijn achterstand in de arbeidsparticipatie van vrouwen in te lopen. In dit tempo doorgaand zal ons land waarschijnlijk rond het jaar 2000 hetzelfde participatieniveau bereiken als de geïndustrialiseerde landen om ons heen. Op een bepaald punt in dit geleidelijke proces zullen de instituties van arbeid en sociale zekerheid moeten worden aangepast aan de toekomstige situatie. Dat betekent een definitieve breuk met het verleden van eenzijdige arbeidsparticipatie van mannen en dominantie van het kostwinnersbeginsel in de sociale zekerheid. Dat moment is nu gekomen, en de PvdA-fractie heeft in de notitie 'Verzelfstandiging' geschetst op welke wijze zij deze aanpassing wenst vorm te geven.

In de geleidelijkheid van het proces is echter geen reden gelegen voor een passieve opstelling. Zeker niet nu er voor de komende jaren een afvlakking van de groei van het aantal arbeidsplaatsen verwacht wordt. Bovendien is het van het grootste belang de afname van de arbeidsparticipatie van mannen te keren.

Werkgelegenheids groei

Er is alle reden het verhogen van de arbeidsparticipatie als één van de centrale uitgangspunten van het

beleid te zien. De relatief lage arbeidsparticipatie veroorzaakt immers economische en sociale problemen die de verzorgingsstaat dreigen uit te hollen. Het economisch draagvlak voor de groep uitkeringsgerechtigde niet-actieven, die vooral door vergrijzing groeit, moet breder worden.

Hierin is de groei van de vraag naar arbeid een belangrijke factor. In de afgelopen jaren is de werkgelegenheid zowel in personen als in arbeidsjaren aanzienlijk geweest. Zowel de gematigde loonkostenontwikkeling als de arbeidstijdverkorting hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. De groei van de werkgelegenheid heeft weliswaar geleid tot een behoorlijke daling van de werkloosheid, maar deze heeft nog niet haar weerslag gevonden in een verlagening van de collectieve lasten.

Het grootste deel van de gecreëerde arbeidsplaatsen is ingenomen door nieuwkomers op de arbeidsmarkt: relatief grote generaties schoolverlaters en herintredende vrouwen.

Het te voeren beleid dient primair gericht te zijn op vergroting van de bestaande werkgelegenheid, en daarnaast op een betere verdeling van die werkgelegenheid. Wat zijn nu de vooruitzichten op een verdere toename van het aantal arbeidsplaatsen? Bij het beantwoorden van die vraag dient niet in de eerste plaats gekeken te worden naar de ontwikkeling van de conjunctuur, maar naar de ontwikkeling van de structuur van de economie.

Twee zaken verdienen het dan aan een nadere beschouwing onderworpen te worden. Dat is in de eerste plaats de eis dat binnen één generatie sprake moet zijn van een *duurzame* ontwikkeling van de economie. Een ongerichte bevordering van de productie is niet langer acceptabel. Daarvoor zijn de milieuproblemen waarmee we geconfronteerd worden inmiddels te ernstig. Het in belang toenemend milieubeleid kan er op zijn beurt toe leiden dat de economische groei ingeperkt wordt. Dat zal zeker het geval kunnen zijn voor de korte termijn. Voor de wat langere termijn behoeft dat niet gepaard te gaan met een afname van de werkgelegenheid. Door maatregelen te nemen gericht op een wijziging van de produktiestructuur in meer milieuvriendelijke zin, kunnen de negatieve effecten van milieumaatregelen voor de werkgelegenheid verzacht worden. Een goede stimulans kan zijn het minder belasten van de arbeid en de benodigde overheidsfinanciën meer binnen te halen via, bij voorbeeld milieueffingen op productie of consumptie. In dat verband is vooral ook het ontwikkelen van milieutechnologie van belang. Omdat het de overheid is die bepaalt onder welke voorwaarden nog geproduceerd mag worden, zal aan de ontwikkeling van deze vorm van

technologie een hogere prioriteit moeten worden gegeven.

In de tweede plaats moet de aandacht meer specifiek uitgaan naar dat deel van het bedrijfsleven dat onderworpen is aan de toenemende internationale concurrentie, welke steeds meer wordt gevoerd op basis van kennis en technologie. De technologische ontwikkeling is voor deze bedrijven de motor bij uitstek voor de produktiegroei. De daaraan verbonden kosten kan men vaak niet langer zelf opbrengen zodat samenwerking geboden is, nationaal en vooral internationaal. Ook al is in deze bedrijven in directe zin geen grote groei van de werkgelegenheid meer te verwachten, het zou een misser van de eerste orde zijn dit deel van het bedrijfsleven bij het werkgelegenheidsbeleid om deze reden te verwaarlozen. De groei van de internationaal concurrerende sector blijft immers de belangrijkste bron van groei in de economie als geheel: eensdeels door de uitstralingseffecten op toeleveringsbedrijven die veelal veel arbeidsintensiever zijn, andersdeels door de welvaartsgroei die zij mogelijk maakt en die zich uit in een toename van de binnenlandse vraag, met grote werkgelegenheidseffecten. Een goed werkgelegenheidsbeleid zal dus grote aandacht moeten geven aan de sectoren die fungeren als trekker van de economische groei, zonder dat zij zelf in directe zin veel tot de werkgelegenheidsgroei bij te dragen.

Een punt van zorg voor de komende jaren is of het Nederlandse bedrijfsleven in staat is de concurrentie aan te gaan om groei en inkomen in ons land te genereren. Al staan de bedrijven er beter voor dan tien jaar geleden, er is geen reden tot zelfgenoegzaamheid. Dat is ook door de fractie van de PvdA naar voren gebracht in de discussie over de nota 'Economie met open grenzen'. Het is bij uitstek de opdracht van de bedrijven zelf de uitdagingen van de jaren negentig aan te gaan. Niettemin zal de overheid op een aantal terreinen vooral in de voorwaardenschepende zin actief dienen te zijn. Voor op de toekomst gerichte bedrijven en bedrijfstakken is de staat van de publieke infrastructuur van doorslaggevend belang. Landen beconcurreren elkaar steeds meer via de ontwikkeling van het (beroeps)onderwijs, de fysieke infrastructuur en de bevordering van nieuwe technologie. Op een beperkt aantal terreinen zal het noodzakelijk zijn financiële steun te verlenen om ontwikkelingen te stimuleren, bij voorbeeld in de informatietechnologie, de biotechnologie en de productie van nieuwe materialen. In het verlengde hiervan zal de overheid zich moeten toeleggen op het stimuleren van samenwerking tussen bedrijven, vooral ook over de grenzen heen. Even

belangrijk is het ervoor te zorgen dat de infrastructuur van de kennis optimaal op de voor ons land van belang zijnde terreinen is afgestemd. Een betere koppeling van het wetenschaps- en het technologiebeleid is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Ook zal de overheid zich meer moeten bemoeien met de opleiding van onderzoekers. Het voorstel te komen tot onderzoeksscholen is daarvoor een noodzakelijke, maar geen voldoende stap. Er dreigt een groot gebrek aan onderzoekers in voor ons land belangrijke sectoren. Wanneer we er niet in slagen vanuit de tweede fase van het voortgezet onderwijs meer jongeren te laten doorstromen naar technische opleidingen in het hoger onderwijs zullen grote problemen ontstaan.

De overheid zal er zeker aan moeten werken het draagvlak voor technologische vernieuwing te verbeteren. In ons land is de geneigdheid in te spelen op vernieuwing niet sterk ontwikkeld. Mede daardoor kiezen te weinig jongeren, en vrouwen in het bijzonder, voor technische beroepen. Een nationaal wetenschapscentrum zal daarin verbetering moeten kunnen brengen.

In de komende jaren wordt onze internationale positie bovendien bedreigd door tekorten aan middelbaar- en hogergekwalificeerd personeel. De krptes op verschillende arbeidsmarkten leiden tot een lagere productiegroei dan mogelijk is. Hierdoor wordt zowel de groei van het meer internationaal opererende bedrijfsleven als het toeleverende midden- en kleinbedrijf, en de algemene welvaartstoename, geremd.

Het zal het bedrijfsleven zelf moeten zijn dat de uitdaging van technologisering en internationalisering oppakt, de overheid zal in vooral voorwaarden-scheppende zin een ondersteunend beleid moeten voeren. De verdere uitbouw van onze concurrentiepositie veronderstelt dan vooral activiteiten van de overheid op beleidsterreinen als het wetenschaps- en technologiebeleid en het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid.

Omdat de internationaal gunstige ligging van ons land niet langer vanzelfsprekend is, wordt vooral ook een discussie over het infrastructuurbeleid relevant. In de loop van de laatste jaren zijn in Europa nieuwe groeipolen opgekomen, andere hebben aan belang ingeboet. Mede hierdoor is van belang hoe vervoersstromen zich de komende jaren gaan ontwikkelen. Wezenlijk hiervoor is het te verwachten effect van de mogelijke groei van Oost-Europa (de positie van Hamburg versus die van Rotterdam), anderzijds van bij voorbeeld de ontwikkeling van de Kanaaltunnel. Als ons land zich als distributieland wil blijven manifesteren, zal het fors moeten inves-

teren in de infrastructuur. Met het aanleggen van de Betuwelijn zullen we haast moeten maken; de uitbreiding van Schiphol dient ook in dit kader geplaatst te worden. Voor de financiering van dit soort strategische infrastructuurprojecten zal in toemende mate een beroep gedaan moeten kunnen worden op institutionele beleggers.

Dit alles levert vooral trekkracht voor de economische groei op en weinig extra werkgelegenheid in directe zin. In het midden- en kleinbedrijf kunnen echter wel degelijk arbeidsplaatsen tot stand komen, vooral in de commerciële dienstverlening. Deels spelen hier dezelfde vraagstukken als in het bedrijfsleven dat aan de sterke internationale concurrentie is onderworpen. Ook hier zien we dat door knelpunten op de arbeidsmarkt onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om nieuwe arbeidsplaatsen te creëren. Voor wat betreft het technologisch vernieuwingsproces gaat het hier vooral om het in huis halen van de benodigde kennis om vernieuwingen door te voeren. Kennisverspreiding via bij voorbeeld de Innovatiecentra is daarvoor essentieel.

Van belang is ook na te gaan hoe het aantal mensen dat een eigen bedrijf wil starten kan worden vergroot. Ons land kenmerkt zich onder andere door het ten opzichte van vergelijkbare landen achterblijven van het aantal beginnende ondernemingen. In het onderwijs zou meer aandacht aan dit thema gegeven moeten worden, zeker in het hoger onderwijs. Voorts speelt hier de overdreven regelgeving zeker ook een rol. Veel markten zijn afgeschermd voor nieuwkomers. In het te voeren beleid dient daarom aandacht te bestaan voor minder en effectievere regelgeving, zoals ten aanzien van de mededinging (kartels), de vestigingwet die het toetreders vaak erg moeilijk maakt en bij voorbeeld ook de winkelsluitingswet. In het woud van regels dient fors gewied te worden.

Loonkosten

Eén van de centrale punten in de analyse van de werkgelegenheidsontwikkeling is de rol van de loonkosten. Reeds vanaf de helft van de jaren zeventig vindt er een discussie plaats over de relatie tussen de hoogte van de loonkosten en de werkgelegenheid. Dat die relatie er ligt is inmiddels voor iedereen wel duidelijk. Zij vormt echter een onvoldoende verklaring voor de lage arbeidsparticipatie. In het algemeen lijkt het verband niet eenduidig: ook in omgekeerde zin kan de lage arbeidsparticipatie wel eens meer oorzaak dan gevolg van het hoge loonkostenniveau (de hoge arbeidsproductiviteit) in ons land zijn.

Vergroting van het aantal mensen dat wil participeren op de arbeidsmarkt leidt over een langere periode tot een overaanbod. Dit heeft een matigend effect op de brutolonen. In feite is dit overaanbod de belangrijkste oorzaak van de langdurige loonmatiging die Nederland in de jaren tachtig heeft gekend en die sterk heeft bijgedragen aan de verbetering van onze internationale concurrentiepositie. Zolang dit overaanbod van arbeid blijft bestaan zullen ook in de jaren negentig de brutolonen een matigende invloed ondervinden. De groei van de participatie is daarbij, zoals reeds werd opgemerkt, vooral nodig om de druk van de overdrachtsuitgaven op de lonen te verminderen. Dan kan de gematigde bruto-loonontwikkeling ook sterker dan in de jaren tachtig doorwerken naar een gematigde loonkostenontwikkeling door een verkleining van de wig en de opslag van werkgeverspremies.

Meer in het algemeen blijft een gematigde ontwikkeling van alle brutolonen wenselijk voor de ontwikkeling van de economie. In het huidige klimaat is loonmatiging niet langer te bewerkstelligen met een uitsluitend moreel beroep op de vakbeweging. De vakbeweging kan niet gevraagd worden de lonen te matigen op grond van het algemeen belang en vervolgens aanvaarden dat de werkgevers lachend met de 'buit' gaan strijken, zeker niet in een situatie van goede rendementen en toenemende kraptes op de arbeidsmarkt. Een deel van de 'beschikbare loonsom' zal daarom besteed dienen te worden aan 'goede doelen'.

Hier kan een directe relatie gelegd worden met een van de grootste uitdagingen voor de jaren negentig. Dat betreft het voortdurend scholen van werknemers. Het 'wederkerend leren' zal met het oog op de veranderingen binnen de bedrijven een van de centrale thema's in het te voeren arbeidsvoorwaardenoverleg moeten worden. Als de voorstellen serieus worden genomen, vergt het een enorme structurele investering van het bedrijfsleven: bedrijfstakgewijze scholingsprogramma's op grote schaal, verlofregelingen voor het volgen van opleidingen, reservering van gelden uit de loonruimte in het CAO-overleg. De overheid zal bereid moeten zijn dit proces te ondersteunen.

Overigens dient bij een oordeel over een gematigde loonkostenstijging niet uitsluitend gekeken te worden naar de effectieve stijging van de lonen. Het gaat daarbij om de totale loonkostenstijging. In dit opzicht is van een trendbreuk sprake nu na een aantal jaren van effectieve matiging de loonkosten weer oplopen. Daarbij is nog niet in alle gevallen verdisconteerd welke gevolgen de ontwikkeling van de VUT nog voor de loonkostenontwikkeling heeft.

De vraag rijst bovendien of een streven naar algehele loonkostenmatiging zich wel verhoudt met een flexibele arbeidsmarkt. In bedrijfstakken waar sprake is van schaarste is het moeilijk tot matiging te komen. Op de wat langere termijn zal dat wel lukken als het arbeidsvoorzieningsbeleid nadrukkelijker gestalte krijgt, op de korte termijn kunnen hier wel degelijk problemen ontstaan. Ook om die reden is het van het grootste belang de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren, om schaarsten weg te werken. Het bedrijfsleven zal zich in directere zin betrokken moeten weten bij ontwikkelingen in het onderwijs. De discussie die daarover plaatsvindt in het kader van het rapport van de commissie-Rauwenhoff en de voorliggende wetgeving, zoals de Kaderwet volwasseneneducatie en de Wet cursorisch beroepsonderwijs zal met kracht vervolgd moeten worden.

Werkgelegenheid voor lager opgeleiden

Binnen dit geheel is de werkgelegenheid voor lager opgeleiden zoals de WRR laat zien een specifiek probleem. Vooral door immigratie zal naar verwachting de komende jaren een overaanbod van arbeid in deze groep blijven bestaan. Het hoge loonkostenniveau blijkt zeker geen voldoende verklaring voor dit overaanbod. Binnen de bedrijven is het beleid in tijden van grote werkloosheid erop gericht geweest hoger opgeleiden binnen te halen voor functies die voorheen door lager opgeleiden bezet werden. De druk om de loonkostenstijging te ondervangen door veranderingen in het arbeidsproces, i.c. door de stijging van de arbeidsproductiviteit, heeft er op zijn beurt weer toe geleid dat werknemers onder steeds grotere druk moesten produceren. Met ingrijpende gevolgen voor het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid.

Tegelijkertijd klaagden de bedrijven over de opleiding waarmee werknemers binnenkwamen. Nu de laatste paar jaar weer sprake is van een toename van het aantal arbeidsplaatsen, zien we direct knelpunten op de arbeidsmarkt ontstaan. Er zijn werkzoekenden genoeg, alleen zijn het niet de mensen die in het bedrijfsleven gezocht worden. Of dat in alle gevallen terecht door de werkgevers wordt aangevoerd, is de vraag; dat dit zo gesteld wordt is een probleem op zich. Als de overheid een vergroting van de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie tot stand wil brengen, zijn daarom naast activiteiten gericht op het bedrijfsleven, de vraagzijde van de arbeidsmarkt, ook activiteiten noodzakelijk die zijn gericht op het vergroten en verbeteren van het aanbod op de arbeidsmarkt.

Dat loonkosten hierin een zekere rol spelen staat

buiten kijf. Het Nederlandse kostenniveau voor laag gekwalificeerde arbeid ligt boven dat van het concurrerende buitenland. Dit is echter slechts ten dele van belang omdat de sectoren waar vraag is naar deze arbeid in het algemeen niet voor de export produceren maar voor de binnenlandse markt (detailhandel, horeca, particuliere diensten). Bovendien blijkt bij nadere analyse dat het verschil in loonkosten met het buitenland vooral is gelegen in de opslag op het brutoloon, en minder in het loonniveau op zich. Korpel e.a. laten zien dat het Nederlandse bruto-minimumloon, als percentage van het gemiddeld verdiende loon, in 1985 in Europa een middenpositie innam. (*Een internationale vergelijking van de minimumlonen, de inkomensverdeling en de minimumuitkeringen*, Ministerie van SoZaWe, november 1989, pp. 19-21). Als we daarbij rekening houden met het feit dat het minimumloon in Nederland pas vanaf 23 jaar geldt en in andere landen veelal vanaf 18 of 21 jaar, alsmede met de relatieve verlaging die in de periode 1985-1989 nog heeft plaatsgevonden, dan is duidelijk dat Nederland wat betreft de hoogte van het minimumloon als zodanig internationaal geen uitzonderlijke positie meer inneemt.

Dit gegeven doet echter niet af aan het belang van een zo beperkt mogelijke loonkostenontwikkeling voor laaggekwalificeerd werk in sectoren die vooral op de binnenlandse markt gericht zijn. Daar moet echter een afweging worden gemaakt tussen theoretisch (modelmatig) te scheppen werkgelegenheid enerzijds en de sociale gevolgen van een lagere netto-beloning en de gewenste structuur van de werkgelegenheid anderzijds. In die afweging is het wenselijk de nettolonen op minimumniveau niet verder aan te tasten, ook met het oog op de doorwerking naar de sociale zekerheid, en de ruimte voor kostenverlaging vooral te zoeken in de premies en belastingen die op de laaggekwalificeerde arbeid drukken.

Ten aanzien van de inkomenspolitieke aspecten van een verlaging van het minimumloon, zoals door de WRR voorgesteld, heeft de PvdA-fractie in de notitie 'Zelfstandige burgers in een werkzame samenleving' een zeer terughoudende opstelling bepleit. Gezien het verwachte overaanbod van laaggekwalificeerde werkzoekenden in de komende jaren blijft niettemin de vraag actueel of een verlaging van de loonkosten op en rond het minimum een geëigend middel kan zijn om hier de vraag te vergroten.

Vanuit de vraagkant op de arbeidsmarkt geredeneerd, moet er daarbij vooral ook een groter aanbod komen van werk in de laagste functieklassen. Het arbeidsaanbod voor deze banen bestaat niet zozeer

meer uit jongere schoolverlaters, als wel uit migranten. Hoe wezenlijk scholing ook is, zeker voor oudere werkzoekenden is het van het grootste belang het aanbod van arbeid te laten aansluiten op de mogelijkheden van werkzoekenden. Te snel wordt aan allerlei voorstellen om mensen zich weer actiever op de arbeidsmarkt te laten oriënteren een sanctiebeleid gekoppeld. Er mag alleen grotere druk op mensen worden uitgeoefend banen te aanvaarden als die er ook zijn.

Een centraal onderdeel van het te voeren beleid dient te zijn dat werklozen en arbeidsongeschikten beter op potentiële arbeidsplaatsen worden voorbereid. Hoe kunnen barrières voor opname in het arbeidsproces worden geslecht? Werkgevers wijzen er op dat niet zozeer de loonkosten, alswel de inzetbaarheid en motieven van werkzoekenden het knelpunt vormen. Hierdoor ontstaan onnodige tekorten op de arbeidsmarkt. In de toepassing van het arbeidsmarktinstrumentarium moet een verschuiving optreden naar regelingen die voorkomen dat werklozen wegzakken in lethargie en demotivatie, en die arbeidsritme en motivatie herstellen. Dit zijn vooral het Jeugdwerkgarantieplan en de arbeidspools. Indien scholings- en bemiddelingsinspanningen systematisch worden gekoppeld aan de toepassing van deze instrumenten kunnen zij een duidelijke rol vervullen als toeleiding tot de reguliere arbeidsmarkt. Binnen de arbeidsvoorziening dient daartoe een zo groot mogelijke flexibiliteit te worden toegestaan bij het gebruik van financiële middelen voor deze regelingen.

In 1992/1993 zullen de bestaande arbeidsmarktregelingen op het terrein van werkervaring en vervangende werkgelegenheid (Kaderregeling arbeidsinpassing en arbeidspools) in ieder geval hun begrote capaciteit (33.000 plaatsen) moeten bereiken. Indien deze regelingen functioneren als toeleiding naar de reguliere bemiddeling en als wervingskanaal voor gewone banen is het verstandig hun bereik uit te breiden. Zij vergroten dan het potentieel van direct plaatsbare werkzoekenden, waardoor de arbeidsbureaus vaker en sneller in gemelde vacatures kunnen voorzien. Dit is noodzakelijk om bestaande kraptes terug te dringen.

Zoals reeds is opgemerkt wordt de groei van onze economie vooral aangetrokken door sectoren en bedrijven die op de internationale markten concurreren. De toename van laag gekwalificeerde werkgelegenheid vindt niet via deze sectoren plaats, maar in de binnenlandse sector die door toelevering aan exportproducties of door binnenlandse consumptieve groei meegroeit. Tevens kan de vraag naar laag gekwalificeerde werknemers toenemen wanneer de

beter gekwalificeerden 'opstromen' (via bijscholing) naar hogere functies en de neerwaartse verdringing op de arbeidsmarkt wordt verminderd. Beide processen treden op wanneer de Nederlandse economie haar internationale positie versterkt en door exportgroei tot een betere prestatie komt. Op het terrein van de vakgerichte opleidingen is de prestatie van de Nederlandse bedrijven te gering. Terwijl kennis geleidelijk de belangrijkste productiefactor wordt, en ons land hier van oudsher een comparatief voordeel heeft (hoogopgeleide beroepsbevolking), is de inspanning om dit voordeel te behouden en uit te bouwen onvoldoende. De navolgende vergelijking van het ministerie van Economische Zaken laat zien dat Nederland structureel achterblijft bij concurrerende landen terzake van de scholingsinspanning van de beroepsbevolking:

Tabel 5. Internationale vergelijking scholing als percentage van de loonsom.

	J	%
	1988	1987
Frankrijk	1986	1,6
Groot-Britannië	1986	2,3
Bondsrepubliek Duitsland	1987	2,4
Verenigde Staten	1985	1,4
Nederland	1986	1,4
Finland	1986	2,8
Zweden	1987	5,0

J jaar, % van de loonsom

Bron: *Employment Outlook 1990*, OECB

Bron: Ministerie van EZ, *Investeren in leren*, mei 1991.

Het bevorderen van de opwaartse mobiliteit van werkenden zal op langere termijn positiever uitwerken voor de werkgelegenheid van lager gekwalificeerden dan het aanpassen van het loonkostenniveau op en rond het minimum. Wij pleiten dan ook voor een werkgelegenheidsstrategie die het accent legt op kwaliteitsverhoging door een betere relatie onderwijs-arbeidsmarkt en een systeem van regelmatige her-, om- en bijscholing. In het hoofdstuk over 'wederkerende arbeid' legt de WRR hier eveneens grote nadruk op.

Arbeidsduurverkortings

Een thema dat een aantal jaren uit de mode lijkt te zijn, is de arbeidsduurverkortings. Sinds 1986/1987 is het proces van versnelde verkortings van de ar-

beidsduur vrijwel tot stilstand gekomen. Ons land bevond zich wat effectieve jaarlijkse arbeidsduur betreft in 1987 reeds boven het niveau van West-Duitsland en juist onder dat van Frankrijk, bij een hoger ziekteverzuim en een aanmerkelijk hogere uurproductiviteit. Inmiddels is onze effectieve arbeidsduur vrijwel constant gebleven en die van Duitsland en Frankrijk verder gedaald. Er lijkt dus internationaal enige ruimte voor verdere arbeidsduurverkortings, al staan daar de reeds gememoreerde knelpunten op de arbeidsmarkt tegenover.

De vorm die verdere arbeidsduurverkortings bij voorkeur zal aannemen, zou moeten voortvloeien uit hetgeen eerder over de werkgelegenheids-groei is gezegd. Daarbij springen drie elementen in het oog:

a. In de achterblijvende arbeidsparticipatie van vrouwen springt het verschil met mannen in de leeftijdsgroep van 25 tot 44 jaar in het oog. Waar de participatie van vrouwen in deze leeftijd het zogeheten 'kinderdal' laat zien, treedt bij de mannen tegelijk de 'carrièrepiek' op. De keerzijde van dit snelle uiteengroeien van de deelname aan betaalde arbeid, is een blijvend zeer scheve verdeling van huishoudelijke en verzorgende taken tussen mannen en vrouwen. Dit wordt ook weerspiegeld in de concentratie van deeltijdbanen bij (gehuwde) vrouwen. In dit licht zou één element van arbeidsduurverkortings zeer in het bijzonder gericht moeten zijn op mannen in de leeftijdsgroep van 25 tot 44 jaar. Te denken valt aan:

1. een forse uitbreiding van het ouderschapsverlof in de periode dat kinderen nog niet schoolgaand zijn, met een optie op blijvende deeltijdarbeid na afloop van het verlof;
2. de stimulering van deeltijdarbeid in sectoren en beroepsgroepen waar veel mannen werken;
3. de omzetting van de overmaat aan adv-dagen in structurele verkortings van de werkweek, geleidelijk en per bedrijf specifiek uit te bouwen tot een vierdaagse werkweek.

b. Uit de noodzaak de kwaliteit en hoogwaardigheid van onze economie te versterken komt een grote en toenemende behoefte aan scholing van werknemers (en werkzoekenden) voort. Ook de WRR geeft aan dat belangrijke bedrijfstakken moeten toegroeien naar een systeem van wederkerende scholing voor een grote groep werknemers willen zij de internationale concurrentie aankunnen. Daar komt bij dat het opvangen van toenemende kraptes op arbeidsmarkten voor middelbaar en hoger geschoolden het bijscholen van werknemers die al enige ervaring en opleiding hebben noodzakelijk maakt. Vanuit deze

beide invalshoeken is een aanmerkelijke uitbreiding van de toepassing van scholingsverlof gewenst.

c. Gezien de relatief grote uitstoot van oudere werknemers in WAO en VUT-regelingen wordt langzamerhand de vernietiging van kennis en ervaring een probleem. De WRR wijst hier nadrukkelijk op als hij de lage arbeidsparticipatie van mensen boven de vijftig jaar aan de orde stelt. In het licht van de gewenste kwaliteitsverhoging is aanwending van de ervaring van ouderen in het productieproces, in het bijzonder ook bij de vakopleiding van jongeren, te verkiezen boven verdere uitstoot. Een verdere verlaging van de VUT-leeftijd ligt dan ook niet voor de hand. Daarentegen zal geleidelijk een meer flexibele pensioneringsleeftijd gekoppeld kunnen worden aan vormen van deeltijdse uittrekking.

In het overleg met de centrale organisaties van werkgevers en werknemers kunnen de genoemde vormen van herverdeling van werk verder worden verkend. Zij zullen hun plaats primair moeten vinden in de pakketten arbeidsvoorwaarden. Ondersteunende wetgeving kan daarbij een aanvullende rol spelen.

Ten slotte

Samenvattend kan de PvdA het beste kiezen voor een grote inspanning zowel van overheidswege als in het arbeidsvoorwaardenbeleid, ter vergroting van de arbeidsparticipatie. Een analyse van de participatietekorten en de ontwikkeling daarin leidt tot een programma dat in hoofdzaak de volgende elementen inhoudt:

1. Een strategie gericht op versterking van de internationale concurrentiepositie door kwaliteitsverbetering:
 - technologie- en innovatiestimulering;
 - het vergroten van de samenhang in het technologie- en wetenschapsbeleid, gericht op een aantal strategische gebieden;
 - het bevorderen van het aanbod van onderzoekers in de betreffende gebieden;
 - het bevorderen van het aanbod van werknemers met technische opleidingen en het wegnemen van

knelpunten op de arbeidsmarkt in het algemeen;

- systematische aanpak van de periodieke her-, om- en bijscholing in samenhang met de invoering van scholingsverlof voor werknemers.

2. Een versterking van de werkgelegenheid voor laaggekwalificeerden:

- integratie en intensievere toepassing van de werkervaringsregelingen voor langdurig werklozen als wervings- en toeleidingskanaal naar de reguliere arbeidsmarkt;
- tegengaan van de verdringing door bijscholing van werknemers;
- verdere verlaging van loonkosten 'aan de onderkant' door vermindering van werkgeverslasten en verkorting van het bruto-netto-traject.

3. Een herverdelingsstrategie gericht op versterking van de positie van vrouwen en verbetering van de verdeling van verzorgende en huishoudelijke taken:

- een selectief en geleidelijk in te voeren vierdaagse werkweek;
- verdere uitbouw van het ouderschapsverlof, met de optie van blijvende deeltijdarbeid;
- stimulering van deeltijdarbeid in sectoren en beroepen waar veel mensen werken;
- flexibilisering van de pensioenleeftijd in combinatie met deeltijd-VUT.

Dit programma is op verschillende terreinen tegelijk gericht. Het weerspiegelt daarmee de complexiteit van de huidige werkgelegenheidsstructuur. Deze complexiteit reageert niet langer op eenheidsrecepten zoals de verlaging van het minimumloon of een werkweek van vijftientwintig uur voor iedereen. Participatiebevordering vraagt een strategie op verschillende niveaus en vanuit verschillende invalshoeken. Daarbij moet echter wel de samenhang in onze economie in het oog worden gehouden: Nederland heeft een hoogontwikkelde post-industriële economie met grote mogelijkheden. Die positie te behouden vergt niet alleen een defensieve strategie (loonmatiging), maar vooral ook een investeringsgericht aanpak (technologie en scholing). Daar ontbreekt het helaas nu nog te zeer aan.

Enzensberger op de terugtocht

GER VERRIPS

Redacteur van S&D

In de meeste landen in Europa spelen schrijvers een rol in het publieke debat over actuele maatschappelijke problemen. In ons land is dat zelden het geval. Nederlandse auteurs richten hun aandacht meestal op individuele en zelden op maatschappelijke thema's. Het moet een van de motieven zijn waarom de media doorgaans meer be-langstelling hebben voor politieke opvattingen van buitenlanders.

Voor niemand zal de aandacht de laatste jaren zo groot en zo vanzelfsprekend zijn geweest als voor de gewoonlijk zeer op de actualiteit toegespitste Duitse dichter en essayist, Hans Magnus Enzensberger (1929), vooral na de publikatie van diens opmerkelijkste essays en politieke reportages uit de jaren tachtig, *Ach Europa!* (1989) en *Lof van de inconsequentie* (1990), en de interviews die naar aanleiding daarvan zijn verschenen. Zijn idee, dat politici tegenwoordig 'helden van de terugtocht' behoren te zijn, kwam dit jaar zelfs in de Tweede Kamer aan bod tijdens de Algemene Beschouwingen: ze vormde de leidraad in het betoog van Groen Links; ook zijn opvatting, dat de activiteit van intellectuelen in de politiek in het huidige Europa zo aan betekenis heeft ingeboet dat men evengoed de aftocht kan blazen, vond gehoor.

Aan zijn wel erg kritiekloos geaccepteerde politieke oordelen, waar behoorlijk wat op is af te dingen, wordt in dit land wel heel veel gewicht toegekend - wellicht meer dan hijzelf pleegt te doen sinds hij zijn geestdrift voor de 'stormcentra van de revolutie' in de Derde Wereld in de jaren zestig plaats liet maken voor een lichtelijk tegendraads en vaak wat meesmuilend aanvaarden van de 'middelmaticiteit' van de moderne Westeuropese samenlevingen. Een reden er wat kanttekeningen bij te plaatsen.

Perifere perspectieven

Enzensberger begon aan *Ach Europa!* toen hij tien jaar geleden door een Zweeds dagblad werd verzocht over de verkiezingen te schrijven. De kennismaking met de journalistiek leidde tot een reportage in afleveringen en prikkelde Enzensberger tot meer werk

in dit genre; hij kreeg op dat moment 'schoon genoeg' van het traditionele essay - 'schrijven moet een manier zijn van het ontdek-

ken van iets, niet van het bewijzen van wat je al weet'. Hij nam na Zweden ook de politieke situatie in Polen, Hongarije, Italië, Spanje, Portugal en Noorwegen in ogenschouw en deed er erudiet en meeslepend verslag van. Binnen deze kring van landen laat hij echter een witte plek bestaan, die zowel Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië, als de Benelux en enkele andere kleine landen omvat: de aandacht van Enzensberger beperkte zich tot de randgebieden, die gemeten naar economisch en politiek gewicht in West- en Midden-Europa van ondergeschikte betekenis zijn. Hij motiveert deze beperking slechts met vage verwijzingen naar 'perifere perspectieven' en naar het willen vermijden van 'eurocentrisme' in Engeland en Frankrijk. Voor het overslaan van ons land voert hij een merkwaardig criterium aan: 'Het is veel te gecompliceerd. Het is zo'n klein land en het kent zo veel verschillen. Je rijdt twintig kilometer naar een andere stad en je hebt de indruk dat je alweer in een volgend land bent.' Als hem dat niet ook is overkomen in landen als Spanje en Italië, hoe versimpeld moet het beeld dat hij daarvan oproept en hoe betrekkelijk moet de waarde ervan dan wel niet zijn? Opvallend zijn eveneens de beperkingen die Enzensberger zich oplegt, waar hij zich uitlaat over traditionele politieke en ideologische stromingen in Europa: er valt slechts kritische aandacht voor de sociaal-democratie te bespeuren - klaarblijkelijk zijn in zijn ogen de andere politieke groeperingen die moeite niet waard, al zal hij dat wel niet gauw toegeven.

Alleen al vanwege deze versmallingen van zijn blikveld wordt gauw te veel gewicht gehecht aan de impressies en conclusies die hij de lezer met een groter Europa in gedachten biedt, hoe boeiend hij over de afzonderlijke landen ook moge berichten.

Afkeer van de sociaal-democratie

Zweeds herfst (1982) bevat een tien jaar terug nog verrassende, scherpe kritiek op de overgereguleerde en overgecontroleerde samenleving, die het resul-

taat was van meer dan een halve eeuw sociaal-democratisch meerderheidsbewind, gecombineerd met een zelfgenoegzaamheid die te lang door te weinig kritische stemmen werd verstoord. Enzensbergers observaties werden door Zweedse intellectuelen, ook door wie zich tot de sociaal-democratie bleven rekenen, op menig punt als een verbluffend schot in de roos ervaren – een veelzeggend compliment voor zijn kritisch vermogen. Overigens hebben de jaren tachtig voor dit land grote veranderingen met zich mee gebracht: dodelijke schoten op Olav Palme beoefden de Zweedse sociaal-democratie van een gezaghebbende intellectuele en politieke leiding; wijzigingen in de Oost-West-verhoudingen namen het fundament weg onder de lang gekoesterde internationale uitzonderingspositie die men zich in zijn neutraliteit meer dan een eeuw kon permitteren, leidend tot de eerste stappen naar aansluiting bij de Europese Gemeenschap; de vertrouwde dominante parlementaire positie van de socialisten ging verloren. Er is een ongemakkelijke herwaardering van het verleden en heroriëntatie op de toekomst van de Zweedse sociaal-democratie ingezet; daarin zal zich wellicht nog enig spoor van Enzensbergers kritiek aftekenen, maar gezien zijn pleidooien van de laatste tijd voor het zich terugtrekken uit de politiek zal hij er verder wel geen invloed meer op kunnen uitoefenen.

Overigens gaf Enzensberger later te kennen, dat zijn kritiek op de Zweedse sociaal-democratie evenzeer tegen de Duitse was gericht. Zijn afkeer van de historisch wel begrijpelijke, maar te eenzijdig gebleven oriëntatie op de staatsmacht en haar sterk gebleven regelzucht, wordt thans in brede kring gedeeld; hij draaft echter kwalijk ver door, waar hij die weerszin toeschrijft aan het feit dat hij opgroeide in het door nationaal-socialistische massamoordenaars geregeerde en op oorlog afgestemde Duitsland van de jaren 1933-1945. (*Vrij Nederland*, 23 december 1991.)

Enzensberger toont een scherp oog voor de diepgang van de opmerkelijk geweldloze en onomkeerbaar gebleken overgang van militaire dictatuur naar parlementaire democratie in Spanje, wanneer hij in de slotpassage van zijn politieke reportage over dit land schrijft: 'Het verleden is een coulisse geworden, een toneeldecor voor een stuk dat niet meer op het repertoire staat. De kleinkinderen vinden het niet de moeite waard de scherven op te ruimen.' Een niet minder verrassend feit was, dat zich bij deze omwenteling een jonge en onervaren sociaal-democratie onder de kiezers heeft weten waar te maken als een natuurlijke, sterk dominerende regeringspartij. Gonzalez c.s. passeren echter in Enzensbergers tekst slechts 'in de gedaante' van verlichte

en fatsoenlijke mensen en worden vervolgens in het ene citaat na het andere afgebrand: 'wat bij ons regeert is geen partij maar een voederbak ... zouden ze tenminste nog maar cynisch zijn, onze socialisten! Maar nee! Ze lijden als een hond, hun morele verdriet is absoluut niet gespeeld en ze hebben er ook alle redenen toe' – enzovoorts, enzovoorts.

Enzensbergers afkeer van de sociaal-democratie contrasteert opvallend met zijn waardering voor het hedendaagse Italië, voor de 'zelfregulerende anarchie', het 'onberekenbare, productieve, fantastische tumult', waarin 'astrologen de laatste toevlucht voor de *common sense*' zijn, die hij daar meent waar te kunnen nemen en 'met angst en bewondering, met ontzetting en afgunst' gadeslaat als het 'ware en toekomstige Europa'. Men zou de vraag kunnen opwerpen of de bevolking niet beter verdient en hoe het functioneren van het bestaande democratische bestel zou kunnen worden verbeterd – al was het alleen maar vanwege het gemiddelde van zes mafia-moorden per dag; maar daarvoor blijkt Enzensberger als vanzelfsprekend geen belangstelling te hebben. Men mist bij een zo in politiek engagement van intellectuelen geïnteresseerd auteur trouwens ook aandacht voor de politieke betrokkenheid van zo ongewoon veel Italiaanse intellectuelen – een resultaat van twintig jaar fascisme, gevolgd door een *de facto*, en nog langer durend, christen-democratisch éénpartijbewind, resulterend in uitzonderlijk duurzame steun aan de enige grote communistische partij in West-Europa.

Anarchisme is Enzensberger altijd sympathieker geweest dan de sociaal-democratie; het komt nergens duidelijker tot uitdrukking dan in *Der kurze Sommer der Anarchie* (1972) over Buenaventura Durruti en de ongekend massaal gesteunde anarchistische beweging in Catalonië, die in de jaren dertig, tijdens de Spaanse Burgeroorlog, tenonder ging. Ondanks de ongebruikelijke vormgeving – een documentaire, onderbroken door analyserende beschouwingen – is het een aangrijpende roman geworden. Op bezoek bij in armoede en ballingschap levende veteranen van de eindstrijd constateerde Enzensberger: 'Ze zijn niet droefgeestig. Hun hoffelijkheid is proletarisch. Hun waardigheid is die van mensen die nooit hebben gecapituleerd. Ze zijn niemand dank verschuldigd. Welvaart interesseert hen niet. Ze zijn onomkoopbaar. Ze klagen niet. Ze hebben nergens spijt van. Ze weten dat ze fouten hebben gemaakt, maar ze nemen niets terug. De oude mannen van de revolutie zijn sterker dan alles dat na hen kwam'. Hij sluit zijn boek af met een perfect citaat: 'Wat voorbij is, is voorbij. Men maakt niet twee maal dezelfde revolutie.'

De Spaanse socialisten, die hebben getracht de parlementaire democratie te verdedigen in een republikeins eenheidsfront tegen Franco, Hitler en Mussolini, belandden in een wanhopige positie toen zij in het eigen kamp op tegenwerking van communisten en anarchisten stuitten en door de Westerse democratieën in de steek werden gelaten. De medeverantwoordelijkheid van anarchisten en communisten voor de republikeinse nederlaag ontgaat Enzensberger niet, maar waardering voor de houding van de Spaanse sociaal-democratie weet hij niet op te brengen. Dat hij menselijk en politiek respect toont voor de oude anarchistische massabeweging en haar voorhoede, valt alleen maar te prijzen; maar dat zijn altijd begripvol aandoende toon in kritische opmerkingen aan haar adres meteen wegvallt wanneer de sociaal-democratie in beeld komt en hij voornamelijk in termen van blunders en corruptie, van lafheid en verstarring schrijft, duidt op een vertroebeld waarnemingsvermogen. Op de weg tussen zo'n persoonlijke afkeer en een serieuze politieke kritiek zal hij de grootste afstand nog moeten afleggen.

Duitsland

Het werk aan *Ach Europa!* is voor de auteur ook een poging geweest 'los te komen van de Duitse zaken'. De kort eraan voorafgaande bundel *Mittelmass und Wahn*, een jaar voor de ineensdorting van de DDR verschenen, bevat zijn laatste beschouwingen over de situatie in de Bondsrepubliek. Hij bespote haar toen nog als 'onze kleine Duitse republiek, zuchtend slachtoffer van het eigen succes' – *so stinknormal, so kreuzbrav und so routinemässig*; zijn eindconclusie luidde: 'Ze heeft niet veel met zichzelf op, de republiek van de middelmaat: onheilspellend tevreden en waanzinnig normaal, alleen pluis is ze niet.' Waarom zo'n cryptische formulering? Waarom spreekt hij nergens duidelijk uit waarom de Bondsrepubliek 'niet pluis' zou zijn? Vanwege de middelmaat of vanwege een waan? Zou hij meer met haar op hebben gehad wanneer ze onheilspellend ontevreden zou zijn geweest en waanzinnig abnormaal? En hoezo 'onze kleine Duitse republiek' – is dat een reden voor onbehagen geweest? Geen ironie kan verbergen dat middelmatigheid Enzensberger meer irriteert dan wanen hem verontrusten.

In zijn commentaar op de Golfoorlog begin dit jaar droeg hij bij aan het in stand houden van de kwalijke mythen omtrent het nationaal-socialistische verleden. Hij stelde: 'Wat de Duitsers zo bezielde was niet alleen de vrijheid om te doden maar meer nog de mogelijkheid zelf te worden gedood... Ondanks hun volstrekt verschillende vooronderstel-

lingen is het optreden van Saddam Hoesseins vereerders identiek aan dat van onze vaders en grootvaders en streven zij hetzelfde doel na. De herhaling bewijst dat we niet met een Duits, niet met een Arabisch, maar met een antropologisch verschijnsel te maken hebben.' (*NRC-Handelsblad*, 7 februari 1991) Hij abstraheert de massale steun aan het naziregime op die manier uit de Duitse historie en maakt er iets 'antropologisch' van, waarvoor niemand verantwoordelijk kan worden gesteld en ziet met de meelopers klaarblijkelijk weer over het hoofd, dat niet alle Duitse ouders en grootouders zo zijn geweest; hij ontwijkt zodoende een beoordeling van het politieke optreden van diverse groeperingen, zowel in Duitsland als in het buitenland. Enzensberger tamboereerde in dat verband overigens wel kritiekloos op de door de nazi's uitgebuide, maar door de sociaal-democraten terecht bestreden voorstelling van zaken, als zou de 'vernedering' in het Verdrag van Versailles in Duitsland steun aan Hitlers politiek van revanche hebben kunnen rechtvaardigen – de toen zo ijverig gewraakte bepalingen omtrent herstelbetalingen heeft men in feite nauwelijks hoeven nakomen.

De uitkomst van Enzensbergers meest recente beschouwingen omtrent 'de Duitse zaken' is, dat hij de verschijnselen van tevreedenheid en politieke gezapigheid in de Bondsrepubliek, het verwisselen van nationale dromen omtrent een grootse historische rol door de 'middelmatigheid' van de Amerikaans-kapitalistische consumentenmaatschappij, met venijnige ironie kritiseert, maar de verantwoordelijkheid voor het zich laten meeslepen in de oorlogspolitiek van de keizer en de *Führer* en hun generaals in de periode 1914-1945 relativeert. Nu het nieuwe, verenigde, in zijn souveriniteit herstelde Duitsland als grootste, economisch sterkste en centraal gelegen mogendheid in West- en Midden-Europa een sleutelrol gaat spelen, nu de vraag of dit werelddeel zal worden verduist of dat Duitsland met de anderen zal worden geëuropeiseerd klemmender wordt, is een ernstiger te nemen kijk op de Duitse en de Europese historie op zijn plaats. Onze beelden van het verleden kunnen een versturende, maar ook een bevrijdende rol spelen bij het zoeken van een weg naar een veiliger toekomst; het vereist eerlijkheid en zorgvuldigheid - en dat natuurlijk niet alleen in maar ook buiten en jegens Duitsland.

Helden van de terugtocht

Enzensberger hanteert bij de beoordeling van de grote politieke veranderingen die zich in Europa de laatste tijd voordeden een beeld van politici die als 'helden van de terugtocht' waardering en navolging

zouden verdienen. Hij laat in zijn kijk op degenen die hij als de sprekendste voorbeelden beschouwt – Chroestsjov, Jaruzelski en Gorbatsjov – echter een aantal essentiële aspecten buiten beschouwing, die het idee dat men te maken zou hebben met door wijsheid en moed ingegeven besluiten tot terugtrekken al gauw ontkrachten.

Stalins naaste medewerkers begrepen na de dood van de gevreesde dictator dat veranderingen in de machtsverhoudingen in de Sovjet-Unie onvermijdelijk waren. Chroestsjov bleek de meest doortastende; hij normaliseerde de verhoudingen binnen de heersende elite van partij en staat door paranoia en willekeur in de onderlinge betrekkingen aanzienlijk te verminderen. Op grond daarvan zou men in hem een 'held van de terugtocht' kunnen zien; men zou er dan echter niet alleen aan voorbij moeten gaan dat er voor de niet tot de bevoorrechte kaste behorende lagen van de bevolking weinig veranderde, maar vooral moeten vergeten dat het internationale optreden van de Sovjet-Unie onder zijn leiding allerm minst op een terugtocht uitliep en leidde tot de Berlijnse en Cubaanse crises, vergaande Sovjet-inmenging in het Midden-Oosten en Afrika en hoog oplopende spanningen met China, en offensiever en gevaarlijker werd dan ooit het geval was geweest.

Generaal Jaruzelski werd toen hij ruim tien jaar geleden in Polen de macht overnam niet alleen geconfronteerd met het verzet van dissidente intellectuelen, maar ook met massale weerstand in de arbeidersklasse; de vraag of dergelijke tegenstanders nog wel met geweld zouden kunnen worden uitgeschakeld lag daardoor heel wat moeilijker dan ooit in enig communistisch land het geval was geweest. Jaruzelski was dan ook niet de eerste partijleider in dat land die er van afzag; in feite werd er al tien jaar lang een georganiseerde oppositie getolereerd – een unieke en niet zo veel minder opmerkelijke 'terugtocht' door de inmiddels vergeten communistische machthebbers in Warschau dan de daarop volgende concessies waartoe de generaal bereid was. Enzensberger miskent de betekenis van het bestaan en het optreden van de eerste vrije vakbeweging die in het Sovjet-blok werd afgedwongen, evenals de bijzondere rol van de katholieke kerk. In zijn poging Jaruzelski uit te roepen tot held van de omwenteling in Polen klinkt een echo door van de arrogante verwijten, die indertijd zowel vanuit de D D R als de Duitse Bondsrepubliek werden gericht op de ware helden, op de mensen van *Solidarnosc*, die hun strijd voor meer democratie voortzetten en de druk op Jaruzelski hebben opgevoerd.

Wat de omwenteling in de Sovjet-Unie betreft zou men vanuit Enzensbergers visie op de rol van

Gorbatsjov over het hoofd kunnen gaan zien, dat het bestaande bestel niet overeenkomstig de bedoelingen en dankzij het ingrijpen van de nieuwe leiding van de Communistische Partij doelbewust is afgeschaft, maar vanwege de vergaande economische uitputting in elkaar is gezakt. Gorbatsjov stond bij zijn initiatieven iets heel anders dan een terugtocht voor ogen; hij wilde hervormingen doorvoeren die de van de wereldmarkt vrijwel geïsoleerde Sovjet-Unie in staat zouden stellen aansluiting te vinden bij de moderne economische en technologische ontwikkelingen elders. Dat een en ander tot een complete ineenstorting van het tot voor kort onaantastbaar lijkende partijbewind zou leiden, werd niet voorzien; toen het eenmaal zo ver was, was niemand meer in staat het nog langer in stand te houden.

Wat de door Enzensberger naar voren geschoven 'helden van de terugtocht' onderscheidt van sommige andere politici, is dat ze bij een naderende crisis trachtten een rampzalige koers bij te stellen. Dat is echter niet zo iets zeldzaams als hij wil doen geloven; wendingen van staatslieden die rekening houden met wijzigingen in maatschappelijke situaties en krachtsverhoudingen deden en doen zich in zowel Oost- als West-Europa herhaaldelijk voor. Hoogst belangrijke, maar niet meer haalbaar geachte doelen werden prijsgegeven en terugtochten ingezet door Lenin ('Nieuwe Economische Politiek'), door Stalin ('niet de wereldrevolutie, maar het socialisme in één land') en door Hitler (pacteren met de centrum-democraat Von Papen in de binnenlandse en later met Stalin in de buitenlandse politiek). Een terugtocht is ook niet altijd zonder meer een deugd te noemen. In 1938 werd de Britse premier Chamberlain als een held beschouwd omdat hij het Westen in München terugtrok uit een confrontatie met Hitler-Duitsland, ten koste van de Tsjechen en Slowaken; tegenspeler Churchill werd later de ware held omdat hij voor de Britse terugtocht uit deze fatale *appeasement*-politiek vocht. De Gaulle garandeerde de Franse terugtocht uit de smerige oorlog in Algerije, maar op dat moment ook de terugtocht uit de parlementaire democratie in het presidentiële bewind van de Vijfde Republiek.

Er is geen politieke koerswijziging te bedenken die men niet in de termen van een terugtocht zou kunnen beschrijven, maar men wordt er niet wijzer van omtrent doelstellingen, resultaten en vooruitzichten. Met het beeld dat Enzensberger hanteert en met zijn aanbeveling kan men alleen uit de voeten in luchtkastelen; ze verhelderen niet, ze werken eerder verwarrend.

De ingrijpende veranderingen van de situatie binnen

Europa nopen alle politieke stromingen tot heroverweging van de uitbreiding en de economische, sociale en parlementair-democratische integratie van de Europese Gemeenschap. Ook bezinning op de rol van Europa in de nieuwe wereldverhoudingen is urgent nu de mondiale zorg voor het behoud van de natuur en het voorkomen van verpaupering van de economisch achterblijvende regio's almaar groter wordt en vraagtekens op hun plaats zijn bij de rol die men van de Verenigde Staten kan verwachten; de VS zullen hun tol aan de Koude Oorlog van de afgelopen vier decennia nog goeddeels moeten opbrengen, nota bene op een moment waarop blijkt dat Duitsland en Japan in de concurrentiestrijd met Amerika op de wereldmarkt opnieuw voorsprongen hebben weten te behalen dankzij de veel geringere bewapeningslasten na hun nederlagen in de Tweede Wereldoorlog.

Europa kan zich geen onverschilligheid meer permitteren; er is heel wat 'nieuw denken' nodig om de problemen scherp in beeld te krijgen, aarzelingen en ambities op te helderen en nieuwe wegen te zoeken. Enzensberger bepleitte de laatste tijd echter, vooral in de ruime publiciteit in ons land bij de verschijning van zijn laatste twee boeken, uitdrukkelijk een zich terugtrekken uit het politieke debat van schrijvers en intellectuelen. Doorslaggevend motief: het haalt zo weinig uit. Ondertussen gaat hijzelf toch maar voort in de Europese media bij te dragen aan de politieke meningsvorming en rijst de vraag of het dan zijn bedoeling is geweest dat alleen anderen voortaan hun mond houden. Misschien moet echter ook dit als een vorm van zijn veelvuldig voorkomend zich terugtrekken in de ironie worden gezien – van een vorm van betrokkenheid van waaruit hij gemakkelijk naar cynisme glijdt. Het doet al bij al denken aan *Der Menschenfreund* (1984), zijn op Diderot en diens engagement geïn-

spireerde toneelstuk, en wel aan de scene waarin hij de held laat zeggen: 'Ik houd mijn oren dicht en benijd de domoren. De rust is hun hemelrijk' – en op de vraag 'Moet u dan altijd iets invallen, heer Diderot?' laat antwoorden: 'Ik vrees van wel, ja; het is mijn beroep.'

Een duidelijke tegenhanger van Enzensberger in de wereld van politiek geëngageerde schrijvers in Europa blijft Vaclav Havel, die de verleiding voor zijn politieke verantwoordelijkheid te vluchten weerstaat en in 'Ik begin mijzelf verdacht te vinden' stelt: 'De politiek is een bezigheid voor bijzonder bescheiden mensen. Voor mensen die zich niet laten bedriegen. Iedereen die zegt dat politiek een smerig bedrijf is, liegt. Politiek is domweg arbeid die vraagt om onkreukbare mensen.' (*De Groene Amsterdammer*, 25 september 1991). Het zou niet alleen degenen moeten kunnen overtuigen die met het gebruik van de macht zijn belast, maar ook degenen van wie in het publieke debat betrokken kritiek mag worden verwacht. Intellectuelen, die menen zich de luxe te kunnen veroorloven het kritisch meedenken over de gang van zaken in de samenleving aan anderen over te laten, kunnen niet om de vraag heen: aan wie dan wel?

Paul Scheffer signaleerde dat Enzensbergers ironie in de jaren tachtig in dienst staat van een telkens weer benadrukt afscheid van het radicalisme van de jaren zestig en dat uit de wijze waarop de deugd van de middelmatigheid wordt gepreekt radeloosheid spreekt – 'Niet alleen het radicalisme maar ook zijn luchtige tegenspeler ironie staat inmiddels met de mond vol tanden. Misschien dat langzamerhand tussen deze uitersten een bescheiden engagement of een melancholische bevolgenheid kan opbloeien. Dan zou het afscheid van de cultuurkritiek niet in een lofzang op de gewone loop der dingen hoeven te eindigen.' (*NRC-Handelsblad* 15 juli 1991)

De ruïne van Oost-Europa

Z. R. DITTRICH

Emeritus hoogleraar Oosteuropese geschiedenis

Toen ik één jaar geleden de titel voor mijn boek *Uitgestelde bevrijding* bedacht, wilde ik daarmee tot uitdrukking brengen dat voor een aantal van de Europese

volkeren pas eind 1989 het moment aanbrak dat zij het juk van onderdrukking van zich af konden schudden, anders dan hun gelukkige westerburen die reeds na de Tweede Wereldoorlog de democratie herstelden. Inmiddels heb ik steeds meer de indruk gekregen dat de bevrijding van de post-communistische samenlevingen geen voldongen feit is, maar iets is wat nog steeds moet worden volbracht, zodat het woord 'uitgesteld' een extra betekenis krijgt. Laat ik bij die gelegenheid de bittere vaststelling aanhalen uit de nieuwjaarsboodschap van president Havel: 'Wij dachten dat het een kwestie van achterstallig onderhoud was maar nu zien we dat we een ruïne hebben overgenomen.' Wat voor Tsechoslowakije opgaat geldt *a fortiori* ook voor de andere landen waar het puinruimen nog amper is begonnen en waar een pluralistische democratie, zoals wij die kennen, nog ver in het verschiet ligt.

Het is meer dan begrijpelijk dat men de ellende, waarmee men opgescheept zit en waarvan de werkelijke omvang pas na de val van het communistisch bewind zichtbaar is geworden, toeschrijft aan de bijna een halve eeuw regerende partij en haar alleenheerschappij er aansprakelijk voor stelt. Dit is echter niet juist. Reeds voor de Tweede Wereldoorlog waren de landen en samenleving van wat toen *Zwischeneuropa* heette, behept met allerlei mankementen die van hen armere verwanten en vooral lastige zorgenkinderen van hun westerse tijdgenoten maakten. In de geschiedwetenschap zijn we vertrouwd met het begrip *historical backwardness*: de historische achterstand van de streken ten Oosten van de Elbe, waarvan de oorsprong in de Middel-eeuwen ligt. Op het hoe en waarom van dit interessante en uiteraard ook omstreden fenomeen zal ik hier niet ingaan, ik beperk mij tot het vermelden van de voornaamste, tot in onze tijd voorkomende kenmerken:

a. Op economisch gebied een late *take-off* van

industriële omwenteling plus verstedelijking; de nog overwegende landbouwsector behept met verouderde structuren en werkwijzen, met als ge-

volg een beduidend lager produktiviteits- en welvaartsniveau.

b. In de sociale verhoudingen een opvallende zwakte van het burgerlijke element, overschaduwde door elites van de adel en de intelligentia, tegen de achtergrond van een in hoofdzaak nog agrarisch-dorpse samenleving.

c. Op politiek gebied een ouderwets-repressieve staatsmacht in de stijl van een *obrigkeitsstaat*, de partijvorming overwoekerd door de patronage-clientèle relatie en partijen meer gegrondvest op een nationale dan op een programmatische grondslag.

d. In sociaal-psychologisch opzicht een patriarchaal-autoritair gezagsstructuur met ingebouwde onverdraagzaamheid tegenover anderen en anderssoortige gedragingen, schommelend tussen agressieve opstandigheid en doffe onderdanigheid.

Drievoudig falen

Men moet de communisten toegeven dat zij zich op hun manier de nodige moeite hebben getroost om de ontwikkelingsachterstand van de door hen overheerste landen in versneld tempo weg te werken. Na de onteigening van de bezittende klassen, binnen- en buitenlandse kapitalisten en landeigenaren, brak in de aldus in staatsbeheer geraakte volkshuishouding een tijdvak van een hectische industrialisering aan. Het voorbeeld van de Sovjetunie volgden, lieten de regeringen van de Oostbloklanden zich in deze door politieke en ideologische oogmerken leiden zonder zich aan de werkelijke behoeften van de bevolking of bedenkingen van praktisch economische aard te storen. De geforceerde opbouw van de zware industrie geschiedde ten nadele van de agrarische sector, waarop in de communistische era een ware roofoverval werd gepleegd, en zelfs ten nadele van andere nijverheidstakken, zoals de Tsjechoslowaakse byouterie en textielindustrie. De centralistische planeconomie die alle nadruk op de kwantiteit legde, bracht buiten een paar speciale aandachtsge-

bieden, zoals de wapenindustrie, begrijpelijkerwijs goederen voort die kwalitatief minderwaardig waren en op de wereldmarkt vaak alleen tegen dump-prijzen afgezet konden worden. Op die manier is op het economisch front het groots opgezette streven om de westerse voorsprong in te halen op den duur mislukt. Terwijl de communistische produktiemachine te lang op kolen en staal bleef ingesteld, miste zij de overgang naar de elektronische fase en de achterstand werd, niet alleen ten aanzien van het Westen, maar ook ten aanzien van landen als Taiwan en Zuid-Korea, mettertijd groter.

Op maatschappelijk gebied moest het kapitalistische Westen uiteraard voorbijgestreefd worden. Het scheppen van een klasselose maatschappij met de arbeidersklasse als historische stuwkracht, betekende een algehele culturele en welvaartsverheffing van brede volkslagen. Immers, tegenover de klassieke burgerrechten van de bourgeois-maatschappij stelden de communisten een reeks sociale rechten; recht op arbeid, onderwijs, geneeskundige- en ouderdomsverzorging en vooral de vereffening van ongelijkheden tussen stad en platteland en tussen diverse categorieën van de werkende bevolking. Ook hier geldt evenwel dat de wijze waarop het communistische regime de problemen aangepakt heeft, namelijk door een partijdictatuur voorafgegaan door een revolutionair schrikbewind, niet geschikt was om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken. Na het weggeven van de aanvankelijke bezieling bleek alras, dat de veelgerezen socialistische samenleving een utopie was gebleken. De nieuwe nomenklatoera-samenleving was ongegeneerd van haar macht gaan genieten; materiële begunstiging die de functionarissen zichzelf hadden bezorgd, vielen ook hun familie en nageslacht ten deel. De *nouveaux riches* van het regime overtroffen daarbij de vroegere rijken in hebberigheid en aanstootgevende levenswandel. De nivellering van sociale verschillen bleef ook in een ander opzicht uit. De toelatingsprocedures bij het onderwijs, het verstrekken van medische hulp, de toewijzing van woningen, kortom bijna alle sociale verworvenheden, raakten overwoekerd door corruptie, met als gevolg dat de maatschappelijk zwakkeren wederom het onderspit moesten delven. Ook het veelgeprezen recht op arbeid hield niet veel in als men denkt aan al die economisch niet te verantwoorden banen en baantjes die het regime uiteindelijk funest zijn geworden.

Ten slotte heeft het communisme gefaald in het bestrijden van misstanden op het gebied van etnische- en rasvooroordelen en discriminatie. Op het geduldige papier van de grondwetten en wetboeken wa-

ren de vrouwen geëmancipeerd, de minderheden gelijkgerechtigd en de opwekking van volken- en rassenhaat strafbaar gesteld. De Sovjetunie, Joegoslavië en later ook Tsjecho-Slowakije, gingen prat op hun federatieve structuur. De praktijk viel echter bar tegen. De geëmancipeerde vrouw, ploeterend in haar beroep en in haar huishouden, werd het lastdier van het gezin. Etnische en religieuze minderheden verre van beschermd, moesten zich vaak forse discriminatie laten welgevalen (de Turken, Albanesezen, Tataren en zigeuners). De joden ervoeren dat zij als kosmopolieten of zionisten evenzeer kwetsbaar waren als in de tijd dat het antisemitisme van overheidswege bedreven werd. De officiële bewering dat het nationale vraagstuk onder het communisme tot algemene tevredenheid was opgelost, strookte uiteraard niet met de realiteit, zoals eind jaren tachtig zou blijken. Sommige vormen van onverdraagzaamheid werden overigens onder het communisme nadrukkelijk gecultiveerd. De als klassevijand bestempelde personen en hun nakomelingen werden door het regime op allerlei manieren ten achter gesteld en ook de gelovigen moesten zich veel chicanes laten welgevalen. De godsdienst was immers een achterlijk bijgeloof dat door de wetenschappelijke wereldbeschouwing van het marxisme-leninisme vervangen diende te worden. Het bontst maakte men het in Albanië, waar de religie gewoon verboden werd en het atheïsme bij wijze van spreken tot staatsreligie verheven werd. De materialistische zedeleer die de communisten aanhingen, maakte de haat tot een legitieme emotie en stond toe dat tegenover de klassevijand elk soort medemenselijkheid kon worden uitgeschakeld, hetgeen naar men begrijpt tot een noodlottige verruwing van de intermenselijke relaties moest leiden. De onthullingen van de de stalinisatie hebben de communisten zo grondig gedemoraliseerd, omdat zij tevens de wrakke basis van hun relativistische moraal blootlegden.

Ontwikkelingsfasen

In het Westen heeft lang de neiging bestaan de Oostbloklanden over één kam te scheren. In werkelijkheid waren de verschillen tussen afzonderlijke landen en regio's alleen al om historische redenen onmiskenbaar. Naarmate het communistische bewind zijn einde naderde, namen zij in betekenis toe. Dit neemt niet weg dat men in de era van de partijheerschappij (ca. 1945 tot 1989) enkele ontwikkelingsfasen kan onderscheiden, die in geheel oostelijk Europa aanwijsbaar zijn. De gewelddadigste, bloedigste periode was die van de machtsovername. In Joegoslavië, Albanië, Polen en Bulgarije geschied-

de dat in een burgeroorlogssituatie waarbij de communistische partizanen, al dan niet door het Rode Leger geholpen, naast werkelijke tegenstanders, ook heel wat onschuldige lieden uit de weg ruimen. Elders greep men de afrekening met de Duitsers en de collaborateurs aan om zich van een gunstige positie in het centrum van de macht te verzekeren. De min of meer spontane terreur van het eerste uur maakte alras plaats voor de van bovenaf geleide activiteiten van de nieuwe staatsveiligheid die uiteraard ten nauwste met de partij en met de Sovjetorganen samenwerkte. In deze stalinistische fase van institutioneel schrikbewind werden hele categorieën van de bevolking aan harde repressie blootgesteld. Naast politieke tegenstanders waren het voormalige bezitters, middenstanders, koelakken en religieuzen die verbannen, gevangen gezet of in werkcampen opgeborgen werden. Nieuw was dat nu ook partijgenoten door een zuivering werden getroffen. Geruchtmakende showprocessen, waar de gevallen grootheden zichzelf van abjecte misdaden beschuldigden, waren net als in de Sovjetunie van een Kafkaeske absurditeit, die alom zichtbaar maakte tot welke afronden het stelsel van wederzijdse bewaking en intimidatie kon leiden. Desalniettemin was het aantal dodelijke slachtoffers in de hoogtijdagen van het stalinisme (1949-1953) per saldo beduidend lager dan ten tijde van de machtsovername.

Anders dan in de Sovjetunie was het tijdvak van het stalinisme in oostelijk Europa maar van korte duur. Na de dood van de gewelddenaar werden in deze streken de eerste tekenen van verzet waarneembaar. Kenmerkend was dat de opstandigheid in Tsjechoslowakije en de DDR in 1953 van de klasse uitging, in naam waarvan de communisten regeerden: de van huis uit sociaal-democratische arbeiders die zich niet langer door de propaganda om de tuin wilden laten leiden. Ook de latere onlusten in Poznan (1956) vallen in dit kader. De rebellie kon indertijd nog vrij gemakkelijk worden onderdrukt, doch de geloofwaardigheid van het regime heeft ook onder de eigen aanhang een onherstelbare schade geleden. Reeds toen werd duidelijk dat in de Oostbloklanden, anders dan in de Sovjetunie, elke verzachting van de druk snel uit de hand dreigde te lopen. De formule van persoonsverheerlijking waarmee Chroesjtsjov zijn gedeeltelijke de stalinisering aan de man trachtte te brengen, kon in de Sovjetunie zij het met moeite, door de massa worden geaccepteerd. In het Oostblok brachten de onthullingen van zijn geheime rede, eenmaal ter kennis genomen, een ernstige geloofscrisis teweeg. In Polen en Hongarije raakte eind 1956 de partijheerschappij aan het wankelen; in het

eerstgenoemde land kon de uitbarsting in het twaalfde uur door het aantreden van de populaire Gomulka worden bezworen, in Hongarije werd de volksopstand door een massieve inzet van de Sovjetkrijgsmacht in bloed gesmoord.

Terugblikkend kan men de era-Chroesjtsjov rond 1960 toch als een hoogtepunt van het naoorlogse communisme beschouwen. De commando-economie heeft als het ware het maximum van haar mogelijkheden bereikt en waar zij al dreigde vast te lopen, kon zij door hervormingen weer worden vlotgetrokken. Vergeleken met de hoogconjunctuur die in het Westen opkwam waren de prestaties van het communistisch regime uiteraard bescheiden en de afstand in welvaart tussen West en Oost nam ontegenzeggelijk toe. Belangrijk was echter dat in de optiek van de bevolking, die haar situatie vergeleek met de nood van de naoorlogse jaren, er toch sprake was van enige vooruitgang. Men kon redelijkerwijs aannemen dat het systeem metertijd humaner zou worden en dat zich tussen West en Oost een toenadering, ja convergentie zou voordoen. Het reformistisch beleid van Chroesjtsjov liep echter tijdens de Cuba-crisis (1962) een prestigeklap op en de verontruste partijbureaucratie greep in oktober 1964 de kans om zich van de lastige vernieuwer te ontdoen.

De lange regeertijd van Brezjnev wordt tegenwoordig algemeen als een periode van stagnatie en steriele behoudzucht beschouwd. In de klassieke terminologie van Macchiavelli uitgedrukt: de heerschappij van de leeuwen werd door die van de vossen afgelost. Indertijd was een en ander nog niet zo duidelijk. Men kon in den beginne zelfs de illusie koesteren dat Brezjnev c.s. een gematigd hervormingsbeleid zouden gaan voeren. De ambitie om als een gelijkwaardige supermacht te worden erkend verleide echter het regime tot een *imperial overstretch* terwijl de continuïteit van de zittende garnituur in de loop der jaren in een ware gerontocratie onttaarde. In de Oostbloklanden nam intussen ook onder invloed van de breuk tussen Moskou en Peking de neiging toe om een eigen weg te gaan. Waar dit als een politieke bedreiging werd ondervonden – de Praagse lente van 1968 met het socialisme met een menselijk gezicht – aarzelden men niet om, net als vroeger in Hongarije, de wapenen te gebruiken. De succesvolle militaire operatie werd evenwel een politiek fiasco. Niet zozeer omdat de zogenaamde normalisering pas na veel hangen en wagen werd volbracht, alswel omdat zij het einde betekende van het communisme als een wereldomspannende be-

weging. En bovendien, de gedachte, of zo men wil de illusie, dat men het communistisch stelsel van binnenuit zou kunnen hervormen, humaniseren of democratiseren, werd althans in de Oostbloklanden in augustus 1968 voorgoed prijsgegeven. Voortaan zouden alle oppositionele stromingen hun strelen gaan richten op de liquidatie van het communisme.

De ineenstorting

Destijds was dat een hopen tegen beter weten in. Het Westen immers trachtte zijn betrekkingen met het Oostblok te ontspannen en toonde zich bereid tot niet geringe tegemoetkomingen aan de zittende communistische regimes. De Duitse *Ostpolitik* werd gesecondeerd door de *détente* aangezien ook de vs, door de Vietnam-oorlog verzwakt, in deze meewerkten. Naast de formele erkenning van de DDR en van de naoorlogse machtsverhoudingen in Europa werden ook in de economische sfeer de bakens verzet. Polen, Roemenië en ook andere landen konden bij westerse banken miljarden krediet verkrijgen om hun produktie te moderniseren. Wat het Westen als tegenprestatie bereikte, het handvest van Helsinki, leek toen een mager resultaat. De erkenning van elementaire burgerrechten, waartoe de communistische regimes zich in dat document verplichtten, kon, zo leerde de bittere ervaring, door allerlei dialectische trucjes worden weggeïnterpreteerd. En toch – de tijden waren veranderd. Het IJzeren Gordijn uit de Stalin-era, als een hermetische afzondering van West en Oost, functioneerde niet langer. De stroom van westerse toeristen die vanwege hun geld welkom waren, nam van jaar tot jaar toe, nieuwe ontwikkelingen op het gebied van communicatiemediën werkten onstuitbaar door, de contacten op alle denkbare gebieden werden hechter. In de geestelijke voorhoede van de Oostbloklanden nam het verschijnsel van het dissidentendom in betekenis toe. Het waren niet langer enkelingen die de harde repressie trotseerden, maar hele groepen en groepjes die door hun *samizdat*-publicaties en uitstraling naar de westerse media ook in eigen land grotere bekendheid verwierven. Het regime durfde met het oog op de buitenwacht de dissidenten niet meer met uiterste middelen te bestrijden. Men koos voor een gedifferentieerde aanpak: opsluiting, soms in een psychiatrische inrichting, verbanning, uitwijzing naar het buitenland en dergelijke. Het mocht niet baten. Het verzet van de moedige weerlozen zou op den duur een zeldzame overwinning behalen.

Ondanks het uiterlijke machtsvertoon, verscheidene internationale successen en tijdelijk flinke olie- en aardgaswinsten voor de Sovjetunie zette met het

verstriken van de Brezjnev-era het interne rottingsproces voort. Het was een teken aan de wand toen in Polen in 1980 met de opkomst van *Solidarnosc* het communistisch machtsstelsel in een acute crisis raakte. De Sovjetunie, inmiddels al in het Afghaanse avontuur verstrikt, waagde het niet gewapenderhand in te grijpen. Men nam op de koop toe dat anderhalf jaar later generaal Jaruzelski met het Poolse leger orde op zaken trachtte te stellen buiten de hopeloos gedemoraliseerde partij om. Toen Brezjnev eind 1982 overleed bleek dat ook de hoofdmacht van het communisme in ernstige moeilijkheden verkeerde. Of men toen, door tijdig een koerswijziging te forceren, nog iets had kunnen redden blijft een niet te beantwoorden vraag. In elk geval betekende het intermezzo van twee tussenpauzen, Andropov en Tsjernenko, dat kostbare tijd werd verspild. Medio jaren tachtig, met het aantreden van Gorbatsjov, werd het evident dat de regimes van alle Oostbloklanden, de Sovjetunie inbegrepen, in staat van economisch, politiek en geestelijk faillissement verkeerden. De drukte die de nieuwe Sovjetleider met *glasnost* en *perestrojka* ging maken, vond bij de partijtop in de Oostbloklanden geen gunstig onthaal. Voor zover Polen en Hongarije de weg van de liberalisering opgingen, deden zij dat vanuit een eigen politieke dynamiek en niet om zich aan het Sovjet-voorbeeld te conformeren. Elders besefte men terecht dat de hervormingen alleen de eigen ondergang zouden verhaasten, doch het alternatief, te weten doorgaan op de oude voet, bood geen enkel perspectief meer.

Bij het nabeschouwen van de ineenstorting van het communistisch stelsel, die zich eind 1989 in de Oostbloklanden op een weergaloos dramatische wijze voltrok, wil ik vooral de nadruk leggen op hetgeen in de hoofden van de betrokkenen omging. Bij de machthebbers valt het overbekende gegeven van de vooravond van alle succesvolle revoluties vast te stellen: men had het geloof in de eigen zaak allang verloren; wat overbleef was het cynisme en de sleur, te weinig om het hoofd te kunnen bieden aan de opdoemende bedreiging. De opstandige massa's hadden geen geestelijke band met het communistische regime. De zogenaamde wetenschappelijke wereldbeschouwing van het marxisme-lenisme, de officiële ideologie, was morsdood; wat de mensen bezielde, waren burgerlijk democratische opvattingen en verlangens, nationalisme van alle denkbare schakeringen en een godsdienstig reveil. Doorslaggevend was echter, dat de honderdduizenden die de straat opgingen de angst van zich hadden afgeschud, de angst die de veiligheidsorganen door hun weer-

zinwekkende intimidatiepraktijken elke burger trachtten in te prenten. Toen het volk besloot niet langer bang te zijn zou alleen een bloedbad in Chinese stijl (misschien) nog uitkomst hebben geboden, doch Ceausescu, die dat probeerde, werd snel weggevaagd. Elders bleef het bij een fluwelen revolutie, waarbij de opportunistische vertegenwoordigers van de partij en aanvoeders van de volksbeweging, beiden afkerig van geweld, in ronde-tafel onderhandelingen de voorwaarden van capitulatie met elkaar afspraken.

De tamelijk ordentelijke en vreedzame wijze waarop de omwenteling zich voltrok schiep niettemin een aantal problemen die de toestand in de voormalige Oostbloklanden een apart karakter geven. Tegen de algemene verwachting in is de communistische partij als politieke richting blijven voortbestaan, zij het afgeslankt en onder een andere naam. Als gevolg van een ongestoorde aftocht uit de lang beklede machtsposities wisten de communisten hun organisatie-netwerk en een behoorlijk deel van de partijbezittingen te behouden en zodoende de moeilijke tijd van de democratische competitie met een materiële voorsprong in te gaan. De vrees voor vervolgingen of tenminste voor een maatschappelijke kwetsbaarheid hield de partijaanhang bij elkaar, in kleine gemeenten meer dan in de grote steden. Bij vrije verkiezingen hebben zij, gezien de voorgeschiedenis, het er niet slecht afgebracht en onder leiderschap van niet-gecompromitteerde, doch politiek ervaren lieden als Gysi of Adamec zijn zij wel degelijk in staat om voordeel te halen uit de moeilijkheden waarmee de huidige regeringen kampen. Met name de bedrijfssluitingen en de werkloosheid, stijgende prijzen en andere tegenvallers bij de overgang naar de markteconomie, kunnen hun electorale winst bezorgen. Het zou zelfs kunnen dat zij, die zich nog als democratische socialisten moeten bewijzen, ter linkerzijde het middelpunt van een toekomstige meerderheid zullen gaan vormen en zodoende bereiken wat op de Balkan (Roemenië, Servië, Albanië) reeds bestaat.

Verwarring

Het is daarom te betreuren dat de sociaal-democraten in landen waar zij eens een prominente rol hebben gespeeld (de DDR, Tsjechoslowakije, Polen en Hongarije), hopeloos de boot hebben gemist. Om verschillende redenen, doch voornamelijk omdat hun potentiële kiezers door het socialisme naar Sovjetmodel dusdanig ontgoocheld waren, dat zij zelfs de term socialisme in welke verbinding dan ook onaanvaardbaar achtten. Waar zij hun stem op de

partijen van het Forum-type uitgebracht hebben, droegen zij bij tot de perikelen waarmee de herstelde parlementaire democratie tegenwoordig kampt. Deze partijen, oorspronkelijk brede anti-communistische verzamelbewegingen, zijn gaandeweg aan het verrechtsen. Met name op het economisch vlak hebben Thatcheriaanse en Friedmanniaanse tendenties er de overhand gekregen, terwijl het sociale aspect van de markteconomie er niet tot zijn recht komt. Een differentiatie van de Forum-partijen naar westers voorbeeld, met een liberale, christen-democratische en socialistische richting, wordt echter, hoofdzakelijk om gevoelsmatige redenen, tegengewerkt met als gevolg dat de parlementaire werkzaamheden een uitermate confuus karakter blijven houden.

Een typische moeilijkheid van de jonge democratie in Oostelijk Europa is het gevolg van het feit dat de communistische politiestaat er zo lang heeft bestaan. In die 45 jaar zijn de burgers, hoe dan ook, slachtoffers en medeplichtigen van dat systeem geweest. De afrekening met het verleden in de vorm van een tegen de communisten gerichte zuivering is volstrekt ondoenlijk, al ontbreekt het niet aan stemmen die alle communisten uit het openbare leven willen verwijderen. Aan de andere kant kan men ook niet alles vergeven en vergeten, daarvoor werd te velen onnoemlijk veel leed gedaan. Men wordt dus gedwongen om een soort middenweg te zoeken tussen een bijltesdag en een generale amnestie, doch juist dat blijkt onbegonnen werk te zijn. De onrust die dit alles met zich meebrengt, men denke aan de opzienbarende ontmaskering van Lothar de Maizière, leidt intussen de aandacht of van nijpende politieke daden.

Aan de ontwikkelingen op het geestelijk vlak, die zich in de gedragingen van de Oosteuropese bevolking weerspiegelen, moet een bijzondere betekenis worden toegekend. Hiervan hangt immers rechtstreeks af, of, hoe en wanneer de post-communistische samenlevingen in het nieuwe Europa zullen integreren. Wat zich in dit opzicht sinds 1989 hier heeft geopenbaard, laat helaas zeer veel te wensen over. Politieke onervarenheid, juist bij de leiders en voormannen van democratische bewegingen, wel verklaarbaar maar daarom niet minder pijnlijk, heeft intussen voor veel misverstanden, spanningen, misers en conflicten gezorgd, ook in relatie tot het bevriende buitenland. Zij wordt gesecondeerd door de lichtgelovigheid van het brede publiek dat zich laat opzweepen door demagogische leuzen. Aan de rechterzijde van het politieke spectrum zijn tal van

figuren opgedoken die met de meest bekrompen vormen van nationalisme, vreemdelingenhaat en burgerlijke onverdraagzaamheid zaken trachten te doen en hier en daar ook weerklank weten te vinden. Voeg erbij de deplorabele mentaliteit van de gemiddelde werknemer en consument, aangeweekt door de communistische commando-economie. Op de klassieke prikkels van de westerse markteconomie, waar het initiatief, de ondernemingslust en werkprestatie met een hoger inkomen worden beloond, wordt hier niet of nauwelijks gereageerd. De gewenning aan schijnzekerheid en gegarandeerde banen en beloningen heeft de arbeidsmoraal grondig ondermijnd en tot een gemakzuchtige minimumlijderij geleid. De vrijheid om te

ondernemen en de risico's die daaraan verbonden zijn ervaren de meesten als een bedreiging. En ook valt het moeilijk om afscheid te nemen van het arbeidsverzuim, van de corruptie en van het oogluikend toegestane stelen in het bedrijf.

Toch wil ik niet in mineur eindigen. De vestiging van een parlementaire democratie en de invoering van de markteconomie in de voormalige Oostbloklanden vormen een geweldige uitdaging, niet alleen voor de betrokken regeringen, maar ook voor Europa als geheel. Begrip, engelengeduld en niet aflatende aandacht worden van het Westen gevraagd, dat zich bij de materiële hulpverlening ook zuiver in eigen belang, de nodige offers mag getroosten.

Zelfbeschikkings- recht van psychiatrische patiënten

J. POLS

*Als zenuwarts verbonden aan het
psychiatrisch centrum 'Licht en Kracht' in Assen*

Het begrip zelfbeschikking en het recht daarop spelen bij discussies over euthanasie en hulp bij zelfdoding een cruciale, hoewel niet altijd even duidelijke rol. Daarom wil ik in het onderstaande een aantal overwegingen geven over deze begrippen en over het spiegelbeeld daarvan, de wils- onbekwaamheid. Hieruit komen overwegingen voort over het verband tussen het recht op zelfbeschikking en de plicht tot hulp bij euthanasie of zelfdoding.

Een van de moeilijkste vraagstukken rondom euthanasie en hulp bij zelfdoding wordt gevormd door de vraag of deze beide ook van toepassing kunnen zijn bij psychiatrische patiënten. Recentelijk is, door een rapport van de Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie, dit probleem opnieuw ter discussie gesteld. Daarom zal ik de volgende beschouwing toespitsen op dit onderdeel van het euthanasievraagstuk. Hierbij bespreek ik ook het recent opnieuw herhaalde standpunt van de Inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid met betrekking tot hulp bij zelfdoding bij psychiatrische patiënten.

Zelfbeschikking als fictie en als levenswaarde

Autonomie, de vrijheid om eigen wetten te stellen, was eertijds een prerogatief van de oud-Griekse stadstaat. Nog niet zo heel lang geleden dook het begrip in onze cultuur op als verbonden aan de vrijheid die het individu heeft om eigen wetten te stellen. Autonomie van de enkeling vooronderstelt daarmee twee fundamentele begrippen, namelijk enerzijds de vrijheid tot het maken van eigen keuzen en het nemen van eigen beslissingen en anderzijds de verantwoordelijkheid om de consequenties van deze keuzen en beslissingen op zich te nemen.

De enkeling kan slechts autonoom zijn als en voor zover de samenleving deze vrijheid wil eerbiedigen. Het gegeven dat een aantal vrijheden, (zoals de vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid), en rechten, zoals het recht op *privacy* en de onaantast-

baarheid van het eigen lichaam, in de Grondwet vastgelegd zijn, betekent al dat de vrijheid van de burger niet ongeclausuleerd is. Niettemin genieten burgers in onze samenleving een zeer grote mate van vrijheid, hier opgevat als een abstracte ruimte waarbinnen ze kunnen leven overeenkomstig hun

eigen keuzen en beslissingen. Totalitaire regimes laten de burger veel minder ruimte dan samenlevingen zoals de onze. De door overheid en maatschappij gestelde beperkingen worden duidelijker als men naar andere culturen kijkt. Als willekeurig voorbeeld: in *NRC/Handelsblad* van 11 augustus 1991 is te vinden dat de Koerden in Turkije weliswaar hun eigen taal mogen spreken maar daarin niet mogen publiceren – voor ons is dit niet alleen een onzinnige, maar volgens artikel 1 van de Grondwet ook verboden inperking van vrijheid.

De beperkingen die door overheid en samenleving worden opgelegd, zijn niet de enige. In allerlei opzicht lopen mensen die in vrijheid willen kiezen tegen beperkingen op: beperkingen in fysiek opzicht, beperkingen door de grenzen van hun psychische vermogens, beperkingen door het verloren gaan van allerlei potenties door het opgroeien in deze toevallige sociaal-culturele context, in deze tijds- spanne, en zo verder. Deze beperkingen zijn zo omvangrijk, dat gesteld kan worden dat een volwassen mens al in hoge mate is vastgelegd, en dat veel van de ogenschijnlijke vrijheid van het individu meer te maken heeft met gedetermineerd zijn dan met vrije keuze.

Dit probleem – in hoeverre is een mens echt in staat vrije keuzen te maken, in hoeverre is dit slechts schijn? – is een van de meest intrigerende vraagstukken waarvoor filosofie en mensbeschouwing zich geplaatst zien. Het lijkt me dat dit samenhangt met het onoplosbare van dit dilemma: wij weten het niet. Wel lijkt het duidelijk, dat er in het algemeen eerder sprake is van marges binnen bepaaldheden. Als voorbeeld: een mens kan er niet voor kiezen om

nooit meer te slapen, maar heeft wel een zekere keuzevrijheid bij het bepalen van het tijdstip van slapen gaan. Een mens kan er niet voor kiezen om nooit te sterven, maar kan wel trachten het sterven uit te stellen of te bespoedigen.

Men heeft getracht dit dilemma toegankelijker te maken door een splitsing aan te brengen tussen het *beleven* van vrijheid – een bij momenten duidelijk aanwezige subjectieve ervaring – en *werkelijke* vrijheid. Volgens een aantal wetenschappelijke theorieën is deze laatste een fictie. Zo stelde bij voorbeeld Skinner dat ieder menselijk gedrag verklaarbaar en causaal bepaald is door eerder gedrag en vroegere ervaring. Daarmee zou vrijheidsbeleving niet meer zijn dan een fictie die we staande houden om ons zelfrespect te kunnen bewaren. De psychoanalyse lijkt een ambivalente houding ten opzichte van de menselijke vrijheid in te nemen. Weliswaar worden mensen in hun keuzen bepaald door wat zij vroeger meemaakten, maar ook is er een mogelijkheid om door middel van psychoanalyse (gedeeltelijk) uit deze bepaaldheid te ontsnappen.

De sceptis van de wetenschap over menselijke vrijheid is wellicht te verklaren uit de wijze waarop de werkelijkheid door de wetenschap wordt benaderd. Men zoekt en bepaalt verbanden, wetten, voorspelbaarheden. Vrijheid wordt dan, als niet wetmatig te grijpen gegeven, een restpost van onverklaardheid. Vaak hebben pleidooien voor gedetermineerdheid vanuit wetenschappelijk denken dan ook het karakter van een conditionaliteit: nu is menselijk gedrag weliswaar nog onvoorspelbaar, maar als we alle determinanten kennen zal alle gedrag daaruit verklaard kunnen worden. Er is met andere woorden geen marge van onvoorspelbaarheid, aldus wordt voorspeld. Vrijheid en autonomie zijn dan net als Sinterklaas en Zwarte Piet: je kunt er in geloven maar ze bestaan niet.

Het is niet alleen een onopgelost, doch wellicht ook onoplosbaar raadsel of menselijke vrijheid en daarmee autonomie nu fictief zijn of niet. Maar menselijke vrijheid, en daarmee autonomie, is veel meer dan dat. Er zijn minstens drie andere, ieder vanuit een eigen gezichtshoek bepaalde, centrale be-tekenissen.

Vanuit ethisch gezichtspunt is autonomie te beschrijven als de wellicht meest centrale levenswaarde: 'men kan de gehele geschiedenis van de Westerse geest (of van de gehele wereld) zien als een worsteling om en een verwerving van autonomie,

van ontvoogding ten opzichte van de machten van het heilige koningschap en de totale staat, ten opzichte van bijgeloof en onfeilbaar kerkgezag, ten opzichte van de overgeleverde meningen en normen. In wisselwerking kwam en komt zo tot stand de autonomie van de *mens* en die van de cultuur'.¹

Vanuit existentieel-fenomenologisch perspectief kan worden opgemerkt, dat de menselijke vrijheid en autonomie de wellicht meest centrale en specifieke menselijke eigenschappen zijn die een mens tot waarachtig mens maken. Dit betekent, dat wanneer een mens het vermogen tot kiezen verliest, hij of zij daarmee beroofd is van de meest centrale menselijke karakteristiek.

Vanuit sociaal-politiek perspectief bepalen menselijke vrijheid en autonomie de omgang tussen mensen in zeer wezenlijke zin. De notie dat een mens vrij is om te kiezen – politiek, redelijk, zedelijk en emotioneel – ligt ten grondslag aan alle contacten tussen mensen, van de meest eenvoudige tot de meest gecompliceerde. Voortdurend treden hier de kant van vrije keuze en de tegenkant van daarvoor verantwoordelijk te zijn aan het licht. Onze maatschappij zou in haar huidige functioneren ondenkbaar zijn zonder deze basisverstandhouding.

Zelfbeschikking en de plicht tot helpen

De vrije keuzen en beslissingen van een mens hebben een reikwijdte die wordt begrensd door de vrije keuzen en beslissingen van andere mensen. Dat wil zeggen dat het geclaimde *recht* op zelfbeschikking (het woord recht wordt hier bedoeld als juridisch, maar ook als moreel recht) daar eindigt waar het recht op zelfbeschikking van de ander wordt ingeperkt. Bij euthanasie en hulp bij zelfdoding is dit aspect bijzonder relevant omdat hier niet alleen iets wordt gewenst (laten we voor het moment veronderstellen: op grond van een vrije keuze), maar omdat tevens de instemming en het ingrijpen van een ander noodzakelijk zijn. Dat maakt het probleem buitengewoon gecompliceerd. Temeer geldt dit omdat van de ander iets wordt gevraagd (of wanneer men het recht claimt: gevergd) dat in moreel opzicht controversieel en bij de wet verboden is, ook al zal men wellicht niet worden vervolgd. Het valt me op dat voorstanders van euthanasie dit aspect vaak wat bagatelliserend behandelen, alsof de bewijslast ligt bij degene die hulp weigert in plaats van bij degene die hulp vraagt. Weliswaar is het verlenen van hulp aan de hulpeloze, het principe van wel-

1. K. Kuypers (red.), *Encyclopedia van de filosofie*, Amsterdam: Elsevier, 1977, p. 100.

doen te zien als een oude christelijke deugd en een belangrijke levenswaarde, maar dat is iets anders dan een verplichting tot helpen. Ik wil dit dilemma verduidelijken aan de hand van een uitspraak van mevrouw Dupuis, die mij karakteristiek lijkt voor dit denken. 'We kunnen ons afvragen hoe het gerechtvaardigd kan worden om autonome personen iets te weigeren wat zij voor zichzelf wensen, terwijl geen ander menselijk wezen schade zal ondervinden door de vervulling van hun wensen.'²

Allereerst is in deze uitspraak een omdraaiing verborgen. Autonoom zijn is: ik ben vrij om te kiezen. Autonomie van degene voor wie het leven een ondraaglijke last is geworden kan zijn de keuze dat hij wil sterven. Autonomie van degene om wie zo iemand zich tot hulp wendt is: 'mijn besluit om al of niet op de wens van de ander in te gaan berust op mijn vrije keuze, ik bied alleen dan die hulp als ik daarvoor kan kiezen, anders niet'. Het is een 'neen, tenzij' standpunt. Mevrouw Dupuis lijkt hier een andere ethische uitgangshouding te propageren: de om hulp aangesprokene is verplicht de keuze van de ander niet alleen te respecteren als autonome keuze van die ander, maar is ook verplicht die hulp te geven of een weigering te rechtvaardigen: een 'ja, tenzij' standpunt. Ik kan deze omdraaiing niet plaatsen, temeer waar de ander me iets vraagt dat in de wet expliciet verboden is. Het principe van weldoen is geworden tot verplichting tot weldoen – een ethisch dubieuze en hachelijke en naar mijn mening ongewenste verplichting, zeker in deze situatie.

Ook het tweede deel van Dupuis' uitspraak is opmerkenswaard. Er wordt gesteld dat 'geen ander menselijk wezen schade zal ondervinden'. Ik begrijp dat dat in de ogen van de schrijfster zo is. Maar gaat een dergelijke uitspraak op voor alle mensen? Het dilemma voor de tegenstanders van euthanasie is denk ik niet hun kortzichtige weigering ten aanzien van een schadevrij gebeuren. Het lijkt me eerder te liggen in het ethisch principe dat menselijk leven niet mag worden beëindigd door een ander mens, waarbij dit principe een deontologisch karakter heeft. Daarnaast zijn er veel argumenten tegen euthanasie in de discussie ingebracht, die wel degelijk verwijzen naar aangebrachte of te vrezen schade.

Deze overwegingen lijken me voldoende om te concluderen dat het recht op zelfbeschikking geen recht op euthanasie kan impliceren. De vrije keuze voor

de dood is een noodzakelijke voorwaarde voor euthanasie, dat lijkt me buiten twijfel, maar het is niet een voldoende voorwaarde, laat staan een afdwingbaar recht.³

Voor mij betekent dit, dat de criteria die de KNMG in 1984 formuleerde, niet alleen op de patiënt maar ook op mijzelf slaan. Niet alleen dient een verzoek om levensbeëindiging vrijwillig en weloverwogen gedaan te zijn, een objectieverbaar uitzichtloos lijden te betreffen en een duurzaam verlangen naar de dood. Ook ik zal tot de overtuiging moeten komen dat aan deze criteria is voldaan alvorens de gevraagde hulp te kunnen verlenen. Daarnaast zijn voor mij van wezenlijk belang de vraag of behandeling van het lijden nog perspectieven kan bieden (eigenlijk is dat met het woord uitzichtloos al geïmpliceerd) en hoe de naaste verwanten – partner, kinderen, ouders – hierin staan. Als dezen volstrekt niet toe zijn aan een zelfgekozen levensbeëindiging van de patiënt dient naar mijn idee in het belang van de patiënt en de anderen een bespreking van de problemen die hier rijzen voor te gaan. Tenslotte lijkt consultatie van minstens één collega ook mij noodzakelijk, teneinde subjectieve beoordelingsfouten te voorkomen.

Wilsonbekwaamheid

Het begrip wilsonbekwaamheid duidt aan dat een mens niet autonoom (meer) kan zijn omdat hij hetzij het vermogen tot willen of kiezen mist, hetzij zijn wil niet (meer) kan bepalen. Deze wilsonbekwaamheid kan in de tijd of tot een bepaald beslissingsgebied beperkt zijn, of ook meer permanent en omvattend zijn. Het vermogen tot wilsbepaling is een noodzakelijke voorwaarde voor zelfbeschikking. De onvermogenste moet niet alleen niet in staat worden geacht tot het nemen van levensbeslissingen, hij behoort ook in bescherming te worden genomen opdat hij zichzelf geen schade doet.

Uit het voorgaande zal duidelijk geworden zijn, dat met de uitspraak dat iemand wilsonbekwaam is een centrale levenswaarde en een elementaire bekwaamheid tot tussenmenselijk verkeer aan iemand wordt ontzegd. Daaruit volgt ten eerste dat het wilsonbekwaam en daarmee handelingsonbekwaam verklaren van iemand uiterst ingrijpend is, en ten tweede, dat dit slechts dient te gebeuren als er overtuigende argumenten voor deze wilsonbekwaamheid bestaan. Nu is deze bepaling in sommige omstandig-

2. In: A.O.A. Smook en B. de Vos-Schippers (red.), *Recht op zelfbeschikking*, Amsterdam: v u Uitgeverij, 1991, p. 56.

3. KNMG, 'Standpunt inzake euthanasie', *Medisch Contact*, 39, 1985, pp. 990-1002.

heden niet zo moeilijk; bij voorbeeld bij bewusteloosheid of bij zeer ernstig demente of zeer ernstig zwakzinnige mensen – hoewel het ook in deze gevallen wellicht juister en verstandiger zou zijn te stellen dat deze mensen klaarblijkelijk hun wil niet kenbaar kunnen maken. Wanneer men dit echter toepasbaar acht op een groter aantal mensen, dan zal men daaraan de eis moeten stellen dat wilsonbekwaamheid concreet vast te stellen en te objectiveren is.

Er zijn verschillende pogingen gedaan om een algemeen geldige theorie te bedenken die kan leiden tot een eenduidige vaststelling van wilsonbekwaamheid. Een van deze pogingen is de aanname dat iemand zich op een bepaalde wijze gedraagt op grond van een vrije keuze of op grond van een niet anders kunnen. Een voorbeeld van dit laatste zou de 'onweerstaanbare impuls' kunnen zijn. Het grote probleem is echter dat het verschil tussen een impuls die onweerstaanbaar is en een impuls die niet weerstaan wordt niet is vast te stellen. Een andere poging is te veronderstellen dat iemand die vrij kan kiezen altijd een rationele keuze zal doen. Wanneer iemand zichzelf vanwege irrationele motieven nadeel of kwaad berokkent, dan zou dat betekenen dat hij of zij wilsonbekwaam is. Ook tegen deze theorie zijn tal van bezwaren in te brengen die ik elders⁴ uitvoerig heb uiteengezet. Dat het niet lukt een algemene verklaringstheorie op te stellen is trouwens niet verwonderlijk. Eenduidig vaststellen wat wilsonbekwaamheid is zou immers vooronderstellen dat het wezen van de mens te doorschouwen is.

In deze situatie lijkt me dat slechts als ethische uitgangspositie kan worden gekozen voor een zo voorzichtig en beperkt mogelijke interpretatie van het begrip wilsonbekwaamheid. Het is in ethisch opzicht meer laakbaar indien men mensen ten onrechte hun zelfbeschikking onthoudt, dan indien men hen ten onrechte voor wilsonbekwaam houdt. Dit is in lijn met de algemeen maatschappelijke omgangsregel, dat een ieder verantwoordelijk is voor zijn doen en laten tenzij het tegendeel blijkt.

Aan het gebruik van het begrip wilsonbekwaamheid kleven minstens drie belangrijke gevaren:

Een eerste gevaar is dat te snel te veel gegeneraliseerd wordt. Dat gevaar dreigt bij voorbeeld als iemand die ten opzichte van een bepaalde levensbeslissing wilsonbekwaam wordt verklaard, bij implicatie ook ten aanzien van allerlei andere levensbeslissingen onbekwaam wordt geacht, zonder dat dit

steeds opnieuw nauwkeurig wordt onderzocht.

Een tweede gevaar is dat de term toepasbaar wordt geacht op groepen in plaats van op individuen. Zo kan men bij voorbeeld waarnemen dat door sommigen wilsonbekwaamheid wordt verondersteld bij alle lijdens aan een bepaalde ziekte.

Een derde gevaar is dat men er niet meer van uitgaat dat wilsonbekwaamheid vanzelfsprekend is, en dat onbekwaamheid moet worden aangetoond. De bewijslast wordt dan omgedraaid: de patiënt moet eerst maar eens bewijzen dat hij of zij wilsonbekwaam is. Dat leidt tot een aantal consequenties waarvan ik hier slechts wil noemen dat wilsonbekwaamheid dreigt het prerogatief te worden van een groep verbaal beoefende, introspectieve en intelligente mensen.

Hulp bij zelfdoding

Ongeveer een jaar geleden bevestigde de Inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid haar al eerder ingenomen standpunt dat hulp bij zelfdoding bij psychiatrische patiënten in alle gevallen ontoelaatbaar moet worden geacht. De Inspectie: 'Bij een patiënt lijdende aan een psychiatrische stoornis zullen, (...) genoemde eisen inzake vrijwilligheid, weloverwogen verzoek, duurzaam verlangen naar de dood en onaanvaardbaar lijden, zodanig in twijfel getrokken moeten worden, dat een verzoek om hulp bij zelfdoding altijd negatief moet worden beantwoord door de behandelend arts.'⁵

Aanleiding voor dit categorisch afwijzende standpunt was een uitspraak van het Centraal Medisch Tuchtcollege. Deze uitspraak echter kan niet als een principiële categorische afwijzing worden gelezen. De Inspectie over deze uitspraak: 'Het Tuchtcollege onthoudt zich een definitief oordeel, maar stelt dat met de grootste terughouding dient te worden ingegaan op een verzoek tot hulp bij zelfdoding van patiënten die doodsverlangens uiten, waarbij deze mogelijk samenhangen met hun psychiatrische stoornis.'⁵

De zeer grote terughoudendheid is heel terecht. Doch tegen een categorische afwijzing bestaan enkele ernstige bezwaren. Allereerst is de groep psychiatrische patiënten sociologisch bepaald: zij omvat alle mensen die onder behandeling zijn van een psychiatrische of Geestelijke Gezondheidszorg-voorziening. Het is bekend dat veel mensen die gebukt gaan onder een psychiatrische stoornis zich desondanks nimmer onder behandeling stellen. Deze mensen

4. J. Pols, *Zelfbeschikking in de psychiatrie*, Utrecht: MCGV, 1990.

5. GIGV-informatie, september 1990, nr. 6, pp. 1-2. Zie ook de brief 'Aan alle

artsen in Nederland' van de hoofdinspecteurs van de Volksgezondheid, *Medisch Contact*, 46, 1991, p. 774.

zijn dus ook geen psychiatrische patiënt. Dat betekent dat op het kiezen voor behandeling de straf komt te staan van de incompetentie-verklaring — een uiterst onlogische, onredelijke en ongewenste gang van zaken.

In de tweede plaats lijkt mij hier sprake van discriminatie van een bevolkingsgroep, hetgeen volgens artikel 1 van onze Grondwet 'op welke grond dan ook' niet is toegestaan.

Nu kan men mij tegenwerpen dat de groep 'psychiatrische patiënten' een geheel andere is dan de groep 'mensen met een psychiatrische stoornis'. Dat kan echter de argumentatie niet veranderen, omdat psychiatrische stoornissen in aard en ernst extreem kunnen verschillen. Het is onzinnig te veronderstellen dat mensen met een psychiatrische stoornis allen onbekwaam zouden zijn. Het komt uiteraard voor dat mensen door een psychiatrische stoornis kortere of langere tijd hetzij anderen niet duidelijk kunnen maken wat zij willen, of dingen willen vanuit een abnormaal, 'ziekelijk' motief. In de grote groep vormen zij een kleine minderheid. De meningen verschillen wellicht over de omvang van deze kleine minderheid: er zijn daarvoor eenduidige noch duidelijke criteria te geven en er heerst geen eenstemmigheid over. Wel lijkt het me dat niemand in alle ernst kan volhouden dat een psychiatrische stoornis categorisch voert tot wilsonbekwaamheid.'

Als uitzichtloos beleefd lijden

Er zijn vele argumenten om geen genoegen te nemen met een categorische afwijzing zoals de Inspectie voorstaat. Een eerste argument is dat het categorisch wilsonbekwaam verklaren van psychiatrische patiënten niet alleen uiterst onzorgvuldig en discriminerend is, maar ook een ontoelaatbare vervaging, vervlakking en verruiming van het begrip wilsonbekwaamheid inhoudt. En dat juist in een tijd waarin dit begrip door nieuwe wetgeving steeds belangrijker wordt. Wanneer dit begrip toepasbaar wordt geacht op groepen of categorieën mensen wordt een stap gezet op de weg die uiteindelijk leidt naar een maatschappij met twee soorten mensen: de ene soort is volwaardig, de andere onvolwaardig; de ene soort beslist niet alleen over zichzelf en is daarmee autonoom, maar ook over de anderen aan wie autonomie ontzegd wordt.

Een tweede argument betreft het probleem van de bereikbaarheid van middelen waarmee een mens zichzelf het leven kan benemen. Er zijn allerlei maatregelen genomen om deze middelen buiten bereik van de burger te houden. Dat heeft een positief ef-

fect in zoverre het drempelverhogend lijkt te werken en het risico dat mensen zichzelf op een ondoordachte manier het leven benemen verkleint. Dat is op zichzelf een groot goed. Maar het betekent voor degene die vanuit een als ondraaglijk beleefd uitzichtloos lijden de dood verkiest, dat hij gedreven wordt 'in de richting van een gruwelijke, meestal gewelddadige en pijnlijke dood'.⁶ Wie een bepaald beleid voorstaat mag zich niet categorisch onttrekken aan de neveneffecten daarvan, al was het alleen maar omdat anderen, zoals treinmachinisten, hiervan de traumatische gevolgen kunnen ondervinden.

Een derde argument is de gruwelijke eenzaamheid waartoe degene die het verder leven als ondraaglijk ervaart en die geen enkel ander toekomstperspectief heeft dan een onduelbaar lijden, wordt veroordeeld als hulp categorisch wordt geweigerd. Mensen zijn hoe dan ook gemeenschapswezens. Het op zichzelf aangewezen zijn, het in de steek gelaten worden door iedereen juist bij deze ultieme keuze, maakt deze ondraaglijk zwaar.

Een vierde argument is, dat de hulpverlening door een categorische weigering van hulp bij zelfdoding zichzelf wellicht buiten spel zet op die momenten en bij die medemensen die hulp en medemenselijkheid het sterkst behoeven. Het aanvaarden van de mogelijkheid dat verder leven onverdraaglijk, uitzichtloos en onaantvaardbaar kan zijn voor iemand en de bereidheid ook in die situatie iemand in zijn wens tot zelfdoding te respecteren kan soms ook levensreddend zijn.

Ten slotte, als vijfde argument: onlangs verklaarde een psychiater op detelevisie dat het niet zo heel zelden voorkomt dat een door behandelaars en door zichzelf als uitzichtloos en alternatiefloos beleefde patiënt die in een psychiatrisch ziekenhuis is opgenomen, met verlof mag gaan na eventuele beëindiging van een maatregel tot dwangopneming. Men kan dit bestempelen als het bieden van een passieve en verkapte gelegenheid tot suicide. Niemand is dan schuldig, en ieder wast zijn handen in onschuld. Een schrijnende en beschamende stand van zaken.

Mijn conclusie is, dat het categorisch afwijzende standpunt van de Inspectie onhoudbaar is. Uiterste terughoudendheid is geboden, dat zeker. Deze uiterste terughoudendheid geldt dan zowel het veronderstellen van een eventuele wilsonbekwaamheid als het eventueel bieden van hulp bij zelfdoding, omdat deze bij psychiatrische patiënten en anderen de arts voor buitengewoon grote en ernstige problemen stelt.

6. A.N.A. Josephus Jitta, in: L. Boon (red.), *Euthanasie en zorgvuldigheid*, Amstelveen, 1989, p. 80.

Euthanasie: recht en praktijk

In de nabeschouwing van een proefschrift over euthanasiedebatten in Duitsland en Engeland tussen 1870 en 1940 probeert de theoloog Meerman een

antwoord te vinden op de vraag waarom alle door hem bestudeerde euthanasiedebatten doodliepen in het parlement. Meerman suggereert dat dit iets te maken heeft met de aard van de staat in een democratie: 'De debatten liepen dood, dat wil zeggen parlementaire behandeling veroorzaakte hooguit dat de strafmaat werd verminderd, maar nooit dat levensberoving op verzoek niet langer als delict werd aangemerkt. De debatten moesten wel doodlopen, omdat de opvatting van een groot aantal, eventueel een meerderheid van de burgers terzake de toelaatbaarheid van euthanasie botst met de taak van de staat, die de burgers bij het ontstaan ervan haar hadden afgedwongen: in de Amerikaanse en Franse revoluties, waar de moderne democratieën zijn geboren, werd op de eerste plaats de staat de taak toegewezen het leven van de burgers te beschermen'.¹ Met andere woorden: het verzoek tot legalisering van euthanasie gedaan door een meerderheid van de burgers strookt niet met een eerdere (fundamentele) afspraak tussen die burgers en hun staat.

Lezend in het rapport van de Commissie Onderzoek medische praktijk inzake euthanasie (naar haar voorzitter doorgaans aangeduid als de commissie-Remmeling) krijg je de indruk dat er nog een andere verklaring is.² Legalisering van euthanasie en daarmee verwante beslissingen is niet alleen de staat een taak opdragen die strijdig is met zijn bestaansgrond, het betekent ook de staat iets willen doen uitspreken dat in juridisch-politieke termen niet kan worden gezegd. Veel van wat in de terminologie van de commissie 'Medische Beslissingen rond het Levens einde' worden genoemd, kunnen wel worden gelegitimeerd, verdedigd, invoelbaar gemaakt voor individuele gevallen, maar zijn onmogelijk om te zetten in algemene regels. Euthanasie in de strikte zin van het woord (de commissie-Remmeling hanteert de door de Staatscommissie Euthanasie in haar eindrapport van 1985 ge-cozen definitie: 'euthana-

M. J. TRAPPENBURG

*Medewerker van het Onderzoekscentrum
Sturing en Samenleving van de Rijksuniversiteit Leiden*

sie is het opzettelijk levensbeëindigend handelen door een ander dan de betrokkene op diens verzoek') is wat dat betreft nog een relatief eenvoudige kwes-

tie. Een toevoeging aan artikel 293 in het Wetboek van Strafrecht waarin euthanasie onder bepaalde voorwaarden (zorgvuldigheidseisen, wilsbekwaamheid van de patiënt, uitvoering door een geneeskundige) niet strafbaar wordt verklaard, is wellicht een adequate juridische vertaling van de huidige medische (medisch-ethische) praktijk en een correcte codificatie van de morele overtuiging van de meerderheid van het Nederlandse volk.

Maar neem nu het veel ingewikkelder geval van mevrouw R. Mevrouw R is 96 jaar oud en woont sedert enkele jaren bij haar nicht en aangetrouwde neef, die erg op haar gesteld zijn en haar hopen te kunnen verzorgen tot haar dood. Zij heeft tot op hoge leeftijd plezier in het leven gehad doch de laatste tijd is het sukkelen. Zij ziet niet goed, ze is vrijwel doof en ze kampt met pijnen en pijnjtjes. Ook geestelijk is zij niet meer wat ze geweest is. Geregeld geeft zij te kennen het leven nu wel gezien te hebben, het hoeft voor haar niet meer, maar, zo voegt zij daar dan aan toe (zij is een vrouw van principes): zij zal er nooit iets voor innemen. Door een dijbreuk komt mevrouw R in het ziekenhuis terecht, volslagen gedesorienteerd, met ook na de operatie nog veel pijn, en voor het medisch personeel onaanspreekbaar. Nicht en neef worden benaderd met de vraag of mevrouw R mag worden behandeld met pijnbestrijdende middelen (morfine) die een levensverkortend effect zullen hebben.

Het gaat hier om, in termen van het rapport Remmelink, 'de intensivering van pijn en/of symptoombestrijding rekening houdend met de waarschijnlijkheid dat het levenseinde daardoor zal worden bespoedigd'. Misschien gaat het hier zelfs al om de intensivering van pijn en symptoombestrijding 'mede met het doel het levenseinde te bespoedigen.' In het individuele geval van mevrouw R speelt een veelvoud van subtiel met elkaar samenhangende factoren en motieven een rol. Het feit dat zij 96 is en als levensmoe kan worden gekarakteriseerd. Het

feit dat zij geen in het buitenland wonende kinderen heeft van wie ze nog afscheid zou kunnen willen nemen voor haar dood. Het feit dat neef en nicht tante elke dag trouw bezoeken, misschien ook het feit dat mevrouw R geen suikertante is en er dus niets te erven valt. Binnen de sfeer van de medische wereld kan een arts, al deze elementen in overweging nemende, in overleg met de familie besluiten om de pijnbestrijding te intensiveren. Het vertalen van deze beslissing in een rechtsregel die haar legitimeert – bijvoorbeeld als volgt: 'pijnbestrijding met levensbekortende werking is toegestaan ook na plaatsvervangende toestemming, mits de patiënt hoogbejaard en onaanspreekbaar is en er geen zwaarwegende redenen zijn om zijn leven te rekken' – is onmogelijk. Een dergelijke rechtsregel is evident moreel onhoudbaar. Bekijkt men de door de commissie-Remmelink beschreven medische praktijk door de bril van een jurist die een Wetboek van Strafrecht voorziet waarin deze praktijk in algemene regels zal zijn omgezet, dan is het rapport-Remmelink een schokkend rapport.

Wat zijn de voornaamste bevindingen van de commissie? In 39,4 procent van alle sterfgevallen in Nederland (het empirisch onderzoek van de commissie bevat een zeer uitgebreide methodologische verantwoording van de verwerking van gegevens; ik zie geen reden om te twijfelen aan de generaliseerbaarheid van de enquête-resultaten) wordt enigerlei Medische Beslissing rond het Levenseinde genomen. Dat wil zeggen: de arts besluit, al dan niet (mede) met het doel het leven te bekorten, af te zien van een bepaalde behandeling, een in gang gezette behandeling te staken, de pijn- en symptoombestrijding te intensiveren of een euthanaticum te verstrekken. In 2,7 procent van alle sterfgevallen wordt besloten tot 'het voorschrijven, verstrekken of toedienen van een middel met het uitdrukkelijke doel het levenseinde te bespoedigen'. In 83 procent van die 'werkelijke euthanasiegevallen' wordt overleg gevoerd met de patiënt; bij de overige Medische Beslissingen rond het Levenseinde wordt in het overgrote merendeel van de gevallen de patiënt zelf niet betrokken. De opgegeven redenen om niet met de patiënt te overleggen variëren van 'patiënt was te jong', 'emotioneel te labiel', 'permanent buiten bewustzijn', 'dement', 'zwakzinnig' tot 'overleg zou meer schaden dan goed doen' en 'dit was duidelijk het beste voor de patiënt'. In 0,8 procent van alle

sterfgevallen wordt een euthanaticum toegediend zonder overleg met de patiënt (met een verkeerde term zou je dat onvrijwillige euthanasie kunnen noemen). In een zeer klein gedeelte van die gevallen wordt toegegeven dat enigerlei vorm van overleg met de betrokkene wel mogelijk zou zijn geweest. De commissie heeft in haar mondelinge interviews met artsen ook inzicht proberen te krijgen in de motieven voor euthanasie en in het aantal keren dat artsen met een verzoek om euthanasie te maken krijgen. Het meest genoemde motief voor euthanasie is 'ontluistering'. In veel gevallen spelen daarnaast pijn (83 procent van de patiënten bij wie euthanasie is uitgevoerd leed aan kanker), levensmoeheid, afhankelijkheid en de angst voor een 'onwaardig sterven' een rol.

Slechts een klein percentage van de geïnterviewde artsen (variërend van 38 procent bij de cardiologen tot 2 procent van de huisartsen en 1 procent van de internisten) verklaart dat euthanasie in hun praktijk nog nooit ter sprake is gekomen. Een grote meerderheid is tenminste ooit geconfronteerd met een verzoek om euthanasie 'te zijner tijd' (84 procent) of 'op afzienbare termijn' (76 procent). Ongeveer de helft van de artsen heeft ooit zelf euthanasie uitgevoerd. Iets meer dan een derde van alle verzoeken om euthanasie wordt ingewilligd; in de overige gevallen acht de arts het verzoek 'niet weloverwogen', zijn er nog alternatieven voor pijnbestrijding of wordt de patiënt in een uitvoerig gesprek met de arts tot andere gedachten gebracht. De meeste artsen beschouwen euthanasie of hulp bij zelfdoding als 'handelingen waaraan artsen onder omstandigheden kunnen meewerken in het kader van hun beroepsuitoefening.'

De sinds 1 november 1990 geldende meldingsprocedure (de arts meldt een geval van euthanasie bij de gemeentelijke lijkschouwer; deze stelt de Officier van Justitie op de hoogte, waarna voor elk geval van euthanasie in de vergadering van Procureurs-Generaal wordt beoordeeld of is voldaan aan de in de jurisprudentie geformuleerde zorgvuldigheidseisen) functioneert naar het oordeel van de commissie bevredigend. Zij stelt voor deze procedure ook van toepassing te verklaren voor gevallen van actieve levensbeëindiging door medici zonder uitdrukkelijk verzoek van de patiënt. Voor de andere categorieën 'Medische Beslissingen rond het Levenseinde' (het staken of niet beginnen van een

1. Th. Meerman, *Goed doen door dood te maken*, diss. pp. 306-307
 2. Commissie Onderzoek medische praktijk inzake euthanasie, *Medische beslissingen rond het levenseinde*, Den Haag: SDU, 1991.

behandeling en het intensiveren van pijn- en symptoombestrijding met levensbekortend effect, al dan niet op verzoek van de patiënt) beveelt de commissie een uitgebreidere schriftelijke verslaglegging en meer collegiaal overleg aan.

Het rapport-Remmeling bevat geen aanbevelingen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en ook geen evaluatie van de medische praktijk in termen van wetsovertreding. De commissie heeft zich nadrukkelijk willen houden aan haar taakopdracht, het verschaffen van inzicht in de medische praktijk van levensbeëindigend optreden. Het is, denk ik, niettemin wel mogelijk enige, wellicht verrassende, conclusies te trekken met betrekking tot de wenselijkheid van wetswijziging. Handhaving van het bestaande wettelijke kader lijkt mij, op basis van deze gegevens, voor voor- en tegenstanders van euthanasie de verstandigste gedragslijn. Waar het gaat om de tegenstanders spreekt dat vanzelf: voor hen is de belangrijkste les uit het rapport-Remmeling dat het probleem van de handhaving nog veel groter is dan zij hadden gedacht. Er is immers niet alleen euthanasie in engere zin, er is daarnaast een veelheid van 'schijn gestalten van euthanasie', waarvan een groot deel in hun optiek even laakbaar, zo niet laakbaarder zal zijn ('onvrijwillige euthanasie' is in die visie niet een variant op het euthanasie-artikel in het Wetboek van Strafrecht, maar een vorm van doodslag of moord).

Voor diegenen die niet afwijzend staan tegenover euthanasie en die de door de commissie-Remmeling beschreven medische beslissingen rondom het sterfbed overwegend verdedigbaar achten, is niet overgaan tot wetswijziging ook de meest reële oplossing. Het lijkt, als gezegd, onmogelijk om het scala van emoties en moreel relevante overwegingen dat in de praktijk van belang is, te vatten in wettelijk

ke bepalingen die algemeen geformuleerd moreel aanvaardbaar zijn. Voorstanders van de huidige praktijk kunnen het bestaande wettelijke kader beschouwen als een *reservecircuit* van regels waarop men terug kan vallen als er in die praktijk iets uit de hand loopt. Dat is een in het gezondheidsrecht gebruikelijke constructie: de behandeling van de tandarts is de behandeling van de tandarts totdat er iets helemaal misgaat. Dan herdefiniëren we het handelen van de tandarts in strafrechtelijke termen en dan heet het mishandeling. Zo kan dat ook met de Medische Beslissingen rondom het Levensende: de beslissing een bepaalde medische behandeling te staken als de patiënt in een terminale fase verkeert heet 'stervenshulp' (term van de commissie), tenzij er buitengewoon onzorgvuldig wordt gehandeld. Dan kunnen we terugvallen op het register van doodslag of dood door schuld. Nu overgaan tot legalisering van euthanasie in engere zin (of tot, zoals de Staatscommissie in 1985 voorstelde, euthanasie in engere zin plus euthanasie op compatienten die in een eerdere fase van hun leven een euthanasieverklaring hebben opgesteld) betekent dat men een groot deel van de 'Remmelink-praktijk' buiten de wet verklaart. Een nieuwe wet zal onvermijdelijk worden gezien als een nieuwe afbakening van wat moreel wel en niet door de beugel kan, als een richtlijn voor de praktijk, niet als een regel in geval van nood. Een dergelijke herijking van de Medische Beslissingen rond het Levensende is alleen een oplossing voor voorstanders van vrijwillige euthanasie die de in het rapport beschreven schemerbeslissingen scherp veroordelen. Voor de overigen is het huidige rechtssysteem – toetsing van geval tot geval aan de hand van niet wettelijk vastgelegde criteria, aangevuld met de door de commissie-Remmeling aanbevolen extra controle – ofschoon dubieus uit rechtsstatelijk oogpunt, nog het best hanteerbaar in de praktijk.

B O E K E N

De onzichtbare
revolutie

Pitou van Dijk bespreekt:
Hernando de Soto, *The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World*, New York, 1990

El Otro Sendero, Het andere pad – De onzichtbare revolutie in de Derde Wereld, van de Peruaan Hernando de Soto gaat over de rol van de staat en het juridisch stelsel in het ontwikkelingsproces. De Soto heeft met dit controversiële boek wereldwijd aandacht getrokken en zijn radicale voorstellen om de relatie tussen overheid en particuliere sector in ontwikkelingslanden fundamenteel te veranderen, worden met verve verdedigd, maar ook fel bestreden.

De centrale stelling van De Soto is dat economische ontwikkeling en bestrijding van armoede in veel ontwikkelingslanden worden belemmerd door een verouderd en slecht functionerend juridisch stelsel. Migranten en stedelingen, die zich uit de armoede willen bevrijden door zelf een bedrijf te beginnen of een huis te bouwen, kunnen vaak niet aan de wettelijk gestelde eisen voldoen, omdat de procedures te ingewikkeld en tijdrovend zijn en de kosten ervan te hoog. Zij zien zich daarom genoodzaakt in de informele sector te opereren en op grote schaal wetten te overtreden. Het verouderde, elitaire en inefficiënte juridisch stelsel van Peru en veel andere landen, creëert zo een tweedeling tussen legalen en illegalen. Het ontbreken van goede wetten leidt tot grote onzekerheden en brengt hoge kosten met zich mee voor de illegalen zelf in de informele sector, maar ook voor de maatschappij als

geheel. Slechte wetten vormen een rem op investeringen, economische groei en een meer gelijkmatige spreiding van welvaart.

De Soto gaat zo ver te stellen dat slechte wetgeving in ontwikkelingslanden eerder regel dan uitzondering is en misschien wel de belangrijkste verklaring vormt voor het grote verschil in economische ontwikkeling tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen. Naast herziening van het economisch beleid en herstructurering van de economie, is daarom een fundamentele wijziging van het juridisch stelsel noodzakelijk om de maatschappelijke problemen op te lossen.

Het Andere Pad is geen academische studie, maar is wel gebaseerd op een omvangrijk onderzoek dat is verricht door het Instituut voor Vrijheid en Democratie in Lima, waarvan De Soto directeur is. De beschrijvingen en analyses van de gevolgen van slechte wetgeving hebben uitsluitend betrekking op de activiteiten in de informele sector van Lima, de hoofdstad van Peru, maar de conclusies zijn in veel landen van toepassing. Het boek heeft daarom grote belangstelling getrokken en is inmiddels in een aantal vertalingen verschenen.

Stedelijke armoede

De Soto's studie moet worden geplaatst tegen de achtergrond van de enorme veranderingen die gaande zijn in de economische, sociale en culturele structuur van Peru en veel andere landen. In een hoog tempo verschuift het economisch en demografisch zwaartepunt in ontwikkelingslanden van het platteland naar de stad. Latijns-Amerika is nu reeds een sterk geurbaniseerd continent waar

INHOUD

De Soto
Feminisme

B O E K E N

zeventig procent van de bevolking in stedelijke gebieden woont. Enige cijfers kunnen het wereldwijde proces van urbanisatie illustreren. In 1980 leefde bijna een op de drie mensen in ontwikkelingslanden in stedelijke gebieden en woonde een op de tien van hen in steden met meer dan een miljoen inwoners. Volgens schattingen van de Verenigde Naties zal in 2015 reeds de helft van de bevolking in de steden wonen. Ook het aantal zeer grote steden neemt sterk toe. In 1980 waren er 22 steden in ontwikkelingslanden met meer dan vier miljoen inwoners, terwijl dat er in 2000 naar verwachting vijftig zullen zijn. Dan zullen er zelfs achttien steden zijn waar meer dan tien miljoen mensen wonen en werken. Tot de grootste van die mega-steden behoren Mexico Stad, Sao Paolo, Calcutta en Bombay.

De groei van de steden wordt voor het grootste deel veroorzaakt door natuurlijke aanwas van de eigen bevolking, maar migratie van het platteland draagt er ook in belangrijke mate toe bij. Met de urbanisatie zal het probleem van stedelijke armoede en sociale ontwrichting steeds groter worden. In 1980 leefden in ontwikkelingslanden naar schatting veertig miljoen stedelijke huishoudens in armoede, terwijl dat er op het platteland tweemaal zoveel waren. In 2000 zal deze verhouding totaal anders zijn: 72 miljoen huishoudens in de steden leven dan in absolute armoede, terwijl dat aantal op het platteland zal zijn gedaald tot 56 miljoen.¹

De explosieve groei van de bevolking leidt tot enorme problemen op de stedelijke arbeidsmarkt. Het aantal geschoolde en vooral laaggeschoolde jonge

werkzoekenden overtreft nu reeds verre het aantal nieuwe arbeidsplaatsen in industriële en dienstverlenende bedrijven in de gereglementeerde, officiële economie. Een zeer groot gedeelte van de stedelijke beroepsbevolking in ontwikkelingslanden tracht dan ook werk te vinden in de informele sector. Armoede in ontwikkelingslanden wordt steeds meer een urbaan probleem van verborgen werkloosheid en onregelmatig, laagbetaald werk onder slechte omstandigheden in de informele sector. Volgens cijfers van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) absorbeerde de informele sector in Latijns-Amerika in de jaren 1980-1987 56 procent van de mannen en vrouwen die tot de arbeidsmarkt toetraden. In Afrika was dat percentage in de periode van 1980 tot 1985 zelfs 75.²

Ook de stedelijke huisvesting wordt steeds meer georganiseerd door min of meer buiten de wet staande organisaties van migranten en stedelijke bewoners, en een groot deel van de woningbouw wordt ter hand genomen door bedrijven in de informele sector. In veel ontwikkelingslanden vindt zo'n tachtig procent van de stedelijke nieuwbouw min of meer illegaal plaats in deze sector.

Informele sector

Het kenmerkende van de informele sector is, in de opvatting van De Soto, niet in de eerste plaats gelegen in de kleine schaal van de ondernemingen, het lage produktiviteitsniveau of de inferieure arbeidsomstandigheden en geringe beloning. De Soto ziet de informele sector als een vluchtplaats voor individuen die ervaren dat de kosten om legitieme doeleinden te realiseren binnen het kader

van de wet, hoger zijn dan de baten. Daarmee is niet gezegd dat er binnen de informele sector anarchie heerst. Hoewel de rechtzekerheid er inderdaad beperkt is, worden buitenwettelijke normen gehandhaafd om economische activiteiten te reglementeren en transacties te vergemakkelijken. Dergelijke normen bieden echter weinig zekerheid buiten de informele sector en hebben nauwelijks betekenis voor de autoriteiten.

In het eerste deel van De Soto's studie wordt de informele sector van Lima systematisch beschreven. In openvolgende hoofdstukken worden de informele huisvesting, straathandel en markten en het informele openbaar vervoer behandeld. Deze hoofdstukken geven een goed inzicht in het ontstaan van de verschillende informele activiteiten, en vooral in de manier waarop de informelen zichzelf organiseren om hun belangen te behartigen en te onderhandelen met autoriteiten.

In hoofdstuk twee, dat gaat over huisvesting, worden de verschillende vormen behandeld waarin land illegaal wordt toegeëigend en wordt ingegaan op de organisatie van de landbezitters. In 1982 maakte zo'n 47 procent van de bevolking van Lima gebruik van informele huisvesting. Aan die vorm van huisvesting en woningbouw gaat bezetting van de grond vooraf, waar later het huis of de woonwijk op gevestigd wordt. Informele wijken zijn iets heel anders dan ongeorganiseerde *slums* of achterbuurten. Bij de grote, georganiseerde acties wordt tevoren nauwkeurig vastgelegd wat de taken en verantwoordelijkheden zijn van het organiserend comité en hoe de in beslag

B O E K E N

genomen grond wordt verdeeld onder de bezetters. Het organiserend comité is belast met de infrastructuur en algemene voorzieningen, die door de leden van het comité worden gefinancierd. Het comité houdt ook een nauwkeurige registratie bij van het pseudo-eigendom van grond en huizen, en is belast met de bescherming van dit eigendom en handhaving van de openbare orde in het bezette gebied.

Hoofdstuk drie is gewijd aan informele markten. Hierin wordt de rechtspositie van straatverkopers behandeld. Sommigen van hen lopen vooral in de armere wijken op straat, maar anderen hebben een vaste plek en vormen door samenwerking een groep van handelaren of een minimarkt. Een ander deel van de informele handel is geconcentreerd in informele markten die vaak door de straatverkopers zelf zijn gebouwd in illegale nederzettingen. De juridische positie van straathandelaren is zwak, maar hun economische situatie is zeker niet altijd uitzichtloos: uit onderzoek van De Soto's instituut bleek het netto inkomen van straatverkopers gemiddeld 38 procent hoger te liggen dan het wettelijk minimumloon. Op de openbare weg hebben de venters nauwelijks rechtsbescherming, hoewel zij vaak wel omzetbelasting betalen aan de gemeentelijke autoriteiten. Zij trachten hun situatie te verbeteren door een plek op een markt te bemachtigen, die hun meer bescherming biedt. Ook hebben zij hun eigen organisaties van kleine vakbonden, associaties en grote, overkoepelende federaties. Een van de twee federaties van straatverkopers in Lima is marxistisch georiënteerd, de ander is politiek neutraal. Deze or-

ganisaties dragen bij tot de vorming van een onofficieel stelsel van onderlinge rechten en verplichtingen en bieden ook bescherming tegen aanvallen door de autoriteiten.

Zo biedt het speciale eigendomsrecht op een stukje trottoir de straatverkoper enige zekerheid om dezelfde plek voor zijn verkoopactiviteiten te kunnen benutten, zodat zijn handel continuïteit krijgt en een klantenkring kan worden opgebouwd. Dit recht, dat is geregeld met andere straatverkopers in hetzelfde gebied, geeft enige bescherming en maakt het ook mogelijk een stuk van de openbare weg aan een andere venter te 'verkoop'. Het speciale eigendomsrecht van de venter is echter veel zwakker dan het pseudo-eigendomsrecht van de illegale huizenbouwer. Vanwege deze zwakke juridische positie zijn investeringen riskant en blijven zij beperkt.

Hoofdstuk vier handelt over het informele openbaar vervoer. Hierin wordt beschreven hoe een vervoersroute tot ontwikkeling wordt gebracht en hoe vervoerders zich organiseren. Meer dan negentig procent van de personenbussen en taxi's in Lima is in dienst van informele bedrijven. Opening van een route wordt voorafgegaan door een economische verkenning om inzicht te verkrijgen in de vooruitzichten van exploitatie. De invasie van de route wordt niet individueel ondernomen, maar georganiseerd door een groep. Door als groep te opereren worden exploitatiekosten verlaagd en kunnen frequentie en regelmaat van het vervoer worden vergroot. Groepen creëren hun eigen fonds waaruit kredieten worden verschaft aan de leden om noodzake-

lijke aankopen van on-derdelen en materiaal te doen. Ook zijn er onderlinge verzekeringsfondsen. Door samenwerking kan de route bovendien beter worden beschermd tegen een nieuwe invasie van een andere groep illegalen. Als de route na verloop van tijd een succes blijkt te zijn, wordt door het comité met de overheid onderhandeld om een soort officiële erkenning te bemachtigen van het recht op exploitatie. De verschillende comité's vormen samen weer bonden en federaties. Ook bestaan er politieke organisaties van vervoerders. In ruil voor officiële erkenning van een route door de autoriteiten, stellen deze eisen die niet alleen betrekking hebben op vervoer en tarieven, maar ook meer politiek van aard kunnen zijn.

Kosten van legalisatie

In deel twee van De Soto's boek worden de kosten van slechte wetgeving en het belang van goede wetgeving behandeld. Mensen werken buiten de wet omdat zij financieel niet in staat zijn de procedures te doorlopen om de benodigde vergunningen te verkrijgen en te behouden. De excessieve kosten van legalisatie vormen de uitdrukking van een slechte wetgeving. De Soto wil dan ook aantonen dat verbetering van wetgeving kan leiden tot substantiële verlaging van deze kosten.

De afwezigheid van een goed functionerend juridisch kader leidt in de informele sector tot grote onzekerheid en tot hoge kosten voor economische transacties. Normale bedrijfsvoering, zoals plaatsvindt in de formele sector op basis van wettig erkend eigendom van gebouwen en apparatuur, wettige arbeidscontracten, gesanctioneerde leve-

B O E K E N

ringsvoorwaarden en kredietfaciliteiten, is hier uiteraard niet of slechts in beperkte mate mogelijk. Integendeel, er moeten kosten worden gemaakt om op essentiële punten een alternatief systeem van waarborgen op te bouwen om economische transacties mogelijk te maken. Ook moeten kosten worden gemaakt om de eigen belangen te beschermen tegen andere illegalen en de autoriteiten, en om bestraffing te ontlopen.

Werken in de illegaliteit heeft echter, naast nadelen, ook voordelen. Uiteraard wordt niet aan alle belastingverplichtingen voldaan en worden de officiële tarieven voor het gebruik van openbare voorzieningen niet altijd betaald. Op deze terreinen zijn allerlei min of meer officiële, speciale regelingen van kracht tussen autoriteiten en bedrijven in de informele sector. Dat geldt ook voor de toepassing van regels en wetten op het gebied van bouw, huisvesting en transport.

Arbeidswetgeving en de wet op het minimumloon kunnen door kleine ondernemers in de informele sector gemakkelijker worden ontduken dan door officieel geregistreerde bedrijven, waar controlerende instanties van overheid, vakbonden en andere arbeidersorganisaties actief zijn. Aan dit probleem besteedt De Soto echter weinig aandacht. Zijn uitgangspunt is dat het beloningsniveau van arbeid op de markt tot stand komt en dat een wettelijk vastgesteld minimumloon dat hoger ligt, leidt tot minder werkgelegenheid. Niet toepassen van deze wetgeving in de informele sector bevordert dus de werkgelegenheid. Slechte arbeidsomstandigheden en lage lonen in de informele sector vor-

men daarom voor De Soto geen argument om de wetgeving te herzien en te komen tot uniforme regels die voor alle bedrijven gelden. Hij bepleit liberalisatie en herziening van wetten om aan de armen meer mogelijkheden te bieden eigen activiteiten te ontwikkelen en zo een inkomen te verwerven.

De kosten van legalisatie van activiteiten zijn op verschillende manieren onderzocht: door het simuleren van het opzetten van een kledingbedrijf en een winkel, en door het doorlopen van de procedures om een huis en een marktplaats te bouwen en een busroute te exploiteren. Om een kleine kledingfabriek in Lima te openen en de elf wettelijk vereiste vergunningen, certificaten en registratiebewijzen te verkrijgen, zijn 289 dagen nodig. De onderzoekers vermeden omkoperij zoveel mogelijk. De totale kosten van de procedure en het uitblijven van winst in deze voorbereidingsperiode komen overeen met 32 maanden minimumloon. Toewijzing van een stuk braakliggend land van de overheid voor bebouwing en goedkeuring van het bouwplan voor een woning, kosten gemiddeld 83 maanden. Alleen al de toewijzingsprocedure duurt 43 maanden en omvat 207 bureaucratische stappen waarbij 48 overheidsinstanties zijn betrokken. Voor een individueel lid van een bouwassociatie komen de kosten van de toewijzingsprocedure overeen met 56 maanden minimumloon. Het kost 43 dagen en 15 maanden minimumloon om een kleine winkel te openen als aan alle wettelijke eisen wordt voldaan.

In het onderzoek wordt vervolgens ook kort ingegaan op de kosten die gelegaliseerde bedrij-

ven moeten maken om legaal te blijven. Daartoe behoren niet alleen het betalen van belasting, maar ook vele andere kosten die zijn verbonden aan voorgeschreven administratieve procedures. Onderzoek bij vijftig kleine bedrijven met een tot vier werknemers toont aan dat de kosten om legaal te blijven gemiddeld 11,3 procent van de produktiekosten vormen.

De resultaten van dit onderzoek zijn door De Soto al vele malen op uitdagende wijze gepresenteerd, soms begeleid door een *act* waarin de lengte van de procedures, spectaculair wordt gevisualiseerd. Soortgelijke onderzoeken worden nu ook in andere landen verricht, om ook daar het pleidooi voor fundamentele herziening van de wet kracht bij te zetten.

'Slechte wetten'

De grote verdienste van De Soto's boek is dat het de kosten van het legaliseren van bedrijvigheid zichtbaar maakt. De resultaten van het onderzoek zijn opmerkelijk en hebben terecht veel aandacht gekregen. De wijze waarop in deze studie het functioneren van de informele sector wordt geanalyseerd vanuit het juridisch stelsel is zinvol en vernieuwend. Het oprukken van de informele sector en de onstuitbare toename van illegale huisvesting, woningbouw, handel en openbaar vervoer worden gezien als de uitdrukking van een maatschappelijk verzet tegen een verouderde en verstarrende wetgeving. De massale overtreding van wetten in de snel groeiende informele sector is de onzichtbare revolutie die in Peru en veel andere ontwikkelingslanden plaatsvindt.

Hoewel De Soto zeer ernstige

B O E K E N

kritiek heeft op het vigerende stelsel van wetten en vergaande hervormingen bepleit, gaat hij niet diep in op het juridisch stelsel zelf. Het boek besteedt veel meer aandacht aan de illegalen, hun problemen en de kosten van legalisatie van economische activiteiten, dan aan de wetten en instanties die de problemen veroorzaken. De wetgeving op het gebied van woningbouw, productie, handel en openbaar vervoer wordt nauwelijks behandeld. Er wordt beweerd, maar niet beargumenteerd of aangetoond, dat een groot deel van deze wetgeving overbodig, irrationeel of contraproductief is, of vooral tot stand is gebracht om privileges en groepsbelangen te beschermen.

De begrippen 'goede' en 'slechte wetten' die De Soto hanteert, zijn niet duidelijk en worden nauwelijks uitgewerkt. Aan het begin van het tweede deel wordt kort gesteld dat een goede wet economische efficiëntie stimuleert en beschermt, en dat een slechte wet efficiëntie belemmert en verstorend werkt. Elders wordt gesteld dat een goede wet mensen stimuleert om de economische en sociale mogelijkheden aan te grijpen en specialisatie en economische transacties vergemakkelijkt. Op grond van het onderzoek concludeert De Soto dat de meeste wetten slecht zijn omdat ze hoge kosten met zich meebrengen en economische activiteiten belemmeren.

De Soto maakt echter onvoldoende analytisch onderscheid tussen wetten en de wijze waarop deze worden toegepast door de instanties die daarmee belast zijn. Hij toont uitvoerig aan dat legalisatieprocedures bijzonder gecompliceerd zijn, veel instanties betrokken zijn bij betrekkelijk

eenvoudige en frequent voorkomende zaken en de bureaucratie corrupt is en weinig gericht op het efficiënt toepassen van wetten.

Een conclusie die uit zo'n analyse getrokken kan worden, is dat de instanties die betrokken zijn bij het uitvoeren en toepassen van wetten, hervormd en deels afgeschaft moeten worden. Het onderzoek dat wordt gepresenteerd in deel twee geeft dan ook – onbedoeld – meer aanleiding om te spreken van 'slechte instanties' dan van 'slechte wetten'. Hoe slecht de wetten zelf ook mogen zijn, het onderzoek toont er weinig van.

De Soto beweert echter meer dan dat instanties hervormd of afgeschaft moeten worden en dat corruptie in het ambtelijk apparaat uitgebannen moet worden. De kern van zijn aanklacht is wel degelijk dat de wetgeving naar structuur en omvang fundamenteel 'slecht' is. De hoofdstukken zes en zeven geven een vergaande kritiek op het juridisch stelsel. Hier komen we bij de kern van de zaak. Drie fundamentele punten van kritiek komen aan de orde. Het eerste is dat het juridisch stelsel mercantilistisch is en meer gericht op bescherming en verdeling van geaccumuleerde rijkdom en vermogen dan op het stimuleren van productie en het creëren van nieuw vermogen. De mercantilistische traditie gaat ver terug in de geschiedenis van Peru en is door linkse en rechtse regeringen voortgezet en uitgebreid. Deze traditie heeft geresulteerd in een veelomvattend en detaillistisch stelsel van wetten, dat de belangen van allerlei groeperingen beoogt te beschermen, zoals die van consumentenorganisaties, associaties van werkgevers en

vakbewegingen. De Peruaanse wetgeving is die van een *rent seeking society*: het aspect van de belangenbehartiging van gevestigde groeperingen verdringt het criterium van efficiëntie in de besluitvorming en wetgeving. Dit leidt tot geïnstitutionaliseerde discriminatie van de armen. De Soto spreekt hier zelfs van een wettelijk systeem van apartheid.

Het tweede punt van kritiek is dat de regelgeving grotendeels tot stand komt zonder democratische controle: 99 procent van de regels van de centrale overheid komt van de uitvoerende macht, die sterk wordt beïnvloed door lobby's en niet wordt onderworpen aan democratische controle.

Als derde punt noemt De Soto het onvermogen van het vigerende stelsel de huidige en toekomstige problemen van de samenleving efficiënt aan te pakken. In juridisch opzicht is een chaotische situatie ontstaan waarin naast de enorme hoeveelheid wetten en regels voor de formele economie, allerlei aparte regelingen zijn getroffen met groepen in de informele sector. De situatie wordt dus gekenmerkt door een overvloed aan wetten, gebrek aan democratische controle, grote wetsongelijkheid en onvoldoende handhaving van de wet. De grote maar zwakke overheid is niet in staat een juridisch stelsel te ontwikkelen en te handhaven, dat nieuwe economische activiteiten stimuleert in plaats van ontmoedigt.

Conclusie

De Soto bepleit nieuwe wetgeving die discriminatie tussen de formele en informele sector opheft en barrières voor nieuwe productieve activiteiten verwijderd. Regelgeving moet beperkt

B O E K E N

worden tot hoofdzaken en de overheid moet een juridisch kader voor economische activiteiten scheppen, maar zich niet met die activiteiten zelf inlaten. De instanties die belast zijn met uitvoering en handhaving van wetgeving moeten bovendien efficiënter functioneren. Ten slotte dienen wetten op een meer democratische wijze tot stand te worden gebracht. De kern van het voorstel tot vernieuwing van het juridisch stelsel wordt gevormd door deregulering, ontmanteling van het mercantilistisch stelsel van wetten en algemene invoering en formalisering van regels die hun effectiviteit al hebben getoond in de informele sector.

Het voorstel voor nieuwe wetgeving dat de Soto formuleert in hoofdstuk acht schiet in veel opzichten tekort en is een volstrekt onvoldoende antwoord op de zelf gestelde uitdaging slechte wetten door goede te vervangen. Ook wordt hier nauwelijks aandacht besteed aan de vraag hoe de macht ontnomen kan worden aan de belangengroepen die zich tegen zo'n fundamentele herziening van het mercantilistisch stelsel zullen verzetten.

De agenda voor verandering, die De Soto presenteert, bevat niet veel meer dan een aantal algemeenheden over de noodzaak van liberalisatie en institutionele hervorming. Structuur, doelstellingen en hoofdelementen van

een nieuw en beter juridisch stelsel worden niet systematisch aangegeven. Hier is meer sprake van een oproep tot hervorming dan van een analytische voorbereiding tot hervorming. Het is moeilijk in te zien dat de regelgeving die tot stand is gekomen in de praktijk van de informele sector, een adequate basis zou kunnen zijn voor nationale wetgeving. De functie van wetgeving in een heterogene economie die nog een omvangrijke herstructurering moet doormaken, is in de opvatting van De Soto wel erg beperkt.

De Soto trekt terecht radicale conclusies uit het langdurig en systematisch falen van de overheid, maar gaat geheel voorbij aan de noodzaak wetgeving tot stand te brengen ter voorkoming van het falen van markten of ter beperking van de ongewenste gevolgen ervan. Juist in ontwikkelingslanden werken markten vaak imperfect, en Peru vormt daarop geen uitzondering.

Liberalisatie en deregulering zijn lang niet altijd voldoende om oligopolievorming te vermijden. Evenmin wordt bescherming van consumenten gegarandeerd door een sterke concurrentie tussen de producenten van consumptiegoederen. Het voorstel gaat geheel voorbij aan de vraag of wetgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden wenselijk en effectief zou kunnen zijn. Ondanks de verdergaande concentratie van in-

dustriële bedrijvigheden in stedelijke gebieden, wordt geen aandacht besteed aan de vraag of wetgeving noodzakelijk is op het gebied van ruimtelijke ordening en de keuze van vestigingsplaatsen. Ook de voortgaande aantasting van het stedelijk leefmilieu wordt genegeerd: de vraag komt niet aan de orde of wetgeving vereist is ter voorkoming of beperking van negatieve externe effecten van productie en transport, zoals vervuiling en overlast.

Terecht betoogt de Soto dat inadequate en inefficiënte wetgeving de economische ontwikkeling belemmert. Dat geldt voor hoogontwikkelde markteconomieën, ontwikkelingslanden en voor de landen die nu in een overgangsfase zijn van plan- naar markteconomie. Het falen van het juridisch stelsel en de noodzaak dit fundamenteel te herzien, toont hij overtuigend aan, maar van het bepleite nieuwe stelsel worden niet veel meer dan enige contouren geschetst.

PITOU VAN DIJCK

is als econoom verbonden aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns-Amerika te Amsterdam en is voorzitter van de Evert Vermeer Stichting.

Noten

1. UNDP, *Human Development Report* 1990, New York, 1990, pp. 85-86.
2. UNDP, *o.c.*, p. 26.



B O E K E N

Nieuw overzicht van de eerste feministische golf

Anneke Ribberink bespreekt:

Ulla Jansz, *Denken over seks in de eerste feministische golf*, Amsterdam:

Sara/Van Gennep, 1990, 284 pp.

Geschiedschrijving over de eerste feministische golf in Nederland is niet ruim voorradig. Waar in het buitenland en met name in de Verenigde Staten al de nodige overzichtswerken verschenen zijn, moeten wij het in hoofdzaak stellen met artikelen, korte studies en een enkel proefschrift over deelonderwerpen. Het klassieke overzichtswerk *Van moeder op dochter*¹ vermag nauwelijks de behoefte te bevredigen van diegene die meer wenst te weten te komen dan een berg feiten, die bovendien bij nader onderzoek lang niet alle blijken te kloppen.

Daarom is het verheugend dat verleden jaar een proefschrift is verschenen van de hand van Ulla Jansz, dat een poging behelst in de bestaande lacune te voorzien. Het boek beoogt een ideeëngeschiedenis te geven, in aansluiting op de huidige trend binnen vrouwen-geschiedenis om meer aandacht te wijden aan ideeën dan aan organisaties. Centraal staan de denkbeelden over vrouwen en over verschillen tussen de seksen zoals die geformuleerd werden door feministen: door vrouwen en mannen die pleitten voor veranderingen in de machtsverhoudingen tussen de seksen.

Jansz bediscussieert in haar boek de dichotomieën waardoor de bestaande geschiedschrijving over de eerste golf wordt beheerst. Deze dichotomieën dateren ten dele nog uit de politieke

strijd van de eerste golf zelf. Op grond van inzichten uit de internationale historiografie zet Jansz vraagtekens achter het gemak waarmee ze tot uitgangspunt worden gekozen van hedendaagse beschouwingen. Achtereenvolgens worden de drie vermeende tegenstellingen, christelijk versus liberaal, 'burgerlijk' tegenover socialistisch en ethisch tegenover rationalistisch, onderzocht. Dit gebeurt aan de hand van een driedeling in de tijd. Het boek is ingedeeld in de perioden 1860-1889, 1890-1900, 1901-1912.

De periode 1860-1889 was de beginfase van de eerste feministische golf. Toen kwam de openbare discussie over het vrouwen-vraagstuk op gang in brochures en tijdschriften en werden de eerste organisaties opgericht. Een auteur als Siep Stuurman heeft in zijn dissertatie² gepostuleerd dat het (vroeg) feminisme een liberaal, anti-confessioneel karakter had. Jansz laat echter zien dat van een dergelijke scherpe dichotomie geen sprake was. Progressieve liberalen als Sam van Houten konden er, naast feministische opvattingen over het recht op grotere individuele vrijheid voor vrouwen, evenzeer denkbeelden op na houden over de specifieke taak van vrouwen binnen het gezin, denkbeelden die meestal met het christendom worden geassocieerd. Tegelijkertijd werd in een niet gering aantal protestantse publikaties gepleit voor meer rechten voor vrouwen. Volgens Jansz is het zelfs zo dat het 'vroeg Nederlandse feminisme (...) met evenveel recht "christelijk" als "liberaal"' kan worden genoemd.

In de jaren 1890-1900 groeide het feminisme, door de toename van

het aantal organisaties, uit tot een brede beweging. Dit was tevens de fase dat vertegenwoordigers van de jonge SDAP het feminisme gingen bestrijden als zijnde 'burgerlijk' en een 'dames'-beweging. Ze beschuldigden feministen ervan enkel uit te zijn op hun groepsbelang en zich niet te bekommeren om de sociale kwestie. Jansz toont aan dat dit verwijt niet terecht is, gezien de talrijke malen dat feministen zich bij hun pleidooien voor meer rechten voor vrouwen beriepen op het algemeen belang en het welzijn van de samenleving als geheel. Juist in de jaren negentig groeide onder feministen een grote bezorgdheid over het lot van de arbeidersklasse, opgeschrikt als ze waren door informatie over misstanden. Wel bestond er onder feministen en socialisten verschil van mening over de beste manier waarop de sociale kwestie opgelost kon worden. Zo spraken socialisten zich uit voor een aparte wettelijke bescherming voor vrouwenarbeid in afwachting van een algehele arbeidsbescherming. Feministen vonden dit niet realistisch. In hun optiek was de maatschappij er veel meer bij gebaat om de vrouwenarbeid gelijkwaardig aan die van mannen te maken omdat arbeidersgezinnen de inkomsten van vrouwen toch niet konden missen.

Ook in een ander opzicht blijkt de dichotomie burgerlijk socialistisch niet houdbaar. Vooraanstaande socialisten, onder wie Troelstra, Van der Goes en Wibaut, hadden namelijk dezelfde kritiek op de vigerende organisatie van het gezin en de rol van vrouwen daarin als de meest radicale groep feministen, namelijk de kring rond Wilhelmina Drucker en het blad *Evolutie*. Deze

B O E K E N

(zeer zeker kleine groepen) socialisten en feministen streefden naar een verlichting van de huishoudelijke taak van vrouwen door mechanisatie en coöperatieve woonvormen en door een vergroting van het aandeel van vaders in de opvoeding van de kinderen. Op deze wijze zouden vrouwen zich aan een beroeps-taak kunnen wijden.

In het tijdperk 1901-1912 werd de beweging uitgebreid met socialistische en katholieke groeperingen. Tevens kwamen er barsten in het eertijds eensgezinde bolwerk: het feminisme werd gekenmerkt door felle onderlinge twisten die in één geval uitliepen op een scheuring. Uit die tijd dateert de dichotomie ethisch versus rationalistisch, waarbij in de gangbare overlevering ethisch staat voor 'verschildenken' – het idee dat de verschillen tussen de seksen groter zijn dan de overeenkomsten – en rationalistisch voor gelijkheidsdenken – het idee dat de overeenkomsten tussen de seksen groter zijn dan de verschillen.

Het onderzoek van Jansz toont evenwel aan dat de tegenstelling tussen ethische en rationalistische feministen veel minder principieel en ten dele van politieke

aard was. Waar het inhoudelijke meningsverschillen betrof, lagen die maar in beperkte mate op het vlak van verschil en gelijkheid. Het ging vooral om de vraag of het wenselijk was dat gehuwde vrouwen beroepsarbeid zouden verrichten. De rationalisten waren hiervoor, de ethische feministen waren hier tegen. Evenmin blijkt de stelling van de historicus Jan Romein houdbaar, die inhoud dat na de eeuwwisseling sprake was van een conservatieve omslag in het feminisme vanwege een ten opzichte van de fase ervoor toegenomen verschildenken. Gedurende de hele eerste feministische golf bestond verschildenken naast gelijkheidsdenken, waarbij wel accentverschillen voorkwamen onder diverse groeperingen. En het verschildenken liet zich evenzeer als het gelijkheidsdenken moeiteloos combineren met een streven naar verbetering van de positie van vrouwen.

Merkwaardig is dat Jansz haar boek eindigt in 1912, een jaar dat voor de ontwikkeling van de beweging geen speciale betekenis had. Zij kiest dit einde omdat toen werd begonnen met de voorbereiding van het *Encyclopaedisch Handboek*,³ dat het begin van een geschiedschrijving over de

feministische beweging behelste. Dit Handboek had de hierboven omschreven dichotomie ethisch versus rationalistisch tot uitgangspunt, waarop Jansz, zoals vermeld, kritiek levert. Een einde ingegeven door overwegingen van historiografische aard, waar eerder een chronologische indeling die samenhangt met het verloop van de beweging tot uitgangspunt is genomen, overtuigt evenwel niet.

Maar dit bezwaar doet weinig af aan mijn totaaloordeel: een helder en boeiend werk, dat een verrijking betekent van de geschiedschrijving over de eerste feministische golf.

Noten

1. W.H. Posthumus-Van der Goot / Anna de Waal (red.), *Van moeder op dochter. De maatschappelijke positie van de vrouw in Nederland vanaf de Franse tijd*, Nijmegen: SUN, 1977 (eerste druk 1968).
2. Siep Stuurman, *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat. Aspecten van de moderne staat in Nederland*, Nijmegen: SUN, 1983.
3. C.M. Werker-Beaujon, C. Wichmann en W.H. Werker (red.), *De vrouw, de vrouwenbeweging en het vrouwenvraagstuk. Encyclopaedisch handboek*, Amsterdam, 1914-1918.



Herman Gorter 1891-1991

Jaargang 1991 was wat de poëzie betreft een Gorter jaar. Gorter na de Mei en Verzen 90 op zoek naar iets anders en naar anderen. Naar grond onder de voeten, naar min of meer vaste waarden, zo aards als maar kan.

De Kenteringssonnetten zijn van die zoektocht schitterende voorbeelden, de Liedsjes evenzeer, Een klein heldendicht een onvergetelijke aanloop voor de sprong in de ideologie en de praxis van het socialisme.

Een gouden droom in blauwe werkelijkheid.

Kom daar nu nog eens om. Hoewel er nog enkele bijdragen te verwachten zijn (Henny Vrienten, Wim de Bie) sluit ik hiermee de jaargang af. Professionele dichters en debutanten, jong en oud, kozen hun Gorter-zinnen en maakten er het hunne van. Een reeks Gorteriana die zijn waardige bekroning vond in het sonnet van de jong-oude bard Van der Goes van Naters.

Dit ben ik, dacht zij, dit ben ik, ik kan

veel zijn, ik hoef niet altijd zo te zijn

zoals ik was.— Ik kan ook anders worden.

Ik kan heel anders worden, heel, heel anders.

Ik kan nieuw worden.

Viva Maria (in Een klein heldendicht).

Rein Bloem

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

Onrechtvaardige pensioenen

Het is wel een klap voor het CDA. De partij die het maatschappelijk middenveld zo hoog in het vaandel heeft staan, moet nu constateren dat dit geliefde middenveld op een belangrijk terrein er een potje van heeft gemaakt. Een lamentabel optreden van werkgevers en vakbonden is in belangrijke mate oorzaak dat de groei van het aantal WAO-gerechtigden zo uit de hand is gelopen. Hun vertegenwoordigers in de besturen van de bedrijfsverenigingen lieten toe dat deze uitvoeringsorganen tot uitkeringsfabrieken verwerden. Het teruggeleiden van arbeidsongeschikten in het arbeidsproces werd als ondergeschikt punt naar de achtergrond gedreven.

Voor wie het oog gericht hield op het feitelijk functioneren van het maatschappelijk middenveld, komt niet onverwacht dat de CDA-benadering niet de bestuurlijke vorm is die alleen maar voordelen kent. Zo vormen de pensioenfondsen al heel lang een voorbeeld van de belangrijke nadelen die een grote invloed van het maatschappelijk middenveld kan hebben. Want waar de sociale uitkeringen nog regelmatig onderwerp van een parlementair debat zijn, daar vindt de besluitvorming over de pensioenuitkeringen in de achterkamertjes plaats. Waar werkgevers terecht voortdurend betogen dat hoge sociale premies tot afwenteling, en dus tot te hoge arbeidskosten leiden, daar zwijgen de grote werkgeversorganisaties VNO en NCW waar het de hoge pensioenpremie betreft. Alsof het irrelevant is dat de pensioenpremie de veelbesproken forse WAO-pre-

mie in hoogte overtreffen!

Moet dit alles reden zijn om het CDA-idee van het maatschappelijk middenveld nu maar geheel terzijde te schuiven? Dat lijkt me een volstrekt verkeerde benadering. Alles via de overheid of het individuele particuliere initiatief laten verlopen, kent grote nadelen. De overheid heet niet ten onrechte 'overbelast' te zijn. En de andere aanpak, via het particuliere initiatief, lijdt nogal eens schipbreuk onder de harde werking van de markt.

De weg van het maatschappelijk middenveld is goed begaanbaar als ook hier de democratie meer te zeggen krijgt. Maar men mag dan niet langer stellen dat aan de democratie-eis is voldaan als de vakbeweging maar in het spel betrokken is. De vakbeweging heeft nu eenmaal de neiging haar vertegenwoordigers in allerlei besturen slecht te controleren - veel pensioenfondsbestuurders hebben na hun benoeming door en voor de vakbeweging nooit meer iets met de vakbeweging van doen. Bovendien kent de vakbeweging een slecht ontwikkelde interne democratie, zeker waar het zaken betreft die niet het hoofdonderwerp bij de CAO-onderhandelingen zijn.

Natuurlijk kan men tegenwerpen, dat de vakbeweging de achterban heeft geraadpleegd door grote congressen over de sociale zekerheid te houden. En ook over de pensioenen is her en der gediscussieerd. Maar daarbij ging het toch eigenlijk uitsluitend over de vraag of er miljoenen dan wel miljarden guldens meer in de sociale regelingen moeten worden gestopt. De vraag hoe de (collectieve) lastendruk terug te dringen, werd niet op de agenda gezet. Ook de vraag of de uitvoering van



INHOUD

Pensioenen
Omroep
Parlement
Calculatie

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

de sociale regelingen goedkoper kan, werd niet in discussie gebracht. Bovendien, echt democratisch zijn die congressen niet. Zeker bij de belangrijke bijeenkomsten waar de hoofdlijnen van beleid worden vastgesteld, zijn de gewone leden verre in de minderheid. De vrijgestelde vakbondsbonden bepalen de toon.

Waarschijnlijk ligt hierin de reden dat er nog steeds geen einde is gekomen aan de absurde situatie dat de pensioenregelingen vrijwel zonder uitzondering een uiterst deniverend karakter kennen. Voor de carrièremaker zijn de regelingen zonder meer aantrekkelijk: voor een relatief lage, allesbehalve kostendeckende premie krijgt hij of zij een hoog pensioen. Daarentegen krijgt de laagbetaalde voor zijn duurbetaalde premie een pensioenuitkering die maar amper de AOW overschrijdt. Een onrecht, dat alleen al voldoende reden is om de pensioenregelingen in Nederland fundamenteel te herzien. Maar hoe die herziening voor elkaar te krijgen? De politiek laten ingrij-

pen, en werkgevers en vakbonden de juiste aanpak voorschrijven? Dat is absurd. Zo veel beter - en democratischer - is de afweging in de politiek nu ook weer niet. Dan maar burgers bij vakbonden en werkgevers laten afdwingen dat er niet zonder hen over hen mag worden beslist? Theoretisch is dit een begaanbare weg. Maar ik zie het in Nederland nog niet gebeuren.

Meer perspectief biedt de aanpak waarbij in pensioenland eindelijk eens wat meer ruimte aan de individuele keuzevrijheid wordt geboden. Het is heel goed mogelijk de werknemer zelf te laten bepalen waar hij zijn pensioenpremie, en die van de werkgever, onderbrengt. Ongetwijfeld zullen velen bij het pensioenfonds van het eigen bedrijf willen blijven. Maar als een ander pensioenfonds een beter pensioen voor dezelfde premie biedt, moet het voor de werknemer mogelijk zijn om naar dat andere fonds over te stappen. Deze democratisering via de markt, want dat is het eigenlijk, lijkt eigenlijk alleen

maar voordelen te hebben. Pensioenfonds zijn bij deze aanpak gedwongen hun middelen zo goed mogelijk te beleggen en de kosten tot het minimum te beperken. Lagerbetaalden kunnen voor een pensioenfonds kiezen waar hun premie wel een fatsoenlijk pensioen oplevert. Pensioenbesturen zullen zich eindelijk eens afvragen of zij hun cliënten wel op de juiste wijze bedienen. Te voorspellen valt dat op de kortst mogelijke termijn de pensioenfonds de carrièremakers een veel realistischer premie in rekening gaan brengen.

De verzorgingsstaat staat ter discussie. Ook de verslechterde relatie tussen vakbeweging en PvdA krijgt veel aandacht. Waarom organiseren PvdA en vakbeweging niet samen een 'sociaal congres' waarop de pensioenregelingen als dure bouwstenen van onze verzorgingsstaat eens fundamenteel onder de loep worden genomen?

BROER AKKERBOOM



Naar een publieke omroep

De bemoeienis van de overheid met de omroep is voortgekomen uit twee voor de omroepetechniek karakteristieke gegevens: de schaarste aan golfengten en de ongerichte verspreiding van de ethergolven. Het beperkte aantal bruikbare etherfrequenties vereiste een internationale verdeling over de geïnteresseerde staten. En het was dan aan de overheden om in eigen land de frequenties toe te wijzen aan gegadigden. Het

etherspectrum is door het gebruik van nieuwe transmissietechnieken aanmerkelijk uitgebreid, maar schaarste is er nog steeds. De verspreiding via de kabel kent geen technische beperkingen; maar daar kan uiteraard wel een economisch plafond in zicht komen.

De ongerichte verspreiding van ethergolven maakt het onmogelijk na te gaan wie gebruik heeft gemaakt van datgene wat is uitgezonden. De productie- en distributiekosten kunnen dus aan niemand in rekening worden gebracht. Dan zijn er twee moge-

lijkheden: of de kosten worden gedragen door diegenen die belang hebben bij het bereiken van een groot publiek (de commerciële omroep en zijn adverteerders), of de overheid legt een bestemmingsheffing op aan allen die door het bezit van een ontvangsttoestel de verdenking op zich laden (van tijd tot tijd) afnemer te zijn van het gebodene. De overheid draagt als gaarder van de retributie ook een zekere verantwoordelijkheid voor de besteding. Ook hier opende de kabel nieuwe mogelijkheden: abonnee-omroep.

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

Tengevolge van deze technische ontwikkelingen wordt de legitimatie voor de overheidsbemoeienis nu meer gelegd bij de zorgplicht van de overheid voor democratie en cultuur. Het openbare karakter van de omroep, de doordringendheid waarmee de gehele bevolking bereikt kan worden, maakt de elektronische media tot het zenuwstelsel van de democratisch-culturele structuur. De overheid heeft de plicht op het terrein van de elektronische media voorwaarden te scheppen voor een optimaal functioneren als zodanig.

Maar zou de beste voorwaarde niet zijn: volledige vrijheid? De pers heeft zich zo kunnen ontwikkelen tot nog meer dan het zenuwstelsel, tot de ruggegraat van onze maatschappij. Er lijkt te meer reden tot vergelijking omdat de pers in ons land is voortgekomen uit dezelfde behoeften die het omroepbestel deden ontstaan: de behoefte van een groep gelijkgestemden aan een stem, naar binnen en naar buiten.

Er zijn echter verschillen die het denken aan een marktstructuur ook voor de elektronische media vooralsnog onmogelijk, of minstens uiterst hachelijk maken. Er is nog steeds een schaarste aan etherkanalen. En de kabel bereikt geen automobilisten of bouwvakkers op de steiger.

De produktie en distributie van, vooral, televisieprogramma's is zeer kostbaar. Versnippering van het produktiepotentieel door een volledig vrije toegang voor ondernemers zou leiden tot verdwijning van bepaalde programmacategorieën.

Maar het belangrijkste is dat radio en televisie geen, in hoofdzaak, journalistieke media zijn. De pers heeft wel degelijk ook een amuse-

rende functie, maar de verhouding tussen lering en vermaak ligt bij de elektronische media, vanuit hun eigen aard, geheel anders. De strakke beroepscode, de plichtenleer, die de pers constant gericht houdt op haar functie in de maatschappij is in de heterogene omroep veel minder dominant. Er lopen daar, gelukkig!, ook potensmakers en piassen rond.

Willen de functies van de elektronische media voor democratie en cultuur veilig worden gesteld dan zal de 'publieke omroep' in ere moeten blijven. Of als basis van een overigens commercieel in te richten bestel – zoals het *Bundesverfassungsgericht* in Duitsland duidelijk heeft uitgesproken. Of als een instituut dat de onontkoombare tekortkomingen van een op marktprincipes gebaseerde structuur kan compenseren – zoals in het Verenigd Koninkrijk door de commissie-Peacock is geschetst.

'Publieke Omroep' is een moeilijk definieerbaar begrip en komt in de praktijk ook in vele variëteiten voor. Maar het is in elk geval een organisatie die voor de hele bevolking van een bepaald gebied tegen een eenheidsprijs een totaal programma ter beschikking stelt. Verdere karakteristieken kunnen worden samengevoegd in deze ene: het doel, de opdracht, is om omroep te bedrijven, zodanig dat de democratische, culturele functies optimaal tot hun recht komen. Andere onderscheidingen, zoals de financiering door retributies of reclamegelden, kunnen dan vervallen – zoals de afgelopen decennia bij de Britse ('commerciële') ITV hebben bewezen.

De publieke omroep ook in ons land in ere houden, dat is heel iets

anders dan 'het bestel' handhaven. Het bestel, gegroeid uit particuliere initiatieven in de jaren twintig, die beoogden ook de radio een rol te laten spelen in de emancipatiestrijd van protestant-christelijken, katholieken en sociaal-democraten, heeft een bloeitijd gekend. Dat was van 1947 tot 1967, toen de ergste verdeeldheid van de beginjaren werd verzacht in de samenwerkingsorganen Nederlandse Radio Unie en Nederlandse Televisie Stichting, toen het begrip 'gecoördineerde concurrentie' redelijk in praktijk werd gebracht. Maar daarna werd snel duidelijk dat er ingrijpende wijzigingen van het bestel nodig zouden zijn om de publieke omroep voor ondergang te behoeden. Er liggen plannen daarvoor – van Van Doorn en de Wiardi Beckman Stichting – maar in de onderste bureaula. Want na alle, mede door 'Hilversum', weggevaagde taboes is er één overeind gebleven: het voortbestaan van de omroepverenigingen. En daar draait het om. Al die omroepen die destijds zijn opgericht als middel in de emancipatiestrijd zijn nu tot een doel in zichzelf geworden; over de andere (Tros en Veronica) hoeven we niet eens te spreken.

Voor de concurrentiestrijd van de publieke omroep met RTL4 zijn er, veel te laat, een aantal goede voornemens geformuleerd. Tegen de in het McKinsey-rapport vereeuwigde open deur dat een zendernet de kleinste operationele eenheid zou moeten zijn – en niet een omroepvereniging – schetst men nu 'zenderredacties'. Die moeten zorgen voor een goed opgebouwd schema op zo'n net, een net met smoel.

Een coördinatie-orgaan – vele

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

jaren geleden door 'Hilversum' met de vuilnisman meegegeven – moet zorgen dat er niet 's avonds rondom tien drie actualiteiten rubrieken tegenover elkaar staan. Horizontale programmering en wisselpunten moeten het programmaschema kijkers- en luisteraars-vriendelijk maken.

Een vergaande samenwerking – ook van programmastaven – moet *efficiency*-verbetering brengen.

Maar wat komt er van al dit voor de hand liggende terecht indien de uitvoering in handen blijft van particuliere autonome omroeporganisaties, die met hun zendmachtiging geen enkele wettelijke opdracht hebben meegekregen. Dat er een stroming in de maatschappij vertegenwoordigd zou moeten worden – overigens een paskwil van een wetsartikel – geldt niet voor de bestaande omroepen. Het voorschrift van het volledige programma – zelfs met percentages voor bepaalde programmacategorieën – is onhanterbaar. Maar dat zijn geen voorschriften die de kern raken. Op de vervulling van de democratisch-culturele functies binnen het totaal van de publieke omroep kan een omroepvereniging niet aangesproken worden. En er is geen

inschikkelijkheid ter wille van een hoger doel te verwachten van clubs die wettelijk geacht worden zich van elkaar te onderscheiden en dat in die zin ook graag doen dat ze menen met programmatische exclusiviteit abonnees voor hun lucratieve programmablad te kunnen werven. Maar misschien dat op dit punt 'Brussel', met de opheffing van het monopolie van de omroepen op de programmagegevens, een nieuwe situatie zal scheppen.

Een andere weg naar een mogelijke sanering van het bestel loopt via de programmamakers. In de door de omroepen groot geafficheerde nauwere programma-samenwerking zitten voor de mensen die het werk doen aantrekkelijke kanten. Aan de redactie mee te werken van een dagelijks actualiteiten-programma, een korte dramaserie in een week bij het publiek te kunnen brengen, ge-bruik te kunnen maken van de specialisatie die bij een andere omroep zit, een programmaschema voor een hele week te kunnen maken in plaats van voor een paar losse dagen – bij de radio een paar losse uren! – ...de meeste programmamakers van deze generatie hebben er van ge-

droomd. Maar als de tekenen niet bedriegen trappen een aantal omroepvoorzitters al duchtig op de rem. Dat zou dan tot een zodanige spanning kunnen leiden dat het bestel letterlijk van binnen uit wordt gemoderniseerd.

Maar ook dan zal uiteindelijk de politiek de verantwoordelijkheid moeten nemen die zij zo lang heeft genegeerd. Er zal een zeer beperkt aantal concessies in het vooruitzicht moeten worden gesteld. Combinaties van omroepverenigingen kunnen daar, na fusie, voor 'opgaan'. Buitenblijvers verliezen hun status. De concessies zijn aan een bepaalde looptijd gebonden; tegen het eind van de periode wordt de concessionaris voor een verlenging beoordeeld op de vraag in hoeverre hij zich onderdeel van een goed functionerende publieke omroep heeft betoond.

Omdat je van omroepvoorzitters niet kunt vragen in een dergelijke richting te denken lijkt, in navolging van het Verenigd Koninkrijk, een Staatscommissie onontkoombaar.

PIET TE NUYL



Verwarde democratie

'Kaland (...) huldigt nog de verouderde opvatting dat Kamerleden ieder voor zich geacht worden het volk te vertegenwoordigen en wel zonder last of ruggespraak. De regering haar verantwoordelijkheid, het parlement de zijne. Dualisme dus. De praktijk (...) is echter dat

de kiezer, zij het via een omweg, de premier kiest. Laat Lubbers zijn karwei afmaken.' Dat schrijft parlementair commentator Willem Breedveld op 19 oktober in het dagblad *Trouw*. Uit zijn opmerking spreekt instemming met, of op zijn minst berusting in, de gegroeide praktijk en ergernis over 'die dwarse Zeeuw' die de coalitie op het spel zet. Het geeft weer eens aan hoe dicht de Haagse politiek en

de parlementaire pers naar elkaar toegegroeid zijn. Want je hoeft geen vriend van het CDA te zijn, noch van de Eerste Kamer, om te erkennen dat CDA-senator Kaland met zijn opmerking over 'het stemvee' in de Tweede Kamer een van de belangrijkste oorzaken aangaf van het steeds geringere vertrouwen dat een groot deel van de bevolking heeft in 'de parlementaire politiek. Hoe valt immers te

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

rijmen dat, terwijl meer dan de helft van de PvdA-stemmers en een flink deel van de CDA-stemmers tegen belangrijke onderdelen van de WAO-plannen waren, beide Tweede-Kamerfracties daar toch (vrijwel) unaniem voor stemden? Is het een wonder dat veel kiezers zich niet meer vertegenwoordigd voelen door wat nog steeds de volksvertegenwoordiging heet, en dat zij het verder laten afweten?

De tot in het extreme doorgevoerde fractiediscipline betekent de dood in de pot voor een zelfstandige rol van het parlement. Argumenten spelen geen rol meer als de getalsmatige uitslag van te voren bekend is. 'De taak van de Tweede-Kamer is verworpen tot het in het zadel houden van de regering,' schreef in diezelfde *Trouw* van 19 oktober Jan Willem Sap, medewerker van de vakgroep staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.

Het klopt dan ook niet wat Frits Castricum, Tweede-Kamerlid en waarnemend partijvoorzitter, zei op het PvdA-congres in Nijmegen: 'De regering regeert, het parlement controleert en het partijbestuur bestuurt de partij.' Het parlement controleert niet meer, maar wordt met enige regelmaat onder het juk van de regering door gedwongen. En de politiek leider van de PvdA, die minister is in een coalitiekabinet, leidt tegelijkertijd de organisatorische vernieuwing van zijn partij. De gescheiden verantwoordelijkheden zijn een ratjetoe geworden. Dat geldt overigens naar twee kanten. Want op datzelfde congres van 28 september werd een resolutie aangenomen met de volgende

zinsnede: 'Het congres van de Partij van de Arbeid (...) draagt de Tweede-Kamerfractie op (...)' en dan volgt een aantal zaken die in het parlement moeten worden geregeld. Niemand protesteerde tegen deze formulering; ook het partijbestuur en de fractie niet. Ook dat geeft aan hoe slordig er wordt omgesprongen met de verhouding tussen en de gescheiden verantwoordelijkheden van de diverse geledingen in de parlementaire democratie. Immers, hoe kan het congres, als *partijorgaan*, iets *opdragen* aan de PvdA-Tweede-Kamerleden? Die zitten daar, in elk geval formeel, nog altijd namens de kiezers, en bovendien zonder *last of ruggespraak*. Er is – zeker zolang de kandidatenlijsten nog decentraal worden opgesteld en vastgesteld – maar één band tussen congres en fractie, en dat is het verkiezingsprogramma. Dat wordt vastgesteld door het congres en iedereen die zich bereid verklaart een plaats op de kandidatenlijsten in te nemen, bindt zich aan dat programma. (Daarom kan een congres de Tweede-Kamerfractie wel aanspreken op het verkiezingsprogramma. Maar dat was in dit geval niet aan de orde, integendeel: het congres vroeg de fractie juist om zich *niet* aan het verkiezingsprogramma, en zelfs niet aan het regeerakkoord, te houden). Kamerleden vertegenwoordigen in het parlement niet de leden van hun partij, maar de kiezers die op hen hebben gestemd. Dat zelfs Thijs Wöltgens, als eerste vertegenwoordiger van de fractie, in zijn reactie op de resolutie niet de moeite nam op dit punt in te gaan, geeft wel aan hoezeer de drie verantwoordelijkheden – het rege-

ren, het controleren van de regering en het besturen van de partij – tot een onontwarbare kluit zijn geworden.

Sommigen vinden dit onbelangrijk muggegifterij; het gaat in hun ogen louter om een kwestie van weinig doordacht formuleren. Maar onzorgvuldig formuleren is een uiting van onzorgvuldig denken. Wim Kok gaf daar zelf blijk van toen hij naar het congres ging met een vraag waarmee hij, als hij hem per se op dat moment beantwoord wilde zien, naar de kiezers had moeten gaan.

De ontwikkelingen elders in Europa laten zien dat veel van wat in politiek opzicht definitief tot het verleden leek te behoren, weer tot denkbare werkelijkheid wordt. Het zou van gevaarlijke zelfoverschatting getuigen om te menen dat de parlementaire democratie een uitzonderingspositie van onkwetsbaarheid inneemt. Zo lang is het nog niet geleden dat ook in Nederland velen gevoelig bleken voor de minachting voor een 'slap en bleek' parlement en de roep om sterke mannen.

Het is daarom droevig en verontrustend om te moeten constateren dat ook door de PvdA met het stelsel van de parlementaire democratie zo slordig wordt omgesprongen. De roep om 'minder te vergaderen en meer het land in te gaan', vormt geen afdoende verdediging tegen de groeiende afkeer van parlementaire politiek. Een fundamentele herbezinning op de wijze van omgaan met gescheiden machten en verantwoordelijkheden lijkt meer op zijn plaats.

GREETJE VAN DEN BERGH



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

En de boer hij calculeerde voort

Sinds enkele jaren heeft in het Haagse politieke taalgebruik een nieuwe boeman zijn intrede gedaan: de *calculerende burger*. Deze diersoort slaat aan het rekenen zodra de overheid laat merken iets van haar te willen. Wordt bepaald gedrag strafbaar verklaard, dan wordt de zakrekenmachine te voorschijn gehaald om de pakkans uit te rekenen. Of zoals *Recht in beweging*, het beleidsplan van het ministerie van Justitie voor de jaren negentig, het deftig omschrijft: 'De naleving van wettelijk vastgestelde normen en rechterlijke vonnissen werd door steeds meer burgers niet langer als een elementaire burgerplicht beschouwd, maar als een gedragsoptie met tegen elkaar af te wegen voor- en nadelen.' Ook als de overheid bepaald gedrag met subsidies stimuleert, wordt er driftig gerekend. De calculerende burger zoekt dan naar middelen om zijn eigen situatie zo voor te stellen dat hij onder de subsidievoorwaarden valt. Daarbij telt de waarheid niet zo nauw. Bij het zoeken naar aftrekposten voor de belastingen worden vaak volkomen fictieve, constructies, opgezet om maar binnen de termen van de regeling te vallen.

In het Haagse is het *bon ton* al dit berekenende, strategische gedrag verkeerd te vinden. Men noemt het zelfs een van de oorzaken van het falende overheidsbeleid. Het standaardvoorbeeld is het mislukken van alle pogingen de rijsnelheid op autowegen aan banden te leggen. Als de burgers zich maar bewust waren van de normatieve betekenis van het overheidsgebod – dat per slot van

rekening bescherming van het milieu beoogt – zou men aan het gokken op de pakkans niet eens toekomen. De wereld gaat aan rekenzucht ten onder. We hebben burgerzin nodig, normbesef, verantwoordelijk gedrag.

Het is makkelijk in abstracto zijn gelijk te halen. Maar de zaken liggen meestal niet zo zwart-wit. Een kranteberichtje (*NRC Handelsblad*, 26 oktober 1991): 'Steeds meer akkerbouwers in het noorden van het land onderzoeken de mogelijkheden om hun bedrijven op te splitsen. Daarmee denken ze in de toekomst eerder in aanmerking te komen voor inkomenscompensatie door de EG als de bezuinigingsplannen van de lerse EG-landbouwcommissaris MacSharry doorgaan.' Wat is het geval? In het plan van MacSharry zullen kleinere bedrijven meer inkomenscompensatie krijgen dan grotere. Door de bedrijven juridisch op te splitsen in kleinere eenheden, die op naam komen te staan van vrouw en kinderen, kan een en hetzelfde bedrijf meer subsidie ontvangen. Op het eerste gezicht een mooi voorbeeld van calculerend burgerschap: een truc uithalen om de strekking van het beleid te ontgaan en er zelf beter van te worden. Kennelijk trekken de boeren zich niets aan van de normatieve uitgangspunten van het EG-beleid. Maar hoe erg is dit nu eigenlijk? Gesteld voor de keuze het bedrijf te moeten sluiten of strategisch te reageren op de subsidieregelingen, lijkt het van juist normbesef te getuigen het tweede te kiezen. De fout met het aanwijzen van de calculerende burger als boeman is dat wordt geabstraheerd van de situatie waarin deze gaat rekenen. In het geval van de akkerbouw moet meteen een tweede hoofdschuldi-

ge worden aangewezen: de overheid zelf, die het calculerende gedrag van de boeren sterk heeft bevorderd. Vergroting van de bedrijven is door de EG en door de Nederlandse autoriteiten steeds gezien als strategie om het boerenbedrijf economisch rendabeler te maken. En nu de koers om moet, is het niet juist de boeren een attitude te verwijten die hen in de afgelopen decennia zorgvuldig is aangeleerd. Nu we het niet over de calculerende burger in abstracto hebben, lijkt de neiging ook minder aanwezig om verwijten te maken. Als het op kosten van de EG kan, is men niet bezorgd over normvervaging. De adviserende instanties vinden het besluit van de boeren hooguit prematuur. De Groninger Landbouwmaatschappij wijst bij voorbeeld op hoge accountantskosten van splitsing, op fiscale nadelen en...op het gevaar de bestaande subsidies op basis van standaardbedrijfseenheden, die een bepaalde omvang van het bedrijf vereisen, te verspelen.

Telkens als de overheid beleidsinstrumenten kiest die de burger financieel bevoordelen of benadelen, wordt tevens een prikkel gegeven om zich als calculerende burger te gedragen. Een beleid kan niet uitsluitend steunen op een pakket financiële afwegingen. Als niet duidelijk wordt welke normatieve keuzen om welke redenen van algemeen belang gemaakt zijn, is het geen wonder als de regels strategisch tegemoet worden getreden. De kwaliteit van het verhaal over het beleid wordt zo gezien van groot belang. Bij het snelhedenbeleid is dat van een dubieus gehalte: eerst een algemene maximumsnelheid van 100, daarna een van 120 met op sommige plaatsen een maxi-

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

mum van 100, richtlijnen voor de vervolging die weer op een ander niveau zitten. Nu eens geven de milieuoverwegingen de doorslag, dan weer neemt men de kans op normconform gedrag tot uitgangspunt. Met zo'n zwakke on-

derbouwing is er weinig voor nodig ook de burgers die wel bereid zouden zijn met het milieu rekening te houden in het kamp van de hardrijders te jagen. De overheid laat immers zien de burgers niet serieus te nemen als leden van een

publieke gemeenschap, waarvoor overwegingen over het algemeen belang tellen. Zal dan wie niet als burger behandeld wordt zich wel als burger gedragen?

WILLEM WITTEVEEN



MEDEDELING S & D

Partij van de Arbeid?

Conferentie over arbeidsparticipatie in de jaren negentig

Na het verschijnen van het WRR-rapport *Een werkend perspectief* is vergroting van de arbeidsparticipatie een belangrijk punt op de politieke agenda geworden. Wim Kok heeft op het PvdA-congres van september gesteld dat de PvdA moet werken aan de totstandkoming van een 'participatiemaatschappij'. Dit streven moet nadrukkelijk gezien worden in het kader van de discussie over de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat is alleen duurzaam in stand te houden bij een hoge arbeidsparticipatie, terwijl aan de andere kant juist bepaalde arrangementen van de verzorgingsstaat een hoge arbeidsparticipatie ontmoedigen of belemmeren. Verzorgingsstaat en arbeidsparticipatie zijn dus keerzijde van één en dezelfde medaille. Zeker een partij die het woord 'Arbeid' in haar vaandel voert kan niet over de toekomst van de verzorgingsstaat discussiëren zonder na te denken over arbeidsparticipatie.

Om het debat over de toekomst van de verzorgingsstaat, dat op het PvdA-congres in maart zal worden gevoerd, ook van deze kant te belichten, organiseren de Wiardi Beckman Stichting en de Stichting Vormingswerk PvdA (in samenwerking met de rooie vrouwen) een studie-conferentie over arbeidsparticipatie in de jaren negentig. Deze studie-conferentie is bedoeld als opmaat voor het PvdA-congres van maart. Op de conferentie worden informatie en discussieruimte geboden om nader in te gaan op een aantal vraagstukken op het gebied van arbeidsparticipatie, zoals: Waarom is arbeidsparticipatie zo belangrijk: gaat werk boven alles? Welke belemmeringen zijn er voor een hogere arbeidsparticipatie? Moeten we accepteren dat het bij bepaalde groepen niet mogelijk zal zijn iedereen aan het werk te helpen?

De conferentie zal plaatsvinden op zaterdag 1 februari 1992. De belangstellenden kunnen de informatiefolder met het volledige programma opvragen bij:

Tineke Schrande
telefoon (020) 551 2459
of postbus 1310,
1000 BH Amsterdam.

RECTIFICATIE

De naam van de auteur van het artikel 'Allochtonen kinderen in het onderwijs' in S&D 10/1991, pp. 427-428, is verkeerd gespeld. De juiste naam is Maviye Karaman. Onze verontschuldiging hiervoor.

De redactie

R E G I S T E R 1991

- Artikelen*
- Aarts, Leo en Philip de Jong
– Arbeidsongeschiktheid in Nederland 409-415
- Akkerboom, Broer
– Is links sociaal genoeg? 236-238
– Onrechtvaardige pensioenen 542-543
- Beer, Paul de
– Nieuwe vergezichten voor de sociaal-democratie 256-264
- Becker, Frans, en Paul Kalma
– Het vak van de politiek 49-57
- Berg, J.Th.J. van den
– Heeft Van Thijn dan toch gelijk gehad? 361-367
– 'Publieke Gerechtigheid': staatsleer voor een verdwenen staat 416-423
- Bergh, Greetje van den
– Kanttekeningen bij de commissie-Van Kemenade 40-41
– Alles woelt hier om verandering 138-139
– Persvrijheid 285-286
– Zevende leden 355-358
– Verwarde democratie 545-546
- Beus, Jos de
– Bleek of blakend? De gemeenschap Nederland 309-316
- Boonstra, Wim
– De Tussenbalans: een gemiste herkansing 184-187
- Bordewijk, P
– Oude en nieuwe taboes rond de sociale zekerheid 478-481
- Brands, Maarten
– De Kadet herdrukt 233-236
- Brennkmeijer, A.F.M.
– Politiek en rechtspraak 193-203
- Buruma, Ybo
– Het leven van een activist: Michel Foucault 209-213
- Charmant, Hans
– Sociaal-democratie tussen vernieuwing en ondergang 463-468
- Choenni, Chan
– Discriminatie op de arbeidsmarkt en allochtonenbeleid 214-222
- Cohen, M.J.
– Het rapport-Van Kemenade 399-401
- Cranenburgh, Oda van
– Democratisering en ontwikkelingssamenwerking 250-255
- Derksen, Wim
– Naar een nieuwe PvdA 477-500
- Dittrich, Z.R.
– De ruïne van Oost-Europa 519-524
- Driel, Pieter van
– Milieubeleid en rechtvaardigheid 482-489
- Driel, Simon van, en Constant Martini
– Een nieuw elan voor de PvdA 265-270
- Extra, G.
– Onderwijs in de eigen taal 424-426
- Gelder, Wim van en Frans Leijnse
– Arbeidsparticipatie en werkgelegenheid in Nederland 505-513
- Gortzak, Wouter
– In memoriam B.W. Schaper 384
- Grashoff, Rik, en Maarten van Poelgeest
– Progressieve samenwerking 353-355
- Grünwald, Christa
– Het plan-Simons en de gevolgen 101-108
- Heering, Aart
– PDS, quo vadis? 160-165
- Hoffman, Leen
– Profileren 232-233
- Hoffman, Leen, en Hans Weggelaar
– Marktconforme scholing 332-337
- Ippel, Pieter
– Recht halen, recht handhaven 26-30
- Jansen, Marc
– De geschiedenis van de Russische sociaal-democratie 16-20
- Jansen, Oswald
– Staatsrechtelijke vernieuwing en het toetsingsverbod 500-502
- Janssen, Raf
– Armoede, milieu en sociale gerechtigheid 154-159

R E G I S T E R 1991

- Jeurissen, Ronald
 – De actualiteit van katholiek sociaal denken
 72-78
- Jong, Arie de
 – Mag alleen de naam PvdA blijven? 323-327
- Jong, Philip de, en Leo Aarts
 – Arbeidsongeschiktheid in Nederland 409-415
- Jurgens, Erik
 – Naar een Duas Politica 469-474
- Kalsbeek, Ella
 – Effectieve rechtshandhaving 21-25
- Kalma, Paul, en Frans Becker
 – Het vak van de politiek 49-57
- Kalma, Paul
 – An of Wim? 137-138
- Kapteyn, Paul
 – 'De vs van Europa' Een ideaal in de politiek
 457-462
- Karaman, Maviye
 – Allochtone kinderen in het onderwijs 427-428
- Keuzenkamp, Hugo A.
 – Sociaal-democratische economie: van centralis-
 me naar markt-socialisme 429-434
- Kupferschmidt, U.M.
 – De Russen komen... Gevolgen voor de
 Israelische politiek 371-377
- Leijnse, Frans, en Wim van Gelder
 – Arbeidsparticipatie en werkgelegenheid in
 Nederland 505-513
- Manenschijs, Gerrit
 – Vijftien miljoen Nederlanders 46-47
 – Een dode onder de tram 94-95
 – Morele gevoelens en kapitalisme 95-96
 – Sociale kleinzerigheid 280-282
 – D66, gebakken lucht of Haagse bluf? 394-397
 – Naar een progressieve volkspartij? 452-454
- Martini, Constant, en Simon van Driel
 – Een nieuw elan voor de PvdA 265-270
- Meer, J.H.B. van der
 – Verbod op euthanasie niet gewenst' 166 - 168
- Meijer, Wim
 – De PvdA na de Statenverkiezingen: de laatste
 kans? 145-146
- Nieuwenhuijsen, Pieter
 – Verkiezingen bij voorbaat prijsgegeven
 181-182
 – Het politieke handwerk 368-370
- Opschoor, J.B.
 – Naar een duurzaam en rechtvaardig milieuge-
 bruik 147-153
- Paridon, C.W.A.M. van
 – Duitsland in Europa 116-121
- Poelgeest, Maarten van, en Rik Grashoff
 – Progressieve samenwerking 353-355
- Pols, J.,
 – Zelfbeschikkingsrecht van psychiatrische
 patiënten 525-529
- Putten, Jan van
 – Waarom moet het beter? Antwoord aan
 Wöltgens 378-388
- Rozemond, S.
 – Rechtspraak of politiek? 39-40
 – PvdA en herstel van vrede en veiligheid 97-100
- Rutenfrans, Chris
 – Selectiecriteria 45
 – De noodzaak van een verbod op euthanasie
 65-71
 – Wel in het gevecht, niet op het schavot
 139 - 141
 – Autonomie 282-283
- Scheffer, Paul
 – Saaiheid als utopie. De omfloerste essays van
 Györgi Konrad 1-7
 – Het conservatieve visioen van Solzjenitsyn
 89-90
 – De verzuring van de marathonloper 182-184
 – Een mager manifest 451-452
- Stokkom, Bas van
 – De Kadts Sorel 85-87
 – Na het liberalisme? 300-308
- Te Nuyl, P.
 – Naar een publieke omroep 543-545
- Trappenburg, M.J.,
 – Euthanasie: recht en praktijk 530-532
- Tromp, Bart
 – Politieke rekenkunde 44
 – Woorden en dingen 93-94
 – Nog meer subsidiëring van politieke partijen?
 204-208

R E G I S T E R 1991

- Tromp, Bart
– De alternatieven van Offe 450-451
- Tromp, Greetje
– De beste ideeën en de beste mensen 328-331
- Veen, Romke van der
– De verharding van de verzorgingsstaat 8-15
- Verrips, Ger
– Weinig weerwoord, koppig doorgaan. Over Karel van het Reve 58-64
– Philips – een weifelende olifant 91-92
– Philips en de Partij van de Arbeid 92-93
– Niet nog een vissekom 187-188
– Ex Oriente Lux 350-353
– De staat verdruk, de wet is logen 397-399
– Enzensberger op de terugtocht 514-518
- Verwey-Jonker, Hilda
– Een sociaal-democratisch minderhedenbeleid 109-115
- Vollebergh, Herman
– Een milieuverantwoorde technologische ontwikkeling 317-322
- Visscher, Gerard
– Is het kiesstelsel aan verandering toe? 289-299
- Weggelaar, Hans, en Leen Hoffman
– Marktconforme scholing 332-337
- Witteveen, Willem
– De algemeenheid van beschouwingen 41-43
– Een oorlog verklaren die men niet ziet 135-137
– Deetman, Thorbecke en Marx 284-285
– Beelden der democratie? 454-455
– Naar een Trias Politica 475-477
– En de boer hij calculeerde voort 547-548
- Wöltgens, Thijs
– De Partij van de Arbeid in de jaren negentig 241-249
- Boeken*
- Beer, Paul de
– Tweede-Kamerfractie PvdA, *Zelfstandige burgers in een werkzame samenleving* 437-441
- Berg, J.Th.J. van den
– Hein Roethof, *Dwars over het Binnenhof; herinneringen van een liberale socialist* 79-82
– Ineke Jungschleger en Claar Bierlaagh, *Marga Klompé, een gedreven politica haar tijd vooruit* 125-129
- Biggelaar, Ad van den
– Annette Schermer, *Consument, milieu en mentaliteit* 390-392
- Blokland, Hans
– J.A.A. van Doorn, *Rede en macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht* 385-390
- Boot, Pieter
– Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren negentig* 340-345
- Bos, Wouter
– Ger Verrips, *Vrees en vrijheid* 228-230
– Vincent P. Kouwenhoven, *Publiek private samenwerking: mode of model?* 276-278
- Cranenburgh, Oda van
– Evert Vermeer Stichting, *Trek het recht! Beleidsprogramma mensenrechten, ontwikkeling en democratie in Noord-Zuid perspectief* 172-174
- Doorn, J.J.A. van
– Hans Daalder, *Politiek en historie: Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap* 223-225
- Driessen, Bart
– A. Kinneging e.a., *Liberalisme. Een speurtocht naar de filosofische grondslagen* en Hans Charmant en Percy Lehning, *Afscheid van de Verlichting: Liberalen in verwarring over eigen gedachtengoed* 122-125
- Dijck, Pitou van
– Hernando de Soto, *The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World* 533-538
- Eppink, Derk-Jan
– J.A.A. van Doorn, *Een kwestie van overleven. Notities over Zuid-Afrika* 435-437
- Haar, Otto van de
– Dmitri Antonovitsj Volkogonov, *Triomf en tragedie. Een politiek portret van Josef Stalin* 271-276
- Jurgens, Erik
– J.Th.J. van den Berg, ‘Verplaatste macht’: Sociaal-democratie en het labiele evenwicht van de rechtsstaat’, in: *Het elfde jaarboek voor het democratisch socialisme* 492-495
- Kommer, Max
– Herman Franke, *Twee eeuwen gevangen; misdaad en straf in Nederland* 34-37

R E G I S T E R 1991

- Koopman, Joop
– Oda van Cranenburgh, *The Widening Gyre. The Tanzanian One-Party State and Policy towards Rural Cooperatives* 345-347
- Löwenhardt, John
– Jan van Putten, *Democratisering in de Sovjetunie en Huib Hendrikse, Gorbatsjov en de neergang van het communisme* 441-444
- Mentzel, Maarten
– Commissie Lange Termijn Milieubeleid, *Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw* 444-448
- Nieuwenhuijsen, Pieter
– P.W. Tops, *Afspiegeling en afspraak, coalitie theorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)* 169-172
- Perry, Jos
– *Overzicht van de archieven in het Internationaal Archief voor de Vrouwenbeweging* 348
- Ribberink, Anneke
– Ulla Jansz, *Denken over sekse in de eerste feministische golf* 539-540
- Rooy, Piet de
– Ross Mc Kibbin, *The Ideologies of Class. Social Relations in Britain 1880-1950* 338-340
- Santema, M.
– A.D. Hirschman, *Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy* 490-492
- Stiphout, H.A. van
– A.P. Oele, *Het rekverband van de samenleving en andere essays over kernthema's van politiek en cultuur* 178-179
- Stokkom, Bas van
– M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie; aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid* 129 - 133
- Trappenburg, Margo
– B.E.P. Driessen, *Van utopie naar anarchie. Een kritische studie van de politieke theorie van Robert Nozick* 82 - 84
- Tromp, Bart
– Denis Healey, *The Time of My Life* 31-34
- Verrips, Ger
– Wolfram Wette, *Gustav Noske - eine politische Biographie* 225-228
- Witsen, Jenno
– Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand* 175-177
- Poëzie
- Herman Gorter 1891-1991
- Bloem, Jorik
– Hij aan zij 349
- Bloem, Rein
– 1991: Een Herman Gorter-jaar 38 en 541
- Bloemen, Judith
– Kentering 134
- Dijkerman, Peter
– Commercie 449
- Elshout, Ron
– Gorter aan tafel 393
- Goes van Naters, M. van der
– Wereldlied 496
- Hüsgen, Lucas
– Zonder titel 231
- Köhler, Marijke
– Moment 180
- Rossum, Rob van
– Hoge venen 279
- Ven, Geert van de
– Mijn lijf zat daar in een kamer 88 en 144 (rectificatie)