

**1977/1**

**Partij van de Arbeid: ook voor  
arbeiders**

**Vrede en veiligheid in Europa  
De ontbrekende consequenties  
van de verstedelijkingsnota**



**socialisme  
en democratie**

**socialisme en democratie**  
**maandblad van de Wiardi Beckman Stichting**

*Kernredactie*

Th. J. A. M. van Lier, voorzitter  
H. Beereboom  
Harry van den Bergh  
D. Dolman  
W. Gortzak  
C. A. de Kam  
H. Molleman  
C. Poppe  
Joke Smit

*Ondersteunende redactie*

G. van Benthem van den Bergh  
C. Buddingh'  
P. A. van Halewijn  
P. Dankert  
B. Elkerbout  
J. Eykelboom  
J. van der Hoeven  
S. Patijn  
B. Peper  
S. Rozemond  
B. W. Schaper  
J. J. van der Lee  
H. van Stiphout  
A. Vondeling  
P. A. de Ruiter

*Redactiesecretaris*

H. Beereboom  
Binnenhof 1a, 's-Gravenhage  
telefoon 070-61 41 81

*Uitgever*

Kluwer BV  
Sociaal-wetenschappelijke boeken  
en tijdschriften  
postbus 23, Deventer  
telefoon 05700-1 08 11

*Abonnementen*

De abonnementsprijs bedraagt  
f 40 per jaar  
Losse nummers f 4,50  
Abonnementenadministratie:  
Libresso bv, postbus 23, Deventer,  
telefoon 05700-2 05 22, J. Offringa

*Adreswijzigingen*

Bij wijziging van naam en/of adres  
verzoeken wij u een gewijzigd  
adresbandje toe te zenden aan  
Libresso bv, postbus 23, Deventer

*Betalingen*

Gebruik voor uw betalingen bij  
voorkeur de te ontvangen  
stortingsacceptgirokaarten; dit  
vergemakkelijkt de administratieve  
verwerking

*Advertenties*

Opgave van advertenties aan de  
uitgever: telefoon 05700-1 08 11,  
toestel 23 en 24  
Advertentietarief op aanvraag



## van de Arbeid: ook voor andere

### De PvdA

- 3 *Bert Middel*  
Partij van de Arbeid: ook voor arbeiders

### Vrede en veiligheid

- 13 *Piet Dankert en Lo Casteleijn*  
Vrede en veiligheid in Europa

### Binnenlandse politiek

- 30 *L. Giebels*  
De ontbrekende consequentie van de verstedelijgingsnota
- 43 **Boekbespreking**
- 46 **De pen op papier**

**Drs. B. Middel**

studeerde sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen; is actief in besturen van de PvdA.

**Piet Dankert**

is defensie-specialist van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA.

**Lo Casteleijn**

is medewerker van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA.

**Drs. L. Giebels**

was werkzaam bij de Rijks Planologische Dienst; is lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA.



# Partij van de Arbeid: ook voor arbeiders

## Inleiding

Mede als gevolg van de discussies over een nieuw Beginselprogram, komt de laatste tijd de organisatievorm van de PvdA, en daarmee het raamwerk van het politiek handelen van deze partij, ruim in de belangstelling te staan.

Het is voor een open en progressieve partij als de PvdA een goede zaak haar eigen functioneren permanent ter discussie te stellen. Bijdragen als die van *Bart Tromp* in *S en D'* en de reactie daarop van *Bertus Mulder*<sup>2</sup> kunnen het begin zijn van een uitvoerige doorlichting van de PvdA door de leden zelf. Beginselen herformuleren naar de actualiteit, het bespreken van politieke strategieën en het bepalen van prioriteiten, vormen tezamen slechts een grote luchtballon, die zo doorgeprikt kan worden als niet tegelijkertijd duidelijk is hoe de organisatie functioneert, die deze beginselen uitdraagt.

Het speuren naar feiten in de eigen organisatie en het aangeven van gewenste veranderingen moeten echter niet beperkt blijven binnen een kring van specialisten, maar verdienen een breder discussieplatform: de afdelingen.

Met alle kanttekeningen die geplaatst kunnen worden bij de trapsgewijze besluitvormingsstructuur in de (deels gedecentraliseerde) PvdA, kan men toch nog altijd de afdeling als spil in de partijorganisatie beschouwen. Discussies over elitevorming, participatie, scholing, enz. dienen dan ook in de eerste plaats aan de afdeling gerelateerd te worden. Het gaat er dan niet in de eerste plaats om dat op congressen, partijraden, enz. 'amper nog een arbeider te ontdekken is', maar dat de participatie van arbeiders binnen afdelingen, besturen en raads- en statenfracties steeds minder wordt. De discrepantie kaderleden of kaderelectoraat wordt wellicht niet aangetoond door (het ontbreken van) politiek-sociologisch onderzoek,<sup>3</sup> maar komt wel aan de oppervlakte door het uiten van onlustgevoelens van de kant van de arbeiders, die telkens weer, waar dan ook, maar altijd ad hoc, constateren dat zij niet meer aan de bak komen. Het ontbreken van enige kanalisering van protesten van deze kant .

\* Met dank aan partijgenoot *Dirk Bloem*, politicoloog aan de Rijksuniversiteit te Groningen, die mij in eerste instantie terzijde stond bij de totstandkoming van dit artikel.



doen veronderstellen dat het slechts om incidentele zaken gaat, terwijl het in wezen een structureel verschijnsel betreft.

## Rooie familie

Verschuiven van disfunctioneren van de partijorganisatie kunnen in een algemener maatschappelijk kader geplaatst worden. Het onderzoeken van algemene politieke apathie, Tros- en Telegraaf-aanhang onder arbeiders en het 'ingewikkelder' worden van de politiek is nuttig, maar men kan zich er niet toe beperken. Een partij, wier oorsprong en legitimiteit nauw verbonden is met de arbeidersbeweging, mag niet weggelopen van het probleem dat de lagere inkomensgroepen steeds minder vertegenwoordigd zijn in haar kader.<sup>4</sup> Zij kan niet langer stellen, dat 'in onze partij het er niet toe doet wie of wat men is, maar dat het er om gaat dat we allemaal *partijgenoten* zijn'.<sup>5</sup> Evenmin mag de simplificatie gehanteerd worden, dat de arbeidersbeweging er jarenlang voor geknokt heeft dat ook haar kinderen konden 'doorleren' en dat, nu deze kinderen ook doctorandus zijn, de partij blij mag zijn dat ze de 'Beweging' niet in de steek laten.<sup>6</sup> Deze simplificatie is trouwens ook inhoudelijk onjuist, want ondanks al het geknok is nog altijd de ongelijkheid van onderwijskansen zowel de grootste oorzaak als tegelijkertijd het grootste gevolg van de sociale ongelijkheid in Nederland.

Net zo min als in de SDAP-tijd de 'kwekelingegeheelonthoudersbonden' toegankelijk waren voor grote groepen arbeiderskinderen, geldt dat tegenwoordig voor de universiteiten, om twee analoge broedplaatsen voor partijkader te noemen (zij het in verschillende periodes).

De neiging duidelijkheid te bevorderen en onderlinge banden tussen delen van de arbeidersbeweging te versterken, door nostalgisch het idee van de 'Rooie familie' weer gestalte te doen geven, kan kenmerkend genoemd worden voor de houding van het partijbestuur, zoals ook Tromp dit constateert.<sup>7</sup> Immers, de 'Rooie familie-gedachte' gaat uit van bundeling van organisaties, zonder deze organisaties afzonderlijk te analyseren. Vandaar dat terecht over een 'zeepbel'<sup>8</sup> gesproken kan worden. Het in ere herstellen van de 'Rooie familie' zou een terugvallen op de verzuiling betekenen, hetgeen paradoxaal genoemd mag worden voor een partij die één van haar uitgangspunten, de 'Doorbraak', nimmer verworpen heeft. Sociaal-culturele accentuering van het socialisme werkt politiek isolement in de hand: wellicht zullen de arbeiders zich meer 'thuisvoelen', maar de club van *Wiegel* zal regeren.

## Afdeling

In de structuur van de PvdA vervult 'de afdeling' taken die zowel betrekking hebben op de gehele Partij (kandidaatstellingen, programma's, enz.), als een aantal autonome taken. Met andere



woorden: de afdeling is in plaatselijk of regionaal verband een partij binnen de partij en treedt als zodanig zelfstandig naar buiten. Formele controle van 'hogere' partijorganen komt in werkelijkheid vaak neer op coördinatie. Tevens is de afdeling voor het doorsnee PvdA-lid het enige middel in partijverband politiek actief te zijn óf binnen de afdeling functioneren, óf via de afdeling verkozen worden in een ander orgaan, waarbij het tweede meestal door het eerste voorafgegaan wordt.<sup>9</sup> Deze constructie houdt in dat het referentiekader van de doorsnee-actieve-PvdA'er meer bepaald wordt door het afdelingsgebeuren dan door dat wat partijbestuur, Kamerfracties en bewindslieden bezighouden.<sup>10</sup> Het zijn ook juist de afdelingen, waarbinnen conflicten ontstaan, die als partijconflicten naar buiten komen<sup>11</sup>, en voor de kiezer bepalend kunnen zijn voor zijn houding ten aanzien van de Partij.<sup>12</sup>

Het analyseren van de organisatiestructuur van de PvdA impliceert dan ook een analyse van de afdelingen. Uitgaande van de theorieën van o.a. *Michels*<sup>13</sup>, die getoetst worden aan de feitelijke situatie binnen één afdeling<sup>14</sup>, zal gepoogd worden aan te geven op welke punten de PvdA-organisatie voor verbetering vatbaar kan zijn. Wellicht een pretentieuze uitgangspunt, maar hopelijk zinvol in de discussie.

### De actualiteit van Robert Michels

Bij vrijwel elke beschouwing over partijorganisatie komt men direct of indirect de 'ijzeren wet' van Robert Michels tegen. Ook de 'structurele moeilijkheden', die Bart Tromp bij de Amsterdamse PvdA constateert<sup>15</sup>, zijn door *Hans van den Doel* verklaard aan de hand van Michels' theorie.<sup>16</sup> Alhoewel Michels' studie inmiddels 65 jaar oud is, schijnt hij, ondanks vele veranderingen in de samenleving en (daarmee gepaard gaande) in (socialistische) politieke partijen, nog steeds actueel te zijn. In zekere zin heeft Michels zelf een onderstreping gegeven van zijn eigen theorie, door te belichamen dat:

- de grote theoretici van het proletarisch socialisme geen proletariërs zijn, en dat
- de revolutionairen van het heden de reactionairen van de toekomst zijn.<sup>17</sup>

Als uitgangspunt voor zijn studies betreffende politieke partijen neemt Michels organisaties als de sociaal-democratische partij en de vakbond in Duitsland. Als er binnen de sociaal-democratische beweging sprake is van het optreden van oligarchisering, terwijl juist deze beweging 'dé democratie' hoog in haar vaandel heeft staan, dan moet er binnen iedere organisatie sprake zijn van oligarchisering, aldus Michels. Van daaruit komt Michels tot de bevinding dat dan ook het politieke systeem, waarbinnen de 'ondemocratische' politieke organisaties optreden (en daarmee de gehele samenleving), beheerst wordt door een dominante



minderheid, gelegitimeerd door de massa. Deze minderheid, ofwel elite, wordt volgens Michels gerecruteerd vanuit de oligarchieën van de deelorganisaties.

Het begrippenkader van Michels wordt pas in de loop van zijn studie ontwikkeld. Opvallend daarbij is dat, als de begrippen in een verschillende context geplaatst worden, ze ook een verschillende interpretatie krijgen. Michels had dit kunnen voorkomen door vooraf een éénduidige definiëring van de door hem gebruikte begrippen vast te stellen. Operationalisering van begrippen is dan ook bij Michels een vrijwel onmogelijke zaak. Volgens de moderne methodologische opvattingen<sup>18</sup> is Michels' theorie niet toetsbaar.<sup>19</sup> Het belang van Michels' thesen valt daarmee zeker niet weg: hij verricht wel degelijk een op feitelijk materiaal berustend onderzoek. Op zich zijn de meeste van zijn proposities wel toetsbaar aan de huidige werkelijkheid. Het belang van Michels' theorie wordt wellicht het meest treffend omschreven door *Van Doorn*:

- a '... zijn niet-aflatend en veelal geslaagd streven een verbinding te leggen tussen politieke theorie, politieke feitenkennis, politieke ervaring en politieke actie...';
- b '... zijn boek is tegelijkertijd klassiek en actueel: het stelt een fundamenteel probleem zo klemmend dat het in lengte van dagen niet meer is te omgaan...'.<sup>20</sup>

### **De ijzeren wet van de oligarchie**

De kern van Michels' theorie komt er op neer dat binnen organisaties leiders, die oorspronkelijk langs democratische weg op grond van hun persoonlijke kwaliteiten zijn gekozen, de onweerstaanbare neiging vertonen van hun bevoorrechte (leiders-) positie misbruik te maken, waarbij de leden van de organisatie dat proces ondersteunen door zich, naarmate de leiding zelfbewuster optreedt, passiever te gedragen.

Deze ontwikkeling wordt mede veroorzaakt door het feit dat, naarmate een vakbond of politieke partij (i.c. die organisaties die het onderzoeksterrein van Michels vormden) groter en complexer wordt, de noodzaak tot organisatie groter wordt, wat op haar beurt hiërarchisering, disciplineren, centralisering, e.d. ten gevolge heeft, waardoor de democratische structuur, die oorspronkelijk bestond, verloren gaat. Daarmee is impliciet de 'ijzeren wet' (een wet die altijd op welke plaats dan ook van toepassing is) weergegeven: politieke organisaties, die democratisch zijn opgezet, vertonen de niet te vermijden wetmatigheid zich te ontwikkelen tot oligarchieën! ('Das eherne Gesetz der Oligarchie'.)

Langs drie wegen die tenslotte bij elkaar komen in zijn conclusies, komt Michels tot een uiteenzetting over:

- a leiderschap en politieke elite;



- b de ontwikkeling van de massa van strijdbaar tot gedwee volgend;
- c het ontwikkelen van de organisatie.

Alhoewel Michels ten aanzien van zijn 'ijzeren wet' veel kritiek heeft gekregen<sup>21</sup> en veel navolgers die zijn theorie wilden actualiseren<sup>22</sup>, is het tot op heden niemand gelukt hetgeen Michels beweerde te weerleggen.

### De overheersing van de 'doctorandussen'

Zeer onlangs kwam de Duitse socioloog *Helmut Schelsky* tot de these, dat er zich op dit moment in de samenleving een nieuwe 'heersende klasse' gaat formeren<sup>23</sup>: die van de intellectuelen ('die Sprachherrschaftsklasse'). De spraak is het 'produktiemiddel' dat de klasse van de 'geestelijk-producerenden' doet onderscheiden van de rest van de samenleving en wat onder meer leidt tot de oligarchische positie van deze 'klasse' in de samenleving).<sup>24</sup> Schelsky analyseert de strategie van de omzetting van de wetenschappelijke spraak in een meer politieke 'Klassenherrschaftssprache', die als middel moet dienen om de positie van de nieuwe oligarchie te laten verankeren in de samenleving.<sup>25</sup>

Alhoewel Schelsky zijn theorievorming in eerste instantie baseert op *Max Webers* godsdienstsociologie, zijn er duidelijke raakvlakken met Michels te constateren: (onder meer) de onderdrukking van de arbeiders door beroepsintellectuelen.<sup>26</sup> In Nederland heeft *Daalder* gewezen op de elitevorming van de 'nieuwe vrijgestelden' (van de moderne welvaartsstaat)<sup>27</sup>, die weliswaar het politieke systeem veranderd hebben<sup>28</sup>, maar die mogelijk door hun onderlinge rivaliteit het vertrouwen in het politieke systeem doen afnemen.<sup>29</sup>

### Robert Michels en de PvdA-partijorganisatie

Hoewel toetsing van Michels' thesen aan feitelijk materiaal wetenschappelijk (wellicht) niet verantwoord is<sup>30</sup>, is het wel mogelijk (al was het alleen maar uit nieuwsgierigheid) een aantal thesen van Michels, die betrekking hebben op het interne functioneren van de sociaal-democratische partijen, te relateren aan een aantal conclusies en hypothesen met betrekking tot het functioneren van één grote PvdA-afdeling, die zeer waarschijnlijk in een aantal opzichten model kan staan voor andere afdelingen.<sup>31</sup>

Een aantal 'vergelijkingen' volgt hieronder:

Michels stelt dat er oligarchie optreedt als juiste democratisering wordt nagestreefd. De huidige PvdA-elite bereikte haar machtspositie vanuit het Nieuw Links-streven naar meer democratie.



- Michels stelt dat de elite haar machtspositie veilig wil stellen, door er voor te zorgen dat zij zelf bepaalt wie de feitelijke machtsplaatsen bezetten Binnen de PvdA is sprake van een vorm van coöptatie ten aanzien van de bezetting van plaatsen in het topkader.
- Michels stelt dat de democratie afneemt als binnen de partij de organisatie complexer wordt. Sinds 1970 is binnen de betreffende PvdA-afdeling een complexere partijorganisatie ingevoerd en is (hypothese) de interne democratie niet groter geworden.
- Michels wijst op een aantal factoren die volgens hem de machtspositie van de leiders kunnen versterken, zoals redenaarstalent, het inschakelen van de pers, het dreigen met aftreden, enz. Binnen de PvdA maakt de elite gebruik van 'oneigenlijke middelen' om haar positie te versterken.
- Michels wijst op het ontstaan van een oligarchie van beroepsintellectuelen. Binnen de PvdA-elite heeft de intellectualisering haar verzadigingspunt bereikt.
- Michels stelt dat centralisatie en machtstoename van de leiders elkaar wederzijds beïnvloeden. Sinds de centralisatie (het samengaan van meerdere afdelingen in één grote) in de betreffende PvdA-afdeling is de interne democratie niet toegenomen en is de machtspositie van de nieuwe elite steviger in de partij verankerd dan die van de vorige elite (hypothese).
- Michels stelt dat degenen die leider willen worden dit trachten te realiseren door naar buiten toe doeleinden na te streven die moeten leiden tot meer democratie. Nieuw Links wilde én de machtsposities binnen de partij overnemen én de interne partijdemocratie vergroten.
- Als een elite oppositie vanuit 'de massa' te verduren krijgt, is het, volgens Michels, altijd zo dat deze oppositionele groep in feite slechts één doel heeft: het overnemen van de machtspositie van de bestaande elite, wat tot de vorming van een nieuwe elite leidt. De oppositie in de periode '66-'70 binnen de PvdA leidde uiteindelijk tot een nieuwe elite.

Wellicht kunnen bovenstaande 'vergelijkingen' een handvat voor discussie zijn. Een partij als de PvdA, die werkelijk blijft streven naar verwezenlijking van democratisch-socialistische doelstellingen, moet Michels' profetie, dat wel de socialisten maar niet het socialisme kunnen (kan) overwinnen, onder ogen zien en proberen deze profetie niet uit te laten komen.<sup>32</sup>

### **Naar een andere organisatie?**

De 'ijzeren wetmatigheid' van processen zoals door Michels beschreven, vloeien feitelijk alle voort uit de organisatiestructuur waarbinnen de processen zich voordoen. Het is dan ook deze structuur die samen met de herformulering van de beginselen ter discussie moet staan. Rommelen in de marge, zoals bijvoorbeeld



het vaststellen van anti-cumulatiebepalingen, biedt geen werkelijk soelaas.

Evenmin gaat het om het aanhangen van 'basisme', 'arbeiderisme' of andere '-ismes' binnen het socialisme. Over 'actiepartij' praat ik liever niet meer sinds de effecten van het huurombudswerk teniet worden gedaan door het huurbeleid van het kabinet-Den Uyl. Het is de 'territoriale organisatie', die ter discussie moet staan, omdat binnen de Partij een groter platform van ongelijkheid niet bestaat. *Bart Tromp* heeft gelijk als hij stelt dat de hoofdtaken van een beginselpartij op afdelings- en gewestelijk niveau liggen<sup>33</sup>, maar dan moet deze beginselpartij er wel voor zorgen dat ook zoveel mogelijk leden van haar pluriforme organisatie deel kunnen nemen aan de besluitvorming.

Het feit dat je als PvdA'er op grond van je woonplaats bij een afdeling wordt gevoegd, is wellicht onvermijdelijk; de leden van de afdeling hebben met elkaar twee gezamenlijke kenmerken: het verbonden zijn in één partij en het gebonden zijn aan een geografische eenheid. Als 'partijgenoten' en dus in dat opzicht 'gelijken' moeten gezamenlijk beslissingen genomen worden en daar zit nu juist het paradoxale.

Immers, een partij die volgens haar uitgangspunten streeft naar het gelijkwaardig zijn van allen in de samenleving, erkent tegelijkertijd dat die gelijkwaardigheid nog niet bereikt is. Met andere woorden: de samenleving bestaat uit personen die ten opzichte van elkaar ongelijk gewaardeerd en behandeld worden. Deze ongelijkwaardigheid moet dan ook bestaan binnen de instituties in die samenleving, dus ook binnen een volkspartij als de PvdA. Vanwaar dan de pretentie dat binnen het raamwerk van de PvdA voor een ieder plotsklaps alle ongelijkheid weg zou vallen? Het verschil in sociaal-culturele en sociaal-economische achtergronden van partijgenoten en onderling op ledenvergaderingen, in besturen en fracties is een onmiskenbaar feit en leidt tot een verschil in de inhoudelijke politieke participatie. Het bevoorrecht zijn in de maatschappij levert bijna automatisch een voordeel op in het politieke optreden. Het gemakkelijker kunnen formuleren, het sneller over drempels heen stappen, het grotere vermogen zaken te kunnen overzien en het meer (en flexibeler) tijd besteden aan het partijwerk, is slechts een aantal van de factoren die leiden tot een discrepantie onder de leden, die in het ergste geval een volledige vervreemding van een belangrijk deel van het (traditionele) ledenbestand van de partij tot gevolg heeft.

In de PvdA-praktijk valt dan ook te constateren dat vooral in kleine afdelingen enkelingen in staat zijn privé-voorstellen zonder enige inhoudelijke discussie in afdelingsvoorstellen te transformeren<sup>34</sup>, terwijl binnen grotere afdelingen een eenzijdigheid gaat ontstaan m.b.t. inhoud en aard van de discussie(-onderwerpen).<sup>35</sup>

Tegelijkertijd zijn het dezelfde die bij uiteenlopende agendapunten (indien wel sprake is van differentiatie) als hoger onderwijs en ondernemingsraden het hoogste woord voeren.<sup>36</sup>



De Partij van de Arbeid heeft voor alles een taak haar leden in staat te stellen actief aan het partijgebeuren deel te laten nemen. In de eerste plaats vereist dit een andere, meer relativiserende en minder dikdoenerige manier van politiek optreden van de 'beroeps-intellectuelen' ten opzichte van de 'gewone leden'. Wellicht zal de partij naar buiten toe enigszins aan gewicht verliezen, naar binnen toe zal zij ongetwijfeld sterker worden. Echter, deze stelling is niet meer dan het uiten van kretologieën, als niet de afdelingen (meer nog dan de hogere kaders in de Partij) dit dilemma onder ogen durven te zien en daarna tot een daadwerkelijke keuze komen.<sup>37</sup> De noodzaak tot politieke scholing is al voldoende door Tromp benadrukt<sup>38</sup>, zij het dat het wenselijk kan zijn dat onder verantwoordelijkheid van lokale en regionale partijbesturen de scholingsprogramma's door anderen dan de leden van deze besturen verzorgd worden.<sup>39</sup>

Naast attitudeverandering en scholing is ook de informatievoorziening van de partijkaders naar de leden een bron van voortdurende zorg. De PvdA slaagt er volgens mij niet in aan 'gewone leden' duidelijk te maken waar zij mee bezig is en om welke redenen bepaalde beslissingen genomen worden. De algemenere media die nog enigszins ideologisch aan de partij verbonden zijn, bereiken óf een te klein aantal mensen, óf zijn niet in staat en/of bereid intermediair tussen partij en achterban te zijn.<sup>40</sup> De specifieke partijorganen als *PK* en *de Roos* bevatten in het algemeen geen makkelijk leesbare lectuur. Het streven naar genuanceerdheid is zeer lovenswaardig, maar niet bevorderlijk voor het politiseren van 'gewone leden'. Uiteindelijk is het aanbrengen van nuanceringsen een vereiste, maar door dit reeds in de eerste lijn van informatievoorziening te accentueren, kan de drempel tot (door-)lezen voor velen doen verhogen.

Tenslotte werkt het voor leden bevreemdend en vervreemdend als zij belangrijke stellingnames van het Partijbestuur eerder in de algemene pers zien verschijnen dan in haar eigen informatie-organen.<sup>41</sup> Een partijbestuur, dat minder op de stoel van de Kamerfractie probeert te zitten en daarentegen meer aandacht gaat besteden aan de partij die zij bestuurt, zal de hierboven – willekeurig aangedragen – genoemde zaken moeten aangrijpen om een 'actievenpartij' te vormen. Pas als dat enigszins bereikt zal zijn is het wenselijk de discussies over de 'actiepartij' te heropenen.

Mijn algemene conclusie is dat de afdelingen in hun huidige vorm gehandhaafd moeten blijven. Tegelijkertijd zullen veranderingen moeten worden aangebracht in de relatie PB - 'gewone leden' en evenzeer in die tussen plaatselijke partijtoppen en leden. Binnen afdelingsniveau kan wel degelijk een verkapte vorm van functionele organisatie worden ingevoerd. Naast het directer betrokken zijn op de leefomgeving, door in wijkteams te functioneren, kan ook een grotere betrokkenheid worden gecreëerd door adviserende werkgroepen in te stellen die



aansluiten op de werksituatie van leden. Discussies over inhoudelijke zaken kunnen op afdelingsniveau afgebakend worden door aan de hand van door specifieke werkgroepen getrokken conclusies tot besluitvorming te komen. Dit kan het positieve gevolg hebben dat een PvdA-werkgroep bestaande uit fabrieksarbeiders middel kan zijn, leden én in hun waarde te laten én met concrete en herkenbare zaken bezig te laten zijn. Noem het gerust celvorming of versnippering. Maar probeer het eerst!

#### Noten

- 1 *Socialisme en Democratie*, 1976/4, blz. 155-172.
- 2 *Socialisme en Democratie*, 1976/9, blz. 428-432.
- 3 Een poging tot een aanzet daartoe in: Bert Middel, *De nieuwe elite van de Partij van de Arbeid*, Groningen, 1976, blz. 47-65.
- 4 ibidem, blz. 55.
- 5 Toen in 1974 in Groningen door B. H. Senechal een poging werd gedaan een nieuwe SDAP op te richten, waarin arbeiders wel en doctorandussen niet welkom zouden zijn, was dit de officiële stellingname van de PvdA-afdeling Groningen.
- 6 Deze simplificatie is door de schrijver zelf in andere verbanden regelmatig gebruikt in een poging aanvallen op de intellectualisering van de PvdA te pareren.
- 7 *Socialisme en Democratie*, 1976/4, blz. 167.
- 8 Anne Vondeling, *Eén rode familie?*, De Rooie Familie, Amsterdam, 1976, blz. 69.
- 9 Binnen de afdeling Groningen is het, met name ten tijde van het opstellen van de kandidatenlijst voor de Raadsverkiezingen van '74, voorgekomen dat partijleden tevergeefs probeerden wel PvdA-lid te blijven, maar dan niet van de afdeling Groningen. Evenzo is het tegenovergestelde geprobeerd.
- 10 Wellicht een verklarende factor voor de 'vervreemding' van de achterban ten opzichte van de partijtop.
- 11 De conflicten in de afdelingen Nieuwe Pekela en Oude Pekela in het najaar van 1976, zijn misschien uit persoonlijke tegenstellingen ontstaan, maar worden in een breder, politiek kader geplaatst ('links' vs. 'rechts').
- 12 Maar noch de moeilijkheden binnen de federatie-Vlagtwedde (1974 - heden) noch de naar buiten toe opgeblazen geschillen binnen de afdeling Groningen ('74), leidden tot ledenverlies of verkiezingsnederlagen. Integendeel.
- 13 Robert Michels, *Political Parties* (vert.), New York, 1959, of J. A. A. van Doorn, *Democratie en organisatie*, Rotterdam, 1969.
- 14 De afdeling Groningen, zie: noot 3.
- 15 Zie noot 7.
- 16 Hans van den Doel, *'De oligarchie in de PvdA'*, in *Haagse Post*, 31/1975, blz. 12-14.
- 17 J. A. A. van Doorn, blz. 14-15.
- 18 Zie o.a.: A. D. de Groot, *Methodologie*, Den Haag, 1972.
- 19 Zie ook: B. Tromp (coördinator), *Onderzoek naar de reconstructie van de 'ijzeren wet' van Michels*, Groningen (Sociologisch Instituut), 1974.
- 20 J. A. A. van Doorn, blz. 15.
- 21 O.a.: F. Lipson, *De grondslagen van de politieke wetenschap*, Utrecht, 1967, blz. 325-326; G. Parry, *Political Elites*, London, 1969, blz. 42-43; R. E. Dowse e.a., *Political Sociology*, London, 1972, blz. 352.
- 22 O.a.: S. Lipset e.a., *Union Democracy*, New York, 1956; C. W. Mills, *The Power Elite*, New York, 1956.
- 23 Helmut Schelsky, *Die Arbeit tun die Anderen*, Opladen, 1975.
- 24 ibidem, blz. 233.
- 25 ibidem, blz. 241-249.
- 26 Deze stelling, geactualiseerd in het onvermogen van de massa de geïnstitutionaliseerde 'politieke' taal te beheersen, is niet in oorsprong van Michels zelf afkomstig, maar van de Franse anarchist (en vriend van Michels) Jacques Sorel.
- 27 H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid...*, Assen, 1974, blz. 62-63.



- 28 De bedoelde veranderingen hebben vooral betrekking op het veranderen van de spelregels binnen het politieke systeem (o.a. door toenemende politisering en polarisatie).
- 29 H. Daalder, blz. 70.
- 30 Zie noot 18.
- 31 Zie noot 3, waarbij een aantal kanttekeningen geplaatst moeten worden:
- de vraag in hoeverre een elite tevens een machtselite is, wordt niet behandeld (meetproblemen);
  - er wordt teveel de nadruk gelegd op machtsrelaties tussen 'top' en leden in plaats van ook andere relaties te beschouwen;
  - het gaat om een niet-toetsend, maar explorerend onderzoek, waarin een aantal conclusies slechts hypothesen zijn, gebaseerd op (misschien) deels 'inconclusive' materiaal.
- Tevens is de keuze van deze thesen van Michels subjectief bepaald, vanwege het vooropgezette doel de thesen te relateren aan conclusies en hypothesen van 'De nieuwe elite van de PvdA'.
- 32 Zie ook: S. W. Couwenberg, *Modern Socialisme*, Alphen, 1972, p. 177.
- 33 *Socialisme en Democratie*, 1976/4, blz. 166.
- 34 Dit is mij met name tijdens congresvoorbereidende afdelingsvergaderingen herhaaldelijk gebleken.
- 35 Zie noot 3, blz. 57-58.
- 36 In een radio-debat over de participatie van PvdA-leden in hun partij (RONO, Fraemclap-'live', woensdag 27 augustus 1975) koppelde één van de discussiërenden aan dit verschijnsel, dat dit de kans vergrootte dat wezenlijke punten als inkomensherverdeling door de PvdA niet uitgevoerd zouden kunnen worden.
- 37 Het gaat dan ook om het vermijden van vergaderuitlopen tot na middernacht, het in begrijpelijke taal laten discussiëren, enz.
- 38 *Socialisme en Democratie*, 1976/4, blz. 167.
- 39 Ter vermindering van (een versteviging van) de afhankelijkheidsrelatie tussen 'top' en leden.
- 40 *Het Vrije Volk*, resp. de VARA.
- 41 Zoals onlangs de presentatie van een (concept-) verkiezingsprogram en medio oktober de (concept-)samenwerkingsresolutie betreffende de PPR.

# Vrede en veiligheid in Europa

*Onderstaand artikel is een gedeelte van de nota 'Vrede en Veiligheid in Europa', die op 15 december 1976 door de Tweede-Kamerfractie van de PvdA werd aanvaard. De nota werd geschreven door PvdA-kamerlid Piet Dankert en fractiemedewerker Lo Casteleijn.*

*In het hier afgedrukte deel komen aan de orde de algemene doelstellingen van het Nederlandse veiligheidsbeleid, de beoordeling van het NAVO-lidmaatschap en de noodzaak om een nieuwe, meer defensieve militaire strategie te ontwikkelen. Verder worden in de fractienota 'Vrede en Veiligheid in Europa' behandeld: de MBFR-besprekingen, de instelling van een zone zonder kernwapens in Europa en het afgeven van een verklaring door NAVO en Warschau-Pact om niet als eerste kernwapens te gebruiken.*

*Aan het slot van dit artikel volgen de hoofdpunten van de gehele nota.*

## Inleiding

In april 1975 aanvaardde het congres van de Partij van de Arbeid de resolutie inzake Vrede en Veiligheid. Ook nu nog is die resolutie een belangrijk uitgangspunt van discussie. De Tweede-Kamerfractie van de Partij van de Arbeid doet in deze nota een poging om onderdelen van de resolutie Vrede en Veiligheid in een naar haar opvatting zinvolle context te plaatsen.

Daarbij komen zeker niet alle in de resolutie genoemde doelstellingen en middelen aan de orde. Aan de andere kant dient, naar wij menen, gezocht te worden naar nieuwe mogelijkheden om de in ons veiligheidsbeleid gestelde doeleinden te bevorderen. In dit verband wijzen we op de noodzaak om de nu geldende strategische opvattingen te herzien en te komen tot nader onderzoek met betrekking tot een strategie die defensief van karakter is en niet gericht op maximale afschrikking; zo'n strategie moet in de eerste plaats voorkomen dat uit conflicten van beperkte omvang door een escalatiespiraal oorlog op grote schaal ontstaat, waarin de inzet van atoomwapens steeds waarschijnlijker wordt.

In het nu volgende leggen we ons enkele belangrijke beperkingen op. In de beoordeling van de Europese veiligheidssituatie staan de relaties tussen de Verenigde Staten, Europa en de Sovjet-Unie



centraal. Deze benadering blijft er een van betekenis, ook al is de verhouding tussen Oost en West niet langer los te denken van de relatie Noord-Zuid.

De formulering van een beleid met betrekking tot vrede en veiligheid in Europa kan een aanduiding van wat onder die begrippen verstaan wordt niet ontberen. Immers, de begrippen vrede en veiligheid spreken hoogstens als idealen voor zich. Zelfs kan men zich afvragen of deze begrippen geen misleidende eufemismen zijn in een wereld van overbewapening en onrecht. In feite gaat de hier gevoerde discussie over de gevaren van het voortbestaan van de onveiligheid en de onvrede, waardoor letterlijk de toekomst van de wereld op het spel staat. Voor ons heeft de discussie over vrede en veiligheid betrekking op het verzekeren van op samenwerking gebaseerde stabiele verhoudingen in de Europese internationale betrekkingen om van daaruit te werken aan een wereld waarin bronnen van spanning die ertoe leiden, dat staten in hun onderlinge betrekkingen repressie en geweld toepassen, worden weggenomen. Het uiteindelijke streven is gericht op de vestiging van een positieve, op beginselen van mondiale rechtvaardigheid gebaseerde vrede. De voornaamste van die beginselen zijn de eerbiediging van de rechten van de mens, een rechtvaardige verdeling van rijkdommen in de wereld en de vestiging van een democratische rechtsorde.

Vrede is meer dan veiligheid, welk laatste begrip een toestand aanduidt van geen oorlog en een lage oorlogsverwachting; veiligheid is vooral het resultaat van een politiek van adequate militaire voorbereiding.

Stabiliteit in Europa betekent niet: handhaving van de starre internationale verhoudingen van de status quo. Immers, zolang het streven gericht is op een rechtvaardige vrede ter vervanging van de gewapende, kan met de *bestaande* stabiliteit geen genoegen worden genomen. Vanuit die bestaande stabiele verhoudingen wordt steeds weer gereageerd op de eisen die de positieve vrede stelt: de vorming van een nieuwe economische orde in de wereld, de eerbiediging van de rechten van de mens en verbetering van de democratische rechtsorde zullen noodzakelijkerwijs steeds een uitdaging blijven vormen.

De huidige situatie van 'vrede' en 'veiligheid' in Europa kan niet voor de échte vrede en veiligheid gehouden worden, ook los van de zojuist aangegeven doelstellingen. Want de bestaande toestand confronteert ons met onaanvaardbare elementen van ónveiligheid, die tot uitdrukking komt in de absurditeit van de moderne bewapening en daarmee verwante verschijnselen zoals de wapenhandel en het toenemende risico van spreiding van kernwapens.

Hoewel geprobeerd is door middel van verdragen – sommige tussen de VS en de SU, andere multilateraal – een begin te



maken met wapenbeheersing, zijn de resultaten daarvan tot nu toe verre van voldoende. Zo laten de afspraken die gemaakt zijn in het kader van de SALT-onderhandelingen tussen de SU en de VS alle ruimte voor een verdere kwalitatieve ontwikkeling en modernisering van het kernwapenarsenaal; ook de plafonds die in het kader van deze besprekingen zijn overeengekomen lieten lopende uitbreidingsprogramma's onverlet.

Dat betekent niet dat over de huidige wapenbeheersingspolitiek niets positiefs gezegd kan worden. De onderhandelingen op zich tonen aan dat de betrekkingen tussen de supermogendheden niet uitsluitend worden gekenmerkt door onbeheerste rivaliteit. De diplomatie heeft al geleid tot een institutionalisering van wapenbeheersing en ontwapening; de toegang tot bepaalde terreinen van militaire competitie is door verdragen afgesloten, terwijl de betrokken partijen ook niet altijd alles wat kwantitatief of kwalitatief mogelijk was, hebben gerealiseerd.

We constateren wel dat de resultaten van ontwapenings- of wapenbeheersingsbesprekingen zijn overtroffen door de betekenis van de enorme bedragen die gestoken worden in het ontwikkelen van nieuwe, nog doeltreffender en afschrikwekkender wapens.

Onze uiteindelijke doelstelling is de vorming van een internationale orde, waarin een stabiele situatie van vrede en veiligheid bestaat zónder het wankele, en dus onveilige, evenwicht van wederzijdse militaire afschrikking tussen Oost en West.

Daartoe moest een zodanige politieke en militaire situatie worden geschapen dat het voortbestaan van machtsblokken als de NAVO en het Warschau-Pact overbodig wordt. Vrede en veiligheid moeten worden gegarandeerd in een veel omvattend veiligheidsstelsel dat niet langer gekenmerkt wordt door extreme polarisatie, maar door samenwerking. Daarbij hebben democratisch-socialisten een alternatief te bieden in de vorm van een maatschappelijk systeem dat de 'vrijheid' van de economisch sterken in het kapitalistische stelsel aan banden legt, zonder te vervallen in een verstikkende staatsbureaucratie en rigide collectivisme.

Overigens stellen we vast dat de verwezenlijking van een positieve vrede, zoals hierboven beschreven, slechts een mondiaal karakter kan hebben. Stabiliteit en veiligheid in Europa kunnen niet gekocht worden ten koste van de Derde Wereld. De ongelijke verdeling van rijkdommen in de wereld en van aanwending van grondstoffen zal, wanneer deze niet ongedaan wordt gemaakt, een duurzame bedreiging van de wereldvrede inhouden.

En dat niet alleen. Doordat de supermogendheden hun confrontatie in en ten koste van de Derde Wereld voortzetten, blijft een wereldwijde aanpak van problemen van armoede en onderontwikkeling een onmogelijkheid.

Niet alleen economisch, maar ook militair betaalt de Derde Wereld nu de rekening: de enorme hoeveelheden wapentuig die door de grote mogendheden sinds 1945 naar de Derde Wereld zijn geëxporteerd, zijn niet ongebruikt gebleven.



De huidige militaire en politieke situatie in Europa wordt bepaald door de onderlinge verhouding tussen de supermogendheden SU en VS. Aan het einde van de Tweede Wereldoorlog stond de vraag centraal wie de heerschappij zou gaan uitoefenen in Europa. De afloop van de mondiale rol van de Europese mogendheden begon zich, mede door de op gang komende dekolonisatie, af te tekenen. De nieuwe grote mogendheden begonnen elkaars macht af te tasten en maatregelen te treffen die zij in het belang achtten van hun veiligheid.

De machtsontplooiing van de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten en het daaruit voortvloeiende versterkte wederzijdse wantrouwen deden de reeds bestaande tegenstellingen uitgroeien tot de Koude Oorlog, die Europa herhaaldelijk tot centrum van politieke crises en oorlogsdreigingen maakte.

Een belangrijke drijfveer voor het ontstaan van de NAVO in 1949 was de angst – terecht of ten onrechte – dat de SU haar invloed over meerdere Europese landen zou uitbreiden. De vorming van het Warschau-Pact in 1955 was mede een reactie op de herbewapening van de Bondsrepubliek Duitsland en de opnemng van dat land in de NAVO, waarmee neutralisering van Midden-Europa van de baan was. Het huidige veiligheidsstelsel in Europa wordt in hoge mate bepaald door het feit dat beide grote mogendheden, naast een omvangrijke conventioneel-militaire aanwezigheid in Europa, beschikken over een uitgebreid arsenaal van kernwapens. Die atoomwapens, voor een deel opgeslagen in Europa en met een vernietigingskracht die voldoende is om de wereldbevolking vele malen om het leven te brengen, hebben tot doel de tegenpartij te weerhouden van een aanval of een reeds ingezette aanval af te slaan of in te dammen.

Beschikten de VS lange tijd over een overwicht aan nucleaire wapens, sinds het begin van de zestiger jaren kan gesproken worden van een afschrikkingsevenwicht, een situatie die beide partijen verplicht in hun strategie rekening te houden met het verzekerd vergeldingsvermogen van de ander. Intussen heeft de Sovjet-Unie ook nog de lang bestaande kwalitatieve en kwantitatieve achterstand op de VS ingelopen en kan worden gesproken van een situatie van nucleaire pariteit.

Het afschrikkingsevenwicht is ook in deze pariteitssituatie verre van stabiel. Technologisch en militair wordt de stabiliteit voortdurend bedreigd; zowel de VS als de SU doen grote investeringen om nieuwe wapens te ontwikkelen en de bestaande wapensystemen te moderniseren. De angst van politieke en militaire leiders dat de andere partij door nieuwe vindingen over een 'disarming first strike'-vermogen komt te beschikken en hun verlangen daar zelf over te beschikken, vormen de motor van het proces dat wel wordt aangeduid als de bewapeningswedloop. De fractie van de Partij van de Arbeid staat op het standpunt dat in laatste instantie het bestaan van het Warschau-Pact en de



NAVO onverenigbaar is met de vestiging van een op mondiale solidariteit gebaseerde internationale rechtsorde. Over de stappen die de NAVO en Nederland in het bijzonder dienen te nemen, is de fractie niet unaniem. Meerderheid en minderheid verschillen overigens vrijwel niet van mening in hun analyse van de situatie van onveiligheid in de wereld. Wel loopt hun mening uiteen ten aanzien van de concrete beleidsconsequenties die op weg naar een dergelijke orde in de komende jaren aan die analyse verbonden dienen te worden. Verderop in dit artikel wordt het minderheidsstandpunt in hoofdlijnen weergegeven.

Steeds dient voorop te staan dat de NAVO een middel is ter verwezenlijking van bepaalde doelstellingen, en geen doel op zich. Het Nederlandse NAVO-lidmaatschap moet iets 'opleveren': militaire reducties in Centraal-Europa door middel van de MBFR-besprekingen, beïnvloeding van het door de NAVO gevoerde beleid en dat van de Verenigde Staten o.m. voor de ontwikkeling en invoering van een defensieve militaire strategie, waarborg zijn dat het op gang gekomen proces van ontspanning voortgang kan vinden, voorkomen dat de vorming van een veelomvattend veiligheidssysteem gepaard gaat met grote militaire en politieke instabiliteit, voorkomen dat een Europese kernmacht gevormd wordt, bijdragen tot de vorming van een efficiënte defensie onder zodanige voorwaarden, dat de ervoor benodigde financiële middelen door de deelnemende landen kunnen worden opgebracht.

De meeste van deze doelstellingen zijn naar onze mening alleen te verwezenlijken in NAVO-verband. Voorlopig is onze conclusie dan ook dat de doelstellingen van ons veiligheidsbeleid beter binnen het NAVO-bondgenootschap nagestreefd kunnen worden, dan erbuiten.

Een van de redenen om de balans te doen doorslaan naar een, zij het kritisch, Nederlands NAVO-lidmaatschap is dat de alternatieven onaanvaardbaar zijn. Opheffing van de NAVO nu, zonder dat sprake is van reële aanzetten tot de vorming van een nieuw, veelomvattend veiligheidssysteem, zou leiden tot een uiterst instabiele situatie in Europa met alle oorlogsrisico's van dien.

Een ander alternatief, uittreding van Nederland uit de NAVO, zonder dat dit bondgenootschap als zodanig ontbonden wordt, is een uiterste middel. Van dit middel dient slechts onder zeer bijzondere omstandigheden gebruik gemaakt te worden. Hiertoe rekenen wij een situatie, waarin in het licht van de doelstellingen die wij hebben geformuleerd via de NAVO niet langer een geloofwaardig veiligheidsbeleid gevoerd kan worden.

Het systeem van de afschrikking zal, ook al worden stappen gedaan ter verwezenlijking van een op samenwerking gebaseerd veiligheidssysteem, voorlopig blijven. Dat systeem is globaal van karakter en kan niet onderscheiden worden naar de bijdrage die de afzonderlijke landen leveren aan de afschrikking, noch naar de werking van de afschrikking ten aanzien van het grondgebied van de afzonderlijke landen. In die zin is het in Europa functionerende



stelsel van wederzijdse afschrikking ondeelbaar. Nederland doet derhalve door uit de NAVO te treden het systeem van afschrikking niet uit Europa verdwijnen. De werking van het afschrikkingssysteem zal zich blijven uitstrekken over het Nederlandse grondgebied. *Concreet*: Rotterdam en Schiphol blijven in de computers van de Russische middellange afstands-raketten zitten, ook als we geen NAVO-lid meer zijn. Wij pleiten voor handhaving van het NAVO-lidmaatschap en verbinden daaraan criteria om het functioneren van de NAVO voortdurend te toetsen. Deze opstelling houdt tegelijkertijd in, dat nauwkeurig beoordeeld wordt welke vorderingen gemaakt worden ten aanzien van onze doelstellingen. Dit kan niet zonder dat daarbij ook de politiek van de landen van het Warschau-Pact betrokken wordt. Tevens is het belangrijk na te gaan hoe ons land kan bijdragen tot het welslagen van een op politieke en militaire ontspanning gericht NAVO-beleid.

In een dergelijk beleid past ook de afwijzing van andere dan strikt politiek-militaire taken voor de NAVO, taken die meer beogen het image van de NAVO bij de publieke opinie gunstig te beïnvloeden, dan een werkelijke bijdrage te leveren aan vrede en veiligheid in Europa. Evenmin is uitbreiding van het NAVO-verdragsgebied goed verenigbaar met de door ons bepleite opstelling van de NAVO.

Een eventuele toetreding van nog niet tot het bondgenootschap behorende Europese landen moet bezien worden in het licht van de effecten die zo'n toetreding zou hebben voor de stabiliteit van de Europese internationale verhoudingen. Dit geldt ook voor een werkelijk gedemocratiseerd Spanje. In dit verband wijzen we met nadruk op het feit, dat de NAVO, ook al wordt vaak het tegendeel gesuggereerd, een intergoevernementele organisatie is, waarin de deelnemende landen grote zeggenschap hebben over het gemeenschappelijke beleid en de eigen bijdrage daarin. Zo zijn Nederland en Denemarken er m.b.v. hun vetorecht ondanks grote Amerikaanse druk in de NAVO in geslaagd om het aanknopen van nauwere betrekkingen tussen het bondgenootschap en Spanje te blokkeren.

Last but not least zijn wij van mening dat in NAVO-verband de door hun relaties met de overheid politiek invloedrijke militair-industriële machtscentra onder doeltreffende controle moeten worden gebracht. (Het gaat hierbij om een verschijnsel dat zich niet alleen voordoet in het Westen, maar evenzeer in de Sovjet-Unie.) Wapen-systemen dienen te worden aangeschaft omdat men deze op politiek en militair niveau noodzakelijk acht voor de uitvoering van een gekozen strategie, niet omdat ze nu eenmaal ontworpen zijn of zoveel werkgelegenheid opleveren. Een kritische waardering van de invloed van militair-industriële machtscentra dient een hoge prioriteit te genieten bij de politieke NAVO-leiding. Het algemene karakter van het 'militair-industriële complex' neemt niet de specifieke verantwoordelijkheid weg die de Nederlandse regering heeft, voorzover zij ermee wordt geconfronteerd. De



studie die een interdepartementale werkgroep maakt van de militaire, industriële en technologische factoren, die in hoge mate de politieke context bepalen waarin het beleid met betrekking tot de aanschaf van militair materieel tot stand komt, mag dan ook niet beperkt blijven tot een inventarisatie, maar moet resulteren in een versterkte politieke controle — niet in de laatste plaats door het parlement — op het 'militair-industriële complex'.

Een minderheid in de PvdA-fractie staat op het standpunt dat aan een analyse van de situatie van onveiligheid andere consequenties moeten worden verbonden. Er is, aldus de minderheid, plaats voor een zelfstandige socialistische internationale politiek, die meer is dan een kritische begeleiding van de conservatieve krachten in het Westen.

De minderheid in de PvdA-fractie is van mening dat fundamenteel afstand genomen moet worden van het systeem van wederzijdse afschrikking, dat de tegenpartij bij agressie met algehele vernietiging dreigt. De wederzijdse afschrikking belemmert het uitzicht op een beter en veiliger toestand, waarin een atoomwapenvrije zone in Europa gecreëerd wordt en verklaard wordt dat niet als eerste gebruik van atoombommen zal worden gemaakt. Daarbij is het van belang te erkennen, dat de communistische uitdaging niet in de eerste plaats een militaire uitdaging is, maar een sociaal-economische. Niet door middel van bewapening en afschrikking dient op die uitdaging gereageerd te worden, maar door verdieping van de democratie (naast politieke ook economische democratie), een betere voorlichting van de publieke opinie over veiligheidsvraagstukken en een grondige aanpak van de problematiek van de arme landen.

De huidige situatie met een ongetemperde bewapeningswedloop brengt een dodelijk geweldsdenken met zich mee, dat geen toekomst biedt. Er moet ergens een ommekeer in denken worden geforceerd, met alle risico's van dien. Maar die zijn altijd geringer dan de gevaren van de dodelijke wapenwedloop, waarin we ons bevinden. In de rij van staten moet er één beginnen die zegt niet meer in dreiging met of toepassing van geweld te geloven en er daarom van af te zien. Een signaal voor de anderen dat het anders kan en dat het anders moet.

Een consequent op ontwapening gericht beleid is binnen de NAVO, aldus de minderheid in de PvdA-fractie, niet te verwezenlijken. Dat betekent overigens niet, dat Nederland zich moet isoleren. Veeleer moet gedacht worden aan samenwerking met andere landen die de nucleaire bewapening als mogelijkheid van defensie verwerpen. Daarbij kan gedacht worden aan de Scandinavische landen. Maar navolging door landen in Oost-Europa van effectief op ontwapening gerichte Nederlandse stappen, moet hier niet uitgesloten worden geacht. De buitenlandse politiek moet mede hierop gericht zijn.



Ons land behoort tot dat deel van Europa dat in de NAVO verbonden is met de Verenigde Staten. De Nederlandse strategische positie wordt daarom in hoge mate bepaald door de wijze waarop de Verenigde Staten al dan niet in overleg met de landen van West-Europa hun positie bepalen ten opzichte van de Sovjet-Unie. De centrale plaats van de VS als oriëntatiepunt voor het veiligheidsbeleid van de West-Europese landen wordt aangegeven door de aanwezigheid van Amerikaanse troepen in die landen, het feit dat alleen de VS in staat is de Sovjet-Unie op strategische wijze geloofwaardig af te schrikken, en het feit dat de zeggenschap over de ook in West-Europa opgeslagen atoomwapens (afgezien van de Engelse en de Franse) geheel in Amerikaanse handen is. Zowel door haar centrale ligging op de grens tussen Oost en West als door haar economische en politieke betekenis is de Duitse Bondsrepubliek een tweede oriëntatiepunt voor het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Daarmee is niet gezegd dat de Nederlandse veiligheidspolitiek door de Verenigde Staten en de BRD gedicteerd wordt. Wel, dat de strategische positie waarin ons land zich bevindt in belangrijke mate bepaald wordt door de in die landen vigerende opvattingen. Dat is van belang te weten teneinde een politiek realistisch beleid te voeren; het is eveneens van belang dat te weten als men verandering wil aanbrengen in die strategische situatie.

Het hier geschetste algemene beeld betekent dat de marges waarbinnen het Nederlandse buitenlands politieke en defensiebeleid zich kunnen ontplooiën smal zijn. Zij bieden echter wel degelijk ruimte voor een eigen rol voor ons land om initiatieven te nemen en die van andere landen te steunen.

In de politiek van de Verenigde Staten ten opzichte van de Sovjet-Unie heeft zich een niet onbelangrijke verandering voltrokken die dit voorjaar door verschillende leden van de Amerikaanse regering verwoord is. Deze verandering komt op het volgende neer.

De Sovjet-Unie is recent in een stadium gekomen, dat zij op wereldwijde schaal haar invloed als grote mogendheid kan ontplooiën. Tot op heden is die ontwikkeling van de SU tot supermacht nogal onevenwichtig geweest.

Enerzijds heeft de Sovjet-Unie een militair potentieel opgebouwd waarmee zij zich in verschillende delen van de wereld kan manifesteren. Aan de andere kant vertoont de economie van dat land (vooral met betrekking tot de landbouw) een aantal fundamentele problemen; en ook de geforceerde relatie tot de landen in Oost-Europa vereist veel extra aandacht en machtsmiddelen. De Verenigde Staten, aldus de met name door *Sonnenfeldt* verwoorde nieuwe opvatting, moeten niet proberen de onder meer op maritiem gebied duidelijk zichtbare ontwikkeling van de Sovjet-Unie naar een supermogendheid als



de VS tegen te houden, maar zich beperken tot het voorkomen van het door die ontwikkeling op onaanvaardbare wijze aangetast worden van de positie van de Verenigde Staten in de wereld. Noch regionaal, noch wereldwijd mag de ontwikkeling van de USSR tot supermacht ertoe leiden, dat dit land de toenemende invloed omzet in overwicht. De Sovjet-Unie in die nieuwe rol aanvaardend moeten de Verenigde Staten, gebruik makend van de onevenwichtige opbouw van de Sovjet-macht, dat land ertoe brengen verplichtingen aan te gaan en gedragsregels te aanvaarden in het uitoefenen van zijn macht.

Hoewel de houding van de Verenigde Staten niet van enig paternalisme vrij is, betekent deze niettemin de erkenning van een fundamentele gelijkwaardigheid van de VS en de SU. In overeenstemming daarmee is de in Amerika getrokken conclusie dat in onderhandelingen (SALT, economische samenwerking) geen extra eisen gesteld kunnen worden als zouden de VS opereren vanuit een sterkere positie. Er wordt gepraat vanuit gelijkwaardige posities.

Een belangrijke vraag is in hoeverre een evenwicht tussen de SU en de VS op mondiaal niveau de verhoudingen in Europa zal beïnvloeden, met andere woorden of Amerika's veiligheid de onze nog wel is. Deze vraag is ook opgeworpen naar aanleiding van uitspraken in juli 1975 van de Amerikaanse oud-minister *Schlesinger*, waarvan we aannemen dat zij nog steeds de regeringsopvattingen weergeven.

De 'Schlesinger-doctrine' houdt in dat in de strategie van de 'flexible response' het moment in de escalatieladder waarop de VS overgaan tot het gebruik van strategische kernwapens tegen het grondgebied van de SU verder naar achteren wordt geschoven. Dit gebeurt doordat een escalatiefase wordt ingevoegd, waarbij die strategische wapens in een tactische rol kunnen worden ingezet tegen Oost-Europa (exclusief de SU). Daarbij wordt bijvoorbeeld aan de Poseidon-raketten op Amerikaanse nucleaire onderzeeërs gedacht. Tegelijk wordt door modernisering van de tactische kernwapens in Centraal-Europa de inzetbaarheid van die wapens vergroot. De essentie van de Schlesinger-doctrine is dat kernwapens eerder in een gewapend conflict kunnen worden ingezet, zodra het risico van directe escalatie van zo'n conflict naar het niveau van de strategische kernwapens aanzienlijk kan worden beperkt.

Dit gebeurt doordat een escalatiefase wordt ingevoegd, waarbij die strategische wapens (als tactische) kunnen worden ingezet tegen Oost-Europa exclusief de SU.

Tegelijkertijd heeft Schlesinger aangekondigd, dat de atoomdrempel zo hoog mogelijk dient te zijn: slechts in geval van conventionele agressie op grote schaal waarbij sprake is van de dreiging of de realiteit van overweldiging van eigen conventionele strijdkrachten zal gebruik gemaakt worden van het (tactische)



atoomwapen om die doorbraak te voorkomen, resp. af te grendelen.

In de Bondsrepubliek Duitsland en ook elders is de gevolgtrekking gemaakt, dat de VS er minder snel toe over zullen gaan ten behoeve van hun Westeuropese bondgenoten kernwapens tegen de SU in te zetten, ja zelfs überhaupt pas kernwapens zullen inzetten als eerst ernstige terreinacties hebben plaatsgevonden in Centraal-Europa. De twijfel, die gerezen is over de 'hardheid' van de Amerikaanse nucleaire garantie voor West-Europa komt onder meer tot uiting in het in januari 1976 in de Bondsrepubliek gepubliceerde 'Weissbuch', daarin bepleit defensie-minister *Leber* om kernwapens niet alleen 'zo laat als mogelijk' in te zetten, maar ook 'zo vroeg als nodig'.

## De NAVO-strategie

Regelmatig wordt in verschillende kring gepleit voor het terugdringen van de rol van het atoomwapen in de militaire scenario's die door de strategen ontworpen worden. Om te bezien hoe op een effectieve manier kernwapens kunnen worden teruggedrongen, is allereerst een aanduiding nodig van de rol die deze wapens spelen in de strategische opvattingen die in het Westen opgeld doen.

In de jaren zestig is de strategie waarbij een militaire aanval van de Sovjet-Unie onmiddellijk zou worden beantwoord met het gebruik van tactische kernwapens als waren het conventionele wapens en de inzet van strategische nucleaire wapens tegen doelen in de Sovjet-Unie op een vroeg moment voorzien was, vervangen door de strategie van de 'flexibility in response'.

Elk militair initiatief van de tegenstander wordt niet beantwoord met massale vernietiging, maar met een uitgewogen stap op de 'escalatieladder', die bedoeld is de tegenstander van verdere stappen af te schrikken. Op die escalatieladder vormt de atoomdrempel een belangrijke overgang.

Naar onze opvatting is een aantal aan de militaire krachtsverhoudingen in Centraal-Europa ontleende opvattingen toegevoegd aan de strategie van de 'flexible response', die verwarrend hebben gewerkt ten aanzien van de vraag hoe de rol van het atoomwapen in de westerse strategie kan worden teruggedrongen. Het gaat hierbij met name om de opvatting dat in Centraal-Europa het Oostblok een groot conventioneel overwicht heeft en dat de Amerikaanse nucleaire garantie voor West-Europa maakt dat het Warschau-Pact zijn conventionele overwicht niet tot gelding kan brengen zonder het risico van het uitlokken van een nucleair conflict. Op grond van deze opvatting wordt wel de conclusie getrokken dat de rol van het atoomwapen kan worden teruggedrongen door het totstandbrengen van een conventionele pariteit in Centraal-Europa. Immers, atoomwapens, zo luidt de redenering, worden als gewicht in de schaal van



geringer betekenis naarmate op conventionele wijze het evenwicht tot stand wordt gebracht.

Naar onze opvatting is er geen enkele garantie dat een op pariteit gebaseerd stabiel conventioneel evenwicht leidt tot een grotere stabiliteit in de nucleaire component van de balans. Het nastreven van een getalsmatig conventioneel evenwicht kan de tegenpartij tot de conclusie brengen, dat de eerste partij niet bereid is haar nucleaire macht te gebruiken en daardoor crisisbevorderend werkt.

Nucleaire macht is duidelijk van een andere orde dan conventionele macht. Nucleaire wapens voegen een extra dimensie toe aan de strategische situatie, waarin calculaties die betrekking hebben op conventionele militaire factoren niet van toepassing zijn. In onze opvatting is het dan ook niet juist aan het atoomwapen in Centraal-Europa voornamelijk de rol toe te kennen van even wichtsbrenger. De hoogte van de nucleaire drempel wordt veel minder bepaald door de conventionele machtsverhoudingen dan door de nucleaire. Met generaal *Von Meyenfeldt* zijn we dan ook van mening dat door een versterking van de conventionele bewapening de atoomdrempel niet verschuift (*Trouw*, 4 oktober 1976).

Naar wij menen dient een aantal vraagtekens gezet te worden bij de deugdelijkheid van de strategie van de 'flexible response' als militair scenario in geval van confrontaties. De voornaamste reden daarvoor is dat deze strategie uitgaat van de veronderstelling dat escalatie van een eenmaal ontstaan conflict een zodanige afschrikkende functie heeft, dat het conflict beëindigd of op z'n minst gestabiliseerd wordt. Zeker in het geval van atoomwapens is het echter waarschijnlijker dat inzet eerder zal leiden tot wederzijds gebruik van die wapens dan tot stopzetting van een conventionele opmars. Gezien het nucleaire evenwicht is het bovendien onwaarschijnlijk, dat geleden terreinverlies met behulp van evenwichtsbrenger. De hoogte van de nucleaire drempel Ook is het niet vol te houden dat afschrikking zoals die door de NAVO gehanteerd wordt op zich een bijdrage vormt tot veiligheid. Een veiligheidsbeleid waarvan die afschrikking de kern is, vereist een hoge mate van technologisch onderzoek naar wapens met een nog grotere reikwijdte, transportsnelheid, explosieve kracht en niet te vergeten precisie. Men moet de tegenpartij zoveel mogelijk vóór zijn. Van een dergelijke afschrikking, bedoeld om stabiliteit te verzekeren, kan in geval van technologische doorbraken een grote destabiliserende werking uitgaan. Bovendien wordt de bewapeningswedloop daardoor niet gestuit, maar eerder gestimuleerd.

De huidige strategie is die van de 'flexible response' en van de 'forward defence', de voorwaartse verdediging die berust op het beginsel dat met maximale inzet voorkomen dient te worden, dat een militair conflict op westers (Duits) grondgebied wordt uitgevochten.

Wij menen, dat grondig onderzocht moet worden hoe de huidige op afschrikking door conventionele en nucleaire middelen



gebaseerde strategie vervangen kan worden door een eveneens op afschrikking gebaseerde strategie, die door het sterker bepalen van de nucleaire middelen tot de afschrikingsrol de kansen om een eenmaal ontstaan conflict te beheersen vergroot en het gevaar van nucleaire confrontatie terugdringt.

Het gaat er daarbij om gestalte te geven aan ons streven naar de formulering van een defensieve strategie. Zo'n defensieve strategie wordt in de eerste plaats afgestemd op het mogelijk ontstaan van gewapende conflicten als gevolg van uit de hand gelopen crises tussen beide blokken of binnen een van de blokken.

Formulering van een nieuwe, meer defensieve strategie voor de NAVO is geen zaak van vandaag op morgen. Immers, het duurt jaren voordat nu al bestelde, op basis van de oude strategie gekozen wapensystemen vervangen kunnen worden door andere. Hieronder geven we een opsomming van elementen die in de discussie over een meer defensieve strategie van belang zijn. Naar wij menen, dienen in NAVO-verband en door de Nederlandse regering initiatieven genomen te worden om de strategie verder uit te werken en te bestuderen welke gevolgen invoering van een dergelijke strategie heeft voor het defensiebeleid.

- 1 Bij de formulering van een meer defensieve strategie gaan we ervan uit dat er in Centraal-Europa bij voldoende waarschuwingstijd ongeveer een militair evenwicht bestaat. Geen van beide partijen moet in staat geacht worden de andere met conventionele middelen uit te schakelen. Hiermee dient rekening gehouden te worden in de besprekingen over militaire reducties. Daarbij tekenen we nog aan, dat vanuit een defensieve strategische opvatting m.b.t. wapensystemen met offensieve functies er geen pariteit behoeft te worden nagestreefd met het Oostblok, zolang het defensief vermogen toereikend is.
- 2 De beheersing van een eenmaal ontstaan militair-conflict is de kern van een meer defensieve strategie; dit in tegenstelling tot de strategie van het aangepaste antwoord, die een groot risico van militaire escalatie inhoudt.
- 3 Ter voorkoming van ongewilde nucleaire conflicten dienen de tactische nucleaire wapens tot ongeveer 80 km van de Westduitse Oostgrens te worden verwijderd, terwijl de overige tactische nucleaire wapens in de Bondsrepubliek verder worden uitgedund dan nu in het MBFR-bod van de NAVO is voorzien. In het algemeen dient de lokatie van kernwapens zodanig te zijn, dat de kans dat zij in een beginnend (conventioneel) conflict betrokken raken, zo klein mogelijk gehouden wordt.  
Er wordt een einde gemaakt aan de 'continudienst' van jachtbommenwerpers die binnen zeer korte tijd kunnen opstijgen voor een onmiddellijke nucleaire reactie in geval van een militaire confrontatie (de zgn. 'nuclear quick reaction alert').



Langs de Westduitse Oostgrens worden de strijdkrachten vooral uitgerust met zgn. 'precision guided munitions', geleide precisiewapens. Daarmee kan de defensieve kracht van die strijdkrachten aanzienlijk worden versterkt, hetgeen tot uitdrukking wordt gebracht in de aantallen en opstelling van de betreffende wapensystemen. Bovendien hoeven de hier aangeduide wapensystemen slechts te beschikken over een beperkte mobiliteit, omdat ze bedoeld zijn voor een effectieve verdediging in de eerste lijn, en niet voor het doordringen in vijandelijk gebied (of het ongedaan maken van vijandelijke doorbraken). Naar wij menen kan met behulp van het plaatsen van geleide precisiewapensystemen de rol van de tactische kernwapens daadwerkelijk worden teruggedrongen, ook al blijft voorlopig het politieke element van oorlogsvoorkoming door afschrikking van betekenis. Door middel van effectieve verdediging door dergelijke systemen wordt het moment van een mogelijke inzet van tactische nucleaire wapens naar achteren verschoven. Bovendien hebben zij door hun statische karakter weinig offensieve mogelijkheden.

In het achterland concentreert men zich op mobiele, flexibele eenheden, zodanig dat de inzet op het gevechtsterrein snel mogelijk is om een eenmaal ontstane confrontatie in de hand te houden. Hierbij kan worden opgemerkt, dat een militair evenwicht niet identiek is met een conventionele pariteit tussen Oost en West. Omdat steeds de verdediger in het voordeel is, kan een militair evenwicht bestaan zonder dat er sprake is van conventionele pariteit.

Een op crisisbeheersing gerichte strategie bevat niet alleen militaire elementen, maar ook belangrijke politieke. Door middel van internationaal overleg moet een groeiende overeenstemming ontstaan tussen Oost en West over de oplossing van conflicten. Als deze resulteert in een geheel van onderling overeengekomen regels die gedurende een langere periode worden toegepast, kan een situatie ontstaan waarin ten aanzien van de situatie in Europa minder gedacht wordt in termen van agressie en oorlog, maar in termen van internationale samenwerking. Tegelijkertijd met het totstandbrengen van een stelsel van regels en afspraken moet gestreefd worden naar zodanige reducties van het feitelijk in Midden-Europa aanwezige potentieel, dat gewapende conflicten van grotere omvang niet kunnen plaatsvinden dan na een geruime voorbereidingstijd.

De uit de maximale afschrikking voortvloeiende aandrang om voort te gaan met de ontwikkeling van steeds 'effectievere' atoomwapens in een tactische functie (zoals de zgn. 'mininukes') wordt verminderd.

Hierbij dient echter wel aangetekend te worden dat bij aanvaarding van een defensieve strategie het risico bestaat dat de



bewapeningswedloop niet teniet gedaan wordt, maar van karakter verandert. Grotere precisie en verfijning in verdedigende wapenen nodigen a.h.w. uit tot het zoeken naar middelen om het effect van die wapens te doorbreken of te ontlopen. In dit verband zetten we een groot vraagteken bij de aanschaf van het als bij uitstek defensief aangeprezen vliegende radarsysteem AWACS.

Erkenning van de noodzaak om de 'flexible response'-strategie te vervangen door een meer defensieve strategie betekent nog niet dat zo'n strategie ook internationaal wordt aanvaard. Veel werk zal verricht moeten worden om vast te stellen welke consequenties een defensieve strategie heeft voor de omvang, aard, opstelling etc. van het militaire potentieel. Bovendien moet de noodzaak van een defensieve strategie met overtuigingskracht bij de NAVO-bondgenoten worden gepresenteerd. Met name de Duitse Bondsrepubliek moet ervan verzekerd raken dat de nieuwe strategie werkt, vooral ook omdat het element van de 'voorwaartse verdediging' van karakter verandert.

Hoewel de BRD met haar Ost-Politik bereid is gebleken op moedige wijze versterkte politieke verhoudingen in Midden-Europa te doorbreken, zal het moeite genoeg kosten de BRD over te halen tot een strategie, die de mogelijkheid van conventionele gevechten van enige omvang op Duits grondgebied niet uitsluit. Overigens is het doorbreken van de starre verhoudingen tussen Oost en West niet alleen afhankelijk van de toepassing door de NAVO van een defensieve strategie. Militaire en politieke ontspanning is een tweezijdig proces en geen automatisme.

### **Hoofdpunten uit de nota 'Vrede en Veiligheid in Europa'**

- 1 De discussie over vrede en veiligheid in Europa heeft betrekking op het verzekeren van op samenwerking gebaseerde stabiele internationale verhoudingen om van daar uit te werken aan een wereld waarin bronnen van spanning die ertoe leiden dat staten in hun onderlinge betrekkingen repressie en geweld toepassen, worden weggenomen. Het uiteindelijke streven is gericht op de vestiging van een positieve, op beginselen van mondiale rechtvaardigheid gebaseerde positieve vrede. De voornaamste van die beginselen zijn de eerbiediging van de rechten van de mens, een rechtvaardige verdeling van rijkdommen in de wereld en de vestiging van een democratische rechtsorde.
- 2 De resultaten van ontwapenings- of wapenbeheersingsbesprekingen tot nu toe zijn overtroffen door de betekenis van de enorme bedragen die gestoken worden in het ontwikkelen van nieuwe, nog doeltreffender en afschrikwekkender wapens.



- 3 De meerderheid van de Partij van de Arbeid-fractie is van mening dat de doelstellingen van ons veiligheidsbeleid beter binnen het NAVO-bondgenootschap nagestreefd kunnen worden, dan erbuiten. Het NAVO-lidmaatschap is voor Nederland een middel om onder meer de volgende doelstellingen na te streven:
- militaire reducties in Centraal-Europa d.m.v. de MBFR-besprekingen;
  - beïnvloeding van het door de NAVO gevoerde beleid en dat van de VS, o.a. voor de ontwikkeling en invoering van een meer defensieve militaire strategie;
  - waarborg zijn, dat het op gang gekomen proces van ontspanning voortgang kan vinden;
  - voorkomen dat de vorming van een veelomvattend veiligheidssysteem gepaard gaat met grote militaire en politieke instabiliteit;
  - voorkomen dat een Europese kernmacht ontstaat;
  - bijdragen tot de vorming van een efficiënte, niet-offensieve defensie onder zodanige voorwaarden dat de ervoor benodigde financiële middelen door de deelnemende landen kunnen worden opgebracht.
- Voortdurend moet getoetst worden of ons land in het licht van de vorderingen die ten aanzien van deze punten gemaakt worden nog een geloofwaardig veiligheidsbeleid kan voeren.
- 4 Een minderheid in de PvdA-fractie verbindt andere conclusies aan de analyse van de situatie van onveiligheid in de wereld. Nederland moet afstand nemen van het systeem van wederzijdse afschrikking en het daar uit voortvloeiende geweldsdenken. Een consequent op ontwapening gericht beleid is binnen de NAVO niet te verwezenlijken. Ons land moet een signaal geven dat uitmondt in samenwerking met andere landen, die een nucleaire defensie verwerpen.
- 5 Grondig onderzocht moet worden, hoe de huidige op afschrikking door conventionele en nucleaire middelen gebaseerde strategie vervangen kan worden door een eveneens op afschrikking gebaseerde strategie, die door het sterker bepalen van de nucleaire middelen tot de afschrikkingsrol de kansen om een eenmaal ontstaan conflict te beheersen vergroot en het gevaar van nucleaire confrontatie terugdringt. Het gaat er daarbij om gestalte te geven aan ons streven naar de formulering van een defensieve strategie. In NAVO-verband en door de Nederlandse regering moeten initiatieven genomen worden om deze strategie verder uit te werken en te bestuderen welke gevolgen invoering van een dergelijke strategie heeft voor het defensiebeleid.
- 6 De volgende elementen dienen in de discussie over een meer defensieve strategie een rol te spelen:
- Er bestaat in Centraal-Europa bij voldoende waarschuwingstijd ongeveer een militair evenwicht.



- De beheersing van een eenmaal ontstaan militair-conflict is de voornaamste doelstelling van een meer defensieve strategie.
  - Ter voorkoming van ongewilde nucleaire conflicten dienen de tactische nucleaire wapens tot ongeveer 80 kilometer van de Westduitse Oostgrens te worden verwijderd, terwijl de overige tactische nucleaire wapens in de BRD verder worden uitgedund dan nu in het MBFR-aanbod van de NAVO is voorzien. Er wordt een einde gemaakt aan de 'continudienst' van jachtbommenwerpers die binnen zeer korte tijd kunnen opstijgen voor een onmiddellijke nucleaire confrontatie (de 'nuclear quick reaction alert').
  - Langs de Westduitse Oostgrens worden de strijdkrachten vooral uitgerust met zgn. 'precision guided munitions', geleide precisiewapens met een defensieve functie. Hierdoor kan de rol van de tactische nucleaire wapens daadwerkelijk worden teruggedrongen.
  - In het achterland concentreert men zich op mobiele, flexibele eenheden, zodanig dat inzet op het gevechtsterrein snel mogelijk is om een eenmaal ontstane confrontatie in de hand te houden.
  - Een op crisisbeheersing gerichte strategie bevat niet alleen militaire elementen, maar ook belangrijke politieke. D.m.v. internationaal overleg moet een groeiende overeenstemming ontstaan tussen Oost en West over de oplossing van conflicten.
- 7 Het betrekken in de MBFR-besprekingen van zowel de troepensterkte als de wapensystemen in het reductiegebied zou aan die onderhandelingen een zuiverder basis geven, omdat beide elementen zijn van de militaire krachtsverhoudingen. Een herformulering van de MBFR-doelstellingen in deze zin zou deel uit kunnen maken van een eerste akkoord, waarin terugtrekking van een aantal Amerikaanse en Russische troepen uit het reductiegebied wordt overeengekomen.
- Ten aanzien van verdere reductie zou van NAVO-zijde de mogelijkheid bestudeerd moeten worden percentuele wederzijdse reducties overeen te komen van troepen en wapensystemen. Wel dient daarbij te worden vastgehouden aan de verwerping van nationale subplafonds voor de afzonderlijke deelnemende landen. Ontbinding van de door Nederland aanvaarde MBFR-clausule ter gelegenheid van een eerste MBFR-akkoord, waarin tevens overeengekomen wordt naast de kwantitatieve ook kwalitatieve aspecten in het vervolg van de besprekingen te betrekken, moet ernstig overwogen worden.
- 8 De instelling van een zone in Centraal-Europa, waaruit alle kernwapens verwijderd zijn, is een legitieme doelstelling van ons veiligheidsbeleid, ook al wordt niet bij voorbaat de garantie verkregen van kernwapenstaten om tegen die zone geen atoomwapens in te zetten. Initiatieven die in hun effect beperkt blijven tot het Nederlandse grondgebied zullen, naar wij verwachten niet bijdragen tot de vorming van een zone zonder



## kernwapens in Centraal-Europa.

- 9 Een verklaring van NAVO en Warschau-Pact om niet als eerste kernwapens in te zetten, kan een bijdrage zijn aan de vorming van een veelomvattend veiligheidssysteem in Europa, maar het afgeven van dergelijke verklaringen mag niet los gezien worden van andere op ontspanning gerichte initiatieven. Onder bepaalde omstandigheden is het afgeven door de NAVO van een eenzijdige 'no first use'-verklaring verantwoord m.b.t. strategische atoomwapens, in ieder geval waar het de inzet van deze wapens tegen bevolkingscentra betreft.
- 10 Er is alle aanleiding om te komen tot een herbezinning ten aanzien van het Nederlandse defensiebeleid. In dat beleid zal zo snel mogelijk uitvoering gegeven moeten worden aan de eerder bepleite defensieve strategische opvattingen.  
Het evenwicht tussen taken en middelen in het defensiebeleid moet hersteld worden. Niet alleen uit bezuinigingsdrang, maar op basis van een duidelijke visie op de rol die onze strijdkrachten hebben te vervullen.



# De ontbrekende consequenties van de verstedelijkingsnota

## Inspraak via de regering of via het parlement?

De begin 1976 gepubliceerde Verstedelijkingsnota heeft een nieuwe stoot gegeven aan de groeiende publieke belangstelling voor het nationaal ruimtelijk beleid.

Na niet minder dan 37 voorlichtingsbijeenkomsten is de eigenlijke Planologische Kernbeslissingsprocedure gestart. De inspraakfase van deze procedure heeft 387 schriftelijke reacties opgeleverd. En velen van hen zijn daarna nog verschenen op de rond twintig hoorzittingen die de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (de RaRo) overal in het land heeft gehouden.

Verschil van inzicht over de aanpak van de inspraak heeft intussen wel een conflict opgeroepen tussen enerzijds de RaRo en anderzijds de Provinciale Opbouworganen. Dit conflict is op 12 mei uitvoerig besproken in een mondeling overleg tussen de minister, VRO en de Vaste Kamercommissie. (Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13754, nr. 3).

De opbouworganen die tot taak hadden gekregen om de bevolkingsinspraak agogisch te begeleiden wilden een landelijk steuncentrum voor deze bevolkingsinspraak in het leven roepen. Zij vreesden dat anders deze inspraak zou verdrinken in de meer officiële reacties van bestuurders en organisaties.

In de tweede plaats meenden de opbouworganen dat de schriftelijke en mondelinge reacties niet slechts in dikke telefoonboeken vastgelegd moesten worden, maar dat daaruit (alternatieve) trendanalyses gedestilleerd dienden te worden. Vooral ook om regering en Kamer te laten zien in hoeverre de RaRo in haar uiteindelijk advies de verschillende inzichten van bevolking en organisaties wel of niet tot de hare had gemaakt. Dit conflict legde in feite het probleem bloot waar de RaRo al enige tijd mee worstelt namelijk om tegelijkertijd advies-orgaan van de regering en klankbord van de stromingen in de samenleving te zijn.

De Kamer heeft in bovengenoemd overleg met de minister geen steun gegeven aan het voorstel voor het landelijk steuncentrum. Zij vreesde onduidelijkheid wanneer naast de RaRo nog een tweede landelijke centrale zou optreden. Wel is bepleit om de agogische deskundigheid van instellingen als de opbouworganen in de RaRo in te bouwen – een pleidooi dat zonder aanwijsbare



resultaten is gebleven. De wens om uit de inspraakresultaten trendanalyses te destilleren vond wel grote bijval in de Vaste Commissie. Ook de minister bleek er wel wat voor te voelen. Maar de voorzitter van de Raad die bij het overleg aanwezig was hield de boot aanvankelijk wat af. Zij kaatste de bal terug naar de Kamer en kenschetste de gewenste trendanalyses niet ten onrechte als 'geen politieke bezigheid, die in de huidige opbouw van ons staatsbestel het best verricht kan worden door de representatief samengestelde volksvertegenwoordiging'. Niettemin verklaarde zij zich bereid om eens een poging te wagen. Dit heeft ertoe geleid dat aan de vier dikke boeken met de schriftelijke reacties een vijfde turf is toegevoegd, getiteld: 'concept-analytisch overzicht van de ontvangen schriftelijke meningsuitingen over de Verstedelijkingsnota annex de Structuurschets voor de Verstedelijking'.

De geschetste discussie blijft in feite heendraaien rond de hete brei van de rol en positie van adviesorganen gelijk de RaRo die de pretentie hebben een klankbord van de samenleving te vormen. Men – en daarbij sluit ik de Kamer zelf niet uit – durft gewoon de consequentie niet aan dat deze organen geen verlengstuk van de regering maar verlengstuk van de Kamer behoren te zijn. De inspraak rond een Planologische Kernbeslissing dient door de Kamer en niet door de regering te worden georganiseerd. De RaRo is er ten behoeve van de Kamer.

Toch begint deze conclusie, zij het aarzelend, wat door te klinken. Tijdens genoemd overleg bleek de minister al zo ver dat hij de RaRo beschouwde als adviesorgaan van regering én Kamer. De Kamerleden werden daarom ook door de minister en de voorzitter van de RaRo uitgenodigd om voortaan als toehoorder de hoorzittingen van de RaRo bij te wonen. Zelfs kenden zij de parlementaire toehoorders het recht toe om aan de sprekers aanvullende vragen te stellen.

Een meer principiële discussie over dit belangrijk onderwerp is pas mogelijk wanneer binnenkort de wettelijke regeling van de Planologische Kernbeslissingsprocedure in de Kamer aan de orde komt.

### **De ontbrekende stukken**

De Verstedelijkingsnota is ongetwijfeld het meest concrete en heldere beleidsstuk dat over het nationaal ruimtelijk beleid tot nu toe is uitgebracht.

Het is echter teleurstellend dat de nota die zo parmantig de ondertitels voert 'spreiding, verstedelijking, mobiliteit' verschenen is zonder de (wel toegezegde) drie meer instrumentele stukken die aan deze ondertitels hun kracht om niet te zeggen hun geloofwaardigheid moeten geven.

Ik doel hier in de eerste plaats op de nota-'Regionale Economie', een co-productie van VRO en EZ. Zonder deze nota hangt het



spreidingsbeleid met inbegrip van het overloopbeleid vooralsnog in de lucht. Een steeds terugkerend thema tijdens de inspraak bleek dan ook de twijfel aan de aanvaardbaarheid van het wonen wanneer deze niet gepaard gaat met een spreiding van de werkgelegenheid. Misschien had *Gruyters* zijn dreigement waar moeten maken en de publikatie van de Verstedelijkingsnota moeten opschorten totdat de nota regionale economie op tafel lag.

Een tweede ontbrekende schakel is het 'structuurschema woningbouw' dat aan de structuurschets voor de verstedelijking handen en voeten moet geven. Men zou zeggen dat dit schema waarvoor VRO alleen verantwoordelijk is tijdig klaar had moeten kunnen komen. Maar het blijkt dan toch niet zo gemakkelijk om zelfs binnen één ministerie verschillende diensten op één tijdschema te krijgen. Bovendien schijnt nu te elfder ure het Bouwcentrum te hulp te zijn geroepen.

Ten derde heeft de co-productie RPD-Rijkswaterstaat-NS nog steeds niet het beloofde structuurschema Verkeer en Vervoer opgeleverd. De fraaie ondertitel 'mobiliteit' dreigt daardoor een loze kreet te blijven.

Welke lering moet men uit dit alles trekken? Toch wel deze dat de positie van coördinerend minister voor Ruimtelijke Ordening geen enkele garantie inhoudt dat andere ministers en departementen tijdig hun huiswerk inleveren. Coördinatie is een mooi iets. Maar een grootscheepse departementale herverkaveling waarbij uitvoeringsdepartementen wat meer ondergeschikt worden gemaakt aan centrale planningsdepartementen, lijkt mij heel wat doelmatiger!

### **Karakteristiek van de Verstedelijkingsnota**

De aanpak van de Verstedelijkingsnota roept herinneringen op aan die eerste nationale ruimtelijke visie van de vijftiger jaren: 'Het westen en overig Nederland'. Toen ging het echter om de vraag hoe de rest van Nederland de zegeningen van het Westen deelachtig zou kunnen worden. Nu ligt het zo ongeveer precies andersom; tempora mutantur...

Naar mijn mening is inderdaad het centrale vraagstuk van het verstedelijkingsbeleid hoe de druk op de beperkte ruimte van de randstad verlicht kan worden door bijdragen van andere landsdelen – en ik voeg er maar meteen bij: door bijdragen met name van de randgebieden van de randstad.

Opvallend is voorts dat de Verstedelijkingsnota, tien jaar dichterbij het magisch jaar 2000 dan de Tweede Nota toch maar liever voorlopig bij 1990 halt houdt. Dit getuigt van een gezond realisme. Tenslotte valt bij vergelijking van de structuurschets van de Tweede Nota met die van de Verstedelijkingsnota op dat de laatste veel globaler is dan de gedetailleerde 'blokjeskaart' van



1966. Ik vind dat de nieuwe structuurschets met enerzijds een vrij concrete kwantitatieve taakstelling en anderzijds de globaliteit van het kaartbeeld een goed evenwicht bezit tussen onvermijdelijk centralisme en delegatie aan de lagere overheid.

Heb ik al met al grote waardering voor de nota, ik betreurt het dat een aantal belangrijke consequenties niet getrokken is. En nog meer dat enkele conclusies van de Verstedelijkingsnota in tegenspraak zijn met de eigen uitgangspunten. Ik wil daarop verder de aandacht concentreren.

### **De Verstedelijkingsnota dwingt tot maxi-gemeenten**

De nota geeft voor het stedelijk inrichtingsbeleid drie alternatieve modellen waarvan de kenmerken (op pagina 149) als volgt worden samengevat:

- 1 'alternatieven, waarin een gesloten woon-werkbalans wordt nagestreefd binnen betrekkelijk kleine stadsgewesten, zodat de mobiliteit zoveel mogelijk wordt beperkt;
- 2 alternatieven, waarin een gesloten woon-werkbalans wordt nagestreefd binnen stadsgewesten waarvan de omvang is afgestemd op de mogelijkheid van openbaar vervoer (en die qua schaal wat groter uitvallen;
- 3 alternatieven, afgestemd op de mogelijkheden van het individueel vervoer en in verband daarmee gekenmerkt worden door sterk verweven woon-werkrelaties over uitgestrekte gebieden.'

De regering kiest nu waar dat in de praktijk nog mogelijk is voor de 1-alternatieven, omdat deze kleinschalige stadsgewestelijke opbouw de doeleinden van de Oriënteringsnota het beste ondersteunen. Als next best oplossing worden de 2-alternatieven gekozen. De 3-alternatieven die erg mobiliteitsbevorderend zijn worden afgewezen.

Ik vind dit een prima keuze. Maar dan ook de consequenties eruit getrokken! De voorkeur voor het kleinschalig gewest bevat naar mijn gevoel de (thans nog min of meer intuïtieve) notie dat er een zeker optimum bestaat voor de grootte van een stedelijk centrum, de omvang van het gewest erom heen en de onderlinge verhouding tussen beide. Een optimum in die zin dat bij een bepaalde omvang en inwonertal een goed niveau van en evenwicht tussen, commerciële en sociaal-culturele voorzieningen, werkgelegenheid en arbeidsmarkt, woningbestand en woonomgeving, infrastructuur en vervoersmogelijkheden, landschap en recreatie ontstaan. Naar mijn indruk ligt dit optimum zeer globaal aangeduid bij een inwonertal van het stedelijk centrum tussen 100 000 en 200 000, van het totaal stadsgewest tussen 150 000 en 300 000, bij een actieradius vanuit het centrum van ca. 30 minuten per openbaar vervoer, corresponderend met een afstand van 10 tot 15 km.



Een cruciale vraag is of voor de daarbij horende arbeidsmarkt van 50 000 tot 100 000 beroepsuitoefenaren een gesloten woon-werkbalans kan worden bereikt – immers dé doelstelling van de 1-alternatieven. Al zal dit nooit voor honderd procent mogelijk zijn, de doelstelling is geen onredelijke opgave.

Wel is natuurlijk onredelijk de eis die tijdens de hoorzittingen nog wel eens werd gehoord, dat kleinere eenheden als de groeikernen een sluitende woon-werkbalans moeten zien te realiseren. Het is godsonmogelijk om voor de zeer gevarieerde potentiële vraag naar arbeid binnen zo'n kleine arbeidsmarkt een daarop afgestemd aanbod van arbeidsplaatsen te bieden.

Er zullen zich dus binnen het stadsgewest heel wat kris-kras-relaties voordoen – zoals de Verstedelijkingsnota het huiselijk noemt. En dan overigens niet alleen ten aanzien van het woonwerkverkeer maar ook bij het winkelen, het schoolgaan, het recreëren en ontspannen. Een anti-mobiliteitsmanie in de zin van blijf-zitten-waar-je-zit-en-verroer-je-niet past onze samenleving niet. Het grote voordeel van betrekkelijk kleinschalige stadsgewesten is echter dat naast het openbaar vervoer – en dan met name de bus – de fiets een reëel alternatief vormt voor de auto. Het is jammer dat deze consequentie in de nota nauwelijks doorklinkt. Waar de nota, of wellicht dadelijk het structuurschema Verkeer en Vervoer, zich sterk voor zou moeten maken is de aankondiging van een of twee vijfjarenplannen gericht op aanleg van vrije busbanen en fietsroutes. Budgettair gezien behoeven de programma's daarvoor beslist geen onmogelijke opgave te vormen. Grotendeels kan gebruik worden gemaakt van bestaande infrastructuur. Men zal alleen de moed moeten hebben om de auto wat terug te dringen uit binnenstad, woonerf en recreatiegebied om daar ruimte te geven aan bus, fiets en natuurlijk de voetganger.

Een bepaald serieus te nemen tegenwerping tegen het kleinschalig stadsgewest, die ook tijdens de hoorzittingen een enkele keer klonk, is de zorg voor het behoud van het internationaal niveau van de randstad.

Nu is het in de eerste plaats zeker zo dat de schaal van de 1-alternatieven eigenlijk alleen nog past buiten de randstad. Ook de Verstedelijkingsnota erkent dat de stedelijke agglomeraties binnen de randstad al zodanige omvang hebben bereikt dat daarop alleen nog de grotere schaal van de 2-alternatieven past. Maar dat betekent dan wel met alle nadelen van dien en met het gevaar dat de randstad uitgroeit tot een amorf geheel naar het beeld van de 3-alternatieven zoals men die elders in de wereld aantreft.

Maar vormen de grootstedelijke concepties van Parijs, Londen en Roergebied wel zo'n wenkend perspectief?

Inderdaad kan Parijs heel wat meer internationale instellingen aanwijzen dan Amsterdam en inderdaad valt het Rotterdamse weekprogramma in het niet bij 'London This Week'. Maar de vergelijking komt er al wat anders uit te zien wanneer we de



economische en culturele instellingen en evenementen van Amsterdam en Rotterdam en Den Haag en Utrecht met daarbij nog van steden als Delft en Leiden, Hilversum en Haarlem tezamen nemen en deze vergelijken met bijvoorbeeld Brussel of Stockholm – overigens ook een reëlere vergelijking dan met hoofdsteden van landen die vele malen groter zijn dan ons land. Voor vele planologen uit het buitenland geldt de randstad met zijn gelede opbouw en complementaire functies verspreid over meerdere steden, juist als een lichtend voorbeeld.

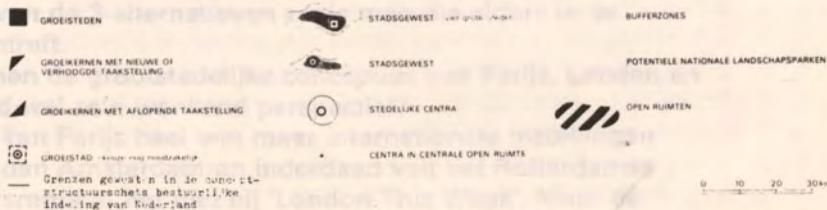
Niettemin moeten we in de markt blijven om met hoogwaardige research-instituten, hoofdkwartieren van multi-nationals, internationale handelscentra en zo nodig een tweede nationale luchthaven de kwartaire sector van de randstad te blijven versterken. Maar daarvoor behoeft het Groene Hart van de Randstad, – misschien wel het belangrijkste element van zijn E-niveau – nog niet volgebouwd te worden. Zij kunnen in of bij de verschillende stadscentra van de randstad een plaats vinden zonder daarmee West-Nederland te vervormen tot een Roergebied. Maar dan zullen tegelijkertijd wel elementen die niet zo sterk aan de randstad gebonden zijn verplaatst moeten worden naar de randgebieden van de randstad.

Het kleinschalig stadsgewestmodel dus voor het inrichtingsbeleid buiten de randstad, het wat ruimer gesneden 2-alternatief voor de randstad zelf – een beleidskeuze van de Verstedelijkingsnota die alle steun verdient.

En dan zegt de nota verder nog (pagina 104) volkomen terecht dat de bestuurlijke gewestvorming op deze ruimtelijke schaalkeuze afgestemd dient te worden. Helaas blijft het bij deze constatering. De logische gevolgtrekking dat bij deze ruimtelijke schaal een bestuurlijke gewestvorming hoort van een veertig- à vijftigtal maxigemeenten en niet van een twintigtal mini-provincies, die gevolgtrekking ontbreekt!

Zij dringt zich wel onontkoombaar op. Een aardige illustratie daarvan vormt bijgaande kaart waarin op de ondergrond van de structuurschets voor de verstedelijking uit de Verstedelijkingsnota de grenzen zijn getekend van de 'Concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling van Nederland'. Vrij duidelijk ziet men rond de stedelijke centra van de Verstedelijkingsnota zich de modale regio's aftekenen die aanvankelijk door Gruyters als bestuurlijke eenheden zijn voorgesteld.







## De nadelen van de groeikernfilosofie

Voor de inrichting van de stadsgewesten gelden sedert 1966 de twee beginselen van de gebundelde deconcentratie en de milieudifferentiatie. Nu gebleken is hoe de deconcentratie sedert 1966 uit de hand is gelopen, wil de Verstedelijkingsnota het accent meer leggen op de bundeling.

Ik vrees dat de manier waarop de nota dit wil doen ten koste zal gaan van de milieudifferentiatie en dan vooral ten nadele van de lagere inkomensgroepen, die anders dan de meer kapitaalkrachtigen geen uitwijk hebben uit de eenheidsworst van de moderne stedenbouw in te snel groeiende woongebieden. De consequentie van de versterkte bundeling is namelijk een geforceerde groei van groeikernen in de randstad. De uitbreidingsnormen voor deze betrekkelijk kleine plaatsen zijn veel te fors. Zij moeten in tien jaar tijd minimaal 6000 woningen bouwen en het bouwtempo per bouwplaats is bepaald op (maximaal) 1500 woningen per jaar. Dit betekent dat plaatsen als Zoetermeer, Pijnacker, Voorhout, Berkel, Spijkenisse, Barendrecht, Purmerend, Houten, Nieuwe Gein hun inwonertal in tien jaar meer dan zien verdubbelen. Waarbij komt dat verschillende van deze plaatsen al een flinke groei achter de rug hebben. De woningbouw van de afgelopen 15 jaar heeft laten zien dat expansies van deze omvang en in dit tempo plaatsen qua uiterlijke verschijningsvorm dood slaan en maatschappelijk gezien gewoon niet te verwerken zijn. Kleinere plaatsen verliezen bij zulke groei volkomen hun identiteit. En wat is het gevolg hiervan? Dat de meer kapitaalkrachtige nieuwe bewoners van Zoetermeer, Purmerend, Spijkenisse alras gaan uitzien naar weer een nieuwe vestigingsplaats in een kleinschaliger omgeving. Ik betwijfel ten eerste dat de geforceerde taakstelling van een beperkt aantal groeikernen in de randstad wel nodig is. Er zijn alternatieven.

In de eerste plaats in de oude stadswijken. Tijdens de inspraak is van vele kanten met opvallende eenstemmigheid erop gewezen dat de uitstoot uit de stadsvernieuwingsgebieden die de nota berekent (35 000 woningen, tabel 36) veel te hoog is. Terecht werd beweerd dat de nota de opnamecapaciteit van deze gebieden schromelijk onderschat en dat veel meer van de huidige bewoners vastgehouden kunnen worden.

De Verstedelijkingsnota is voorts niet ingegaan op onze bij de Kamerbehandeling van de Oriënteringsnota ingediende motie waarin werd aangedrongen op intensivering van extensief bebouwde gebieden. Nog steeds ben ik ervan overtuigd dat met goed opgezette 'inbreidingsplannen' in heel wat oude villawijken en forensenplaatsen een niet te verontachtzamen opnamecapaciteit gevonden kan worden. Een opnamecapaciteit die in handen zal vallen van ontwikkelingsmaatschappijen wanneer de overheid niet zelf de nodige activiteiten ontplooit en



in deze aantrekkelijke gebieden ook eens kansen schept voor sociale woningbouw.

### **De voordelen van de groeistadfilosofie**

Een verderstrekkend alternatief voor de groeikernen in de randstad vormt de overloop naar de kop van Noord-Holland, de IJsselmeerpolders, Gelderland en Noord-Brabant.

De Verstedelijkingsnota wil deze aardig op gang gekomen overloop thans wat Gelderland en Brabant betreft gaan afstoppen of althans temperen. Met als motief dat deze provincies dezelfde congestieverschijnselen beginnen te vertonen als de randstad. Deze stellingname is tijdens de inspraak nogal toegejuicht. Mij heeft die niet kunnen overtuigen.

De overloop vormde een van de doelstellingen van de Tweede Nota – een doelstelling die nu eens wel lijkt te slagen! Dit 'uitstralingsbeleid' betekent anders dan het moeizame spreidingsbeleid naar het Noorden des Lands een wezenlijke verlichting van de druk op de randstad, waar de dichtheid toch altijd nog meer dan het dubbele is van Noord-Brabant en circa het drievoudige van Gelderland.

In het overloopbeleid schuilt daarom een wezenlijk beroep op solidariteit van de randgebieden van de randstad. Dit beroep wordt ook in eigen kring – waar bijvoorbeeld de Brabantia Nostra-gedachte onderdeel vormt van een provinciaal-regeerakkoord! – niet altijd begrepen.

De neiging om de overloop wat te temperen wordt begrijpelijkerwijs ook ingegeven door de zwakke werkgelegenheidssituatie in de overloopgebieden. De overloop van de werkgelegenheid is inderdaad achtergebleven bij die van het wonen. Dit geldt vooral voor de kop van Noord-Holland. De werkgelegenheid bevindt zich beneden het Noordzeekanaalgebied. De overloopkernen liggen er boven. Voor de IJsselmeerpolders is nog geen werkgelegenheidsbeleid op touw gezet. Hier kan misschien de Tweede Nationale Luchthaven (in de Markerwaard) een belangrijke rol gaan vervullen.

Overloop van werkgelegenheid vanuit de randstad naar Gelderland maar vooral naar Brabant heeft sedert de vijftiger jaren wel in grote omvang plaats gehad. De spectaculaire naoorlogse industrialisatie van Brabant heeft vanaf 1972 echter de sanering van zijn traditionale bedrijvigheid (textiel, schoen en leder, voedings- en genotmiddelen) niet meer kunnen bijbenen. Dit saneringsproces lijkt onderhand echter wel uitgewoed. En overigens is de werkgelegenheidssituatie nergens florissant, ook niet in de randstad. In ieder geval zullen de instrumenten die de nota regionale economie zal brengen vooral op de overloopgebieden gericht moeten worden. Juist omdat hier ingespeeld kan worden op natuurlijke tendensen is daarvan het



meeste effect te verwachten. In ieder geval heel wat meer effect dan van het min of meer 'tegennatuurlijk' spreidingsbeleid naar het Noorden des Lands. Dit is in de Verstedelijgingsnota dan ook op een laag pitje gezet. Niettemin gebiedt de realiteitszin te erkennen dat de overloop van het wonen vanuit de randstad voorlopig onvoldoende arbeidsplaatsen zal meetrekken. Dit betekent voorlopig dan ook een omvangrijk woon-werkverkeer tussen randstad en randgebieden. Deze vorm van mobiliteit (van en naar vaste punten) leent zich echter nog het beste voor openbaar vervoer.

Bieden de openbare vervoerslijnen voldoende capaciteit om deze pendelstromen op te vangen? Het is een van die vragen die in het structuurschema Verkeer en Vervoer beantwoord moet worden. Een terecht bezwaar tegen de uitstralingstendensen zoals deze zich nu voordoen is dat hierdoor een sterke suburbanisatie optreedt in de opvanggebieden en dat de lagere inkomensgroepen er nauwelijks aan te pas komen.

De oplossing hiervoor schuilt niet in een tempering van de overloop, waardoor het nog meer een bevoorrechte groep wordt die zich op de woningmarkt van de overloopgebieden kan handhaven. Wat nodig is, is een geleiding van het proces met behulp van het model van de gebundelde deconcentratie en dan met inderdaad meer accent op de bundeling.

De consequentie hiervan is dat in de uitstralingsgebieden veel meer groeisteden aangewezen dienen te worden. Dat wil zeggen krachtige stedelijke centra met een eigen stadsgewest die voldoende 'body' hebben om een extra groei op te vangen zonder daarmee hun identiteit, hun aantrekkelijkheid te verliezen.

Breda, Zwolle (wel wat ver weg!) en in feite ook Alkmaar, dat veel meer groeistad dan groeikern is, hebben deze taak in de nota al gekregen. Wellicht moeten we de new town Almere gezien de beoogde omvang ook er toe rekenen. Maar daarnaast denk ik ook aan steden als Amersfoort, (dat praktisch al de taak van groeistad krijgt toebedeeld zonder deze titel te mogen voeren), aan Apeldoorn, Ede-Wageningen, Arnhem, Nijmegen, Den Bosch, Tilburg, Roosendaal, Bergen op Zoom; een krans van levenskrachtige steden rond de randstad. Het zijn alle steden met een behoorlijke opnamecapaciteit op eigen terrein en binnen hun gewest. En zij liggen aardig binnen de eerder genoemde marges van optimaliteit die hen als woon- en werksteden zo aantrekkelijk maakt.

In plaats van de overloop te temperen hier dus een pleidooi om het uitstralingsbeleid nieuw leven in te blazen.

Ik ben me ervan bewust met dit pleidooi in te roeien tegen de heersende planologische opvattingen, vooral ook in eigen kring. Ik proef in de hardnekkige afwijzing van elke vorm van overloop – ook die naar de groeikernen – een neiging om bij voorkeur een



andere plaats en een ander gebied dan waar men zelf woont en werkt de problemen te laten oplossen!

Een terechte vraag die opkomt, is waar de gelden vandaan moeten komen ten behoeve van subsidies aan het ruime aantal groeisteden dat ik voorstel.

Welnu, in de eerste plaats zouden in mijn gedachtengang niet zoals nu al gebeurt allerlei subsidies, tot soms 80%, gereserveerd mogen worden voor de vier grote steden en de groeikernen van de randstad. De door mij bepleite matiging in de groeikernen geeft juist aanleiding voor overheveling van gelden naar de groeisteden. Ik zie daarenboven nog een andere tot dusver miskende financieringsbron. Deze behoeft enige nadere toelichting.

De accentuering van de bundeling zal, tenminste op termijn, moeten leiden tot praktisch stopzetting van de uitbreiding in suburbanisatiekernen. Dit schept een vraagstuk waaraan de Verstedelijkingsnota wederom voorbij is gegaan, namelijk de bevoordeling van diegenen die zich in deze plaatsen tegen vaak weinig geld een aardige woning hebben weten te verwerven. Want bouwen in kleine kernen was tot voor kort aanzienlijk goedkoper dan in de stad. Uit diverse onderzoeken weten we dat het vooral duurdere premie- en vrije sectorbouw is die in de suburbanisatiekernen terecht zijn gekomen. Het argument dat dit voordeel teniet wordt gedaan door een lager voorzieningenniveau gaat niet op. Vaak hebben juist de suburbanisatiekernen overmatig geprofiteerd van commerciële en openbare voorzieningen. Dat zal wel samenhangen met het feit dat hier vooral koop- en daadkrachtige bewoners gevestigd zijn. Welnu, het past zo lijkt mij in de eerlijk-delen-filosofie om deze voordelen weg te belasten door middel van een 'lokatieheffing'. En deze lokatieheffing zou dan een voedingsbron kunnen zijn voor subsidies in de groeisteden zoals de 'lokatiesubsidie'.

### **Het primaat van het wonen**

De Verstedelijkingsnota heeft, zij het in verhulde bewoording, gekozen voor een scenario waarin terecht aan de woonwensen hoge voorrang wordt gegeven, (pagina 197). Bovendien beleeft de nota het beginsel van de vrije woonplaatskeuze, (pagina 258).

Een van de consequenties hiervan is dat de woningbouw in de jaren tachtig wel praktisch voor honderd procent zal bestaan uit de bouw van eensgezinswoningen. Voor die bewonerscategorieën die voorkeur blijken te hebben voor een flatwoning is er uit de jaren zestig nog ruim voldoende voorraad. Ik vrees zelfs dat ons naoorlogs bestand aan meergezinshuizen met leegstand wordt bedreigd wanneer deze niet op grootscheepse schaal wordt aangepast: aanbrengen van liften, verticale en horizontale



combinatie van te kleine flats, aan- en inbouw van balconen en terrassen, installatie van centrale verwarming, dubbele beglazing, autovrijmaken van de directe woonomgeving, bouw van parkeergarages, enz.

De nota zwijgt hierover, ten onrechte. Een positieve kant hiervan is overigens dat de werkgelegenheid in de vernieuwbouw nog een omvangrijke en langdurige taak te wachten staat.

Een naar mijn mening erg belangrijke randvoorwaarde die de nota ten aanzien van de verdere nieuwbouw stelt, is dat deze zal moeten plaatsvinden in landschappelijk en recreatief aantrekkelijke of aantrekkelijk te maken gebieden. Woningbouw op op te spuiten terrein – zo zegt de nota – zal voortaan vermeden moeten worden. Wat de nota hiermee in feite bedoelt is dat de nieuwe woongebieden gezocht moeten worden op de zandgrond en in een kleinschalig al zoveel mogelijk begroeid landschap.

Deze voorkeur is bepaald realistisch. Hij heeft ook gedomineerd vóór de oorlog toen de kapitaalkrachten op zoek gingen naar aantrekkelijke woongebieden. Plaatsen en gebieden als Wassenaar, Aerdenhout, Zeist, Het Gooi, Haaren, Vught, Waalre, Ulvenhout – ze worden alle gekenmerkt door een kleinschalig bosrijk landschap op de zandgrond. Pas na de oorlog toen op grote schaal woongebieden voor de lagere inkomens gezocht werden is men met zijn woningbouw de winderige polder ingetrokken. En wat er aan aantrekkelijks in dit landschap nog te vinden was, werd vaak door opspuiting nog teniet gedaan. De bezwaren die bestaan tegen het woonklimaat in de Bijlmer, Alexanderpolder, Over Vecht komen in niet onbelangrijke mate voort uit het feit dat men moet wonen in de Einöde van een opgespoten polderland.

De nota bepleit nu weliswaar een terug naar het vriendelijk landschap van de zandgrond, maar heeft bij haar eigen keuze van bouwlocaties deze randvoorwaarde niet erg best in de gaten gehouden.

Dit impliceert een tweede bezwaar tegen verschillende van de groeikernen, zoals Purmerend, Spijkenisse, Zoetermeer, Capelle a/d IJssel, Barendrecht alwaar men voor zijn woningbouw toch weer op polders terecht moet.

Overigens ondersteunt bedoelde randvoorwaarde ook mijn pleidooi voor intensivering van oude villawijken en forensenplaatsen en biedt een extra argument voor versterking van de overloop naar de zandgronden van Gelderland en Brabant, welke provincies niet voor niets zo in trek zijn.

Die trek naar Gelderland en Brabant zal zich overigens toch blijven voordoen ook al zouden we blijven vasthouden aan de groeikern-in-de-polder.

In de eerste plaats zal de vrije woonplaatskeuze niemand ervan kunnen weerhouden om in de woonplaats van zijn voorkeur een woning te kopen. Maar dan met als effect dat de vermogende de minder draagkrachtige uitkoopt. Een proces dat op het platteland



van West-Brabant al volop gaande is. Bovendien versterkt dit beleid de tendens van wat men zou kunnen noemen het 'recreatie-wonen'. Er zijn er al heel wat die hun wonen verdelen over een flat in Alexanderpolder en een sta-caravan in de Drunense Duinen, om maar een voorbeeld te noemen. En ik schat de mobiliteit die dit oproept hoger dan van de man die bijvoorbeeld in Prinsenbeek woont en in Rotterdam werkt. De verkeerspieken doen zich tegenwoordig dan ook vaker voor in het weekend dan door-de-week. En of sociaal gezien het vijfdaags pendelen van de kostwinner erger is dan het heen en weer sjouwen van het hele gezin, betwijfel ik.

Er is nog een andere vorm van recreatie-wonen waar de nota geen notie van neemt, namelijk de woontendens onder gepensioneerden. Mogen de minvermogenden onder hen achterblijven in gedepriveerde stadswijken, hun wat meer vermogende leeftijdgenoten – en dat is vandaag de dag ook al de gepensioneerde commies of magazijnchef – zoeken in toenemende mate eveneens hun sta-caravan, bejaardenwoning of verpleegtehuis in landschappelijk aantrekkelijke streken als Brabant, Gelderland, de Achterhoek en Drente. Het begint tijd te worden dit verschijnsel in kwantitatieve zin op het spoor te komen.

Kortom, met de nota pleit ook ik voor een sterk primaat van het wonen maar dan ook en met name het wonen van de gewone man. Er zal met meer overtuiging tegemoet gekomen moeten worden aan de wezenlijke elementen die in de woonwensen naar voren komen: dat wil zeggen het eensgezinshuis, in een vriendelijke landschappelijke omgeving, in een stad of plaats waar men zich thuis kan voelen en natuurlijk met een zo ruim mogelijke beschikkingsmacht over zijn woning. Het was een teleurstellende ervaring om tijdens de inspraak rond de Verstedelingsnota vooral ook uit eigen politieke kring zo weinig begrip te horen voor deze legitieme woonwensen. Bepaald onverteerbaar was het dit onbegrip soms te moeten horen van insprekers die voor zich zelf in een verbouwd boerderijtje of fraaie bungalow wel al vast een aantrekkelijk plekje hebben weten te reserveren!



## The politics of education

Edward Boyle and Anthony Crosland in conversation with Maurice Kogan  
Penguin Books Ltd.,  
Harmondsworth, Middlesex,  
1971, 208 blz.

Deze 'penguin' werpt indirect enig licht op de momenteel in ons land door *Van Kemenade* c.s. geïntensiveerde discussie over de herstructurering en herprogrammering van ons schoolwezen. *Maurice Kogan*, een voormalig topman op O en W (thans 'professor of government and social administration'), brengt hier verslag uit van gesprekken die hij gevoerd heeft met twee zeer bekende oud-ministers van Onderwijs, die in functie waren tijdens vijf van de 'most formative years' van het Engelse onderwijsbeleid na 1945, welk beleid zeer duidelijk vóór ligt op het onze. Het betreft: *Edward Boyle* (conservative) van juli 1962 tot april 1964 en *Anthony Crosland* (de huidige labour-minister van Buitenlandse Zaken) van januari 1965 tot augustus 1967. De interviewer-auteur Kogan heeft onder beiden gediend. Als deskundig en vrij scherp observator biedt hij ons onder meer een unieke gelegenheid om eens achter de schermen in de politieke keuken te kijken.

Kogan tracht in dit boek primair de rol van minister te analyseren. Daartoe stelt hij aan twee voornoemde oud-ministers een aantal vragen (waarom politicus wordend; verschil met het hogere-ambtenaar-zijn; wie maakt het onderwijsbeleid; relatie met resp. premier, kabinet en Financiën; invloed parlementsliden; wat zijn de relaties tussen de centrale overheid en de lokale/regionale overheden; idem met de meer informele 'power networks' van de onderwijsorganisaties, vereniging(en), van lokale/regionale overheden en organisaties, de pers, de academische intelligentia; invloed adviesraden; daadwerkelijke speelruimte van een minister). De vragen worden vrij uitvoerig en spontaan beantwoord. De beide gentleman-ministers komen ook als persoon — staand in hun tijd en specifieke situatie — ons inziens goed uit de verf. Cros-

land, de scherpste van de twee, is meer geladen en gelooft sterk in rationele en pragmatisch verantwoorde actie. Zijn beleidsdaden worden opgesomd op blz. 146 en 147. Voor ons lijken vooral van belang: het gevoerde middenschoolbeleid, het stimuleringsbeleid, het beleid aangaande het hoger onderwijs (hij is voor een binair systeem!), alsmede onderzoek en planning. Boyle, vooruitstrevend lid van de conservatieven, is meer eclectisch ingesteld ('still muddling through'). Zijn beleidsdaden staan vermeld op blz. 66 en 67. Hij heeft veel oog voor de continuïteit en pluriformiteit. Hij kiest nadrukkelijk voor het principe van de positieve discriminatie en is uiteindelijk voor 'comprehensivization' (middenscholen in plaats van of naast de bestaande onderwijsroutes). Volgens Kogan is zijn grote verdienste, dat hij de houding van veel conservatieven ten opzichte van het onderwijs (alsmede het rassenvraagstuk en de afschaffing van de doodstraf) opnieuw mede gevormd heeft. In de eigen partij stuitte hij wat zijn tolerante houding ten opzichte van de 'comprehensive school' betreft, op een sterke oppositie, die werd aangevoerd door de huidige voorzitter van de conservatieve partij *Mrs. Thatcher*. Zij was het ook, die als opvolgster van Crosland, diens bekende door inspraak gematigde circulaire aangaande 'comprehensivization' vrijwel van de ene dag op de andere verving door een nieuwe; zonder enige inspraak van de betrokkenen, zoals Crosland fijntjes opmerkt (ook wijst hij er op dat in twee 'conservatieve' regio's nadien de 'comprehensive school' alsnog is ingevoerd).

Het boek begint met een uitvoerige inleiding, waarin Kogan de interviews op eigen wijze samenvat. Zijn kijk als voormalig topambtenaar verschilt een enkele maal duidelijk van die van de twee ministers. Vervolgens wordt verslag uitgebracht van de interviews met resp. Boyle en Crosland. De tekst is rijk voorzien van verklarende voetnoten, waardoor de inhoud beter in een raam geplaatst en/of verlevendigd wordt. Het boek wordt gecombineerd met een gecombineerd naam- en zaakregister. We lichten enkele hoofdpunten uit de informatierijke tekst en concentreren deze rond enkele in de vragen reeds aangeduide onderwerpen.



In het per traditie sterk gedecentraliseerde Engelse onderwijsbestel valt een lichte tendens tot verschuiving van de invloed der 'Local Education Authorities' naar het ministerie van O en W waar te nemen. De (relatieve) autonomie van de LEA's blijft desalniettemin groot. Crosland typeert de houding van vertegenwoordigers van de centrale overheid ten opzichte van regionale organen als ietwat 'schizofreen'. Boyle lijkt nog iets meer dan Crosland oog te hebben voor de waarde van de speelruimte die de centrale overheid de regio in het kader van een indicatieve planning qua stijl en inhoud van het onderwijsbeleid laat. Hij wijst onder meer op de verschillende middenschoolmodellen die in de regio ontstaan zijn. Ook Crosland blijkt echter in zijn bekende Circular 10/65 deze ontwikkelingen in het veld te honoreren: hij 'vraagt' daarin de LEA's schema's voor een 'comprehensive schoolsystem' op te stellen en in te dienen (hij 'eist' dit dus niet); een zestal basismodellen zijn daarbij toegestaan.

Met betrekking tot het kabinetsberaad wordt onder meer opgemerkt, dat het langetermijnbeleid en het gecoördineerd interdepartementaal denken-en-handelen te weinig accent krijgen. Verder wordt gesteld dat een enkele 'allrounder' binnen een ministerie de status van zijn minister in de kring van zijn collega's soms vrij aanzienlijk kan verhogen.

Uitvoerig wordt stilgestaan bij de relatie tussen minister en (top-)ambtenaren. Volgens Kogan wordt de invloed van een minister in dit verband vaak overschat (in de literatuur en door oud-bewindslieden). Hij gebruikt hier de term 'ministerieel narcisme'. Boyle merkt op, dat de ambtenaren af en toe te 'sensitive' zijn voor de politieke kleur van bewindslieden en bepaalde voorstellen ten onrechte achterwege laten (hij noemt in zijn geval de middenschoolproblematiek). Beiden wijzen erop, dat het management op het ministerie vrij zwak was en de rol van de inspectie bij vernieuwingen vrij gering. Crosland is het verder naar alle waarschijnlijkheid niet eens met de recentelijk door zijn internationale partijgenoot *Van den Doel* ontwikkelde ideeën aangaande intern ambtenaren zelfbestuur.

Zowel Boyle als Crosland gaan uitge-

breid in op het voor een 'spending department' als O en W zo belangrijke gevecht om de centen. Beiden achten het opmerkelijk, dat economen zo lang in het ambtelijk apparaat van O en W hebben ontbroken. Boyle blijkt voorts zeer te zijn gecharmeerd door de aanpak van *Mac Namara*.

Aangaande het parlement constateert Boyle, dat de onderwijsspecialisten van Labour en de Conservative Party vaak als eenheid optreden, hetgeen Crosland ontkent. Laatstgenoemde vestigt onder meer de aandacht op de gewijzigde sociale recrutering van onderwijsspecialisten (meer uit kringen van het VWO en vooral de universiteit komend), hetgeen zijns inziens mede tot meer aandacht voor deze 'hogere' vormen van onderwijs heeft geleid. Hij betwijfelt of deze ontwikkeling wel in alle opzichten als zo gelukkig moet worden gekenschetst.

Zeer belangwekkend is hetgeen door betreffende pressiegroepen te berde wordt gebracht. Boyle wijst in dit verband nadrukkelijk op de grote betekenis van 'the educational world' met zijn eigen 'logic as it was developing'; Kogan maakt een zeer verhelderend onderscheid tussen het oude en de nieuwe onderwijs-establishment. De rol van de oude gevestigde orde (de organisaties van onderwijsgeveenden, van de onderwijstdistricten en later ook de ouders) wordt indringend beschreven. De nieuwe establishment bestaat uit (sociale) wetenschappers en journalisten. Crosland die later de diverse onderwijsraden ophief, die na hun zeer belangrijke initiërende functie als maar dikker wordende rapporten gingen publiceren (onderzoek kan volgens Crosland het politieke proces ook afremmen!), maakte gebruik van een groep met Labour sympathiserende adviseurs (o.a. *Michael Young* en *John Vaizey*). Ook riep hij enkele adviescommissies in het leven die meer specifieke problemen aanvatten. Trots is hij op zijn internationale primeur: het bijsturend evalueren van middenschoolexperimenten. De beide oud-bewindslieden geven ook hun visie op de speelruimte die een individuele minister heeft. Bij alle opgesomde beperkingen zijn beiden de mening toegedaan (Crosland wat meer uitgesproken dan Boyle), dat een minister via de diverse hem ten dienste staande middelen het algehele politieke on-



derwijsklimaat vrij aanzienlijk kan beïnvloeden. Primair dienen op basis van politieke waarde-oordelen duidelijke beleidslijnen te worden getrokken. Crosland wijst ons in deze context op het belang die oppositieperiodes voor het (her-)formuleren van beleidsvisies kunnen hebben. Hij acht voorts globale ideeën aangaande het beleid voor een vakminister voldoende en een ministerschap van twee jaar minimaal noodzakelijk. Het maximum ligt zijns inziens bij ongeveer drie jaar (met name omdat het talent voor ministerschap, al dus deze Labour-man (I), dun gezaaid is en ook andere ministeries van dit schaarse talent dienen te profiteren).

Dit zeer informatieve en boeiende boekwerkje is niet alleen op zich voor in het openbaar bestuur geïnteresseerden het lezen waard, het is tevens meer in het bijzonder verhelderend voor een aantal thema's, die in ons land met betrek-

king tot het onderwijs momenteel sterker gaan spelen (wat is bijv. de Labour-minister Crosland wel en niet gelukt?). Tijd en plaats zijn natuurlijk ietwat verschillend; een aantal hoofdpunten van een meer constructief onderwijs- en vormingsbeleid zijn echter in Engeland ontegenzeggelijk eerder besproken en aangetast. Wellicht is er binnenkort eens iemand die de geschiedenis van ons onderwijsbeleid (na 1945) in kaart brengt, analyseert en gaat vergelijken met onder meer die in Engeland. Een dergelijke studie kan misschien via een ervan uitgaand stukje bewustwording (vooral door wat meer inzicht in remmende factoren) er mede toe bijdragen om onze achterstand in dezen ten opzichte van Engeland versneld in te lopen en eventueel om te zetten in een voor-sprong.

M. Santema



## Erfelijkheid van intelligentie: slecht vertrekpunt voor onderwijsbeleid

In de discussie over de contourennota blijft steeds maar verwarring bestaan rond de vraag welke rol het moderne onderzoek naar de genetische component van intelligentie moet spelen bij het afwegen van *Van Kemenades* hervormingsplannen.

*Dick Mantel* roept in zijn bijdrage in *S en D* van juli/augustus 1976 o.a. *Jensen* aan als getuige voor zijn stelling dat er even duidelijke als enge grenzen zijn gesteld aan het streven naar gelijke onderwijskansen. De contouren-discussie is overigens niet de eerste gelegenheid, waarbij zijn onderzoeken misbruikt worden om kinderen met een zogenaamde lage sociaal-economische status de toegang tot hogere onderwijsniveaus af te raden.

De cardinale fout in betogen als dat van Mantel is dat de erfelijkheidswaarde van het IQ gekoppeld wordt aan de gedachte dat het IQ het leervermogen bepaalt. Het is duidelijk welke redenering daarop moet volgen: aangezien intelligentie in een populatie normaal verdeeld is, én erfelijk bepaald, kunnen de hogere onderwijsvormen in een samenleving nu en in de toekomst slechts toegankelijk zijn voor een intellectuele elite uit die samenleving. Compensatieprogramma's hebben in deze voorstelling van zaken uiteraard geen betekenis: er valt immers maar bitter weinig te compenseren.

*J. Noordzij* heeft in een reactie op Mantels bijdrage (*S en D* van september) al wat relativerende kanttekeningen geplaatst naar aanleiding van de methodologische problemen van onderzoeken als van *Jensen*. Ook hij laat daarbij evenwel het misverstand bestaan dat *Jensen* zelf uit zijn bevindingen belangrijke gevolgen voor de toegankelijkheid van het onderwijs zou willen afleiden.<sup>1</sup> Wat is het geval?

*Jensen* heeft aangetoond dat de erfelijkheidswaarde van het IQ (d.w.z. van de

waarde die met een groot aantal tests gemeten wordt: de zogenaamde *g-factor*) in een populatie ongeveer even groot is als van de lichaamslengte. De enige onderwijs-praktische consequentie die hij daaruit getrokken heeft, is dat compensatieprogramma's minder zinvol zijn als ze verhoging van het IQ tot doel hebben. Dat hij – onder een aantal voorwaarden – wel degelijk iets ziet in compensatieprogramma's die proberen de *schoolprestaties* van leerlingen te verbeteren, blijkt alleen al hieruit dat hij zelf zo'n programma voor kinderen met lagere IQ's heeft opgesteld. *Jensen* is namelijk van oordeel – en later onderzoek bevestigt dit – dat de erfelijkheidswaarde van schoolprestaties beduidend onder die van het IQ ligt. Dat valt ook intuïtief wel te begrijpen: schoolprestaties staan verder van het genenbestand af dan het IQ. Het standpunt dat pogingen om het (hoger) onderwijs voor grotere groepen toegankelijk te maken op grond van de hoge erfelijkheidswaarde van het IQ weinig zinvol zijn, kan om voor de hand liggende redenen verworpen worden. Immers, zelfs als *Jensen* geheel en al gelijk zou hebben (zoals al opgemerkt: dergelijke onderzoeken zijn zeer gecompliceerde zaken), dan nog is de erfelijkheidswaarde van het IQ slechts 80%. Dit impliceert een gemeenschappelijke variantie van 30%. Als men dan verder bedenkt dat de correlatie tussen IQ en schoolprestaties om en nabij en vermoedelijk onder de 50% ligt – een gemeenschappelijke variantie van 25% – dan valt wel in te zien dat de erfelijkheidswaarde van het IQ nauwelijks voorspellende waarde heeft voor de grenzen van het leervermogen van hele bevolkingsgroepen. Als nu de erfelijkheid van de intelligentie geen relevant uitgangspunt oplevert voor een onderwijsbeleid, dan rijst de vraag wat dan wel het uitgangspunt moet zijn. *M. Groen* stelt voor dat uitgangspunt te ontleen aan de behoeften van onze moderne technologische samenleving.<sup>2</sup> Daar valt op zich veel voor te zeggen. Als een samenleving het recht meent te hebben haar voortbestaan te beschermen door jonge mensen onder de wapenen te roepen, dan heeft ze toch zeker het recht om dezelfde reden van jonge mensen een zekere scholing te eisen. Die eisen zullen dan wel in een redelijke verhouding moe-



ten staan tot het kwalificatieniveau van onze arbeid. Met het oog hierop lijkt mij een verdere verlenging van de leerplicht, zoals onze minister wil, kwetsius. Er bestaat thans al een belangrijke spanning tussen de arbeidsbehoeften van onze samenleving en de studiemotivatie van het individu. Aan de ene kant een snel toenemend aantal onderwijs-'dropouts', aan de andere kant een even snel toenemend aantal werklozen met een behoorlijke opleiding achter de rug. Een verdere verlenging van de leerplicht zal deze spanning nog doen toenemen.

Er zijn tegenwoordig onderwijsdeskundigen — onder wie de ook in *Sen D* gretig geciteerde onderwijs econoom *Emmerij* — die menen dat in de hoogontwikkelde landen het onderwijs alleen verder kan worden ontwikkeld in samenhang met zowel de arbeidsbehoeften als de motivatie van het individu door over te stappen op een systeem van 'recurrent education', wederkerend onderwijs. Daarin wordt de leerplicht gedeeltelijk vervangen door een leerrecht. In de contourennota, die toch vooral een discussie op gang wilde brengen over de toekomst van ons onderwijs, had het alternatief van een wederkerend onderwijs niet misstaan.

Terug naar de bijdrage van Dick Mantel. Zoals veel critici van de contourennota toont hij zich pessimistisch over de mogelijkheid dat massale deelname aan het onderwijs de sociale gelaagdheid van onze samenleving zal kunnen doorbreken. Voor deze scepsis zijn mijns inziens inderdaad veel redelijke argumenten aan te voeren. Zoals de enorme uitbreiding van het onderwijs in de westerse landen van de afgelopen tien jaar de proportionele inbreng van de verschillende klassen niet wezenlijk heeft veranderd<sup>3</sup>, zo zal ook verdere groei dat niet doen. De redenen zijn duidelijk: nivellering van kansen op onderwijs heeft tot gevolg dat het 'civiel effect' van onderwijs kleiner wordt. En naarmate het opleidingsniveau minder bruikbaar wordt als selectienorm voor de betere posities en navenante inkomens, zal in een samenleving met een sterke sociale hiërarchie sociale afkomst — dat betekent in de praktijk vaak het hebben van connecties — een relatief belangrijker rol gaan spelen. *Louis Emmerij* heeft op deze gronden

zijn 'wet van de laatst aankomende' geformuleerd: zolang er belangrijke statusverschillen zijn, zullen het altijd de groepen met de hoogste status zijn, die het eerst van meer en hoger onderwijs zullen profiteren.<sup>4</sup>

Er is echter nog een argument om de verwachtingen ten aanzien van de sociale gevolgen van onderwijshervormingen wat te temperen. Een stelsel van 'gelijkere kansen' in het bestaande maatschappelijke systeem kan hooguit betekenen dat wat meer arbeiderskinderen aan de 'top' kunnen komen. En, zoals *Ralph Miliband* opmerkt: 'Hierdoor komt er (-) nog geen einde aan de klasse-hiërarchie van het moderne kapitalisme, integendeel, deze hiërarchie wordt er eerder nog door versterkt. Een injectie fris bloed in de hoogste lagen van de maatschappelijke en economische piramide kan een bedreiging vormen voor de mensen die zich al aan de top bevinden, maar niet voor de structuur zelf.'<sup>5</sup>

Maar is het voor socialisten dan geen vertrouwde gedachte dat het zorgen voor meer 'meritocratische' structuren in onze samenleving een lastig karwei is?

Voorlopig lijkt het van meer belang na te gaan wat de contourenplannen voor de democratisering van ons onderwijs zullen betekenen. Terecht besteedt Mantel wat dit betreft veel aandacht aan het onderwijskundige principe van de middenschool, de zogeheten 'differentiatie binnen klasseverband'. Zoals bekend is de bedoeling hierbij leerlingen zo lang mogelijk in een naar begaafdheid heterogeen onderwijsmilieu te houden. Mantel verwacht er veel narigheid van. Hij noemt een aantal praktische problemen, o.a. het mankeren van geschikte docenten en onderwijsmiddelen, wat inderdaad problemen zouden zijn als de middenschool van de ene op de andere dag ingevoerd zou worden. Zou een periode van twintig jaar echt niet voldoende zijn om hierin te voorzien?

Van meer betekenis is zijn verwachting dat juist minder begaafde leerlingen in een schoolsysteem met heterogene groepen minder aan hun trekken zullen komen. Hij staakt die verwachting door te wijzen op een onderzoek van *Sjöstrand* in Zweden. Dat 'bewijs' lijkt me op z'n zachtst gezegd nogal selectief gekozen. Er is met name in de VS, maar



ook wel in Europa, veel onderzoek gedaan naar de effecten van heterogene versus homogene groepering in het onderwijs op de prestaties van leerlingen. In een vorige maand door het Sociaal en Cultureel Planbureau gepubliceerd verslag van een studie naar deze onderzoeken<sup>6</sup> komen de opstellers tot de slotsom dat in het algemeen zwakbegaafde leerlingen en leerlingen met een lage sociaal-economische status (SES) in heterogene groepen tot betere cognitieve prestaties komen dan in homogene groepen. Voor hoogbegaafde leerlingen en leerlingen met een hoge SES geldt het omgekeerde. De onderzoekers verwachten dan ook dat de middenschool, aangenomen dat deze een heterogeen leerlingenbestand met zich mee zal brengen, weliswaar de gemid-

delde schoolprestatie niet zal veranderen, maar wel zal leiden tot een andere verdeling van prestaties. En ze geven hun bevindingen het volgende commentaar mee: 'Vergroting van de gelijkheid van kansen op onderwijs kan dus het verlies opleveren van de voordelen die de samenleving heeft bij een hoog opgeleide elite. De beslissing die de Nederlandse samenleving moet nemen, houdt dus in het geven van een waardeoordeel over de wijze waarop het welzijn van de samenleving in de hoogste mate kan worden gediend.' Het is aardig om de commentaren op de contourennota ook eens in dat perspectief te zien.

Bert Ummelen

## Noten

- 1 Jensen heeft zelf tot dit misverstand bijgedragen door in zijn meest omstreden artikel in *Harvard Educational Review* te stellen dat de compensatieprogramma's over het algemeen gefaald hebben. Deze uitspraak heeft hij later toegelicht in de zin zoals ik verderop beschrijf.
- 2 M. Groen, *Uitvallers, overstappers en achterblijvers*. Openbare les, gegeven bij de aanvaarding van het ambt van gewoon lector in de pedagogie, puberteitspsychologie en algemene didactiek aan de TH te Eindhoven, 1971.
- 3 Zoals o.m. de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling in 1967 rapporteert.
- 4 L. Emmerij, *Can the school build a new social order?*, Amsterdam/New York, 1974.
- 5 R. Miliband, *De staat in de kapitalistische maatschappij*, Utrecht/Antwerpen, 1973.
- 6 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Heterogene groepen op de Middenschool: een middel tot gelijkheid van kansen?*, Rijswijk 1976.



# Hoeveel is genoeg? Een moeilijke vraag!

## Binnenlandse politiek

- 51 **W. Wierda**  
Hoeveel is genoeg? Een moeilijke vraag!
- 63 **J. G. A. van Mierlo en Th. A. J. Toonen**  
Welvaart en socialistisch beleid
- 85 **L. Giebels**  
verkorting bestemmingsplanprocedure

## Buitenland

- 92 **K. P. Bloema**  
Herbezinning op de buitenlandse politiek

## Hardnekkige misvattingen

Laatst we met een grote begiften. In de New York Review of Books van 16 april 1976 stond een dertig pagina's lang artikel van Shoyfary, alias Abram Tarz, met de titel 'Het is niet mogelijk om de wereld te veranderen'. Het artikel was een poging om de wereld te veranderen. Het artikel was een poging om de wereld te veranderen. Het artikel was een poging om de wereld te veranderen.



## Biografische notities

### *W. Wierda*

was lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA; is voorzitter van de defensieraad.

### *J. G. A. van Mierlo*

is als wetenschappelijk onderzoeker werkzaam op het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

### *Th. A. J. Toonen*

is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep Politieke en Bestuurssociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

### *Drs. L. Giebels*

was werkzaam bij de Rijks Planologische Dienst; is lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA.

### *K. P. Bloema*

is lid van de commissie-buitenland van de PvdA.



## Hoeveel is genoeg? Een moeilijke vraag!

Mij werd gevraagd eens precies aan te geven welke omvang en samenstelling de Nederlandse krijgsmacht, objectief gezien, zou moeten hebben. Daarop volgde in één adem de opmerking, dat zo iets wel niet zou kunnen. Die opmerking was juist: dat kan niet. De bepaling van de omvang en de samenstelling van een krijgsmacht is een politieke beslissing en politieke beslissingen zijn niet objectief, maar sterk aangetast door financiële mogelijkheden, emotionele overwegingen en opportuniteit. Wel kunnen er in het algemeen een paar dingen over gezegd worden, die een zekere waarde hebben en de bovengenoemde overwegingen kunnen beïnvloeden. Daartoe dan zal ik een poging wagen.

Naar mijn inzicht is het karakter van de krijgsmachten der Westeuropese landen en daar gaat het hier over, een afgeleide van de geleidelijk wisselende strategisch-nucleaire constellatie, zonder die voortdurend op de voet te kunnen volgen. Men kan proberen de ontwikkeling op dat 'hogere' niveau te schatten om zodoende in de pas te blijven, maar die ontwikkelingen beginnen in het geheim en binnenkamers, zodat het moeilijk valt bij te blijven.

In het navolgende zal ik eerst mijn oordeel geven over bepaalde opvattingen, theorieën en 'slogans', die min of meer gangbaar of populair zijn, maar bij nauwkeurige weging niet deugdelijk zouden blijken in de praktische politiek. Daarna tracht ik een zo kort mogelijke beschrijving te geven van die strategisch-nucleaire constellatie op grond van de laatste in mijn bezit zijnde gegevens om tenslotte te proberen een aanduiding te geven van het daaruit afgeleide karakter van de krijgsmachten der Westeuropese landen en dus ook van Nederland.

### Hardnekkige misverstanden

Laten we met een grapje beginnen. In de *New York Review* (of Books) van 15 april 1976 stond een aardig verhaal van *Andrei Sinyafsky*, alias *Abram Terz*.<sup>1</sup> Hij vertelt daarin, dat het hem onmogelijk bleek zijn medegevangenen, meestal eenvoudige mensen met langdurige straffen, aan het verstand te brengen, dat hun ellende niet te wijten was aan de joden, maar aan de Sovjet-machthebbers. Daar geloofden ze niets van. Ze waren er diep van



overtuigd, dat de hele regering, alle rechters, alle openbare aanklagers en alle KGB-ers één groot joods complot vormden. Alle redeneringen en bewijzen bleken vergeefs: Russen konden Russen onmogelijk zoveel leed aandoen.

Dat mag ons wat vreemd toeschijnen, maar wij kennen toch wel iets vergelijkbaars. Met joden kun je hier natuurlijk niet uit de voeten, maar wij hebben wel de Amerikanen en de NAVO. Die zijn slecht en als die eenmaal weg zijn, wordt alles beter. Men kan dit dagelijks vernemen en ook de congresagenda van de Partij van de Arbeid is er niet vrij van. Het is buitengewoon vervelend en onorigineel alle gemeenplaatsen maar weer eens te herhalen om aan te tonen, dat het bondgenootschap niet wordt gedomineerd door de generaals – als dat zo was, zouden de politici op hun donder moeten krijgen, dat ze de heren niet beter onder de duim hadden – dat Amerika ons niet commandeert, maar als verreweg het grootste en machtigste land wel zeer veel invloed heeft en dat de ontbinding der beide bekende bondgenootschappen, die dan het heil der mensheid aanzienlijk zou bevorderen, ons niet veel verder zou brengen.

Ik ga daar maar niet meer op in, maar beweer wel, dat ontbinding van het Warschau-Pact er helemaal niets toe zou doen, nog afgezien van het feit, dat buiten dit Pact om ieder land nog eens met alle zes een tweezijdig verdrag heeft, omdat de Sovjet-Unie eenvoudig de baas is over de bondgenoten, hun zijn wapens, zijn organisatie en zijn militaire doctrines heeft opgelegd en dit alles met een bondgenootschappelijk vernisje heeft bestreken.

### **Vele standpunten**

Buiten de regeringspolitiek bestaat er in het land sedert jaren een aantal gecanoniseerde opvattingen over veiligheid en verdediging. Op de al genoemde congresagenda vindt men vrijwel al deze nuances terug. Mij is het sterkst opgevallen, dat niemand, die het Atlantisch bondgenootschap nu of op termijn wil verlaten, aangeeft wat er daarna moet gebeuren. Blijkbaar zijn dan alle problemen opgelost en leven wij in een vreedzame oase verder. Daar kom ik nog op.

Een afdeling is consequent: alles afschaffen, een klein contingent naar de Verenigde Naties, die dan verder voor alles zorgen. Men had toch wel iets verder kunnen denken. Een krijgsmacht van de VN zou bij voorkeur sterker moeten zijn dan alle resterende krijgsmachten samen en minstens sterker dan die van de staat, die nog in de nationale soevereiniteit volhardt. Zo'n VN-krijgsmacht zou natuurlijk kernwapens moeten hebben of althans de middelen om ze te verkrijgen en wie zou dan de beslissing nemen om ze eventueel te gebruiken? Die afschafferij ging zelfs het partijbestuur te ver: dat sprak van de boze wereld en zo.

Wat doen we dan wel? Het partijbestuur is voorlopig uit de brand,



omdat het zich heeft vastgelegd op kritisch volgen van de alliantie. Dat is altijd goed en het is nodig ook. Maar aan de periferie van de partij leven heel andere gedachten.

Er wordt druk gepraat over de zogenaamde sociale verdediging, gezien als afschrikking en als verzetsmiddel. Het klinkt allemaal heel mooi, maar ik veroorloof me toch een drietal opmerkingen. Om te beginnen veronderstelt sociale verdediging een bezetting, zodat vrijheid van organisatie en leiding uiterst beperkt zijn. Ten tweede heb ik mijn twijfels over de solidariteit en de strijdvaardigheid, die voor een dergelijke moeizame worsteling, want dat is het, onontbeerlijke voorwaarden zijn. Zie de jaren 1940-1945, waarover nu langzamerhand de nuchtere feiten bekend worden: een volk bestaat niet uit helden. Tenslotte is de kans groot, dat 'enige honderdduizenden arbeiders, boeren en intellectuelen de gelegenheid hebben aangegrepen om als proletarische voorhoede de opbouw van Siberië te voltooien', om in het volksdemocratisch jargon te blijven.

Dat een agressor zich zou laten weerhouden van een militaire actie omdat hij met vormen van sabotage en lijdelijk verzet te maken zou krijgen, wil er bij mij niet in.

Er zijn meer variaties. In radicale kringen en in het bijzonder bij de PPR komt de gedachte op, dat Nederland uit het bondgenootschap zou moeten treden om zich zelfstandig te beveiligen, waarbij dan de volksverdediging een belangrijke plaats zou innemen. Dit is een respectabele gedachte en het strekt de PPR tot eer, dat zij het niet laten bij het negatieve uittreden, maar ook zegt, wat er dan wel moet gebeuren.

Men keert dan in feite terug tot het verdedigen van de lijn Nieuwe Schans, Winterswijk, Kerkrade, Sluis, zo bekend uit vroeger tijd. Wat zou dat vandaag militair gezien betekenen? De man, die een lichte glimlach niet zou kunnen onderdrukken, is het Hoofd Operatiën van het Warschaupact, die nu zonder gevaar een bombardement van Rotterdam kan uitvoeren, omdat wij niet meer beschikken over een waarschuwingssysteem in groter verband en Nederland zelf te klein is om waarschuwingstijd te verschaffen. Wat men ook probeert en verzint Nederland blijft liggen waar het ligt en Rotterdam komt niet van zijn plaats noch de belangrijke pijpleidingen, die daar beginnen. Nog ingewikkelder wordt het als er ooit een conflict zou uitbreken waarbij grote troepenbewegingen in de Bondsrepubliek gepaard gaan en waarbij je alle kans loopt, dat Amerikaanse, Duitse, Engelse of Canadese troepen onze Oostgrens zullen overschrijden. Moeten wij die dan allemaal internen? Of op het laatste moment toch weer de broederschap hernieuwen? Dan kun je er beter meteen in blijven.

Goed, een conflict ligt niet in het verschiet, zoals iedereen zegt, maar je moet wel iets doen, neutraal en zelfstandig zijnde. Voorbeelden zijn er genoeg voorhanden: Zweden, Zwitserland en Joegoslavië, om er maar enkele te noemen.



Zweden is, om te beginnen, neutraal naar de goede kant en heeft wel een formidabele krijgsmacht opgebouwd ten koste van veel geld en dat is hier vaak het struikelblok. Want bij onze uittrekders is het hemelse ideaal sterk verontreinigd door aardse overwegingen. Zwitserland geeft weer een andere keus: de volksvertegenwoordiging. Dat kan daar krachtens traditie en op grond van de geografische gesteldheid, al moet men langzamerhand concessies doen aan de tijd, bijvoorbeeld door het aanschaffen van een stevige luchtmacht. Maar het kernpunt, de volksverdediging, verliest zijn waarde niet. Men zegt dat het Nederlandse volk een vrijheidslievend volk is, maar het is ook een zeer eigenzinnig en individualistisch volk en waarschijnlijk het minst geschikt om telkenjare ter militaire herhalingsoefening te snellen met welonderhouden uitrusting en de 'theorie' vast in het hoofd. Vergeet het maar. En dat leer je de Nederlander ook niet meer, zelfs de PPR niet.

Joegoslavië dan. Zeer geliefd bij links en een pelgrimsoord van de economische en sociale democratie. Daar moet toch iets te leren zijn. Dat is ook zo. Alleen het landschap vertoont het grootst mogelijke verschil met ons land.

Het land heeft twee krijgsmachten, namelijk reguliere strijdkrachten, bestaande uit beroeps- en dienstplichtig personeel en territoriale verdedigingsstrijdkrachten, bestaande uit oudere dienstplichtigen, reserve-officieren en reserve-onderofficieren, die lokaal zijn georganiseerd en zuiver lokaal moeten optreden. Deze laatste zijn per stad, per dorp of per bedrijf georganiseerd, zij oefenen in werktijd of in hun vrije tijd, waarvoor niet extra betaald wordt. De fabriek of instelling betaalt de wapens en de uitrusting. Een en ander herinnert duidelijk aan de partizanenstrijd tijdens de Tweede Wereldoorlog, maar de techniek is sinds die tijd zodanig ontwikkeld, dat men in een nieuwe situatie de oude strijdmethode niet blindelings kan voortzetten. Hoe het ook zij, het gaat hier om enorme aantallen mensen, die bereid en waarschijnlijk in staat zijn een agressor grote last te bezorgen.

Afgezien van de volstrekt andere geografische constellatie, die bepaalde mogelijkheden uitsluit en het gebrek aan partizanentraditie lijkt de tijd voor een Nederlandse volksmilitie, lokaal-gebonden en steunend op bedrijven of instellingen, nog ver weg. Er is niets tegen om het te proberen, ook in het kader van de NAVO, maar de tot op heden geboekte resultaten met de Nationale Reserve geven de burger weinig moed.

Overigens leggen de bovengenoemde alternatieven weinig politiekgewicht in de schaal, omdat in de komende jaren geen parlementaire meerderheid zal zijn te vinden voor het verlaten van het Atlantisch bondgenootschap, ook al omdat in de PvdA-fractie altijd wel een paar realisten zullen overblijven. Het kritisch volgen kan men dan voor eigen gemoedsrust blijven volhouden.

Wie, zoals ik, zich hoogst sceptisch heeft uitgelaten over de circulerende alternatieven, heeft natuurlijk wel de plicht om te



vertellen, hoe het naar zijn mening dan wel moet. Ik zal daartoe een poging wagen.

### De 'technotronische' ontwikkeling

Een dergelijk verhaal moet altijd beginnen met een afschuwelijke gemeenplaats, die een even afschuwelijk begrip aanduidt: het evenwicht van de afschrikking, 'mutual deterrence', 'nuclear balance', in stand gehouden door een reeks van strijdmiddelen, die men voortdurend tracht te perfectioneren. Het gaat daarbij bijna uitsluitend om geleiding en bescherming, niet om explosieve kracht. We verkeren als het ware in het 'technotronisch' tijdperk, een uitdrukking toegeschreven aan *Zbigniew Brzezinski*, het pas benoemde hoofd van de National Security Council.<sup>2</sup>

De drie meest bekende overbrengingsmiddelen zijn:

- 1 Lange-afstands bommenwerpers, die nog net niet onbetrouwbaar genoeg zijn om weg te doen, maar wellicht een nieuwe kans krijgen bij het ingebruiknemen van de 'cruise missile', een op flinke afstand losgelaten 'Flugkörper', dat zelf zijn weg naar het doel zoekt.
- 2 Op het land geplaatste strategische raketten in ondergrondse opstellingen, waarvan de nauwkeurigheid steeds toeneemt – men spreekt van 30 meter bij maximale afstand – maar die juist op grond van die grote nauwkeurigheid ook bij anderen, gedoemd zijn te verdwijnen wegens hun kwetsbaarheid bij een eventuele 'first strike'.
- 3 Op onderzeeboten geplaatste en onder water te lanceren raketten met aanzienlijk geringere nauwkeurigheid, maar bijzonder moeilijk op te sporen en te lokaliseren.<sup>3</sup>

Dit is een uiterst summiere opsomming van de bestaande aanvalsmiddelen, die eindeloos kunnen worden gevarieerd qua gewicht, stuwkracht, nuttige lading, explosieve kracht, doelzoekend vermogen, elektronische afweer en doordringingsvermogen, alles met het doel niet achterop te raken. Op de achtergrond staat daarbij de allesoverheersende vrees, dat een tegenpartij er in zal slagen een zodanige techniek te ontwikkelen, dat deze met een serie eerste klappen alle aanvalsraketten van de ander zou kunnen uitschakelen. Daarop kom ik nog terug.

Er wordt in de bestaande literatuur niet al te veel gesproken over de permanent in de atmosfeer of de ruimte zwevende systemen, die ook dragers van kernwapens zijn of kunnen zijn ofschoon het verdrag van 27 januari 1967 het stationeren van kernwapens in de ruimte verbiedt. Deze systemen hebben aanwijsbare nadelen, maar zij kunnen 'van de verkeerde kant' komen en vereisen daarom een bijzondere waakzaamheid. Een onmisbare functie vervult het opsporings- en



geleidingssysteem met als laatste nieuwtje de 'AWACS' (Airborne Warning and Control System) het sterk aangeprezen Amerikaanse opsporingsvliegtuig, dat de horizon enkele honderden kilometers verschuift en derhalve de waarschuwingstijd verlengt. Er moet bij gezegd worden, dat een effectief gebruik een duidelijk

luchtoverwicht vereist en dat het nog wel enige moeite zal kosten de 'aardreflexie' op het radarbeeld duidelijk te elimineren. En op al deze terreinen is men koortsachtig bezig de systemen vooral elektronisch te verbeteren tegen de achtergrond van de nooit eindigende gedachtenstroom over de ontwikkeling van de nucleaire filosofie.

Kortom, het is een duizelingwekkend complexe aangelegenheid of zoals *Beaufre* het uitdrukt: 'La stratégie nucléaire se présente un peu comme certains rêves ou, dans une vaste maison abandonnée, on ouvre de pièce en pièce des portes successives sans jamais trouver le fin.'<sup>4</sup>

Vooruitziende geesten hebben het overigens al over technieken, die alles nog een beetje ingewikkelder zullen maken en ze denken daarbij in het bijzonder aan lasersystemen, nu al in gebruik als geleidingsmiddel en op de duur wellicht geschikt als autonoom wapen met nog onvoorzienbare gevolgen, ook voor de kernwapens.<sup>5</sup>

Wie er technisch wat meer van wil weten, kan terecht bij Legault en Lindsey – zie noot 2 – die op schoolse en nuchtere manier de zaak op een rijtje zetten en er zelfs in slagen de afschrikingsvarianten in wiskundige formules vast te leggen.

Hoe ook de toekomstfantasieën mogen zijn, vast staat, dat wat het heden betreft ieder zijn geld heeft gezet op de SLBM, de Sea Launched Ballistic Missile, voorlopig onkwetsbaar maar minder nauwkeurig dan de op het land opgestelde Minuteman en derhalve alleen geschikt voor uitgebreide doelen als bevolkingscentra en derhalve een afschrikingsmiddel bij uitstek. Ongetwijfeld zal de dag komen, dat men ook onderwatervarende onderzeeboten nauwkeurig kan lokaliseren en dat op hun beurt deze boten veel nauwkeuriger gerichte raketten kunnen afvuren. Doordenkers op dit terrein hebben al gesteld, dat er dan behoefte zal ontstaan aan een wereldomvattend systeem van gegevens, waaruit alle vrienden kunnen putten. Overigens zouden zij zonder dat systeem volstrekt hulpeloos zijn.<sup>6</sup> Dergelijke maritiem georiënteerde systemen kon men een tiental jaren geleden als in Norfolk aanschouwen, maar het meeste werd daar om zo te zeggen, nog met de hand gedaan.

Het komt er tenslotte op neer, dat men er naar streeft de doelen zo nauwkeurig mogelijk te lokaliseren, ook als ze bewegen en ze allemaal tegelijk uit te schakelen, voorzover het dan 'second strike'-middelen zijn.



## Er wordt gepraat

'Les frères ennemis'<sup>7</sup> hebben er belang bij, dat de mogelijkheid van een allesvernietigende 'first strike' wordt uitgeschakeld, althans zo lang mogelijk wordt verschoven. Men kan proberen effectieve verdedigingssystemen te installeren, die altijd nog genoeg middelen overlaten voor een 'second strike', maar in de praktijk heeft men die gedachte laten varen. Ook in schadebeperkende maatregelen, zoals een uitgebreide civiele verdediging, die op zichzelf dan weer als afschrikkende factor werkt, heeft men zijn heil gezocht; de Sovjets meer dan de Amerikanen, maar een sluitend en veilig systeem is het nimmer geworden, zo dit al mogelijk zou zijn.

Iedereen weet, dat men om de tafel is gaan zitten: de 'Strategic Arms Limitation Talks' zijn een begrip geworden. Het is gemakkelijker om over SALT een oordeel te hebben dan er over te onderhandelen. De onderhandelende staten hebben op grond van hun geschiedenis, hun geografische ligging, de stand van hun technologische ontwikkeling en de daaruit ontwikkelde militaire filosofie sterk verschillende systemen tot stand gebracht, die zeer moeilijk zijn te vergelijken. Vandaar de lange duur van de onderhandelingen met als achtergrond de voortdurende vrees, dat de tegenpartij ergens een voordeeltje uit het vuur sleept. Cynici merken overigens ook wel op, dat 'the nations concerned agree to what they would have done anyhow'.<sup>8</sup>

In het verband van dit artikel is het alleen maar van belang te weten wat nu precies 'strategisch' hier betekent of dat het voor partijen een verschillende betekenis heeft.

De wederzijdse lange afstands-raketten zijn duidelijk strategisch: zij kunnen belangrijke militaire doelen en economisch gewichtige steunpunten in het achterland vernietigen. Moeilijker is het een definitie te vinden voor de kernwapens, die de Sovjet-Unie van Europa uit kunnen bereiken en de Sovjet-raketten, die de vitale punten van Europa bedreigen. Eerstgenoemde categorie is naar Russische opvattingen strategisch, naar de Amerikaanse niet, evenmin trouwens als de tweede categorie, die de VS niet kan bereiken. Om uit de moeilijkheden te raken en ook omdat de positie van de Europese staten, die bij de SALT niets in de melk te brokken hebben, hierbij in het geding is, zijn ze naar het 'lagere' niveau verschoven, naar de MBFR-onderhandelingen derhalve. Ik wil dan graag iedereen de illusie laten, dat hij de tactische kernwapens in de MBFR-onderhandelingen heeft 'ingebracht'. Daarom is het niet minder duidelijk, dat deze zogenaamd tactische kernwapens in de context van 'flexibility in response', 'forward defence' de opkomende gedachten over 'volksverdediging' en atoomvrije zones van het grootste belang zijn en daarom zeker een plaats verdienen in die troepenbesprekingen. Over die volksverdediging en die kernvrije zones zal ik nog nader spreken.

Het eerste akkoord na de SALT heeft aan ontwapening weinig



bijgedragen: de 'kwaliteit', lees de nauwkeurigheid mag straffeloos worden verbeterd en ondergrondse kernproeven mogen een explosieve kracht van 150 KT niet overschrijden, proeven die overigens niet zoveel meer ter zake doen, omdat men blijkbaar genoeg weet.<sup>9</sup>

Wat er ook uit de SALT II komt – 1 okt. 1977 is de deadline – het streven blijft er op gericht een evenwichtige afschrikkingssituatie tot stand te brengen met als onderstroom de wedstrijd om de kwaliteit. Paradoxaal is daarbij, dat ook de 'stable deterrence' berust op onzekerheid: men zou eigenlijk van een tijdelijke stabiliteit moeten spreken omdat partijen blijven werken aan wat zij kwaliteitsverbetering noemen. Wordt die kwaliteitsverbetering te gevaarlijk of schijnt die te gevaarlijk, dan ontstaat weer de behoefte aan samenspraak, waarbij dan volgens sommige schrijvers alleen maar een inventarisatie tot stand wordt gebracht. Wie de stabiliserende onzekerheid wegneemt door een zogenaamde 'no first use'-verklaring brengt het afschrikingsbeeld terug naar de sfeer van 1939, toen er nog 'overwinningen' mogelijk schenen. Overigens acht men dergelijke verklaringen van weinig waarde, omdat degene, die op een gegeven ogenblik met ondergang wordt bedreigd toch naar het laatste middel grijpt.<sup>10</sup> Van belang is slechts, wanneer men dat ogenblik gekomen acht. Ter zijde mag nog wel worden opgemerkt, dat beide partners uit hun ooghoeken voortdurend naar China blijven kijken. Goed geïnformeerde Amerikanen zijn van mening, dat er niet al te veel waarde behoeft te worden gehecht aan de praktische resultaten van een bepaalde overeenkomst, maar dat het veel belangrijker is dat de dialoog permanent wordt en dat elk stukje overeenkomst 'part of a process' is.<sup>11</sup>

Is de verhouding tussen twee concurrerende machtige staten op dit terrein al tamelijk ingewikkeld, verbijsterend worden de redeneringen pas als een dertigtal landen, die daartoe in staat worden geacht, kernwapens gaan vervaardigen.<sup>12</sup> Ik durf er niet aan te beginnen. Sommige uiterst scherpzinnige denkende lieden hebben ook daar formules voor bedacht, maar met formules kom je in de politiek niet ver.

### Gevolgtrekkingen

Uitgaande van de veronderstelling, dat de verantwoordelijke regeringspersonen hoe dan ook op de hoogte zijn van de eerder geschetste nucleair-strategische situatie en aannemende, dat een conventionele component noodzakelijk is, blijft de vraag welk karakter deze moet hebben en hoe sterk die moet zijn. Ruimtelijk gezien, zou een dergelijke beslissing door de Westeuropese landen samen en verenigd dienen te worden genomen, maar dat is een illusie gebleken. Wat overblijft, zijn de vrijwillig aanvaarde zogenaamde NAVO-verplichtingen, niet afdwingbaar en vatbaar voor vrijmoedige interpretatie.



Het is altijd een van mijn geliefkoosde stellingen geweest — men kan ook zeggen 'stokpaardjes' — dat er bij het vaststellen van een defensiebudget twee benaderingen mogelijk zijn. 'Wat is er nodig en wat kost dat?' is een militaire benadering of als men wil, een technische. 'Hoeveel heb ik ter beschikking en wat doe ik er mee' is de gebruikelijke meer politiek getinte aanpak en deze laatste wint doorgaans na min of meer door de technici te zijn aangetast. Over het geheel genomen is een van de opvallendste verschijnselen, dat iedereen stelt geen massale en plotselinge aanval te verwachten, gezien de nucleaire dreiging en het gevaar voor escalatie, maar dat men wel probeert de conventionele strijdkrachten zo sterk te maken, dat ze een dergelijke grote aanval zouden kunnen weerstaan. Dat is niet logisch. Er is een zekere durf en ook enige fantasie voor nodig om van de conceptie van de 'worst case' af te stappen en het risico te nemen strijdkrachten van voortreffelijke kwaliteit maar wat geringer van omvang op de been te brengen.

Ik zal dit voorbeeld iets verder trachten uit te werken. We zullen uitgaan van het begrip beveiliging aan onze kant, niet van agressie. Ik vermijd hier de termen offensief en defensief, omdat deze uitdrukkingen een verkeerde elementaire lading hebben gekregen. Een beveiligingsstrategie heeft defensieve en offensieve elementen en perioden (tegenaanval), die elkaar voortdurend afwisselen. Daarom moet men ook de termen 'defensieve strategie' en 'defensieve afschrikking' die o.a. in de nota van de Kamerfractie en in haar politieke bijdragen nogal eens opduiken, wel met grote omzichtigheid benaderen.<sup>13</sup> Niet dat de opstellers van die nota geen heldere voorstelling zouden hebben van deze begrippen, maar bij het publiek — en dat zit in de congreszaal — wekken dergelijke termen licht misverstand en wordt er gedacht aan een soort statische defensie. Naar mijn mening was de term 'actieve defensie' hier beter op zijn plaats geweest. Hoe dan ook, deze termen moeten in mensen en materieel worden vertaald en dat is in de eerste plaats een taak voor een minister, niet voor de politieke filosofen. Een afgeleide van de nucleair-strategische constellatie zei ik in het begin van mijn bijdrage. Zo betitelde ik de conventionele krijgsmachten in Europa, dus ook die van Nederland. Iedereen met enige belangstelling voor deze verschijnselen heeft kunnen zien hoe wij via grote aantallen geplande divisies via de 'trip-wire'-theorie bij de 'flexibility in response' zijn terechtgekomen met allerlei nuances daartussen, gevolgen van het gevarieerde inschatten van de algemeen strategische situatie en de ontwikkeling van de techniek. Het is duidelijk, dat men niet alle ontwikkelingen op de voet kan volgen, maar dat er een marge bestaat van een jaar of tien, omdat het begin van een nieuwe ontwikkeling doorgaans niet kan worden waargenomen, omdat men niet elk ogenblik zijn materieelbestand aan de kant kan doen en omdat er tijd nodig is een en ander te



produceren, te distribueren en met het gebruik vertrouwd te raken.

Het lijkt niet overdreven er vanuit te gaan, dat er behoefte zal zijn aan zeer gecompliceerd en derhalve zeer duur materieel en hoog gespecialiseerd personeel, ook bij de landmacht, die technisch altijd wat is achtergebleven. Overigens is er ook een ontwikkeling naar het zeer eenvoudige op gang gekomen, maar daar kom ik nog op.

De hoge kosten en de ingewikkeldheid leiden onvermijdelijk naar een kleinere omvang, maar dat zegt op zichzelf niets: de effectiviteit kan gelijk blijven (één Gloster Meteor is niet hetzelfde als één MRCA of F16). In 1940 hadden we, meen ik, een totale sterkte te land van 16 divisies. De rest is bekend.

De specialisering eist een langere opleiding en bedrijfseconomisch gezien ook een langer verblijf bij de krijgsmacht. Dat wijst op een organisatie van langer dienenden; een categorie mensen, die geen loopbaan zoeken in een militaire maatschappij, maar daar gewoon een aantal jaren vrijwillig en onder goede voorwaarden verblijven en in het gunstigste geval uitwisselbaar zijn met mensen uit de industrie. Die voorbeelden zijn er nu trouwens al. In een dergelijk technologisch geaard en snel wisselend milieu zal niet makkelijk een militaire kaste ontstaan, waarvoor zo vaak wordt gevreesd. Daar kan de samenleving zelf veel aan doen. *Leslie W. Martin* drukt dat ergens vrij schilderachtig uit en zegt het volgende: 'For many Western taxpayers the military are on the way to becoming latter-day remittance men, given a small slice of the family income on condition that they go off and pursue their unsavoury activities quietly where they will not embarrass decent folk.'<sup>14</sup>

Men zal het veel te druk hebben met de toepassing van bijvoorbeeld lasertechnieken, infraroodvraagstukken, exacte doelopsporing, tankbestrijding en tankbeveiliging dan om zich over te geven aan soldateske avonturen.

De marine is vanouds vertrouwd met techniek en technische planning, maar komt nu toch ook wel voor grote problemen te staan, ook al als gevolg van de ontwikkelingen op het 'hogere' niveau. *Hubert Feigl* geeft daar een zeer lezenswaardige beschouwing over in zijn bijdrage 'The Impact of New Maritime Technologies'.<sup>15</sup>

Hij stelt, dat het bovenwaterschip aan het eind van zijn mogelijkheden is. Omdat het een makkelijke prooi is voor onderzeeboten en vliegtuigen, moet het meer en meer volgestouwd worden met afweermiddelen en uit de aard der zaak ook met aanvalswapens. Wat zou het anders op zee moeten doen? Hieruit volgt heel duidelijk, dat de marinetaken geïntegreerd moeten worden uitgevoerd door onderzeeboten, oppervlakteschepen, helicopters, vliegtuigen en inrichtingen op het land. Het is duidelijk, dat een dergelijk samenstel van krijgsmiddelen in één hand moet zijn en deze tendens gaat in



tegen de wens van velen, bepaalde marinetaken uit te ruilen en zelf taken op ander terrein over te nemen. Tenzij er een Europese integratie komt, ja zelfs een op wereldschaal, waarover ik al sprak. Een nationale marine kan toch al niet meer zelfstandig opereren – wat ook niemand wil overigens – maar is afhankelijk van of liever zou gebruik moeten kunnen maken van een wereldomvattend systeem van voorzieningen en inlichtingen, omdat zonder een dergelijke organisatie geen schip meer veilig is voor de op elektronische technieken gebaseerde aanvalswapens. Aldus Feigl. Anderen beweren, dat onderzeeërs met dieselmotoren uit de tijd zijn en dan komt een land als Nederland voor de vraag te staan hoe die ontwikkeling hier te lande dan moet zijn als men geen door kernenergie voortgestuwde onderzeeërs kan of wil bouwen. Dat wijst dan wel weer op samenwerking en taakverdeling, maar ook op een geïntegreerd commando.

De luchtmacht is voorlopig binnen met zijn F-16 en zal daar een hele tijd tevreden mee moeten zijn, afgezien van de noodzakelijke elektronische vernieuwingen tijdens de rit.

Ik acht het wel nodig nog iets te zeggen over 'tactische' kernwapens en kernwapenvrije zones. Een jaar of vijftien geleden is daar een intensieve discussie over geweest, gebaseerd op het zgn. *Rapacki*-plan, een van de vele plannen overigens en lang niet het best uitgewerkte. Maar hij wist de publiciteit te halen en dat telt. De vrees bestond toen namelijk dat kleinere kernwapenen over te veel staten verspreid zouden raken, op een te laag niveau zouden worden beheerd en dat er ongelukken zouden gebeuren, 'war by miscalculation'. Van 'denuclearisatie' is toen niets terecht gekomen, wel is door sommige landen een politiek van 'non-nuclearisatie' gevoerd en daar is het bij gebleven, afgezien van de algemene verdragen in de VN tot stand gekomen.<sup>15</sup> Door technische verbeteringen, straffe beheersmethoden en verbetering van de trefzekerheid is de opstellingsplaats van een kernwapen niet meer een zaak van de eerste orde. Er is niets tegen een vrije strook van een aantal kilometers als opstellingsplaats, maar men bedenke wel dat ieder punt in die strook zonder mankeren kan worden getroffen. Ook kan men zich afvragen of het wel verstandig zou zijn zo dicht bij de scheidingslijn zijn meest vitale wapens op te stellen. Maar goed, de gedachte kan geen kwaad en daar zullen we het maar bij laten.

Tenslotte wil ik nog een paar opmerkingen maken over de terugkeer naar het eenvoudige, die aansluiten bij de voorgaande zinnen en bij de gedachten over een volksverdediging, duidelijk iets anders dan sociale verdediging. Zoals ik eerder stelde, lijkt de ontwikkeling te gaan in de richting van compacte, beweeglijke eenheden met technisch hoog ontwikkelde wapens en gespecialiseerd personeel. Krachtens hun aard en samenstelling zijn dergelijke onderdelen



het meest geschikt om uit de diepte te opereren en actief defensief op te treden zonder een bepaalde linie vast te houden. Maar gezien de perfectionering van bepaalde verdedigingswapens, vooral op het gebied van de tankafweer is het zeer wel denkbaar, dat kleine groepen 'huis en haard'-verdedigers met een korte opleiding en voorzien van eenvoudige maar zeer effectieve wapens en verbindingsmiddelen een belangrijke rol zouden kunnen spelen als verdedigers van het voorland. Dat zou dan weer perspectieven kunnen openen voor een korte, algemene dienstplicht. Natuurlijk komt daar nog meer bij kijken, maar ik heb het vermoeden, dat de discussie daarover toch te zijner tijd wel los zal komen.

De vraag, hoe groot de Nederlandse krijgsmacht moet zijn en van welke samenstelling, is hiermee helaas niet beantwoord en dat was ook niet mogelijk. Het laatste woord is tenslotte aan de politici.

Enige aanduidingen zijn het magere resultaat van wat studie en enig nadenken. Het verhaal mag hier en daar wat technisch klinken en bovendien de lezer het gevoel geven, dat hij nog altijd hulpeloos rondwaalt in het spookkasteel van Beaufre.<sup>16</sup>

#### Noten

- 1 A. Sinyafsky, *The Jews and the Devil*, New York Review of Books, 15 april 76, pag. 11.
- 2 Albert Legault en George Lindsey, *The Dynamics of the Nuclear Balance*, 1976, Cornell University Press, Ithaca, London.
- 3 David Carlton en Carlo Schaerf, *The Dynamics of the Arms Race*. Ingeleid door J. Henk Leurlijk 1975, Croom Helm, London, pag. 8.
- 4 Philippe Beaufre, *Dissusion et Stratégie*, Armand Colin, Paris, 1964, pag. 40.
- 5 *The Economist*, 4 dec. 76, pag. 100.
- 6 Hubert Feigl, *The Impact of New Maritime Technologies*, Adelphi Paper no. 122, ISSS, London.
- 7 Raymond Aron, *Le Grand Débat*, Calmann-Levy, Paris, 1963.
- 8 Hans J. Morgenthau, *Some political aspects of disarmament*, Carlton/Schaerf, pag. 57.
- 9 Tussen 1963 en 1974 had de VS 285 van dergelijke proeven genomen, de SU 157, GB 3, Fr. 9, China 1 en India 1. (Legault, Lindsey pag. 258.)
- 10 Declarations renouncing the use of force or the first use of nuclear (or biological or chemical) weapons or signatures of nonaggression pacts or agreements to avoid warlike propaganda falls into the realm of psychological maneuvering, Legault/Lindsey, pag. 232.
- 11 Betoog van Jack Ruina, *The Arms Race and SALT*, Carlton/Schaerf, pp. 47-56.
- 12 Dr. Rudolf Rometsch, Inspecteur-generaal van het International Atomic Energy Agency, *Der Spiegel*, 20 dec. 76, pag. 30.
- 13 'Vrede en Veiligheid in Europa', Ongedateerd.
- 14 Prof. Leslie W. Martin, 'The Utility of Military Force' in *Modern Society*, Adelphi Paper no. 102, ISSS, London. Aangehaald bij John Baylis, Ken Booth, John Garnett, Phil Williams, *Contemporary Strategy*, Croom Helm, London. 1975. pag. 54.
- 15 Zie noot 6.
- 16 Zie noot 4.



# Welvaart en socialistisch beleid

## Inleiding

De inhoud van de Troonrede en Miljoenennota voor het begrotingsjaar 1977 heeft geleid tot een storm van kritiek. Nu is deze kritiek een elk jaar terugkerende gewoonte, maar wat ditmaal opvalt is dat de diverse kritieken van socialistische zijde niet eensgezind zijn en zelfs op fundamentele punten elkaar tegenspreken.<sup>1</sup> Enerzijds heeft dit te maken met de ernst van de huidige sociaal-economische problemen waarmee de Nederlandse volkshuishouding worstelt, en die met huidige stand van zaken van de economische theorie en modellen op meer dan één manier kunnen worden geanalyseerd en verklaard. Anderzijds houdt dit verband met de omstandigheid dat de betreffende critici geen eensluidende conceptie van democratisch-socialisme hanteren. In deze beschouwing zullen wij vanuit een duidelijke, geëxpliciteerde opvatting over welvaart, socialisme en publieke sector, twee modellen ter bestrijding van een van de kernpunten van de huidige economische problematiek, het vraagstuk van de toenemende werkloosheid, met elkaar confronteren. Deze beleidsplannen noemen wij kortheidshalve het 'CPB-plan' en het 'plan-Driehuis'.

Wij zullen kiezen voor het plan-Driehuis als uitgangspunt van een socialistisch regeringsbeleid. Deze keuze zullen wij uitvoerig beargumenteren. De economische implicaties en consequenties van het plan-Driehuis zetten wij af tegen het huidige en voorgenomen beleid van het kabinet-*Den Uyl*. Tot slot zullen wij de politieke gevolgen van het door ons geprefereerde plan uitvoerig uiteenzetten, dit mede in verband met de binnenlandse politieke ontwikkeling die zich aftekent, en binnen dat kader met het verkiezingsprogramma en de verkiezingsstrategie van de Partij van de Arbeid voor de komende Tweede Kamerverkiezingen in 1977. Daarbij zal ons betoog uitmonden in een dringend pleidooi voor een bewuste en duidelijke keuze van de Partij van de Arbeid voor het plan-Driehuis.

## Socialisme en welvaart: een begripsbepaling

In deze paragraaf geven wij een definitie van het begrip 'socialisme', zoals wij dat in dit artikel op zullen vatten. In



aansluiting daarop zullen wij dieper ingaan op het begrip welvaart en trachten aan te geven wat dit begrip betekent in het kader van een socialistisch beleid.

*Van den Doel* heeft op heldere wijze twee concepties van 'socialisme' tegenover elkaar gesteld.<sup>2</sup> Volgens hem zien de marxisten het socialisme als een stelsel dat gebaseerd is op gemeenschappelijk eigendom van de produktiemiddelen. Daarmee zoeken zij het kenmerkende element van het socialisme in het gebruik van bepaalde *middelen* van economische politiek. Daartegenover worden de niet-marxisten gesteld. Deze zien het socialisme als een stelsel waarin bepaalde *doeleinden* zijn gerealiseerd, bijvoorbeeld elementen uit de leuze van de Franse Revolutie: vrijheid, gelijkheid en broederschap. Opterend voor de laatste opvatting definieert Van den Doel vervolgens socialisme als:<sup>3</sup>

*'Een samenleving waarin de produktie, de consumptie en de distributie zodanig zijn georganiseerd dat de mogelijkheden om de welvaart van de individuen te vergroten en om de verschillen in de welvaart tussen de individuen te verkleinen, volledig kunnen worden benut.'*

Wij nemen deze definitie als uitgangspunt voor ons betoog over en willen nu enkele elementen uit deze definitie nader uitwerken, te beginnen met het begrip welvaart.

Welvaart vatten wij op als welzijn voor zover dat afhankelijk is van schaarse, alternatief aanwendbare middelen.<sup>4</sup> Schaarse, alternatief aanwendbare middelen worden ook wel economische middelen genoemd. Wanneer wij spreken over economische middelen, bedoelen wij niet alleen materiële goederen. Van den Doel heeft er terecht op gewezen dat bijvoorbeeld kennis die via wetenschappelijk onderzoek verkregen is, dat eveneens is. Dat welvaart in de door ons bedoelde betekenis niet alleen uitgaat van schaarse materiële goederen kan ook geïllustreerd worden met een treffend voorbeeld dat door *Heertje*<sup>5</sup> aangehaald wordt. Wanneer hij het heeft over het noodzakelijke afwegingsproces van welvaartseffecten van beleidskeuzen in de publieke sector van de verzorgingsstaat, stelt hij dat het daarbij dikwijls gaat om uiteenlopende, subjectieve welvaartseffecten. De problemen die zich daarbij kunnen voordoen zet hij uiteen aan de hand van de recente verwikkelingen rond de voorgenomen levering van een geavanceerd produkt in de sfeer van de kernenergie door een Nederlandse onderneming aan Zuid-Afrika. De betrokken casus kan volgens hem worden beschreven aan de hand van het formele en subjectieve welvaartsbegrip, daar de overheid er in dit specifieke geval blijkbaar vanuit is gegaan dat de behoeftenbevrediging in Nederland meer was gediend met het niet dan met het wel aanvaarden van de omstreden order. Uit het oogpunt van subjectieve behoeftenbevrediging heeft men immateriële ideologische overwegingen laten prevaleren boven materieel gewin.



Samengevat wordt welvaart door ons opgevat als het niveau van subjectieve behoeftenbevrediging. Welvaart kan daarom niet zomaar gelijkgesteld worden met particuliere materiële welstand. 'Materieel' mag immers, zoals wij hierboven hebben gezien, niet met 'economisch' worden verward. Ook niet-materiële goederen zijn economisch voor zover zij schaars zijn en alternatief aanwendbaar. Dit betekent dat indicatoren als het Nationaal Inkomen niet zonder meer gehanteerd kunnen worden als maatstaven voor het bereikte welvaartsniveau in een volkshuishouding.

Een en ander kan inzichtelijk worden gemaakt met behulp van een welvaarts- of doelstellingsfunctie.<sup>6</sup> In een doelstellingsfunctie wordt de wijze waarop de doelstellingsvariabelen de welvaart volgens het individu beïnvloeden tot uitdrukking gebracht. Doelstellingsvariabelen zijn veranderlijke grootheden waarvan het individu meent dat deze zijn welvaart, zoals hij die zelf opvat, beïnvloeden. Bij een eng, materieel welvaartsbegrip bevat de individuele welvaartsfunctie enkel particulier inkomen en arbeid als doelstellingsvariabelen. De eerste als positieve factor, omdat inkomen de beschikking geeft over individuele materiële goederen en diensten die op een markt voor consumptiegoederen verhandeld worden. De tweede als negatieve factor, omdat arbeid wordt gezien als iets wat men liever niet dan wel verricht, maar dat men noodzakelijk op de arbeidsmarkt verhandelt om zodoende via inkomensverwerving in leven te blijven.

Wanneer men een formeel subjectivistisch welvaartsbegrip hanteert, bevat de individuele welvaartsfunctie naast bovengenoemde doelstellingsvariabelen nog enkele variabelen. Eén daarvan is de hoeveelheid collectieve goederen die de overheid om niet verschaft en die voor het individu ook nut afwerpen.<sup>7</sup> Daartoe behoren zaken als defensie en rechtsbescherming, maar ook een schoon milieu en onderwijs. Deze collectieve goederen nemen naar hun aard in ieders welvaartsfunctie een positie in (geen individu kan immers van consumptie worden uitgesloten), maar kunnen zowel positief als negatief door het individu worden gewaardeerd. Dit laatste geldt evenzeer voor de factor arbeid. Als middel tot inkomensverwerving wordt zij negatief gewaardeerd, als middel tot behoeftenbevrediging (zelfontplooiing, affectie, status) kan zij door het individu tezelfdertijd positief worden gewaardeerd. Uit deze invulling van de welvaartsfunctie blijkt nogmaals dat welvaart opgevat als welzijn voorzover afhankelijk van economische factoren meer omvat dan het materiële welvaartsbegrip. Naast particuliere, materiële welstand in de vorm van individueel vrij besteedbaar inkomen, dienen ook collectieve goederen die niet tegen een prijs op de markt kunnen worden verhandeld, ter bevrediging van de subjectieve behoeften van het individu. Dat geldt evenzeer voor variabel verrichte arbeid. Beide variabelen behoren daarom in de individuele welvaartsfunctie te



worden opgenomen. De verdere consequenties van dit ruime welvaartsbegrip voor de allocatie van schaarse middelen via de publieke sector dan wel de particuliere sector komen in de volgende paragrafen ter sprake.

Eerst willen wij wijzen op een tweede element uit de definitie van socialisme zoals wij die aan het begin van ons betoog gegeven hebben.

Socialisten wensen niet alleen de mate van subjectieve behoeftenbevrediging van elk individu afzonderlijk te maximaliseren, maar daarenboven de verschillen in mate van subjectieve behoeftenbevrediging tussen individuen te verkleinen. Het tweede element is zelfs een 'conditio-sine-qua-non' voor het eerste element: een beleid dat de individuele welvaart weliswaar maximaliseert, maar dat tevens de welvaartsverschillen tussen individuen niet verkleint maar juist vergroot, wordt afgewezen. Aan deze afwijzing ligt een fundamenteel gelijkheidsideaal ten grondslag. Alle mensen zijn weliswaar niet gelijk maar zij zijn wél gelijkwaardig. Deze gelijkwaardigheid strekt zich uit tot een gelijke mate van subjectieve behoeftenbevrediging. Er wordt van de veronderstelling uitgegaan dat elk mens tot een zelfde geluksgevoel in staat is. Dit geluksgevoel, voor zover afhankelijk van economische factoren, i.e. de mate van subjectieve behoeftenbevrediging, behoort daarom niet ongelijk over de individuele leden van de samenleving verdeeld te zijn.<sup>8</sup>

Tenslotte wordt met de gegeven omschrijving van socialisme de nadruk volledig gelegd op de maatschappelijke doeleinden die moeten worden nagestreefd door de overheid. Niet de economen bepalen deze doeleinden, maar zij zijn het resultaat van het politieke besluitvormingsproces. Tevens wordt in deze opvatting van socialisme geen apriori-uitspraak gedaan over de middelen waarmee de gestelde doeleinden kunnen en moeten worden verwezenlijkt. De enige beperking die van te voren wordt opgelegd is, dat de gebruikte middelen in overeenstemming met genoemde doeleinden moeten zijn. Het is de taak van de economische wetenschap om bij gegeven doeleinden de middelen aan te geven waarmee deze doeleinden kunnen worden bereikt: *'There are no economic ends as such; there are only economic problems involved in the achievement of ends.'*<sup>9</sup>

### De publieke sector in volkshuishouding

Beoefenaren van de welvaartstheorie hebben aangetoond, dat de gezamenlijke welvaart van de individuen wordt gemaximaliseerd in een vrije ruilverkeersmaatschappij, ofwel de vrije markt. In de volkomen vrije markt worden de economische beslissingen gedecentraliseerd en gedeconcentreerd genomen. Eigenbelang als motivatie voor economische handelingen leidt via de zgn. 'onzichtbare hand' ertoe dat een collectief welvaartsoptimum



wordt bereikt.<sup>10</sup> Volgens deze welvaartstheoretici brengt centralisatie van de economische beslissingen altijd hoge besluitvormingskosten met zich mee. Als voorbeelden van deze kosten worden veelal genoemd de tijd en energie die men moet besteden aan het voeren van collectieve onderhandelingen, en het risico dat verkeerde beslissingen (d.w.z. in strijd met de individuele voorkeuren) genomen worden. Deze aan centralisatie verbonden besluitvormingskosten worden gehanteerd als een apriori-argument om de economische activiteiten zoveel mogelijk te decentraliseren.

Door deze decentralisatie van de economische beslissingen wordt echter alleen dan de maatschappelijke welvaart gemaximaliseerd, wanneer en zolang er aan een aantal *noodzakelijke voorwaarden* wordt voldaan. Wanneer aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, wordt via de werking van het vrije marktmechanisme géén collectief welvaartsoptimum bereikt. Aan deze voorwaarden wordt niet voldaan wanneer sprake is van onvolkomen concurrentie op de markt, wanneer externe effecten of ondeelbaarheden voorkomen en wanneer collectieve goederen moeten worden verschaft.

*Onvolkomen concurrentie* op de markt leidt tot een lager welvaartsoptimum omdat de producenten dan de gelegenheid krijgen én te baat nemen om zich een deel van het consumentensurplus toe te eigenen. Daarbij is de welvaartstoename van de producenten echter kleiner dan het welvaartsverlies van de consumenten. Per saldo is dus sprake van een daling van de collectieve welvaart. De overheid dient dan de volkomen concurrentie te herstellen. Dit kan zij doen door hetzij een effectieve antitrust-politiek te voeren (bijv. prijsvoorschriften), hetzij in geval van zgn. 'natuurlijke monopolies', het beheer van deze bedrijven zelf ter hand te nemen (bijv. de openbare nutsbedrijven).

*Externe effecten* zijn buiten de markt om werkende positieve of negatieve invloeden, die als nevengevolg van economische handelingen uitgaan op de productie- of consumptievoorwaarden van andere huishoudingen.<sup>11</sup> Voorbeelden van externe effecten zijn geluidshinder en stankoverlast van bedrijven of van auto's. Wanneer de beslissingen inzake de productie of consumptie van goederen externe effecten vertonen dienen deze te worden gecentraliseerd. Aldus kan men de voor- en nadelen die aan anderen dan de marktpartijen worden toegebracht in de beslissingen laten verrekenen.

Wanneer de produktiemiddelen *technisch ondeelbaar* zijn, d.w.z. niet of niet geheel splitsbaar in op de markt verhandelbare eenheden, dienen de beslissingen over hun aanwending te worden geconcentreerd. De gemiddelde kosten van ondeelbare produktiemiddelen dalen immers als de productie-omvang toeneemt. Deze schaalvoordelen kunnen alleen bij concentratie worden geïncasseerd. Bovendien zal deze concentratie veelal met



centralisatie bij de overheid gepaard moeten gaan om de schaalvoordelen niet alleen aan de producenten maar aan alle burgers ten goede te laten komen. Voorbeelden zijn wegaanleg en bruggenbouw.

Van *zuivere collectieve goederen* wordt gesproken wanneer deze goederen zowel volkomen ondeelbaar zijn, als door 100% externaliteit worden gekenmerkt. Dit is het geval wanneer geen enkel individu dat van de betreffende volkshuishouding deel uitmaakt van consumptie ervan kan worden uitgesloten.

Collectieve goederen zijn goederen die, als ze eenmaal aan één individu zijn verschaft, zonder extra kosten ook aan andere individuen ter beschikking staan. Deze bijzondere eigenschap van collectieve goederen heeft tot gevolg dat deze goederen via het marktmechanisme niet of slechts in suboptimale hoeveelheid zullen worden verschaft. Omdat geen individu van consumptie kan worden uitgesloten kan voor het goed geen prijs worden gevraagd en zijn ruil-transacties niet mogelijk. Het is daarom alleen al technisch gezien onmogelijk collectieve goederen op de vrije markt te verhandelen. Daarnaast bieden collectieve goederen de gelegenheid tot 'liftersgedrag'. Omdat individuen of huishoudens toch niet van consumptie kunnen worden uitgesloten, is het voor hen aantrekkelijk om het goed door anderen aan te laten schaffen. Zij genieten dan wel de baten maar betalen niet mee aan de kosten.

Aangezien dit voor iedereen aantrekkelijk is, belandt men in een situatie die in de speltheorie bekend staat onder de naam 'Prisoners Dilemma'. Deze situatie heeft gewoonlijk tot resultaat dat het betreffende goed, hoewel door iedereen gewenst, toch niet aangeschaft wordt. Een overheid kan in dit geval overgaan tot de verschaffing van het collectieve goed en de kosten daarvan op de betrokken burgers via belastingheffing verhalen. Voorkeuren van individuele burgers voor een bepaald collectief goed kunnen niet door het vrije marktmechanisme onthuld worden maar enkel via het politieke besluitvormingsproces.

Een andere reden om in het marktmechanisme in te grijpen zijn '*merit-good*' respectievelijk '*demerit-good*'-overwegingen. '*Merit-goods*' zijn goederen waarvan de consumenten in de ogen van de overheid het nut dat consumptie van deze goederen voor hemzelf afwerpt, onderschat.<sup>12</sup> Omgekeerd zijn '*demerit-goods*' goederen waarvan de consumenten in de ogen van dezelfde overheid het nut dat consumptie van deze goederen voor hemzelf afwerpt, overschat. In het eerste geval kan de overheid consumptie van deze goederen door middel van subsidies bevorderen of door wetgeving afdwingen. In het tweede geval kan de overheid consumptie van deze goederen door middel van belastingheffing afremmen of door wetgeving verbieden.

Tot slot kunnen overwegingen uit het *oogpunt van inkomenspolitiek* leiden tot overheidsingrijpen in de werking van het vrije marktmechanisme. Sommige beoefenaren van de welvaartstheorie menen dat de overheid op grote schaal



inkomensoverdrachten tot stand moet brengen. Zij hanteren naast het Paretiaanse efficiëntie criterium ook een al dan niet geëxpliciteerd verdelingscriterium. Bij volledige mededinging resulteert het marktmechanisme immers in een inkomensverdeling op basis van verschillen in schaarse produktieve eigenschappen. Op basis van onze socialistische norm van volledige welvaartsgelijkheid kunnen slechts die inkomensverschillen aanvaard worden, die het resultaat zijn van verschillen in behoeften en in gebrachte offers. Een herverdelingspolitiek kan in de eerste plaats gevoerd worden door het plegen van geldelijke inkomensoverdrachten. Dit wordt ongebonden hulp genoemd omdat het ontvangende individu geheel vrij wordt gelaten in de besteding ervan. In de tweede plaats kan de overheid via subsidiemaatregelen de consumptie van bepaalde goederen door de lagere inkomensgroepen bevorderen. De aldus verleende hulp wordt gebonden hulp genoemd omdat deze overdrachten verbonden zijn aan bepaalde bestedingen van de ontvangende individuen.

Op grond van bovenstaande afwijkingen van de voorwaarden die aan de optimale werking van de vrije markt ten grondslag liggen kan het bestaan alsmede de uitbreiding van de publieke sector in een volkshuisvesting verklaard en geëvalueerd worden. De optimale verhouding tussen publieke sector en particuliere sector wordt uiteindelijk bepaald door de omstandigheid welke goederen op basis van het uitgangspunt van consumentensoevereiniteit, van individuele preferenties en van maximale subjectieve behoeftenbevrediging, beter in de publieke sector kunnen worden verschaft en welke goederen beter in de particuliere sector. De inschatting van de afwijkingen van de voor het bereiken van een collectief welvaartsoptimum noodzakelijke voorwaarden in een vrije markt is ten dele ook een politieke zaak. Er moet dan ook bij nadere beschouwing worden gedifferentieerd tussen economen. Liberale economen bagatelliseren de afwijkingen van de voor een collectief welvaartsoptimum noodzakelijke voorwaarden zoals boven omschreven. Zij blijven vertrouwen op de werking van het vrije marktmechanisme. Socialistische economen erkennen in meer of mindere mate de ernst van de afwijkingen van de noodzakelijke voorwaarden. Zij bestuderen de publieke sector en de politieke besluitvormingsprocessen die zich daarin afspelen, als alternatieven voor het vrije marktmechanisme.

De kern van deze paragraaf kan nu als volgt worden samengevat. Het bestaan, de inhoud en de omvang van de publieke sector in volkshuishouding vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat vele subjectieve behoeften van de individuele burgers alleen bevredigd kunnen worden door goederen die worden geproduceerd c.q. verschaft in de publieke sector.



Technische marktafwijkingen, gedragsmatige marktafwijkingen, 'merit-good'-overwegingen en inkomenspolitieke overwegingen leiden tot beslissingen ten gunste van produktie c.q. verschaffing in de publieke sector van de volkshuishouding.

Hiermee hopen wij de stelling van rechtse anti-collectivisten, als zou de overheid slechts via belastingheffing onrechtmatig individuele inkomens afkomen om daarmee uit het oogpunt van subjectieve behoeftenbevrediging volslagen nutteloze uitgaven te financieren, te hebben ontzenuwd.<sup>13</sup> Om genoemde redenen kunnen een groot aantal individuele behoeften slechts collectief, d.w.z. door de publieke sector, worden bevredigd. Het is dan ook pure demagogie het voor te stellen dat de overheid tegenover de individuele burgers staat in zijn beslag op het nationale inkomen. Dit zelfde geldt voor de stelling, dat drastische bezuiniging op de overheidsuitgaven, en dus inkrimping van de publieke sector, automatisch leidt tot verhoging van de individuele welvaart. Het terugdringen van het aandeel van de publieke sector in de volkshuishouding wordt niet alleen beargumenteerd met de aantoonbaar onjuiste stelling dat dit welvaartsverhogend zou werken. Velen bepleiten deze maatregel omdat het de enige manier zou zijn om de heersende economische malaise, in het bijzonder de aanhoudende werkloosheid, te pareren. In de volgende paragraaf zullen wij de verhouding tussen particuliere en publieke sector bespreken vanuit het oogpunt van werkloosheidsbestrijding. Wij hopen aan te tonen, dat de huidige economische situatie noopt tot een principiële keuze tussen particuliere en publieke sector. In het bovenstaande hebben we aangegeven dat er vanuit collectieve welvaartsoverwegingen geen apriori-argumenten bestaan om deze keuze te doen vallen op uitbreiding van de particuliere sector ten laste van de publieke sector. In het volgende willen wij aangeven dat er voorts redenen te over zijn om de werkloosheid te bestrijden via een uitbreiding van de publieke sector ten laste van de particuliere sector. De uiteindelijke beslissingsmacht over het te voeren overheidsbeleid behoort in een parlementaire democratie echter te liggen bij de kiezers. In de slotparagraaf willen wij daarom de inzichten uit dit artikel koppelen aan de verkiezingsstrategie van de PvdA en de mogelijkheden van deze partij om de relevantie en betrouwbaarheid van de parlementaire verkiezingen als democratisch besluitvormingsmechanisme te vergroten.

### **De verhouding tussen publieke en particuliere sector van de volkshuishouding: twee 'Plannen van de Arbeid'**

De publieke sector in de volkshuishouding oefent grote invloed uit op de *particuliere sector* van de economie. De overheidsuitgaven hebben niet alleen de programma-effecten waarop in de vorige paragrafen de nadruk is gelegd, maar ook bestedingseffecten. De overheidsuitgaven worden dan gehanteerd als instrumenten van



de economische politiek, hetzij om een conjunctuurpolitiek te voeren (beïnvloeding van de vraagzijde, *Keynes*), hetzij om een structuurpolitiek te voeren (beïnvloeding van de aanbodzijde). Alvorens op deze bestedingseffecten in te gaan, moet eerst worden ingegaan op het probleem van financiering van de publieke sector.

Het financieringsprobleem van de publieke sector heeft het afgelopen jaar zijn hoogtepunt gevonden in de zgn. één procentnorm van *Duisenberg*. Deze norm houdt in dat de totale collectieve lasten, belastingen en sociale premies, tot 1980 niet meer dan met één procent van het nationaal inkomen per jaar mogen stijgen. Dit houdt een relatieve vermindering van de toename van de collectieve lasten in, omdat deze bij ongewijzigd beleid met niet minder dan ééndriekwart procent van het nationaal inkomen per jaar zouden stijgen. De Duisenberg-norm houdt dus een soort 'verlaging van de verhoging' in: geen absolute maar een relatieve verlaging van de overheidsuitgaven. Deze terugdringing van de groei van de publieke sector van ééndriekwart tot één procent per jaar wordt nodig geacht gezien de financieel-economische problemen waarmee onze economie kampt. Deze problemen zijn genoegzaam bekend. Een voortdurende inflatie gepaard gaande met een schijnbaar niet te stuiten toename van de werkloosheid (ook wel bekend als 'stagflatie'), een stokkende economische groei en sterk dalende investeringen van het bedrijfsleven zijn daarbij de meest in het oog vallende punten.

Wanneer wij ons beperken tot de werkloosheid als meest centrale punt van deze problemen, zijn hiervoor twee verklaringsmodellen in omloop.<sup>14</sup> Deze twee modellen geven voor de heersende werkloosheid twee geheel verschillende oorzaken aan. Zij doen tevens voor het herstel van de volledige werkgelegenheid twee geheel verschillende beleidsaanbevelingen. Het *eerste model* is dat van de medewerkers van het Centraal Planbureau, *Den Hartog* en *Tjan*, later versterkt met de Tilburgse hoogleraar *Van de Klundert*.<sup>15</sup> Hun model richt zich op de aanbodzijde van het economisch proces en komt op het volgende neer. De jaarlijkse stijging van de arbeidskosten, d.w.z. van de nettolonen, van de belastingen en van de sociale premies, is in de afgelopen jaren voortdurend groter geweest dan de jaarlijkse stijging van de arbeidsproduktiviteit. Dit heeft geleid tot een versnelde uitstoot van verouderde machines die door dit alles eerder onrendabel werden. De arbeidsuitstoot als gevolg van deze eliminatie van de onderste jaargangen machines wordt niet langer gecompenseerd door de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen door de nieuwe jaargangen machines. Het netto resultaat van dit proces was niet langer een toename van het totaal aantal arbeidsplaatsen, maar eerst een stagnatie en later zelfs een daling van het aantal arbeidsplaatsen. Het totale investeringsvolume nam af als gevolg van de dalende rendementen en de verslechterde



winstverwachtingen. Voorzover er nog geïnvesteerd werd vond er een verschuiving plaats van arbeidsintensieve naar kapitaalintensieve, d.w.z. arbeidsbesparende investeringen. Met deze analyse is tevens de remedie gegeven: terugdringing van de stijging van de arbeidskosten tot onder de stijging van de arbeidsproductiviteit leidt tot een langere handhaving van de oudere jaargangen machines, omdat deze dan minder snel onrendabel worden. Dit betekent behoud van de bestaande werkgelegenheid. Daarnaast leidt deze vermindering van de stijging van de arbeidskosten tot verbeterde winstverwachtingen: er wordt weer meer geïnvesteerd en dit leidt op zijn beurt weer tot de formatie van nieuwe arbeidsplaatsen. Deze daling van de arbeidskosten kan op meerdere manieren tot stand worden gebracht: de netto lonen kunnen worden verlaagd, de belastingen kunnen worden verlaagd, de sociale premies kunnen worden verlaagd, of een combinatie van twee of meer van deze mogelijkheden kan worden toegepast.

Tegenover het bovengeschetste model kan een *tweede model* ter verklaring van de werkloosheid worden gesteld dat ontwikkeld is door de Amsterdamse macro-econoom *Driehuis*.<sup>16</sup> Zijn model richt zich op de vraagzijde van het economisch proces en kan als volgt worden samengevat. Waar het Planbureau uitgaat van de kosten, met name de arbeidskosten, gaat Driehuis uit van de effectieve vraag naar goederen en diensten. Deze vraag wordt in vier sectoren onderscheiden: de exportsector, de particuliere consumptie, de particuliere investeringen in bedrijven, en de autonome bestedingen, d.w.z. de overheidsconsumptie, de overheidsinvesteringen en de investeringen in woningen. Driehuis constateert vervolgens dat de totale vraag naar goederen en diensten in de periode 1971-1974 vergeleken met de periode 1951-1971 gehalveerd is. Deze halvering wordt vrijwel geheel veroorzaakt doordat de groei van de twee laatstgenoemde vraagcategorieën compleet is weggevallen. Vooral de terugval in de overheidsbestedingen (overheidsconsumptie, overheidsinvesteringen) en in de woningproductie wordt in deze visie verantwoordelijk gesteld voor de structurele werkloosheid. Daarenboven spelen ook in dit model de arbeidskosten een rol. De sterke stijging van de arbeidskosten in de arbeidsintensieve overheidssector, gepaard aan de geringe stijging van de arbeidsproductiviteit aldaar, leidden tot prijsstijgingen van overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen. De overheid moet dan bij een gegeven begroting bestaande taken inkrimpen en nieuwe taken laten liggen, en dit leidt tot een uitstoot van verouderde 'jaargangen' ambtenaren. Ook in dit model voert de analyse tot de remedie. De stijging van de arbeidskosten moet ook hier worden beperkt, maar enkel via een verlaging van de netto lonen. De aldus vrijgekomen ruimte moet niet worden aangewend voor rendementsverbeteringen van particuliere investeringen maar voor verdere expansie van de publieke sector. Opleving van



de overheidsconsumptie, de overheidsinvesteringen en de woningproductie zal leiden tot de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen. terwijl door de daling van de nettolonen van overheidspersoneel oude 'jaargangen' ambtenaren langer in dienst worden gehouden omdat hun rendement is verbeterd.

Op basis van beide modellen kunnen twee tegengestelde beleidsconclusies worden getrokken. Wanneer men uitgaat van het jaargangenmodel van het Centraal Planbureau, is de remedie verlaging van de arbeidskosten, waarbij het echter theoretisch om het even is op welk van de drie posten moet worden bezuinigd. Men kan de vrij besteedbare lonen aanpakken, maar ook de sociale premies en de belastingen. Op grond van allerlei maatschappelijke vooroordelen kiest het Planbureau feitelijk voor bezuiniging op de sociale premies en de belastingen, zodat de vrij besteedbare lonen verder kunnen stijgen. Als men echter al tot deze beleidskeuze bereid is, kunnen nog een aantal kanttekeningen worden geplaatst bij de veronderstelde effectiviteit van het CPB-plan.

In de eerste plaats kan de vraag gesteld worden of verbetering van de rendementsposities en van de winstverwachtingen als gevolg van de bereikte daling van de arbeidskosten wel zal leiden tot meer particuliere investeringen in de bedrijven. In de tweede plaats kan men de vraag stellen of, zo deze particuliere investeringen al zullen aantrekken, zij zullen plaatsvinden in arbeidsintensieve richting en niet in kapitaalintensieve richting. M.a.w. zullen deze investeringen wel leiden tot meer werkgelegenheid? Het Planbureau baseert beide gedragsrelaties op parameters waarvan de meest recente waarden die bekend zijn, dateren van ca. 1960. Sindsdien zijn ruim vijftien jaar verlopen. In die periode kunnen deze parameters heel wel een geheel andere waarde hebben aangenomen. Dit betekent dan dat beide genoemde gedragsrelaties niet meer gelden voor de jaren zeventig. Samengevat is er daarom voldoende reden om te betwijfelen of de redenering: 'minder arbeidskosten leiden tot meer investeringen leiden tot meer werkgelegenheid' nog wel zal opgaan.

Driehuis komt tot geheel andere beleidsaanbevelingen. De remedie die uit zijn analyse voortvloeit is, dat alleen door een permanente groei van de publieke sector de werkloosheid kan worden bestreden. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om de tot dit jaar door het kabinet-Den Uyl toegepaste conjuncturele insputtingen, die uitsluitend met een begrotingstekort kunnen worden gefinancierd. Het gaat hem integendeel om een structurele groei van door de burger gewenste overheidsdiensten die op lange termijn alleen met een belastingverhoging mogen worden gefinancierd. In deze visie mag er dus worden bezuinigd op de vrij besteedbare lonen en op de sociale premies. Er mag echter onder geen enkele voorwaarde worden bezuinigd op de belastingen. Integendeel, de belastingen moeten verder worden



verhoogd zodat een meerjarige nullijn of zelfs minlijn voor de individuele vrij besteedbare inkomens in de particuliere sector een noodzakelijke keuze zal worden.

In de praktijk zijn de beleidsconclusies van beide analyses dus radicaal verschillend. Het Planbureau noopt tot de keuze van een minlijn in de publieke sector. De vrij besteedbare inkomens in de particuliere sector kunnen dan ongehinderd verder stijgen. Het plan-Driehuis dwingt tot keuze van een minlijn in de vrij besteedbare inkomens. De uitgaven in de publieke sector moeten dan verder stijgen in een door de burgers gewenste richting. In wezen zijn dit de beide keuze-alternatieven die mogelijk zijn om de heersende werkloosheid te verminderen. Naar onze mening is de effectiviteit van beide alternatieven echter geheel verschillend. Bovendien is de aard en de verdeling van kosten en baten in beide alternatieven evenzeer verschillend. Dit voert dan onontkoombaar tot de conclusie dat keuze van het ene alternatief veel aantrekkelijker is dan keuze van het andere alternatief.

### **Argumenten voor keuze van het plan-Driehuis tot uitgangspunt van beleid: de economische implicaties**

Vanuit de door ons in paragraaf 2 van deze beschouwing ontwikkelde ruime individuele welvaartsfunctie, die is gebaseerd op het formele subjectieve welvaartsbegrip kan nu worden beargumenteerd waarom onverwijld gekozen dient te worden voor het plan-Driehuis. In de eerste plaats wordt door dit plan de doelstellingsvariabele 'publieke goederen' gemaximaliseerd. Uitbreiding van de publieke sector zal in de naaste toekomst leiden tot vergroting van de individuele welvaart van de burgers omdat hun vraag naar collectieve voorzieningen op velerlei gebied eerder groter dan kleiner zal worden. De behoefte aan meer en beter onderwijs van kleuterschool tot hoger onderwijs inclusief het tweede kans-onderwijs en de dag- en avondscholen voor volwassenen, neemt toe naarmate meer groepen in de Nederlandse samenleving meer emancipatiebewust worden. Op het terrein van volkshuisvesting zal de noodzaak van meer, betere en snellere stadsvernieuwing zich dringender doen gevoelen naarmate in de periode na 1980 het bouwsociologische en de bouwtechnische feilen van de revolutiebouw van de vijftiger jaren zich zullen openbaren.<sup>17</sup> Op het vlak van de welzijnszorg, zowel dat deel dat professioneel is georganiseerd als dat deel dat grotendeels steunt op vrijwilligerswerk, zal de behoefte aan allerlei voorzieningen nu de samenleving onvermijdelijk steeds ingewikkelder wordt en steeds meer gevoelens van stress en onlust oproept, alleen maar groter worden. Deze toenemende behoefte geldt niet alleen voor sociaal-culturele voorzieningen, maar ook voor voorzieningen op het paramedische en medische vlak. Voor de nabije toekomst is kortom een verdere groei van individuele behoeften te verwachten die naar hun aard enkel door



verschaffing van goederen en diensten in de collectieve sfeer kunnen worden bevredigd. Dit toenemend belang van de programma-effecten van de overheidsuitgaven noopt eerder tot verdere expansie van de publieke sector in de volkshuishouding, waarin wordt voorzien door het plan-Driehuis, dan tot een inkrimping ervan zoals overname van het CPB-model vereist. In de tweede plaats wordt door het plan-Driehuis doelstellingsvariabele 'arbeid' in de individuele welvaartsfunctie gemaximaliseerd. De uitbreiding van de publieke sector heeft nl. positieve effecten op de werkgelegenheid. Dit geschiedt op twee manieren. Op directe wijze schept de overheid meer arbeidsplaatsen door uitbreiding van de collectieve voorzieningen op het gebied van onderwijs, stadsvernieuwing en welzijnswerk. Hiervoor is aanwas van zeer grote aantallen nieuwe werknemers nodig. Op indirecte wijze schept de overheid meer arbeidsplaatsen omdat van expansie van de overheidsbestedingen multiplicator-effecten uitgaan op de particuliere investeringen. De overheid heeft meer intermediaire goederen van de particuliere sector nodig om haar goederen en diensten te produceren. Dit heeft een positief effect op de werkgelegenheid in de particuliere sector. Bovendien kan de overheid omdat zij zelf de nieuwe arbeidsplaatsen creëert en daarover controle kan uitoefenen de kwaliteit van de geschapen werkgelegenheid in positieve zin beïnvloeden. Ook wat de tweede doelstellingsvariabele betreft is daarom uitbreiding van de publieke sector vereist. Het plan-Driehuis biedt meer houvast voor terugdringing van de werkloosheid dan het plan van het CPB. In het eerste geval schept de overheid zelf werkgelegenheid; in het tweede plan wordt getracht de particuliere investeerders daartoe te verlokken. Er is echter zoals wij gezien hebben, gerede twijfel of zij wel zullen toehappen.

In de derde plaats moet de invloed van beide alternatieve plannen op de derde doelstellingsvariabele in de individuele welvaartsfunctie, het individuele vrij besteedbare inkomen worden behandeld. Beide plannen hebben op deze inkomens een verschillend effect. Het model van het CPB laat ruimte over voor enige verdere stijging van de vrij besteedbare inkomens. De gewenste vermindering van de arbeidskosten dient geheel plaats te vinden door vermindering van de belastingdruk. Het model van Driehuis daarentegen leidt echter tot een verdere stijging van de belastingdruk omdat met de opbrengsten daarvan de expansie van de publieke sector moet worden gefinancierd. Voorzover daling van de arbeidskosten gewenst is, en ook Driehuis geeft dit toe, dient dit plaats te vinden door een nullijn of zelfs een minlijn van de vrij besteedbare inkomens. Om de uitbreiding van de collectieve voorzieningen mogelijk te maken zullen de individuele burgers een deel van hun inkomens moeten inleveren. Wanneer ervan wordt uitgegaan dat maximalisatie van de individuele, vrij besteedbare inkomens de individuele welvaart maximaliseert, moet het model van het CPB verkozen worden boven het plan-Driehuis.



Deze behandeling van beide 'Plannen van de Arbeid' legt tevens het enorme *keuze probleem* bloot waarvoor men als beleidvoerder staat en waarvoor men dienovereenkomstig de individuele burger moet stellen. Keuze van het alternatief van het CPB leidt tot verhoging van de individuele vrij besteedbare inkomens tegen de prijs van inkrimping van de collectieve voorzieningen terwijl maar zwakke garanties worden gegeven dat de werkloosheid er door zal worden teruggedrongen. Keuze van het alternatief van Driehuis leidt tot een verdere uitbreiding van collectieve voorzieningen ten koste van daling van de individuele, vrij besteedbare inkomens, terwijl sterkere garanties worden gegeven dat er meer werkgelegenheid door zal worden geschapen. Allereerst wordt duidelijk dat gekozen zal moeten worden. Hoe graag wij allen dat ook zouden willen, de economische omstandigheden waarin de Nederlandse volkshuishouding verkeert, zijn niet zodanig dat én het peil van de collectieve voorzieningen kan worden gehandhaafd c.q. worden uitgebreid én de individuele, vrij besteedbare inkomens verder kunnen stijgen én de omvang van de werkloosheid drastisch kan worden teruggedrongen.

Hoe deze keuze zal uitvallen is afhankelijk van de 'trade-off', die politici en burgers tussen de drie afzonderlijke welvaartscomponenten zullen maken.<sup>18</sup> Wij kiezen voor het plan-Driehuis, omdat wij menen dat meer collectieve voorzieningen, en meer en prettiger werk meer het welvaartsniveau verhogen dan meer vrij besteedbaar inkomen. Meer nog, wij zijn ervan overtuigd dat de meerderheid van de Nederlandse burgers, wanneer zij zich zo duidelijk voor het dilemma geplaatst zien, eveneens voor het alternatief-Driehuis zal kiezen. Wij komen op deze keuze nog terug. Als wij er eenmaal van uitgaan dat het alternatief van het plan-Driehuis tot uitgangspunt van beleid wordt gekozen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan om dat beleid te doen slagen. In de eerste plaats moet de stijging van de individuele, vrij besteedbare inkomens worden afgeremd om ruimte vrij te maken ter financiering van de uitbreiding van de collectieve voorzieningen. Dit kan enkel geschieden in het kader van een stringente inkomenspolitiek waarvan een geleide loonpolitiek integraal onderdeel uitmaakt. Loonmatiging zal, op grond van de economische groepstheorie, niet vrijwillig optreden, maar moet via 'democratische dwang' worden opgelegd.<sup>19</sup> Dit is echter alleen dan voor de betrokken partijen aanvaardbaar wanneer de hogere looninkomensgroepen gedwongen worden meer te matigen dan de lagere inkomensgroepen, en wanneer niet alleen de looninkomens maar alle inkomens, dus ook die van de vrije beroepen, moeten matigen. Daling van de vrij besteedbare inkomens is alleen mogelijk via een geleide loonpolitiek, en dit laatste is alleen mogelijk in het kader van een algemene inkomens- en herverdelingspolitiek.

In de tweede plaats moeten alleen die collectieve voorzieningen worden uitgebreid die in een behoefte van de burgers voorzien. Primair valt daarbij te denken aan onderwijs, stadsvernieuwing en



welzijnswerk. Bovendien is het onvermijdelijk dat de bestaande collectieve voorzieningen worden doorgelicht op hun effectiviteit (is er eigenlijk wel behoefte bij de burgers aan deze voorzieningen?) en op hun efficiëntie (kunnen de kosten van deze voorzieningen bij gegeven baten eigenlijk niet worden verminderd?) T.a.v. dit aspect dient eveneens aan onderwijs en welzijnswerk te worden gedacht. Ook op deze wijze kan meer ruimte voor specifieke collectieve voorzieningen worden gecreëerd.

In de derde plaats moet er zorg voor worden gedragen dat die collectieve voorzieningen worden uitgebreid die de grootste positieve effecten hebben op de werkgelegenheid. Dit zowel direct via arbeidsintensieve overheidsinvesteringen, als indirect via multiplier-effecten op de particuliere investeringen. Inzake het directe effect op de werkgelegenheid komen stadsvernieuwing, onderwijs en welzijnswerk primair in aanmerking; inzake het indirecte effect kan met minder stelligheid een uitspraak worden gedaan.

Wij vergelijken het bovenstaande met het voorgenomen beleid van het kabinet-Den Uyl zoals dit in de laatste Troonrede en Miljoenennota naar voren komt. Wij trekken dan de volgende conclusies. In de eerste plaats valt op dat het kabinet niet kiest voor het plan-Driehuis. Sterker nog, het kabinet kiest helemaal niet. Het kabinet poogt zowel elementen uit het CPB-model (geringe stijging van de individuele, vrij besteedbare inkomens, vermindering van de arbeidskosten door daling van de belastingdruk, verbetering van de werkgelegenheid door bevordering van de particuliere investeringen) als elementen uit het plan-Driehuis (handhaving en uitbreiding van de collectieve voorzieningen, hetgeen tevens positieve effecten op de werkgelegenheid heeft) tot doelstelling van beleid te maken en na te streven. Het is echter ten enenmale onmogelijk dit alles tegelijk te bereiken. Het kabinet weigert om één van beide alternatieven te kiezen en loopt daardoor ernstig het gevaar geen enkele van de genoemde doelstellingen te realiseren.<sup>20</sup> In de tweede plaats staat het kabinet een verdere loonstijging van anderhalf procent toe, en zij koestert daarbij de illusie dat dit kan worden bereikt middels vrije onderhandelingen tussen vakbeweging en werkgevers. Op basis van de 'economische groepstheorie' kan echter worden voorspeld, dat door dit middel de doelstelling van slechts anderhalf procent reële loonstijging zeker niet zal worden gehaald. In de derde plaats is de één-procentsnorm van Duisenberg wel gehaald, maar daarbij heeft elk departement en elke uitgavencategorie een veer moeten laten. Er heeft geen systematisch onderzoek van de bestaande collectieve uitgaven plaatsgevonden vanuit het oogpunt van bij de burger levende behoeften aan bepaalde voorzieningen en vanuit het oogpunt van werkgelegenheidsbevordering.

Dit alles overziend is maar één conclusie mogelijk: het gekozen



beleid zal op alle gestelde doeleinden falen. Door niet duidelijk één alternatief als uitgangspunt te kiezen en door de beschikbare middelen niet duidelijk op één strategie te concentreren zal de regering op beide fronten een zekere nederlaag leiden.

Compromissen tussen beide uitgangspunten zijn nu eenmaal niet mogelijk en wanneer dit toch wordt geprobeerd zullen de meer dan 200 000 werklozen daarvan de dupe worden.

### **Politieke argumenten voor de keuze van het plan-Driehuis tot uitgangspunt voor het beleid**

In het voorafgaande hebben wij betoogd dat de economische situatie de beleidsvoerders tot een duidelijke keuze noopt. Deze keuze heeft betrekking op de wijze waarop de werkloosheid te lijf wordt gegaan en in verband daarmee de wijze waarop men in de toekomst de collectieve welvaart wil vergroten. *Kiezen* wil zeggen dat men een bepaalde gedragslijn volgt en daardoor aan andere gedragsmogelijkheden voorbijgaat. Aan elke keuze zijn daarom kosten verbonden. De kosten van een bepaalde keuze bestaan in de opgeofferde mogelijkheden om de (groeps)welvaart op een alternatieve wijze te verhogen.<sup>21</sup> De kosten van een keuze voor het plan-Driehuis bestaan dus uit de opbrengst in termen van subjectieve welvaart, die opgeleverd zou worden wanneer het CPB-plan tot uitgangspunt van het overheidsbeleid genomen wordt. Wij hebben reeds aangegeven dat wij vinden dat de te verwachten opbrengst van het CPB-plan niet opweegt tegen de te verwachten opbrengst van het plan-Driehuis. Wat ons betreft valt de afweging van kosten en baten in bovenbedoelde zin dus uit in het voordeel van het plan-Driehuis. Waar het echter om gaat is dat niet wij (of Duisenberg, of Stevers, of Zijlstra, of Drees) uit kunnen maken of ook voor de Nederlandse burger de baten van de keuze voor één van de gedragsalternatieven opwegen tegen de kosten. Dit eens te meer omdat een belangrijke factor bij de keuze bestaat uit het afwegen van welvaartsverhoging via de particuliere sector dan wel de collectieve sector. Uitgaand van een subjectief welvaartsbegrip zoals wij dat in dit artikel doen heeft als consequentie, dat men inzake de afweging van kosten en baten aanvaardt dat 'each person can ultimately speak only for himself'.<sup>22</sup> Dit vormt tevens het uitgangspunt voor een democratische besluitvorming.

In een parlementaire democratie vormen de regelmatig terugkerende verkiezingen een methode om de burgers te laten beslissen welke weg zij gemeenschappelijk in willen slaan. Deze verkiezingen zijn een manier om tot politieke besluitvorming te komen waarbij politieke partijen voor het verkrijgen van de beslissingsmacht inzake het nemen van bindende beslissingen voor de samenleving in zijn geheel, gewikkeld zijn in een concurrentiestrijd om de stemmen van de burgers.<sup>23</sup> Wij gaan er hier vanuit dat een burger de verschillende partijen beoordeelt op



basis van hun beleidsvoorstellen en vervolgens die partij zal kiezen wiens voorstellen het meest met zijn eigen voorkeuren overeenkomen. Voor een goed functioneren van verkiezingen als methode van politieke besluitvorming is daarom niet voldoende dat er verschillende partijen zijn. De burgers kunnen in een parlementair-democratisch stelsel de voor de samenleving bindende beslissingen die in het parlement genomen worden slechts op redelijke wijze beïnvloeden wanneer aan twee minimumvoorwaarden voldaan is:

- a De verkiezingsstrijd (concurrentie) richt zich op de oplossing van wezenlijke maatschappelijke problemen. Dit betreft de *relevantie* van de verkiezingen.
- b De partijen brengen hun programma's waarop zij gekozen zijn ook als zodanig ten uitvoer wanneer zij na de verkiezingen aan de regering deelnemen. Dit betreft de *betrouwbaarheid* van de verkiezingen als besluitvormingsmechanisme.

Vanuit deze twee minimumvoorwaarden voor verkiezingen als doeltreffende besluitvormingsmethode in een parlementaire democratie willen wij nu enkele kanttekeningen plaatsen bij de rol van de PvdA in de komende verkiezingsstrijd. Wij zullen aangeven dat het 'plan-Driehuis' daarbij een belangrijke plaats in kan nemen.

#### *De relevantie van de verkiezingsstrijd*

Het grote probleem waartegen de komende Tweede Kamer-verkiezingen zich zullen afspelen, wordt ongetwijfeld gevormd door de werkloosheid. Maar wordt de bestrijding van werkloosheid ook het grote strijdpunt van de verkiezingen? Een strijdpunt of verkiezingsissue ontstaat pas wanneer verschillende partijen duidelijke verschillende oplossingen voor een bepaald probleem voorstaan. De relevantie van de verkiezingen heeft niet alleen betrekking op het feit dat belangrijke problemen centraal staan. Van even groot belang is dat de burger door de politieke partijen in de gelegenheid gesteld wordt tussen alternatieve oplossingen voor een probleem te kiezen.

We hebben in het voorgaande er op gewezen dat er twee verschillende methoden zijn om de werkloosheid aan te pakken. Wanneer we het politieke toneel bekijken zien we dat met name de VVD duidelijk stelling genomen heeft voor één van de twee alternatieven: het terugdringen van de publieke sector ten gunste van de particuliere sector. De stellingname wordt echter niet gepresenteerd als een politieke keuze. Integendeel. Onder verwijzing naar als neutraal te boek staande of niet tot het eigen kamp behorende autoriteiten op het gebied van economisch beleid zoals 'de directeur van de Nederlandsche Bank dr. Zijlstra', of 'de socialistische econoom prof. Stevers', houdt *Wiegel* de Nederlandse bevolking voor als zou zijn keuze een objectieve,



technische oplossing zijn voor het werkgelegenheidsvraagstuk. Het pijnlijke van deze hele situatie is dat niet Zijlstra of Stevers maar de PvdA zelf de VVD tot een dergelijke tactiek in staat stelt. De PvdA biedt namelijk geen alternatief dat zich duidelijk van dat van de VVD onderscheidt. Door zich bijvoorbeeld te conformeren aan de 'één-procentoperatie' van het kabinet-Den Uyl wekt ook de PvdA de indruk dat de bestrijding van de werkloosheid moet plaatsvinden via de particuliere sector van de volkshuishouding. De VVD krijgt de kans om het werkgelegenheidsvraagstuk als 'non-issue' op te voeren. Dit wil zeggen als een probleem, over de oplossing waarvan in wezen geen politiek meningsverschil kan of behoort te bestaan. Het gevolg is niet alleen dat een fundamentele keuze tussen een 'linkse' en een 'rechtse' oplossing van het vraagstuk voor de kiezer ontbreekt. 'Solidariteit met de niet-actieven', inkomensnivellering en vermogenaanwasdeling kunnen door de halfslachtigheid van PvdA moeiteloos aan de kaak gesteld worden als socialistische stokpaardjes die een effectieve werkloosheidsbestrijding in de weg staan omdat zij het investeringsklimaat verslechteren.

De geschiedenis lijkt zich te gaan herhalen. *Hoogerwerf* heeft in het verleden zware verkiezingsnederlagen van de PvdA toegeschreven aan het feit dat deze partij verzuimde om ten aanzien van belangrijke kwesties een duidelijk van andere partijen verschillend standpunt in te nemen.<sup>24</sup> Blijkbaar is de PvdA het door Hoogerwerf uitgeschreven recept ter verbetering van haar electorale positie nog niet af gaan halen. Dit recept hield in dat de PvdA de in het onderbewustzijn van de kiezers gevoelde tegenstellingen op sociaal-economisch terrein bewust moet maken en verder toespitsen. Dan pas zullen er politieke strijdpunten geschapen worden waarvan de kiezers duidelijk weten dat alleen bij de PvdA de oplossing veilig is.

De moraal van deze paragraaf zal nu duidelijk zijn. De kogel moet door de PvdA-kerk. Het voorstel van *Van Thijn* tijdens de afgelopen Algemene Beschouwingen moet boven aan de politieke agenda voor de komende verkiezingsbijeenkomsten gezet worden. Volgens Van Thijn zou de overheid reserves aan moeten leggen om bij een uitblijven van een toename van het aantal arbeidsplaatsen in de particuliere sector zelf arbeidsplaatsen te gaan scheppen. Deze feitelijke keuze voor het plan-Driehuis zal echter gepaard moeten gaan met de sloop van enkele heilige huisjes. Een geleide loonpolitiek (niet alleen voor cao-lonen), een nul- of minlijn voor het individueel besteedbare inkomen, een beleid dat gericht is op verdere herverdeling van inkomens, een poging tot de bureaucratisering van het overheidsapparaat en het besef dat de overheid wat zij doet niet altijd per definitie goed doet, zijn onderwerpen die regelrecht aan de keuze voor het plan-Driehuis verbonden zijn. Een dergelijke consequente stellingname zal niet alleen de politieke duidelijkheid bevorderen maar tevens de kiezers in staat stellen zich uit te spreken over de toekomstige inrichting van onze sociaal-economische orde.



*Verkiezingen en betrouwbaarheid*

Duidelijkheid in de politiek heeft niet alleen betrekking op een scherp geprofileerde stellingname van politieke partijen in de verkiezingsstrijd. Duidelijkheid heeft vooral betrekking op het gedrag van politieke partijen na de verkiezingen. In een 'politek drie-stromenland' waar vooralsnog een coalitie tussen twee van de drie stromen noodzakelijk is om tot een meerderheidsregering te komen, vormt de onduidelijkheid over gebeurtenissen na de verkiezingen een duidelijk probleem. Een coalitie vormen betekent namelijk onderhandelen. Onderhandelen is een kwestie van geven en nemen. Onderhandelingen tussen politieke partijen na de verkiezingen betekenen in feite dat de kiezer op het moment dat hij zijn stem uitbrengt nog niet weet wat voor beleid de partij van zijn keuze zal gaan voeren. Na de verkiezingen zal hij misschien constateren dat als hij het resultaat van de onderhandelingen van tevoren gekend zou hebben, hij zijn keuze op een andere partij zou hebben laten vallen.<sup>25</sup>

Volstrekte duidelijkheid over een te voeren kabinetsbeleid bestaat slechts dan wanneer partijen vóór de verkiezingen onderhandelingen voeren en onderlinge afspraken maken zodat het politieke spectrum in twee blokken verdeeld wordt waartussen de burger kan kiezen. Alleen in dat geval weten de kiezers wat voor beleid zij van het ene of het andere blok in de komende kabinetsperiode kunnen verwachten. Dat er onder de Nederlandse bevolking een voorkeur bestaat voor een verhoging van de betrouwbaarheid van de verkiezingen blijkt uit het feit dat verkiezingsonderzoek heeft uitgewezen dat 66% van de Nederlandse kiezer voor afspraken vóór de verkiezingen is, tegen 21,4% voor afspraken ná verkiezingen.<sup>26</sup>

In een driepartijensstelsel heeft de middenpartij (lees CDA) er ter versteviging van zijn electorale positie baat bij om de vraag open te laten of zij na de verkiezingen met de partij ter linkerzijde (PvdA/PPR) of met de partij ter rechterzijde (VVD) zal gaan samenwerken. Dit blijkt ook in de praktijk. *Aantjes* spreekt zijn voorkeur uit voor de PvdA; *Steenkamp* en *Kruisinga* laten weten vooral niet de deur naar de VVD te willen dichtgooien; *Van Agt* heeft weliswaar voorkeur voor de progressieven maar vindt de VVD niet 'melaats'. Wat wordt het nu? PvdA of VVD? Dat hangt van de kiezers af zeggen de CDA-ers. Maar hoe dan? De kiezers kunnen alleen op een partij stemmen en niet op een bepaalde combinatie. Voorts hebben onderzoeken uitgewezen dat er reden is om aan te nemen dat een vertegenwoordiger zijn gedrag met betrekking tot beleidszaken niet verandert naar aanleiding van zijn resultaat bij de verkiezingen.<sup>27</sup> Kiezers die zich links en rechts van het midden bevinden, maar niet ver genoeg om op de partij ter linkerzijde of op de partij ter rechterzijde te stemmen, versterken de positie van het CDA, maar weten niet welke kant het CDA met hun stem op zal gaan.

In de boven omschreven constellatie zal het initiatief tot



duidelijkheid over de mogelijkheden m.b.t. een regeringscoalitie tussen twee blokken uit moeten gaan van (een van) de vleugelpartijen. Niet alleen vanwege een democratisch verantwoordelijkheidsgevoel voor het functioneren van het parlementair-democratische besluitvormingsmechanisme. Een aantal malen bakzijl moeten halen bij onderhandelingen na de verkiezingen zal niet zonder electorale gevolgen blijven. Altijd in de oppositie omdat men vast wil houden aan het verkiezingsprogramma betekent een aanslag op het functioneren van de partij. Wat het motief ook mag zijn geweest, feit is dat de partijbesturen van PvdA en PPR stappen ondernomen hebben om aan de onbetrouwbaarheid van de verkiezingen onder het huidige systeem, wat te doen. En op het moment dat wij dit schrijven is het tumult over de ontwerp-resolutie dan ook in alle hevigheid losgebarsten.

Voor zover de critici zich richten tegen de bedoeling van de ontwerp-resolutie zijn wij het niet met hen eens. De gedachte die aan de ontwerp-resolutie ten grondslag ligt, vinden wij uitstekend, maar (en dit zal velen m.b.t. de PvdA als een understatement in de oren klinken) de uitwerking van de gedachte vinden wij niet zo geslaagd. De gestelde voorwaarden (verkiezingswinst, grootste partij, Den Uyl als minister-president) leggen de nadruk eenzijdig op de kwantitatieve aspecten die de PvdA/PPR in staat moeten stellen om hun beleidsvoorstellen ook na de verkiezingen bij een eventuele coalitie met het CDA te kunnen handhaven. Ware het dan niet verstandiger geweest om in de eerste plaats uit te gaan van die beleidsvoorstellen? Niet alleen omdat deze ontwerp-resolutie het politieke tegenstanders erg eenvoudig maakt om beide partijen te beschuldigen van het bedrijven van pure machtspolitiek. Van groter belang is dat de kiezer niet duidelijk gemaakt wordt waarom de PvdA de grootste partij zou moeten worden. Het gaat natuurlijk om te verwachten beleidsverschillen met het CDA. De tactiek zou er dan juist op gericht moeten zijn om deze verschillen naar voren te halen. Dit zou men kunnen bereiken door het CDA uit te nodigen om voor de verkiezingen tot bindende afspraken proberen te komen. Deze onderhandelingen zouden van de kant van de PvdA en PPR gevoerd moeten worden op basis van een verkiezingsprogramma dat gebaseerd is op het 'plan-Driehuis'. Indien overeenstemming bereikt zou worden, zou de duidelijkheid voor de ontwikkelingen na de verkiezingen een feit zijn. Indien geen overeenstemming bereikt zou worden, kunnen de verschilpunten naar buiten gebracht worden. Deze knelpunten zullen ook na de verkiezingen weer centraal moeten staan. De kiezer kan nu duidelijk te verstaan worden gegeven dat, wil de PvdA deze strijdpunten binnen kunnen halen, zij in ieder geval als sterkste uit de stembus zal moeten komen. Hetzelfde geldt natuurlijk voor het CDA. Dit CDA kan tegen de procedure ons inziens niets aanvoeren omdat men de kiezers nu echt 'kan laten spreken' door middel van versterking van de positie van die



partij wier oplossing hen het meeste aanspreekt. Voorts zal niemand de PvdA en PPR voor de voeten kunnen werpen dat zij bij een duidelijke nederlaag op deze punten af zal zien van deelname aan een regering omdat aan de 'drift om te regeren' democratische grenzen gesteld mogen zijn.

In essentie wijkt deze globale schets van een mogelijke strategie niet af van de bedoeling van de partijbesturen. Het gaat erom de kiezer in de gelegenheid te stellen bij het uitbrengen van zijn stem ook rekening te houden met wat er ná de verkiezingen staat te gebeuren. Alleen pleiten wij ervoor dat in dit streven beleidsinhoud en beleidsverschillen voorop staan. Het is daarbij wel noodzakelijk dat de progressieven weten wat zij willen. Daarmee zijn we weer bij het uitgangspunt van dit artikel gekomen: de PvdA moet een duidelijke keuze maken. Hopelijk hebben wij duidelijk kunnen maken wat die keuze moet zijn. Want een partij die zich sociaal-democratisch noemt zal zich niet alleen democratisch dienen te gedragen, maar zich bovendien hebben uit te spreken voor een socialistisch beleid.

## Noten

- 1 Zie de tegengestelde reacties van prof. dr. J. van den Doel in de GPD-pers en van prof. dr. Th. A. Stevers in *De Volkskrant* (beide 22 sept. 1976).
- 2 J. van den Doel, 'Socialisme en economische macht', in *Civis Mundi*, mei 1976, aangepast en herdrukt in *Lastig Links*, Utrecht-Antwerpen 1976, p. 102-109.
- 3 J. van den Doel 1976, a.w. p. 102. De inspiratie voor deze definitie kan worden gevonden in J. Rawls, *A theory of justice*, London 1973, waarin gepoogd wordt een synthese te formuleren tussen het liberale en het socialistische denkstelsel.
- 4 L. Robbins, *An essay on the nature and significance of economic science*, London, 1935, p. 1-24; P. Hennipman, 'Doeleinden en criteria der economische politiek', in J. A. Andriessen en M. A. G. van Meerhaeghe (red.), *Theorie van de economische politiek*, Leiden 1962, p. 1-106.
- 5 A. Heertje, 'De economische toekomst van de welvaartsstaat', in *Beleid en Maatschappij*, jrg. III-7, juli/augustus 1976, p. 166-174.
- 6 J. van den Doel, *Democratie en welvaartstheorie, een inleiding in nieuwe politieke economie*, Alphen a.d. Rijn 1975, p. 33-36.
- 7 Op collectieve goederen en hun eigenschappen wordt in paragraaf 3 nader ingegaan.
- 8 In vergelijkbare bewoordingen J. Tinbergen, *Income distribution, analysis and policies*, Amsterdam 1975.
- 9 L. Robbins 1935, a.w. p. 145.
- 10 Vgl. de ideeën van het klassieke economisch liberalisme (Adam Smith) hieromtrent. Het nastreven van ieders individuele eigenbelang (maximalisatie van de individuele welvaart) leidt dan automatisch tot verwezenlijking van het groepsbelang (maximalisatie van de collectieve welvaart). Zie voor een benadering in termen van individuele rationaliteit en collectieve rationaliteit en het eventuele conflict daartussen (Prisoner's Dilemma), M. Olson jr., *The Logic of collective action, Public goods and the theory of groups*, Cambridge (Mass.) 1965 en 1971.
- 11 P. Hennipman, De externe effecten in de hedendaagse welvaartstheorie, in *ESB* 20 maart 1968.
- 12 Deze definitie wordt gehanteerd door de Commissie ter Ontwikkeling van de Beleidsanalyse COBA, in haar subsidie-onderzoek in *Beleidsanalyse*, 1976-1.
- 13 Anders dan de klassieke economen (Ricardo en Marx voorop) meenden, levert de overheid wel degelijk als producent een groot aandeel aan het nationale produkt. Zie voor een 'dogmengeschiedtliche' behandeling van deze discussie C. Goedhart, *Hoofddijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden 1975 (3), p. 33-43.



- 14 Deze plannen zijn samengevat in een artikel, dat is opgenomen in J. van den Doel 1976, a.w. p. 34-40.
- 15 Een verbeterde versie van het oorspronkelijke CPB-model is te vinden in H. den Hartog, Th. C. M. J. van de Klundert en H. S. Tjan, *De structurele ontwikkeling van de werkgelegenheid in macro-economisch perspectief*. Preadvisie voor de Vereniging van Staathuishoudkunde, 's-Gravenhage 1975.
- 16 Van dit model heeft Driehuis nog geen definitieve resultaten gepubliceerd. Wij baseren ons wat dit betreft geheel op J. van den Doel 1976, a.w. p. 34-40.
- 17 Onder bouwtechnische feilen verstaan wij tekenen van fysieke slijtage en verval van de woning, onder bouwsociologische feilen veranderde individuele preferenties van de bewoner waardoor de plaats, de kwaliteit en de inrichting van de woning zijn woonbehoeften niet langer adequaat bevredigt.
- 18 M.a.w. de drie partiële analyses zullen moeten worden samengevoegd in één algemene analyse; hierover is echter nog maar weinig bekend.
- 19 Zie J. van den Doel, C. de Galan en J. Tinbergen, 'Pleidooi voor een geleide loonpolitiek (I)', in *ESB*, 17 maart 1976; J. van den Doel, C. de Galan en J. Tinbergen, 'Pleidooi voor een geleide loonpolitiek (II)', in *ESB*, 1 september 1976.
- 20 Zie ook J. van den Doel, 'Rijksbegroting 1977 - de regering kan niet kiezen', in *Economisch Dagblad*, 22 september 1976.
- 21 T. Grondsma en J. van den Doel, 'Rationaliteit in het bestuurlijk proces een systeembenadering', in H. F. J. M. Buffart e.a. (red.) *Systeemleer*, Leiden 1975, p. 95-118.
- 22 J. van den Doel 1975, a.w. p. 26. Van den Doel citeert hier Wicksell.
- 23 Vgl. de democratie-opvatting in J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 4th edition, London 1954.
- 24 J. van den Doel 1976, a.w., artikel 'Wat er met de PvdA mis was', p. 123-126.
- 25 J. van den Doel, Regeerakkoorden in *Socialisme en Democratie* 7 (1974) juli, p. 327-335.
- 26 Nationaal Verkiezingsonderzoek 1972-1973, Nijmegen 1973, p. 182.
- 27 R. E. Dowse and J. A. Hughes, *Political Sociology*, London 1975 (1972), p. 327.



# Verkorting bestemmingsplanprocedure

## Versterken inspraak – uitschakelen Kroonberoep

Binnenkort zal naar verwachting het wetsontwerp worden ingediend tot herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze herziening heeft onder meer betrekking op verkorting van de bestemmingsplanprocedure.

Uit het gepubliceerd advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening kan worden opgemaakt dat het voorziet in een (facultatieve) afschaffing van het Kroonberoep en in een versterking van de inspraak tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan. Het wetsontwerp loopt daarmee aardig in de pas met Keerpunt 72. Eén van de programmapunten van Keerpunt luidt immers:

'De openheid en inspraak van de bevolking bij ruimtelijke ordeningsplannen in het algemeen (bestemmingsplannen, stadsvernieuwing e.d.) worden, in het bijzonder bij de beleidsvoorbereiding gegarandeerd. De individuele beschermingsprocedures worden verkort. De procedures voor goedkeuring door de hogere overheid van bestemmingsplannen en nieuwbouwplannen worden vereenvoudigd.'

Er wordt al lange tijd aangedrongen op verkorting van de bestemmingsplanprocedure. Aanleiding daartoe is het feit dat vaak vele jaren verlopen alvorens eindelijk met de uitvoering van een bestemmingsplan kan worden begonnen wanneer tegen het plan beroep bij de Kroon is ingesteld. En dat geldt voor 10 à 15% van de bestemmingsplannen. Bovendien wordt als bezwaar gevoeld dat de gemeente, wanneer zij start met een bestemmingsplan, bijvoorbeeld voor een woonwijk niet weet of haar een langdurig Kroonberoep te wachten staat. Een behoorlijke procesplanning met een daarbij passend tijdschema wordt daardoor praktisch onmogelijk.

Maar belangrijker dan deze praktische bezwaren is de dieper liggende vraag of de bestaande bestemmingsplanprocedure met het Kroonberoep nog wel past bij onze huidige opvattingen over individuele rechtsbescherming en collectieve inspraak.

Dit artikel beantwoordt deze vraag ontkennend. Het vindt daarbij steun in het wetsontwerp dat thans in voorbereiding is en waarvan de inhoud hier in grote lijnen wordt weergegeven.



Langs drie wegen wordt van buitenaf invloed uitgeoefend op de totstandkoming van een bestemmingsplan; drie wegen die op een niet erg overzichtelijke wijze door elkaar heenlopen. Het zijn:

- 1 de individuele bezwaarschriften;
- 2 de collectieve inspraak;
- 3 het ambtelijk overleg.

Alleen door deze drie wegen in kaart te brengen ontstaat er zicht op de mogelijkheid om tot een vereenvoudiging te komen van de procedures die met deze vormen van beïnvloeding gemoeid zijn.

### **Verkorting van de individuele beschermingsprocedure**

De individuele beschermingsprocedure die aan belanghebbenden de gelegenheid biedt om zich te verzetten tegen ingrepen van de overheid in hun bezit en eigendom is vanaf het begin van de overheidsbemoeiing met de ruimtelijke ordening – de Woningwet van 1901 – met ruime waarborgen omkleed.

Het zijn te ruime waarborgen die berusten op een verouderde rechtstraditie uit de negentiende eeuw toen eigendom nog als een 'droit sacré' gold.

De individueel belanghebbende kan eerst in twee termijnen bezwaar maken bij de gemeenteraad en bij Gedeputeerde Staten en daarna nog een keer in beroep gaan bij de Kroon.

Vervolgens kan hij zich nog eens bij de gemeenteraad en daarna bij de Kroon verzetten tegen de onteigening of op grond van art. 49 WRO schadevergoeding claimen bij de gemeenteraad met eveneens de mogelijkheid tot beroep bij de Kroon. En tenslotte mondt dit alles uit in een civiele procedure waarbij de hoogte van de onteigeningssom of schadevergoeding wordt vastgesteld. Het is van het goede bepaald wat te veel!

In feite is de mogelijkheid om bij GS bezwaar te maken tegen de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad al een beroepsprocedure. Daarom is het beroep bij de Kroon in feite een vorm van hoger beroep.

In veel andere gevallen waarbij het gaat om economische belangen van de individuele burger heeft de wetgever volstaan met een enkelvoudig beroep. Maar bovendien krijgt de belanghebbende zoals we zagen nog alle gelegenheid om zijn rechten te doen gelden bij de onteigening of planschadevergoeding met de daarop aansluitende civiele procedure.

Natuurlijk zal de collectieve belangenbehartiging die vervat zit in het bestemmingsplan aanleiding geven tot gerechtvaardigde eisen van de hierdoor getroffen burger. Maar de genoegdoening hiervan zal nu eenmaal in een materiële vergoeding gestalte moeten krijgen. Daarom zijn onteigening en planschadevergoeding de meest geëigende middelen om de belangen van persoonlijk en zakelijk gerechtigden te beschermen.



Niettemin is er reden om individueel belanghebbenden hun bezwaren tegen het bestemmingsplan bij gemeenteraad en Gedeputeerde Staten te laten indienen. Maar dan vooral ter bescherming van het plan. Gemeenteraad en GS kunnen dan namelijk vaststellen of de financiële consequenties die voortvloeien uit onteigening en schadevergoeding door aanpassing van het plan vermeden of verminderd kunnen worden. Er is echter geen enkel redelijk motief te bedenken waarom de individueel belanghebbenden daarna ook nog in beroep zouden moeten gaan bij de Kroon.

Het wetsontwerp-*Gruyters* laat dit Kroonberoep dan ook vervallen – zij het onder voorwaarden die dadelijk aan de orde komen.

Er dient hier nog melding gemaakt te worden van de kort geleden in werking getreden Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (de Wet AROB). Deze wet biedt een ieder een nieuwe beroepsmogelijkheid bij de Kroon tegen alle besluiten van lagere overheidsorganen wanneer deze in strijd zijn met de wet of het algemeen belang. Naar het zich laat aanzien zal van deze beroepsmogelijkheid ook gebruik gemaakt kunnen worden in de verschillende fasen waarin een bestemmingsplan wordt voorbereid, vastgesteld, goedgekeurd en uitgevoerd. Men kan daarmee vrede hebben omdat het AROB-beroep – althans naar de bedoeling van de wet – geen opschortende werking heeft en de voortgang van het bestemmingsplan dus niet ophoudt, zoals bij het Kroonberoep ingevolge de WRO wel het geval is.

### **Versterking inspraak bij de voorbereiding van bestemmingsplannen**

De mogelijkheid tot *individueel* bezwaar en beroep tegen een bestemmingsplan, waarvan sedert 1965 iedereen gebruik kan maken, wordt in toenemende mate aangegrepen om de *collectieve* belangen van het bestemmingsplan te beïnvloeden. Deze individuele bezwaar- en beroepsprocedure is echter een oneigenlijk én een te beperkt middel voor werkelijke inspraak. Het is een oneigenlijk middel omdat het een tegenspraak- in plaats van een inspraakprocedure is: een mogelijkheid van bezwaar maken in plaats van kritisch meedenken, meepraten en meebeslissen. Het is bovendien een veel te beperkt middel omdat deze procedure alleen toeziet op de fasen van vaststelling en goedkeuring van het bestemmingsplan en niet op de voor inspraak zo belangrijke fase van de planvoorbereiding.

Er zal voor de collectieve belangenbehartiging die in de inspraak naar voren komt een meer geëigende procedure gevonden moeten worden.

Deze zal zoals gezegd, moeten starten tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan. Een tweede belangrijke voorwaarde



voor goede inspraak is dat deze loopt via de vertegenwoordigende lichamen. Deze zijn immers uiteindelijk verantwoordelijk voor de afweging en besluitvorming van gemeenschapszaken.

De inspraak zal zich daarom moeten richten tot de gemeenteraad. Juist op een ingewikkeld terrein als de ruimtelijke ordening heeft deze grote behoefte aan een kritische ondersteuning vanuit het achterland. De inspraak zal dus niet zoals nu vaak gebeurt moeten gaan via B en W. De inspreker loopt dan zelfs de kwade kans om tegen de gemeenteraad te worden uitgespeeld.

### *Inspraak kan op verschillende wijzen vorm krijgen*

Het *wetsontwerp* dat inderdaad voorziet in een regeling van de inspraak tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan wil de vorm overlaten aan de gemeenten.

In een nieuw artikel 29a worden gemeenten aangemaand om onder goedkeuring van GS een inspraakverordening vast te stellen. Het *wetsontwerp* stelt nog weinig concrete eisen aan de inhoud van deze verordening. Zij zal moeten bevatten: de bekendmaking van het voornemen tot vaststelling of herziening van een bestemmingsplan, de beweegredenen ervan, het adres waar inlichtingen verkregen kunnen worden, de wijze waarop de bevolking zienswijzen en denkbeelden over het bestemmingsplan naar voren kan brengen en de manier waarop ze deze onderling alsmede met het gemeentebestuur kan bespreken.

Ter wille van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zal er ongetwijfeld enige eenheid geschapen moeten worden in de vorm waarin iedere gemeente haar inspraak gaat inrichten. Het *wetsontwerp* kondigt een AMvB aan waarin nadere eisen gesteld kunnen worden aan de inspraakverordening. Een goed uitgangspunt lijken mij de stedenbouwkundige adviesraden zoals deze in enige gemeenten (o.a. Groningen en Breda) tot ontwikkeling zijn gekomen.

In ieder geval zal de inspraak moeten uitmonden in een eindadvies aan de gemeenteraad waarin de inbreng van individuele burgers en van groepen alsmede natuurlijk de beoordeling ervan tot uiting komt.

Het *wetsontwerp* eist inderdaad een dergelijke rapportering van de resultaten van de inspraak.

Het advies zal tezamen met het bestemmingsplan en de individuele bezwaarschriften van belanghebbenden voorwerp moeten vormen van de meningsvorming door de gemeenteraad, welke aan de vaststelling van het bestemmingsplan vooraf gaat. En wanneer de raad afwijkt van het inspraakadvies dan zal zij dat met redenen moeten omkleden.

De afweging van collectieve belangen en de beslissing over onderlinge tegenstellingen tussen deze belangen zijn bij uitstek een politieke besluitvorming. Daarom zal ook het orgaan dat primair belast is met de politieke besluitvorming binnen de



gemeente, de raad, het laatste woord moeten hebben.

Wel zal het eenmaal vastgestelde bestemmingsplan onderworpen moeten blijven aan goedkeuring door GS. Deze moet het plan immers toetsen aan het streekplan, de economische uitvoerbaarheid ervan nagaan, de planvoorschriften beoordelen en vaststellen of de wettelijke procedures in acht genomen zijn. Het ligt voor de hand dat met het bestemmingsplan en de ingediende individuele bezwaarschriften ook het inspraakadvies betrokken wordt in de beoordeling door GS.

Voor een beroep op de Kroon ten aanzien van de inspraak is in deze gedachtengang natuurlijk geen reden.

Het *wetsontwerp* laat nu aan de gemeenten de keuze tussen twee mogelijkheden: ofwel zij stelt een inspraakverordening vast en dan komt het Kroonberoep te vervallen, ofwel zij handhaaft de bestaande bestemmingsplanprocedure met het huidige Kroonberoep.

Het is een wat merkwaardige constructie van een vindingrijke minister waar de Raad van State nog wel enige moeite mee zal hebben. Op zich is het niet zo gek om handhaving van het Kroonberoep te gebruiken als stok achter de deur voor het totstandbrengen van een goede inspraakregeling. Dit kan echter beter gebeuren door met een overgangstermijn van bijvoorbeeld vijf jaar iedere gemeente te verplichten een inspraakverordening vast te stellen en die gemeenten die eerder een verordening hebben vastgesteld vanaf dat moment te verlossen van het Kroonberoep.

Van de kant van milieuactiegroepen onder leiding van de Stichting Natuur en Milieu zijn grote bezwaren ingebracht tegen het laten vervallen van het Kroonberoep. Zij vrezen dat gemeenten onvoldoende bereid en in staat zijn om in hun bestemmingsplannen bovengemeentelijke belangen (en dan vooral van natuur en milieu) af te wegen. Op deze bezwaren zijn twee antwoorden te geven.

In de eerste plaats dienen milieuactiegroepen meer vertrouwen te krijgen in hun vermogen om lokale volksvertegenwoordigers te overtuigen van het belang van natuur en milieu. Tegelijkertijd zullen ze moeten aanvaarden dat de politieke beslissing over lokale belangen als vervat zijn in een bestemmingsplan dáár valt waar deze thuis hoort, namelijk in de gemeenteraad. En is een wezenlijk element van participatiedemocratie niet ook het recht om foute beslissingen te nemen?

Er is nog een tweede antwoord.

Aan de beslissing op gemeentelijk niveau over een bestemmingsplan gaan nog vele fasen van planologische besluitvorming vooraf waarin juist de bovengemeentelijke belangen tot hun recht komen.



Het wetsontwerp-Gruyters bevat naast de verkorting van de bestemmingsplanprocedure een wettelijke regeling van de Planologische Kernbeslissingsprocedure. In een uitgebreide rechtsgang wordt daarbij beslist over ruimtelijke belangen van nationaal niveau. En het wetsontwerp verschaft tevens het instrument van de 'aanwijzing' om deze nationale belangenafweging ook in het bestemmingsplan te doen doorwerken. Bovendien wordt in het wetsontwerp de positie van het streekplan, dat een uitvoerige provinciale afweging van planologische belangen garandeert, danig versterkt.

### **Openbaarheid van het ambtelijk overleg**

De derde weg waarlangs invloed wordt uitgeoefend op de totstandkoming van een bestemmingsplan is het ambtelijk overleg. Dit vindt plaats in de Provinciale Planologische Commissie.

De PPC adviseert Gedeputeerde Staten over elk bestemmingsplan dat aan het college ter goedkeuring wordt voorgelegd. Het is bovendien een (goed) gebruik geworden dat een ontwerp-plan in vooroverleg aan de PPC om advies wordt gezonden.

Dit ambtelijk overleg waarin zowel provinciale als rijksambtenaren een bijdrage leveren is een goede zaak. De adviezen van de PPC zullen echter een rol moeten kunnen spelen in de inspraakprocedure zoals deze is geschetst. Daarvoor is nodig dat deze adviezen voortaan openbaar gemaakt worden.

Voor de stedenbouwkundige adviesraad is het van belang om kennis te kunnen nemen van de beoordeling door de PPC van het ontwerp-plan opdat dit advies een rol kan spelen in de inspraak. Evenzeer is openbaarmaking van het PPC-advies over het vastgestelde plan nodig opdat kan worden vastgesteld welke rol op haar beurt de inspraak heeft gespeeld in het oordeel van de PPC. Openbaarmaking van haar adviezen dwingt de PPC met andere woorden tot een stuk terechte verantwoording. Het wetsontwerp voorziet helaas niet in openbaarmaking van de PPC-adviezen.

In het ambtelijk overleg neemt de inspecteur van de ruimtelijke ordening een bijzondere plaats in. Hij toetst de gemeentelijke plannen aan het nationaal ruimtelijk beleid en houdt toezicht op de juiste toepassing van de wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening. Vooral in deze laatste hoedanigheid zou hem bij het vervallen van het Kroonberoep een speciale bevoegdheid verleend kunnen worden. Met het wegvallen van het Kroonberoep zal namelijk ook een belangrijk positief element ervan wegvallen. Dit is de eenheidsscheppende werking van de Kroonjurisprudentie ten aanzien van planvoorschriften, plankaart en plantoelichting. Dit eenheidsscheppend effect van het Kroonberoep dat natuurlijk ook de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten goede komt, kan



bewaard blijven door de inspecteur van de ruimtelijke ordening de bevoegdheid te geven in beroep te gaan bij de Kroon tegen een beslissing van GS over het bestemmingsplan.

Het *wetsontwerp* verschaft inderdaad de inspecteur deze mogelijkheid tot beroep bij de Kroon.

Er is tenslotte nog één situatie waarin het *wetsontwerp* terecht het huidige Kroonberoep handhaaft. Dat is het geval waarin Gedeputeerde Staten goedkeuring hebben onthouden aan het bestemmingsplan. Het is inderdaad billijk dat bij verschil van inzicht tussen gemeente en provincie de gemeente het oordeel kan vragen van een hoger orgaan. Dit Kroonberoep frustreert de uitvoering van het bestemmingsplan niet. De uitvoering is toch al gestuit door de onthouding van goedkeuring. En de gemeente zal zelf wel afwegen of het indienen van een nieuw bestemmingsplan waarin aan de bezwaren van GS wordt tegemoet gekomen dan wel een beroep op de Kroon voorkeur verdient.

### Tot slot

In het begin van dit artikel is al gezegd dat verkorting van de bestemmingsplanprocedure door uitschakeling van het Kroonberoep, met tegelijkertijd versterking van de inspraak tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan, in feite een van de programmapunten is uit Keerpunt 72.

Ook het ontwerp-verkiezingsprogramma 77 spreekt zich (in hoofdstuk IV punt 15) uit voor verkorting van de beroepsprocedure mits de inspraak wordt versterkt.

Het *wetsontwerp* van Gruyters verdient daarom onze steun; al valt het op een aantal punten te verbeteren.



# Herbezinning op de buitenlandse politiek

Van verschillende kanten is de PvdA verweten dat zij in menig opzicht een niet-realistische getuigenispolitiek voert. Men zou teveel denken in idealistische schema's, in economisch opzicht teveel aan potverteren doen, en op veiligheidsgebied zouden teveel hersenschimmen worden nagestreefd.

Terwijl voor wat betreft het binnenlandse beleid altijd de budgetaire factoren onmiddellijk corrigerend werken op al te ambitieuze plannen, kunnen bij het buitenlandse beleid de idealismen en de wereldverbeterende theorieën gemakkelijker worden uitgeleefd. Over dit buitenlandse beleid gaat het in dit artikel.

## Vier stromingen

In de PvdA zijn op het gebied van het buitenlands beleid vier stromingen aanwijsbaar, namelijk:

- 1 een Atlantische stroming, georiënteerd op de NAVO en op de Ver. Staten;
- 2 een pan-Europese stroming, gericht op het bereiken van een collectief Europees veiligheidsstelsel;
- 3 een 'idealistisch-mondiale' stroming, waarbij wordt gestreefd naar een wereldregering of een sterke VN-organisatie als mondiale overkoepeling, die ons bestaan als zelfstandige nationale staat garandeert en die ons in staat stelt om vanuit deze veilige positie te handelen naar gelang het onderwerp met gelijkgezinde landen. Daarbij moet niet worden geschroomd om op te treden als voorbeeldland voor de rest van de wereld;
- 4 een stroming die streeft naar een Westeuropese eenheid, uitbreiding van de EEG, vorming van een Europese Unie.

Deze stromingen kunnen elkaar slechts tot op een bepaalde hoogte verdragen. Een volledig op de NAVO georiënteerd beleid kan bijvoorbeeld niet samengaan met een geheel zelfstandig optredend West-Europa, en evenmin met een pan-Europese politiek die zou zijn verankerd in een hecht en gesloten collectief Europees veiligheidsstelsel. Een op nationale leest geschoeid buitenlands beleid, functionerend onder een krachtige VN-



organisatie, is evenmin in overeenstemming te brengen met de drie andere stromingen.

### **Idealistisch-mondiaal**

In de praktijk lijkt in de PvdA de idealistisch-mondiale stroming te overheersen. Dit blijkt o.m. uit de houding ten opzichte van de kernwapenproblemen waarbij de eis van een no-first-use-verklaring niet in overeenstemming is te brengen met de NAVO-strategie. De mogelijkheid van een Europese kernmacht wordt gebruikt tegen een Europese eenwording. Het idee van een kernwapenvrije zone in Europa behoeft evenwel niet strijdig te zijn met de pan-Europese veiligheidsgedachte en stemt volledig overeen met een onder de VN functionerende wereld, waarin de kansen op gewapende conflicten zoveel mogelijk zijn weggenomen.

Een ander voorbeeld is de ontwikkelingssamenwerking. Uit het solidariteitsbeginsel vloeien vier soorten hulp voort aan minder goed bedeelde gebieden, namelijk aan: *a.* bepaalde streken in ons eigen land (Oost-Groningen en Limburg); *b.* de EEG, via het regionale fonds ten behoeve van o.a. Ierland en Zuid-Italië; *c.* de geassocieerde gebieden (de Lomé-landen), *d.* ontwikkelingslanden in de wereld.

Deze laatste hulp heeft verreweg de meeste aandacht en publiciteit. Maar tegelijkertijd ervaart minister Pronk dat lang niet alle rijke landen denken zoals hij zelf denkt. Zowel in de VS als in de grotere Westeuropese landen legt men andere prioriteiten dan Pronk doet.

Het is van belang om te beseffen dat de opvattingen over de buitenlandse politiek in vele andere socialistische partijen geheel verschillend zijn aan die van de PvdA. Dit moet tot nadenken stemmen. De enigszins laatdunkende houding die men wel in de PvdA aantreft over deze andere, kennelijk minder 'zuivere' partijen, behoeft nader onderzoek. Waarop is de denkwijze van een belangrijk deel van de Nederlandse socialisten gebaseerd? Vloeit deze denkwijze voort uit de theoretische beginselen van de sociaal-democratie, of zijn er andere factoren die minstens even zwaar wegen? Trouwens, bestaat er wel een 'zuiver' sociaal democratische theorie?

### **Nationale factoren**

De standpuntbepaling met betrekking tot de buitenlandse politiek wordt – wellicht onbewust – beïnvloed door een aantal factoren die hun wortels hebben in typisch nationale tradities en Nederlandse omstandigheden.

Als eerste kan worden genoemd de 'kleine-land' traditie. Een traditie die is gebaseerd op het gebrek aan macht. Dit leidt ertoe



dat niet macht, maar een internationale rechtsorde op de eerste plaats staat, zoals vroeger de Volkenbond en nu de VN. Er is een voorkeur voor collectieve veiligheid. Evenredige inbreng via democratische parlementen of assemblé's en juridische procedures voor de oplossing van geschillen hebben sterk onze voorkeur.

— Deze voorkeuren worden versterkt door onze betrekkelijk veilige geografische positie, die het onnodig lijkt te maken hoge uitgaven te besteden aan de verdediging tegen agressieve buurlanden. Dit in tegenstelling tot bijv. een klein land als Israël, dat op grond van zijn bedreigde positie zeer veel aandacht besteedt aan zijn strijdkrachten en aan het machtsaspect.

Nederland is vooral door het tegen zijn wil betrokken zijn in de Tweede Wereldoorlog thans wel gedwongen om veiligheid te zoeken in combinatie met anderen. Dus deel te nemen aan het denken in macht en machtsverhoudingen. Maar dit is wel in strijd met de favoriete denkwijze van vele Nederlanders die liever blijven hopen op een internationale overkoepelende rechtsorde, (de VN), waarbinnen dan als nationale staat kan worden opgetreden. Doch is dit niet teveel een hopen op een voorlopig nog lang niet te realiseren wonder? Wordt door een dergelijke houding niet voorbijgegaan aan de werkelijkheden van dit moment, en wordt de verdere vooruitgang in de vaart der volken niet te veel overgelaten aan andere landen die meer oog hebben voor de wereldpolitiek en de machtsverhoudingen van dit moment?

— Een ander facet dat een rol speelt, is onze protestantse traditie: niet het op gezag van een autoritaire kerk aannemen van waarheden, maar zelf analyseren, conclusies trekken, en het desnoods tegen ieder ander een opstelling innemen die 'zuiver' is. Dit vormen van een eigen oordeel kan ons behoeden voor conformisme en slaafse navolgingen, maar het kan ook aanleiding geven tot betweterij, tot oordeelvorming op een onvolledige basis en tot onontvankelijkheid voor de opvattingen van anderen. Het gevolg van een en ander was een in ons land steeds sterker wordende kritiek op de internationale (machts)politiek, waarvan de supermogendheden de voornaamste exponent waren. Deze veroorzaakte spanningen met het reeds genoemde streven naar veiligheid via het bondgenootschap waartoe Nederland behoorde: de NAVO. Het was niet onlogisch dat het ontstane spanningsveld tussen pro- en anti-NAVO-aanhangers zich in een periode van politieke polarisatie in Nederland zich in belangrijke mate ging aftekenen tussen de rechtse en de linkse partijen, met als voornaamste tegenpolen de VVD en de PvdA.

### **De Nederlandse socialisten**

De bovengenoemde factoren hadden een grote invloed op het politieke denken in ons land, zowel op links als op rechts. Daarbij



was de VVD uit de aard van haar samenstelling, uitgangspunten en economische gerichtheid wel voorbestemd om het accent te leggen op de internationale machtsverhoudingen, zowel op economisch als op veiligheidsgebied.

De PvdA was daarentegen door de principiële nadruk op de mensenrechten en het solidariteitsbeginsel, de afkerigheid van macht en de accentuering van democratische beleidsvorming als het ware van nature meer voorbestemd voor ontvankelijkheid van de kritiek op de bestaande machtsverhoudingen en op de bewapening.

Lag het dan niet voor de hand dat vele socialisten zich aangetrokken voelden tot de versterking van een orgaan zoals de VN, dat de verschillende machten in de wereld zou moeten overkoepelen, de vrede zou weten te handhaven en de bewapening zou terugdringen? Vanzelf kwamen velen in een idealistische denkrichting terecht, in een mondiaal goed-doen door Nederland, afkerig van geweld, macht en machtsblokken. In de grote boze wereld zou Nederland zelfs invloed kunnen uitoefenen door het geven van het goede voorbeeld, door de functie te vervullen van een gidsland.

Het is echter de vraag of zo'n mondiaal gerichte politiek ons ook maar een stapje verder brengt op de weg naar de verwezenlijking van de doelstellingen van de sociaal-democratie. Is een gerichtheid op de gehele wereld wel de juiste weg om deze doelstellingen te realiseren in een wereld waar enorme kapitalistische en communistische machtsblokken domineren?

Met andere woorden: is de idealistisch-mondiale denkwijze van vele socialisten niet een afdwaling van het eigenlijke doel? Zijn deze socialisten niet eerder een exponent van nationale tradities dan van een toekomstgericht sociaaldemocratisch internationalisme?

### **Internationale verwachtingen**

Bij het vraagstuk van vrede en veiligheid in de mondiale politiek is voor Nederland uiteraard geen leidinggevende rol weggelegd. Wij weten dat. Bij de onderhandelingen over nucleaire strategische beperkingen (SALT) kunnen wij slechts hopen op resultaten, zonder dat wij enige invloed kunnen uitoefenen. Bij MBFR zijn wij echter door onze geografische ligging direct betrokken en zitten wij mee aan de onderhandelingstafel. Ten aanzien van de MBFR zijn wij evenwel ook het land dat de hoogste verwachtingen had van deze besprekingen. Verwachtingen die meer waren gebaseerd op onze vredelievende verlangens, dan op een scherp inzicht in de realiteiten van de machtsverhoudingen.

Door het PvdA-partijbestuur zijn in het ontwerpverkiezingsprogramma van mei 1976 de volslagen irreële verlangens vermeld, dat Nederland bij de MBFR moet streven naar een no-first-use verklaring en naar een kernwapenvrije zone



in Europa (waarover niet in Wenen, maar in Genève wordt gesproken in een niet-MBFR kader).

Op dit moment wordt het zelfs in Nederland duidelijk dat MBFR niet veel resultaten zal kunnen opleveren. Het is voor de hand liggend, dat dit een grote teleurstelling zal opleveren bij degenen die in hun te grote idealisme hadden gehoopt op spectaculaire resultaten. De nagalm van dit idealisme is thans nog terug te vinden in de genoemde paragrafen in het ontwerp-partijprogramma, maar past in het geheel niet meer in reële toekomstverwachtingen.

Wat nu? Zullen de idealisten zich thans gaan vastklampen aan de hoop op snelle resultaten bij de follow-up conferentie over de Europese veiligheid in Belgrado in 1977? Een conferentie die eerder kan worden gezien als een volgende stap in het langzaam verlopende proces van de zeer geleidelijk veranderende Europese verhoudingen, waarbij niemand mag verwachten dat deze op korte termijn zullen leiden tot diepgaande veranderingen in de machtsverhoudingen of tot een waterdicht collectief veiligheidssysteem.

De vraag is eerder: zullen wij (ik bedoel nu de PvdA) het accent in de buitenlandse politiek blijven leggen op té idealistische constructies, waarvan de resultaten teleurstellend zullen blijven, of zal het accent worden gelegd op het stap voor stap trachten te verwezenlijken van een sociaaldemocratische maatschappij? Een maatschappij die de eerste generatie beslist niet mondiaal te realiseren is, maar waarvoor wel mogelijkheden aanwezig zijn op regionaal gebied, namelijk in West-Europa. Met in een latere fase eventueel een uitstraling naar andere regio's.

Het is geen nieuwe keuze, de keuze tussen een mondiale of een regionale politiek. De werkelijkheden in de internationale politiek dwingen ons, om ons binnen de PvdA nog eens te herbezinnen op de uitgangspunten van ons buitenlands beleid. Dit betekent *niet* het opgeven van onze eigen principes en een conformeren aan beleidspunten van bijv. sociaaldemocratische partijen in de grotere Westeuropese landen. We moeten ons afvragen wat er bij ons is gebaseerd op historische of nationale overleveringen, en wat is gericht op de verwezenlijking van de sociaal-democratie in deze tijd. Welke mogelijkheden zijn er voor zo'n verwezenlijking binnen de verhoudingen in de wereld zoals deze er thans uit ziet? Een zodanige herbezinning op de uitgangspunten moet er m.i. toe leiden dat de beste mogelijkheden voor de verwezenlijking van een maatschappij waarin sociaaldemocratische doelstellingen tot hun recht kunnen komen, is gelegen in een democratische Westeuropese Unie. Hetgeen betekent: een voorkeur voor een bereikbare regionalistische oplossing boven moeilijk of niet realiseerbare mondiale verbeteringen van de maatschappij.



# Problemen bij de coalitievorming in de Nederlandse politiek

## Binnenlandse politiek

- 99 **H. Daudt**  
Problemen bij de coalitievorming in de Nederlandse politiek
- 106 **Fred Andrioli**  
De tekorten van het openbaar vervoer

## Beginselprogram

- 117 **Jan Noordzij**  
Tobben met beginselen

## Buitenlandse politiek

- 128 **James Dorsey**  
Israël
- 137 **De pen op papier**
- 142 **Boekbespreking**



## Biografische notities

**Prof. dr. H. Daudt**

is hoogleraar in de  
wetenschap der politiek  
aan de Gemeentelijke Universiteit  
te Amsterdam.

**Jan Noordzij**

is leraar VWO te Amsterdam.

**James Dorsey**

is redacteur buitenland bij  
het dagblad Trouw.

**Ir. F. Andrioli**

is planoloog bij de NS; is lid van de  
Provinciale Staten van de provincie  
Zuid-Holland.



## Problemen bij de coalitievorming in de Nederlandse politiek

In een parlementaire democratie is meerderheidsvorming nodig in die zin dat een regering in het parlement op steun van een meerderheid moet kunnen rekenen omdat anders het parlement de regering ten val kan brengen. Een dergelijke meerderheidsvorming kan op twee manieren worden bereikt. In de eerste plaats door een kabinet samen te stellen dat wordt gevormd uit één partij of een aantal partijen die een meerderheid in het parlement heeft en in de tweede plaats doordat een meerderheid in het parlement aanvaardt dat het kabinet steunt op een partij of een coalitie van partijen die in het parlement in de minderheid is, terwijl dit minderheidskabinet voor zijn beleid de steun van wisselende meerderheden in het parlement tracht te verkrijgen.

De eerste oplossing — een kabinet dat is gevormd uit en steunt op een partij of een coalitie van partijen met een meerderheid in het parlement — is de normale gang van zaken. En de vraag is dan of die meerderheid voor of na de verkiezingen tot stand komt.

Ruim tien jaar geleden is men het in breder wordende kringen van politiek belangstellenden als een probleem gaan zien dat er in Nederland geen meerderheidsvorming plaatsvindt tijdens het verkiezingsproces maar pas na de verkiezingen. Men kon er daarbij op wijzen dat tussen de verkiezingen van 1963 en 1967 op basis van één verkiezingsuitslag drie verschillende kabinetten werden gevormd: het kabinet-*Marijnen* tot 1965, het kabinet-*Cals/Vondeling* tot de nacht van *Schmelzer* in oktober 1966 en het kabinet-*Zijlstra* tot de vervroegde verkiezingen in februari 1967. Na de verkiezingen van 1963 waren er 70 formatiedagen nodig om een kabinet te vormen van KVP met AR, CHU en VVD; in 1965 waren er 46 dagen nodig voordat het kabinet-*Cals/Vondeling* met KVP, AR en PvdA in het zadel zat; in 1966 duurde het nog eens 38 dagen voordat KVP- en AR-ministers onder leiding van Zijlstra de enkele maanden konden volmaken tot de vervroegde verkiezingen van februari 1967.

Mede als gevolg van deze opmerkelijke politieke manoeuvres kwamen Nieuw Links en D'66 van de grond die ieder op hun manier meer duidelijkheid in de politiek wilden brengen: Nieuw Links door meer geprofileerd programmatisch stelling te nemen en D'66 in de eerste plaats door het bepleiten van staatsrechtelijke hervormingen.



De staatsrechtelijke voorstellen van D'66 om een districtenstelsel in te voeren en de minister-president rechtstreeks te kiezen, waren bedoeld als middelen om een directere relatie kiezer/gekozene te krijgen en om meerderheidsvorming in het verkiezingsproces zelf mogelijk te maken. Op die manier zou een einde kunnen worden gemaakt aan de maandenlange formatiebesprekingen na de verkiezingen waarin KVP, AR en CHU konden bepalen of zij met de PvdA of de VVD in zee zouden gaan. Immers, zo luidde en luidt de redenering van critici van het bestaande systeem, wanneer de meerderheidsvorming na de verkiezingen plaatsvindt, dan stellen verkiezingen maar weinig voor. Weliswaar leiden zij tot een bepaalde zetelverdeling voor de partijen in de Tweede Kamer maar zij geven geen uitsluitsel over de volgende vragen:

- Welke partijen zullen als meerderheidscombinatie een kabinet vormen?
- Wat voor regeringsprogramma zal er komen?
- Wie zullen minister worden?
- Wie zal minister-president worden?

Met andere woorden, de partijpolitieke samenstelling van het hoogste politieke orgaan in het land, het kabinet, de personele samenstelling ervan en het voorgenomen beleid zijn in een dergelijke situatie geheel onttrokken aan het oordeel van de burgers zoals dit bij verkiezingen tot uitdrukking kan komen. Vandaar de uitspraak: de kiezers stemmen wel maar kiezen niet. Een dergelijke situatie kan bovendien leiden tot onwaarschijnlijke verkiezingscampagnes. Elke partij kan immers gouden bergen beloven in het besef dat toch geen enkele partij zelfstandig zijn toezeggingen behoeft waar te maken omdat elke partij een minderheidspartij blijft. De realistischere beleidsvoornemens blijven gereserveerd voor het regeringsprogramma dat als een van de resultaten van de maandenlange formatiebesprekingen na de verkiezingen tot stand komt en dat een compromis is uit de verschillende programma's van de aan de meerderheidscoalitie deelnemende partijen en dat nog extra is afgezwakt in verband met de verslechterde economische situatie waarover onveranderd na de verkiezingen cijfers op tafel komen. Gedurende de regeerperiode kan elke in de regerende coalitie deelnemende partij zijn achterban zo nodig voorhouden dat de anderen de mooie punten uit de verkiezingsprogramma's niet willen helpen uitvoeren. In de volgende verkiezingscampagne zal iedere partner uit de regeringscoalitie trachten de aardige verworvenheden van het regeringsbeleid voor zichzelf op te eisen en de tegenslagen door te serveren naar de coalitiepartners. Maar enkele dagen na de verkiezingen zit men dan weer om de tafel om een nieuwe coalitie te vormen, altijd met enkele partners die men tijdens de verkiezingen zo fel heeft bestreden. En steeds wordt aan die tafel een centrale plaats ingenomen door de KVP die al of niet gesecondeerd door AR en of CHU van iedere regering na de



Tweede Wereldoorlog deel heeft uitgemaakt. Sinds 1918 zijn de katholieken slechts enkele weken in de oppositie geweest en voor de KVP zijn verkiezingen dan ook nooit een aflossing van de wacht geweest maar hooguit een aflossing van partners.

Het is echter niet eenvoudig gebleken om de bezwaren tegen deze gang van zaken te ondervangen. De staatscommissie-*Cals/Donner*, die van 1967 tot 1971 heeft gewerkt aan het uitbrengen van adviezen inzake eventuele wijzigingen van Kieswet en Grondwet, is onder meer gekomen met het voorstel van de gekozen formateur – evenals het voorstel van D'66 van een gekozen minister-president een mogelijk middel om coalitievorming van de partijen vóór de verkiezingen te stimuleren. Maar voor dit door het kabinet-*Den Uyl* overgenomen voorstel is onvoldoende steun in het parlement gekregen.

Overigens is de hier gekritiseerde Nederlandse situatie niet uitzonderlijk in een parlementaire democratie. Alleen wanneer één partij of een vooraf gevormde combinatie van partijen bij de verkiezingen een absolute meerderheid van parlamentszetels verwerft, is het in een parlementaire democratie op de verkiezingsavond bij de uitslag van de verkiezingen duidelijk op welke partijen de regering zal steunen, kan eveneens het voorgenomen beleid bekend zijn en is het mogelijk dat ook de namen van de ministers of in ieder geval van de meest vooraanstaanden genoemd kunnen worden. De *zekerheid* dat de verkiezingen zelf direct een dergelijke meerderheid opleveren is er alleen in een stelsel waarin niet meer dan twee partijen of vooraf gevormde coalities van partijen aan de verkiezingen deelnemen. Er bestaat geen parlementaire democratie waarin dat het geval is. Wel zijn er verschillen in *waarschijnlijkheid* dat er tijdens het verkiezingsproces zelf een meerderheid tot stand komt al naar gelang het gehanteerde kiesstelsel, omdat dit invloed heeft op het aantal partijen dat met succes aan verkiezingen kan deelnemen. Bij een stelsel van zuivere evenredige vertegenwoordiging hebben partijen de grootste kans om in het parlement te komen, omdat zij slechts de kiesdeler behoeven te halen om zeker te zijn van een zetel. Daardoor worden afsplitsingen van partijen en het naar voren komen van nieuwe partijen gestimuleerd. Men kan trachten dit aantal binnen zekere grenzen te houden door het invoeren van kiesdrempels (bijvoorbeeld door de eis te stellen dat men minstens vijfmaal de kiesdeler moet behalen alvorens men dan met vijf zetels in het parlement komt) of door evenredigheid binnen districten in te voeren zodat niet alle verspreide stemmen van een partij over het gehele land bij elkaar worden opgeteld. Welke kunstgreep men ook zal toepassen, steeds zal het aantal partijen dat met succes aan de verkiezingen deelneemt in de praktijk groter dan twee blijken te zijn.



## Enkelvoudige districten

Een ander uiterste biedt het stelsel van enkelvoudige districten zonder herstemming waarbij de kandidaat met het grootste aantal stemmen de enige voor het district bestemde zetel krijgt. Bij dit systeem is er een grotere kans op minder partijen en op een dominerende positie van twee grote partijen, tenzij regionale verschillen in de politiek een belangrijke rol spelen. In Groot-Brittannië waar dit stelsel lange tijd voor meerderheden in het verkiezingsproces zelf heeft gezorgd, wordt bijvoorbeeld deze situatie onzekerder door het succes van de Schotse Nationale Partij. Ook bij een dergelijk stelsel dat in de praktijk de grootste kansen biedt voor meerderheidsvorming, is er derhalve geen sprake van dat er altijd door de verkiezingen automatisch een meerderheidspartij in het parlement komt en dat slechts twee partijen een grote steun verkrijgen bij de verkiezingen. Wat kan men doen om bij het deelnemen van meer dan twee partijen de meerderheidsvorming voor de verkiezingen te stimuleren? Men kan alleen trachten de vorming van partijcoalities vooraf aantrekkelijker te maken bijvoorbeeld door enigerlei mechanisme van een gekozen minister-president of een gekozen formateur in te bouwen in het verkiezingssysteem.

## Drie grote minderheidsblokken

Op zichzelf blijkt dus het bestaan van meer dan twee partijen waarvan geen enkele de absolute meerderheid bij verkiezingen verkrijgt, eerder regel dan uitzondering en men kan zich afvragen waarom dan speciaal in Nederland een jaar of tien geleden in bredere kring zo'n irritatie is ontstaan over de werking van dit stelsel en waarom sindsdien diverse voorstellen tot hervorming (zij het tevergeefs) zijn gedaan.

Het lijkt mij dat die irritatie zulke grote vormen heeft aangenomen als gevolg van de dominerende centrumpositie van de KVP, die tot aan de verkiezingen van 1967 over eenderde van alle Kamerzetels beschikte en destijds met de beide confessionele partners AR en CHU een absolute meerderheid had waardoor iedere kabinetsformatie van hen afhankelijk was.

In dat opzicht is er sindsdien wel iets veranderd met als resultaat dat de komende verkiezingen drie grote minderheidsblokken van partijen of partijcombinaties te zien zal geven waarvan er minstens twee nodig zijn om tot een meerderheidsvorming te komen, de VVD, het CDA en de progressieve combinatie.

Getalsmatig neemt geen van deze drie de dominerende positie in die de confessionelen tot in de zestiger jaren hadden. Min of meer kunnen zij als gelijkwaardig gelden aangezien het CDA met ongeveer eenderde van de stemmen een positie zal innemen die de KVP op zijn hoogtepunt alleen innam, de PvdA al of niet met PPR en of D'66 een blok van ongeveer gelijke grootte zal vormen



en de VVD hier niet zo erg ver achter zal blijven. Zuiver getalsmatig gesproken is er dan ook geen enkele reden meer waarom het van de helft tot eenderde ineengeschrumpelde confessionele midden bij de kabinetsformatie zijn wil zou moeten opleggen aan een loden of oud ijzeren partner. Maar politiek is dat in Nederland nog wel degelijk het geval omdat de VVD in de vijftiger jaren en later ook de PvdA hebben verklaard niet samen in één kabinet te willen zitten en beide partijen sindsdien in politieke opstelling verder uit elkaar zijn gedreven.

Wat kan een partij of partijcombinatie nu doen als de enig mogelijke partner uit het centrum voor de verkiezingen weigert een voorkeur voor links of rechts bekend te maken (en dat vanuit de tactische wippositie terecht weigert zolang de kiezers ermee akkoord gaan en op die centrumpartij blijven stemmen)?

Het antwoord is: *niet veel*. Een eerste mogelijkheid is er in de verkiezingspropaganda op te wijzen in de hoop dat de mogelijke kiezers op het confessionele midden een voortgaande onduidelijkheid afstraffen door op een van de beide andere blokken te stemmen.

Een tweede mogelijkheid is tevoren te zeggen dat men niet gaat onderhandelen na de verkiezingen maar bereid is een minderheidskabinet te vormen bijvoorbeeld wanneer men als partij of partijcombinatie het grootste minderheidsblok wordt. In dat geval weten de kiezers van het confessionele midden dat hun partij in ieder geval niet samen met links zal kunnen regeren. Wanneer men deze schrale tweede mogelijkheid niet benut en er geen staatsrechtelijke wijzigingen mogelijk zijn, dan zal men moeten blijven onderhandelen na de verkiezingen. De oorspronkelijke concept-resolutie over deelneming aan een volgend kabinet en de thans aanvaarde versie veranderen daaraan niets. Men heeft daarmee alleen voorwaarden gesteld voor deelneming aan de onderhandelingen na de verkiezingen en kwantitatieve grenzen aangegeven betreffende het aantal progressieve ministers waaraan het resultaat van de besprekingen na de verkiezingen moet voldoen.

## CDA

Het blijft opmerkelijk dat de lichte paniek die zich van de PvdA heeft meester gemaakt over de beperkte mogelijkheden om na de verkiezingen aan de regering deel te nemen, eerst aan de dag is getreden nadat het CDA een feit was geworden. Ook zonder vorming van een CDA zou een progressieve combinatie afhankelijk zijn geweest van de medewerking van het confessionele midden dat ook met een groeiende VVD kan samenwerken. En die afhankelijkheid van het midden zou hoe dan ook groter zijn geweest dan bij de vorige kabinetsformatie, aangezien de grote goocheltruc van *Burger* — na een formatie met



een lengtorecord van 164 dagen – een duidelijk eenmalig karakter had. Wat is er dan eigenlijk veranderd in de mogelijkheden van regeringsvorming sinds de vijftiger en zestiger jaren?

Niet veranderd is het feit dat de PvdA en met haar verwante partijen op niet meer dan ongeveer eenderde van de zetels in de Tweede Kamer kunnen rekenen.

Wel veranderd is het feit dat het confessionele midden van KVP, AR en CHU van een meerderheid aan Kamerzetels tot 1967 is teruggevallen tot ongeveer eenderde, zodat kwantitatief in ieder geval het CDA ongeveer gelijk zal zijn aan 'de KVP van Romme', om een uitdrukking te gebruiken die op het laatste partijcongres enig reliëf heeft gekregen.

Daarenboven is het minder vanzelfsprekend geworden dat een nieuw kabinet zal worden geleid door iemand die zich niet in de verkiezingscampagne heeft geprofileerd zoals voorheen nog al eens kon gebeuren en dat men tussen twee verkiezingen van regeringspartners gaat wisselen zonder dat dit leidt tot nieuwe verkiezingen.

### Meerderheid en PvdA

Het lijkt mij dat bij discussies over deze zaken in en om de PvdA drie problemen in het geding zijn die niet altijd worden herkend. Een eerste probleem is wat het betekent wanneer men een parlementaire meerderheid heeft. Soms, zo krijgt men de indruk, wordt er van de gedachte uitgegaan dat een progressieve meerderheid in het parlement iedere gewenste progressieve maatregel zou kunnen nemen. Welnu, dat is niet het geval. Ook wanneer deze voor Nederland onwaarschijnlijke meerderheidssituatie zich zou voordoen, dan nog zijn er nauwe grenzen aan de maatregelen die men zou kunnen nemen. Men kan het vergeten wanneer die maatregelen door een grote minderheid zouden worden ervaren als meerderheidstyrannie hetgeen het geval zal zijn wanneer men meent in essentiële belangen te worden geraakt.

Een tweede probleem is wat een meerderheid aan progressieve ministers in het kabinet betekent. De suggestie wordt soms gewekt dat men een linksere politiek zou kunnen voeren naarmate er meer progressieve ministers in het kabinet zitten. Deze gedachte is uiteraard onjuist want beleidspunten die de minderheid echt niet wil slikken, zullen niet tot meerderheidsbeslissingen leiden maar tot het uiteenvallen van het kabinet dan wel in tweede linie tot verwerping van de regeringsvoorstellen in de Kamer. Een minderheidspositie in de Kamer kan niet worden gecompenseerd door een meerderheidspositie in het kabinet. Sommigen lijken wel eens te vergeten dat een meerderheid van de Nederlandse kiezers blijkens hun stemgedrag *tegen* enigerlei vorm van uitgesproken linkse politiek is. Zij verdringen dit onaangename feit, constateren dan



dat een meerderheid van het kabinet uit progressieve ministers bestaat en menen dan te mogen concluderen dat dus toch een onverdund progressief beleid van 'ons kabinet' mogelijk is. Op die manier maakt men in gedachten van een minderheids- een meerderheidspositie en wordt dan vreselijk kwaad als bij confrontatie met de Kamer blijkt dat de krachtsverhoudingen toch enigszins anders liggen.

Een derde probleem is hoe men de aanhang kan vergroten waardoor een meerderheidspositie in het kabinet behouden zou kunnen worden. Naar sommiger mening is daarvoor een duidelijker linkse opstelling nodig. Ook dat is onjuist. Gezien de ideologische verdeling van de kiezers in Nederland, moet men er rekening mee houden dat de kiezersaanhang kleiner wordt naarmate men zich linkser opstelt of linkser overkomt. Wie stemmen wil winnen, moet zijn programma matigen omdat eventuele winst van de gematigde kiezers moet komen. Met andere woorden, als men zo nodig een meerderheid in het kabinet wil hebben dan zal men met een gematigd programma hierop de meeste kansen hebben. Maar altijd zal men daarnaast in het kabinet en/of in de Kamer ook de steun van anderen moeten hebben.

Onvoldoende besef van deze problemen kan leiden tot uitlatingen in de trant van: we moeten een duidelijk linkse politiek voorstaan, op die manier krijgen we een meerderheid in het kabinet, dan behoort een meerderheid van de Kamer ons kabinet te steunen en dan kunnen we ons linkse programma volledig uitvoeren. Dergelijke illusoire betogen kunnen worden doorgeprikt door een duidelijk antwoord te vragen op de drie vermelde problemen.

- Ziet men wel in dat een meerderheid in het parlement niet tot almacht leidt?
- Ziet men wel in dat een meerderheid in het kabinet een minderheidspositie in het parlement niet kan compenseren?
- Ziet men wel in dat men niet tegelijkertijd kan streven naar vergroting van de aanhang en een duidelijker linkse opstelling?

Een bevestigend antwoord op deze drie vragen leidt tot de conclusie dat binnen het stelsel van de parlementaire democratie de marges voor verandering zéér smal zijn en dat fundamentele veranderingen slechts zeer geleidelijk in perioden van generaties tot stand kunnen komen. Als ik sommige uitspraken van bestuurs- en kaderleden lees — in het bijzonder van tierige jongeren of van hen die daarvoor willen doorgaan — dan overvalt mij wel eens enige twijfel of zij het parlementair democratische stelsel steeds willen laten prevaleren boven de socialistische doeleinden wanneer zij zich na beantwoording van de drie hierboven gestelde vragen realiseren hoe uiterst beperkt de marges zijn voor veranderingen op korte termijn.



Fred Andrioli

# De tekorten van het openbaar vervoer

## Inleiding

In de politieke discussies over het vervoer en verkeer spelen de exploitatietekorten van het openbaar vervoer in de laatste jaren vaak een overheersende rol.

Een belangrijke verbetering van het openbaar vervoer, die door de progressieve partijen bij de vorige verkiezingen in het vooruitzicht is gesteld, ligt in de gegeven omstandigheden niet in de verwachting.

Het meerjarenplan-Personenvervoer zou maatregelen hebben moeten bevatten om de achterstelling van de voetgangers, de fietsers en de gebruikers van het openbaar vervoer (3 miljoen reizigers per dag in spoorweg-, streek- en stadsvervoer) ten opzichte van de automobilist te verkleinen. Ondanks de lezenswaardige beschouwingen in de eerste hoofdstukken bevat dit plan vrijwel niets dat tot een algemene positieverbetering van de niet-automobilist bijdraagt.

Tijdens de behandeling van dit plan in de Tweede Kamer zijn er wel kritische redevoeringen afgestoken maar politieke moeilijkheden heeft minister Westerterp daarvan toen niet ondervonden. Onmiddellijk na deze behandeling heeft hij zijn beruchte brief met de '10-personennorm' aan de streekvervoerbedrijven verstuurd.

Na de storm van kritiek die ontstond (alle krantencommentaren behalve die van de *Telegraaf* waren afwijzend) en de acties van de Tweede Kamer (onder andere van *Jaap van der Doef*) heeft de minister zijn 10-personennorm, die in de praktijk om allerlei exploitatieve redenen toch niet hanteerbaar bleek, door een 5-personennorm vervangen.

Hoe het ook zij, de reizigers en de openbaar vervoerbedrijven schijnen er aan te moeten wennen dat onder een regeringsbeleid 'ter bevordering van het openbaar vervoer' verstaan wordt: handhaving of zelfs verlaging van het voorzieningsniveau. Jammer is dat in beschouwingen over de 'onrustbarende tekortenstijging' zelden het beleid ter sprake komt dat de verschillende overheden hebben gevoerd met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het verkeer. Het is niet mijn bedoeling de betekenis van de exploitatietekorten voor de Rijksbegroting te



kleineren, maar ik wil met dit artikel wel bezwaar maken tegen de aanslagen die op het openbaar vervoer gepleegd worden 'omdat het met die tekortenstijging niet door kan gaan'.

Eerst wil ik iets zeggen over doelmatigheid bij het openbaar vervoer. Daarna over het gevoerde overheidsbeleid en de betekenis van het openbaar vervoer. Tenslotte noem ik enkele mogelijkheden om de financiering van het openbaar vervoer te blijven verzekeren en stip ik de betekenis aan die het langzaam verkeer heeft.

### **'Bevordering van het openbaar vervoer'**

Het openbaar vervoer kwam in het midden van de zestiger jaren sterk in de belangstelling toen de bezwaren tegen het toenemende autogebruik steeds meer manifest werden.

Gelijktijdig met verbeteringen voor fiets en openbaar vervoer zou men immers maatregelen kunnen nemen ter beperking van het autoverkeer.

Omdat in ons land gevestigde belangenorganisaties zich met succes hebben verzet tegen ombuiging van het verkeersbeleid zijn in de laatste tien jaar nauwelijks processen in gang gezet ter bevordering van fiets en openbaar vervoer en ter beperking van het autoverkeer. Toch was er, getuige de inhoud van verkiezingsprogramma's en van velerlei beleidsnota's van de verschillende overheden, wel een zekere overeenstemming in de gedachtengang te constateren.

Intussen heeft de 'trend bij ongewijzigd beleid' zich sedert het eind van de zestiger jaren doorgezet, ondanks de veranderingen in de beleidsvoornemens. Een verschuiving van autogebruik naar fietsen en openbaar vervoer is daardoor niet opgetreden.

De tekorten van het openbaar vervoer zijn in de laatste jaren sterk gestegen: de omvang van het reizigersvervoer (opbrengsten) hield geen gelijke tred met de kostenontwikkeling. Integendeel, de auto heeft ook in de laatste jaren meer terrein gewonnen. Een verdere toename van de motorisering is mogelijk omdat er veel reservecapaciteit in lokale en interlokale verkeersvoorzieningen tot stand is gebracht.

Ook vandaag de dag staat de problematiek van vervoer en verkeer in de belangstelling. Ook het openbaar vervoer speelt in de discussies nog een belangrijke rol, maar in toenemende mate domineren de beschouwingen over de omvang van de exploitatietekorten.<sup>1</sup> Gegeven de moeilijke budgettaire situatie gaat het erop lijken dat verbetering voor die vervoerswijzen waarvan het gebruik zou moeten worden gestimuleerd grotendeels achterwege zullen blijven. Dit betekent weer dat men in het algemeen pessimistisch gestemd is als het gaat om verschuivingen in het vervoermiddelgebruik.

Vermindering van het autogebruik kan dan alleen nog worden bewerkstelligd door beperkende maatregelen. Het is evenwel de



vraag of financiële en fysieke beperkingen *op grote schaal* door de bevolking geaccepteerd zullen worden zonder dat tevens maatregelen worden genomen ter verhoging van de aantrekkelijkheid van het fietsen en het openbaar vervoer.

### Brengen wij voor het openbaar vervoer onevenredig grote offers?

Zo'n vijftien jaar geleden werden de kosten van het openbaar vervoer in ons land geheel door de reizigers vergoed.

Daarna zijn de tekorten ontstaan en in omvang toegenomen. De vraag doet zich nu voor of het gerechtvaardigd is dat de Rijksbegroting in toenemende mate wordt belast met kosten voor het openbaar vervoer. Voor de beantwoording van die vraag zou ik het volgende willen inbrengen:

- a Bij het openbaar vervoer is al veel gedaan aan *kostenbeheersing*. Bij wijze van voorbeeld wordt de toename van de *productiviteit* (treinkm. per netto arbeidsuur) bij NS genoemd.

Tabel 1

	1969	1974
treinkm per werknemer	2838	3447
treinkm per netto arbeidsuur	1,5	2,0
bezettingsgraad (in %)	39,9	39,8*
reizigerskm (x 1 miljoen)	7502	8589
reizigerskm per werknemer (x 1000)	293,6	322,5
reizigerskm per netto arbeidsuur	155	187

\*Door de frequentieverhoging van Spoorslag '70 is het aantal reizigers toegenomen, terwijl de bezettingsgraad in 1974 weer het peil bereikte van vóór die frequentieverhoging. Ná de ingrijpende verbeteringen in het begin van de jaren '70 is de dienstregeling bij NS niet belangrijk gewijzigd.

- b Ook wordt van het openbaar vervoer een *redelijk doelmatig gebruik* gemaakt, zeker wanneer wij dat vergelijken met het gebruik van de auto:

Tabel 2

	personenauto	trein	streekbus
aantal zitplaatsen	± 13 miljoen	120 536	170 000
reizigerskm (gemiddelde bezettingsgraad bij auto's 1,7)	± 90 miljard	8,589 miljard	3-miljard
reizigerskm per zitplaats (het gebruik)	6 925	71 250	17 500



Gemeten naar de vervoersafstand wordt een zitplaats in de trein ruim 10 maal meer gebruikt dan een zitplaats in de auto. Hier komt nog bij dat een treinzitplaats driemaal zo lang meegaat dan een zitplaats in de (gemiddelde) auto.

- c Ondanks de produktiviteitsstijgingen en het relatief doelmatig gebruik is er sprake van een sterke *kostenstijging* bij het openbaar vervoer. Deze stijging vindt haar oorzaak in de omstandigheid dat de loonkosten vrijwel driekwart van alle uitgaven uitmaken.

Het openbaar vervoer is nu eenmaal arbeidsintensief. Ondanks de automatisering en andere arbeidsbesparende methoden blijven veel personeelsleden nodig. Dit geldt trouwens voor meer vormen van dienstverlening:

onderwijs, gezondheidszorg, posten, delen van het overheidsapparaat (ministeries, secretariaten enz.), maar ook voor sommige tertiaire werkgelegenheid in de particuliere sector.

De *kosten* van het openbaar vervoer steken niet ongunstig af. De tekorten zijn ontstaan en toegenomen doordat de opbrengsten geen gelijke tred hebben kunnen houden met de kostenontwikkeling.

- d De overheid heeft in ruimtelijke ordening en in het vervoers- en verkeersbeleid gedurende decennia de *auto centraal* gesteld. Er is nauwelijks iets feitelijks ondernomen om het gebruik van het openbaar vervoer te bevorderen.

De wegenbouw is dan wel iets minder spectaculair dan enkele jaren geleden, maar de aandrang tot verkeersverruimende maatregelen is nog steeds erg groot wanneer de doorstroming in de spitsuren wat minder vlot is. Mogelijkheden om de concurrentiepositie van het openbaar vervoer te verbeteren worden onvoldoende benut.

- e Het openbaar vervoer, met name de trein, heeft een *hogere graad van veiligheid* dan het wegverkeer.

Het spreekt vanzelf dat met deze veiligheid hoge kosten gemoeid zijn. Wanneer aan het autoverkeer, zelfs maar bij benadering overeenkomstige eisen gesteld zouden worden aan rijvaardigheid van voertuigen en bestuurders, beveiliging van de infrastructuur en aan de beheersing van de voertuigen dan zou het autoverkeer onbetaalbaar worden.

- f Ondanks het feit dat daarop van verschillende zijden is aangedrongen zijn de *kosten van het autosysteem* nog steeds niet zichtbaar gemaakt. In Zwitserland is berekend dat de kosten van het autoverkeer (exclusief zgn. immateriële schade) per jaar  $\pm 3$



miljard frank bedroegen, terwijl de opbrengsten slechts  $\pm$  2 miljard groot waren.<sup>2</sup>

In ons land laat men bij de globale kosten-opbrengstenverhouding meestal buiten beschouwing de kosten van justitie (politie, rechterlijke macht), ongevalskosten (arbeidsongeschiktheid-uitkeringen, produktiviteitsverlies, kosten van genezing en revalidatie), kosten van voorzieningen voor de auto bij overheidsinstellingen (universiteiten, ziekenhuizen, ministeries, parlement en kantoren), en dergelijke.

Verder bekostigt de overheid voorzieningen voor de auto via bijdragen voor verwerving en sloop in 'saneringsgebieden' en via subsidies voor de recreatie.

Ook worden kosten voor straten en parkeerterreinen, evenals kosten voor andere openbare voorzieningen maar niet voor het openbaar vervoer(!), verwerkt in de exploitatie van bestemmingsplannen. Overigens wil ik nog wijzen op de nadelige effecten voor onze handels- en betalingsbalans van de invoer van personenauto's (circa 4 miljard gulden per jaar) en van de invoer van de voor de benzine benodigde olie.

Vaak wordt trouwens vergeten dat de overheidsinkomsten uit accijnzen en belasting door de uit het fiscale systeem voortvloeiende fiscale faciliteiten van de 'zakenauto' voor een belangrijk deel teniet worden gedaan.

- g Ondanks de moeilijke budgettaire situatie blijkt er nog wél veel geld te zijn voor de *wegenbouw* (voor 1976 tot en met 1978 f 2,5 miljard voor rijkswegen in het meerjarenplan-Personenvervoer).

Ofschoon er toch wel anders gedacht wordt over noodzaak en wenselijkheid van uitbreiding van het autosnelwegennet is een groot aantal kostbare projecten in uitvoering genomen, respectievelijk op het punt van uitvoering.

Tegen veel van de projecten uit onderstaand, onvolledig (!) lijstje is overigens verzet gezeten.

- Rijksweg 4: verdubbeling; verlenging in zuidwestelijke richting.
- Rijksweg 11: geheel nieuwe weg Leiden West-Alphen en verder.
- Rijksweg 12: grootschalige verbeteringen: verlenging in Den Haag (Utrechtse baan); kruispuntvergroting RW 4/RW 12; verbreding van het profiel; 8-strooktunnel onder de Gouwe; capaciteitsuitbreiding Klaverblad Oudenrijn en zuidelijke Randwegstelsel van Utrecht; verdubbeling tot 8 rijstroken tot Driebergen; verbreding tot 6 rijstroken ten oosten daarvan.
- Rijksweg 14: nieuwe wegverbinding vanaf RW 4 naar Leidsenhage-Mariahoeve-Marlot-Scheveningen (gelukkig wederom voor een jaar uitgesteld).



- Rijksweg 15: geheel nieuwe autosnelweg door de Achterhoek naar Twente (reeds bereikbaar via Rijksweg 1, via RW 48/RW 32 en via de provinciale 'Twenteroute').
- Rijksweg 16: behalve de nieuwe brede tunnel onder de Oude Maas verbredingen ten zuiden van Dordrecht en verdubbeling van de oeververbinding over het Hollands Diep ( $\pm$  300 miljoen).
- Rijksweg 19: tweede autosnelweg Rotterdam-Den Haag, waartegen zich nu ook de Tweede Kamer verzet.
- Rijksweg 27: nieuwe autosnelweg ten oosten van Utrecht als aanvulling op de bestaande oostelijke stadsautosnelweg RW 222.
- Rijksweg 28: geheel nieuwe autosnelweg Utrecht-Amersfoort.

Maar niet alleen in de Randstad en in het midden van ons land gaat de grootschalige wegenbouw door. Ook in de zuidelijke en noordelijke provincies worden kostbare projecten ter hand genomen.

Daarnaast liggen veel nieuwe provinciale wegen binnen het verschiet nu de uitkeringen krachtens de Wet Uitkeringen Wegen weer wat ruimer worden (van 1976 tot en met 1978 1,6 miljard). Helaas is het nog altijd niet mogelijk voorzieningen voor langzaam verkeer en openbaar vervoer, anders dan langs provinciale wegen, te bekostigen uit de WUW-gelden.

- h Met het wegenbouwbeleid is niet alleen veel geld gemoeid, maar de overheid verslechterd daarmee tevens de mogelijkheden voor het openbaar vervoer om een groter aandeel in de verplaatsingen te verwerven.

In de praktijk blijkt dat de trein nog voor veel automobilisten een goed alternatief kan zijn; met name de treinverbindingen van Den Haag en Rotterdam naar Utrecht-Amersfoort en verder mogen zich in een grote belangstelling verheugen.

Van de verplaatsingen tussen de steden Amsterdam en Groningen neemt het openbaar vervoer zelfs 75% voor zijn rekening.

Het Rijk is echter bezig juist op parallelle wegverbindingen de capaciteit voor het autoverkeer drastisch te verhogen. Vooral is dit het geval voor de wegen van Rotterdam en Den Haag via Gouda en Utrecht naar Amersfoort en Arnhem (RW 12, RW 27, RW 28 zie punt g.). Gevreesd moet worden dat het openbaar vervoer in deze relaties terrein zal verliezen.

Daarnaast stimuleert de overheid met deze wegenbouwprojecten de algemene mobiliteitstoename welke zich vrijwel geheel zal manifesteren in toename van het autoverkeer.



Tabel 3. Vergelijking vervoersprestatie weg-spoorlijn op werkdagen

Wegvak	Autoverkeer* parallel baanvak NS			
	Aantal auto's	Aantal personen	Aantal reizigers	Treinreizen in % van totaal aantal personen
Amsterdam-Laren	36 800	64 500	36 600	36
Kootwijk-Ugchelen	13 200	23 100	8 800	27
Deventer-R 344	7 900	13 900	6 000	30
Zaltbommel-Kerkwijk	25 800	45 100	15 500	26
Gouda-Utrecht	39 300	68 800	34 500	33
's-Gravenhage-Rotterdam	52 900	92 600	45 300	33
Rotterdam-Dordrecht	61 000	106 800	32 700	23
Nijkerk-Harderwijk	17 400	30 400	18 600	38
Groningen-Waterhuizen	9 600	16 800	5 200	24
Arnhem-Elden	20 900	36 600	16 500	31
Breda-Tilburg	17 500	30 700	15 100	33
Maastricht-Beek	12 300	21 500	6 400	23
Best-Eindhoven	23 600	41 400	22 400	35
Gennep-Well	5 300	9 200	5 700	38
Franeke-Leeuwarden	6 200	10 900	2 900	21

\* Aantal voertuigen volgens Verkeerstelling RWS in 1973 verminderd met aandeel vrachtwagens en autobussen. Bezetting per auto 1,75 (CBS-gemiddelde). Dit gemiddelde wordt sterk beïnvloed door de bezetting per auto in het vakantieverkeer (3,5 personen) en voor overige particuliere ritten (2,2). In het woonwerkverkeer is de bezetting maar 1,2, in het zakelijke verkeer 1,15. De verdeling van het autoverkeer over deze motieven is resp. 8, 39, 20, en 33% (CBS-cijfers over 1972; uit recente enquêtes blijken wat andere bezettingscijfers).

### Is het openbaar vervoer ons belastinggeld wel waard?

Over de voordelen van het openbaar vervoer voor individu en samenleving is veel geschreven en gezegd.

Volstaan wordt in dit verband met een opsomming :

- a Het openbaar vervoer is een *voorziening voor iedereen* (ongeacht leeftijd, rijvaardigheid, welstand of autobezit). Afhankelijk van de enquêtes die men wil geloven, beschikt 35 à 40% van de Nederlandse huishoudens (gezinnen en alleenwonenden) niet over een auto.<sup>3</sup> In de grote steden ligt dit percentage vaak hoger (40 tot 50%). Maar ook in de gemotoriseerde huishoudens heeft niet iedereen (altijd) een auto tot zijn of haar beschikking.
- b Het openbaar vervoer is, vergeleken met het autoverkeer, *veiliger*. Door baan- en overwegbeveiliging (bij trein, metro en soms bij trams) en door besturing door bekwaam personeel, wordt een hogere graad van veiligheid bereikt dan bij het particuliere



autoverkeer waar relatief lage eisen van rijvaardigheid gesteld worden.

- c Het openbaar vervoer veroorzaakt *minder verontreiniging*.<sup>4</sup> (Elektrische treinen, trams en trolleybussen geven geen luchtverontreiniging; de uitlaatgassen van bussen en taxi's zijn meestal minder giftig dan van personenauto's die vrijwel alle op benzine rijden.)
- d Het openbaar vervoer verbruikt *minder grondstoffen* (langere afschrijvingstermijnen) en minder energie (per reiziger). Ter illustratie: een bus legt gedurende zijn levensduur ongeveer een miljoen kilometer af; een auto ongeveer 100 000 km. In zitplaatskilometers: 43 tegen 0,4 miljoen!
- e Het openbaar vervoer gebruikt *minder ruimte* (de maximum capaciteit van een vrije busstrook en die van een spoorlijn zijn aanzienlijk hoger dan van een rijstrook voor het autoverkeer; bovendien rijdt het materieel vaker dan de gemiddelde auto die slechts 1 à 2 uur per etmaal in beweging is).
- f Het openbaar vervoer voorziet in *werkgelegenheid van goede kwaliteit*.

Op grond van deze overwegingen is het gerechtvaardigd dat gemeenschapsgelden worden besteed aan een kwalitatief goed openbaar vervoer evenals aan andere collectieve voorzieningen waarbij geen sprake is of kan zijn van kostendekking door de gebruikers (onderwijs, gezondheidszorg, sociale en culturele voorzieningen enz.).

### **Zijn er mogelijkheden tot matiging van de budgettaire lasten?**

Ofschoon de oorzaak van het achterblijven van de opbrengsten op de kostenontwikkeling voor een belangrijk deel gelegen is in het vervoers- en verkeersbeleid van de afgelopen decennia en alhoewel het openbaar vervoer wel waard is om er iets voor over te hebben, is er toch alle aanleiding om uit te zien naar mogelijkheden om de kosten binnen zekere grenzen te houden.

- a *Kostenbeheersing* bij het openbaar vervoer moet blijvende aandacht hebben. Vooral moet gestreeft worden de bestaande mogelijkheden beter te benutten (verhoging van de bezettingsgraad; versnelling van de omloop door verkeersmaatregelen; verbetering van de overstapprocedures).
- b Belangrijke *besparingen* kunnen worden bereikt bij de wegenbouw (rijkswegen, provinciale wegen en stedelijke hoofdwegen). Vrijkomende gelden kunnen worden besteed aan voorzieningen voor voetgangers, fietsers en openbaar vervoer.



- c *Nieuwe verbindingen* voor het openbaar vervoer (en nieuwe NS-stations) zouden moeten worden gefinancierd in het kader van de ontwikkeling van nieuwe woongebieden.
- d *Kleinschalige voorzieningen* (halte-accomodatie, busstroken enz.) dienen te worden opgenomen in de exploitatie-opzet van bestemmingsplannen (evenals openbare nutsvoorzieningen, straten, groen en parkeren) en in de bouwkosten van grote kosten van grote instellingen (universiteitscomplexen, ministeries, ziekenhuizen en kantoren – de parkeerplaatsen komen immers ook voor in het bestek).
- e Gelet op de maatschappelijke lasten die de auto veroorzaakt is het gerechtvaardigd *de automobilist meer te laten betalen*. Het moet natuurlijk niet zo worden dat het autorijden slechts bereikbaar is voor een bevoorrechte groep, maar ik wil er wel op wijzen dat de stijging van de motorrijtuigenbelasting én de stijging van de benzineprijs (met inbegrip van die van de oliecrisis) in de laatste jaren achterblijven bij de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud, terwijl de tarieven van het openbaar vervoer juist *sterker* stijgen.  
De positie van de automobilist is niet zo somber als RAI, BOVAG, Stichting Weg, Vereniging van Wegenbouwers, Autovisie enz. ons willen laten geloven.  
Inkomsten uit belastingen, accijnzen en parkeergelden kunnen worden bestemd voor de verbetering van het woonmilieu en voor de voorzieningen voor voetgangers, fietsers en openbaar vervoer en voor de dekking van de exploitatietekorten. Het autoverkeer is immers voor een groot deel de veroorzaker van de verslechterde verplaatsingsmogelijkheden voor de niet-automobilist en voor het kwaliteitsverlies van de woonomgeving.
- f De *opbrengsten* van het openbaar vervoer kunnen worden verhoogd door middel van effectief overheidsbeleid dat een zekere verschuiving bewerkstelligt van autogebruik, voor ritten die daarvoor in aanmerking komen, naar openbaar vervoergebruik (niet alleen in de spits-, maar ook in de daluren).
- g Denkbaar is dat iedere automobilist zich automatisch door betaling van de (daarvoor te verhogen) motorrijtuigenbelasting een *openbaarvervoerskaart* verschaft. Ideeën voor algemene openbaar vervoerskaarten zijn aangedragen door *Van der Doef* en *Dassel* (CNV).  
Met deze kaart zou hij en eventueel ook zijn gezinsleden tegen gereduceerd tarief gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer. Hiermee zou kunnen worden bereikt dat meer gebruik van het openbaar vervoer wordt gemaakt waardoor het autogebruik zou kunnen worden beperkt en dat geld beschikbaar komt voor de financiering van het openbaar vervoer. Daarnaast bestaat de kans dat meer mensen betrokken raken bij de



problematiek van het openbaar vervoer.

- h Een mogelijkheid voor (gedeeltelijke) financiering van openbaar vervoervoorzieningen is het *toerekenen van bepaalde kosten* aan vestigingen van instellingen, ongeveer zoals dit in Parijs gebeurt. Overigens stellen veel gemeenten in Nederland wél als eis dat kantoren en bedrijven op eigen terrein voorzien in parkeervoorzieningen voor werknemers en bezoekers; waarom dan geen eisen ten aanzien van de bereikbaarheid per openbaar vervoer?

Tot zover de mogelijkheden om de budgettaire last voor de rijks-overheid te verlichten.

Het is niet wenselijk en waarschijnlijk ook niet mogelijk al deze mogelijkheden te benutten. De punten *g* en *h* vragen om nadere bestudering van eventuele ongewenste neveneffecten.

De overheid heeft lang gewacht met beleidsombuigingen ten gunste van het openbaar vervoer. Een positieverbetering is nu niet meer met een matige krachtsinspanning te bereiken. Ook bij benutting van hierboven genoemde mogelijkheden zal daarom een groot beslag op de Rijksmiddelen nodig blijven.

### Langzaam verkeer

Voor de auto geldt niet alleen het openbaar vervoer als alternatief. Gelukkig kunnen nog veel verplaatsingen te voet of per fiets worden afgelegd. Het openbaar vervoer heeft nooit een rol van betekenis gespeeld voor de korte afstand en het zal daarvoor ook nooit belangrijk worden. De auto wordt echter vaak voor korte ritten (binnen 1500 meter) gebruikt. Matiging van het autogebruik voor lokale verplaatsingen behoeft dan ook niet te betekenen dat er een massale vraag naar openbaar vervoer zou ontstaan, waardoor de kosten van dit vervoer 'nog meer de pan uit zouden rijzen'. Selectief autogebruik kan met succes worden nagestreefd door het langzaam verkeer meer kansen te geven.

Bij lange afstandsverplaatsingen per openbaar vervoer moeten voetganger en fietser het voor- en natransport voor hun rekening kunnen nemen.

Maar de voetganger en de fietser zijn wel steeds meer in de verdrukking gekomen. Deze verkeersdeelnemers moeten dan ook meer aandacht krijgen, bijvoorbeeld in de verkeerscirculatieplannen, maar ook de ruimtelijke ordening moet zo zijn dat het langzaam verkeer zijn positie kan versterken.

### Noten

- 1 In de verstedelijkingsnota verschijnen de tekorten in een lijstje met 'begrotingsposten van strategische betekenis voor het verstedelijkingsbeleid', terwijl de kosten voor de aanleg van rijkswegen, bijvoorbeeld, ontbreken.



- 2 Prof. dr. W. Wittmann en U. Bülte, *Die sozialen Kosten des Automobils in der Schweiz*, Rüschlikon, 1973.
- 3 Enquêtes gehouden in opdracht van CBS, Shell en Esso.
- 4 Zie: J. B. Zabel, 'Privé-vervoer versus openbaar vervoer' in: *TNO-Nieuws*, mei 1972.



# Tobben met beginselen

Beginselen zijn leuke dingen voor linkse mensen. Nog leuker zou het zijn wanneer bij het formuleren daarvan achteraf blijkt dat ze niet verdovend hebben gewerkt en dus het zicht op de realiteit niet verloren is gegaan, waardoor met deze beginselen een beleid kan worden gevoerd. In eerste instantie is het echter het allerleukst wanneer men de taal zodanig heeft gebruikt, dat het onmogelijk is er van alles en nog wat onder te stoppen. Wie met andere woorden een zekere wolligheid in de formulering weet te vermijden, verdient een compliment.

Of de recent gepubliceerde nieuwe beginselen van de Partij van de Arbeid het allerleukste voor linkse mensen zijn, kan ik in z'n totaliteit niet beoordelen. Het is mij, helaas, niet gegeven overal even veel verstand van te hebben. Hoewel de pen af en toe jeukte om me op andere onderwerpen uit dit concept-programma te storten, blijf ik bij nader inzien toch maar schoenmaker bij mijn eigen leest. Hoofdstuk 5, dat handelt over cultuur en onderwijs, zal toch al het nodige papier en tijd kosten om alles wat na lezing daarvan bij me bovenkwam, kwijt te raken.

Na eerste oppervlakkige bestudering kan men zich afvragen: wat is aan deze uitgangspunten, doelstellingen en programmapunten nu zo typisch socialistisch of als men niet zo ver wil gaan, wat is daar nu zo typisch sociaal-democratisch aan. Wiegel misschien niet, maar een enigszins verlichte liberaal zal weinig moeite hebben met:

- a uitgangspunt 3.5.2, waarin geklaagd wordt over de eenzijdige intellectuele gerichtheid van het onderwijs;
- b doelstelling 3.5.7, waar gepleit wordt voor samengaan van de verstandelijke en emotionele ontwikkeling;
- c doelstelling 3.5.9, waar het gaat over verdraagzaamheid en het tegengaan van alle vormen van censuur.

Deze verlichte liberaal zal, last but not least, weinig moeite hebben met alle programmapunten. Zelfs *Wiegel* heeft geen moeite, zoals ik laatst van hem hoorde met 3.5.16, waarin gepleit wordt voor gerichte maatregelen ten behoeve van de 'kans-armen'. Echter dezelfde Wiegel en vele VVD-ers zullen juichen, wanneer ze merken dat bijv. de middenschool in dit hoofdstuk niet genoemd wordt.

Op het terrein van de economie weet men in de Partij van de Arbeid zijn zegje op een behoorlijke manier naar voren te



brengen. Er is geen partij in Nederland te vinden waar men, soms op een behoorlijk niveau, over dit onderwerp met elkaar in de clinch kan liggen. Met de basisvaardigheden optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen kan men in de partij kennelijk goed uit de voeten. Echter, ondanks Nieuw-Links uit de late jaren zestig, op het gebied van onderwijs en cultuur wordt er nog steeds aangerommeld. Nu er sinds jaren eindelijk weer eens een uitstekende minister van Onderwijs aan het bewind is, notabene lid van de Partij van de Arbeid, zou men toch in deze club een levendige discussie ook over onderwijszaken kunnen verwachten. Helaas, ondanks bijv. de Contourennota, in de partij wordt hierover, globaal gezien, gezwegen. En toch, juist weer deze nota voert genoeg materiaal aan om de vonken er te laten afspringen. De discussie is er buiten de partij, al vonkenspattend, wel geweest, maar in de partij is men niet verder kunnen komen dan een hoofdstuk 5, waar alles van gezegd kan worden, maar niet dat de vonken er afspringen. De partij leunt achterover in de stoel en kijkt toe hoe *Van Kemenade* het doet, zo ongeveer heeft *Wallage* het in *Vrij Nederland* bestempeld. Ja, hoewel het er op begint te lijken, dat men het niet bij leunen laat. Integendeel, men krijgt de indruk, alweer gezien hoofdstuk 5, dat men Van Kemenade voor de voeten gaat lopen. Op zichzelf zou dat niet erg zijn, als men het op goede gronden deed, maar daarvan is niets te merken. Deze laatste bewering dient ongetwijfeld van argumenten te worden voorzien. Ik meen er vele te hebben.

### **Uitgangspunt 3.5.2**

'Het onderwijs is bovendien eenzijdig gericht op de ontwikkeling van vaktechnische en intellectuele bekwaamheden. Het bevordert concurrentie en competitie, kortom die eigenschappen die leerlingen in staat stellen een plaats te verwerven in het productieproces. Saamhorigheid en solidariteit worden nauwelijks ontwikkeld en velen met een anders gerichte voorkeur komen niet aan bod.' Modieuzer kan de klacht niet zijn. Echter, dit daargelaten, zoals het daar staat, is er op zo'n verhaaltje wel het een en ander af te dingen.

Wat het onderwijs in Nederland dag in dag uit met de leerlingen uitspookt, weet ik niet. Over min of meer duidelijke gegevens daaromtrent, beschik ik niet. De samenstellers van hoofdstuk 5 pretenderen dit wel te weten. Ik betwijfel sterk of wie dan ook ooit deze pretentie kan waarmaken. Maar wie weet, over welke exacte, niet algemeen bekende informatie de auteurs beschikken. Zolang hierover geen uitsluitsel gegeven wordt, ben ik geneigd om te stellen, dat ze een aantal feiten niet kennen. Gekeken althans naar het aantal uren dat een gemiddelde kleuter- en lagere school in bijv. Amsterdam besteedt aan handvaardigheid, handwerken, lichamelijke oefening, tekenen, zingen, zwemmen en ... kringgesprekken, geloof ik dat er sterk overdreven wordt bij de



stelling over die eenzijdige intellectuele gerichtheid. De auteurs praten of te gemakkelijk anderen na, of hebben niet in de gaten dat er in het lager onderwijs met name toch wel het een en ander aan het veranderen is.

Er is hier wel een ander probleem in het geding, namelijk de *waardering* voor de diverse vakgebieden. Traditioneel gaat die inderdaad uit naar de intellectuele vaardigheden. Maar het is het negeren van gegevens, wanneer men dit alleen de school aanrekent. Ouders spelen hierbij o.a. een belangrijke rol, maar dat is het niet alleen. Ook 'maatschappelijk' gezien gaat de voornaamste belangstelling uit naar rekenen, taal, lezen en een aantal zaakvakken. Dit is begrijpelijk, want de hele hedendaagse technologie is gebaseerd op dat 'intellectuele'. Men kan zo iets betreuren, maar het is wel zo. Als men in het verlengde van dit uitgangspunt zou stellen, weg met die technologie, kon men in één opzicht althans een bepaalde consequentie aan dit programma niet ontzeggen. Echter dat valt nergens uit te distilleren.

Het discussiepunt dient derhalve te zijn, hoeveel ruimte kan, mag of moet het onderwijs zich in dit opzicht creëren. Als dat in een uitgangspunt naar voren was gekomen, dan was er een aanzet geweest tot een nadere 'linkse' bezinning over de maatschappelijke functie van het onderwijs. Echter o.a. het kleuter- en lager onderwijs in de schoenen schuiven, dat het 'intellectuele' meer gewaardeerd wordt dan het andere, wekt slechts terechte wrevel. Men kan daar per slot niet meer doen dan mogelijk is. Of men alle mogelijkheden heeft benut, kan men betwifelen, maar een dergelijk algemeen geformuleerde beschuldiging zegt daarover niets. Ik geloof wel dat dit uitgangspunt de gang van zaken bij het voortgezet onderwijs beter karakteriseert. Overigens ook hier dient men met al te groffe algemeenheden op te passen, zoals ook hier, wellicht nog nijpender, het probleem van die 'ruimte' geldt.

De schrijvers van dit hoofdstuk hadden wat dit betreft beter naar Van Kemenade kunnen luisteren. Hij acht een bepaalde dosis intellectuele vaardigheden, juist met het oog op bijvoorbeeld mondigheid, noodzakelijk. Dat hij er tot nog toe ook niet helemaal uitkomt, is nu punt twee, maar hij geeft blijk meer begrip voor de problematiek te hebben dan de auteurs, die we hier onder de loep nemen.

Bevordert het onderwijs 'concurrentie' en 'competitie'? Ook bij deze kreet kan men vraagtekens plaatsen. Het is alweer best mogelijk dat de samenstellers over heel duidelijke informatie daaromtrent beschikken. Ik bezit die niet, ik weet alleen dat er naar de stress-situatie van leerlingen bij het voortgezet onderwijs een onderzoek ingesteld gaat worden. Daaruit concludeer ik op voorhand dat men er kennelijk nog weinig vanaf weet. Maar goed, geldt die concurrentie en competitie ook voor het kleuter- en lager onderwijs? Ik geloof dat we zonder veel omhaal het



kleuteronderwijs hier buiten beschouwing kunnen laten. Dan blijft dus in eerste instantie over het lager onderwijs.

Als men op lagere scholen zo sterk die concurrentie en competitie zou stimuleren moet dat te merken zijn. Een methode daarvoor is, dat voor iedereen zichtbaar in elk lokaal duidelijk aangegeven staat, hoe de stand van de competitie is. Heel vroeger noemde men dat wel de merite-tafels. Daarop kon men duidelijk lezen hoe knap Pietje was en hoe dom Jantje. Kennen de auteurs scholen in Nederland waar dit nog op deze wijze gebeurt? Of algemener gesteld, kennen zij scholen waar voortdurend bijv. voor rekenen en taal competitiewedstrijden worden georganiseerd? Ik ken ze niet. Een aantal andere gegevens is wel bekend. Het aantal zittenblijvers bijvoorbeeld op de lagere scholen is de laatste 10 à 15 jaar sterk gedaald. Er is, een ander punt, in toenemende mate sprake van individualisering en differentiatie. Wijst dit alles op competitie en concurrentie? Integendeel, dit wijst er alleen op dat de auteurs van hoofdstuk 5 wat dit betreft de schijn op zich laden niet goed op de hoogte te zijn.

Als men met het onderwijs de voortgezette tak daarvan bedoelt, ben ik geneigd meer aan hun kant te gaan staan; hoewel ook hier zich de laatste jaren het een en ander aan het wijzigen is. De brugklas en het keuzepakket aan het eind van de rit, wijzen in een andere richting dan alleen maar concurrentie en competitie.

Benieuwd tot slot ben ik naar de velen met 'een anders gerichte voorkeur'. Hoeveel is veel en om welke voorkeuren gaat het? Met andere woorden waar slaat dat op?

Kortom, dit uitgangspunt lijkt, zoals het er nu staat, weinig doordacht; wat al te vlot is de vocabulaire van de late jaren zestig overgenomen en doet, zover zich dat beoordelen laat, zeker het kleuter- en lager onderwijs te kort.

## De doelstellingen

Het formuleren van doelstellingen is bij het onderwijs 'in' op dit moment. Men heeft zich daar de laatste jaren in volle ijver op gestort, waardoor steeds meer blijkt hoe problematisch een dergelijke onderneming is. De voornaamste opzet is altijd geweest in die doelstellingen zo duidelijk mogelijk weer te geven waar men naar toe wil werken. Echter duidelijkheid vraagt onherroepelijk om een keuze. En ... elke keuze is arbitrair. De discussies op dit punt zijn dan ook niet van de lucht, al is het maar, omdat er voortdurend pogingen zijn dit arbitraire te omzeilen.

Wellicht is hieruit de niet geringe weerstand te verklaren die Van Kemenade oproept. Hij zet mensen voor het blok, omdat hij ze om een duidelijke en bewuste keuze vraagt. De wollige en nietszeggende formulering ligt de meeste mensen, dus ook onderwijsmensen, per saldo beter. Als men daar dan nog het gegeven bijvoegt, dat over de effectiviteit van de pedagogische en



onderwijskundige middelen om een zeker doel te bereiken zo goed als niets bekend is, valt het wel te begrijpen, dat men ook op dit terrein bij voorkeur alle kanten uitzwaait. Zonder een warhoofd te zijn, valt het te verdedigen dat voor het bereiken van bijvoorbeeld mondigheid in eerste instantie een flinke portie kennis noodzakelijk is, maar het kost eveneens weinig moeite argumenten te verzinnen, die beogen aan te tonen, dat het toch vooral om het aankweken van zelfvertrouwen gaat. Er is met andere woorden niets zo betrekkelijk als het formuleren van doelstellingen. Dit ontslaat echter niemand van de verplichting het zo duidelijk en coherent mogelijk te doen.

De auteurs van hoofdstuk 5 hebben dan ook hun nek uitgestoken en een aantal doelen op papier gezet. Het gaat hen om:

- 1 het voorrang geven aan de "kans-arme" groepen;
- 2 het accent dat bij maatschappelijke en politieke vorming moet vallen op de veranderbaarheid van de maatschappelijke verhoudingen, op de milieu- en schaarste-problematiek, en op kennis en begrip van de derde wereld;
- 3 het samengaan van de emotionele en verstandelijke ontwikkeling;
- 4 democratisering van de bestuursvormen in onderwijs en cultuur;
- 5 het bevorderen van de verdraagzaamheid en contact tussen mensen en groeperingen.

Hierbij past een aantal opmerkingen.

- a Wie o.a. het onderwijsbeleid wil afstemmen op die 'kans-armen' zal, neem ik aan, de groeperingen bedoelen die relatief gezien te weinig van onze onderwijsvoorzieningen profiteren. Dus wie dan voor zijn partij doelstellingen gaat formuleren, behoort in te gaan op die onderwijsvoorzieningen waarvan men zeker weet of vermoedt, dat zij ten gunste van deze mensen werken. Dat geldt des te meer, daar men lid is van een club, die niet nalaat te beweren juist voor dit gedeelte van de bevolking op de bres te willen springen. Echter van deze in mijn ogen vrij simpele redenering vindt men niets terug. Voor mij althans is het onbegrijpelijk wat begrip kweken voor de derde wereld daarmee te maken kan hebben. Verdraagzaamheid en contact tussen mensen bevorderen is eveneens in dit verband een duistere zaak, het samengaan van het verstandelijke en het emotionele is mooi, maar slaat als een tang op het "kans-arme" varken. Alleen die democratisering kan wellicht bij stevig nadenken daarmee in verband worden gebracht. Door dit alles maken deze doelstellingen nu de indruk wat bij elkaar te zijn geharkt.
- b De samenhang is, als ik het tenminste goed begrepen heb, wel te ontdekken tussen het reeds gememoreerde uitgangspunt en twee van de vijf doelstellingen. Die derde wereld en het bevorderen van contact slaan, kunnen we aannemen, op het gesignaleerde gebrek aan saamhorigheid en solidariteit. Hiermee is mijns inziens overigens de zaak niet rond. Integendeel, want waarom dat dan speciaal de derde wereld moet zijn, is onduidelijk. Men had net zo



lief wat anders kunnen nemen, bijvoorbeeld de zwarte bevolking in Zuid-Afrika of enigszins dichterbij huis het niet-actieve gedeelte van de Nederlandse bevolking, die er alle belang bij heeft dat onze huidige sociale wetgeving in stand blijft. Met andere woorden men heeft niet de verleiding kunnen weerstaan hier te veel te willen voorschrijven. Een dergelijke geconcretiseerde uitwerking hoort in een rijtje zeer algemeen geformuleerde doelstellingen niet thuis.

Nog daargelaten het feit of het geoorloofd is het onderwijs met allerlei maatschappelijke problemen op te zadelen (die uiteraard het onderwijs ook niet allemaal aankan), rijst de vraag wat een PvdA-minister bij het uitzetten van z'n beleid met zo'n doelstelling aan moet? In feite wordt dan van hem verlangd, dat hij dwingend gaat voorschrijven wat in allerlei leer- en schoolwerkplannen aan leerstof moet worden opgenomen. Hoe sympathiek mij een brok leerstof over de derde wereldproblematiek ook is, wanneer een minister dwingende voorschriften gaat uitvaardigen over de inhoud van het leerstofpakket, is het hek van de dam. Over de vrijheid van onderwijs wordt de laatste tijd ten onrechte veel misbaar gemaakt. Wat nu van confessionele zijde daarover wordt opgemerkt, slaat nergens op. Maar dit misbaar krijgt, geloof ik meer pootjes, wanneer een dergelijke doelstelling het richtsnoer gaat worden voor het beleid van een minister. En daar ik de confessionelen, zeker op dit terrein niet graag hun gelijk gun, hoop ik dat men er snel toe overgaat deze doelstelling in zijn totaliteit te schrappen.

Nu wil ik nog aannemen dat de auteurs bij het formuleren van deze doelstelling het voortgezet onderwijs op het oog hebben gehad. Daar kan men, althans bij de oudere leerlingen, met dit soort problematiek enigszins zinnig uit de voeten. Niet dat het strikt noodzakelijk is om het voor die solidariteit zo ver van huis te zoeken. Het kan vaak al heel dichtbij gebeuren. Zo'n doel wordt soms, heel ongewild in de meeste gevallen, al bereikt wanneer een klas door wat dan ook wordt uitgedaagd: het optreden van een docent of ... en dat moeten de intellectuelen in de partij toch zeker weten, tijdens een examenperiode.

Echter, hoe dit ook zij, bij het kleuter- en lager onderwijs ligt dat al direct veel moeilijker. Daar geldt zeker: hoe dichterbij huis, hoe beter. Allerlei ervaringen die men zo te hooi en te gras heeft opgedaan, wijzen in die richting. De auteurs kennen, neem ik aan, toch het LEDO-project. In dat project was ook een aantal onderwerpen opgenomen, die in verband stonden met die derde wereld. *Bartelds* heeft daar in een boekje *Leren door te doen* een uitvoerige evaluatie over gemaakt. Eén zinnetje slechts daaruit: 'Ook uit dit laatste deel van het eindonderzoek bleek niet dat alle leerlingen van het LEDO-project meer interesse hadden voor sociale problematiek dan de andere leerlingen.' En dit was, tot goed begrip, een wetenschappelijk begeleid experiment. Moet men er dus maar van afzien? Integendeel, ik vind dat men moet blijven zoeken, maar dan niet op voorschrift van een politieke



partij. En zolang het veld daar bij lange na nog niet uit is, is het zeer goedkoop om zo'n doelstelling te formuleren. Want als een politieke partij dit doet, wekt dit verwachtingen. Verwachtingen die zoals de zaken nu liggen, onmogelijk waar gemaakt kunnen worden.

- c Men kan zich afvragen of de auteurs zich voldoende hebben gerealiseerd, dat hun doelstelling van democratisering wel eens noodzakelijkerwijs de competitie en concurrentie zou kunnen stimuleren. Democratie is niet een idyllisch paradijs, waar men elkaar nooit probeert vliegen af te vangen. Integendeel, inherent aan democratisering is de strijd om boven te komen drijven, ten koste van anderen. Heeft men zich ook hier verslingerd aan een mooi woord, zonder de consequenties daarvan goed te doordenken? Het heeft er alle schijn van.
- d In aansluiting hierop een ander punt dat irriteert. Menen zij werkelijk dat het geloofwaardig overkomt, wanneer een politieke partij in haar beginselen zo afgeeft op concurrentie en competitie? Want een politieke partij heeft in een democratie slechts bestaansrecht wanneer zij er in slaagt een behoorlijke concurrentiepositie te verwerven ten opzichte van haar tegenstanders. Anders gezegd, zij bestaat slechts bij de gratie van die concurrentie en competitie. Wat kan een verkiezingsstrijd zo spannend maken? Juist, de nek-aan-nek-race, waardoor de afloop van de wedstrijd tot aan de late verkiezingsavond toe in het onzekere blijft. Is het dan niet een beetje schijnheilig om zoiets het onderwijs te verwijten? Juist omdat het onderwijs in een context functioneert, waar ook voor ideële zaken het principe van de concurrentie geldt, zou het niet zo gek zijn om met name een dergelijk gegeven in een doelstelling op te nemen. Leren concurreren, althans een formulering in die trant, behoeft ook in een links beginselprogramma geen vloek te betekenen. Ik zou zeggen, juist niet, want concurrentie en competitie is het sap van elke democratie.  
Ik besef volkomen, dat zo'n uitspraak iets gevaarlijks heeft. Want de eeuwige verliezer denkt daar uiteraard anders over. Echter daarom ook is de zorg voor de eeuwige verliezer zo belangrijk. Maar, zoals reeds opgemerkt, een coherent stel doelstellingen die op deze problematiek is gericht, mist men node. Men wijst slechts ongenueanceerd allerlei zaken af en probeert in het verlengde daarvan enige idylles aan de man te brengen.
- e Tot slot van dit gedeelte die samenhang tussen het emotionele en het verstandelijke. Ook dit wekt de schijn niet meer dan een loze kreet te zijn. Want de mondige modale werknemer heeft er alle belang bij dat hij goed kan rekenen, wil hij althans enig zicht houden op wat er met zijn loon gebeurt. Of hij dan bijv. goed kan tekenen, is van minder belang. Bij AMRO-bank, Shell, Philips en Unilever interesseert niemand zich een lor voor de creatieve



vaardigheden van een sollicitant, zoals ook niemand zich een lor interesseert of Jan Modaal z'n eigen TV-toestel in elkaar kan knutselen. Wel heeft men daar belangstelling voor zijn ambitie, vlijt en enige intellectuele vaardigheden. Wie in zijn beginselen prioriteit wil geven aan de 'kans-armen', zal dit soort overwegingen niet uit de weg kunnen gaan. Ook niet als men in beginsel vindt, dat die hele hap beter generationaliseerd en/of gesocialiseerd kan worden. Dan blijven deze aspecten eveneens een rol spelen. De vraag waarin dit alles, al weer, resulteert is: hoeveel ruimte kan en mag het onderwijs zich in dit opzicht verschaffen. Het zou inderdaad zo kunnen zijn, dat het niet anders mogelijk is dan het verstandelijk element de boventoon te laten voeren. Echter nogmaals over die zo even gememoreerde ruimte moet in feite de discussie gaan. Een probleem, dat men niet moet wegmoffelen met het samengaan tussen het verstandelijke en het emotionele. Dan kiest men niet, en zoals reeds gezegd een duidelijke doelstelling vereist een keuze.

Van Kemenade is in zijn doelstellingen duidelijker en consequenter. Mondigheid, maatschappelijke weerbaarheid en de sociale bewustwording, waarbij in het beleid de 'kans-armen' prioriteit krijgen, zie hier zijn stokpaardjes. Maar het zijn stokpaardjes die onderling kloppend te maken zijn. Aan de stokpaardjes uit hoofdstuk 5 valt dit, helaas, niet af te lezen. Het lijkt er daarbij op, dat het principieel andere paardjes zijn. De programmapunten geven het nodige uitsluitsel over deze tegenstelling.

### Programmapunten

Programmapunt 3.5.17 luidt: 'een grote verscheidenheid van onderwijsvoorzieningen met keuzemogelijkheden voor iedere leerplichtige en ruimte voor politieke vorming en creativiteitsontwikkeling'. In 3.5.20 staat: 'een systeem van wederkerend onderwijs met een leerplicht tot 16 jaar en een leerrecht van 4 jaar dagonderwijs, op elk gewenst moment op te nemen zonder geldelijke offers van de betrokkene'. Programmapunt 3.5.17 lijkt me een enorme blunder. Kennelijk hebben de samenstellers niet in de gaten gehad dat juist dit punt hun hele doelstelling met betrekking tot die 'kans-armen' ondergraaft. Want welk levensgroot risico loopt men nu? In de Contourennota is dit met de term 'streaming' aangeduid. Elke leerling komt in de richting terecht die voor hem of haar goed wordt bevonden. De 'knapperds' kunnen zich nu, niet meer gehinderd door de 'dommen', ten volle ontplooien, terwijl de 'dommen' in een volslagen andere stroom terechtkomen, waaruit door de grote ontstane verschillen, geen overstap meer mogelijk is. Met andere woorden de kans bestaat dat door zo'n organisatie de toestand zoals die nu is, in niet geringe mate bestendig



wordt, ja zelfs gestimuleerd. Want laat daarover geen misverstand bestaan, die grote verscheidenheid bestaat reeds. Na de lagere school kan een leerling een hele hoop kanten op: vanaf het LBO tot en met het gymnasium. Het levensgrote probleem bij het voortgezet onderwijs nu is juist die grote verscheidenheid, waardoor de 'kans-armen' tussen de wielen raken, ondanks het feit dat men in de loop van de tijd de nodige correctie- en overstapmogelijkheden heeft ingebouwd.

Naar de gedachten die op de achtergrond van een dergelijke blunder hebben meegespeeld, kan men slechts raden. Het meest simpele is, dat men de pest heeft aan Van Kemenade en hem zodoende regelrecht voor de voeten gaat lopen. *Anneke Reuvekamp* heeft dit in *Vrij Nederland* van 6 november 1976 ontkend. Iemand die dit zou vooronderstellen, beschuldigt ze zelfs van 'kwade trouw'. Het heeft dan uiteraard in dit verband zin op haar argumentatie in te gaan. Over dit onderhavige programmapunt zegt ze inhoudelijk geen woord. Ze heeft kennelijk niet in de gaten dat de hier gebezigde formulering het breekijzer vormt. De term middenschool is niet genoemd, zo stelt ze, omdat die school slechts een middel is en geen doel. Deze redenering klopt niet. Ook wat er nu staat onder punt 3.5.17 kan men als een middel beschouwen, dat naar een bepaald doel toeleidt. Dus, zo luidt de vraag, waarom dit wel en het andere niet? De leerplicht tot 16 is genoemd om de discussie daarover in de partij op gang te brengen, beweert ze. Dat er in de Partij van de Arbeid een discussie op gang moet komen over onderwijsvraagstukken ben ik geheel met haar eens. Maar deze discussie moet niet in eerste instantie gaan over dit probleem, want leerplicht tot 16 of 18 jaar is, gezien al of geen middenschool, een afgeleid vraagstuk. Ik geloof dan ook dat *Anneke Reuvekamp* het niet helemaal goed begrijpt. Want wat is in feite het geval?

Het heeft er namelijk alle schijn van dat de samenstellers van hoofdstuk 5 op twee gedachten tegelijk hinken. Een bekende onderwijskundige kreet is dat ieder kind de mogelijkheden moet krijgen om zich naar eigen capaciteiten te kunnen ontplooiën. Dat is natuurlijk grandioos, maar heeft wel als consequentie dat een scheiding optreedt tussen de bokken en de schapen. Of anders gezegd in zo'n onderwijsstelsel zouden de 'kans-armen' in het verdomhoekje blijven waar ze nu ook al in zitten. Zo iets wil men niet; de doelstellingen zeggen het duidelijk. Maar dan zal men moeten kiezen. Of die verscheidenheid, of... een grotere gelijkheid uit naam van de basis waarop het hele beginselprogramma is gefundeerd: solidariteit. Beide gedachten samen in één programma levert verwarring en onbegrip. Het zou kunnen zijn, dat ten behoeve van de 'kans-armen' de 'knapperds' enige intellectuele en eventuele andere passen op de plaats zullen moeten maken. O.a. in de toekomstige middenschool zal dat een punt worden. Juist in heterogene groepen kan het een en ander aan 'spreiding van kennis' worden gedaan. Ziehier het inderdaad niet geringe vraagstuk. En de vraag is nu: wat wil men daarmee in



de Partij van de Arbeid? Is men bereid zich zo principieel op te stellen, dat de 'goeden' enigszins in hun ontplooiing worden afgeremd ten behoeve van degenen, die wellicht met behulp van die 'goeden' extra stimulansen krijgen toegewezen. Nogmaals dat is de hamvraag en de formulering van dit programmapunt laadt de verdenking op zich, dat men deze discussie wenst te ontlopen. Pas daarna komt de beroemde en beruchte leerplichtverlenging. Ook pas daarna kan men wellicht goed principieel stelling nemen tegen de schreeuwers, die niet moe worden aan iedereen te vertellen wat een eenheidsworst Van Kemenade van het onderwijs wil maken.

Gezien dit alles is het niet zo vreemd, dat sommigen in de boom klimmen wanneer de middenschool in nota bene een beginselprogramma niet wordt genoemd, maar er wel wat geëmmer is over een leerplicht tot 16 jaar.

Over uitgangspunt 3.5.20 merkt Anneke Reuvekamp op, dat de formulering wellicht wat onhandig is. Dat kan best zijn, maar er is in principe meer aan de hand. Middenschool en leerplichtverlenging tot 18 jaar hangen met elkaar samen. Wie vóór de invoering van de middenschool is, zal als consequentie die verlenging hebben te aanvaarden. Want iemand de maatschappij insturen met alleen het dossier van deze school op zak, dat kan niet. Hij of zij zal tevens in het bezit dienen te zijn van een brevet waar uit af te lezen valt in welke richting men daarna onderwijs ontvangen heeft. Zoals het er nu staat wettigt ook dit de conclusie van het ontwijken van een principiële keuze, hetgeen de doodsteek betekent voor elk beginsel. Kortom, het is een vreemde zaak.

Het is ook mogelijk dat de auteurs van hoofdstuk 5 zich ergens verslingerd hebben aan individueel onderwijs. Programmapunt 3.5.17 kan in die richting wijzen. Als dat zo is, valt een en ander wel beter te plaatsen. Het is dan echter de vraag of individueel onderwijs voor de 'kans-armen' zo'n begerenswaardige zaak vormt. Deze onderwijsrichting is namelijk van oudsher een oppositiestroming. Veel aanhangers hebben zich in het verlengde daarvan bewust of onbewust losgemaakt van de maatschappelijke context, waarin het onderwijs functioneert. Dit odium heeft het individueel onderwijs nog steeds. Echter juist de 'kans-armen' lijken daar het minst bij gebaat. Want zij moeten toch, mede door het onderwijs, althans dat heb ik altijd begrepen, maatschappelijk gezien kans-rijker gemaakt worden. Indien men nu onderwijs gaat propageren, dat die band van oudsher min of meer heeft doorgeknipt, stuit men alweer op een tegenstrijdigheid.

Tot slot nog één opmerking. Een leerrecht van 4 jaar dagonderwijs, op elk gewenst moment op te nemen zonder geldelijke offers, vind ik te veel losgezongen van de realiteit, om



binnen de eerste 100 jaar gestalte te krijgen. Ook als men er van uitgaat, dat beginselen een tijdje mee moeten, dan nog schuilt hier een belofte in, die men voorlopig nog maar beter achter z'n kiezen kan houden. Het allerleukste zijn toch pas die beginselen, waar men in het dagelijkse beleid wat mee kan doen. Welnu, met dit programmapunt zie ik dat niet zitten.

### Samenvattende conclusie

De samenstellers van hoofdstuk 5 uit het concept-beginselprogramma kunnen mijns inziens niet veel anders doen dan hun huiswerk overmaken. Vanuit de doelstelling dat het primair dient te gaan om de 'kans-armen', zullen zij een coherent aantal doelen en programmapunten dienen te formuleren. In ieder geval is er een hele hoop uitleg gewenst, zeker over programmapunt 3.5.17.

Voor een sociaal-democratische partij is het al moeilijk genoeg, gezien de politieke verhoudingen, een eigen gezicht te vertonen. Op sociaal-economisch terrein lijkt dat bijna onmogelijk. Het huidige beleid op dit terrein kan men niet echt 'links' noemen. Dit is geen verwijt, ik geloof veeleer dat het niet anders kan. Op andere terreinen zitten mijns inziens meer mogelijkheden. Het wordt daarom tijd dit eens te proberen. Van Kemenade is er geloof ik een beetje mee bezig. Tot slot ben ik dan ook van mening dat hij in het tweede kabinet-Den Uyl weer minister van Onderwijs moet worden.



# Israël

## Inleiding

Wanneer men de verhouding tussen communisten en sociaal-democraten in Israël onder de loep neemt en deze met ontwikkelingen in Europa wil vergelijken, dan stuit men vrijwel onmiddellijk op bijna onoverkomelijke moeilijkheden. De algemene problematiek, waarmee de meeste Westeuropese landen te kampen hebben, is geheel anders van aard dan de probleemstelling in het Midden-Oosten. Dit wil niet zeggen dat er helemaal geen overeenkomsten tussen Europa en Israël bestaan. Natuurlijk zijn de voor een kapitalistische maatschappij kenmerkende tegenstellingen ook in Israël constateerbaar en vanzelfsprekend is Israël niet verschoond gebleven van de gevolgen van de algemene recessie in de wereldeconomie. In tegenstelling tot Europa is het Midden-Oosten echter de fase van de nationale emancipatie nog niet geheel ontgroeid. Bovendien hebben wij in het Midden-Oosten, met inbegrip van Israël, te maken met landen die tot de Derde Wereld mogen worden gerekend.

De partijpolitieke ontwikkelingen in Israël worden dus niet alleen bepaald door ideologische en maatschappij-filosofische benaderingen, maar ook in sterke mate door het verschijnsel van het zionisme, de 'nationale bevrijdingsbeweging van het joodse volk'. Dit heeft tot gevolg dat er zeker sinds de stichting van de staat Israël van een samenwerking tussen socialisten en communisten geen sprake kan zijn. De strijd tussen socialisten en communisten speelt zich met name af op het terrein van de benadering van het zionisme. De partijpolitieke strijd in Israël beweegt zich binnen het kader van de volgende probleemstellingen:

- a Is er een universeel joods probleem?
- b Kan het zionisme als een progressieve, nationale bevrijdingsbeweging van het joodse volk worden gezien? Welke vormen van het zionisme zijn als vooruitstrevend te omschrijven?
- c Gegeven de door de stichting van de staat Israël ontstane conflicten in de regio: wat zijn de maatschappelijke voorwaarden voor de oplossing van de conflicten in het Midden-Oosten en hoe dient deze oplossing er uit te zien?



## Mapai

De geschiedenis van de politieke partijen in Israël is een geschiedenis van het opbouwen en afbreken van samenwerkingsverbanden, die al voor de stichting van de staat begon. Israël's grootste en meest invloedrijke partij, de Mifleget Poalei Eretz Israël, oftewel de Mapai werd al opgericht in 1930, als gevolg van een fusie tussen de Socialistisch-Zionistische Joodse Arbeidersbond van Palestina, Achdoet Haawoda, en de niet-socialistische zionistische arbeiderspartij Hapoel Hatzair. Deze nieuwe partij, die zich enerzijds als onderdeel van de internationale arbeidersbeweging beschouwde, anderzijds zich ten doel stelde om de doelstellingen van het zionisme te verwezenlijken, werd al gauw lid van de Socialistische Internationale. Hoog in het vaandel van de partij stond de omvorming van het joodse volk tot een volk van vrije arbeiders, werkzaam in alle sectoren van de economie, de strijd tegen de 'verslaving van de klassen' en tegen elke vorm van sociale discriminatie en de opbouw van een 'maatschappij van de arbeid, de gelijke rechten en de vrijheid'.

Maar al snel kwam het binnen de Mapai tot een hevige interne partijstrijd over de politieke koers van de partij. Om te beginnen verzette de groep zich rond de publikatie 'Socialistische Notities' tegen de leuze van het 'constructieve socialisme'. Deze leuze omhelsde de gedachte dat de opbouw van een onafhankelijke joodse staat alleen zonder klassenstrijd met de opbouw van het socialisme in deze staat gepaard kon gaan. Ofschoon de mensen van de Socialistische Notities uit de partij gestoten werden, kwam het vier jaar na de stichting van de partij opnieuw tot een harde botsing, deze keer over de overeenkomst tussen *Ben Goerion* en *Jabotinsky*. Volgens dit akkoord werd een minderheid van werknemers in de gelegenheid gesteld om het doorgaan van een staking in een bedrijf te voorkomen en om de instelling van een arbitragecommissie met bindend advies af te dwingen. Het uiteenvallen van de Mapai kon alleen worden voorkomen door het houden van een algemeen referendum onder de leden van de in 1920 opgerichte Histhadroet, de Israëlische vakcentrale, waarvan de leidende organen proportioneel door vertegenwoordigers van politieke partijen bezet worden.

Vlak voor de Tweede Wereldoorlog ging de linkse oppositie binnen de Mapai opnieuw in het offensief, deze keer onder de leiding van de oorspronkelijke leden van Achdoet Haawoda, die meenden dat het beleid van de Mapai afbreuk deed aan de beginselen van de Achdoet Haawoda. Oorzaken van dit offensief waren de woekerende bureaucratie binnen de partij, het ontstaan van verschillen tussen werknemers en het passieve vakbewegingsbeleid, dat niet aan de veranderde omstandigheden werd aangepast. Deze oppositie, Siah Bet genoemd, poogde een band te scheppen tussen de joodse pioniers en de Russische



revolutie. Met name probeerde men sympathie te kweken voor het Rode Leger, dat zich tegen de Duitse invasie verzette. Het waren ook vooral de leden van Siah Bet, die zich verdienstelijk maakten bij de opbouw en ontwikkeling van de joodse ondergrondse, de Haganah en diens elite-eenheid, de Palmach. Bovendien was Siah Bet nauw betrokken bij de organisatie van de illegale immigratie en de strijd tegen het Britse mandaat.

Een derde van de Mapaidelegatie op het Hithadroet Congres in 1938 was aanhanger van Siah Bet. Op dit congres wist de Mapaidelegatie 50% van alle zetels in de leidende organen van de Hithadroet te veroveren. En op het Mapaicongres in 1942 zette de leiding van de partij de Siah Bet-oppositie buiten spel. Er werd een partijstatuut aangenomen, dat een strenge partijdiscipline invoerde, de proportionele vertegenwoordiging afschafte en fractievorming binnen de partij verbood. Voor Siah Bet bleef als enige mogelijkheid over de Mapai te verlaten.

## Mapam

In januari 1948, vijf maanden voor de stichting van de staat Israël, werd de socialistisch-zionistische Verenigde Arbeiderspartij (Mapam) opgericht. De resolutie van de Verenigde Naties van november 1947 over de verdeling van Palestina in twee nationale entiteiten maakte de discussie in de kringen van de linkse oppositie over de voor- en nadelen van een binationale (door joden en Arabieren bewoonde) staat of van twee aparte staten in het Midden-Oosten overbodig. De oprichting van de Mapam werd als een eerste stap gezien in de richting van de totstandbrenging van een 'volledige eenheid van links'. De oprichters van Mapam meenden dat het noodzakelijk was om tegenover de Mapai een massapartij te stellen, die niet alleen op één enkele groep van immigranten, leden van de jeugdbeweging of klasse gebaseerd was. De Mapam was een duidelijk stalinistisch gestructureerde partij, die het dogma van de dictatuur van het proletariaat handhaafde en de Sovjet-Unie als het natuurlijke centrum van de internationale klassenstrijd erkende.

Bij de verkiezingen voor de wetgevende vergadering in 1949, vlak na de stichting van de staat, werd de Mapam de op een na grootste partij van het land. Terwijl de Mapai 46 van de 120 zetels veroverde kreeg de Mapam 19 zetels. Ondanks deze verkiezingsuitslag gaf premier Ben Goerion de voorkeur aan een coalitie van de Mapai met de burgerlijke en religieuze partijen boven een samenwerkingsverband tussen de beide arbeiderspartijen. De Mapam, die weigerde in een regering met burgerlijke partijen te zitten, besloot daarop haar twee ministers uit de voorlopige regering terug te trekken. Al gauw namen de interne conflicten binnen de Mapam ongekende vormen aan. Vooral de extreem linkse vleugel binnen de partij weigerde de werkelijkheid onder ogen te zien. Zij meende de schuld voor de



verslechtering van de betrekkingen tussen de Sovjet-Unie, de overige Oosteuropese volksdemocratieën en de internationale communistische beweging enerzijds en tussen de Sovjet-Unie, de staat Israël en de zionistische beweging van de Mapam anderzijds in de schoenen van het Westen en van de Israëlische regering te kunnen schuiven. Deze partijvleugel stelde dat slechts een zekere afstand tussen de Mapam en de zionistische beweging en een nog fellere oppositie tegen de regering Ben Goerion een verwijdering tussen de Mapam en de wereldrevolutie kon voorkomen.

De arrestatie in 1953 van een van de leiders van de Mapam in Praag, *Mordechai Oren*, in verband met het *Slansky*-proces en de beschuldiging dat hij voor de westerse geheime diensten zou hebben gewerkt, had een schokeffect op de partij. Het virulente antisemitisme en antizionisme, dat aan het proces ten grondslag lag, kon niet over het hoofd worden gezien. Na lange interne discussie besloot de Mapam zich met een overweldigende meerderheid solidair met Oren te verklaren. In de uitgegeven verklaring werden juist de progressieve aspecten van het zionisme naar voren gehaald en werd de procesvoering in Praag scherp veroordeeld. Wat van de linkse vleugel binnen de Mapam onder leiding van *Moshe Schnee* overgebleven was, stond nu volledig geïsoleerd. Korte tijd later werd zij uit de partij gestoten.

Maar hiermee waren de interne partijtengstellingen nog niet uit de wereld. De discussie over het zionisme en de juistheid van de theorieën van de socialistische-zionistische theoreticus *Ber Borochow* leefde opnieuw op. Ofschoon de groep van Moshe Schnee de partij verlaten had, en zich bij de communisten aansloot, was er toch een grote groep binnen de partij gebleven, die het moeilijk had met de synthese tussen de socialistische theorie en het zionisme. In 1954 kwam het wederom tot een breuk binnen de Mapam. De spanningen bereikten hun hoogtepunt toen de partijraad besloot om de Arabische sectie van de partij als volwaardige leden in de Mapam op te nemen. De Achdoet Haawoda-fractie weigerde zich hierbij neer te leggen en besloot een eigen onafhankelijke partij op te richten.

Bij de derde parlementsverkiezingen in Israël kreeg de Mapai 32% van de stemmen, wat betekende dat zij vijf zetels in de Knesseth verloor, terwijl Achdoet Haawoda 8,2% (10 zetels) en de Mapam 7,3% (9 zetels) kreeg. Ben Goerion was nu gedwongen om een centrum-linkse coalitie-regering te vormen. Naast de Mapai en de Algemene zionisten (Cheroet) kregen de Mapam en de Achdoet Haawoda elk twee ministerposten. Terwijl aan de ene kant een zekere samenwerking tussen de drie arbeiderspartijen ontstond bleek toch al gauw dat Achdoet Haawoda een op de Mapai afgestemde koers ging varen.

In dit kabinet kwam ook het tweeslachtige karakter van het door de Mapam gevoerde beleid duidelijk naar voren. Toen Ben



Goerion het kabinet confronteerde met het besluit om deel te nemen aan de aanval van de Engelsen en de Fransen op Egypte in 1956 stonden de Mapam-ministers in hun oppositie tegen het voeren van een dergelijke oorlog alleen. Maar de Mapam was niet bereid om de consequentie uit haar verzet te trekken en werd medeverantwoordelijk voor de oorlog door in het kabinet te blijven zitten. Eerder al had de Mapam zich mede-schuldig gemaakt aan het de Arabische bevolking van Israël door de Mapairegering opgelegde militaire bestuur, dat vrijwel alle burgerlijke vrijheden opschoortte.

## Reformisme

In tegenstelling tot de Mapai die in woord en daad steeds meer een reformistische partij werd, bleef de Mapam aan haar revolutionaire terminologie vasthouden, alhoewel zij gedwongen werd om telkens weer grote concessies te doen. Bij de Mapai bleef de voorkeur voor een coalitie met de rechtse partijen altijd bestaan. Het nooit behalen van de absolute meerderheid dwong de Mapai om telkens weer ministers uit de Mapam of andere linkse groepen in de regering op te nemen. Binnen de kringen van de Mapai meende men dat men de linkse partijen slechts door het instellen van een districtkiesstelsel buiten spel kon zetten. Door concessies aan de burgerlijke partijen geloofde de Mapai steun te kunnen krijgen voor een dergelijk voorstel. Uit eigen belang echter traptten de rechtse partijen niet in de val en is er dus tot aan vandaag geen districtkiesstelsel in Israël.

Sinds de uitstoting van de Siah Bet-groep uit de Mapai in de veertiger jaren kon er nauwelijks sprake zijn van een linkse vleugel binnen de Mapai. Wel bestonden er tegenstellingen tussen de oude en jonge generatie binnen de partij. In tegenstelling tot de ouderen waren de jongeren zoals *Mosje Dajan* en *Sjimon Peres* voorstanders van een 'activistische' politiek, dat wil zeggen een harde lijn tegenover de Arabieren in het conflict in het Midden-Oosten. Zij stonden veraf van de oude principes van de partij en meenden dat het dogma van het houden van een zekere afstand tot de rechtse partijen verouderd was. Deze tegenstelling speelt met name vandaag in het conflict tussen het leidende driemanschap van Israël, premier *Jitzhak Rabin*, minister van Buitenlandse Zaken *Jigal Allon* en minister van Defensie *Sjimon Peres* een doorslaggevende rol.

In 1965 kwam het tot een harde botsing tussen de ouderen en de jongeren over de kwestie van het voorgestelde bondgenootschap en de uiteindelijk beoogde fusie tussen Mapai en Achdoet Haawoda. Onder leiding van Ben Goerion verzetten de jongeren zich met handen en voeten tegen een dergelijke beslissing. Uiteindelijk besloten zij om de partij te verlaten en aan de in



hetzelfde jaar plaatsvindende verkiezingen met een eigen lijst, de Rafilijst deel te nemen

In deze zesde Knesseth-verkiezingen, kreeg de Mapai/Achdoet Haawoda 45 van de 120 parlamentszetels en Rafi 10 zetels. Rafi weigerde tot de regering toe te treden omdat Ben Goerion het premierschap van *Eschkol* niet erkende. In mei 1967, toen het duidelijk was dat er een nieuwe oorlog voor de deur stond, werd de regering Eschkol met een aantal vertegenwoordigers van rechtse partijen uitgebreid tot een regering van nationale eenheid. De uit de Rafi afkomstige Mosje Dajan werd minister van Defensie. De communisten bleven buiten deze coalitie. De Zesdaagse Oorlog bleef niet zonder invloed op de Israëliische arbeidersbeweging en met name op de betrekkingen tussen de verschillende sociaal-democratische partijen en de communisten. Voor de rechtse vleugel van de arbeidersbeweging (Mapai/Achdoet Haawoda, Rafi) betekende de houding van de Sovjet-Unie in het conflict in het Midden-Oosten een bevestiging van hun geloof dat de Sovjet-Unie met het internationale socialisme niets te maken had. De linkervleugel van de arbeidersbeweging (onder andere Mapam) werd bitter teleurgesteld. De felle kritiek van de Sovjet-Unie op het zionisme, de discriminatie van de Russische joden en de harde opstelling van de Sovjet-Unie inzake het conflict in het Midden-Oosten liet nauwelijks speelruimte voor enige sympathie over. In de nasleep van de Zesdaagse Oorlog nam zowel de Mapam als Rafi het initiatief om te komen tot een hereniging van de arbeidersbeweging. In 1968 werd de Mifleget Haawoda Haisraelit, de Israëliische Arbeiderspartij, gesticht. Vlak daarop besluit de Mapam om aan de arbeiderspartij als bondgenoot deel te nemen. Sindsdien gaan er steeds weer stemmen binnen de Mapam op om het bondgenootschap op te zeggen vanwege het door de Mapai opgelegde beleid. Ofschoon deze discussie deze zomer opnieuw op het congres van de partij naar boven zal komen, is het hoogst onwaarschijnlijk dat Mapam in de nabije toekomst een dergelijke stap zal zetten.

## Communisten

De Palestijnse Communistische Partij (PCP) werd in 1923 opgericht. Haar aanhangers waren vooral gedesillusioneerde zionisten, die aan de juistheid van de noodzaak van een joodse staat waren gaan twifelen. Dank zij haar anti-zionisme en haar kritiekloze vereenzelviging met het reactionaire karakter van de door de feodale Arabische leiders bepaalde leuzen in hun strijd tegen de joodse immigratie, kreeg de PCP geen vaste voet in de joodse gemeenschap. Om dit te ondervangen ging de partij aan het eind van de dertiger jaren een onderscheid maken tussen het 'zionisme' en de 'aanwezige joodse gemeenschap' en tussen de 'zionistische alijah' en het 'recht op joodse immigratie'. Dit leidde



er toe dat binnen de partij vanaf 1943 een duidelijk Joodse en een duidelijk Arabische fractie zich ging vormen. Na de stichting van de staat Israël werd de partijnaam van de Palestijnse Communistische Partij in Israëlisch Communistische Partij veranderd. De ICP (Maki) eiste de stichting van een gemeenschappelijk Arabisch-Joodse staat, waarin de kwestie van de joodse immigratie 'democratisch' zou worden opgelost. Volgens de communisten was het zionisme en met name het socialistische zionisme een uiting van 'burgerlijk nationalisme'. Het universele bestaan van een joods volk was volgens hen een fictie. De partij stelde Israëlisme tegenover zionisme. Nog meer dan de Mapam in haar beginperiode wierp de ICP zich op als protagonist van de Sovjet-Unie. In het licht van de rechtvaardiging van de processen van Praag en de rechtvaardiging van het stalinistische beleid jegens de joden is het niet verbazingwekkend dat Maki de bruggen tot de joodse gemeenschap in Israël achter zich verbrandde. Door haar felle kritiek op het militaire bestuur van de Arabieren en haar sympathieën voor het Nasserisme kreeg de partij echter wel veel invloed in de Arabische gemeenschap van Israël. Maki was voor de Arabische nationalistenvrij de enige wettige partij die hun strijd steunde. De differentiatie binnen de internationale communistische beweging in de zestiger jaren ging echter niet ongemerkt aan de Maki voorbij. Het erkennen van de 'verschillende wegen naar het socialisme' betekende voor de partij het beperkt steun verlenen aan de regering-Eschkol en zich achter Eschkol opstellen in zijn polemieken tegen Ben Goerion. Deze opstelling bracht met zich mee dat de partij zich van de oorlogszuchtige taal van sommige Arabische leiders begon te distantiëren.

De ommezwaai in de partijlijn leidde tot interne conflicten. Ondanks uitstel van het partijcongres in 1964 bleek een breuk in de partij onvermijdelijk. Een minderheid weigerde zich neer te leggen bij het door de meerderheid van de partij voorgestane nieuwe beleid. In augustus 1964 stichtten twee van de vijf communistische parlementsleden een eigen fractie in de Knesseth onder de naam Nieuwe Communistische Lijst (Rakach). Beide partijen gingen een volledig eigen leven leiden. Maki ging steeds meer afwijken van de Moskou-georiënteerde politiek en verwijderde zich van de internationale communistische beweging. Voor Maki, die een voornamelijk joodse basis had, was de Zesdaagse Oorlog vanuit Israël gezien een defensieve oorlog. Natuurlijk eiste de partij na de oorlog een terugtrekking van de Israëlische troepen uit de bezette gebieden en een erkenning van het Palestijnse volk, maar desondanks zocht de partij haar plaats in de marges van de zionistische context. In 1973 ging Maki een bondgenootschap aan met links-zionistische groepen, verenigd in Tchelet Adom. Na de verkiezingen van 1973, waarin deze combinatie een parlementszetel veroverde, werd de nieuwe combinatie in de Moked-partij omgedoopt.



Moked voert vandaag een linkse oppositie in het parlement. Maar er is ook sprake van kritische steun aan de regering in situaties waar dat nodig wordt geacht. Ofschoon voorstelbaar in theorie is van werkelijke samenwerking tussen hen en de Israëlische Arbeiderspartij geen sprake, met uitzondering van de linkse vleugel van de Mapam.

De Rakach-partij (4 parlamentszetels) heeft door de jaren heen aan de antizionistische en pro-Moskou lijn vastgehouden. Deze partij wil de onmiddellijke en onvoorwaardelijke terugtrekking van Israël uit de bezette gebieden, onvoorwaardelijke erkenning van de Palestijnse Bevrijdingsbeweging (PLO) en de-zionisering van de staat Israël. Wat de interne partijstructuur aangaat heeft Rakach het principe van het democratisch-centralisme gehandhaafd. Of er sprake van enige samenwerking tussen socialisten en Rakach in een niet-nationalistisch geladen sfeer zou zijn, valt moeilijk te beoordelen. In kringen van de Arbeiderspartij klinkt herhaaldelijk de roep om een verbod van de Rakach. Dit bleek onlangs opnieuw in de nasleep van de door Rakach georganiseerde Dag van het Land op 30 maart 1976 toen zes Arabieren door Israëlische soldaten dood geschoten werden.

## Vakbeweging

Hahistardoet Haklaliët B'erez Israel, oftewel de Hithadroet speelt een dubbele rol in de Israëlische samenleving. Niet alleen is het de enige vakcentrale, het is bovendien een van de grootste werkgevers. Daarnaast worden ziekenfondsen en andere instituten van sociale verzekeringen door de Hithadroet beheerd.

Deze dubbelrol, naast het feit dat de leidende organen van de organisatie door vertegenwoordigers van politieke partijen zijn samengesteld, laat weinig ruimte voor een strijdbare opstelling. Des te minder wanneer men in aanmerking neemt, dat de Mapai veruit de sterkste partij binnen de vakcentrale is.

Op korte termijn kan er nauwelijks sprake zijn van enige vorm van samenwerking tussen communisten en socialisten. Een dergelijke coöperatie zou pas in theorie voorstelbaar worden na het oplossen van de nationale problemen in het Midden-Oosten. De oplossing van deze problemen is nog dermate ver weg, dat het op dit moment nog niet loont om over een 'historisch compromis' in Israël na te denken.

### Naschrift

Ondanks het reeds verschijnen van verkiezingsadvertenties in de Israëlische pers werd de verkiezingscampagne in Israël tot nu toe voornamelijk binnenskamers gevoerd. Binnenskamers betekent eigenlijk binnen de Arbeiderspartij. De werkelijke verkiezingsstrijd



zal losbranden nu de Arbeiderspartij als lijsttrekker Jitzhak Rabin heeft gekozen.

De links-zionistische Mapampartij, die sinds 1968 een gemeenschappelijke verkiezingslijst heeft met de Arbeiderspartij had reeds laten weten dat het de samenwerking zal verbreken wanneer Peres tot lijstaanvoerder van de Arbeiderspartij zou worden gekozen. Mapam stelde bovendien dat de Arbeiderspartij zich uitdrukkelijk voorstander moet tonen van terugtrekking van de bezette westelijke Jordaanoever in plaats van alleen van teruggave van de Hoogvlakte van Golan en van de Sinai, wil de samenwerking tussen de beide partijen in de toekomst worden gehandhaafd. Aan deze laatste eis is de Arbeiderspartij inmiddels in principe tegemoet gekomen.

Het uitstel van de uiteindelijke beslissing van Mapam tot na het partijcongres van de Arbeiderspartij betekent momenteel een voortdurende onzekerheid op de linker vleugel in Israël. Binnen links wordt er gepoogd om een Vredeslijst op te stellen. Wie deze lijst zal moeten aanvoeren is in het geheel nog niet duidelijk.

*Matti Peled*, voorzitter van het Israëlische Comité voor een Palestijns-Israëlische Vrede, *Meir Pa'il*, parlamentslid voor de Moked-partij, *Ran Cohen*, eveneens lid van Moked en *Arie Eliav*, parlamentslid voor de Onafhankelijke Socialisten.

Het verbreken van de samenwerking tussen Mapam en de Arbeiderspartij zou betekenen dat er aan de linkse kant naast de communistische partij Rakach, die in de komende verkiezingen zeker vooruitgang zal boeken en de vredesgroepen een derde blok zal ontstaan. Of Mapam in dit geval een bondgenootschap met de vredesgroepen zal aangaan, valt nog niet te voorspellen. Behalve de dreigende breuk met Mapam wordt de Arbeiderspartij ook door de nieuwe centrumpartijen en met name door de Democratische Beweging voor Verandering van *Jigal Jadlin* geconfronteerd. Tot deze partij zijn vele vooraanstaande persoonlijkheden, waaronder leden van de Arbeiderspartij, toegetreden. Het rechtse oppositieblok Likoe'd zal zeker in de komende verkiezingen opnieuw ruim dertig van de 120 parlamentszetels winnen. Maar het is echter waarschijnlijk te verdeeld om een werkelijke verkiezingsoverwinning te boeken.



## Oppassen voor optimisme zonder getuigen

Voordat ik concreet in ga op enkele kritische opmerkingen van J. Noordzij, W. Baars en J. van Iersel en Bert Ummelen in *S en D* van resp. september, november, mijn artikel over de *middenschool* in het nummer van juli/aug. '76 betreffend, eerst algemeen het volgende.

De kritiek van Noordzij en Bert Ummelen is zakelijk en met name met Noordzij ben ik het vaak eens; de kritiek van Baars en Van Iersel vind ik niet polemisch, zoals ze zelf aankondigen, maar uiterst onzakelijk en van een zeer teleurstellend niveau. Dit is alleen een kwalificatie van hun reactie op mijn artikel; de rest van het artikel van Baars en Van Iersel laat ik buiten beschouwing. Om misverstand te vermijden: ik heb het wél gelezen (evenals de PvdA- en NVV-publikaties waarvan Baars en Van Iersel zeggen dat ze door mij waarschijnlijk niet gelezen zijn). Als ik met kennis over politiek praat, hoor ik vaak als verwijt dat wij socialisten zo doordrammerig dogmatisch en onverdraagzaam kunnen zijn. Ik begin deze verwijten bij het lezen van het commentaar van Baars en Van Iersel te begrijpen. Wat doen ze namelijk?

Allereerst iemand, die het met hun visie niet eens is, tot 'rechts' bombarderen. Wat het 'rechts-zijn' precies inhoudt zeggen ze uiteraard niet, maar het klinkt wel vernietigend. Verder vinden zij het bedroevend dat iemand uit de PvdA zelf, zoals ik, met kritiek op het voorgenomen onderwijsbeleid komt. Ik vrees, dat zo iemand in hun ogen het partij-lidmaatschap niet waard is en zich zeker niet met het etiket socialist mag sieren. Deze uitslating van Baars en Van Iersel vind ik eng. Ook is het volgens Baars en Van Iersel kennelijk verboden een artikel uitsluitend over de middenschoolproblematiek te schrijven. Baars en Van Iersel zien het inderdaad veel meer in het gro-

te verband maar ze komen helaas aan de problematiek niet toe. *Het is gratis om alleen de grote lijnen te schetsen zonder op de praktische realiseerbaarheid in te gaan.* Verder vind ik dat je iemand, die de socialistische visie op het onderwijs *praktisch* niet te verwezenlijken vindt, *niet* voor de voeten moet werpen dat hij van die visie een eenzijdig en misleidend beeld geeft, maar dat je zijn *argumenten* moet weerleggen. De kretologie van Baars en Van Iersel maakt eigenlijk een discussie onmogelijk.

De bedoeling van mijn artikel was niet het *bewijs* te leveren dat de middenschool een verwerpelijk schooltype is. De bedoeling was zeker niet *Jensen, Emerij* en andere getuigen tot heiligen te verklaren. De bedoeling was *alleminst*, zoals Bert Ummelen begrepen schijnt te hebben, om via de onderzoekingen van Jensen 'kinderen met lage sociaal-economische status de toegang tot hogere onderwijsniveaus af te raden'. Het is voor mij werkelijk een compleet raadsel waar Bert Ummelen dit gelezen meent te hebben in mijn artikel. De bedoeling van het artikel was wél het optimisme van sommige onderwijsvernieuwers en politici te ondergraven. Met dat optimisme bedoel ik:

1. De belofte dat de middenschool de gelijke kansen zal bevorderen, in die zin dat de verschillen in schoolprestaties tussen de sociale groepen zullen verminderen. De middenschool zal een aantal oorzaken voor deze verschillen niet kunnen opheffen, zoals: eerder ontstane 'taalachterstand', verschil in 'family stimuli', (eventuele) verschillen in erfelijke bagage. Verder zal het feit dat de reserve aan schoolbaar intellect niet zo groot is (*Van Heek*<sup>1</sup>) een rol spelen én het feit dat schoolfactoren slechts voor een gering deel verantwoordelijk zijn voor de verschillen in schoolprestaties. Van groot belang lijkt mij de ervaring, die men in het buitenland heeft opgedaan ten aanzien van het effect dat een comprehensief schoolsysteem heeft op de 'doorstroming' van kinderen uit lagere sociale milieus naar hoger, of aan hoger onderwijs voorafgaand, wetenschappelijk onderwijs. In het sociaal- en cultureel rapport 1976<sup>2</sup> staat hierover dat alleen in Zweden onderzoek verricht is op dit punt. En dat in Zweden de invoering van het mid-



denschoolsysteem nauwelijks invloed heeft gehad op de deelname van leerlingen uit sociaal lagere milieus aan het op hoger onderwijs voorbereidend gymnasium.

2. De belofte dat de middenschool algemenere ontplooiingskansen zal bieden. Het lijkt mij niet reëel te beloven dat al het goede wat nu in de verschillende schooltypen plaats vindt straks in de middenschool verwezenlijkt wordt (en nog veel meer). Bovendien is in onze maatschappij de verdeling van bezit, macht en aanzien nog steeds voornamelijk gebaseerd op het intellectueel prestatievermogen. Kan het onderwijs alle kwaliteiten gelijk waarderen in een samenleving die de 'nieuwe' waarden onvoldoende honoreert? Ik ben bang voor de 'dreun' in de bovenschool of in de maatschappij na de 'lieve' middenschool. Verder blijft het ook nog de vraag of voor de algemenere ontplooiingskansen een middenschool nodig is. In het sociaal-cultureel rapport staat dat waarschijnlijk niet de *aard* van het genoten onderwijs, maar het *aantal jaren* genoten onderwijs betekenis voor de ontplooiing van sociale en expressieve vaardigheden heeft. En dat het wat voorbarig lijkt om, zoals in de Contourennota gebeurt, bij voorbaat meer van het algemeen vormend dan van het beroepsonderwijs te verwachten ten aanzien van diezelfde ontplooiingsmogelijkheden.

3. De mogelijkheid de maatschappij te hervormen door middel van het onderwijs. De toorn van Noordzij trotserend wil ik weer Emmerij<sup>3</sup> citeren die, omdat hij geen tegenstander van de middenschool is, zoals Noordzij ontdekt heeft, een betrouwbare getuige moet zijn: 'of course, if the intention was to democratise society through democratising educational opportunities, indirect action being preferred in such a delicate matter, it is somewhat disappointing to find that one of the best ways of democratising the school is to democratising society'.

4. De verwachtingen die gewekt worden wat betreft de verbetering van de 'life-chances' voor de 'kansarmen'. Opnieuw Emmerij volgend kan men zeggen: bij een selectief soort onderwijs bestaat er een nauw verband tussen opleiding en beroep dat men later gaat

uitoefenen. Degenen uit de lagere sociale klassen die aan dit onderwijs deelnemen, profiteren van dit nauwe verband. Als echter een type onderwijs meer algemeen qua deelname wordt, dus minder selectief, wordt de relatie tussen opleiding en beroepsmogelijkheden weer losser en de invloed van de sociale achtergrond weer groter. Emmerij noemt hierbij een onderzoek van *Himmelweit* en *Swift* in Engeland. De beroepen van de leerlingen die de grammarschool gevolgd hadden, vertoonden geen verschil naar gelang de sociale achtergrond, terwijl de beroepen van de leerlingen die de second modern school hadden gevolgd, duidelijk afhankelijk waren van de sociale achtergrond. *Marcus Bakker* zou wel eens gelijk kunnen hebben met zijn opmerking dat men beter gymnasia in de volksbuurt kan neerzetten dan iedereen naar dezelfde middenschool sturen. Ik wil geen lans breken voor selectief onderwijs; ik wil er alleen op wijzen dat men het bovengenoemde effect niet over het hoofd moet zien. Verder is het nog zeer optimistisch te veronderstellen, dat iedereen op dezelfde middenschool terecht komt. Hierbij bedoel ik niet de verschillen in aanpak en gerichtheid die ongetwijfeld zullen gaan optreden tussen de middenscholen, maar de verschillen in bereikt niveau. Deze verschillen zullen resulteren in een zeer verschillende startpositie in de weer scherp selecterende bovenschool. Dit probleem van de verschillen in bereikt niveau, anders gezegd het probleem van de middenschool in de volksbuurt zal mijns inziens een cardinale rol gaan spelen.

Nu concreet commentaar op enkele opmerkingen van Noordzij, Baars en Van Iersel en Bert Ummelen:

1. Baars en Van Iersel verwijten me dat ik 'betrekkelijk slordig' omspring met het begrip 'gelijkheid van kansen'. Ze staven dit verwijt met de verwijzing naar *Matthijssen*<sup>4</sup> die gezegd heeft, dat er tenminste vijf definities van ongelijkheid van onderwijskansen bestaan. Helaas gaan ze niet zover dat ze uitlegen wat Matthijssen nu eigenlijk precies zegt. Matthijssen onderscheidt:

- a. gelijke kansen naar intellectueel bequaafheidsniveau;
- b. gelijke kansen door 'positieve discriminatie' (bijvoorbeeld door middel van



compensatie- en activeringsprogramma's);  
 c. gelijkwaardigheid van verschillendsoortige begaafdheden/interessen;  
 d. gelijke kansen op leerervaringen in autonoom-creatief omgaan met de omgeving: 'convivialiteit' (het systeem onder meer van de 'onderwijs-knipkaart');  
 e. gelijke kansen door leren 'problematiseren' van de eigen situatie.

Het voert helaas te ver punt *d* en punt *e* uitgebreid te bespreken maar ik denk niet dat Baars en Van Iersel van plan zijn de grote vertolkers *Illich* resp. *Freire*, hoe waard ze ook zijn uitgebreid bestudeerd te worden en hoe boeiend hun werk ook is, tot hun voormannen te bombarderen. Mochten ze dat toch doen, dan hebben ze niet de steun van Matthijssen. Matthijssen zegt namelijk over Illich: 'zijn educatieve netwerken veronderstellen een sterk ontwikkelde capaciteit van individuen om op eigen initiatief hun potentieel aan leervermogens optimaal te activeren; het is juist een aspect van de machteloosheid, die uit de sociale benadeling voortvloeit, dat de betrokken sociale klassen daartoe niet in staat worden gesteld. Het zouden zeker weer de meest gefortuneerden zijn, die van het door hem voorgestane systeem het meest profiteren'. En over de pedagogische theorie van Freire: 'de vijfde definitie doet wel volledig recht aan het ideaal van gelijkheid, maar deze kan alleen operationeel worden in een samenlevingsstructuur volgens een volledig nieuw organisatie-principe'. Matthijssen noemt de problematiserende methode om het ideaal van gelijke kansen naderbij te brengen het meest radikaal.

2. Zowel Noordzij als Bert Ummelen hebben de kardinale fout in mijn artikel ontdekt, maar wel allebei een andere. In beide gevallen leggen ze mij echter woorden in de mond die ik zelf niet terug kan vinden in het artikel. Bert Ummelen stelt, dat ik er vanuit ga dat alleen de intelligentie het leervermogen bepaalt. 11 regels verder dan waar Bert Ummelen dit gelezen meent te hebben staat echter de voorzichtige conclusie van Emmerij dat *erfelijke factoren 45% van de verschillen in schoolprestaties verklaren; gezins- en milieu-factoren 40% en schoolfactoren 15%*. Ik vind het verder nogal teleurstellend dat Bert Ummelen uit de zinsneden die

ik aan Jensen wijd, de conclusie trekt dat ik suggereer, dat Jensen aan zijn bevindingen belangrijke gevolgen voor de toegankelijkheid van het onderwijs verbindt. De redenering waarmee Bert Ummelen 'aantoon't dat 'de erfelijkheidswaarde van het IQ nauwelijks voorspellende waarde heeft voor de grenzen van het leervermogen van hele bevolkingsgroepen' lijkt mij statistisch niet helemaal juist, althans ik begrijp er, met excuses aan Bert Ummelen, helemaal niets van.

Volgens Noordzij is de grootste fout, die ik gemaakt heb, dat ik mijn aandacht alleen op het voortgezet onderwijs richt. Dit zou blijken uit mijn vraag: 'Is door onderzoek aangetoond dat er geen enorme frustraties optreden doordat de nu door de categorale scholen verdoezelde verschillen in cognitieve begaafdheid bij een Gesamtschule schrijnend duidelijk worden?' Noordzij is waarschijnlijk de ondertitel van mijn artikel ontgaan: 'de *mam-moet* bij verstek veroordeeld'. Ik pretendeer helemaal niet het ergens anders over te hebben dan over het voortgezet onderwijs. Verder heb ik niet gesugereerd dat de splitsing op 12-jarige leeftijd geen flinke frustraties oplevert bij de gemiddelde 'ambachtschool'-leerling. Hoewel ik, deze uitlating van Noordzij letterlijk nemend, het zeker niet met hem eens ben. Dat de *gemiddelde* ambachtschoolleerling gefrustreerd is lijkt mij een wat te sombere voorstelling van zaken en zelfs als dit wel zo is, vraag ik me af of de keuze op 12-jarige leeftijd hier wel zoveel mee te maken heeft. De frustraties zijn naar mijn idee een gevolg van het feit dat de beroepen die de gemiddelde ambachtschoolleerling gaat uitoefenen minder aanzien genieten en slechter beloond worden. Zolang dit niet verandert, zullen de frustraties niet opgeheven worden, zelfs niet door de middenschool. Integendeel er worden verwachtingen gewekt die niet waar gemaakt kunnen worden. Bovendien in welk land vindt bij de 'moeilijke' vakken geen indeling naar niveau plaats(setting)? Nog afgezien van de frustraties tengevolge van de verschillen in maatschappelijke waardering moet deze, waarschijnlijk niet te vermijden, setting frustraties blijven veroorzaken.

3. De kritiek die Noordzij heeft op de



onderzoeken van Burt, betreffende de éénelige tweelingen die gescheiden opgevoed zijn, die mede hebben geleid tot de conclusie van Jensen over de erfelijkheid van intelligentie, is gedeeltelijk juist. De gegevens van Burt zijn inderdaad niet meer te achterhalen; Jensen heeft dat echter eerder ontdekt dan Kamin. In hoeverre de geruchten dat Burt gegevens vervalst zou hebben juist zijn, kan ik niet beoordelen. Noordzij wijst op het drie keer voorkomen van exact dezelfde correlatie-coëfficiënt 0,771, wat op geknoei zou wijzen. Prof. Jaspars heeft dit, zoals hij schrijft in de NRC van 20 nov. 1976, precies nagezocht en is tot de conclusie gekomen dat de drie keer in feite twee keer zijn en dat, als er hier sprake is van een vervalsing, het een zeer ingewikkelde vervalsing moet zijn die 'bijna bewondering afdwingt voor de vervalsers'. Verder zegt Jaspars dat het feit dat twee onderzoeken dezelfde correlatie-coëfficiënt opleveren, tot in de derde decimaal, wel argwaan moet wekken. Deze argwaan zou een vervalsers toch hebben willen vermijden. De onderzoeken van Jensen zijn trouwens maar voor een klein gedeelte op de gegevens van Burt gebaseerd én Jensen staat niet alleen in zijn bevindingen. Aan ieder onderzoek kleven gevaren, op iedere onderzoeksmethode is kritiek mogelijk, maar ter verdediging van de 'erfelijkheidsaanhangers' moet wel gezegd worden dat hun visie in ieder geval op onderzoek berust. Velen die beweren dat de verschillen in intelligentie uitsluitend door milieufactoren verklaard moeten worden, komen vaak niet verder dan het uitdragen van een ideologie, zonder hun beweringen 'hard te maken'.

Noordzij noemt als getuige Kamin, maar het werk van Kamin is lang niet door iedereen enthousiast ontvangen. Scarr-Salapatek<sup>5</sup> zegt over het boek *The science and politics of IQ* van Kamin: 'every page of this book is a detailed statistical mistreatment of the body of research on individual differences in IQ'.

En: 'scientific shortsightedness in the service of social equality is perhaps understandable, but misguided and ultimately self-defeating. Because of its distortions, Kamin's book is a disservice both to science and to advancement of social equality'. Noordzij voegt aan zijn

kritiek 2 hamvragen toe:

a. wat is precies de samenhang tussen IQ en schoolprestaties? 40% van de verschillen in schoolprestaties wordt verklaard door intelligentie, voor hoge onderwijstypen meer;  
b. is het intelligentie-niveau van bijvoorbeeld gymnasiasten *gemiddeld* hoger dan dat van leerlingen bij het MAVO? De woorden van Noordzij gebruikend: zo lust ik er nog een paar; het antwoord is simpel: ja.

4. Wat betreft mijn angst voor niveauverlaging, die Noordzij overdreven vindt, het volgende: wat vindt Noordzij van de volgende slogan, gehaald uit een brochure van het ministerie van O en W (niet letterlijk): de middenschool is een emancipatorische school die de sociale, artistieke, musisch-ludische, motorische, affectieve en cognitieve kwaliteiten van de leerlingen ontwikkelt? Hier wordt zoveel beloofd dat ook Noordzij niet echt kan menen dat dit allemaal te verwezenlijken is zonder dat ergens een veer moet worden gelaten. Hier wordt naar mijn idee wel degelijk een andere, minder intellectuele, inhoud van het onderwijs aangekondigd zonder dat mij concreet duidelijk wordt wat er bijvoorbeeld aan persoonlijkheidsvorming voor in de plaats komt.

5. Bert Ummelen citeert het recent gepubliceerde verslag van het Sociaal en Cultureel Planbureau (heterogene groepen op de middenschool: een middel tot gelijkheid van kansen?) Een uiterst belangwekkend verslag. Ik wil graag, iets uitgebreider dan Bert Ummelen doet, de belangrijkste resultaten vermelden: het planbureau verwacht van de middenschool inderdaad bevordering van de gelijkheid van kansen in de zin van: zwakbegaafde leerlingen en leerlingen met een lage sociaal-economische status (SES) worden er, wat betreft de leerprestaties en 'sociaal bewustzijn', beter van en hoogbegaafde leerlingen en leerlingen met een hoge SES 'slechter'. Maar het planbureau verwacht dat de egaliserende rol van de middenschool klein zal zijn én dat het bovenstaande alleen geldt uitgaande van de volgende voorwaarden:

a. de middenschool-bevolking is *heterogeen naar begaafdheid en SES*;  
b. *er vindt geen streaming of setting plaats*.



De consequenties van *a* en *b* zijn interessant: *a.* houdt in dat bij de samenstelling van het leerlingenbestand van iedere middenschool quoterings naar sociale klasse plaats moet vinden. Ga er maar aan staan! *b.* houdt in dat een nieuwe onderwijskundige aanpak een noodzakelijke voorwaarde is: differentiatie binnen klasverband (af te korten als dbk). Immers strikt individueel onderwijs is te duur neem ik aan. De beslissing tot herverdeling van de kennis is een politieke beslissing die een enorme wissel trekt op de toekomstige ontwikkeling van de nieuwe onderwijsmethode. Waar is de dbk met succes en blijvend gerealiseerd? Zeker (nog) niet in Nederland waar bijvoorbeeld een dergelijk experiment in Schagen<sup>7</sup> mislukt is (misschien met uitzondering van het

vak wiskunde). Van dit experiment is trouwens nog nooit een eindrapport verschenen, hoewel het al jaren geleden afgerond is. De wissel die met de dbk op de toekomst getrokken wordt vervult mij met grote twijfels en onze minister maakt er zich met de opmerking dat hij alleen met de politieke structurele kant te maken heeft en dat het 'veld' de onderwijskundige kant maar moet regelen wel wat makkelijk van af. De mammoet-brugklas is óók mislukt tengevolge van de kostenfactor en het ontbreken van ondersteunende middelen. Het mislukken van de middenschool zal echter vele malen rampzaliger gevolgen hebben, vooral voor de lagere sociale milieus.

Dick Mantel

## Noten

- 1 Men kan de intellectuele reserve schatten op smalle en op brede basis. Als indicatie voor wie in staat is een bepaalde schoolopleiding te volgen wordt een test gebruikt of een serie tests. Bij het gebruik van een predictor die alleen bestaat uit een intelligentie-test (bijvoorbeeld de matrix test van *Raven*) spreekt men van onderzoek op smalle basis. Als men in de predictor ook andere intellectuele factoren en persoonlijkheids- en sociale factoren stopt zoals motivatie, interesse, milieufactoren enz. spreekt men van een onderzoek op brede basis. Reserve-schattingen op smalle basis geven een te hoge schatting van de aanwezige reserve, maar reserve-schattingen op brede basis geven een te lage schatting van de reserve. Als men de basis versmalt (wat *Van Kemenade* en *Kropman* bij de bewerking van het onderzoek van *Van Heek* hebben gedaan) wordt de reserve groter. Als men de basis versmalt, dus als men uit een testbatterij een variabele weglaat omdat die bijvoorbeeld te zeer milieu-afhankelijk is, is de reserve die zo ontstaat alleen aan te boren als men erin slaagt om de invloed van die variabele op te heffen. Het onderzoek van *Van Heek* en *Van Weeren* (1965) was een onderzoek op brede basis. De uitkomst was dat er nauwelijks een reserve was. *Ruiter* heeft een onderzoek op smalle basis gedaan gebaseerd op legerkeuringen (lichting 1962). De uitkomst was dat er wel degelijk een grote reserve was. Dit onderzoek van *Ruiter* is zeer onlangs herhaald door *Van Peet* en *Van Meerem*. Zij vinden dat de reserve nog wel bestaat, maar duidelijk teruggelopen is vooral bij de agrarische en niet agrarische arbeiders. Het materiaal van dit onderzoek bestaat uit een steekproef van 10 000 keurlingen van de lichte 1972; het onderzoek heeft dus nog betrekking op de vóór-mammoet situatie. Een verslag van dit onderzoek is gepubliceerd in het november-nummer van het *Tijdschrift voor Onderwijs-research* (1976; stichting IVIO, Lelystad)
- 2 *Sociaal- en Cultureel rapport 1976*. Sociaal- en Cultureel Planbureau (SCPB); Staatsdrukkerij.
- 3 Emmerij, *Can the school build a new social order?* Elsevier.
- 4 M. A. J. M. Matthijssen 'Sociale ongelijkheid van onderwijskansen. Vijf interpretaties van sociale werkelijkheid.' *Sociologische Gids* nov./dec. 1975; Boom Meppel.
- 5 Scarr-Salapatek (Professor op het 'Institute of Child Development', Universiteit van Minnesota) 'Bespreking van The science and politics of IQ van Kamin,' in: *Contemporary Psychology*; volume 21, februari 1976, nummer 2.
- 6 Sociaal- en Cultureel Planbureau, *Heterogene groepen op de middenschool: een middel tot gelijkheid van kansen?*, Rijswijk 1976.
- 7 Het eindrapport van dit experiment is inmiddels in uitgebreide vorm bij het APS verschenen (2 dln.).



## Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid

Commentaar op de nota-Contouren van een toekomstig onderwijsbestel, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976, 151 blz.

Dit 'Commentaar' van de wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (WRR) is even leesbaar, helder en compact geschreven als de Contourennota. De inhoud lijkt sterk beïnvloed door het denken in het wetenschappelijke forum rond de OECD (de *Van Kemenade* recentelijk vanuit deze kring toegezwaaide lof klinkt minder duidelijk door). Het rapport opent met een samenvatting waarin in een reeks behartenswaardige, over het algemeen vrij kritische kanttekeningen en suggesties zijn vervat. Ter zijde: sommige boze Haagse tongen beweren, dat de voorzitter van de WRR, *Kremers* (bij de laatste kabinetshervorming volgens insiders enige tijd in de running – van KVP-zijde – voor het ministerschap op O en W), in het rapport af en toe een plaagstootje uitdeelt in de richting van de huidige bewindsman.

De belangrijkste bijdrage van de WRR aan de discussie over de Contourennota achten wij de gedane kostenramingen (o.a. voor het jaar 2000 zonder Contourennota, idem met Contourennota en wel resp. bescheiden ingevoerd dan wel meer volledig). De kosten zijn bovendien enigermate naar onderdelen van het Contourenplan gespecificeerd. Aan de ramingen liggen vanzelfsprekend tal van (veelal geëxpliciteerde) veronderstellingen ten grondslag. In de tweede versie van de Contourennota zal deze bijdrage van de WRR zeker dienen te worden gehonoreerd.

Uit hoofde van haar taakstelling (geïntegreerde beleidsvoorbereiding op lange termijn) confronteert de raad de inhoud van de Contourennota met die van een zestal nota's van andere departementen dan O en W. Aan de onderlinge afstemming van het toekomstige be-

leid der departementen blijkt nog betrekkelijk weinig te worden gedaan. Ook de raad zelf gaat in haar 'commentaar' sterk O en W- (en CRM-)gecentreerd te werk. Op vragen van maatschappelijke en economische orde, verdeling van arbeid (arbeidsplaatsen), meer systematische beïnvloeding van de vraagzijde (arbeidsplaatsen structuur en arbeidsmarktbeleid e.d.) wordt bijv. nog onvoldoende ingegaan.

Volgens de raad dient meer aandacht te worden besteed aan de evaluatie van het onderwijs. Zeer terecht wordt erop gewezen, dat een belangrijk grensgebied tussen O en W en CRM niemandsland dreigt te worden (competentiekwesties, met name betreffende de 'permanente educatie?' M.S.). Het op de blz. 42 t/m 44 met betrekking tot de vrijheid van onderwijs, en wel in het bijzonder betreffende de samenwerkings-school gestelde, doet wel erg de huidige-situatie-verdedigend aan.

Bepaalde denkbeelden van *Emmery* (en indirect *Illich* c.s.?) lijken wat al te lichtvaardig te worden aangewend om te concluderen, dat 'kansarmen' naar alle waarschijnlijkheid beter af zijn met minder formeel onderwijs. Op de slotpagina wordt aan deze groepering(en) in dit verband zelfs (exclusief?) een aantal 'leuke dingen' in de zachte CRM-sfeer in het vooruitzicht gesteld, o.a. buurtwerk! Harde claims ten gunste van voornoemde groepering(en) (laait staan garanties) blijven echter achterwege, evenals pogingen om tot een meer motiverende en minder vervreemdende inhoud van onderwijs en vorming te komen (bijv. aansluitend bij reformpedagogen als *Dewey*, *Petersen* e.a.). Dat de vraagzijde (arbeidsplaatsenstructuur en arbeidsmarktbeleid) vrijwel buiten schot blijft, memoreerden we reeds. Regering en parlement zouden wat de aanbodzijde (het onderwijs) betreft bijv. kunnen worden uitgedaagd om periodiek uit te spreken wat men minimaal (eventueel ook maximaal) zowel meer direct als indirect aan onderwijs en vorming in elke Nederlander wenst te investeren in het licht van levenskansen, eventueel ten dele mede gelieerd aan het levensduurinkomen. Voorts had men kunnen pleiten voor een *gedifferentieerde eenheidsschool*, zo (spoedig als) mogelijk tot 18 jaar en integrale of gedeeltelijke invoering van een horizontaal onderwijs- en vormingssysteem in experimenteelgebieden



met o.a. lower-secondary education d.w.z. een middenschool, upper-secondary education d.w.z. een bovenschool\* en hoger-onderwijs-nieuwe-stijl.

Eindoordeel over deze WRR-publikatie:

desalniettemin een gedegen, zeer informatieve studie. Het lezen ten volle waard.

M. Santema

\* In Nordrhein-Westfalen tracht men momenteel een bovenschool te ontwikkelen, waarin de studenten een dubbele kwalificatie verwerven. Bij het verlaten van de bovenschool ('Kollegstufe') kunnen ze dan zowel verder studeren als wel de maatschappij in gaan. Een dergelijke bovenschool past ons inziens beter bij een systeem van recurrent education met tweede-weg en tweede-kans onderwijs dan de bovenschool die Van Kemenade ons aanbiedt.





## Nieuw in de reeks WBS-Cahiers

door uitgeverij Kluwer uitgegeven in  
samenwerking met de  
Wiardi Beckman Stichting

### Socialistisch woonbeleid

Een bijdrage tot het beheer van de gebouwde omgeving  
Paul Friese

Er zijn na de Tweede Wereldoorlog in ons land vele honderdduizenden woningen gebouwd. Het aanvankelijk onthutsend grote gebrek aan woonruimte is vrijwel overwonnen. Toch is er in socialistische kring weinig tevredenheid over het resultaat. Het 'nieuwe gezicht' van Nederland laat ernstig te wensen over. Eentonige nieuwe wijken, aantasting van het plattelandskarakter van dorpen door hoogbouw, grote afstanden tussen wonen, werken en ontspannen, slaapsteden, verlies aan gezelligheid, vele werkloze bouwvakarbeiders, te weinig betrokkenheid van de bewoners bij de vormgeving van hun leefmilieu.

Wie met de inzichten van nu terugkijkt op de na-oorlogse woningbouwpolitiek heeft veel redenen tot het maken van kritische opmerkingen. Niet om de bewindvoerders van

toen aan de schandpaal van het heden te nagelen, maar om eerder gemaakte fouten in de toekomst te voorkomen, ten behoeve van een socialistische woningbouwpolitiek.

In deze publicatie van de Wiardi Beckman Stichting, geschreven door WBS-stafmedewerker Paul Friese wordt de overheidspolitiek sinds 1945 aan een grondige kritiek onderworpen. Tevens worden de omtrekken geschetst van een eigentijds socialistisch bouwbeleid.

140 blz., f 15,50/BF 256

Bij tekening op het vervolg van de serie f 14,50/BF 239

Besteladres: Libresso bv, postbus 23,  
Deventer, tel. 05700-20522, tst. 442  
België: Santvoortbeeklaan 21-23,  
2100 Deurne-Antwerpen,  
tel. 031-247890

# uitgeverij Kluwer

ook verkrijgbaar via de boekhandel



## Den Uyl: demissionair!

**Binnenlandse politiek**

- 147 **J. A. W. Burger**  
Den Uyl: demissionair!

**Economische politiek**

- 152 **Joop Ramondt**  
Geleide loonpolitiek op losse gronden
- 161 **Frits van Oosten**  
Linkse en rechtse economen als politieke profeten

**Verkiezingen**

- 171 **Wil Foppen**  
Eindhoven
- 186 **De pen op papier**
- 189 **Boekbesprekingen**





**Mr. J. A. W. Burger**

was van 1943-1945 minister van Binnenlandse Zaken; van 1945-1962 lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA; sinds 1975 minister van Staat.

**Dr. J. J. Ramondt**

is hoogleraar in de economische sociologie en organisatie-sociologie aan de VU te Amsterdam.

**Drs. W. J. Foppen**

is wetenschappelijk medewerker aan de faculteit der sociale wetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

**Drs. W. G. F. van Oosten**

nadert het einde van een ambtelijke loopbaan in de buitenlandse dienst. Heeft vroeger in dit blad gepubliceerd onder de pseudoniem A. C. A. Bertrand.

uitgeverij Kluwer



## Den Uyl: demissionair!

Wat bij het optreden van het kabinet-Den Uyl vrij algemeen werd verwacht, is eindelijk tot vrij algemene verbazing ook geschied. Het kabinet is gevallen. Die wisseling van verwachtingen bewijst hoe het vertrouwen in de ploeg-Den Uyl is gegroeid. Want dit meest linkse kabinet dat Nederland ooit heeft gehad en wie weet wanneer nog ooit zal krijgen, werd bij zijn optreden – naar gebleken is ten onrechte – geen lang leven toegedacht. Hoeveel korter zouden die toenmalige verwachtingen zijn geweest als de enorme problemen voorzien zouden zijn die het kabinet op zijn weg heeft ontmoet. De wijze echter waarop die problemen te lijf werden gegaan en herhaaldelijk te boven zijn gekomen, hebben een zodanig besef van stabiliteit verwekt, dat de vanzelfsprekendheid dat kabinetten nu eenmaal broos zijn naar de achtergrond verdween. Daarvoor verdient het kabinet, zijn voorzitter niet in de laatste plaats, een compliment.

Waarom kon dit, in zekere zin onmogelijke kabinet, zo lang overeind blijven? Om dezelfde reden waarom het ontstond, namelijk omdat er geen alternatief was. Informatuur Ruppert had, na zeer uitvoerig onderzoek, geconcludeerd tot een 'patstelling'. De Kamer, zoals de verkiezingen die had opgeleverd, bood geen grondslag tot een kabinet, zodat zelfs terstond nieuwe verkiezingen dreigden. Maar Ruppert liet een minuscule opening. Hij overwoog: 'Op grond van mijn onderzoek acht ik het echter niet bij voorbaat uitgesloten dat een opdracht aan een socialistisch formateur zal kunnen leiden tot een voor de meerderheid der volksvertegenwoordiging aanvaardbare uitkomst'. Niet bij voorbaat uitgesloten! Daarop werd het kabinet-Den Uyl gebouwd. Het fungeerde vanaf 11 mei 1973, dus bijna 4 jaren. Het startpunt was, dat links ten tonele verscheen met een onaantastbaar, hooguit te voorzien van een witte rand, keerpuntprogramma; rechts met – zo al – een Drees-kabinet, d.w.z. een ministersverdeling evenredig aan de machtsverhoudingen der deelnemende partij. Na het onvermijdelijke schuiven, wringen en interpreteren, bleef het linkse uitgangspunt vrij aardig overeind, al viel de witte rand wat royaler uit, namelijk 6 op de 16.

Het is overbekend, dat de PvdA deze stugge houding volstrekt onvermijdelijk achtte, niet vanwege het ontbreken van gaarne te



aanvaardden christen-democratische ministers, maar in het licht van de ervaringen opgedaan met de crises *Hofstra* en de nacht van *Schmelzer*. Er is dan ook weinig fantasie voor nodig om te zien wat er ook nu weer gebeurd zou zijn bij opnieuw een kabinet volgens de Drees-formule. Dan zou ook Den Uyl, evenmin als destijds Drees, zelfs geen demissionair minister gebleven zijn. De massage-procedure bij die kabinetten placht als volgt te gaan: eerst werd bij de onderhandelingen over de kabinetsformatie het program uitgehold. Daarna gebeurde dat in tweede lezing door de evenredig verdeelde ministerraad. En tenslotte knapte de Kamer de rest op door middel van amendementen te aanvaarden met hulp van de oppositie. En als dan een crisis ontstond, werd – voorafgaand aan de verkiezingen – een interim-kabinet uit de hoed getoverd waarin, of dat nu *Beel* heette of Jelle zal wel zien, ieder geval geen socialisten voorkwamen. Aldus resulteerde in het regeringsbeleid, naar politieke machtsverhoudingen gemeten, te weinig van de socialistische verlangens, hun ogenschijnlijk belangrijke bezetting van posten ten spijt. Alleen een Drees vermocht dat – lange tijd schijnbaar moeiteloos – aan zijn achterban te verkopen. En zo ging het van smalle basis naar brede basis naar geen basis. En Romme kon zeggen: wij zitten wel in dezelfde trein, maar wij reizen niet naar hetzelfde doel en wij bepalen wanneer de socialisten moeten uitstappen.

Bij dit alles speelt een grote rol dat de PvdA zoveel lokale en regionale bestuurders heeft; die plegen constructief te reageren. Maar als hun merkbaarheid ten gevolge van het regeringsbeleid zodanig wordt ingeperkt dat die de kiezers begint te ontgaan, dan worden – contre coeur – de politieke voordelen van de oppositie groter dan de belangrijke nadelen.

De CHU heeft die vroegere situatie van links als lifters niet willen, ja psychologisch niet kunnen los laten. Die situatie was dan ook een vertrouwd en historisch gegeven. Reeds in 1937 werd volgens hetzelfde recept het toenmalige links, zijnde de Vrijzinnig Democraten (*Oud*) en de liberalen (*Van Lidt de Jeude*) als zijnde overbodig geworden ter zijde geschoven. *Duynstee* geeft in zijn prae-advies inzake beleidsakkoorden (p. 85) de atmosfeer ongeveer als volgt weer: de PvdA zet zichzelf buiten spel (o.m. door nakoming van gemaakte afspraken te vergen) en tegen die tijd heeft de VVD diep genoeg gebogen om aanvaardbaar te zijn.

Den Uyl gaf daarom de voorkeur aan demissionair in permanentie; dat is het dus geworden. Ook daarvoor echter moest de prijs worden betaald. Want de parlementaire machine kwam goeddeels stil te liggen en belangrijke wensen van de progressieven werden niet vervuld. In feite was het al vóór de crisis zo ver, want de Eerste Kamer was praktisch gesproken al in een staat van obstructie. Maar pas echt ontstond de crisis over de grondpolitiek. Ditmaal weten we dus – bij uitzondering duidelijk – waarover het gaat. *Van Agt* had destijds als informateur die grondpolitiekformule bedacht en het desbetreffende wetsontwerp



ingediend. Daarom is nogal grappig de hardnekkigheid waarmee lijstaanvoerder Van Agt thans dat wetsontwerp verwerpt ter wille van de belangen van boeren, tuinders en middenstanders. Bij de crisis-Hofstra ging het op de achtergrond om blijvende prijsbeheersing van landbouwgronden – een schaars goed! Bij de nacht van Schmelzer speelden op de achtergrond (pag. 224 van zijn boek) de wetsontwerpen Speculatiewinstbelasting en de Onteigening van grond (ontwerp-Samkalden). En nu, allereerst de vergoeding bij onteigening tegen gebruikswaarde. Geloof maar dat de pachters en de jonge boeren die moeten bouwen op onbetaalbare grond, het fijn vinden dat hun belangen zo gediend worden door kostenverhoging. De middenstanders zullen trouwens helemaal verbaasd zijn tot grondbezitters te worden geproclameerd. Ook moet het voor de AR-ministers vreemd te moede zijn al die vitale belangen – zij het dan als Van Agt zelf, maar toch – uit het oog te hebben verloren, toen zij zich, en dat tot het laatste toe, met het grondbeleid akkoord verklaarden. Hoe dat zij, de grondeigenaren hebben, wederom via de KVP gewonnen, al is dan tussen '70 en '75 de grondprijs ten onzent meer dan driemaal zoveel gestegen als in België en meer dan zesmaal zoveel als in Duitsland. *Andriessen* had op de valreep als doekje voor het bloeden de kreet 'vermogensvermeerderingsbelasting'. Bij een vroegere gelegenheid had *Droesen* evenzeer op de valreep zo'n redding, te weten het Zwitserse grondbeleid, waarin voor alle problemen een oplossing zou liggen. Maar na de toenmalige verkiezingen is daarvan uiteraard nimmer meer gehoord. Zo gaat het straks met de vondst van *Andriessen*.

De schuld aan de crisis was ditmaal minder omstreden. Vrij algemeen werd begrepen dat Van Agt niet met een verdeelde achterban wilde optrekken. Ware hij geen lijstaanvoerder geweest, een crisis zou niet zo zijn ontstaan. Het verhaal van *Aantjes* dat Den Uyl de schuld zou hebben gekregen als het kabinet – zo gezegd om de kloof niet groter te maken – niet in gezamenlijk overleg in zijn geheel demissionair zou zijn geworden, was voor zijn niveau ongebruikelijk zonderling. Want ik acht Den Uyl in staat om ook dan, duidelijker dan hij thans kon, de situatie op te helderen. Waarom hij dan de schuld zou krijgen is een te zwakke uitvlucht. Integendeel, zonder zo'n kabinetsafspraken zou Van Agt ontslag boven het hoofd hebben gehangen. Voor de KVP was het kabinet immers extra-parlementair, *Andriessen* heeft daar genoeg op gehamerd. Bij zodanig ontslag – alleen links zat parlementair – werd er dus aan de grondslag van het kabinet niet getornd. Van Agt zou zich dan tijdig hebben bedacht. Hij is geen *Luther*. Hij kan ook anders. En interessant zou in ieder geval de positie van de AR-ministers zijn geweest. Zij konden zich met het grondbeleid van het kabinet verenigen, zaten voorts beslist niet namens hun fractie, noch minder namens het CDA. Welk motief hadden zij moeten aanvoeren voor een ongeorganiseerde ontslagaanvraag?



Intussen, als wijs politicus heeft Den Uyl het spel soepel gespeeld. Ook als hij weinig waarde zou hechten aan die toekomstige zo geheten spijkerharde afspraken (nog spijkerharder?). De hardheid zal wel in belangrijke mate bepaald worden door de vraag of de kiezers wederom een politieke situatie zonder alternatief weten te scheppen. De kans daarop heeft de PvdA Tweede-Kamerfractie niet vergroot door geen steun te verlenen aan het Van Schaik-Andriessen initiatief om een kiesdrempel van 2% in te voeren. Natuurlijk de fractie wilde het betere, maar een eerste stap naar het goede is soms niet te versmaden. De Kamerleden gedragen zich alsof zij slechts vertegenwoordigers zijn in plaats van te fungeren als grondslag waarop een regering kan worden gebouwd. En dat een ieder in perfectie vertegenwoordigd is, schijnt belangrijker dan het scheppen van een Kamer die in toenemende mate zou kunnen leren te fungeren als een richtingbepalend beleidsorgaan. Men stelle zich de democratie ondermijnende politieke verwarring voor als overeenkomstig het PvdA-congresbesluit de Kamer nog uitgebreid zou worden en het kiespercentage dus nog meer verlaagd. Want aan een motie-Donker die dat bij de uitbreiding van 100 naar 150 Kamerleden wilde vermijden, kan nu helemaal geen geloof meer worden gehecht. Wat een snoep tafel voor een toekomstig NSB.

Tenslotte het aspect van Kamerontbinding door een demissionair kabinet. Evenals *Terlouw* kan ik dat maar moeizaam wisselen. Met Kamerontbinding heeft de PvdA geen gelukkige hand. Over de Hofstra-crisis zegt Drees (Drees 90, p. 80) dat destijds de KVP-ministers daarvoor voelden. De PvdA had dus blijkbaar in de hand om te blijven zitten in plaats van ruimte te maken voor het interimkabinet-Beel. Maar, zo gaat Drees verder: 'Burger betoogde in die dagen en echter namens de PvdA-fractie dat Kamerontbinding onjuist zou wezen'. Dus is het daarom blijkbaar niet doorgegaan.

Ik voel mij wel geveleid eindelijk te merken dat Drees zo aan mijn handje liep. Maar inderdaad, na het uittreden van de socialistische ministers en na het optreden van het interimkabinet-Beel heb ik deze optredende minister-president bij zijn presentatie in de Kamer van de Kamerontbinding de vraag gesteld of die in 's lands belang was zonder gepoogd te hebben een kabinet samen te stellen uit de anti-Hofstra-meerderheid. Ik meende namelijk dat als zo'n kabinet niet te maken zou blijken, te meer het bewijs geleverd zou zijn van de lichtvaardigheid der door de KVP veroorzaakte crisis. Tegenwoordig zou links daarop antwoorden dat men geen tweëerlei soort kabinet op dezelfde verkiezingsuitslag mag bouwen, maar toen waren wij nog niet zo ver; trouwens rechts nóg niet. Enfin, die door mij later gestelde vraag zou de reden zijn geweest waarom eerder Drees niet tot Kamerontbinding kon overgaan. Drees heeft zijn straatje wel eens beter schoon geveegd. Dat dit aspect bij die gelegenheid überhaupt in de ministerraad ter sprake was gekomen vernam ik toevallig jaren



later toen ik *Vondeling* kritiseerde daaraan onvoldoende aandacht te hebben geschonken bij de *Cals*-crisis.

Vondeling heeft dit in nasmaak en voorproef ruitelijk erkend. Maar nu dan eindelijk stappen de ministers niet voortijdig op – *Roosevelt*: progressieven regeer zolang je kan – maar wordt de Kamer ontbonden. Intussen wel in strijd met het staatkundig boekje dat bij conflicten terecht verlangt ofwel Kamerontbinding ofwel het kabinet wijkt, maar niet beide. Zo gaan wij dus van etappe naar etappe en slaan niets over.

Na het voorlaatste kabinet met socialisten heeft het 3 kabinetten geduurd voor er weer een socialistische beurt kwam! Toch betreurde ook toen een meerderheid (52%) de val van het kabinet-Cals. Het is dus bepaald niet nodig voor links om zich uit de markt te prijzen. Ook een anti-KVP-, respectievelijk een anti-CDA-motie kan niet helpen, want de voorstellers zouden wellicht weer de eersten zijn om die te verlooehen. Het zijn slechts de feiten die zullen moeten spreken. Andere middelen zijn er niet.



# Geleide loonpolitiek op losse gronden\*

In het alledaagse gebeuren is het verschil tussen een arbeider en een misdadiger duidelijk. De eerste tracht op eerzame wijze in zijn dagelijkse levensonderhoud te voorzien, terwijl de ander op een hinderlijke wijze aan het maatschappelijk verkeer heeft deelgenomen. Het is merkwaardig dat op wetenschappelijk niveau een dergelijke duidelijkheid kennelijk niet hoeft aan te slaan.

*Van den Doel* c.s. gaan in de wereld van de misdaad te rade, teneinde een redenering te vinden voor de ondersteuning van hun politieke ambities: de wederinvoering van de geleide loonpolitiek. Deze is hun zó dierbaar, dat daarmee het zicht op de alledaagse werkelijkheid belemmerd wordt.

In de opvatting van Van den Doel c.s. is een spoedige wederinvoering van geleide loonpolitiek noodzakelijk.

Overwegingen die hen daartoe brengen zijn een effectieve bestrijding van de structurele werkeloosheid, de stopzetting van de kosteninflatie, de verbetering van het milieu en de handhaving van de belangrijkste collectieve voorzieningen, met inbegrip van de sociale zekerheid.<sup>1</sup> Om dat te bereiken menen zij dat de arbeider een hinderlijke tegenspeler is, die buitenspel gezet moet worden. Het betoog berust dan ook op een omvangrijke redenering die de arbeider buiten de deur van de geleide loonpolitiek moet houden.

- a De belangrijkste punten uit hun redenering zijn:

Het institutionele kader voor de loonvorming berust aan arbeiderszijde op omvangrijke georganiseerde belangengroepen (vakbonden) en hun achterban. Hun gedrag komt overeen met dat van grote groepen. In een grote groep veronderstellen de individuen dat hun beslissingen niet van invloed zijn op de beslissingen van de anderen. Dat gebeurt alleen in kleine groepen, waar de individuen simultaan op elkaars voorstellen reageren.<sup>2</sup>

- b De vakbeweging en haar leden zitten in de klem van het 'prisoners'-dilemma. Dit behelst het volgende:<sup>3</sup>

'Twee gevangenen, die geïsoleerd van elkaar zijn opgesloten, hebben tezamen een misdrijf gepleegd. Het bewijs van het gemeenschappelijk gepleegde misdrijf is nog niet geleverd en het eenzijdig leveren van dat bewijs wordt met kwijtschelding van straf beloond. De beide gevangenen hebben er dan

\* Dit artikel werd in de herfst van 1976 geschreven.



gemeenschappelijk belang bij dat beiden hun mond houden zodat zij bij gebrek aan bewijs voorlopig worden vrijgesproken. Maar ieder van hen heeft er individueel belang bij dat alleen hij, door het misdrijf te bekennen, het bewijs levert van de schuld van de ander, zodat zijn eigen straf definitief wordt kwijtgescholden. Wanneer beide gevangenen van elkaar zijn geïsoleerd en hun eigenbelang nastreven voorspelt het model dat beiden bekennen en het bewijs van elkaars schuld leveren. Het gemeenschappelijk belang van de gevangenen wordt dus niet bereikt.'

- c Een arbeider gaat er vanuit dat zijn standpunt m.b.t. voor hem geldende primaire arbeidsvoorwaarden niet van invloed is op het voor de gehele volkshuishouding geldende loonpeil. Of hij nou wel of niet kiest voor loonmatiging, zijn standpunt legt geen gewicht in de schaal.<sup>4</sup>  
'Hij kan uitgaan van de veronderstelling dat de anderen, ook zonder hem, toch wel zullen matigen om de gewenste macro-economische doeleinden te bereiken; hij kan ook uitgaan van de veronderstelling dat de anderen, ongeacht wat hij zelf doet, toch niet zullen overgaan tot matiging zodat het desbetreffende doel toch niet bereikt wordt. Gaat hij uit van de eerste veronderstelling, dan acht hij het niet nodig een individueel offer te brengen, aangezien het doel ook zonder hem zou worden bereikt. Gaat hij uit van de tweede veronderstelling, dan is het voor hem eveneens zinloos alleen tot een matigingsactie over te gaan. Een dergelijk offer helpt immers niet als 'de anderen' niet meedoen. Welke veronderstelling de individuele werknemer ook hanteert: hij matigt niet.'
- d Op grond van de theorie van het groepsgedrag kan aldus worden voorspeld, dat werkgevers- en werknemersorganisaties die hun eigen belang nastreven en zich daarin laten beïnvloeden door hun achterban niet in staat zijn het beleid te richten op matiging van lonen en prijzen in een centraal akkoord. Betoonde matiging zal van korte duur zijn en weinig effectief, omdat er steeds weer groepen zijn die zich aan dat beleid kunnen onttrekken.
- e Zolang de individuen niet sterk toekomstgericht zijn – en Van den Doel c.s. gaan daar kennelijk van uit – en zij de solidariteit met anderen ondergeschikt maken aan hun eigenbelang, is er slechts één uitweg, nl. de democratische aanvaarding van dwang, teneinde de gestelde idealen te bereiken.
- f Een dergelijke dwang zullen werknemers slechts onder drie voorwaarden aanvaarden:<sup>5</sup>
  - 'In de individuele doelstellingsfuncties van de werknemers hebben collectieve goederen en slechts langs collectieve weg te realiseren (macro-economische) doeleinden een relatief groot gewicht.
  - De werknemers zijn van mening dat de regering en het parlement in staat zijn om deze doeleinden te verwezenlijken.



- De overheid wordt door de werknemers niet gezien als een instrument van een 'vijandige' groep, maar als een instrument van deze individuen zelf, met behulp waarvan de baten en de offers van het beleid rechtvaardig kunnen worden verdeeld.'
- g Tot besluit worden nog een zestal voorwaarden opgesomd, waaraan voldaan moet worden om de aanvaarding door werknemers van een geleide loonpolitiek te garanderen.<sup>6</sup>
- 'De overheid moet een beleidsperspectief bieden voor een substantiële terugdringing van de structurele werkloosheid.
- De loonpolitiek moet een onderdeel vormen van een meer algemene inkomenspolitiek, die mede gebaseerd is op verdelingspolitieke doelstellingen.
- Te grote detaillering moet zowel voor de lonen als voor de overige inkomens worden vermeden.
- De concrete vormgeving van het loonsysteem moet in overleg met het bedrijfsleven worden uitgevoerd.
- Het loonbeeld dient gebaseerd te zijn op jaarlijks door de Tweede Kamer vastgestelde richtlijnen en begeleid te worden door een voortdurende parlementaire controle.
- Op het terrein van de vermogensaanwasdeling en de medezeggenschap in de bedrijven dienen zodanige maatregelen te worden genomen, dat de werknemers een behoorlijke invloed kunnen uitoefenen op de bestemming van de particuliere baten van hun matiging.'

Het geïntroduceerde onderscheid tussen grote en kleine groepen — zie boven — is om velerlei reden betwistbaar. Waar houdt klein op en begint groot? Ik denk dat dit niet vast te stellen is, onder meer niet omdat elk der deelnemers aan het sociaal-economisch leven daar een andere inhoud en betekenis aan zal geven. Het onderscheid doet denken aan een veel betwist, maar hardnekkig voortlevend misverstand uit de organisatieleer. In wat andere bewoordingen stellen de auteurs zich op het standpunt van organisatie-psychologiserende auteurs.<sup>7</sup> Deze zijn van mening dat het menselijk gedrag zich richt naar een aantal individuele behoeften. De realisatie van die behoeften wordt belemmerd door de organisatie, waarin de mensen hun behoeften moeilijk tot uitdrukking kunnen brengen. De omvang van de organisatie en de vele deskundigheidsproblemen staan daarvoor in de weg. Teneinde individuen toch aan hun trekken te doen komen diepen zij zich te concentreren op hun directe werkmilieu. Aan managers valt de taak toe leden van de organisatie het gevoel te geven dat zij er toch bij horen. Randvoorwaarden daartoe zijn een van auteur tot auteur verschillend pakket van maatregelen, die de deelnemers aan het organisatiegebeuren welwillend moeten stemmen in de acceptatie van de leiding die over hen wordt uitgeoefend. Varianten van dit denken als Human Relations- en Human Resources-theorieën zijn in humane verwoordingen verpakte elite-theorieën.



Een overeenkomstige gedachtenlijn volgen Van den Doel c.s. In hun opvatting zijn werknemers individuen, die eigen belangen najagen. Zij missen het overzicht over de betekenis dat hun gedrag collectief te weeg brengt en zien a priori af van het idee hun mening op omvangrijke schaal tot uitdrukking te brengen. Dat schept een legitimering voor een politieke elite, die met dwang en lokmiddelen een geleide loonpolitiek moet hanteren.

Het is een constructie te menen dat werknemers zich gedragen als individuen. Mensen zijn geen individuen en werknemers zijn mensen. In hun dagelijks doen en laten leven zij in een veelal gecompliceerd en vaak onoverzichtelijk loyaliteitspatroon, dat hen helpt hun gedrag te richten. De theoretische fixatie van mensen tot individuen, die zich gedragen volgens hun eigen belang, dat op kleine schaal van het groepsniveau kunnen delen met anderen en het op grote schaal laten afweten is een moeilijk houdbare generalisatie. Ieder interpreteert zijn eigen belang weer anders en geeft daar op eigen wijze vorm aan in relatie tot anderen. De schematiek, in een kleine groep reageren individuen simultaan op elkaar, in een grote groep veronderstellen individuen dat hun beslissingen niet van invloed zijn op de beslissingen van anderen, is een weinig aansprekende weergave van de werkelijkheid.<sup>8</sup> Ook in een heel klein levensverband zijn mensen in staat op een veelsoortige en frequente wijze langs elkaar heen te leven.<sup>9</sup> Als men al simultaan op elkaar reageert, garandeert dat bepaald nog geen consensus. Evenmin is het zo dat individuen in een grote groep veronderstellen dat hun beslissingen niet van invloed zijn op de beslissingen van anderen. Dat soort mensen zullen er tussendoor lopen, maar dit ligt veel genuanceerder. Op zichzelf oppervlakkige metingen met enquêtes, tonen aan hoe gevarieerd de eigen positiebepaling van deelnemers aan organisaties is m.b.t. vragen van invloedsverdeling.<sup>10</sup>

De auteurs zetten zich op opvallende manier vast in een tegenstrijdige redenering. Zij veronderstellen dat werknemers veronderstellen dat hun beslissingen niet van invloed zijn op de beslissing van de organisatie. Daarom moet er een geleide loonpolitiek komen. Maar om die geleide loonpolitiek acceptabel te maken, zou de regering onder meer moeten streven naar vergroting van zeggenschap, zodat werknemers een behoorlijke invloed kunnen uitoefenen op de bestemming van de particuliere baten van hun matiging. Het lijkt mij problematisch een geleide loonpolitiek aan de man te brengen, gebaseerd op een cirkelredenering.

Menselijk gedrag in organisaties varieert niet in termen van grote of kleine groepen. Men komt wat verder wanneer men organisaties beschouwt als verzamelingen van netwerken van coalities. Belangrijke netwerkpatronen zijn dyadische en triadische coalitievormen. Daarvan zijn veel voorbeelden te vinden: staf en lijn, directeur A met productiechef B, de directie met



personeelchef contra de ondernemingsraad, de directie met ondernemingsraad contra de vakbeweging, enz. Ook al komt dan vaak een bepaalde coalitie bovendrijven – de zgn. machthebbers – dan nog blijkt dat hun macht beperkt is. Mensen, ook werknemers, blijven hun eigen gedragsdefinities houden, dwars tegen alle overredingsmiddelen in van hen die menen dwang uit te moeten oefenen.<sup>11</sup> In termen van Ter Hoeven verwarren de auteurs de dynamiek van de onderhandelingsdemocratie.<sup>12</sup> De veelsoortigheid van coalitiepatronen impliceert dat mensen, ook de leiding van een organisatie, slechts in beperkte mate hun belang in de organisatie tot gelding kunnen laten komen. Dat belang hoeft niet per definitie in strijd te zijn met dat van anderen. Omgekeerd impliceert dit dat een geformuleerd collectief belang slechts in beperkte mate aanspraak kan maken op instemming bij elk der participanten. Naarmate men hen meer uitsluit van de actieve formulering van het beleid, kan men meer acceptatieweerstand ervaren.<sup>13</sup> Op deze gronden is het waarschijnlijk dat geleide loonpolitiek juist de weerstanden oproept – namelijk op eigen belang georiënteerde mensen – die ze pretendeert te omzeilen. Aangezien oorzaak en gevolg in het sociale leven meestal moeilijk te scheiden zijn, betekent dit, dat invoering van een geleide loonpolitiek vermoedelijk zijn eigen legitimeringskader creëert. Wantrouwen creëert wantrouwen. De redenering van Van den Doel c.s. is een omslachtige vorm van uitdrukken, dat arbeiders niet te vertrouwen zijn.

Analogieën zijn meestal kwetsbare constructies in een wetenschappelijk betoog. Dat geldt ook voor het 'prisoners-dilemma'. Van den Doel c.s. zijn gevangenen van hun eigen theoretische constructie. Reduceert men mensen tot individuen, dan is het op een dergelijk afstandelijk niveau vervolgens niet moeilijk om werknemers en gevangenen te vergelijken. De analogie lijkt mij daarom niet te werken omdat de gedragscontext van een gevangene, die bovendien nog eens vastgezet wordt op een dilemma, een totaal andere is dan van een werknemer. De gedragsalternatieven van werknemers zijn volstrekt anders gestructureerd dan die van de gevangene. Het doet dwangmatig aan een wetenschappelijke opstelling te kiezen, waarin aan werknemers zo weinig gedragsvarianten worden toegeschreven als in deze constructie. De arbeider, als een soort misdadiger, is niettemin sinds *Schumpeter* een populaire misvatting in de kring van economen.<sup>14</sup> *Pateman* spreekt van een 'strategie' om de zaken aldus voor te stellen.<sup>15</sup>

Wetenschappelijk weinig elegant is de redenering dat een centraal akkoord over matiging niet effectief zal zijn. Op basis van de geconstrueerde economische theorie van het groepsgedrag wordt voorspeld dat offerbereidheid t.b.v. individuele matiging van korte duur zal zijn omdat er groepen zijn die zich daaraan zullen onttrekken. Gegeven de inhoudelijke zwakte heeft de economische groepstheorie geen voorspellende waarde. Afwijkend gedrag



wordt bovendien niet verklaard door deze theorie, maar gepostuleerd. Ondanks deze theorie zal zich inderdaad wel het feit voordoen, dat er groepen zijn die zich aan het akkoord willen onttrekken. Dat lijkt mij een implicatie van ieder akkoord. Dit roept de vraag op, hoe een akkoord zodanig geïnstrumenteerd kan worden, dat zoveel mogelijk mensen zich daar geruime tijd in kunnen vinden. Het lijkt mij een negatie van maatschappelijke dynamiek om, redenerend vanuit mogelijke ontduikingen, naar straffere beleidsmaatregelen te grijpen. Opvoering van het dwangpotentieel leidt makkelijk tot een verhoging van onder die condities afwijkend gedrag.<sup>16</sup>

Het is onder meer dit vicieuze proces dat tot de erosie van de naoorlogse praktijk van de geleide loonpolitiek heeft geleid. Dat gebeuren wordt door de auteurs gevat in hun economische groepstheorie.<sup>17</sup> Wat zij zien als de geleidelijke afbraak van collectief beleefde doelen en de opleving van het streven naar eigen belang, lijkt mij een historische fictie. Het is een Tönnies-achtig ontwikkelingsmodel – van Gemeinschaft naar Gesellschaft. Maar ook al zouden zij gelijk hebben, dan dient zich het gegeven aan dat de maatschappelijke werkelijkheid een sterke differentiatie vertoont, die zich niet laat persen in het patroon van een geleide loonpolitiek. Maatschappelijke differentiatie is evenwel wat anders dan een 'streven naar eigen belang'. Een consequentie ervan is, dat ieder voor zich een toekomst denkt en zijn opvatting heeft hoe hij solidariteit met anderen combineert met zijn eigen verlangens. Het lijkt mij een vorm van wetenschappelijke arrogantie, er van uit te gaan dat de Nederlandse werknemers niet sterk toekomstgericht denken. Wat is die definitie van de toekomst en wie zal vaststellen wat 'de toekomst' is.

*Peper* heeft reeds aangevoerd dat aan de geformuleerde politieke voorwaarden om arbeiders tot acceptatie van een geleide loonpolitiek te brengen de feitelijke basis ontbreekt.<sup>18</sup> De realiteit van het maatschappelijk gebeuren der laatste maanden illustreert op treffende wijze dat de weg via 'de politiek' tot een snelle opvoering van maatschappelijke spanningen leidt. In termen van de economische groepstheorie zou men dit kunnen zien als een uiting van het streven naar eigen belang. Realistischer lijkt het mij vast te stellen dat in de Nederlands maatschappelijk-politieke ordening de vakbeweging niet in een herkenbaar passieve houding gebracht kan worden. Het laatste is nu eenmaal een consequentie van de politieke lijn die de auteurs zich voorstellen. In de *Vakbeweging* heeft Van den Doel een schets gegeven van de verhouding overheid-vakbeweging in een stelsel van geleide loonpolitiek. Hij stelt zich voor dat de vakbeweging van jaar tot jaar de mogelijkheid zou moeten houden het systeem te wijzigen 'Per jaar moet de vakbeweging kunnen zeggen, nou is het mooi geweest, nu doen we het niet meer'.<sup>19</sup>

Het lijkt mij een moeilijk voor langere tijd realiseerbare politieke modellering der verhoudingen. In het grensverkeer van politiek en



vakbeweging is het vaak al precair een heldere scheiding van verantwoordelijkheden te houden.<sup>20</sup> Als er een loonpolitiek nodig is, waarin een dwingende invloed bij de overheid ligt, lijkt het mij dat op grond van haar politieke verantwoordelijkheid de overheid de 'ondankbare' rol op zich neemt. In de praktijk zal het voorstel van Van den Doel er toe leiden dat de vakbeweging als onverantwoordelijke deelnemer aan het maatschappelijk verkeer wordt nagewezen. De gedachtenlijn van Van den Doel leidt tot een institutionalisering van de vakbeweging als maatschappelijke misdadiger t.o.v. collectieve doelen.

Deze voorstelling van zaken illustreert te meer de verwaarlozing van de ingewikkelde coalitiepatronen op dit niveau der arbeidsverhoudingen. Voorspelbaar is dat de nadere uitwerking die Van den Doel zijn ideeën geeft, de positie van het CNV zal versterken. De schematiek vakbeweging-regering-werkgevers deugt niet. Reeds nu ziet men dat het CNV handig garen spint bij een controverse tussen FNV en de regering. In identiteitstermen verpakt kan het CNV de rol van redelijke partner spelen in polariserende processen tussen overheid en FNV. Reeds dit aspect van het krachtenveld der arbeidsverhoudingen zal een deel van de vakbeweging huiverig doen zijn voor een constructie als uiteengezet in de *Vakbeweging*.<sup>21</sup>

De zes voorwaarden, waaronder de auteurs aanvaarding verwachten van een geleide loonpolitiek zijn sneller te formuleren dan maatschappelijk te realiseren. Ik zal mij beperken tot het voorstel van Van den Doel c.s. dat werknemers in ruil voor een geleide loonpolitiek een behoorlijke invloed kunnen uitoefenen op de bestemming van de particuliere baten van hun matiging. Daartoe dienen onder meer maatregelen genomen te worden op het terrein van de medezeggenschap. Dit is niet alleen een fraaie aanvulling van de verzameling cirkelredeneringen in de discussie over dit onderwerp.

Een zwakke kant aan de redenering is ook dat de processen niet synchroon lopen. De medezeggenschap is een politiek spektakel dat niet alleen steeds ondoorzichtiger vormen aanneemt. Als politiek probleem kenmerkt het zich ook door een zeer trage besluitvorming. De realisatie van een geleide loonpolitiek loopt niet synchroon aan een 'compenserende' hoeveelheid medezeggenschap. Het komt mij voor dat er steeds minder vakbondsleden zullen zijn die zich hun vakbondsidentiteit laten afpakken in ruil voor vage toezeggingen omtrent medezeggenschap. De auteurs gaan wel heel gemakkelijk voorbij aan de problematische relatie die de huidige vakbewegingsbevolking onderhoudt met dit troetelkind uit de jaren vijftig en zestig.

Uit de analyse blijkt bovendien een merkwaardig kwantitatieve opvatting omtrent medezeggenschap. Op zichzelf delen de auteurs wat dit betreft in het cultuurgood waarin bedrijfsverhoudingen gedefinieerd worden in 'meer' of 'minder' invloed.<sup>22</sup> Wat in alledaags denken vaak gezien wordt in termen van 'meer



medezeggenschap' blijkt in de praktijk steeds weer een zeer gecompliceerde interventie in arbeidsverhoudingen. Alleen op zeer afstandelijk en globaliserend niveau is dat proces te vatten in termen van 'meer of minder' medezeggenschap. Gemakshalve ga ik dan voorbij aan de complicatie dat over de definitie van 'meer', 'minder' en 'medezeggenschap' consensus zelden te vinden is.

## Conclusie

Het is niet ondenkbaar dat de voorspellingen omtrent de economie vragen om een instrumentarium, waarbij een dwingende en blijvende invloed bij de overheid gelegd wordt. De prioriteitstelling van politieke doelen kan zodanig zijn dat aan het vrije verkeer van maatschappelijke krachten belemmeringen worden opgelegd zoals de auteurs die wensen. Als dat zo zou zijn, dan is een zuivere discussie hierover gewenst.

Het probleem dat de auteurs signaleren lijkt mij vooral een schaalprobleem te zijn. De problematiek is er een waarbij de micro-problematiek van arbeiders, gekoppeld moet worden aan de micro-problematiek van het overheidsbeleid. Daaruit resulteert een macroprobleem, o.m. van de instrumentering van dit proces. Een zwakke kant aan arbeiderszijde is, dat de vakbeweging te weinig een basisorganisatie heeft opgebouwd, in zijn interne verhoudingen te verdeeld is en te gebureaucratiseerd en zich te zeer heeft vastgezet in een geïnstitutionaliseerd rollenpatroon. Daar ligt m.i. een probleem om op flexibele wijze via de vakbondslijn 'landelijke' en 'basis'problemen aan elkaar te koppelen. Herkenbaar is het 'populisme' aan vakbondszijde om het contact van top en basis tot stand te brengen. Dit populisme is een wellicht moeilijke factor voor het voeren van een enigszins duurzame loonpolitiek gebaseerd op centrale akkoorden. Men verkrijgt echter geen maatschappelijke ruimte voor ingewikkelde politieke problemen door te doen alsof een probleem niet meer bestaat wanneer men een andere constructie bedenkt. In alledaagse taal betekent dat, dat er over mensen heengelopen wordt. Een vorm van agressie-stimulerend gedrag.

Het betoog van Van den Doel c.s. berust in zijn argumentatie op een overdreven verwachting omtrent de draagkracht en spankracht van de institutionele parlementaire democratie en op een gedrags-wetenschappelijk niet te verantwoorden wantrouwen jegens arbeiders. De auteurs ontlelen hun voorstellingen aan een weinig opgevulde relatie van vakbondsapparaat en leden. Zij negeren daarmee de zeer ingewikkelde en gedifferentieerde structuur van de Nederlandse arbeidersbeweging. Zodoende loopt men niet alleen heel gladjes langs wat 100 jaar sociologie-beoefening aan inzichten heeft opgeleverd.<sup>23</sup> Men sluit zich evenzeer wel heel sterk af van een realiteit waarover men niettemin dwingende uitspraken doet.



## Noten

- 1 ESB, 17-3-76, blz. 268.
- 2 O.c., blz. 265.
- 3 O.c., blz. 265.
- 4 O.c., blz. 265.
- 5 O.c., blz. 266.
- 6 O.c., blz. 268.
- 7 D. Silverman, *Organisatietheorie*, ingeleid door J. J. J. van Dijk, Rotterdam, 1974.
- 8 O.c., blz. 265.
- 9 Een fraaie uitwerking hiervan bij Paul Watzlawick, Janet Helmich Beavis en Don D. Jackson, *De pragmatische aspecten van de menselijke communicatie*, Deventer, 1973.
- 10 Zie bijv. J. J. Bos, *een onbewegelijke beweging*, Amsterdam 1970.
- 11 Een uitwerking hiervan o.m. bij D. Silverman, a.w., 1974. Karl E. Weick, *The social psychology of organizing*, California, 1969. Torsten Eckhof-Justice, *its determinants in social interaction*, Rotterdam, 1974.
- 12 P. J. A. ter Hoeven, *Arbeiders tussen welvaart en onvrede*, Alphen a/d Rijn, 1969, pag. 18-82 en pag. 297-307.
- 13 Dit verschijnsel treft men onder meer uitgewerkt aan bij Weick, onder het begrip 'bounded rationality'. C. E. Weick, a.w. 1969.p.
- 14 Een uitwerking hiervan bij Carole Pateman, *Participation and Democratic theory*, Cambridge, 1970
- 15 Carole Pateman, a.w., 1970. p. 6.
- 16 C. J. M. Schuyt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Rotterdam, 1973.
- 17 O.c. pag. 266/267.
- 18 Bram Peper, Geleide loonpolitiek, ESB 31.3.1976., pag. 315
- 19 *De Vakbeweging*, 25.3.1976. p. 3.
- 20 De SER is een fraai voorbeeld van institutionalisering van onduidelijkheid in de scheiding van politieke en particuliere verantwoordelijkheden. Uitvoering hierover Bram Peper red. *De Nederlandse arbeidsverhoudingen, continuïteit en verandering*, Rotterdam, 1973.
- 21 Een illustratie hiervan in *De Vakbeweging* van 29 juli jl.
- 22 Over de problematische kant van een kwantitatieve benadering van menselijke verhoudingen raadplege men Derek L. Phillips, *Abandoning Method*, San Francisco, 1973.
- 23 Bram Peper, a.w. 1976.



Frits van Oosten

# Linkse en rechtse economen als politieke profeten

'Voorspellen is hachelijk, vooral als het de toekomst betreft.'

*Chinees gezegde\**

In het weekblad *Economisch Statistische Berichten* van 27 oktober 1976 constateerde de Rotterdamse socioloog *prof. Van Doorn*, dat linkse economen bij gelegenheid kritiek laten horen op de koers van de PvdA en op het beleid van het kabinet-Den Uyl. Op grond hiervan verwelkomde hij hen 'terug in de ring', alsof hij ze daar enige tijd had gemist. Dit kon aanleiding geven tot de vraag welke ring hij eigenlijk bedoelde.

Linkse partijen hebben — niet alleen in Nederland — een traditie van scherp kritische discussies in eigen kring, die zelden heimelijk worden gevoerd. Economen hebben zich daarbij nooit onbetuigd gelaten. Wanneer Van Doorn zich een ring voorstelde van linkse en rechtse vakbroeders, die hun economische vorming en deskundigheid gemeen hebben, dan zou het interessant zijn te weten waarom hij meent dat de eersten een tijdlang in die ring ontbroken hebben.

De vreugde over de 'terugkeer' van de verloren zonen betrof vooral hun sociologisch-economische benadering, waardoor de kans nu aanwezig was, dat de economie een verbond zou aangaan met andere sociaal-wetenschappelijke interpretaties. In het bijzonder werd in dit verband het veelbesproken artikel van *prof. Stevers* in de *Volkskrant* van 22 september 1976 geprezen.

## Stevers

Ik ben niet geabonneerd op de *Volkskrant* en woon al jaren buiten Nederland, zodat het mij moeite heeft gekost dat artikel na zoveel weken nog te bemachtigen. Inderdaad is daarin onder een foto van Stevers vermeld, dat hij lid is van de PvdA en in deze kring actief deelneemt aan de discussies over de economische politiek. Ten overvloed is zelfs een veel grotere foto opgenomen, die hem in discussie toont met Den Uyl, omringd door enkele decoratief linkse intellectuelen.

Zijn linkse legitimatie is dus dik in orde, maar dat blijkt geenszins uit het artikel.<sup>1</sup> De benadering is ook niet sociologisch of in

\* Ontleend aan Alain Peyrefitte, *Quand la Chine s'éveillera*.



andere zin sociaal-wetenschappelijk. Het betoog is gewoon economisch. Het betreft de spanning tussen stijgende collectieve lasten en de wens de rendementen van het bedrijfsleven te verbeteren zodat er ruimte komt voor investeringen en absorptie van de werkloosheid. De inkomensnivellering wordt bestreden door het wegnemen van prikkels voor werklozen om zich te herscholen, te verhuizen of anderszins moeite te doen voor het vinden van werk, dat immers nauwelijks beter betaald wordt dan de werkloosheidsuitkering. Het pikante van het artikel is alleen – en dat is veelbesproken geweest – dat Stevers aan het einde overspringt in het politiek-profetische genre en daarbij, ook volgens Van Doorn, 'te gemakkelijk extrapoleert en te zwaarmoedig van een "klassiek treurspel" spreekt, met een "haast onafwendbare" keuze tussen chaos en dwang'.

Dat hij daarmee de discussie 'ver uittilt boven de bestaande politieke controversen', kan door VD. moeilijk anders bedoeld zijn dan als een bloempje van sarcasme. Met zijn profetische sprong is hij kennelijk neergeploft midden in de politieke controversen, zoals bijvoorbeeld is gebleken uit de reeks van artikelen die in *NRC/Handelsblad* zijn gewijd aan de 'ruk naar rechts', het 'conflict tussen vrijheid en gelijkheid' en aan de parallel die *Milton Friedman*, Nobelprijswinnaar economie 1976, meende te constateren tussen de ondergang van vrijheid en democratie in Chili en in Groot-Brittannië en andere welvaartsstaten, waar die ondergang voor de deur zou staan.<sup>2</sup> In die artikelen is Stevers diverse malen als kroongetuige opgevoerd, niet om zijn economische betoog, maar om zijn dwangstaattirade.

### Economisch determinisme

Stevers is in zijn *Volkskrant* artikel in zover 'links' – in de zin van marxistisch – dat hij uit bepaalde trends in de economische 'onderbouw' een omslag afleidt in de politieke en sociale 'bovenbouw', van vrijheid en democratie naar een centralistische dwangstaat: 'Het proces lijkt onontkoombaar. De maatschappelijke krachten werken alle in dezelfde richting. De laatste jaren is een versnelling opgetreden, doch de richting lijkt vast te liggen, ook onder een andere regering. Alleen als we bereid zouden zijn de druk van de collectieve lasten te verlagen en de financiële prikkels te vergroten, is er plaats voor vrije investeringsbeslissingen, vrije vakbonden en vrije arbeidskeuze voor de afzonderlijke werknemer. Daartegen verzet zich echter de maatschappelijke aandrang om de overheidsuitgaven sterk te doen stijgen en de inkomensnivellering te vergroten. Het gevolg is onontkoombaar chaos (o.a. werkloosheid) en dwang.'

Het is niet mijn bedoeling te treden in de economische problematiek, die Stevers tot zijn politieke onheilsprofetie heeft gebracht. In 1976 is dat op voortreffelijke wijze gedaan door



*Wolfson en Le Blanc* en door *Heertje* en *De Kam*, in het februari- en oktobernummer van *S en D*. De regering heeft al in september 1975 een noodzakelijke beperking van de groei van belasting- en premiedruk aangekondigd. In september 1976, op de dag voordat het artikel van Stevers verscheen, heeft de befaamde beleidsombuiging haar beslag gekregen. Naar het oordeel van Wolfson, de Rotterdamse collega van Stevers, was dit een 'gigantische ombuigingsoperatie'.

Heertje, een van zijn andere collega's, die zijn sporen verdiend heeft door een zeer tijdige waarschuwing tegen de inderdaad onjuist gebleken beleidsoriëntatie van 1974, heeft in het laatste *ESB*-nummer van 1976 opgemerkt, dat Stevers 'extrapoleert zonder op (deze) nieuwe inzichten en beleidswijzigingen te letten'. Stevers antwoordde hierop, dat de maatregelen onvoldoende waren. Helaas is in deze gedachtenwisseling in *ESB* niet ingegaan op Stevers onontkoombaarheden en onafwendbaarheden, die toch moeilijk volgehouden kunnen worden bij een parlementair en maatschappelijk aanvaarde gigantische ombuigingsoperatie in een verkiezingsjaar, ook al zou die operatie te zijner tijd nog onvoldoende blijken.

Voor mijn onderwerp is evenwel van belang, dat Heertje naar voren komt als de econoom die zijn kritiek van 1974 zeer wel kan verenigen met een positieve instelling tegenover de hedendaagse welvaartsstaat, de collectieve voorzieningen, de toenemende verwevenheid van publieke en private welvaartseffecten en de noodzaak van decentralisering en democratisering van de besluitvorming in nieuw te ontwerpen zinvolle overlegstructuren. Van deze instelling uit concludeert hij, dat Stevers 'met zijn visie te zeer met de rug naar de toekomst staat'.

Stevens vindt dit een ongenueanceerd waarde-oordeel en repliceert, 'raillerend bedoeld en even ongenueanceerd', dat Heertje 'zich ten aanzien van de wenselijke ontwikkelingen te zeer laat voortdobberen op de trendstroom van de laatste honderd jaar en te zeer de wijzigingen die daardoor zijn ontstaan als sacrosanct beschouwt'.

Voor ons, toeschouwers bij dit steekspel, is het een voorrecht getuigen te mogen zijn van wat de hooggeleerde heren, zonder behoedzame nuances, gewoon menselijk van elkaar vinden. Politiek is dat belangrijker dan schermutselingen in mandarijntaal.

'De laatste honderd jaar' zijn begonnen met het Kinderwetje-*Van Houten* en de trendstroom sindsdien is die van de verworvenheden van vakbeweging en sociaal-democratie, in samenwerking met sympathiserende stromingen in andere politieke richtingen. Tegenvallers en tijdelijke passen op de plaats zijn er te over geweest en zullen ook nu en in de toekomst niet uitgesloten zijn. Maar een alternatief voor de 'trendstroom' zou ik toch eerst wel eens wat nader willen bekijken. Stevers heeft zich niet aan een schets daarvan gewaagd.



## Karl Marx en Karl Popper

Marx was ook een linkse econoom, van v r buiten de ring. Vandaar dan zijn sociologische en andere sociaal-wetenschappelijke benadering. Hij was ook nog filosoof en historicus. Maar helaas was hij bovenal profeet. Hoewel Karl Popper in zijn *'The open society and its enemies'* een grote en zelfs warme bewondering voor Marx aan de dag legt, beschouwt hij hem toch als een van die 'enemies', wegens zijn economisch determinisme en 'historicisme'.

Marx was ervan overtuigd de economische krachten en de 'wet' gevonden te hebben, die de historie beheersen en die de ontwikkeling van de kapitalistische maatschappij van zijn dagen *onontkoombaar* en *onafwendbaar* zouden drijven in de door hem voorspelde richting van de sociale revolutie en de klassenloze maatschappij. Staat en politiek waren volgens hem bijverschijnselen van het economische en daarmee samenhangende sociale systeem, instrumenten van de heersende klasse. Het was utopisch naar lotsverbetering van het proletariaat te willen streven door middel van parlementaire democratie en grondwettelijke vrijheden, die hij louter *formeel* noemde.<sup>3</sup>

Het feitelijke verloop heeft hem op kardinale punten in het ongelijk gesteld. Weliswaar is de voorspelde concentratie opgetreden in belangrijke sectoren van de economie, maar het eigendom van de produktiemiddelen is vooral juist in die sectoren overgegaan in handen van talrijke en wisselende aandeelhouders, in veel gevallen via banken of beleggingsmaatschappijen. De zeggenschap berust steeds meer bij aangestelde managers of bij de galbraithiaanse 'technostructures'. De werknemers zijn er in geslaagd door vakbondsactie hun arbeidsvoorwaarden aanmerkelijk te verbeteren en in onze tijd een kansrijke gooi te doen naar medezeggenschap in de ondernemingen. Zelfs gaat er geen schaterend gelach op als zij het zelfbeheer van 'hun' ondernemingen als einddoel stellen.<sup>4</sup>

Daarnaast hebben westerse socialisten, in samenwerking met andere partijen, zeer veel bereikt op het gebied van sociale voorzieningen en inkomensoverdracht, zodat men na 1945 van welvaartsstaten is gaan spreken.

De vakbonden en socialistische partijen hebben determinisme en historicisme van Marx genegeerd. Zij hebben een zeer wezenlijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de parlementaire democratie. De 'formele, burgerlijke' vrijheden zijn door hun toedoen springlevend en reëel geworden, voor de samenleving als geheel. Om deze reden zijn zij dan ook geen marxisten, ook al zijn bepaalde analyses en redeneringen van Marx onder hen – zoals trouwens ook aan de rechterzijde – gemeengoed geworden. Marx is nu eenmaal een 'erflater der beschaving'.

In de Sovjet-Unie en de door haar gedomineerde landen van Oost-



Europa en in China is de 'sociale revolutie' niet naar de profetie van Marx gekomen als laatste ontwikkelingsfase van het industriële 'bourgeois-kapitalisme'. In de politieke en maatschappelijke ontredde na de Eerste en na de Tweede Wereldoorlog is de staatsmacht daar veroverd door communistische partijen, of door de SU in hun handen gedrukt. Deze partijen waren strak georganiseerd als ondergrondse legers, zonder enig idee van politieke omgang met of controle op staatsmacht, laat staan als die werd uitgeoefend door hun eigen aanvoerders. Zoals hen zelf tevoren overkomen was, onderdrukten zij elke zweem van oppositie of aandrang tot inspraak als levensteken van de 'klassevijanden'. Het marxiaanse 'afsterven' van de staat werd onder die omstandigheden een grim-lachertje. De ons bekende 'socialistische' dwangregimes zijn hieruit voortgekomen en niet, herhaal niet, uit een omslag van een ver doorgevoerde welvaartsstaat of verzorgingsstaat. 'Vriend noch vijand heeft de neiging deze stelsels als verzorgingsstaten te typeren', zegt de politicoloog *prof. Daudt*. Deze term doet vooral opgeld 'in parlementaire of presidentiële democratische stelsels waarin via vrije verkiezingen afgevaardigden van twee of meer partijen de vertegenwoordigende lichamen bemannen en waarin regeringen direct of indirect als resultaat van dergelijke verkiezingen worden gevormd'.<sup>5</sup>

Het werkelijke socialisme-in-voortdurende-ontwikkeling is te vinden aan déze en niet aan géne zijde van de Berlijnse muur. Wat dit socialisme aan de toepassing van vrijheid en democratie te danken heeft, hebben vrijheid en democratie op hun beurt aan dit socialisme te danken, in hun huidige ontwikkeling en natuurlijk niet in de embryonale opvatting van *Margaret Thatcher*, *Franz Josef Strauss* of *Milton Friedman*.

Het is zeer de vraag wat er zonder de trend van de laatste honderd jaar van het kapitalisme terechtgekomen was, om maar niet te denken aan die beperkte vrijheid en democratie van toen, waar Marx niet ten onrechte weinig in zag, althans voor de Brechtse 'Vielen im Dunkel'.

Profeteren is ook hachelijk als het gaat om het verleden. Zou de attractie van het Westen na twee wereldoorlogen en de wereldcrisis daartussen, zonder de creatieve activiteit van socialisten en vakbonden ook zo groot zijn geweest, dat *Ulbricht* een muur door Berlijn had moeten bouwen? De profetie van Marx zou zonder deze activiteit wellicht op zijn Russisch in vervulling zijn gegaan.

### **Milton Friedman**

Naast grote verschillen zijn er treffende overeenkomsten tussen de Amerikaanse Nobelprijswinnaar Friedman en Karl Marx. Allebei zijn zij profeten van een aards paradijs van vrijheid, democratie en



welvaart. Alleen lag het paradijs van Marx in de toekomst. Dat van Friedman is geprojecteerd in het verleden.

Met de staat hebben zij geen van beiden veel op. Na de sociale revolutie en een kortstondige dictatuur van het proletariaat, zou dit onderdrukkingsinstrument van de heersende klasse volgens Marx overbodig worden. Voor Friedman is de staat de bron van alle kwaad. Elke uitbreiding van publieke activiteit, natuurlijk met belastinggelden, betekent weer meer overheidsbemoeienis met het leven van de mensen en een verdere beperking van hun vrijheid om eigen geld naar eigen inzicht te besteden.

Om verschillende redenen zijn zowel Marx als Friedman uiterst sceptisch over de zin van politieke en vakbondsactiviteit.

Communistische aanhangers van Marx hebben doorgaans geredeneerd, dat het grote moment van de sociale revolutie alleen maar werd uitgesteld door acties gericht op bereikbare hervormingen, die niet het systeem als zodanig omverwierpen. Bij Friedman gaan dit soort acties als regel om overheidsgeld voor speciale belangen, op kosten van het 'algemene publiek' en ten koste van het 'algemene belang'. Het is dan ook niet duidelijk waarom Friedman eigenlijk de democratie als politiek stelsel wil beschermen.

Evenals Marx is Friedman een economisch determinist. Als de publieke uitgaven van een land een bepaald percentage van het nationale inkomen overschrijden, dan worden vrijheid en democratie (indien aanwezig) teniet gedaan ('destroyed') en vervangen door dictatuur. Dat percentage is het 'tipping point', de 'fatale lijn'. Bij Friedman is het dus ook een factor van economische aard, die de politieke bovenbouw bepaalt.

Aangezien het determinisme van een 'universales Gesamtgenie' als Marx door de feiten is weerlegd, is er nog enige hoop dat ook dat van Friedman geen steek houdt. Zijn artikel in *Encounter* van november<sup>6</sup> waarop deze weergave van zijn ideeën zijn gebaseerd, maakt ook meer een indruk van gekeuvel dan het diep doordachte levenswerk van Marx, een indruk die bevestigd is door een later gevolgde open-briefwisseling met *Samuel Brittan* in de *Financial Times* van 2 december en 6 januari jl.

## Chili

Chili is eigenlijk het enige land, dat Friedman ter demonstratie van zijn 'tipping point'-theorie aanvoert. Wel wat weinig voor een professorale these, waarmee vervolgens de ondergang van de aloude Britse vrijheid en democratie wordt aangezegd. De fatale lijn bleek in Chili bij 40% te liggen toen dit land zijn vrijheid verloor. Friedman kan het weten, want hij is er een week geweest, 'om in groepsverband de economische problemen van Chili te onderzoeken en te overwegen', dus niet 'om een paar leerlingen op te zoeken', zoals hij na het incident in Stockholm bij de plechtige uitreiking van de Nobelprijs beweerde.



Chili is een arm land zegt Friedman terecht. Veertig procent van weinig is niet veel, vooral als daar de kosten van leger, vloot en luchtmacht nog af moeten, waarvan de prestige-omvang de vrijheid en democratie in Latijns-Amerikaanse landen nog al eens duur te staan komt. Hoe komt de professor bovendien aan dit percentage? Heeft de Pinochet-administratie hem dat verschaft en hoe betrouwbaar is het? Een economisch-deterministische theorie van een Nobelprijswinnaar ter verklaring van een staatsgreep met moord op een wettige president, concentratiekampen, foltering en 'verdwijningen', staat altijd gekleider als je van buitenlandse leningen en investeringen afhankelijk bent.

Voor het betoog van Friedman zou het van belang zijn welk deel van de 40% nu precies voor rekening van de 'welfare' kwam, na verdere aftrek van gewone 'state'-kosten. Het Chileense noodlot zou immers een gevolg zijn van 'Welfare Statism', dat tot zijn verrassing dateerde van het begin van deze eeuw, evenals zijns inziens in Groot-Brittannië.

Wil de theorie nog enige aanspraak maken op serieuze overweging, dan zouden andere oorzaken voor de omverwerping van de *Allende*-regering overtuigend geëlimineerd moeten worden en die zijn nu juist overtuigend bevestigd door het rapport van het Senaatscomité van *Church*.<sup>7</sup>

Friedman was economisch adviseur van *Richard Nixon* en zijn 'tipping point'-verhaal ziet er uit als naïef doorzichtige 'rechtvaardiging' van een niet te rechtvaardigen interventie ten behoeve van Amerikaanse belangen.

## **Brittannië en Brittan**

Groot-Brittannië is een veel rijker land dan Chili, vervolgt Friedman dan. Het heeft een veel sterkere traditie van geloof in vrijheid en in democratische rechten. Niemand die in die traditie is opgegroeid zal kunnen geloven, dat dit land gevaar loopt zijn vrijheid en democratie te verliezen; 'maar toch is dit een feit!' Wat is namelijk het geval? De Britse publieke uitgaven, centraal en lokaal, belopen omstreeks 60%. Toch is er nog een enorme pressie op de overheid om meer uit te geven. Niemand is tevreden. De samenleving is gepolariseerd. Het is moeilijk te zien hoe Brittannië het noodlot kan vermijden, dat Chili heeft getroffen. Hij schat dan dat dit binnen vijf jaar het geval zal zijn.

Wie er van houdt te lezen hoe een Engelse gentleman, tevens econoom van de bovenste plank, een voormalige leermeester met verschuldigd respect tot rede brengt, kan ik de genoemde brieven in de *Financial Times* aanbevelen. Samuel Brittan citeert uit een boek van de professor een passage, waarin deze het onderscheid tussen 'positieve' en 'normatieve' wetenschap uiteenzet en ernstig waarschuwt tegen vermenging van deze twee. Dan zijn er ook nog van die 'grijze gebieden' halverwege tussen academische analyse



en persoonlijke mening. Natuurlijk heeft ook een eminent econoom recht zijn opvattingen als burger op een ruimer terrein kenbaar te maken. 'Maar er is een gevaar, dat de stelligheid van Uw uitspraken over wat ten dele speculatief of persoonlijk is, de hechter gefundeerde gedeelten van Uw analyse in discrediet zouden kunnen brengen. Dit belast sommigen van ons met de taak om het onderscheid duidelijk te moeten maken tussen de Friedman-economie en de persoonlijke meningen van Professor Milton Friedman.'

Uit het even vriendschappelijke antwoord van de professor valt de bekentenis op, dat hij steeds meer de indruk heeft gekregen dat een 'positieve' politieke wetenschap nodig is ter aanvulling van de positieve economie.' Er is natuurlijk geen magisch getal voor de mate van overheidsuitgaven in verhouding tot het nationale inkomen, waarbij een samenleving haar vrijheid verliest (...) Maar gelooft U ook niet, dat hoe hoger dat percentage wordt (...) hoe meer de sociale consensus in verdrukking komt, die een vrije maatschappij in staat stelt zich als zodanig te handhaven?'

Friedman geeft hierbij toe, dat deze mening ver buiten het terrein van de 'technische economie' gaat. Het is, met andere woorden, zeker niet voor zijn politieke opvattingen dat Milton Friedman de Nobelprijs heeft gekregen.

Vermelding verdient nog dat Brittan duidelijk maakt dat de Britse overheidsuitgaven al naar gelang van de te hanteren definities 33, 47, 53, of 58½% van het nationale inkomen bedragen. De 47% is berekend volgens de maatstaven, die de OESO aanhoudt voor internationale vergelijking. Na de recente bezuiniging van minister *Healey* (met steun van de vakbeweging) zou dit percentage terugvallen tot 42 à 43% in 1978/79. Wie wil het cijfer van Chili nog eens goed narekenen?<sup>8</sup>

### Vrijheid en democratie

Het 'positivisme', dat Friedman gerealiseerd zou willen zien in de politieke wetenschap, vereist allereerst vaststaande definities van begrippen, waar men dan geen andere inhoud meer aan mag geven. Probeer dat eens met 'vrijheid'. Iedereen, met Friedman voorop, zou dat een aantasting van de vrijheid vinden. Hetzelfde geldt weinig minder voor 'democratie'.

Het vrijheidsideaal van Friedman is dat van de meest naïeve demagogen van de Manchester School van 1839. Zelfs de post en het onderwijs zouden volgens hem 'privately' geregeld moeten worden. De fundamentele fout van de welvaartsstaat is de neiging 'om goed te doen op andermans kosten'. Niemand kan andermans geld zo zorgvuldig uitgeven als hij het zelf kan doen. Iemand's geld kan men alleen afnemen (belasting) door dwang, dat is 'destruction of freedom'. Het politieke systeem is een marktplaats, evenals het economische systeem. 'Hoewel het een paradox lijkt, is de economische markt vrijer en democratischer



dan de politieke markt', 'de economische markt is een effectiever middel om politieke democratie te bereiken dan de politieke markt.'

Een sociale filosofie als deze illustreert hoe moeilijk of het zou zijn om met Milton Friedman tot een positieve politieke wetenschap of tot een sociale consensus te komen. Daartoe zou de 'trendstroom' van aanzienlijk meer dan honderd jaar teruggedraaid moeten worden.

De Chileense en andere Latijns-Amerikaanse leerlingen van Friedman zijn op sleutelposities druk bezig zijn heilstaat tot stand te brengen (zie voetnoot 7). Het laat zich denken, dat dit alleen mogelijk is onder een dictatoriaal regiem, onder uitschakeling van wat wij normaal onder vrijheid en democratie zijn gaan verstaan, evenals dit het geval is met de heilstaat van *Lenin, Stalin* en *Brezjnev*.

De welvaartsstaat is het voorlopig resultaat van politieke processen, die zich in de westerse samenlevingen in alle vrijheid en volgens democratische regels hebben voltrokken. Dit resultaat is niet definitief of volmaakt. Over abstracte definities van vrijheid en democratie raken wij nooit uitgepraat. Het gaat ook meer om praktische realisaties en methoden. Die zijn in onze samenleving waar te nemen onder meer in de voorzieningen die het wezen van de welvaartsstaat uitmaken en in de mogelijkheden ter beschikking om het politieke proces voort te zetten.

Alle voorstellen en bezwaren, voors en tegens, kunnen tot gelding worden gebracht als ze redelijk overtuigend zijn. Sociale consensus in de zin van algemene en algehele overeenstemming kan niet als voorwaarde worden gesteld. De ideale maatschappij van Milton Friedman, voor zover die ooit bestaan heeft, berustte daar bepaald ook niet op.

Commentator *Heldring* van *NRC/Handelsblad*, die zowel de profetieën van Stevers als die van Friedman kritiekloos gebracht heeft ter welkome ondersteuning van zijn tevoren al gebleken bezwaren tegen de welvaartsstaat, heeft onlangs enkele variaties gegeven op het thema van de 'onverbrekelijkheid' en 'onlosmakelijkheid' van de verbinding tussen de democratie 'zoals wij die kennen' en het kapitalisme, respectievelijk 'het economische systeem zoals wij dat nu kennen, dat van de gemengde economie'.<sup>9</sup> Ondanks de slagen om de arm bij democratie en kapitalisme, doet die onlosmakelijkheid weer aan de marxiaanse onderbouw en bovenbouw denken. Heldring historisch materialist?

Mijn conclusie luidt als volgt: het kapitalisme, zoals Marx het gekend heeft en dat Friedman wil herstellen, heeft kunnen bestaan in de sfeer van de onvolgroeide en eenzijdig opgevatte vrijheid en democratie van de eerste helft van de vorige eeuw. Intussen zijn vrijheid en democratie tot vollere wasdom gekomen en onder invloed daarvan is het kapitalisme geëvolueerd tot de gemengde economie zoals wij die nu kennen, met inbegrip van de



welvaartsstaat. Wie een verdere ontwikkeling wil tegenhouden door onlosmakelijkheden te proclameren, beperkt de vrijheid en de democratie.

### Noten

- 1 In zijn ESB-artikel merkt prof. Van Doorn op: 'Zijn (Stevens) waardering voor de markteconomische orde gaat, merkwaardigerwijze, veel verder dan de conventionele "rechtse" waardering voor ondernemersinitiatief en consumentensoevereiniteit'.
- 2 Zonder aanspraak op volledigheid, zie: J. L. Heldring in de rubriek *Dezer dagen*, op 5 en 9 november en 10 december 1976; A. J. Cuppen, *Vrijheid, Gelijkheid en Polarisatie*, 20 november 1976 en A. P. van Walsum, *Wet van de afnemende meeropbrengst*, 3 januari 1977.
- 3 In een toelichting in ESB 27 oktober op zijn *Volkskrant*-artikel onderscheidt prof. Stevens ook 'formele' democratie van 'de kern van' de democratie. Ook Friedman in diens *Encounter*-artikel dat verder op ter sprake komt, onderscheidt democratie 'on a formal level' en 'on a realistic level'.
- 4 Discussienota: 'Vakbeweging en maatschappij' van het NVV, zoals beschreven door A. F. van Zweeden in: 'De weg van het NVV naar zelfbestuur' *NRC/Handelsblad* 15 januari 1977.
- 5 Maandblad *Beleid en Maatschappij*, juli/augustus 1976.
- 6 De titel van het artikel van Friedman luidt: 'The line We Dare Not Cross', ondertitel: 'The fragility of freedom at "60%"'.
- 7 Zie Abraham F. Lowenthal, 'The United States and Latin America' in: *Foreign Affairs* van oktober 1976 en Maurice Duverger, 'La fin du "fascisme extérieur"?' in *Le Monde* 25 januari 1977. Voorts Orlando Letel (I) ier: 'De toestand in Chili' in *S en D* 1976/10 over de doorvoering van de Friedman-economie onder het regiem van Pinochet met behulp van de 'Chicago-boys', de Chileense oud-leerlingen van Friedman.
- 8 Noch Stevens in de *Volkskrant*, noch Friedman in *Encounter* vermelden, dat in Nederland en in de omringende landen het grootste deel van de collectieve lasten wordt doorgegeven aan particulieren in de vorm van sociale uitkeringen, die dus uiteindelijk particulier besteed worden. Zie prof. Wolfson in ESB 27 oktober 1976. Voorts prof. Douben in: *Waarheen gaat onze sociaal-economische orde?* Amboboek 1976, pag. 30 e.v. Door deze doorgeef functie wordt de staat in geen enkel opzicht machtiger. De totale koopkracht van de consumenten wordt niet ingeperkt, maar ten dele verschoven. Het door het bedrijfsleven in de vorm van sociale premies en belasting op te brengen deel van het totale bedrag dezer sociale lasten resp. uitkeringen zou eens moeten worden berekend. Ook loontrekkers en andere particulieren betalen tenslotte belastingen en (gedeelten van) premies. Wanneer Friedman zegt dat wat de overheid méér heeft om uit te geven, minder kan worden uitgegeven door de burgers, 'because the government can only get the money by taking it away from somebody else', dan lijkt dit ook 'technisch economisch' betwistbaar.
- 9 *Dezer dagen* 10 december 1976 en 4 januari 1977.



## Eindhoven

### Tussentijdse verkiezingen en verkiezingen in de tijd: wat zijn ze waard?

Op 3 november 1976 werden in Eindhoven en omgeving verkiezingen gehouden voor de zogenaamde Agglomeratieraad. De opkomst was minimaal. In Eindhoven toog minder dan de helft van de stemgerechtigden (49,1%) naar de stembus. Volgens vele politici was met name het slechte weer de oorzaak van de gebrekkige bereidheid om te gaan stemmen. Uit de CBS-statistieken blijkt echter een geheel ander beeld. Sinds de Tweede Kamerverkiezingen van 1972, via de Provinciale-Statenvverkiezingen (maart) en de Gemeenteraadverkiezingen (mei) in 1974 tot de Agglomeratieraadverkiezingen in 1976 is er sprake van een welhaast systematische afname in opkomst: van resp. 181 604 via 161 019 en 145 088 naar 132 567 stemmers binnen de Eindhovense agglomeratie.

Voor wat betreft de uitslag werd in de media vooral de nadruk gelegd op de grote winst van het CDA, die zou passen binnen de landelijke trend van politieke voorkeuren. Deze interpretatie is onjuist en onvolledig. Immers het CDA werd qua stemaanhang in sterke mate begunstigd door het niet meedoen van de zogenaamde rooms-katholieke lijst, die bij de laatste Gemeenteraadverkiezingen van mei 1974 meer dan eenkwart van alle stemmen behaalde in de randgemeenten. Daarnaast is het stemgedrag aldaar bepaald geweest door het kennen van en de voorkeur voor concrete personen i.c. de lijsttrekkers. Deze verklaring baseert zich op:

- a het gegeven dat zulk een stemmotivering vaker voorkomt naarmate het te kiezen politieke orgaan dichterbij de burger staat,
- b het feit dat de Agglomeratieraad voor het eerst werd gekozen, waardoor noch het gevoerde beleid noch de profilering van bepaalde politieke groeperingen in dat geval een rol konden spelen,
- c de frequentie waarmee de kiezers — daarnaar gevraagd — zeiden af te zijn gegaan op het kennen van personen.

Nauwelijks verbazend is dat de feitelijke verkiezingsresultaten deze persoonsgebonden stemverklaring metterdaad ondersteunen. De in de Agglomeratieraad gekozen lijsttrekkers boekten allen, in vergelijking met de laatst gehouden Provinciale-Statenvverkiezing, winst in de plaats waar zij wonen, met uitzondering van de PPR en de Boerenpartij.

Een reden temeer om nauwgezet te analyseren of de pretentie



waarmee door commentatoren de winst van het CDA werd doorgetrokken naar het landelijk niveau gerechtvaardigd was. Het navolgend artikel zal allereerst laten zien dat het generaliseren van de uitslagen van tussentijdse verkiezingen (zoals voor de Eindhovense Agglomeratie) onmogelijk is. In het tweede gedeelte zal aan de hand van ander onderzoek geïllustreerd worden op welke wijze wel 'voorspellingen' voor de aanstaande Tweede-Kamerverkiezingen gedaan kunnen worden.

## Inleiding

### Deel I

Gelijk na het bekend worden van de uitslag van de verkiezingen voor de Eindhovense Agglomeratieraad werd een telefoonenquête uitgevoerd. Op basis van een enkelvoudige aselechte steekproeftrekking werd Eindhoven stad en land drie dagen lang afgebeeld. Na een zorgvuldige introductie werd de kiezers een viertal indringende vragen voorgelegd. Op iedere duizend kiezers werd er één ondervraagd (*Foppen, Onderdelinden en Toxopeus, 1976a*).

De hypothesen die getoetst zijn, zijn gebaseerd op uitspraken van politici en journalisten, zoals deze die vaker doen na tussentijdse verkiezingen. Het doel was statistisch waar te maken dat de uitslagen van tussentijdse verkiezingen op zich weinig zeggen over wat er gaat gebeuren bij de Tweede-Kamerverkiezingen. De belangrijke resultaten van dit onderzoek tonen aan dat het gaan stemmen bij de Agglomeratieraad-verkiezingen betekent dat men ook zou zijn gaan stemmen bij de Tweede-Kamerverkiezingen. Maar dat betekent niet dat men voor de Tweede Kamer automatisch op dezelfde partij zou zijn gaan stemmen. Terwijl de kiezers wel degelijk verschil blijken te zien tussen een Tweede-Kamer- en een regionale verkiezing.

Uit het voorgaande blijkt al hoe moeilijk het is om welke voorspelling dan ook te doen. Helemaal onmogelijk wordt dit als we kijken naar de hypothesen over de niet-stemmers. Ook deze blijken juist te zijn en worden door de gegevens ondersteund. Allereerst zouden de niet-stemmers bij deze regionale verkiezingen voor een belangrijk deel wel zijn gaan stemmen bij de Tweede-Kamerverkiezing. Bovendien hadden zij daarvoor een bepaalde partij in het hoofd. Hetgeen ook hier samengaat met de bevinding dat de niet-stemmers wel degelijk verschil zien tussen beide soorten verkiezingen. (Zie *Foppen, Onderdelinden en Toxopeus, 1976b*.)



## Stemgedrag

Uit de resultaten blijkt dat de verkregen opgave van het stemgedrag niet significant afwijkt van de feitelijke uitslag. Wel is het zo, dat naar verwachting – gezien de spreiding van het telefoonbezit – de VVD-stemmers enigszins oververtegenwoordigd zijn, terwijl de PvdA-stemmers ondervertegenwoordigd zijn. Bij de samenstelling van de tabellen is echter rekening gehouden met de mogelijke consequenties van kleine aantallen. Zo wordt in het merendeel der gevallen alleen gewerkt met het onderscheid CDA-gestemd of een andere partij gestemd.

Analoog aan eerder onderzoek blijkt dat er van iedere tien CDA-kiezers bijna zes vrouwen zijn. Een ander opmerkelijk resultaat laat zien dat het CDA zijn winst vooral gehaald heeft bij de randgemeenten.

Tabel 1. Stemgedrag voor Eindhoven en de randgemeenten

	Eindhoven	randgemeenten	
CDA	40.2 (39)	58.4 (45)	48.3 (84)
andere partij	59.8 (58)	41.6 (32)	51.7 (90)
	100.0 (97)	100.0 (77)	100.0 (174)

Dit komt vooral door het niet meedoen van de zgn. rooms-katholieke lijst die bij de laatste Gemeenteraadsverkiezingen van mei 1974 meer dan een kwart van alle stemmen wist te behalen in de randgemeenten (zie CBS-statistieken).

Binnen een betrouwbaarheidsmarge van  $\pm 6.9\%$  zegt 12% van de huidige CDA-kiezers niet te weten op welke partij bij Tweede-Kamerverkiezingen te hebben gestemd. Bij degenen die niet CDA gestemd hebben vermeldt 8% ( $\pm 5.5$ ) zijn keuze nog niet bepaald te hebben. Iedereen die naar de stembus ging, zou dit ook hebben gedaan wanneer het om de verkiezingen van het parlement ging.

Tabel 2. Stemgedrag voor de Tweede Kamer naar het stemgedrag bij Agglomeratieraad

	TK-partij bepaald	(nog) niet bepaald	gaat niet	totaal
CDA	88.1 (74)	11.9 (10)	—	100.0 (84)
andere partij	92.2 (83)	7.8 (7)	—	100.0 (90)
	90.2 (157)	9.8 (17)		100.0 (174)

Ruim de helft van de niet-stemmers (minimaal 44% en maximaal 66%) zei ook in het geval van de Tweede Kamer niet te zijn gaan stemmen.



Opvallend was dat meerdere kiezers vermelden op een bepaalde partij, waaronder het CDA, gestemd te hebben omdat men een of meer kandidaten kende. Bij andere verkiezingen zou men daarom op een andere partij stemmen. Als men bedenkt dat daarnaast liefst 6.5% van de kiezers een specifieke agglomeratiepartij zijn stem gaf (zie feitelijke uitslag) – terwijl de stemmers allen zeggen ook bij Tweede-Kamerverkiezingen te zijn gaan stemmen – dan is duidelijk dat een betrouwbare voorspelling absoluut niet mogelijk is.

### Het verschil tussen verkiezingen

De onderzoekers (qua eigen politieke interesse een gemêleerd driemanschap) vroegen op het eind van het telefonisch interview de ondervraagden om een toelichting op de door hun genoemde partijkeuze of op het niet-gaan-stemmen-nu en eventueel voor de Tweede Kamer wél – of – niet zijn gegaan. Uit de gegeven antwoorden is een index geconstrueerd die aangeeft of men wel of niet een (argumentatief) verschil ziet tussen regionale en nationale verkiezingen. Het zekere voor het onzekere nemend, werd ruim eenderde van de antwoorden als – niet te bepalen – beschouwd.

Tabel 3. Het wel of niet verschil zien tussen Tweede-Kamerverkiezingen en Agglomeratieraad-verkiezingen naar stemgedrag bij Agglomeratieraad

	verschil			totaal
	wel	niet	niet te bepalen	
CDA	17.9 (15)	53.6 (45)	28.5 (24)	100.0 (84)
andere partij	25.6 (23)	50.0 (45)	24.4 (22)	100.0 (90)
	21.8 (38)	51.8 (90)	26.4 (46)	100.0 (174)
niet-stemmers	29.8 (22)	18.9 (14)	51.3 (38)	100.0 (74)
kiezers	24.2 (60)	41.9 (104)	33.9 (84)	100.0 (248)

Vier op de tien toelichtingen bleken volgens de uitlatingen van de kiezers geen verschil tussen beide soorten verkiezingen aan te stippen. Een kwart van de kiezers (minimaal 20% en maximaal 30%) zag wel degelijk verschil. Frappant is dat dit laatste minder vaak geldt voor de kiezers uit de stad Eindhoven (21%) in verhouding met die uit de randgemeenten (28%).

Uit de vergelijking tussen CDA-stemmers, de stemmers op een andere partij en de niet-stemmers komt de volgende trend naar voren: bij het CDA ziet 18% wel verschil, bij de kiezers van andere partijen is dat 26%, terwijl 30% van de thuisblijvers expliciet verschillen ziet tussen regionale en landelijke verkiezingen.



## Constant en wisselend kiesgedrag

Een laatste zeer belangrijke conclusie uit de enquête onderstreept eerdere resultaten uit wetenschappelijk onderzoek. Politiek bewuste kiezers zullen vaker afhankelijk van het belang van de verkiezingen op een andere partij stemmen of ook wel niet gaan stemmen.

In de termen van het onderhavige onderzoek wil dit zeggen dat naarmate men verschil ziet tussen Agglomeratieraad-verkiezingen en parlementsverkiezingen men eerder in beide gevallen anders handelt. Dat wil zeggen op een andere partij stemt of nu-niet-stemmen afwisselt met wel zijn gaan stemmen als het om de Tweede Kamer gaat of omgekeerd.

*Tabel 4. De mate van verschil tussen verkiezingen en het constant of wisselend handelen als gevolg daarvan door de kiezers*

	<i>wel verschil</i>	<i>niet te bepalen</i>	<i>geen verschil</i>
constant kiesgedrag	27 (16)	74 (62)	96 (100)
wisselend kiesgedrag	73 (44)	26 (22)	4 (4)
	100 (60)	100 (84)	100 (104)

### Voorlopige conclusies: tussenstand

De uitgevoerde statistische toetsing levert als belangrijkste conclusie op dat het (niet-)stemmen (op een bepaalde partij) bij de Agglomeratieraad-verkiezingen geen gevolgtrekking toestaat voor de stemverdeling bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Zowel de stemmers als de niet-stemmers zeiden verschil te zien tussen beide soorten verkiezingen. Weliswaar zou een ieder die voor de Agglomeratieraad ging stemmen ook voor de Tweede Kamer zijn gegaan, maar ze zouden lang niet allen in dat geval op dezelfde partij stemmen.

Een belangrijk gedeelte van de niet-stemmers bij de Agglomeratieraad-verkiezingen zouden ingeval van Tweede-Kamerverkiezingen wel zijn gaan stemmen. Meerderen zeiden zelfs daarvoor reeds een bepaalde partij in gedachte te hebben. De bijzonder lage opkomst bij de Agglomeratieraad-verkiezingen betekent zodoende nog niet dat in de regio Eindhoven een navenant lage opkomst zal zijn bij de aanstaande Tweede-Kamerverkiezingen.

Dat de uitslag van de Agglomeratieraad-verkiezingen als zodanig geen indicatieve waarde heeft voor de toekomstige Tweede Kamer lijkt op zijn minst aannemelijk omdat de Eindhovense Agglomeratie qua samenstelling nauwelijks representatief is voor het gehele land. Toch wil men meestal graag iets weten over de te verwachten zetelverdeling in de Tweede Kamer. Andere uitslagen uit het verleden, zoals de onderstaande, worden daarvoor geraadpleegd.



Men concludeert dan vaak snel dat het CDA zal winnen. Er is immers een 'trend' aanwezig (van 38.0 via 38.7 en 40.1 naar 47.0). Bij eerdere gelegenheden is reeds gewaarschuwd voor deze lichtvaardige interpretaties.

Men vergeet daarbij dat het CDA nog nooit is opgetreden bij Tweede-Kamerverkiezingen. Bij de Provinciale-Statens- en de Gemeenteraadsverkiezingen was dat in de ene provincie of gemeente wel het geval en in de andere niet. Bovendien traden in het jonge verleden ook partijen als PvdA, PPR, D'66, PSP en andere al naargelang het ging om Provinciale-Statens- of Gemeenteraadsverkiezingen wisselend in combinaties op (zie Foppen, 1977b).

Tabel 5. De uitslagen van verkiezingen binnen de Agglomeratie Eindhoven

	Tweede Kamer <sup>1</sup> november '72	Prov. Staten <sup>1</sup> maart '74	Gemeente- raad <sup>1</sup> mei '74	Agglomeratie november '76
CDA	38.0	38.7	40.1	47.0
PvdA	21.7	25.9	(PAK) 21.9	18.3
VVD	15.1	19.1	14.7	18.7
overige	25.2	16.3	23.3	16.0
totaal geldige stemmen	100.0 (181 604)	100.0 (161 019)	100.0 (145 088)	100.0 (132 567)

1. CBS-statistieken.

En zelfs als dat niet zo zou zijn, verschillen de verkiezingen zelf qua politiek (en bestuurlijk) niveau van elkaar. De systematiek in de variatie van de opkomstpercentages zijn mijns inziens hiervoor een indicatie (zie het overzicht).

Het onderhavige onderzoek ondersteunt deze opvatting door de aanvaarding van: kiezers zien (een argumentatief) verschil tussen verkiezingen. Daar komt bij dat de stemmotieven vaak persoonsgebonden waren. In de inleiding werd reeds gememoreerd dat de meeste lijsttrekkers – in vergelijking met de Provinciale -Statensverkiezingen van 1974 – in hun woonplaats winst boekten.

Vooralsnog lijken er dan ook uit de Brabantse Agglomeratie-(verkiezingen) geen geldige conclusies te trekken voor de aanstaande Kamer-verkiezingen. Het is echter wel mogelijk conclusies af te leiden uit het kiesgedrag binnen deze regio, wanneer alleen gekeken wordt naar de uitslagen op hetzelfde niveau, d.w.z. de Tweede-Kamerverkiezingen.



## Inleiding

### Deel 2

Op basis van ander onderzoek zijn enkele voorzichtige 'voorspellingen' te doen voor de aanstaande verkiezingen van de Tweede Kamer. Dit onderzoek baseert zich op de feitelijke uitslagen van Tweede Kamer-verkiezingen in de periode 1963-1972. De verkiezingsuitslagen worden aldaar bekeken naar provincie en per provincie naar de urbanisatiegraad van gemeenten (zie Foppen, 1977c). Uitgangspunt is het algemene verloop van de behaalde stemmenpercentages van CDA, PvdA en VVD op landelijk niveau sinds 1963.

	CDA	PvdA	VVD
1963	49.2	28.0	10.3
1967	44.5 (-4.7)	23.5 (-4.5)	10.7 (+0.4)
1971	36.8 (-7.7)	24.7 (+1.2)	10.4 (-0.3)
1972	31.3 (-5.5)	27.3 (+2.6)	14.4 (+4.0)

Kregen in 1963 de drie christen-democratische partijen van een op de twee kiezers hun stem, in 1972 geeft nog minder dan een derde van alle kiezers de voorkeur aan KVP, ARP of CHU. De Partij van de Arbeid daarentegen leed aanvankelijk in 1967 een fors verlies, maar herstelde zich in 1972. Tot en met 1971 liet de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie een constant beeld zien en een niet onaanzienlijke winst in 1972. De vraag is in hoeverre deze algemene tendensen aanwezig zijn in de Brabantse regio en welke conclusies getrokken kunnen worden uit een eventueel specifieke ontwikkeling aldaar.

### De Tweede-Kamerverkiezingen in de (sub-)regio

In tabel 5 wordt voor de provincie Noord-Brabant naar urbanisatiegraad nagegaan welke stempercentages het CDA (KVP + ARP + CHU), de PvdA en de VVD bij de laatste vier Tweede-Kamerverkiezingen behaalden. Deze provinciale resultaten vormen het referentiekader voor de interpretatie van de uitslagen voor de Tweede Kamer binnen de Agglomeratie. Hoe zowel de Agglomeratie en de provincie Noord-Brabant zich verhouden tot de algemene Nederlandse situatie kan daarnaast afgeleid worden uit de stempercentages van Nederland als geheel.

Het verlies van de christen-democratische partijen in Noord-Brabant blijkt erg groot. Vooral op het verstedelijkt platteland, maar nauwelijks minder in de forensengemeenten, de grote steden en de steden. Alleen op het platteland behoudt het CDA een meerderheid (56,0%). Opvallend is dat de afname van voorkeur voor het CDA (in feite gaat het om de KVP) redelijk



constant is. Ongeacht de hoogte van het percentage CDA-stemmen in 1963 voor de verschillende sub-regio's (variërend van 86,4% op het platteland tot 67,4% in de grote steden) is er een constante afname van iets meer dan 30%. De gegevens voor de Eindhovense Agglomeratie wijken hiervan niet wezenlijk af. In vergelijking met de landelijke situatie is het CDA-verlies enorm. Voor geheel Nederland bedroeg het verlies 17,9%, terwijl de Brabantse regio een terugval met ruim 30% laat zien. Het zal weinigen verbazen dat de andere partijen hierbij baat hebben gehad.

De VVD verveelvoudigde in de loop van 10 jaar haar stemmenpercentage. In de forensengemeenten won zij het meest (11,0%). De onderlinge verschillen in winst voor de sub-regio's zijn gering. In de grote steden was de toename net zo sprekend als elders (8,5%). Frappant is dat de toename van voorkeur voor de VVD nogal stabiel is (om en nabij de 10%). In tegenstelling tot de landelijke ontwikkeling won de VVD in Brabant zowel in 1967 als in 1972. Ook hier is nauwelijks verschil tussen de Eindhovense Agglomeratie en Brabant als geheel.

De Partij van de Arbeid laat op tweeërlei wijze een meer gedifferentieerd beeld zien. De PvdA wijkt af van de landelijke ontwikkeling door fors te winnen en door een niet-constante winst. De toename van kiezers is relatief groter op het (verstedelijkt) platteland ( $\pm 9\%$ ) dan in de forensengemeenten en (grote) steden ( $\pm 5\%$ ). Conform het landelijk patroon kende de PvdA in 1967 een geringe terugval, maar de verkiezingen in 1971 en 1972 brachten een nogal profijtelijke toename teweeg, niet alleen in vergelijking met 1963, maar ook t.o.v. het landelijk gemiddelde. Weerom wijkt het beeld van de Eindhovense Agglomeratie nauwelijks af van geheel Noord-Brabant.

Noord-Brabant is nog steeds een christelijk bolwerk, ofschoon dit afbrokkelt. Zowel de PvdA als VVD wonnen naarmate de voorkeur voor een christelijke partij (met name voor de KVP) afnam. Tot nu toe werd vooral gelet op een drietal zgn. *diachrone* processen, namelijk de ontwikkeling van de kiezersvoorkeur voor CDA, PvdA en VVD vanaf 1963 tot en met 1972.

Er is echter ook een *synchrone* vergelijking mogelijk, die vooral let op de (horizontale) verhouding tussen de landelijke cijfers en die welke hier in het geding zijn.

Voor ieder van de partijen of partijcombinaties kan per verkiezingsjaar en per sub-regio het verschil met het landelijke gemiddelde bepaald worden. Dit verschil geeft aan in hoeverre een bepaalde partij(-combinatie) in de sub-regio voor het betreffende jaar over- of ondervertegenwoordigd was in vergelijking met het landelijk percentage. (Eerder was gebleken, dat de verschillen tussen Noord-Brabant als geheel en de Eindhovense Agglomeratie erg klein waren. In het volgende zal daarom alleen nog maar gelet worden op de gehele Brabantse provincie.) Voor de periode 1963-1972 kan zodoende nagegaan



worden hoe deze verschillen zich ontwikkelen, resp. of zij kleiner worden of eerder groter. De cijfers zijn bijzonder onthullend. Niet zo zeer vanwege de systematiek, waarmee het CDA in de loop der jaren stemmen verloor, dat was ook al uit de algemene landelijke uitslagen naar voren gekomen. Maar vooral vanwege de opmerkelijke continuïteit van de PvdA-winst die in tegenspraak lijkt met het landelijke PvdA-verlies in 1967. Net zo frappant is de systematische winst van de VVD.

In Brabant is overduidelijk sprake van een *egalisatie- of normalisatieproces*, d.w.z. er is een aanwijsbare ontwikkeling, waarbij de stemmenpercentages voor de verschillende partijen in de provincie door de tijd heen tenderen naar de hoogte van de stemmenpercentages landelijk. Het CDA dat in 1963 nog ruim oververtegenwoordigd was, is dat weliswaar ook nog in 1972, maar aanzienlijk minder. De PvdA die sterk ondervertegenwoordigd was, heeft in de loop der jaren dit ongunstige verschil fiks gereduceerd. Terwijl de VVD haar aanvankelijke achterstand vrijwel geheel heeft ingelopen en zelfs heeft omgezet in een lichte oververtegenwoordiging op het verstedelijkt platteland en in de (grote) steden. Bovendien tonen deze cijfers aan dat niet de VVD de meest spectaculaire resultaten boekte, maar de PvdA. Immers de relatieve achterstand van de PvdA is meer verkleind dan die van de VVD. Bovendien, en dat is gunstig voor de aanstaande Tweede-Kamerverkiezingen, heeft de PvdA verhoudingsgewijs nog steeds een grotere achterstand ten opzichte van de landelijke cijfers dan de VVD blijkt te hebben.

### Is verklaren voorspellen?

Welke gevolgtrekkingen zijn er mogelijk gegeven de patroonmatige ontwikkeling in het Brabantse land en wat zijn ze waard?

De waarde van conclusies wordt zowel bepaald door de mate waarin het beschreven proces vanaf 1963 verklaard kan worden, als door de mate waarin sindsdien (1972) eventueel andere factoren van invloed zijn op de gesignaleerde ontwikkeling. Veranderingsprocessen in de sociale werkelijkheid zijn immers zelden autonoom.

Een van de belangrijkste verklaringen voor de ingrijpende wijzigingen in de partijpolitieke krachtsverhoudingen in ons land, die zich sinds 1963 aan het voltrekken zijn, wordt vaak gezocht in de afbraak van het verzuilingsverschijnsel. Steeds minder trekken mensen, die een bepaalde godsdienst of maatschappijbeschouwing aanhangen, zich terug in eigen organisaties. De *politieke deconfessionalisering* is hiervan de bekendste en blijkt vooral uit de terugloop van het aantal leden van de respectievelijke zuilen, dat op de partij van die zuil stemt (zie *De Bruyn en Foppen*, 1973).



De afname van de verzuiling is echter meer dan alleen deconfessionalisering. Ook andere zuilen zoals de socialistische en de algemene brokkelen af. Een indicatie is het feit dat (in 1972) ongeveer één op de acht kiezers (11,7%) een zgn. ontzuilde arbeider is (d.w.z. een niet-kerkse confessionele of niet-confessionele arbeider, die niet PvdA of CPN stemt). Terwijl ongeveer een kwart van het electoraat (23,5%) als algemeen ontzuild te typeren is (dit zijn de niet-kerkse confessionelen of niet-confessionele kiezers uit de midden- of hogere klasse die niet VVD stemmen). (Zie De Bruyn en Foppen, 1974: 145-146, 278-279, 286-288).

Hiermee wordt geïllustreerd dat ontzuiling een maatschappelijk verschijnsel is, dat samenhangt met de algemene ontwikkeling naar een open maatschappij, die gekenmerkt wordt door een toenemende (nivellerende) spreiding van geestelijke en materiële vrijheid. De eerder genoemde egaliserende of normaliserende tendensen zijn hiervan een gevolg. Voor Noord-Brabant — dat voorheen een nogal gesloten confessioneel domein was — betekenen zij op het terrein van de partijpolitieke voorkeuren, deconfessionalisering, oftewel fors verlies voor het CDA (of KVP) en meer kansen voor andere partijen zoals VVD en PvdA, met als concreet effect dat de stemmenpercentages in de provincie sinds 1963 een ontwikkeling laten zien in de richting van de (gemiddelde) landelijke percentages.

Min of meer parallel met de politieke deconfessionalisering voltrekt zich bij de Nederlandse kiezers een zgn. *politiseringsproces*. Een vergelijking door de tijd heen van de mate van politisering van de redenen waarom men op een bepaalde partij gestemd heeft, laat voor het gehele electoraat het volgende beeld zien:

*Tabel 6. De mate van politisering van de stemmotieven der Nederlandse kiezers*

	1967	1971	1972
1 niet gepolitiseerd (traditie, gewoonte e.d.)	38 (1631)	23 (446)	22 (330)
2 semi-gepolitiseerd (oriëntatie op politieke partij of persoon i.h.a.)	21 (901)	26 (520)	28 (434)
3 gepolitiseerd (oriëntatie op politiek programma of beleid)	27 (1159)	28 (549)	29 (445)
	100 (4293)	100 (1980)	100 (1526)

De gegevens wijzen op een beweging in de richting van een minder traditionele en enigszins meer gepolitiseerde partijkeuze. Zeiden in 1967 nog bijna vier van de tien kiezers dat zij uit gewoonte, traditie en/of religieuze redenen op een bepaalde partij



stemden, in de zeventiger jaren zijn dit nog slechts iets meer dan twee op de tien stemmers. De geleidelijkheid van dit proces blijkt uit het feit dat de toename zich afspeelt op het niveau van de semi-politisering (zie Foppen 1977a).

Het lijkt weinig aannemelijk dat de processen van politieke deconfessionalisering en politisering zich slechts voltrokken tot en met 1972. Ook nu en in de naaste toekomst zullen zij werkzaam blijven. Verwacht mag worden dat steeds meer kiezers minder traditioneel en meer (semi-)gepolitiseerd zullen gaan stemmen. Zij het dat dit in eerste instantie zal leiden tot een toename van vooral de semi-gepolitiseerde stemmotieven.

Sinds de laatst gehouden verkiezingen is een tweetal factoren aanwijsbaar die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling na 1972.

De eerste factor is de zgn. *poli-confessionalisering*. Hiermee wordt niet bedoeld dat het huidige CDA meerdere confessies bundelt. Het gaat bij poli-confessionalisering om de mogelijkheid dat kiezers om politieke redenen het CDA (als confessionele partij) zullen prefereren boven andere partijen. Immers het CDA presenteert zich nadrukkelijk als een politiek christen-democratische partij in het politieke midden. Dit kan leiden tot de terugkeer van (vroeger traditionele) kiezers en tot een gedeeltelijk nieuwe electorale achterban.

De tweede factor die in 1977 van invloed kan zijn op de voorkeur van de kiezers is de zeer waarschijnlijk nogal algemene en persoonsgerichte campagne. Vooral in de hoek van de semi-gepolitiseerde motieven zal zulk een campagne kunnen aanslaan. Op basis van de verdeling van de stemmotieven over de drie grootste groeperingen in 1972 is er een kans dat het CDA hiervan profiteert, omdat vooral de CDA-achterban van traditionele naar semi-gepolitiseerde stemmotieven kan evolueren.

Tabel 7. De aard van het stemmotief van de kiezers van de PvdA, VVD en een van de drie christen-democratische partijen (CDA) in 1972

	PvdA	CDA	VVD
1 niet gepolitiseerd	9 ( 31)	58 (218)	9 (18)
2 semi-gepolitiseerd	33 (116)	33 (121)	43 (84)
3 gepolitiseerd	56 (197)	8 ( 29)	48 (93)

Waarschijnlijker lijkt het echter dat VVD en PvdA hierbij baat hebben. Immers het motief bepaalt het gedrag. In geval van een (semi-)gepolitiseerde oriëntatie blijken (althans in het verleden) PvdA en VVD eerder in aanmerking te komen.

Resumerend kan gesteld worden dat voor de provincie Noord-Brabant de volgende 'voorspellingen' denkbaar zijn:

- a Indien de *normalisatietendensen* zich autonoom voortzetten zal dit vooral gunstig zijn voor de PvdA, ongunstig voor het CDA en gematigd gunstig voor de VVD.



- b Indien het *politiseringsproces* alleen van invloed zou zijn: eerder voordeel voor de PvdA en VVD dan voor het CDA (zie tabel 7 en 8).
- c Indien er sprake is van *poli-confessionalisering*: gunstig voor het CDA.
- d Indien geappelleerd wordt aan de *semi-gepolitiseerde* kiezers: wellicht voordeel voor het CDA (*Van Agt*) en voordeel voor de PvdA (*Den Uyl*); de VVD (*Wiegel*) lijkt wat dat betreft uitgespeeld.

Eerst na mei 1977 kan bij benadering ingesteld worden hoe en in welke mate de genoemde factoren elkaar en het verkiezingsresultaat beïnvloeden. Voorshands is op basis van de demografisch-politieke historie van Noord-Brabant de conclusie gerechtvaardigd dat er voor de PvdA in Brabant nogal wat kansen liggen, omdat zowel de deconfessionalisering, de politisering en de persoon van de lijsttrekker alleen maar in haar voordeel kan werken.

### Conclusie

In het eerste gedeelte werd op basis van empirisch onderzoek en door middel van statistische toetsing aangetoond dat de resultaten van tussentijdse verkiezingen, zowel voor wat betreft opkomst als voor wat betreft de stemmenverdeling betekenisloos zijn voor de toekomstige landelijke verhoudingen.

Concreet bleek dat naarmate de onderzochte kiezers verschil zagen tussen Agglomeratieraad-verkiezingen en verkiezingen voor de Tweede Kamer men eerder in beide gevallen anders handelt, d.w.z. op een andere partij stemt of niet-stemmen omzet in wel gaan stemmen of omgekeerd.

In het tweede gedeelte is nagegaan in hoeverre de uitslagen voor de Tweede-Kamerverkiezingen in het verleden (1963-1972) iets zeggen over het toekomstige stemgedrag van de Brabantse kiezer. Daarvoor werden de provinciale resultaten opgesplitst naar urbanisatiegraad en vergeleken met de landelijke uitkomsten per urbanisatiegraad. Nadat geconstateerd was dat er geen noemenswaard verschil bestond tussen de Eindhovense Agglomeratie en de provincie als geheel, werd de Agglomeratie verder buiten beschouwing gelaten.

Uit de gegevens van de vergelijking in de tijd kwam op het eerste gezicht een beeld naar voren dat sterk leek op de landelijke ontwikkeling in de zestiger, begin zeventiger jaren:

- a Een sterk en constant verlies voor de christen-democratische partijen in alle sub-regio's.
- b Een redelijk constante winst voor de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie zowel in 1967 als in 1972.
- c Na een aanvankelijk licht verlies in 1967 voor de Partij van de Arbeid – zij het niet constant over alle sub-regio's – in de daarop volgende jaren nogal forse winst.



De daarop volgende synchrone vergelijking tussen de landelijke (gemiddelde) stemmenpercentages per sub-regio en de stemmenpercentages van de Brabantse sub-regio's leverde enkele opzienbarende uitkomsten op: een opmerkelijke continuïteit van de PvdA-winst en een systematische winst voor de VVD. Met name voor de PvdA bleken de cijfers uit de vergelijking tussen provinciale en landelijke gemiddelden spectaculair.

In Noord-Brabant is sprake van een egaliserings- of normalisatieproces, dat wil zeggen dat er een aanwijsbare ontwikkeling was, waarbij de stemmenpercentages in de provincie door de tijd heen tenderen naar de hoogte van de landelijke percentages.

Zulke factoren als de politieke ontzuiling en de (semi-)politisering van het electoraat hangen samen met en kunnen van invloed zijn op de voortgang van het gebleken normalisatieproces. Naar de mate waarin de aanstaande verkiezingscampagne meer algemeen en op personen gericht zal zijn, zal het effect van de normalisatie voor het CDA, d.w.z. voortgezet verlies voor het CDA in 1977, verminderd kunnen worden. Vooral vanwege mogelijke politiconfessionalisering is het denkbaar dat het anders te verwachten CDA-verlies omgezet wordt in stabilisatie of een kleine winst. In dat geval zal de winst van met name de PvdA geringer kunnen zijn, dan 'voorspeld' mag worden op basis van de demografisch-politieke historie van Noord-Brabant in de periode 1963-1972.

### Verantwoording van de enquête

Op basis van de CBS-verkiezingsgegevens Gemeenteraden (mei 1974) werd per gemeente de omvang van de stemgerechtigde bevolking bepaald. Gestreefd werd naar een steekproeffractie van 1 : 1000, proportioneel verdeeld over de elf gemeenten.

*Tabel 8. Overzicht van de aantallen stemgerechtigden per gemeente en het aantal geslaagde gesprekken per gemeente*

	<i>aantal stemgerech- tigden</i>	<i>aantal geslaagde gesprekken</i>
Best	10 756	(11)
Geldrop	15 522	(19)
Heeze	5 286	( 5)
Leende	2 318	( 3)
Nuenen c.a.	8 472	( 9)
Oirschot	6 602	( 6)
Son en Breugel	7 924	( 9)
Valkenswaard	16 829	(18)
Veldhoven	17 271	(23)
Waalre	7 766	( 7)
Randgemeenten	98 746 (43.1%)	(110) (44,4%)
Eindhoven	130 144 (56%)	(138) (55,6%)



Bij een verwachte non-response van  $\pm 40\%$  diende de uitzetfractie zich te verhouden tot de steekproeffractie als 100:60.

De enkelvoudige aselechte procedure bestond uit de volgende criteria per gemeente: aantal stemgerechtigden, uitzetfractie, steekproeffractie, aantal kolommen van telefoonabonnees per gemeente, een random gekozen startkolom, een random gekozen abonnee per random geselecteerde kolom.

Concreet werden 396 abonnees gebeld, waarvan 248 gesprekken als geslaagde ondervragingen met random stemgerechtigden kunnen worden beschouwd. Het merendeel der vraaggesprekken vond plaats op vrijdag (5 november) overdag en gedurende de vooravond en op zaterdag (6 november), zowel 's ochtends als 's middags.

Onderstaand is weergegeven hoe de ondervraagden zijn verdeeld over de kenmerken geslacht en leeftijd.

Tabel 9. Opbouw van de groep der ondervraagden naar leeftijd en geslacht

Leeftijd	Geslacht		totaal	
	Man	Vrouw		
$\geq 65$	35.1 ( 13)	64.9 ( 24)	100.0 ( 37)	( 14.9)
55 - 64	55.6 ( 20)	44.4 ( 16)	100.0 ( 36)	( 14.5)
45 - 54	50.0 ( 23)	50.0 ( 23)	100.0 ( 46)	( 18.5)
35 - 44	37.8 ( 17)	62.2 ( 28)	100.0 ( 45)	( 18.1)
25 - 34	45.6 ( 26)	54.4 ( 31)	100.0 ( 57)	( 23.0)
18 - 24	51.9 ( 14)	48.1 ( 13)	100.0 ( 27)	( 10.9)
Totaal	45.6 (113)	54.4 (135)	100.0 (248)	(100.0)

### De gebruikte vraagstelling

De introductie bevatte op zijn minst de volgende aspecten: 'Vanuit de Erasmus Universiteit te Rotterdam wordt momenteel een klein telefonisch onderzoek gehouden onder de kiezers van Eindhoven en omgeving. Uit de telefoongids hebben wij toevallig uw naam geprikt als medewerker aan onze steekproef. Misschien mogen wij u naar aanleiding van de afgelopen woensdag gehouden Agglomeratieraad-verkiezing drie korte vraagjes stellen.' (Zo nodig nadruk leggen op vertrouwelijkheid en de anonieme verwerking.)

1. Als eerste zouden wij u willen vragen of u afgelopen woensdag wél of níét bent wezen stemmen?  
*Indien wel:* zouden wij van u mogen weten op welke partij u uw stem hebt uitgebracht (heeft gestemd?)  
*Indien niet:* vraag 2.
2. Stelt u zich eens voor dat de verkiezingen van afgelopen woensdag in plaats van voor de Agglomeratieraad voor een



nieuwe Tweede Kamer (parlement) waren geweest? Zou u in dat geval wel of niet zijn wezen stemmen?

*Indien wel:* op welke partij zou u uw stem (dan) hebben uitgebracht?

*Indien niet:* vraag 3.

3. Zoudt u in uw eigen woorden kunnen uitleggen waarom u in beide gevallen op partij X zou stemmen resp. in het ene geval op partij x (niet gestemd) en in het andere geval partij y (niet gestemd) zoudt hebben?

#### Literatuur

- L. de Bruyn en W. Foppen, 'Politieke deconfessionalisering: christen-democratische kiezers in de ban van kerkkleden', in *Wending* 28 (9), 1973.
- L. de Bruyn en W. Foppen, *Nationaal kiezersonderzoek 1972-1973*, (deel 1 en 2), Nijmegen, 1974.
- CBS, Statistiek der verkiezingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 mei 1963, Den Haag, 1963.
- CBS, Statistiek der verkiezingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 februari 1967, Den Haag, 1972.
- CBS, Statistiek der verkiezingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 april 1971, Den Haag, 1972.
- CBS, Statistiek der verkiezingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 november 1972, Den Haag, 1973.
- CBS, Statistiek der verkiezingen, Provinciale Staten, 27 maart 1974, Den Haag, 1975.
- CBS, Statistiek der verkiezingen, Gemeenteraden, 29 mei 1974, Den Haag, 1975.
- H. Daalder, 'Polarisatie: een zaak van tactiek en strategie', in *Hollands Maandblad*, aug./sept., 1971.
- W. Foppen en E. Nuyten-Edelbroek, *Statistiek: een handleiding bij de toepassing van beschrijvende en inferentiele statistiek*, Rotterdam, 1975.
- W. Foppen, P. Onderdelinden en M. Toxopeus, 'Stemmen tellen wint het van voorspellen', in *Quod Novum* (10), 10, 1976 (a).
- W. Foppen, P. Onderdelinden en M. Toxopeus, *Bliksemenquête onder de kiezers van de Eindhovense Agglomeratie*, Rotterdam, 1976(b).
- W. Foppen, *Stemmotieven en probleemperceptie*, Rotterdam, 1977(a).
- W. Foppen, 'De manipulatie van politieke voorkeur: kwade opzet en/of knullige onkunde', in *Acta Politica* (XII), 1, 1977 (b).
- W. Foppen, *De herkomst van verkiezingswinst en -verlies: een regionale analyse* (artikel in voorbereiding), 1977 (c).



## Wijziging Wet op de ruimtelijke ordening

*Versterken inspraak en handhaven Kroonberoep*

### Waar gaat het om?

Onder de huidige Wet op de ruimtelijke ordening heeft een ieder de mogelijkheid om tegen een bestemmingsplan beroep aan te tekenen bij de Kroon.

Veel gemeentebesturen vinden dit echter erg hinderlijk. Ze weten vooraf niet of er bezwaren zullen worden ingediend en als er dan beroep bij de Kroon wordt aangetekend duurt de totale procedure al gauw 4 à 5 jaar. Bovendien stelt de Kroon ook nog regelmatig appellanten in het gelijk! Het is dus niet verwonderlijk dat er vanuit de 'bestuurlijke praktijk' al jaren voor wordt gepleit het Kroonberoep af te schaffen.

Blijkens de tekst van het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening is *Gruyters* dit inderdaad van plan. Voor gemeenten die een inspraakverordening vaststellen wil hij het Kroonberoep laten vervallen. In zijn artikel: 'Verkorting bestemmingsplanprocedure', *S en D* februari 1977, schrijft *Giebels* het met dit voorstel eens te zijn. Hij meent dat het wetsontwerp van *Gruyters* onze steun verdient. En met deze conclusie ben ik het volstrekt oneens. Ik vind wel dat *Giebels* een redelijk klinkend betoog heeft opgebouwd dat theoretisch aardig in elkaar zit maar hij gaat geheel aan de praktijk voorbij. Als je de ruimtelijke ordening een goed hart toedraagt en je let op de praktijk van de ruimtelijke ordening dan is mijn conclusie dat we het Kroonberoep hard nodig hebben. Om mijn stelling toe te lichten zal ik het betoog van *Giebels* hieronder samenvatten en bespreken. Ik beperk me daarbij tot dat deel van zijn tekst dat handelt over de behartiging van 'collectieve' (ideële, politieke) belangen.<sup>1</sup>

### Tijdwinst?

*Giebels* begint met te wijzen op het tijdverlies dat het Kroonberoep met zich brengt. Hij zegt echter niet hoe groot dat tijdverlies is. De lezer kan dus ook niet beoordelen of afschaffing van het Kroonberoep werkelijk zoden aan de dijk zet. Dit is een raadselachtig punt: *Gruyters* wil de Kroonprocedure afschaffen omdat die te veel tijd kost zonder dat hij laat zien wat voor tijdwinst dat zal opleveren. Sterker nog, hij geeft in het geheel geen inzicht in het verloop van de procedure. We moeten dus maar aannemen dat juist de afschaffing van het Kroonberoep de enige werkelijke mogelijkheid is om de (te) lange procedure wezenlijk te bekorten. En *Giebels* vermeldt dit als 'een feit'.

Voor een juiste beoordeling is overigens niet alleen inzicht gewenst in de mogelijke tijdwinst maar ook moet iets bekend zijn van het nut van het Kroonberoep. Ook op dit punt zwijgen *Gruyters* en *Giebels*.

*Van den Berg* en *Pronk*<sup>2</sup> hebben echter aangetoond dat de Kroon in meer dan de helft van de gevallen de beroepen van ideële aard geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard heeft. Mij dunkt dat je aan dit punt niet voorbij mag gaan als je afschaffing van het Kroonberoep voorstaat.

### Verbetering inspraak

Voor *Giebels* is de mogelijke tijdwinst overigens niet het belangrijkste argument. Hij ziet het veel principiëler. Hij meent dat de individuele beroepsprocedure een oneigenlijk en een te beperkt middel is voor werkelijke inspraak. De collectieve belangenbehartiging komt zijns inziens beter tot zijn recht bij de voorbereiding van de plannen dan na de vaststelling ervan. Zijn motto is: beter tijdig meepraten dan achteraf tegenpraten. *Giebels* vindt het dan ook juist dat voor een gemeente, die een inspraakverordening vaststelt, het Kroonberoep vervalft.

De keuze is dus: inspraak of Kroonberoep.

Naar mijn mening stelt *Giebels* inspraak ten onrechte op één lijn met de beroepsmogelijkheid. Wat er over inspraak ook gezegd moge worden, het



blijft een 'mee-praten' zonder dat de gemeenteraad er zich iets van behoeft aan te trekken. Van meebeslissen is absoluut geen sprake.

Bij het Kroonberoep ligt het anders; daar gaat een onafhankelijke instantie na of het plan voldoet aan de eisen van goede ruimtelijke ordening en de uitspraken van de Kroon zijn bindend. Giebels ruilt dus een bindende beoordeling in voor een verbetering van de vrijblijvende mee-spreek-mogelijkheid.

Ik vind dat een zeer ongunstige ruil. Bovendien vind ik dat de inspraakmogelijkheden hoe dan ook verbeterd moeten worden, los van een discussie over het Kroonberoep. Het is te gek dat onze leefomgeving ingericht wordt zonder dat wij daar vanaf het begin bij betrokken zouden zijn. Wat mij betreft dus in elk geval een verbetering van de inspraakmogelijkheden en handhaving van het Kroonberoep.

### De praktijk

In zijn artikel schetst Giebels hoe de zaak kan verlopen als het Kroonberoep is afgeschaft. Daarbij spreekt hij op een manier over de gemeenteraad, het college van GS, de PPC en dergelijke, die erg theoretisch aandoet. De gemeenteraad is geen onafhankelijk lichaam dat in alle rust de voors en tegens van een bepaald plan tegen elkaar afweegt. Om te beginnen is de gemeente bij de meeste plannen op de een of andere manier partij. Verder is alleen volgens de Gemeentewet de Raad het hoogste gezagsorgaan; in de praktijk mogen raadsleden blij zijn als ze enige invloed kunnen uitoefenen. Hoe moeilijker een bestemmingsplankwestie, des te meer wordt het een zaak van B. en W., van ambtelijke diensten en van bepaalde belangengroepen. De Raad komt vaak alleen voor de vorm in het verhaal voor. Extra ingewikkeld wordt het als we bedenken dat de Raad meestal politiek verdeeld is en zich met een groot aantal zaken bezig moet houden. Het is dan niet verwonderlijk als blijkt dat bij de beslissingen over bestemmingsplannen de belangen van een goede ruimtelijke ordening niet de hoogste prioriteit hebben.

Toch kent Giebels aan de gemeenteraad een sleutelrol toe. Hij vindt dat mi-

lieu-actiegroepen meer vertrouwen moeten krijgen in hun vermogen om lokale volksvertegenwoordigers te overtuigen van het belang van natuur en milieu. 'En' – zo gaat hij verder – 'is een wezenlijk element van participatiedemocratie niet ook het recht om foute beslissingen te nemen?'; mijn reactie hierop is dat:

- het beslist niet alleen gaat om belangen van natuur en milieu; ook zaken als voldoende woonruimte voor minder draagkrachtigen en bevordering van het openbaar vervoer worden door actiegroepen naar voren gebracht;
- actiegroepen beslist een zeker vertrouwen hebben, anders zouden ze zich bij de voorbereiding van allerlei plannen niet zo druk maken. Volledig vertrouwen hebben ze echter niet; daarvoor zijn de treurige ervaringen te talrijk;
- Giebels vergeet dat we nog niet in een participatiedemocratie leven zolang we alleen maar vrijblijvend mogen meepraten.

Een ander punt waar Giebels mijns inziens te theoretisch over spreekt is dat via de planologische kernbeslissing (PKb) en via het streekplan de bovenge-meentelijke belangen voldoende tot hun recht zouden komen. Hoe is het dan toch mogelijk dat er bijvoorbeeld van de gebundelde deconcentratie zo weinig is terechtgekomen? Dat was toch dé hoofdlijn van het nationale beleid sinds 1966? Giebels gaat voorbij aan het feit dat het bestemmingsplan het enige bindende plan is. Alle andere plannen zijn in wezen vrijblijvend, rekbaar en naar vele kanten uit te leggen. Ik geloof daarom ook niet onvoorwaardelijk in de toetsende arbeid van de colleges van GS. Uiteindelijk zijn deze bestuurders met vele draden verbonden met het politieke krachtenveld in hun provincie. Zij kunnen daarom niet de onafhankelijke instantie zijn om de bestemmingsplannen te toetsen. Verder acht ik het waarschijnlijk, want menselijk, dat colleges van GS bepaalde beslissingen nemen omdat ze weten dat anders de Kroon hen in het ongelijk zou stellen. Ditzelfde geldt ook voor de gemeenten; bepaalde plannen zullen niet ingediend worden omdat men weet dat eventueel de Kroon er toch niet mee akkoord zal gaan. Dit is een belangrijke 'waker'functie die de Kroon op de-



ze wijze vervult. Het verklaart tevens waarom veel lokale en provinciale besturen graag van het Kroonberoep afwilen.

Giebels brengt ook de PPC in het geding. Hij vindt dat de adviezen van de PPC openbaar moeten worden. Dat vind ik ook, omdat ik meen dat alles openbaar moet zijn wat niet om belangrijke redenen vertrouwelijk moet blijven. Ik kan echter niet inzien dat de openbaarheid van PPC-stukken de inspraak wezenlijk meer kansen geeft. Iedereen die nu wil weten hoe de PPC ergens over denkt kan daar heus wel achter komen. Bovendien is het niet uit te sluiten dat de echte zaken buiten de PPC om geregeld worden en dus niet in de adviezen tot uitdrukking komen.

Tenslotte wijst Giebels nog op de inspecteur van de ruimtelijke ordening. Deze vertegenwoordiger van de minister toetst de gemeentelijke plannen aan het nationaal ruimtelijk beleid en houdt toezicht op de juiste toepassing van de wetgeving. De inspecteur zou volgens Giebels het recht moeten houden om bij de Kroon in beroep te gaan. Welk effect mogen we daarvan verwachten? Kennelijk niet al te veel als we bijvoorbeeld terugdenken aan het falen van de gebundelde deconcentratie. De inspecteur zal waarschijnlijk alleen bij zeer ernstige missers in beroep gaan. Bovendien moeten we ons realiseren dat hij dagelijks werkt met personen en instanties in zijn rayon. Mogen wij verwachten dat hij zich voort-

durend kritisch blijft opstellen tegenover de wensen uit de regio? Zal hij zich niet — tot op zekere hoogte — gaan identificeren met de verlangens en de belangen van de omgeving waarin hij werkt? In de afgelopen jaren is een reeks zaken door de Kroon ten gunste van appellanten beslist zonder dat de inspecteur in beroep is gegaan. Giebels gaat aan deze feiten voorbij.

## Slot

Dit alles overziende meen ik dat het verhaal van Giebels te veel zwakke punten bevat om tot de conclusie te kunnen komen dat het Kroonberoep kan worden ingeruild tegen een betere regeling van de inspraakmogelijkheden. Integendeel, het beroep op de Kroon vormt in de zorg voor een goede ruimtelijke ordening een onmisbare laatste schakel. Daarnaast is een verbetering van de inspraak een goede zaak. Wat de klachten over de te lange bestemmingsplanprocedure betreft wordt het tijd de feiten eens goed op een rijtje te zetten. Anders gezegd: er moet eindelijk eens een goed onderzoek worden ingesteld naar alle elementen die samen de totale procedure uitmaken. Dat kan ons leren waar mogelijkheden liggen de procedure te bekorten. Bij voorbaat kan ik er al één noemen: tijdig met een bestemmingsplanprocedure starten; men weet toch dat er mogelijk een Kroonberoep volgt?

H. de Loor

## Noten

- 1 Voor meer informatie verwijs ik naar: *Handen af van de Kroon*, katernen 2000, no. 8 - 1976 van de werkgroep 2000 te Amersfoort. Daarin is ook een overzicht opgenomen van de (48) groeperingen die openlijk tegen de afschaffing van het Kroonberoep hebben geprotesteerd.
- 2 In *Bouwrecht*, okt. 1975.



## Recente WBS-publikaties

**Socialistisch woonbeleid.** *Een bijdrage tot het beheer van de gebouwde omgeving.* Paul Friese. Een WBS-cahier. Uitg. Kluwer, 1976. 137 blz. Prijs f 15,50. Te bestellen bij uitgeverij Kluwer, Postbus 23 te Deventer of via de boekhandel.

Dit WBS-cahier bevat een uitgebreide analyse van het na-oorlogse bouwbeleid, dat aan een scherpe kritiek onderworpen wordt. Maar 'onze kritiek', aldus Friese, 'betreft niet de pogingen om het woningtekort op te heffen, maar de onverantwoorde wijze waarop de bouwcapaciteit werd opgevoerd (...). Niet de spanning op de arbeidsmarkt was voor Bogaers aanleiding om de capaciteit op te voeren, maar de opvoering van de capaciteit was doel op zich. De groei van de potentiële bouwcapaciteit nam dermate toe, dat reeds in 1967, nota bene bij een sterk groeiende bouwproductie, overcapaciteit manifest werd.' Het boek wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen voor beleid en onderzoek. 'Socialistisch en realistisch', noemde Het *Financieele Dagblad* dit cahier.

**Problemen der democratie.** Prof. Mr. W. A. Bongers. Met een inleiding van Ralph Pans. Een WBS-reprint. Uitg. De Trommel, Amsterdam. 147 blz. Prijs voor PvdA-leden f 16,90. Te bestellen op postgiro 34353 t.n.v. De Trommel in Aktie te Amsterdam, met vermelding van de titel, of via de boekhandel.

Bongers klassieke werk, dat een verrassende actualiteitswaarde bezit, op-nieuw toegankelijk gemaakt. De verhoudingen waaronder de discussies zich thans voltrekken zijn anders dan in de jaren dertig, toen Bongers zijn boek schreef, maar bij het zoeken naar eigentijdse antwoorden biedt het boek nog steeds een belangrijke ruggesteun.

**De aanhoudende zorg van Jos van Kemenade.** Een WBS-publikatie. Uitg. De Trommel, Amsterdam. 130 blz. Prijs voor PvdA-leden f 9,75. Te bestellen via storting op postgiro 34353 t.n.v. De Trommel in Aktie te Amsterdam, met vermelding van de titel, of via de boekhandel.

Van Kemenade is als een wervelwind door onderwijsland getrokken. Aan de hand van redevoeringen, Kamerstukken en gesprekken die in dit boek zijn afgedrukt, is een goed beeld van zijn ideeën en plannen te krijgen. Een naslagwerk bij uitstek.

**Het gevecht om de colleges.** W. C. Vierhout. Een WBS-publikatie. Uitg. De Trommel, Amsterdam, 1976. Brochure, 74 blz. Prijs voor PvdA-leden f 7,50. Te bestellen via storting op postgiro 34353 t.n.v. De Trommel in Aktie te Amsterdam, met vermelding van de titel, of via de boekhandel.

Het streven naar politisering van de gemeentepolitiek heeft veel stof doen opwaaien. Vierhout schreef een politiek-juridische beschouwing over programcolleges, de vorm waarin de politisering van het gemeentebestuur dikwijls gestalte krijgt. Het vraagstuk wordt beknopt historisch ingeleid, de positie van de gemeenteraad wordt beschreven, er wordt ingegaan op de plaats van de wethouders en hun relatie tot raad, raadsfracties en politieke partijen. Het boekje wordt besloten met een aantal praktische suggesties en bevat als bijlagen de standpunten van PvdA en CDA dienaangaande (zoals vastgelegd in resoluties en congresuitspraken).

**De Rooie Familie.** Theo van Tijn, e.a. Een WBS-publikatie. Uitg. De Trommel, Amsterdam 1976. Prijs voor PvdA-leden f 13,90, 94 blz. Te bestellen via storting op postgiro 34353 t.n.v. De Trommel in Aktie te Amsterdam, met vermelding van de titel, of via de boekhandel.

Theo van Tijn behandelt de vooroorlogse 'rooie familie', Jan Bank onderzoekt de 'ontbinding' van het gezelschap, Frits de Jong, Edz. onderzoekt of een herstel van de vroegere familiebanden zin heeft. VARA-voorzitter Kloos, Kamer-voorzitter Vondeling, PvdA vice-voorzitter Jaap van der Doef, PvdA-voorzitter len van den Heuvel en fractievoorzitter



Ed van Thijn geven hun zienswijze op de actualiteit. Vrijwel geen auteur denkt positief over pogingen de familie tot nieuw leven te wekken, niemand denkt opgewekt over de mogelijkheden daartoe. Wel zijn verschillende auteurs overtuigd van de noodzaak van enigerlei vorm van wederzijds contact. Een nuttig boek.

**Kanten van de kabel. Ton Verberne.**

Uitg. WBS-SGGP, Amsterdam 1976. Brochure, 36 blz. Prijs f 4,-. Te bestellen via storting op postgiro 3479700 t.n.v. PvdA-pers te Amsterdam, met vermelding van de titel.

De kabeltelevisie rukt op, de gemeentebestuurders weten niet best wat ze er mee aan moeten. In deze brochure schetst de auteur de betekenis van de kabeltelevisie, gaat hij in op de relatie tussen kabel en politiek en geeft hij de gemeentebestuurders een aantal praktische adviezen.

**Grondpolitiek, een discussienota. WBS-werkgroep.** Uitg. WBS, 1976. Brochure, 45 blz. prijs f 5,-. Te bestellen via storting op postgiro 3479700 t.n.v. PvdA-pers te Amsterdam, met vermelding van de titel.

Omstreden brochure over nogal omstreden onderwerp. De auteurs spreken zich op principiële gronden uit voor het in gemeenschapshanden brengen van de grond, maar achten de verwezenlijking van dit beginsel nog ver af. Ook gelet op de historie. De bestaande wetgeving wordt beschreven, alsmede de regeringsvoorstellen tot wijziging van de onteigeningswet en het wetsontwerp voorkeursrecht gemeenten. Voor verschillendsoortige gebieden achten de auteurs een specifieke aanpak van belang; landelijk gebied, stedelijk uitbreidingsgebied en stedelijk gebied. De brochure wordt afgesloten met een aantal voorstellen voor maatregelen op korte en op lange termijn.

**Waar ligt de Rode School? Kees Bolle.**

Edukatieve notities nr. 1. Uitg. WBS Amsterdam 1976. Brochure, 45 blz. Prijs f 4,50. Te bestellen via storting op postgiro 3479700 t.n.v. PvdA-pers te Amsterdam onder vermelding van de titel.

Beknpte en overzichtelijke samenvatting van de ideeën van het democratisch-socialisme met betrekking tot het (basis)onderwijs; historisch overzicht

van de belangrijkste sociaal-democratische standpunten vanaf de oprichting van de SDAP.

**Collegevorming en polarisatie. Menno**

**Wolters.** Brochure. Prijs f 7,50. Te bestellen via storting op postgiro 3479700 t.n.v. PvdA-pers te Amsterdam, met vermelding van de titel.

De vorming van colleges in raden en staten na de verkiezingen van 1974 stond in het teken van de door de PvdA bepleite 'politisering van de gemeentepolitiek'. De politicoloog Menno Wolters verrichtte onderzoek naar de feitelijke gang van zaken bij de collegevorming. In een groot aantal door hem onderzochte gevallen blijkt zich inderdaad een geheel nieuwe vorm van collegevorming te hebben voltrokken zodat, althans geoordeeld naar de gang van zaken bij het vormen van colleges van B en W, de politisering gelukt genoemd kan worden.

**De Wereld in Wanorde. Wim van Gelder.** Economische notities nr. 1, WBS, 1976. Paperback, 76 blz. Prijs f 7,50. Te bestellen via storting op postgiro 3479700 t.n.v. PvdA-pers, met vermelding van de titel.

De economische teruggang in de westerse wereld heeft velen verrast. Hoewel de crisis de gehele westerse wereld raakte, is in ons land weleens de indruk gewekt dat vooral het kabinet-Den Uyl schuld droeg. Socialistische economen deden het vervolgens soms voorkomen alsof de verwaarlozing van de economie door de Wiardi Beckman Stichting zou hebben bijgedragen tot de moeilijkheden. Er is ook in socialistische kring verwarring over de oorzaken van de economische teruggang. De aan de WBS door de PvdA verschaft opdracht een nieuw 'Plan van de Arbeid' op te stellen leidt eerder tot maagkwalen dan tot verantwoorde oplossingen.

De WBS houdt zich, tastenderwijs, met de economische moeilijkheden bezig, maar verschaft vooralsnog geenszins het verlossende woord.

Wim van Gelder, destijds bij de WBS belast met de verantwoordelijkheid voor de bestudering van economische vraagstukken schreef een inventariserende notitie. Een nuttige samenvatting. Mede aan de hand van Van Gelders notitie organiseerde de WBS begin 1976 een 'economenconferentie'.





## Nieuw in de reeks WBS-Cahiers

door uitgeverij Kluwer uitgegeven in  
samenwerking met de  
Wiardi Beckman Stichting

### **Socialistisch woonbeleid**

Een bijdrage tot het beheer van de gebouwde omgeving  
Paul Friese

Er zijn na de Tweede Wereldoorlog in ons land vele honderdduizenden woningen gebouwd. Het aanvankelijk onthutsend grote gebrek aan woonruimte is vrijwel overwonnen. Toch is er in socialistische kring weinig tevredenheid over het resultaat. Het 'nieuwe gezicht' van Nederland laat ernstig te wensen over. Eentonige nieuwe wijken, aantasting van het plattelandskarakter van dorpen door hoogbouw, grote afstanden tussen wonen, werken en ontspannen, slaapsteden, verlies aan gezelligheid, vele werkloze bouwvakarbeiders, te weinig betrokkenheid van de bewoners bij de vormgeving van hun leefmilieu.

Wie met de inzichten van nu terugkijkt op de na-oorlogse woningbouwpolitiek heeft veel redenen tot het maken van kritische opmerkingen. Niet om de bewindvoerders van

toen aan de schandpaal van het heden te nagelen, maar om eerder gemaakte fouten in de toekomst te voorkomen, ten behoeve van een socialistische woningbouwpolitiek.

In deze publicatie van de Wiardi Beckman Stichting, geschreven door WBS-stafmedewerker Paul Friese wordt de overheidspolitiek sinds 1945 aan een grondige kritiek onderworpen. Tevens worden de omtrekken geschetst van een eigentijds socialistisch bouwbeleid.

140 blz., f 15,50/BF 256

Bij intekening op het vervolg van de serie f 14,50/BF 239

Besteladres: Libresso bv, postbus 23,  
Deventer, tel. 05700-20522, tst. 442  
België: Santvoortbeeklaan 21-23,  
2100 Deurne-Antwerpen,  
tel. 031-247890

# uitgeverij Kluwer

ook verkrijgbaar via de boekhandel



**De nieuwe Kahn is uit**

Een optimistisch boek dat - volgens Kahn - dichter bij de werkelijkheid zal staan en meer representatief zal zijn voor de gebeurtenissen in de komende 200 jaar dan het 'scenario van de pessimisten'.

## **De volgende 200 jaar**

Scenario voor de toekomst van Amerika en de wereld  
Herman Kahn, William Brown, Leon Martel

Na alle ondergangsliteratuur, met als bekendste de rapporten van de Club van Rome, nu een boek met een optimistischer visie. "Neo-Malthusianen" noemt de futuroloog Herman Kahn de aanhangers van de ondergangsfilosofie. Hij is er van overtuigd dat ze de door henzelf geschetste malaise alleen maar zullen verergeren en het vereiste herstel op de lange baan zullen schuiven en bemoeilijken.

De visie van Kahn en zijn mede-auteurs is er een van een gematigd optimisme. In dit boek, dat een gedeeltelijk verslag is van 'werk in uitvoering' aan het Hudson Institute gaat Kahn in op vitale kwesties. Bevolkingsaanwas, economische ontwikkeling, energie-, grondstoffen-, voedselschaarste en milieuvervuiling. Deze kwesties, die in het middelpunt

van de belangstelling staan, worden door de auteurs bekeken op de lange termijn. De ontwikkelingen op korte termijn ziet hij als overgangsverschuiven. Kahn, die uitgaat van het 'technologie-en-groei-standpunt', vergelijkt zijn uitkomsten met die van de 'neo-Malthusianen'.

Spoort fouten in hun redenering en uitgangspunten op. Een felle aanval richt hij bijv. op Denis Meadows, die bij zijn voorspelling over de termijn waarop 19 van de belangrijkste delfstoffen uitgeput zullen raken, gebruik maakte van gedateerde gegevens. 218 blz., f 24,50/BF 305

Besteladres: Libresso bv, postbus 23,  
Deventer, tel. 05700-20522, tst. 442  
België: Santvoortbeeklaan 21-23,  
2100 Deurne-Antwerpen,  
tel. 031-247890

**uitgeverij Kluwer**

ook verkrijgbaar via de boekhandel



# Socialisme en democratie 1977/5

## Binnenlandse politiek

- 195 *Ed. van Thijn*  
Democratisering van het bestuur

## Economische politiek

- 204 *C. de Galan*  
Sociaal-economisch beleid
- 213 *J. van den Doel*  
Werkloosheidsbestrijding en loonvorming
- 224 *W. Driehuis*  
Socialistisch beleid en economische analyse

## Ethisch reveil

- 234 *E. Schillebeeckx en D. de Zeeuw*  
De christen en zijn politieke keuze
- 239 *H. J. Heering*  
Ethisch ontwakken - waartoe?
- 248 *H. M. de Lange*  
Het sociaal-politieke denken in de oecumenische beweging
- 258 *H. M. Franssen*  
Christen-democratie, welke politieke richting?

In dit extra omvangrijke nummer vindt u een verscheidenheid aan artikelen die de lezer gemakkelijk zal kunnen herkennen als belangrijke thema's die een rol spelen en speelden in deze weken van verkiezingsstrijd. De redactie vertrouwt er graag op dat u er uw voordeel mee zult kunnen doen.



**Drs. Ed. van Thijn**

was medewerker van de WBS; was fractievoorzitter in de Gemeenteraad van Amsterdam; is voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA.

**Prof. dr. C. de Galan**

is hoogleraar in de economie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

**Prof. dr. J. van den Doel**

was van 1967-1973 lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA; is hoogleraar in de economie aan de Gemeentelijke Universiteit te Amsterdam.

**Prof. dr. W. Driehuis**

was werkzaam bij het Centraal Planbureau; is als hoogleraar in de macro-economie werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam.

**Drs. H. M. Franssen**

is lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA.

**Dr. E. C. F. A. Schillebeeckx o.p.**

is hoogleraar dogmatiek en geschiedenis van de theologie aan de faculteit der godgeleerdheid van de KU te Nijmegen.

**Prof. dr. H. J. Heering**

is hoogleraar in de wijsbegeerte van godsdienst, zedekunde en encyclopedie der godgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit te Leiden.

**Dr. ir. D. de Zeeuw**

was voorzitter van de KVP; was voorzitter van de politieke groepering Resoluut.

**Drs. H. de Lange**

is wetenschappelijk medewerker aan het Polemologisch Instituut aan de Rijksuniversiteit Groningen.



# Democratisering van het bestuur

Het kabinet-*den Uyl* is tot stand gekomen op het hoogtepunt van de vernieuwingsjaren. Na de 'omwenteling' van 1966 stond de Nederlandse politiek bol van de democratiseringsdrift. Inspraak, zeggenschap, participatie lag een ieder op de mond bestorven. Demonstratievrijheid, openbaarheid van bestuur, staatkundige vernieuwing, democratisering van de universiteit, macht aan de wijken, bedrijvenwerk waren centrale strijdpunten.

Keerpunt '72 constateerde juichend dat met de val van het kabinet-*Biesheuvel* een periode werd afgesloten. Een periode van bestuur 'buiten de mensen om', gekenmerkt door een 'grote vervreemding tussen burger en politiek'. 'Het is een signaal dat het getij van de opkomende democratisering, de doorbreking van de bestaande machtsverhoudingen, niet meer kan worden gekeerd.'

Nu, vier jaar later, is er alle reden om iets minder hoog van de toren te blazen. De participatiedemocratie waarvan wij droomden heeft zich nog niet aangediend. Het *Sociaal en Cultureel Rapport 1976* komt in een poging tot evaluatie tot de conclusie dat de deelname aan het bestuur nog steeds niet omvangrijk is, niet gelijkmatig over de verschillende categorieën van burgers is gespreid, de effecten op het beleid nauwelijks zichtbaar zijn en er geen sprake is van veranderingen in de machtsverhoudingen. 'De huidige participatie heeft de realisering van het vernieuwde democratieconcept slechts betrekkelijk dichtbij gebracht. De maatschappelijke en bestuurlijke voorwaarden zijn kennelijk niet in voldoende mate aanwezig.' (p. 177).

Men kan voor deze wat tegenvallende ontwikkeling verschillende oorzaken aanwijzen.

Allereerst blijken, tijdens het eten van de pudding, de maatschappelijke en bestuurlijke structuren weerbarstiger te zijn dan we toch al gedacht hadden. De wil van velen om zeggenschap te verwerven, blijkt in de praktijk vaak niet opgewassen tegen de bezieling van enkelingen om hun machtsposities te behouden. Als iets kenmerkend is geweest voor deze kabinetsperiode dan is het wel het georganiseerd verzet van mensen in machtsposities tegen elke poging tot maatschappijvernieuwing.

Het meest spectaculair is natuurlijk het werkgeversverzet tegen de diverse hervormingsvoorstellen, maar het verschijnsel is waarneembaar in alle sectoren van de samenleving waar de machtsverhoudingen ter discussie zijn gesteld (bijv. onderwijs,



welzijnssector). Ook de overheid zélf wordt bevangen door een zekere logheid als er structuurveranderingen op til zijn. Men denke slechts aan de martelgang met de bestuurlijke reorganisatie waarbij de rijksoverheid ook niet bezielend voorop is gegaan, gezien de schraperigheid bij het afstoten van taken naar lagere bestuurlijke organen.

Een tweede oorzaak is het feit dat het beleid niet altijd eenduidig op democratisering gericht is geweest. Zeker, er zijn door vrijwel alle bewindslieden belangrijke bewegingen in gang gezet. Om maar een aantal voorbeelden te noemen, zonder zucht naar volledigheid:

er is een wetsontwerp op de openbaarheid ingediend en door de Tweede Kamer behandeld. De inspraak in het ruimtelijk beleid is bevorderd (o.a. bij de Planologische Kernbeslissing). De besluitvorming betreffende sociaal-culturele voorzieningen is gedecentraliseerd. De positie van de huurders is versterkt o.a. in de nieuw te vormen Huurcommissies. De ombudsman heeft zich aangediend in de persoon van de Commissaris Onderzoek. Het militaire straf- en tuchtrecht is behoorlijk uitgeweid. De positie van gemeenteraden is versterkt.

Daar staat tegenover dat er ook tegendraadse ontwikkelingen zijn geweest, deels door toedoen van het kabinet zelf, deels doordat het parlement de noodrem hanteerde. De staatkundige vernieuwing werd onderuit gehaald in de Tweede Kamer. De liberalisatie van de abortus sneuvelde in de Eerste Kamer. Het kabinet kreeg het aan de stok met de gemeentebesturen bij tal van concrete maatregelen omdat zij te weinig oog zou hebben voor de wenselijkheid van decentralisatie. Zij trotseerde diverse malen de sociale partners door in te grijpen in de onderhandelingsvrijheid. Bij benoemingen werd nog al eens voorbij gegaan aan de resultaten van de – gebrekkige – inspraakprocedures.

Een derde oorzaak is een zekere mate van vermoeidheid die zich, als het om de democratisering gaat, in de samenleving zelf heeft aangediend. Het heilig vuur van het vernieuwingselan lijkt een beetje te zijn uitgewoed. De politieke vernieuwingsbewegingen hebben zich genesteld in bestuurlijke posities. De voorhoedefunctie van diverse maatschappelijke bewegingen (bijv. het studentenprotest) is afgevlakt. De wetenschap draagt weinig vernieuwende gedachten meer aan. Doorslaggevend lijkt het feit dat de belangstelling voor het vraagstuk van de democratisering geheel overwoekerd is door de scherpste van de sociaal-economische problematiek. De zorgen over werkloosheid en inflatie slorpen een groot deel van de publieke belangstelling op. De resultaten van het overheidsbeleid tellen meer dan de vraag welke invloed men er op uit zou kunnen oefenen.

Dit alles heeft ertoe geleid dat er hier en daar tekenen waarneembaar zijn die er op zouden kunnen duiden dat het getij



der democratisering niet alleen wordt afgeremd, maar zelfs dreigt te worden gekeerd. Tal van vanzelfsprekendheden uit de zestiger jaren worden nu plotseling weer ter discussie gesteld of als 'modieus' terzijde gesteld. In sommige kringen wordt het bestuur weer een doel op zichzelf. Het verschijnsel van de restauratie steekt de kop op.

Naar mijn mening mag de PvdA hieraan niet toegeven. Er is op het punt van de politieke democratisering nog te weinig bereikt om nu al het hoofd in de schoot te leggen. De vernieuwing van ons staatkundig en bestuurlijk bestel is een noodzakelijke voorwaarde om tot maatschappijvernieuwing te komen en daaraan ook inhoud te kunnen geven.

Het democratisch-socialisme staat of valt met de vraag of mensen geactiveerd kunnen worden tot deelneming aan het bestuur van hun samenleving op alle niveaus en in alle sectoren van het maatschappelijk leven. Het socialisme moge dan vele gedaanteverwisselingen hebben ondergaan, de kringloop van onze maatschappijbeschouwing is dezelfde gebleven. Onze samenleving wordt beheerst door ongelijkheid van economische macht. Door de verovering van politieke macht (via het algemeen kiesrecht) kunnen de machtelozen een greep verwerven op de economische beslissingscentra teneinde deze te democratiseren, mits die politieke macht en zeggenschap ook gelijk is verdeeld. Daaraan ontbreekt in feite nog veel. Onze democratie is een formele, geen sociale democratie. Ons kiesrecht is algemeen, niet effectief.

Het is onzinnig om de noodzaak van democratisering in de ijskast te zetten omdat het vraagstuk van de werkloosheidsbestrijding nu alle aandacht opeist. Onze kringloopgedachte is actueler dan ooit. De schaalvergroting, technologische vernieuwing en uitstoot van arbeid bedreigen de mensen in toenemende mate in hun bestaanszekerheid. De economie drijft steeds verder van de mensen weg. Het economisch proces moet vanuit de politiek beheersbaar worden gemaakt om de bestaanszekerheid van de mensen te kunnen garanderen. Dat vraagt om gemeenschapsinvloed op de economische beslissingen, een doorbreking van het dogma van de ondernemersvrijheid dat thans een effectief werkgelegenheidsbeleid in de weg staat. Maar gemeenschapsinvloed is iets heel anders dan de introductie van nieuwe vormen van staatsbureaucratie. Het veronderstelt democratisering van de ondernemingen, maar ook van de overheid zelf. Meer invloed van de mensen op het economisch gebeuren op lokaal en regionaal niveau. Waar economische schaalvergroting tot steeds minder arbeidsplaatsen leidt, zal veel accent moeten worden gelegd op de stimulering van kleinschaliger ontwikkelingen binnen het bereik van de mensen zelf.



Participatie en werkloosheidsbestrijding hangen ten nauwste samen. Deelneming aan het arbeidsproces is nog altijd één van de belangrijkste voorwaarden tot zelfontplooiing. Niet voor niets spitst de emancipatiestrijd van de vrouw zich in belangrijke mate toe op de verovering van een gelijkwaardige plaats op de arbeidsmarkt. Daarbij gaat het niet om behoud van geestdodende vormen van arbeid, maar om de humanisering van bestaande en het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen, afgestemd op de mogelijkheden van mensen om verantwoordelijkheid te dragen. Wij moeten ons hierbij vooral niet laten misleiden door standaarddefinities, die de werkelijkheid vertekenen: productief vs. non-productief, actief vs. niet-actief, enz. Bezien vanuit het belang van participatie zijn deze onderscheiden weinigzeggend. Het feit dat een steeds groter deel van de beroepsbevolking buiten het arbeidsproces in eigenlijke zin wordt geplaatst is geen vrijbrief om hen het etiket niet-actief op te plakken. Bovendien, de arbeidstijdverkortung brengt met zich mee dat ook de werkenden een steeds groter deel van de tijd niet werken (een relativering die door stimulering van deeltijdarbeid nog versterkt zal worden), wat niet betekent dat zij in hun vrije tijd geen activiteiten verrichten die als maatschappelijk uiterst nuttig moeten worden beschouwd. Eén van die zgn. vrijetijdsbestedingen is het bezig zijn met de publieke zaak. Maar waarom moet die activiteit gezien worden als vrijetijdsbesteding bij uitstek?

Wanneer mensen in hun werksituatie werkelijk verantwoordelijkheid krijgen te dragen en niet bij voorbaat monddood worden gemaakt, worden zij vanzelf ook langs allerlei wegen bij maatschappelijke afwegingsprocessen betrokken. Het is juist de verstrengeling van activiteiten: op het werk, in de buurten, op scholen, in de verenigingen, dwars door de geijkte schotjes heen, die kenmerkend zijn voor de participatiedemocratie naar democratisch-socialistisch model. Het actief zijn bevordert het zelfvertrouwen en het maatschappelijk bewustzijn. De ene activiteit roept de ander op.

De mondigheid van de mensen is voor ons uitgangspunt, waar zij ook actief zijn. Dat plaatst ons tegenover andere maatschappijbeschouwingen. Maatschappijbeschouwingen die de overheid niet beschouwen als een afgeleide van de mensen maar als een institutie met een 'gezag' op zich, afgeleid van 'het hogere' (de christen-democratie). Of die de vrijheidsrechten van mensen willen beperken tot de politieke democratie maar deze niet willen uitstrekken tot andere sectoren van de samenleving (het VVD-liberalisme).

Daarom is het noodzakelijk dat de PvdA onvermoeibaar voortgaat met de strijd voor de democratisering van de samenleving en, niet in de laatste plaats, voor de democratisering van het bestuur. Ik wil daarbij in het bijzonder drie beleidsterreinen nader aanstippen:



- 1 de staatkundige vernieuwing;
- 2 de bestuurlijke decentralisatie;
- 3 het recht op inspraak en zeggenschap.

### De staatkundige vernieuwing

Het minste wat de kiezer in een vertegenwoordigende democratie toekomt is dat hij met zijn stem richting kan geven aan het regeringsbeleid. En, hoe men het ook wendt of keert, dat recht mist hij in ons systeem. Hoe hij ook stemt, de richting van het beleid wordt ná de verkiezingen bepaald. Door een minderheid die in de afgelopen jaren steeds meer stemmen verloor, zonder dat haar beslissingsbevoegdheid daardoor wezenlijk werd aangetast. Er is van die beslissingsbevoegdheid ook flink misbruik gemaakt. In de zestiger jaren kwamen er kabinetswisselingen tot stand, zonder dat er één kiezer aan te pas kwam. Dat werd toen velen te gortig. Vernieuwingsbewegingen werden gevormd en sloten zich aaneen om onze onvolledige democratie te democratiseren. Ook de mankementen in de lokale democratie werden op de korrel genomen, zoals bijvoorbeeld het instituut van de gedropte burgemeester.

Geen partij kon meer om het vraagstuk heen. Er werd aan de noodzaak van kiezersinvloed rapporten vol lippendienst bewezen. Een staatscommissie kreeg de opdracht een grootscheepse grondwetsherziening voor te bereiden. Het kabinet-den Uyl stelde op basis daarvan een program van grondwetsherziening op dat aan de Tweede Kamer werd voorgelegd. Maar de storm was gaan liggen. Dé grote animator van de staatkundige vernieuwing, D'66, leek electoraal geen bedreiging meer en had bovendien zelf de belangstelling voor dit cruciale probleem verloren. Men kon ongestraft weer uit het oude vaatje tappen. Dat gebeurde dan ook op onvervroren wijze. Stuk voor stuk werden de hervormingsplannen van het kabinet vanuit de CDA-fracties omver gekegeld. Het feit dat een CDA-minister de plannen verdedigde, mocht de pret niet drukken. Het toppunt van groezeligheid was wel het torpederen van zelfs het meest minuscule voorstelletje in de reeks, namelijk de gedachte om de wijze van benoeming van de burgemeester uit de Grondwet te verwijderen, zodat de toekomstige wetgever dat nader zou kunnen regelen.

Twee opvattingen over democratie botsen hier nog altijd onverzoenlijk met elkaar, die van de kiezersdemocratie en die van de elitedemocratie. Er is voor ons geen andere keuze dan doorgaan met onze pogingen. De samenwerkingsresolutie van PvdA en PPR is een bescheiden poging om, binnen de mogelijkheden van het bestaande stelsel, iets van de gedachte van een kiezerslegitimatie voor een volgend kabinet overeind te houden. Het doet dan wel lachwekkend aan als uitgerekend diegenen die de weg naar staatkundige vernieuwing hebben



afgewezen, deze resolutie bestrijden onder het motto 'arrogant machtsdenken van links'. Wat anderen nalaten doen wij wel: ons lot als regeringspartij in handen leggen van de kiezers. Wij doen dit omdat voor ons besturen geen doel op zich is, maar omdat wij slechts willen besturen als de mensen dat op prijs stellen. En omdat zij het zijn die de maatschappijvernieuwing moeten dragen. De strijd om maatschappijvernieuwing kan zich niet in het luchtledige afspelen, maar moet gewild worden door de samenleving. Daarom staat er meer op het spel dan staatkundige vernieuwing alleen. Zij die een gewilde politiek van maatschappijvernieuwing willen stuiten staan sterker als zij na de verkiezingen de handen vrij hebben om de ketenen te voorschijn te halen.

### De decentralisatie van bestuur

'Hoe dichterbij huis de beslissingen vallen, des te beter het is', aldus ons nieuwe verkiezingsprogramma. Dat betekent een onverholven keuze voor decentralisatie van bestuur. Het zal ons moeite genoeg kosten om dat werkelijk waar te maken. Omdat dit een streven is dat tegen de stroom in gaat. Het economisch leven wordt immers gekenmerkt door schaalvergroting. In tegenstelling tot wat de voorstanders van de vrije-markteconomie beweren, leidt het vrije spel van maatschappelijke krachten tot steeds minder vrijheid, tot een ongekennde centralisatie en tot oncontroleerbare machtsuitoefening en economische bureaucratisering. Doorbreking van bestaande machtsverhoudingen kunnen niet in één klap worden verwezenlijkt vanuit dorps- en wijkraden. Een zekere centralisatie van overheidsmacht is dus onvermijdelijk, als tussenstation, niet als doel op zich. Die macht moet dienstbaar worden gemaakt aan het in gang zetten van een maatschappelijke tegenbeweging, stimuleren tot schaalverkleining en decentralisatie. Een ingreep in het vrije spel van maatschappelijke krachten is onvermijdelijk om de basis te kunnen leggen voor bestuurlijke decentralisatie. Daarom zijn die partijen die de uitgangspunten van ons economisch systeem ongerept willen laten, maar wel zeggen te streven naar bestuurlijke decentralisatie, ongeloofwaardig.

De bestuurlijke decentralisatie kan ook onmogelijk worden losgezien van de vraag wat de reële keuzevrijheid kan zijn van lagere overheden in het kader van de hen toegemeten budgetten, een vrijheid die onvermijdelijk ook afhankelijk is van de totale omvang. Daarom zijn er ook directe raakvlakken met de verhouding tussen particuliere en collectieve bestedingen. Hoe meer er geknepen wordt in de collectieve sector hoe minder vrijheid er ook zal zijn voor een werkelijke invulling van de decentralisatie. Het behoud van de collectieve voorzieningen is met name ook een strijd om lokale democratie.



Bestuurlijke decentralisatie is niet voor een dubbeltje te koop. Daarom is het niet voldoende dat partijen zich uitspreken voor decentralisatie (dat doen ze namelijk allemaal). Bepalend is welk prijskaartje ze er aan hangen. De broekriem van *Wiegel* bijvoorbeeld is wurgend voor de keuzevrijheid van de burgers in hun onmiddellijke leefomgeving. Die keuzevrijheid van burgers is overigens op zich nog niet gegarandeerd door domweg bevoegdheden over te hevelen van hogere naar lagere bestuursorganen. Ook op het laagste niveau is de afstand tussen overheid en burger dikwijls onoverbrugbaar groot. Een bestuurlijke decentralisatie die zijn ondergrens vindt bij de groene tafel van het gemeentebestuur schiet te kort. Niet alle lagere bestuursseenheden zijn bolwerken van vernieuwingspolitiek. Dat feit vindt zijn weerspiegeling in de selectiviteit waarmee politieke partijen op landelijk niveau met het beginsel van de decentralisatie sollen. Zo wordt bijvoorbeeld moord en brand geschreeuwd over een bibliotheekwet die onder meer beoogde een aantal basisvoorzieningen aan gemeenten voor te schrijven. Maar die zelfde partijen vonden het opportuun om bij de behandeling van de klassieke grondrechten het zgn. onderwijsartikel af te stemmen omdat daarin de delegatie van bevoegdheden aan gemeenten niet werd uitgesloten. In het algemeen kan vastgesteld worden dat de discussie over decentralisatie zich verstrikt in de strijd om de competentieverdeling tussen overheidsorganen en te weinig oog heeft voor de zeggenschap van de burgers zelf.

Zij die – overigens ten onrechte – de onderwijsvrijheid tot strijdpunt hebben doen herleven, waren meer begaan met de vrijheid van bevoegd gezag en machtige organisaties dan met de keuzevrijheid van de mensen zelf. Zij die zich opwerpen als verdedigers van het particulier initiatief in het welzijnswerk hebben het oog meer gericht op de positie van stichtingsbesturen, functionele raden en belangenclubs dan op de particulieren zelf, laat staan op de zeggenschap van mensen in achterstandssituaties.

Het verwijt dat wij, socialisten, collectivisten bij uitstek zouden zijn is dan ook misplaatst. De mens, niet de organisatie, het individu, niet de collectiviteit staat voor ons centraal. Zo ook de burgers, niet de overheid, als het gaat om inspraak en zeggenschap.

### **Het recht op inspraak en zeggenschap**

Het recht op inspraak en zeggenschap wordt ook door alle partijen beleden. Toch gaan er achter deze woorden werelden van verschil schuil die samenhangen met de visie op overheid en samenleving. Voor ons behoort dit recht een grondrecht te zijn. De vertegenwoordigende democratie kan geen ideaal zijn, maar is een noodzakelijk noodverband en dus ontoereikend. Inspraak en



zeggenschap van burgers mogen niet worden gezien als hinderlijke afleidingen van een rechtlijnige bestuursvisie. Bestuur en inspraak dienen bij voortduring op elkaar in te spelen. Inspraak is een noodzakelijke correctie op een onvolledige democratie. Als de overheid is van de burgers, met welk recht zouden bestuurders dan het alleenrecht voor zich mogen opeisen te bepalen hoe de directe leefgemeenschap van de burgers er behoort uit te zien. Te zeer hebben in het verleden ook sommige socialistische bestuurders er zich toe laten verleiden zich tegenover de burgers op te stellen door in feite aan de overheid een eigen gezag toe te kennen. Niet geheel ten onrechte heeft de PvdA in het verleden het odium op zich geladen een betuttelende partij te zijn. Niets behoort echter minder waar te zijn.

Een partij die uitgaat van de mondigheid van mensen kan en mag niet betuttelen. De échte betuttelaars zitten elders. Dat zijn diegenen die de mens zijn levenswandel willen voorschrijven. Die de vrouw het recht ontzeggen naar eigen geweten te beslissen over abortus. Die alleenstaanden of homofielen als onvolwaardig beschouwen ten opzichte van diegenen die in gezinsverband leven. Die denken dat arbeiders alleen maar op verantwoordelijke wijze kunnen vergaderen in aanwezigheid van de directeur. Dat zijn diegenen die zeggen op te komen voor de vrijheid van mensen maar dan tot zeven uur 's morgens als zij de prikklok zijn gepasseerd. Die duimendraaiend toezien hoe kleine ondernemers wegbetutteld worden door grote financieringsinstellingen onder het motto van de ondernemersvrijheid. Die er geen pijn aan hebben dat mensen die op sociale uitkeringen zijn aangewezen aan loketten het hemd van het lijf wordt gevraagd over hun persoonlijke leefomstandigheden. Die vinden dat de baas wel het inkomen van de werknemer mag bepalen, maar de werknemer niet mag weten wat zijn baas verdient.

Niet wij zijn de betuttelaars en de dirigisten. Integendeel. Welnu: dat behoren we dan ook op grote schaal waar te maken, overal waar wij verantwoordelijkheid dragen.

Dit nu blijkt in de praktijk van alledag verre van eenvoudig te zijn. Het is op zich al een heksentoer om vanuit bestuurlijke posities effectieve invloed te verkrijgen op de processen in de samenleving. De steeds ingewikkelder wordende samenleving wordt met de dag moeilijker te besturen. De machtige, internationaal georganiseerde, economische beslissingscentra verwerven een steeds grotere voorsprong op de politieke. Maar ook de bestuursapparaten zelf worden steeds moeilijker beheersbaar. Ongeacht ons beginsel dat de overheid er is van en voor de burgers, wijkt de werkelijkheid van de „vierde macht” steeds verder van dit uitgangspunt af. Een toenemende bureaucratisering; verlamdende competentiegevechten tussen organen, departementen, afdelingen; een toenemende ondoorzichtigheid van verantwoordelijkheden; een ingebouwde traagheid ten opzichte van maatschappelijke veranderingen, maken de overheid als instrument in handen van



maatschappijvernieuwing nastrevende politici met de dag minder doeltreffend en beheersbaar. Daarmee komt onze kringloopfilosofie behoorlijk op de tocht te staan. Hoe willen wij via de verwerving van politieke macht de economische machtopeenhoping democratiseren als de bestuurlijke machtsstructuren zelf voor democratische beïnvloeding van onderop steeds minder toegankelijk worden?

Socialisten worstelen met het verschijnsel 'overheid'. Te gemakkelijk spreken wij over de noodzaak van gemeenschapsinvloed op dit en dat, om, als het op de invulling aankomt toch weer gemakzuchtig terug te vallen op de overheid. Een overheid die echter meer een instrument dreigt te worden in handen van een ambtelijke technocratie en op corporatieve leest geschoeide belangenorganen, dan dat het werkelijk een 'gemeenschaps'-instrument is, beheerst van onderop door de burgers, al of niet via hun gekozen vertegenwoordigers. Wij zullen in de komende jaren de hoogste prioriteit moeten toekennen aan het bijslijpen van ons denken over de democratisering van ons bestuur. Het raakt de essentie van onze maatschappij-beschouwing, de vitale schakel in onze kringloop-filosofie. Het kapitalisme houdt de mensen nog altijd machteloos. Het communisme heeft de ene macht door de ander vervangen en de mensen van de regen in de drup geholpen. Het democratisch-socialisme, dat zich opwerpt als alternatief voor beide, staat of valt met de oplossing van dit vraagstuk.



## Sociaal-economisch beleid

Bij het schrijven van een artikel over de wenselijkheid van (een voortzetting van) het door de PvdA voorgestane sociaal-economische beleid doet zich een aantal problemen voor van min of meer compositorische aard. Het is nuttig ze kort aan te duiden, omdat ze voor een juiste interpretatie van het onderstaande van belang zijn.

Ten eerste kan niet altijd van één PvdA-beleidslijn worden gesproken. Binnen een grote democratische partij leven onvermijdbaar meerdere opvattingen. Ook zijn de standpunten van partijbestuur, kamerfractie en bewindslieden niet precies gelijk. Het is in kort bestek niet mogelijk alle nuances aan te brengen, zodat met het aangeven van globale richtingen moet worden volstaan.

In de tweede plaats is het vaak lastig de eigen beleidskeuze van de PvdA te onderscheiden van die van het kabinet en van het verwante partijenblok. Het in de afgelopen jaren in Nederland gevoerde beleid kan mede, maar niet uitsluitend aan de PvdA worden toegeschreven.

Ten derde is er het verschil tussen wenselijkheden en mogelijkheden; ook kunnen doelstellingen tegenstrijdig zijn. Dit is in de afgelopen periode met haar structurele economische moeilijkheden opnieuw duidelijk naar voren gekomen en het zal zo blijven. Juist de PvdA kenmerkt zich door de bereidheid de tering naar de nering te zetten, politieke idealen en praktische mogelijkheden tot harmonie te brengen. Uit het verkiezingsprogramma met de toegevoegde 'financiële verantwoording' blijkt dit opnieuw duidelijk.

Ten vierde kunnen in een korte beschouwing niet alle beweringen worden onderbouwd, laat staan bewezen. Dit artikel draagt een enigszins impressionistisch karakter.

En ten slotte moet er wat de onderwerpen betreft worden gekozen en gestructureerd. De materie is omvangrijk en complex; zij moet terwille van de overzichtelijkheid worden beperkt en ingedeeld. Ook hierdoor zal soms het zicht verloren gaan op de rijke geschakeerdheid en op de samenhangen die het voeren van politiek in de praktijk zo ingewikkeld maken.



## Welvaartsverdeling

De PvdA kiest het duidelijkst van alle partijen voor een gelijkmatiger welvaartsverdeling. Dit houdt zeker geen ongerichte nivellering in en evenmin een uitsluitende aandacht voor het beschikbare geldinkomen. Er wordt integendeel gelet op de totale welvaartsposities, met inbegrip van de beschikbaarheid van gemeenschapsvoorzieningen en van de offers die bij de inkomensverwerving worden gemaakt. En ook wordt, zij het met pijn, toegegeven dat sommige welvaartsverschillen met het oog op een juiste aanwending van produktieve krachten onvermijdbaar zijn.

Er wordt dus in de woorden van de interimnota-Inkomensbeleid die het kabinet in 1975 uitbracht, gestreefd naar 'opheffing van ongelijkheden die geen maatschappelijke functie vervullen'.

Intussen ligt de uitwerking van de genuanceerde nivelleringsdoelstelling vooral op het vlak van de overdrachten: belastingen, subsidies, sociale premies en uitkeringen. Nederland is er in de afgelopen decennia in geslaagd een indrukwekkende sociale zekerheid tot stand te brengen, zij het door middel van wildgroei. De PvdA heeft er, evenals de anderen, in het verleden weinig oog voor gehad dat een verbrokkeld, ondoorzichtig geheel van aparte voorzieningen is ontstaan en dat de efficiëntie te wensen overlaat. Dit neemt niet weg dat de uitbouw van de Nederlandse verzorgingsmaatschappij juist door de PvdA is bevorderd en dat een sterke PvdA noodzakelijk lijkt om er voor te zorgen dat de sociale zekerheid een zekerheid blijft. De collectieve sector staat onder zware druk van rechts en de welvaartsvaste uitkeringen op behoorlijk niveau moeten worden verdedigd.

Dank zij vooral het beleid ten aanzien van sociale uitkeringen en minimumloon is er de laatste jaren waarschijnlijk flink genivelleerd. Toch staan we in een aantal opzichten nog maar aan het begin van een bewuste verkleining van inkomensverschillen. De nivellering lijkt vooral te hebben plaats gevonden binnen de inkomenscategorieën tussen ongeveer f 10 000 en f 50 000 per jaar en minder daarboven en zij is meer via de overdrachten tot stand gebracht dan door rechtstreeks ingrijpen in de primaire inkomensvorming. Weliswaar is er in 1974 en in 1976 in de loonvorming op nivellerende wijze ingegrepen, maar de PvdA sputterde vooral in het laatste jaar meer tegen dan dat zij meewerkte en van geleide loon- en inkomensvorming moet de partij (tot mijn spijt) weinig hebben. Er zou actief gewerkt moeten worden aan zulke dingen als de uitbreiding van de werkingssfeer van CAO's tot alle werknemers, beheersing van de inkomens van, of zelfs het in loondienst nemen van beoefenaren van vrije beroepen, controle over de inkomensaanwending in ondernemingen door ondernemingsraden, enz. In plaats daarvan



houdt de partij vast aan een onvruchtbaar idee als een wettelijk maximuminkomen, waarvan de verwezenlijking in elk geval een scherp gecontroleerde inkomensvorming vereist. Overigens staan in het verkiezingsprogramma uiteraard ook aantrekkelijke verdelingsmaatregelen, zoals verscherpte nivellering ten aanzien van hogere ambtenarensalarissen.

Hoe dit ook zij, voor een verdere voortgang van een bewuste verandering van de welvaartsverdeling lijkt vooral de PvdA met geestverwanten zorg te kunnen dragen. Vanuit de gelijkwaardigheidsidee is door allerlei mensen uit de kring van deze partij aan de theorievorming, de bewustmaking en het daadwerkelijke beleid bijgedragen. In de komende vier jaren kunnen opnieuw enkele belangrijke stappen worden gezet, mits de inkomensvorming onder politiek bereik wordt gebracht, een overzichtelijk en gecoördineerd geheel van maatregelen wordt genomen en mits we de aandacht niet te veel door deelmaatregelen met een grote symbolische betekenis, zoals de vermogensaanwasdeling, laten afleiden. Daarbij valt te bedenken dat een rechtvaardiger verdeling niet alleen deel is in zichzelf, maar tevens een instrument voor de beperking van inflatie en het bereiken van een selectieve groeimatiging.

### Verdeling van macht

Met de machtsverdeling weten politiek en wetenschap minder goed raad dan met de welvaartsverdeling. Het gaat hier om een weerbarstige materie, waar omtrent nog weinig bekend is, met conflicterende doelstellingen, moeilijk volledig in kaart te brengen. Ook voor de PvdA liggen er op dit terrein problemen; de doelstellingen en de wegen waarlangs die moeten worden bereikt zijn ten dele in duisternis gehuld.

Economische macht, waartoe ik mij verder wil beperken, is de mogelijkheid het economisch proces (dat is de vorming, de verdeling en de aanwending van welvaart) te beïnvloeden, ook tegen de wil van anderen in. Nader gespecificeerd is in het geding de beslissingsmacht over zaken als productie en consumptie, de inkomens- en prijsvorming, sparen en investeren.

Deze macht is, behalve bij de sterk versnipperde groep van consumenten in onze gemengde economische orde te vinden in drie 'kringen': overheid, bedrijfsleven en pressiegroepen. Binnen deze kringen kan sprake zijn van meer of minder democratisering, van minder of meer concentratie en daarmee van sterkere of minder sterke spreiding van de beslissingsmacht. De spreiding van macht heeft dus betrekking op het aantal meebeslissende eenheden en personen. Daarnaast kan uiteraard macht verschuiven van de ene kring naar de andere.

De PvdA streeft naar een grotere spreiding – ook wel genoemd een eerlijker verdeling – van macht. Zonder nadere specificering betekent zo'n uitspraak, gezien het bovenstaande, niet veel. Wordt



op alle fronten gestreefd naar deconcentratie en naar democratisering? En hoe wordt gedacht over de machtsverdeling tussen de genoemde kringen?

Ik meen dat kan worden gezegd dat de belangstelling in de PvdA vooral uitgaat naar twee onderdelen: de democratisering van de onderneming en de overheveling van macht van het bedrijfsleven naar de overheid.

Enige aandacht krijgt ook nog wat in het verkiezingsprogramma heet de politieke democratie. Andere onderdelen van de machtsspreiding vallen grotendeels buiten de interesse: deconcentraties, macht van en binnen pressiegroepen, consumentenbelang. Vooral op de punten van consumentenmacht, de handel en wandel van pensioen- en andere sociale fondsen, de verhouding overheid-pressiegroepen en de concentratie bij de overheid is dat te betreuren. Ook zou de aandacht voor het democratische gehalte van de overheid en voor de botsing tussen slagvaardigheid en rechtszekerheid/inspraak groter kunnen zijn.

Ik wil hiermee niet beweren dat de PvdA consequent elke spreiding van macht zou moeten nastreven. Er zijn goede redenen om deconcentratie (of decentralisatie) niet tot doelstelling te verheffen en ook om sommige machtscentra belangrijker te vinden dan andere. Maar wel houdt de selectie van onderwerpen in dat terwille van de duidelijkheid de doelstelling moet worden gespecificeerd.

In de loop der jaren is er op het terrein van de economische machtsverdeling, niet in de laatste plaats door bemoeienissen van de PvdA, het een en ander gewijzigd. Het streven van de partij is op verdere verschuivingen gericht.

In de eerste plaats is de openbaarheid vergroot, zowel via wettelijke verplichtingen als door toedoen van de communicatiemediën. Het instandhouden van een gevarieerd patroon van nieuwsmedia (eveneens als doelstelling van de PvdA te beschouwen) is mede uit hoofde van openbaarheid en machtsspreiding van belang. Wel is het besef dat de macht over de publiciteit tot de belangrijkste machtsselementen is gaan behoren nog vrij gering. Verdere stappen op het terrein van openbaarheid worden door de PvdA gepropageerd, onder meer voor ondernemingen en ten aanzien van inkomens.

Ten tweede is de zeggenschap van werknemers en hun vertegenwoordigers in bedrijven vergroot en wordt verdere uitbreiding nagestreefd.

Ook de democratisering van het openbaar bestuur krijgt nu, meer dan voorheen, aandacht.

Het belangrijkste punt lijkt mij de vergroting van de invloed van de overheid. Niet alleen is het aandeel van de zogenaamde collectieve sector in het nationale inkomen sterk gegroeid en zal dit verder toenemen als het aan de PvdA ligt; hierdoor zijn de



overheidsvoorzieningen en de inkomensoverdrachten steeds belangrijker geworden. Maar ook is de bemoeienis van de overheid met het particuliere bedrijfsleven groter geworden en wordt verdere uitbreiding voorgestaan. Afgezien van op zich niet onbelangrijke elementen als het grondbeleid, de Postbank, de nationalisatie van het verzekeringswezen en de rechtstreekse deelneming in bedrijven via NEHEM en dergelijke, staat thans vooral de zogenaamde georiënteerde markteconomie op de voorgrond.

Het laatste houdt in dat de overheid richtlijnen kan geven en dat zij het kader schept waarbinnen het bedrijfsleven kan en mag werken. Dit lijkt mij vrij typerend voor de PvdA: geen streven naar een geheel nieuwe economische orde, geen staatsalmacht of iets van dien aard; wel richting geven aan en bevordering van maatschappelijk calculeren van het bedrijfsleven. Een voorkeur dus voor gericht beleid boven globaal beleid, het geven van voorschriften omtrent maatschappelijk belangrijke facetten, het opvangen of zelfs voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. In de praktijk – meer dan op papier in programma's – komt daarbij een voorkeur voor overleg, voor samenwerking tussen overheid, pressiegroepen en ondernemingen, voor het 'organiseren van de besluitvorming op een zodanige wijze dat zowel private als publieke gezichtpunten tot het recht komen' (aldus A. Heertje in het nummer van oktober 1976 van dit blad). Het is dit mengsel van hervormingsgezindheid en realiteitsbesef, die de PvdA in mijn ogen tot een globaal genomen juist beleid voert. Vooral met het oog op een voldoende en volwaardige werkgelegenheid en op een aantal voor de leefbaarheid essentiële voorzieningen is een voortzetting en verdere concretisering van het gerichte beleid – o.a. met betrekking tot de investeringen – gewenst.

Misschien schuift de partij wel eens iets te makkelijk taken naar 'de overheid' toe, zonder zich steeds te bekommeren om het hoe en wat precies en door wie. Daar staan echter anderzijds merkwaardige leemten tegenover. Er is al op gewezen dat het terrein van de primaire inkomensvorming in principe bijna geheel aan private maatschappelijke organisaties wordt overgelaten, zelfs met inbegrip van de ambtenarensalarissen (via het trendbeleid). Ook is te weinig aandacht besteed aan de controle op het gebruik van overheidsgeld door gesubsidieerde ondernemingen en instellingen, een leemte waar het verkiezingsprogramma terecht op wijst. Zoals gezegd komt ook het consumentenbelang te weinig aan de orde. En zo zou er nog wel meer te noemen zijn (zoals het aanvankelijk ontbreken van overheidsparticipatie in het beheer van het VAD-fonds). In beginsel is echter de richting van een zich ontwikkelende gemengde economische orde met een grotere zeggenschap van de overheid (en aangevuld met een voortgaande democratisering van de nog altijd tamelijk autoritair geleide ondernemingen) aantrekkelijk.



## Leefbaarheid en economische ontwikkeling

Economie en leefbaarheid hebben veel met elkaar te maken. Het economische proces is immers gericht op – en de economische wetenschap draagt bouwstenen aan voor – de verbetering van de kwaliteit van het bestaan, de terugdringing van schaarsten van elke aard.

Toch zou het te ver voeren het beleid ten aanzien van volkshuisvesting, onderwijs, cultuur en 'welzijn' allemaal in het kader van dit artikel te bespreken. Wel past in dit kader de omvang van de gemeenschapsvoorzieningen in hun totaliteit en de financiering daarvan. De PvdA heeft vooral sinds het naar voren schuiven van het programma 'Om de kwaliteit van het bestaan' in 1963 de vergroting van de collectieve sector sterk gepropageerd. En nog altijd wordt aan gemeenschapsvoorzieningen veel aandacht geschonken. Meer in het bijzonder staan onderwijs, gezondheidszorg en welzijn voor deze partij vrij centraal, naar opnieuw uit hoofdstuk III van het verkiezingsprogramma blijkt. Ook de sociale zekerheid is altijd en wordt nog sterk bevorderd (zie ook boven).

Niettemin is het met name een kabinet waarin de PvdA zwaar is vertegenwoordigd geweest, dat een beperking van de groei van de collectieve sector als doelstelling heeft gekozen, zij het een beperking met mate. Opnieuw kan hieruit het redelijke karakter van de PvdA-politiek blijken: zeker geen afbraak of stilstand enerzijds, maar ook geen blind doorgaan anderzijds. De zogeheten 1%-operatie van de regering lijkt een juiste gedragslijn, waarbij de partij zich blijkens het verkiezingsprogramma heeft aangesloten. Wel hoort hier noodzakelijk iets bij, namelijk een matiging van de loonstijging. In het jongste verleden is de groei van de collectieve sector geheel besteed aan ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen, beide in feite gekoppeld aan de loonindex. De voorzieningen zelf kwamen daardoor in de knel. Wil in de toekomst voldoende ruimte bestaan voor de uitbreiding van de reële uitgaven en de dienstverlening van de overheid (te denken valt aan stadsreconstructies, onderwijs, openbaar vervoer, cultuur, vergroting van het ambtenarencorps), dan moeten salarissen en overdrachten in hun groei worden beperkt, zonder de bestaanszekerheid zelf aan te tasten. De nullijn voor de reële loonontwikkeling is essentieel voor de uitbreiding van de gemeenschapsvoorzieningen.

Ook voor de werkgelegenheid is dit van grote betekenis. De 1%-operatie en de loonmatiging behoren dan ook tot de door de regering gehanteerde 'policy-mix' om de werkloosheid terug te dringen. Ze zijn beide tevens bedoeld om in het bedrijfsleven ruimte te scheppen voor investeringen, welke investeringen ook door gerichte premiëring worden bevorderd.

Daarmee raken we aan een moeilijk en complex punt. Ongetwijfeld is de PvdA met het kabinet de laatste jaren



overvallen door de moeilijke economische ontwikkeling. Aanvankelijk werd, zoals door bijna iedereen, aarzelend of orthodox op de groei van de werkloosheid annex produktiestagnatie en inflatie gereageerd. Achteraf toch nog vrij snel zijn andere wegen ingeslagen, waarbij – althans door de regering – nieuwe theorieën zoals de zogenaamde loonkostentheorie (van *Den Hartog* en *Tjan* in eerste instantie) snel werden omhelsd. De PvdA-vertegenwoordigers kenmerken zich vanouds door een snelle en soms te enthousiaste incorporering van nieuwe theoretische inzichten, vooral wanneer die afkomstig zijn van een officiële instelling als het Centraal Plan Bureau.

Toch kan in dit geval niet van eenzijdigheid in het beleid worden gesproken. In de 'policy-mix' spelen afzet-, verzadigings-, internationale en rendementsaspecten een rol naast de loonkosten. Wel is de regering tot de conclusie gekomen dat de arbeidsinkomensquote te ver is doorgeschoten en dat de rendementen gemiddeld genomen tekort schieten. De werkgelegenheid moet niet alleen worden vergroot via de overheidsuitgaven, maar ook langs de weg van minder bedrijfssaneringen en bevordering van particuliere investeringen. De partij is aarzelend gevolgd. De erkenning van het nut van winst lijkt niet van harte te gaan en er worden controle op investeringen en garanties voor de werkgelegenheid geëist. De partij stelt zich niet anti ondernemingswijze produktie, maar veelal wel anti ondernemers – zonder – controle op.

Wellicht spruit de grote argwaan van ondernemers tegen niet alleen de PvdA, maar ook het huidige kabinet, ten dele hieruit voort. Eerder lijkt de antihouding echter te verklaren uit vooringenomenheid en kortzichtigheid en aan onwil om van een machtspositie afstand te doen. De regering stelt zich in direct materiële zaken veelal naast de werkgevers op, zoals uit het streven naar rendementsverbetering en de loonmatiging van 1976 blijkt, maar op 'immaterieel' terrein eerder naast de vakbeweging (medezeggenschap, welvaartsnivellering, VAD, collectieve voorzieningen). De ondernemers lijken meer in macht geïnteresseerd dan in geld.

Hoe dit ook zij, het streven naar volledige werkgelegenheid is opnieuw gebleken zeer centraal te staan. Het is door het kabinet in de nota-'Selectieve groei' aangevuld met een streven naar 'volwaardige' arbeid. Op het vlak van de kwaliteit van de arbeid, zo belangrijk voor de kwaliteit van het bestaan, werd daarmee een voorbeeld gegeven aan de PvdA, die zich op dit terrein weinig had bewogen. Experimenten ter verbetering van de hoedanigheid van het werk en op het gebied van de arbeidstijd worden nu bevorderd door de regering, terwijl het verkiezingsprogramma van de PvdA nog niet uitmunt door frisse denkbelden hieromtrent.

Nog belangrijker voor de leefbaarheid lijkt te zijn wat tegenwoordig het facettenbeleid heet, hetgeen betrekking heeft op



elementen als milieu, grondstoffenproblemen, ruimtelijke ordening, energie en arbeidsherverdeling naar de ontwikkelingslanden. De PvdA heeft voor de integratie van deze elementen in het sociaal-economische beleid, waarmee de groei selectief wordt gemaakt, sinds enige tijd grote belangstelling. Naar uit het verkiezingsprogramma – en tevens uit de 'Economische structuurnota' – blijkt, ontmoet de concretisering van dit beleid nog grote moeilijkheden.

Niettemin is en wordt geleidelijk het instrumentarium geschapen om de verschillende facetten tot hun recht te laten komen en om daarmee in het private calculeren dat in het productieproces gebruikelijk is meer externe effecten op te nemen. Weliswaar is het selectieve van de groei onder druk der omstandigheden de laatste jaren wat op het tweede plan geraakt, maar uiteenlopende voorbeelden zoals de Dollard, de Oosterschelde, het energiebeleid en de plannen rond de geluidshinder bewijzen dat de milieuzaken niet uit de aandacht zijn verdwenen.

Evenmin is, blijkens het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, de mondiale verdelingsproblematiek uit het oog verloren. Met de huidige linkse coalitiegenoten wil de PvdA het facettenbeleid blijven bevorderen en in de komende periode concretiseren.

## Slot

Alvorens na het gegeven zeer schematische overzicht tot een korte samenvatting te komen van de hoofdredenen waarom in mijn ogen een verkiezingswinst van de PvdA wenselijk is, zijn nog twee opmerkingen op hun plaats.

Ten eerste moet worden gewezen op de ingewikkeldheid van de sociaal-economische problematiek en van het beleid dienaangaande. Niet alleen zijn onderwerpen als welvaartsverdeling, economische machtsverhoudingen en facettenbeleid als zodanig zeer complex, maar door het beleid moeten ze in hun onderlinge verwevenheid worden aangepakt, ten dele tegen de onwil van sommige betrokkenen in. Een eerste vereiste is steeds nadenken; experimenten zijn noodzakelijk omdat niet alle gevolgen van tevoren zijn te overzien; er wordt herhaaldelijk geraakt aan de grenzen van hetgeen met politiek in een democratie kan worden bereikt. Ook om deze redenen is geleidelijkheid onvermijdbaar.

Ten tweede moet aan een andere begrenzing worden gerefereerd, namelijk de geografische. Er wordt, ook door de PvdA, veelal nog te nationaal gedacht. Bij inkomensherverdeling, mondiale welvaartsspreiding, milieu- en grondstoffenbeleid, enzovoort, spelen internationale aspecten een centrale rol. Veel van het beleid moet Europees worden van schaal. De EEG zit echter aardig in het slop en een PvdA-achtige politiek is er nog tamelijk ver te zoeken. Ik vrees dat de uitspraak van *Mansholt* in het nummer van



februari 1973 van dit tijdschrift nog altijd geldigheid heeft: 'De socialistische partijen... schijnen het belang van de Europese ontwikkelingen nog niet te hebben ingezien, en een Europese organisatie van socialistische partijen ontbreekt'. Deze partijen lopen qua opvattingen ook vrij sterk uiteen.

Dit neemt niet weg dat een versterkte PvdA mij wenselijk lijkt om vooral de volgende doelstellingen te kunnen realiseren:

- voortgaande verkleining van ongerechtvaardigde welvaartsverschillen, meer in het bijzonder met betrekking tot de hogere inkomens;
- veiligstelling van de sociale zekerheid;
- verdere verbetering van de gemengde economische orde met grotere mogelijkheden om centrale maatschappelijke doeleinden te verwezenlijken;
- vergroting van de democratisering van ondernemingen en openbaar bestuur; verantwoorde groei van de gemeenschapsvoorzieningen;
- terugdringing van de werkloosheid;
- uitbouw en concretisering van het zogenaamde facettenbeleid, waartoe verbetering van de mondiale welvaartsspreiding behoort.

Deze prioriteitenlijst bevat mijns inziens de kern van het PvdA-beleid op sociaal-economisch terrein.



# Werkloosheidsbestrijding en loonvorming

Het pleidooi voor een geleide loonpolitiek van *prof. dr. J. Tinbergen*, *prof. dr. C. de Galan* en schrijver dezes in *Economisch Statistische Berichten* van 17 maart en 1 september 1976, heeft een overstelpend aantal reacties opgeleverd. Eén ervan, geschreven door *dr. J. Ramondt*, stond afgedrukt in het vorige nummer van *Socialisme en Democratie*. Het gehele stuk is typerend voor de wijze waarop linkse sociologen (in dit geval zelfs een doctor) over dit vraagstuk discussiëren. Geen analyse van de werkloosheid, van de inkomensongelijkheid en van de stagnatie in de groei van de collectieve bestedingen. Niet het aangeven van de wijze waarop socialistische partijen deze problemen kunnen oplossen. Geen lezing van de beide *ESB*-artikelen en geen kennis van de literatuur waarop deze artikelen steunen. Wél het verdacht maken van instrumenten van een socialistische planning van de economie. Wél de grove insinuatie dat de drie schrijvers de arbeiders te dom of te onbetrouwbaar zouden achten om mee te beslissen en hen derhalve buiten de deur zouden willen houden. Wél het mythologiseren van de arbeider als een edel-proletariër die vooral denkt aan het belang van anderen in plaats van aan dat van hemzelf en zijn blik gericht houdt op een verre toekomst. Wél de in geleerd jargon verpakte quasi-wijsneuzigheid dat socialistische planning niet zal kunnen functioneren in de boze, want niet door *Den Uyl*, maar door 'gestimuleerde agressie' (of soms zelfs door multinationals) beheerste samenleving. Tinbergen, De Galan en ik hebben het tot onze plicht gerekend onze partijgenoten er reeds in een vroegtijdig stadium voor te waarschuwen dat de Atlantische volkshuishoudingen waarschijnlijk aan het begin staan van een langdurige periode van stagnatie, die zelfs door een oplevende conjunctuur niet aan het oog zal worden onttrokken. De welvaartsclaims van de ontwikkelingslanden nemen toe en dit gaat gepaard met een verschuiving van industriële produktie en economische marktmacht in hun richting. De ontwikkeling en de toepassing van nieuwe technologieën in onze eigen industrie nemen af. Het gewicht van deze laatste factoren wordt versterkt door de relatieve uitbreiding van de dienstensector, waarin de produktiviteitsstijging van nature gering is. De toename van het aantal niet-actieven in ons bevolkingsbestand en de verkorting van de feitelijke arbeidstijd completeren het beeld. De groei van het nationale inkomen neemt daardoor blijvend af en daarmee de groei van de



economische ruimte. Daardoor komt het politieke keuzevraagstuk in al zijn scherpste op ons af. Aangezien we geen permanent tekort op de betalingsbalans kunnen aanvaarden moeten de binnenlandse bestedingen geheel uit de verminderde economische ruimte worden gefinancierd, zodat een keus moet worden gemaakt welke van de categorieën: besteedbare lonen, winsten, inkomensoverdrachten en collectieve bestedingen, de hoogste prioriteit krijgt.

Tabel 1. Enkele kerngegevens, 1974-1977  
(mutaties in % t.o.v. voorafgaand jaar)

	1974	1975	1976	1977	gemiddelde '74-'77
reële overdrachtsuitgaven overheid	6	12	17	5,5	+10,1
reëel vrij beschikbaar inkomen modale werknemer	3	2,5	0,5	2,5	+ 2,1
volume materiële overheidsbestedingen	-3,5	4	7,5	-1,0	+ 1,7
aandeel overig inkomen (gecorr.) in nat. inkomen (in % nat. ink.)	-3,5	-6,5	2,8	1,5	- 1,4
werkloosheid (1000 personen)	143	206	224	213	195

Bron: berekend op basis van gegevens, verstrekt door het Centraal Planbureau.

In de afgelopen vier jaar lag die prioriteit heel duidelijk bij de overdrachtsinkomens, die reëel (gecorrigeerd met de prijsindex van de consumptie van een werknemersgezin) gemiddeld met meer dan 10% per jaar stegen. Dit is heel duidelijk ten koste gegaan van de 'overige' inkomens, waaronder de winsten. Het aandeel van het 'overige' inkomen in het nationale inkomen (aardgas, overheidsbedrijven en woningwetexploitatie uitgezonderd) daalde van 13,5% in 1973 tot 8,0% in 1977, d.w.z. per jaar met 1,4%. Met betrekking tot de besteedbare lonen en de collectieve bestedingen was het beleid onduidelijk en het is deze onduidelijkheid, die de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk bij voorbaat onmogelijk heeft gemaakt.

De negatieve invloed van het onduidelijke beleid inzake lonen en collectieve bestedingen op de werkgelegenheid kan in vier punten worden samengevat:

- 1 Er is op zichzelf geen enkel bezwaar tegen een daling van de winstquote, maar het negatieve effect daarvan op de particuliere investeringen moet dan wel worden opgevangen door investeringen van de overheid. Doordat de reële vrij beschikbare inkomens van de werknemers, ondanks de explosie van de inkomensoverdrachten, stegen in plaats van daalden kon hiervan echter geen sprake zijn.



- 2 De stijging van de overheidsinkomsten werd afgeknepen omdat over overdrachtsinkomens en lonen nog altijd minder belasting hoeft te worden betaald dan over 'overig inkomen', zoals reeds in de *Miljoenennota 1972* (blz. 16) is uiteengezet.
- 3 De stijging van de overheidsuitgaven (in het bijzonder de collectieve bestedingen) werd afgeknepen omdat ook de overheid de hoge lonen moet betalen, terwijl daar juist in de sector van de collectieve bestedingen een stijging van de arbeidsproductiviteit tegenover staat die zeer gering is, in veel gevallen zelfs nul (*Miljoenennota 1973*, blz. 10-11).
- 4 De stagnatie in de collectieve bestedingen heeft directe én indirecte effecten op de werkgelegenheid gehad. De directe effecten waren negatief, omdat de overheid zijn geld aan verhoudingsgewijs zeer arbeidsintensieve projecten pleegt te besteden. Als de groei van de overheidsbestedingen dan tot stilstand komt, tikt dat gevoelig aan. De indirecte effecten waren ook negatief, want als de overheid als afnemer wegvalt, heeft dat een olievlekwerking op de particuliere investeringen. Bijvoorbeeld de investeringen in de bouwnijverheid (de droge en de natte) en de toeleveringsbedrijven daarvan zijn in de val van de collectieve bestedingen meegesleurd (zie de publikaties van *Driehuis*).

De afgelopen vier jaar heeft de PvdA moeten berusten in een situatie waarin enerzijds belangrijke behoeften onbevredigd bleven, terwijl anderzijds grote aantallen mensen óf geen werk hadden óf zinledig werk verrichtten. Deze machteloosheid is niet zozeer het gevolg van een maatschappelijke 'natuurramp' maar van het onvermogen van de politieke partijen, om de prioriteiten duidelijk op de werkloosheidsbestrijding te richten.

Het is hier niet de plaats om de details van een effectief werkloosheidsbeleid uiteen te zetten. Het gaat nu om de relatie tussen werkloosheidsbestrijding en *loonvorming*. Voor werkloosheidsbestrijding is nodig dat extra investeringsactiviteiten worden opgewekt, hetzij in de particuliere, hetzij in de publieke sector. Men behoeft niet geschoold te zijn in de economische wetenschap om in te kunnen zien, dat deze extra investeringen uit de besteedbare lonen of uit de inkomensoverdrachten zullen moeten worden gefinancierd. Aantasting van de collectieve bestedingen (zoals de VVD vóórstaat) zou een verdere terugval in de werkgelegenheid betekenen.

Ook de winsten kunnen niet worden 'gepakt', aangezien deze grotendeels worden gebruikt voor de financiering van de reeds lopende investeringen. Als de overheid de winsten voor 100% zou wegbelasten, zou de gehele opbrengst nodig zijn om de terugval in de werkgelegenheid in de particuliere sector, die door deze belastingoperatie zou ontstaan, in de publieke sector te compenseren. Maar voor de *extra* investeringen, die nodig zijn om



de nu reeds bestaande werkloosheid te bestrijden, zou de overheid ook dan de lonen of de inkomensoverdrachten moeten aanspreken. De redenering kan verder worden vereenvoudigd doordat de PvdA de hoogte van de sociale uitkeringen aan de hoogte van het besteedbare loon heeft vastgekoppeld. Als mogelijke financieringsbron voor een werkloosheidsbeleid blijven dan alleen de lonen over. Het is daarbij niet nodig te discussiëren over het probleem of meer winst nu wel of niet leidt tot meer werk. Als meer winst wél leidt tot meer werk moeten de lonen worden gematigd ten gunste van de winsten. Als meer winst niet leidt tot meer werk moeten de lonen worden gematigd ten gunste van de collectieve bestedingen. Hoe men het ook wendt of keert: wie de werkloosheid effectief zal willen bestrijden zal de lonen moeten matigen. Wie bovendien de inkomensoverdrachten niet wil aantasten zal de lonen moeten matigen tot beneden de fameuze nullijn, zoals reeds eerder in dit tijdschrift (febr. 1976) door *Wolfson* en *Le Blanc* is aangetoond.

De hoofdvraag is, hoe deze matiging bereikt moet worden. Het betoog van Ramondt tegen de geleide loonpolitiek doet mij denken aan het verhaal van de middeleeuwse monniken die op lange winteravonden zaten te redetwisten over de vraag of melk zou kunnen bevriezen. Men hield betogen over de aard en het wezen van de melk, maar niemand kwam op het idee om een schoteltje melk buiten te zetten teneinde het proefondervindelijke bewijs te leveren. Met betrekking tot de loonvorming heeft het schoteltje melk echter wél buiten gestaan. Een globale blik op de hiervoor gegeven tabel heeft laten zien, dat de loonmatiging volgens het door Ramondt bepleite systeem in de periode 1973-1977 niet voldoende is geweest om én de explosie van de overdrachtsinkomens én een doeltreffend werkgelegenheidsbeleid te financieren, zodat het laatste er bij is ingeschoten. Ramondt is mij op z'n minst een verklaring schuldig van dit verschijnsel. Driehuis heeft getracht het verschijnsel te analyseren door talloze schoteltjes melk, die in de periode 1953-1972 buiten stonden, nauwgezet te inspecteren (*De Economist*, 1975 nr. 4). Hij trok conclusies aangaande de nominale en de reële loonstijgingen. De *nominale* loonstijgingen konden slechts ten dele uit produktiviteitsstijgingen worden verklaard. Twee andere factoren speelden een zeer belangrijke rol, namelijk de prijscompensatie en de afwenteling van belastingen en premies. Over de gehele periode werd de prijsstijging volledig in de lonen afgewenteld. Stijging van de directe belastingdruk en van de door de werknemers betaalde sociale premies werd voor tweederde in de contractlonen doorberekend. Wat de *reële* loonstijgingen betreft, onderscheidt Driehuis een aantal sectoren. In de sector van de industrie bleef de stijging van de bruto loonsom per werknemer in de pas met de stijging van de arbeidsproductiviteit. Maar in de dienstensector en in de sector van de bouwnijverheid volgden de lonen automatisch de loontrend in de industrie, hoewel de



productiviteitsstijging in die sectoren minder dan de helft bedroeg. Het meer gepreciseerde beeld is dus: afwenteling van collectieve lasten en het compleet negeren van verschillen in arbeidsproductiviteit.

Hoewel Ramondt er niet één keer in slaagt, zelfs niet in een voetnoot, de namen van Tinbergen en De Galan over zijn lippen te krijgen, hebben wij gedrieën in onderling overleg getracht voor de hierboven beschreven empirische verschijnselen een theoretische verklaring te geven. Daarbij schonken we ruimschoots aandacht aan het in 1965 verschenen boek van M. Olson, *The logic of collective action, public goods and the theory of groups*, dat zich (niet alleen blijkens de titel) op het grensgebied van economie en sociologie beweegt en dat steunt op empirisch onderzoek van de vakbeweging. Dit boek heeft Ramondt ongelezen gelaten, anders zou hij niet in de veronderstelling verkeren dat de economische groepstheorie concludeert dat kleine groepen wél in staat zouden zijn tot een optimaal sociaal contract. Volgens Olson (tweede druk, blz. 28 en 32) kunnen kleine groepen het evenmin als grote, alleen is de redenering bij kleine groepen verschillend. Helaas is ook het tweede *ESB*-artikel van onze hand aan Ramondts aandacht ontsnapt, hoewel het twee maanden was gepubliceerd voordat Ramondts kritiek volgens zijn eigen mededeling werd geschreven. In dit tweede *ESB*-artikel werd een analyse gepresenteerd, waarin het onderscheid tussen grote en kleine groepen helemaal niet meer voorkwam. Als Ramondt dit debat beter zou hebben voorbereid, bijvoorbeeld door althans de steen des aanstoots goed te bestuderen, zou hijzelf hebben ingezien dat het grootste deel van zijn artikel overbodig is. Een climax in overbodigheid bereikt Ramondt echter als hij de serieus bedoelde tegenwerping maakt dat er een verschil is tussen arbeiders en misdadigers en dat het 'Prisoner's Dilemma' derhalve niet van toepassing is op de loonpolitiek. Het is Ramondt blijkbaar niet bekend dat het 'Prisoner's Dilemma Game' alleen maar een naam is, die de speltheoreticus A. W. Tucker bedacht heeft om het mogelijke conflict tussen individueel eigenbelang en collectief eigenbelang te illustreren. Intussen put ik uit het gewicht, dat Ramondt aan een naam hecht, ook weer hoop. Als ik de speltheoretische constructie voortaan omschrijf als 'het dilemma van de innerlijke contradicties van het kapitalisme', zal Ramondt snel bereid zijn mijn conclusies te aanvaarden.

Omdat Ramondt, zoals gezegd, het tweede *ESB*-artikel niet heeft gelezen, heeft hij ook de conclusie, die wij uit het 'Prisoner's Dilemma Game' hebben getrokken, niet begrepen. Die conclusie is niet dat de arbeider buiten spel gezet moet worden, maar *dat de arbeider thans buiten spel staat*. Op het gebied van de werkloosheidsbestrijding en de collectieve bestedingen slaagt hij er niet in zijn eigen wensen te verwezenlijken. Dat komt omdat de arbeider thans *niet over de wapens beschikt om anderen, die wél collectieve goederen wensen maar meebetaling eraan proberen te*



ontlopen, met *sancties te treffen*. Ik wil het ook wel formuleren in een terminologie, die Ramondt zal aanspreken: 'Bij een vrije arbeidsmarkt heerst de kapitalistische anarchie van het onderhandelingsmechanisme en is de arbeider stuurloos overgeleverd aan het vrije spel van de blinde elementen'. Wat Tinbergen, De Galan en ik voorstellen is het vervangen van 'kapitalistische anarchie' door socialistische planning. Wij willen niet de machtige arbeiders van hun slagwapens beroven maar *wij willen de machteloze arbeiders die machtsmiddelen in handen geven die nodig zijn om de uitvoering van door de arbeiders genomen meerderheidsbeslissingen af te dwingen*.

Teneinde de fatale werking van het Prisoner's Dilemma Game te verduidelijken maak ik gebruik van een voorbeeld, waarin geen enkele misdadiger vóórkomt. Stel – louter ten behoeve van de logische redenering – dat alle werkgevers en werknemers het erover eens zijn dat gestreefd dient te worden naar een actief en effectief werkgelegenheidsbeleid. Over de inkomensverdeling zijn zij het echter *niet* eens: ieder individu blijft er onverminderd naar streven de inkomensverdeling ten gunste van hemzelf te veranderen. In tabel 2 zijn de doeleinden op het gebied van de werkloosheidsbestrijding en de inkomensverdeling met elkaar gecombineerd. Het blijkt dat (in het voorbeeld) iedere werkgever en werknemer zijn prioriteiten als volgt heeft geordend:

Tabel 2. Hypothetische voorkeursordening van een individu

prioriteitsnr.	betaalt het individu zelf voor de werkgelegenheid?	betalen de andere individuen voor de werkgelegenheid?	wat is het effect op de relatieve inkomenspositie van het individu?	wordt de werkgelegenheid hersteld?
1	nee	ja	wordt verbeterd	ja
2	ja	ja	blijft gelijk	ja
3	nee	nee	blijft gelijk	nee
4	ja	nee	wordt verslechterd	nee

- 1 Zijn hoogste prioriteit is het scheppen van werkgelegenheid op kosten van anderen; zijn relatieve inkomenspositie wordt daardoor verbeterd en de werkgelegenheid wordt hersteld.
- 2 Zijn tweede prioriteit is het scheppen van werkgelegenheid op kosten van iedereen, inclusief van hemzelf; zijn relatieve inkomenspositie blijft daardoor gelijk en de werkgelegenheid wordt hersteld.
- 3 Zijn derde prioriteit is dat er geen werkgelegenheid wordt geschapen, zodat niemand iets hoeft te betalen, ook hijzelf niet;



zijn relatieve inkomenspositie blijft daardoor gelijk, maar de werkgelegenheid wordt niet hersteld.

- 4 Zijn laagste prioriteit is het scheppen van werkgelegenheid waarbij alleen hijzelf de kosten draagt, terwijl de anderen op zijn offer parasiteren; zijn relatieve inkomenspositie wordt daardoor verslechterd, maar aangezien een offer van slechts één individu een druppel is op de gloeiende plaat, wordt de werkgelegenheid niet hersteld.

Een simpele conclusie zou zijn: de eerste prioriteit is niet haalbaar, dus zal de tweede als 'naastbeste' oplossing worden gekozen. Maar bij een vrije loonpolitiek slaat het 'Prisoner's Dilemma' onverbiddelijk toe, waardoor niet prioriteit nr. 2, maar prioriteit nr. 3 wordt gerealiseerd.

Het besluitvormingsmechanisme werkt dan als volgt. Een individuele werkgever of werknemer is dan niet in staat andere werkgevers en werknemers met het nemen van zijn beslissing te binden (d.w.z. hen met sancties te treffen). Zodra hij besluit zelf een offer voor de werkgelegenheid te brengen, zal hij bevreesd zijn voor prioriteit nr. 4, die inhoudt dat alle anderen geen offer brengen zodat zijn eigen inkomenspositie relatief verslechtert zonder dat het beoogde resultaat t.a.v. de werkgelegenheid wordt bereikt. Zolang de andere werkgevers en werknemers niet in staat zijn *hem* met het uitbrengen van hun stem te binden (d.w.z. hem met sancties te treffen) zal hij in de verleiding worden gebracht te kiezen voor zijn hoogste prioriteit, die inhoudt dat de werkgelegenheid op kosten van anderen wordt geschapen zodat zijn relatieve inkomenspositie zich verbetert. Doordat de werkgevers en de werknemers niet in staat zijn de leden van hun eigen 'klasse' of die van de andere 'klasse' met sancties te treffen, blijven zij dus in het dilemma gevangen: iedereen wil weliswaar dat werkgelegenheid wordt geschapen, maar uit verlangen om zelf de dans te ontspringen en uit vrees dat anderen dat ook zullen doen, ziet iedereen er van af een offer daarvoor te brengen. Uiteindelijk is ieder individu machteloos omdat wat iedereen wil, door niemand wordt gerealiseerd. De doeleinden van de arbeiders worden nimmer realiteit, niet op het gebied van de werkloosheidsbestrijding en niet op het gebied van de inkomensverdeling.

In een van zijn lucide interviews in het blad *Vrij Nederland* maande de fractievoorzitter van de PvdA, *drs. E. van Thijn*, de partijgenoot-economen onlangs om eens te gaan studeren in besluitvormingstechnieken. Deze studie vindt echter al een jaar of vijf plaats en de resultaten ervan worden zelfs in het Angelsaksisch taalgebied gepubliceerd. Maar zoals gebruikelijk willen de politici van alle politieke partijen alleen die conclusies van wetenschappelijk onderzoek aanvaarden die in hun verkiezingskraam te pas komen.



Op welke veronderstellingen is nu deze toepassing van het 'Prisoner's Dilemma' gebaseerd? Vooral de doelstelling van de subjecten zijn van belang. Er wordt weliswaar niet verondersteld dat de arbeiders slechter, dommer of onbetrouwbaarder zijn dan andere mensen, maar evenmin wordt verondersteld dat de arbeiders beter, altruïstischer of wijzer zijn. Zolang het zelfs de volksrepublieken Cuba en China niet gelukt is een nieuwe socialistische mens te scheppen, zal ook de PvdA dit karwei niet klaren. In deze toepassing van het Prisoner's Dilemma wordt daarom verondersteld dat een arbeider wél goed is, maar niet gek. Hij wil eventueel offers brengen voor de werkgelegenheid, maar niet als het niet nodig is (omdat de anderen het al doen) en ook niet in zijn eentje. Natuurlijk ziet hij drommels goed in, dat hij zo zijn doel (inkomensherverdeling en volledige werkgelegenheid) niet bereikt, maar hij moet daarin berusten omdat hij bij een vrije loonpolitiek niet over de machtsmiddelen beschikt om de uitvoering van meerderheidsbeslissingen af te dwingen. Hij leert dus voortdurend van zijn fouten maar zal, behoudens één hierna te noemen uitzondering, deze les niet in praktijk kunnen brengen. De uitzondering is dat de betreffende arbeider zodanig toekomstgericht is dat hij vandaag prioriteit 4 aanvaardt (alleen hij brengt een offer) in de hoop dat zijn kinderen dan ooit prioriteit 2 deelachtig zullen worden (iedereen brengt dan een offer). 'Wat is de definitie van toekomst?', zo vraagt Ramondt weer eens naar de weg die hem bekend had kunnen zijn, want het antwoord staat met zoveel woorden in het eerste *ESB*-artikel, dat door hem wordt aangehaald. Toekomstgericht gedrag is het kiezen van een lage discontovoet ('rentevoet'), d.w.z. een toekomstige opbrengst nauwelijks lager waarderen dan een opbrengst in het heden. Aangezien die toekomst onzeker is, is die kans op een lage discontovoet gering. Van de ondernemers is bekend dat zij een investering al na vier jaar terugverdiend willen zien en uit het spaargedrag van arbeiders blijkt niet dat zij een lagere discontovoet kiezen dan de ondernemers.

Het is een waandenkbeeld van Ramondt dat het 'Prisoner's Dilemma' veronderstelt dat de arbeiders dom zijn. Als het dilemma één zwakte heeft, dan is het juist de tegenovergestelde veronderstelling dat de arbeiders uiterst slim zijn. De speltheorie veronderstelt namelijk dat de arbeiders volledig zijn geïnformeerd over de relatie tussen loonniveau en werkgelegenheid en over hun goede en kwade kansen bij een eventuele loonmatiging. Domme, onnozele arbeiders matigen vrijwillig en eenzijdig, gewoon omdat Den Uyl, Kok en Van den Doel zeggen dat het goed is. Het zijn juist de intelligente en geïnformeerde arbeiders die koel het slagveld overzien, hun kansen berekenen en in de fuik van het 'Prisoner's Dilemma' terecht komen.

Ramondt ziet in de schrijverij van Tinbergen, De Galan en mij een soort systematische brainwash van de arbeiders om zich voortaan alleen nog maar met de eigen werksfeer bezig te houden en de



loonpolitiek aan anderen over te laten.

Niets is minder waar. Aangezien Ramondt het tweede *ESB*-artikel niet las, heeft hij over het hoofd gezien dat er naar onze mening minstens twee mogelijkheden zijn om uit het Prisoner's Dilemma te ontsnappen. Het gemeenschappelijke element van deze mogelijkheden bestaat in *het toerusten van de arbeiders met bevoegdheden tot het treffen van sancties* tegen hen, die wél volledige werkgelegenheid en inkomensnivellering nastreven maar bij het betalen van de kosten daarvan de dans proberen te ontspringen. De eerste methode is, dat de overheid namens de arbeiders de sancties treft. Dit is de methode van de 'geleide' loon- en inkomenspolitiek. De vertegenwoordigers van de arbeiders in het parlement nemen dan de uiteindelijke beslissing over de lonen en de overige inkomens en dragen de regering op ervoor te zorgen dat iedereen, of bijna iedereen, meebetaalt aan de bestrijding van de werkloosheid. In termen van het Prisoner's Dilemma houdt deze methode in dat de overheid de parasitaire alternatieven 1 en 4, waarbij sommigen wel en anderen niet meebetalen, uitsluit, zodat de uiteindelijke keus zich toespitst op de reële alternatieven 2 (iedereen brengt een offer) en 3 (niemand brengt een offer). Als de arbeiders inderdaad volledige werkgelegenheid en (een verdergaande mate van) inkomensnivellering wensen, stemmen zij bij de verkiezingen ten gunste van prioriteit 2 door de politieke partijen, die zich hiervoor sterk hebben gemaakt, te steunen. Bij het heffen van belasting en premie voor collectieve arbeidersvoorzieningen en inkomensoverdrachten wordt deze methode sinds de Tweede Wereldoorlog met overwegend succes toegepast. Hoewel niemand graag belasting betaalt, is de steun voor de anti-belastingpartijen (de VVD en DS'70) tot nu toe karig geweest. De 'acceptatieweerstanden', het 'gecreëerde wantrouwen', de 'gestimuleerde agressie' en de andere rampen die Ramondt in zwartgallig cultuursociologisch jargon meent te voorzien, zijn ondanks de hoge belasting- en sociale premiedruk in Nederland nooit zo groot geweest dat de PvdA zich electoraal genooddaakt zag de gelederen van de anti-belastingpartijen te versterken. De tweede methode is een weg, waarbij niet de overheid maar de vakbeweging met bevoegdheden tot het treffen van sancties wordt uitgerust. Tinbergen, De Galan en ik hebben deze weg in drie gedragsregels samengevat:

- 1 De regering zet de vakbeweging voor het blok door enkele beleidsalternatieven te formuleren waarin steeds een bepaalde omvang en samenstelling van de publieke sector (met inbegrip van de inkomensoverdrachten) wordt gecombineerd met een daarbij behorende loonstijging. (Bijvoorbeeld drie alternatieven waarbij de collectieve lasten met 1,0%, 0,5% en 0,0% van het nationale inkomen groeien en waarbij de reële contractlonen respectievelijk met 0%, 2% en 4% stijgen.)



- 2 De vakbeweging organiseert een plebisciet ('volksstemming') onder al haar leden.
- 3 Zowel de regering als de vakbeweging maken van te voren bekend dat zij de uitkomst van dit plebisciet als bindend beschouwen voor de beslissing over de grootte van de publieke sector en de hoogte van het loonpeil.

Langs deze weg kan het Prisoner's Dilemma eveneens worden ontgaan. Deze methode heeft het voordeel dat niet de eigen verantwoordelijkheid van de PvdA en de FNV steeds behoeft te worden geaccentueerd, maar dat juist de innige samenwerking tussen partij en vakbeweging voorop komt te staan. Het aan deze methode verbonden nadeel is evenwel dat niet alle burgers over het te voeren beleid beslissen, maar dat aan een deel van hen, namelijk de leden van de vakbeweging, een bevoorrechte positie wordt toegekend. Deze methode zou een stap zijn in de richting van de corporatieve 'vakbondsstaat'. Het Prisoner's Dilemma wordt ondervangen; de werkgelegenheid wordt veilig gesteld; de inkomensnivellering gaat verder door; maar dit alles gebeurt op een wijze die niet verenigbaar is met de grondslagen van de westerse democratie, die immers gefundeerd is op het streven naar een voor alle burgers gelijke macht.

Ramondt verwijt mij, dat ik 'heel gladjes loop langs wat 100 jaar sociologie-beoefening aan inzichten heeft opgeleverd'. Dat de sociologie-beoefening een volledig of gedeeltelijk antwoord zou hebben op de problemen van onze economie, was inderdaad nog niet tot mij doorgedrongen. Graag verneem ik daarom van Ramondt welke *met degelijk empirisch onderzoek gefundeerde* antwoorden de sociologie heeft op de volgende brandende vragen:

- 1 Hoe moet de werkloosheid effectief worden bestreden?
- 2 Is daarvoor loonmatiging noodzakelijk en zo ja, welke?
- 3 Is deze loonmatiging de afgelopen periode tot stand gebracht en zo nee, waarom niet?
- 4 Kan deze loonmatiging alsnog op korte termijn tot stand worden gebracht, anders dan via de geleide loonpolitiek of het bindende vakbondsplebisciet?
- 5 Zo nee, welke keus maakt Ramondt dan tussen beide methoden en op welke gronden?

In het artikel van Ramondt zal men tevergeefs naar een antwoord op deze vragen zoeken. Het is altijd eenvoudig op te schrijven hoe het niet moet, maar de werklozen hebben er recht op van de 100-jarige sociologen nu eens te vernemen hoe het wél moet.



Negatieve kritiek, gebaseerd op een volstrekt gebrek aan kennis van zaken, is gemakkelijker dan het constructief meedenken over socialistische beleidsantwoorden op de grote vragen van onze tijd.



# Socialistisch beleid en economische analyse

## Inleiding

In *Socialisme en Democratie* van februari 1977 wijden J. G. A. van Mierlo en Th. A. J. Toonen een beschouwing aan 'Welvaart en Socialistisch Beleid'. Zij beogen in hun artikel '(...) vanuit een duidelijke, geëxpliciteerde opvatting over welvaart, socialisme en publieke sector, twee modellen ter bestrijding van een van de kernpunten van de huidige economische problematiek, het vraagstuk van de toenemende werkloosheid, met elkaar te confronteren'. Deze beleidsplannen noemen zij kortheidshalve het 'CPB-plan' en het 'plan-Driehuis'. Na een uiteenzetting over de begrippen socialisme, welvaart en publieke sector en een vergelijking van wat de auteurs twee 'Plannen van de Arbeid' noemen, bepleiten zij een keuze van de Partij van de Arbeid vóór het plan-Driehuis.

Hoewel ik nimmer enig contact met beide auteurs heb gehad en in hun literatuurverwijzing geen enkele publikatie van mijn hand voorkomt, is mij van verschillende zijden verzekerd dat het door hen verdedigde 'plan' inderdaad aan schrijver dezes wordt toegerekend. Hiervan uitgaande lijkt mij thans het moment aangebroken om enige zaken eens nader te bezien. Naast deze specifieke reactie schenk ik tevens aandacht aan enige methodologische aspecten van de keuzeproblematiek waarmee Van Mierlo en Toonen ons, op overigens bekwame wijze, confronteren.

## Plannen, partiële analyses en modellen

Er is de afgelopen tijd geschreven over een model-Driehuis, een analyse-Driehuis en een plan-Driehuis. Hoewel iedere wetenschapsbeoefenaar een gevoel van tevredenheid niet kan onderdrukken als zijn wetenschappelijk werk door anderen wordt aangehaald (er is dan tenminste iemand die er kennis van probeert te nemen) kan ik over de wijze waarop mijn naam in bovengenoemde zin is gebruikt niet erg enthousiast zijn. Het is niet juist om mijn economische analyse, weliswaar kortheidshalve en tussen aanhalingstekens, als plan aan te duiden en te presenteren als beleidsaanbeveling. Daardoor wordt hij jammer genoeg ook te sterk gepresenteerd als 'bewijs' van de onjuistheid



van de mening van anderen. Aan de aard en de beperkte reikwijdte van de door mij uitgevoerde analyses wordt ternauwernood aandacht geschonken, laat staan dat de tekortkomingen worden vermeld. Hoe is het nu precies met de bovengenoemde analyse gesteld?

Precies een jaar geleden publiceerde *Van den Doel* een artikel onder de titel 'Twee Plannen Van De Arbeid', waarin hij met elkaar vergeleek het model-Planbureau met het model-Driehuis.<sup>1</sup> Hoewel op een sterk vereenvoudigde manier gepresenteerd, wist Van den Doel de essentie van beide 'modellen' helder weer te geven. Het gebruik van de term model heeft echter verwarring gezaaid. Gewoonlijk verstaat men onder een econometrisch model de empirische schatting van een stelsel hypothesen waarin relaties tussen samenhangende economische grootheden (variabelen) worden beschreven. In de analyse van het CPB ging het in wezen om drie relaties: één die het verband tussen productiecapaciteit en opeenvolgende investeringen van bedrijven beschreef, één die een verband legde tussen die productiecapaciteit en de technische ontwikkeling en het daarbij behorende aantal arbeidsplaatsen, en één die de feitelijke werkgelegenheid verklaarde uit het aantal arbeidsplaatsen (d.w.z. uit de potentiële werkgelegenheid) middels de bezettingsgraad van de productie. Voorts was een specificatie nodig van het mechanisme dat beschreef hoe ondernemers investeringsgoederen buiten gebruik stellen.

De analyse van mijn hand resulteerde in slechts één empirische relatie, nl. tussen feitelijke werkgelegenheid aan de ene kant en aan de andere kant de afzet van goederen en diensten (herwogen naar hun arbeidsintensiteit), het werkloosheidspercentage en de technische ontwikkeling. Terecht heeft Van den Doel daarom later gesproken van de analyse Driehuis (en CPB-analyse).<sup>2</sup> Dit lijkt mij de enig juiste term voor een partiële, macro-economische analyse van de werkgelegenheidsontwikkeling die bestaat uit één vergelijking en een toelichtende verhandeling, hoewel deze in mijn geval veel meer bevatte dan een toelichting en een aanzet wilde zijn tot een synthese van arbeidskostenanalyse en vraagfactoren. Er is derhalve thans nog geen sprake van een model in de eigenlijke zin van het woord, laat staan van een samenhangend stelsel van beleidsvoornemens, een beleidsplan, dat tegenover of naast de beleidsvoornemens van de regering zou staan. Dit heeft Van den Doel terecht ook nimmer gesuggereerd. In *Lastig Links* spreekt hij alleen van de beleidsconsequenties die *zijns inziens* uit mijn analyse volgen. Zelf zag ik als belangrijkste conclusie, dat in beginsel zowel langs de weg van de particuliere investeringen als langs de weg van een publiek investeringsplan de werkloosheid kan worden bestreden, mits tegelijkertijd aan een aantal voorwaarden, zoals een terugdringen van de inflatie, is voldaan. Het doen van een beleidskeuze is een politieke stellingname die niet past in een wetenschappelijk betoog, dat zoveel mogelijk vrij dient te zijn van waarderingsoordelen. Het is dan ook onjuist om,



zoals Van Mierlo en Toonen doen, te suggereren dat er een beleidsplan van mijn hand zou bestaan, waarin een nullijn of zelfs een minlijn in de besteedbare inkomens voorkomt, alsmede de bewering dat uitsluitend via een permanente groei van de publieke sector de werkloosheid kan worden bestreden, en dat er onder geen enkele voorwaarde mag worden bezuinigd (vreemde term) op de belastingen.

Evenmin bestaat er een CPB-plan waarin wordt aangestuurd op verhoging van de individuele vrij besteedbare inkomens tegen de prijs van inkrimping van de collectieve voorzieningen. Het CPB houdt zich niet bezig met het formuleren van beleidsvoornemens. Wel is het bureau uiteraard betrokken bij de voorbereiding van het beleid, omdat de regering het CPB vraagt haar de kwantitatieve effecten voor te leggen van verschillende beleidsmogelijkheden en die te plaatsen in het kader van de te verwachten economische ontwikkeling op korte en lange termijn. Zoals bekend hanteert het CPB daartoe verschillende macro-economische modellen, die uiteraard een stylering van de werkelijkheid zijn.

De conclusie kan derhalve zijn dat het gebruik van de termen 'plan-Driehuis' en 'CPB-plan' onjuist en daarom ongewenst is. In het vervolg van mijn betoog stel ik mij tot doel het ontstaan en het gebruik van de CPB-analyse nader te bezien, om daarna meer in het algemeen de rol van economische modellen in de economische politiek te behandelen, om tenslotte in te gaan op de relatie tussen die modellen en een socialistisch beleid.

### De geschiedenis van de CPB-analyse

In de economische wetenschap wordt sedert enige tientallen jaren een hevige discussie gevoerd over het begrip kapitaal en de mogelijkheden om arbeid door kapitaal te vervangen. Historisch zijn in dit verband de woorden van Joan Robinson: 'The student is taught to write  $O = f(L, C)$  where  $L$  is a quantity of labour,  $C$  is a quantity of capital and  $O$  a rate of output of commodities. He is instructed to assume all workers alike, and to measure  $L$  in man-hours of labour; he is told something about the index-number problem involved in choosing a unit of output; and then he is hurried on to the next question, in the hope that he will forget to ask in what units  $C$  is measured. Before ever he does ask, he has become a professor, and so sloppy habits of thought are handed on from one generation to the next.'<sup>3</sup> Deze woorden zijn ook op het CPB van toepassing. Bij zijn 25-jarig bestaan in 1970 werd vastgesteld dat het bureau gemiddeld één hoogleraar per jaar had afgeleverd, maar de meesten hunner hadden zich in hun CPB-tijd gebaseerd op de veronderstelling dat het begrip 'kapitaal' een optelsom is van ongelijksoortige kapitaalgoederen. Omstreeks 1970 echter werden krachtiger pogingen ondernomen om de ongelijksoortigheid van kapitaal ook empirisch recht te doen. De weerslag vindt men bijvoorbeeld in het jaarmodel 1969-c.<sup>4</sup>



Men zij er zich van bewust dat tot die tijd in vrijwel alle modellen van het CPB werd verondersteld dat een verhoging van de loonkosten een vermindering van de werkgelegenheid tot gevolg heeft. Niemand vond dat toen iets bijzonders. Evenmin was het bijzonder dat het CPB in het begin van de jaren zeventig serieuze pogingen ging ondernemen om meer precies vast te stellen of, en in welke mate, nieuwe investeringen minder arbeid behoeven dan de bestaande. De heersende veronderstelling dat nieuwe en oude investeringen even arbeidsintensief zijn is immers verre van reëel. In overeenstemming met een belangrijk deel van de economische literatuur verschijnen dan vanzelf de 'reële arbeidskosten' ten tonele als belangrijke factor ter verklaring van de werkgelegenheid.

Wél bijzonder is datgene wat volgt. Wanneer de alom bekend geworden CPB-medewerkers *Den Hartog* en *Tjan* in een researchverslag<sup>5</sup> hun onderzoekresultaten presenteren voor de Nederlandse economie voor de jaren 1959-1973, wijdt de *Volkskrant* daar een hoofdartikel aan. Een lawine van reacties breekt los. Veel instemmende van ondernemers, confessionele en VVD-politici en hooggeleerde economen, en veel negatieve en vaak emotionele reacties van linkse en uiterst linkse politici, wetenschappelijk medewerkers en de vakbeweging. Het CPB wordt daarbij afgeschilderd als een werktuig in handen van kapitalisten, als een verzameling economen zonder begrip voor de werkelijkheid, enz., enz. Wetenschappelijk verantwoorde kritiek ontbreekt aanvankelijk volkomen, enige oppervlakkige tegenstrubbelingen van het NVV daargelaten.

Hoe valt deze situatie te verklaren? Allereerst moet worden vastgesteld dat zich omstreeks 1971 in ondernemerskringen tekenen moeten hebben voorgedaan dat er iets fout begon te gaan. Nog in 1970 hadden vertegenwoordigers van ondernemersorganisaties, in gemeen overleg met werknemersvertegenwoordigers en het CPB vastgesteld dat de investeringen van bedrijven in de periode 1968 t/m 1973 met 35% in volume zouden groeien. De verwachte ontwikkeling van de afzet en de kosten zouden dat rechtvaardigen. Immers het aandeel van de winsten in het nationaal inkomen zou nauwelijks verder dalen. Dit valt tenminste allemaal te lezen in de CPB-publikatie *De Nederlandse economie in 1973*. Er blijken zich in het begin van de jaren zeventig geleidelijk in Europa structurele overcapaciteiten te gaan voordoen; de afzet groeide niet zo uitbundig als was aangenomen en de kosten stegen sterker. Kortom de rendementen waren lager dan verwacht en het is typisch voor ondernemers om dan in de eerste plaats de kostenontwikkeling als de schuldige aan te wijzen. Deze stelling vond gehoor zowel in politieke als in wetenschappelijke kring.

Voorts begon men zich in kringen van de confessionele partijen en de VVD langzamerhand te realiseren dat hun samenwerking had geresulteerd in een sterk opgelopen druk van de collectieve lasten.



Deze druk was nl. sterk opgelopen onder de kabinetten *De Jong* en *Biesheuvel*.

Daarnaast waarschuwden steeds meer economen, in het voetspoor van De Nederlandsche Bank, voor het negatieve effect van de stijgende loonkosten op de concurrentiepositie t.o.v. het buitenland en honoreerden daarmee een argument dat ook door ondernemers naar voren was gebracht.

Het is werkelijk frappant hoe *Stevens* in zijn in 1971 verschenen boek *Openbare Financiën en Economie*, dat dus vóór dat jaar geschreven moet zijn, de economische diagnose en prognose verwoordt. In feite zou par. 7 van hoofdstuk VII getiteld 'Een somber perspectief' het verdienen hier volledig geciteerd te worden, maar ik volsta met de volgende combinatie van zinnen: 'Vrijwel alle politieke partijen in Nederland hebben de opzet om in de jaren zeventig de overheidsuitgaven, inclusief de sociale verzekeringen sneller te doen stijgen dan het nationaal inkomen (...) Van belang zijn vooral de stijging van de *marginale* tarieven, die veroorzaken dat de actieve beroepsbevolking van iedere inkomensverbetering steeds minder 'schoon in de hand' overhoudt (...) Daartegen ontstaat verzet. Men wenst wel meer kollektieve voorzieningen en begrijpt wellicht dat uit een oogpunt van bestedingseffekt daarvoor kompenserende maatregelen nodig zijn, doch wenst niet daarvoor zelf een offer te brengen (...) De werknemers trachten dus de lastenverhoging af te wentelen, een handelwijze die des te begrijpelijker is gezien de tegenstelling die wordt ervaren tussen arbeid en kapitaal (...) De negatieve betalingsbalans zal via liquiditeitsverkrapping druk leggen op de bedrijfsinvesteringen. Deze laatste dreigen voorts te worden aangetast doordat de sterke loonsverhogingen resulteren in een voortgaande stijging van de arbeidsinkomensquote waarmee een verdere teruggang van de winstquote correspondeert. Dit impliceert een verdere daling van het kapitaalrendement, waardoor de investeringsneiging wederom onder druk komt te staan. De tweevoudige druk op de bedrijfsinvesteringen (...) brengt de economische groei in gevaar en schept op den duur te weinig arbeidsplaatsen, met als gevolg structurele werkloosheid. Deze zou er dan toe bijdragen dat op den duur een verhoging van het reële beschikbare loon wordt afgedwongen die wél compatibel is met de claim van de kollektieve sektor.'

Naar mijn mening verdient *Stevens* lof voor de analytische en scherpe wijze waarop hij de thans onder economen heersende opinies reeds in 1970 vrij nauwkeurig verwoordde. Opmerkelijk is daarbij zijn laatste zin, die vijf jaar later weer in de actualiteit zou komen via het pleidooi van Van den Doel, *De Galan* en *Tinbergen* voor een geleide loonpolitiek, dat ook in het artikel van Van Mierlo en Toonen alle aandacht krijgt.

Kortom, toen de CPB-studie verscheen waarin de reële arbeidskosten een centrale rol kregen toebedeeld, ontstond er een gevoel van herkenning dat zich uitte in een kritiekloze omarming.



Van diegenen die zijn ingehuurd om bepaalde belangen te verdedigen, geen onbegrijpelijk gedrag. Evenzo toonden de behartigers van tegenovergestelde belangen zich sterk afkerig. Opvallend echter was de kritiekloze houding die het merendeel der beroepseconomen aannam. Aanvankelijk bleef gefundeerde wetenschappelijke kritiek uit.

In dit klimaat besloot ook het kabinet-Den Uyl de CPB-analyse te accepteren in de Werkgelegenheidsnota. Weliswaar bevatte de nota ook een aantal andere argumenten waarom de werkloosheid zo was opgelopen, maar in de publiciteit verdwenen ze onder tafel. Wanneer Van Mierlo en Toonen spreken van CPB-plan bedoelen zij dus eigenlijk het beleidsplan van het kabinet-Den Uyl. Dat is immers verantwoordelijk voor de acceptatie en het gebruik van de CPB-analyse in de economische politiek. Het CPB treft op dit punt weinig blaam. Er bestond immers geen enkele verplichting om hun analyse in het beleid te gebruiken.

### **De rol van economische modellen in de economische politiek**

Het lijkt thans nuttig om na te gaan waarom het zover is gekomen. Dan moet eerst worden vastgesteld dat er langzamerhand in een groot aantal landen economische modellen zijn ontwikkeld waarmee men zowel voorspellingen als beleidsalternatieven (spoorboekjes) kan maken. Deze modellen worden soms in de beleidsvoorbereiding toegepast, maar zelden in een mate als in ons land. De reden hiervan moet vermoedelijk gezocht worden in het feit dat o.l.v. Tinbergen, als eerste directeur van het CPB, de economische modellen een groot gezag verwierven. Hun toepassing bij de beleidsvoorbereiding werd vrij algemeen aanvaard en vertrouwd. Sinds het begin van de jaren zeventig echter zijn meer mensen in ons land zich gaan bezig houden met modellenbouw en verdween de magische glans ervan. Het CPB werd openlijk verweten politieke doeleinden na te streven. Deze kritiek kwam zowel van neo-marxistische zijde als van de monetaristen, die vrije markteconomie aanhangen. Ik ga hier voorbij aan de vraag of het CPB thans meer politiek is ingesteld dan vroeger, maar ik heb de neiging, los dus van de vraag of er interne of externe oorzaken in het geding zijn, op te merken dat het CPB meer in het politiek gebeuren geïnvolveerd is dan voorheen. Achteraf gezien heeft het CPB te weinig oog gehad voor de kritische opmerkingen die over haar analyse werden gemaakt, als gevolg waarvan de indruk is ontstaan dat het bureau haar wetenschappelijke neutraliteit niet voldoende heeft waargemaakt. Een en ander vloeit in wezen voort uit de volgende problematiek<sup>6</sup>. De constructie van economische modellen vereist het doen van een keuze bij een reeks van praktische en analytische problemen. In het bijzonder is van belang welke economische grootheden binnen een model verklaard worden en welke niet, en welke mate van aggregatie het model kenmerkt. De uitkomst van deze



keuzevraagstukken zijn van invloed op de conclusies die met behulp van macro-economische modellen worden getrokken over de aard en de intensiteit van de samenhang tussen enerzijds doeleinden van economische politiek en anderzijds de beleidsinstrumenten. In beginsel is er derhalve een aantal modellen denkbaar die bepaalde samenhangen beschrijven. Het construeren van het ene model en het nalaten van de constructie van het andere hoeft op zichzelf nog niet te betekenen dat de gevolgde werkwijze onwetenschappelijk zou zijn. De economische wetenschap is nu eenmaal niet in staat om tussen de verschillende modellen te kiezen op grond van de volgende overwegingen.

Een theorie beschrijft bepaalde samenhangen in een statische, niet geoperationaliseerde vorm. Wil men over gaan tot de falsificatie van een theorie dan zal de zgn. grondtheorie vertaald moeten worden in een specifieke theorie die empirisch onderzoek toelaat. Het is dan mogelijk dat één grondtheorie door meerdere specifieke theorieën kan worden weergegeven en ook dat één specifieke theorie uit meerdere grondtheorieën volgt.

Duidelijke selectieregels ontbreken derhalve en het toepassen van een specifieke theorie, zoals de werkgelegenheidsanalyse van het CPB, in het beleid berust dus op een *politiek waarderingsoordeel*. Op zichzelf is een dergelijke keuze uiteraard toelaatbaar. Maar dat wil niet zeggen dat onderzoek m.b.t. de validiteit van de werkgelegenheidstheorie onwetenschappelijk is en op andere politieke voorkeuren berust. Dat kan, maar het hoeft niet. Dergelijk kritisch onderzoek is ook zelf weer voor wetenschappelijke analyse vatbaar en het valt te betreuren dat critici van de CPB-analyse zo weinig de mouwen hebben opgestroopt (m.u.v. *De Klerk, Van der Laan* en *Thio*) en nu eens werkelijk geprobeerd hebben langs wetenschappelijke weg aan te tonen wat er aan schort. Onder dergelijke omstandigheden komt tegenover een formeel model van de Nederlandse economie impressionisme te staan, waar men weinig verder mee komt. Er is natuurlijk geen schijn van kans om op deze manier een zichzelf respecterend kabinet of politieke partij in een andere denkrichting om te buigen, als men dat wenselijk acht. Daarvoor is een wetenschappelijk verantwoorde studie nodig die kabinet en kiezers laat zien welke alternatieven er bestaan en wat de mogelijke kwantitatieve gevolgen daarvan zijn. Er is op dit moment toch zeker een tiental wetenschappelijke studies voorhanden die duidelijk aantonen dat er aan de CPB-studie wat te veranderen en te verbeteren valt. Als ik het allemaal goed zie, wordt dit ook door het CPB erkend, en waarom ook niet?

Tenslotte nog één vraag: kunnen er binnen het kader van de door het kabinet-Den Uyl geaccepteerde model, geen alternatieven worden opgesteld?



## Socialistisch beleid en economische modellen

Het is tot aan de verschijning van de *Werkgelegenheidsnota* en de *Nota selectieve groei* steeds goed gebruik geweest dat de modellen achter de spoorboekjes van het CPB waren gepubliceerd. Iedereen kan er dan over discussiëren en zijn geloof eraan hechten of niet. Van de spoorboekjes die in beide genoemde nota's staan is echter niet bekend wat hun herkomst is. Is dat het zgn. Vintaf-model (een nieuw macro-economisch model waarin de werkgelegenheidsanalyse is opgenomen), waarvan Den Hartog, Van de Klundert en Tjan een versie presenteerden op de Jaarvergadering van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde in december 1975<sup>7</sup>, of is dat een herziene versie van het zgn. conjunctuur-structuurmodel uitgebreid met de nieuwe werkgelegenheidsanalyse? Indien dat laatste het geval is, waarom wordt dit model dan niet direct met de spoorboekjes gepubliceerd? Van tweeën één: óf het model wordt nog niet betrouwbaar genoeg geacht om het te publiceren, maar presenteert dan ook de spoorboekjes niet; óf presenteert de spoorboekjes wel maar laat dan ook zien waar ze vandaan komen. In feite draagt ook hiervoor de regering politieke verantwoordelijkheid. Het past in feite niet om in een democratie volksvertegenwoordigers, werkgevers, werknemers en wetenschappers met cijfers om de oren te slaan, zonder een discussie over de achterliggende hypothesen mogelijk te maken. Beperk ik mij verder tot een wél gepubliceerd model, nl. het Vintaf-model, dan zijn enkele opmerkingen op zijn plaats.

In de eerste plaats gelden dan onverkort alle kritische opmerkingen welke zijn gemaakt t.a.v. de

werkgelegenheidsanalyse van het CPB. Deze betreffen:<sup>8</sup>

- de mate waarin reële arbeidskosten de omvang van de werkgelegenheid beïnvloeden, in samenhang met de veronderstelling over de technische levensduur van machines van 45 jaar;
- de veronderstelling van de constante kapitaalcoëfficiënt op macro-economisch niveau;
- het verschijnsel dat het model volstrekt niet in staat is de situatie in de jaren vóór 1959 te beschrijven;
- het feit dat geringe wijzigingen in de coëfficiënten van het model omvangrijke wijzigingen in de uitkomsten m.b.t. de structurele werkloosheid veroorzaken;
- de onjuiste berekeningsmethode, waardoor ten dele een ander beeld ontstaat van de causale samenhangen;
- de condities waaronder bestaande machines buiten gebruik worden gesteld;
- de mate van aggregatie; het is onwaarschijnlijk dat het arbeidskostenmechanisme werkzaam zou zijn in sectoren die nauwelijks investeringsgoederen gebruiken;
- het feit dat elke besteding eenzelfde werkgelegenheidseffect heeft, terwijl eerder is berekend dat de werkgelegenheidseffecten van



bedrijfsinvesteringen en overheidsbestedingen twee à drie maal zo hoog zijn als van de particuliere consumptie; en de aard van de veronderstelde technische vooruitgang.

Ten overvloede zij opgemerkt dat bij mijn weten de critici veel waardering hebben voor het werk dat door Den Hartog en Tjan is aangevat. Wat zij vooral doen, is wijzen op de immense theoretische en praktische problemen die nopen tot voorzichtigheid, vooral waar het het gebruik van de *kwantitatieve* modeluitkomsten betreft in de economische politiek. In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat het Vintaf-model negatieve 'balanced budget multipliers' oplevert, d.w.z. een stijging van de overheidsbestedingen, heeft negatieve effecten op de omvang van de produktie en de werkgelegenheid. Dit punt is eerder door *Pen* naar voren gebracht en verdient uit analytisch oogpunt alle aandacht. Wat is nl. het geval? Indien de overheid haar bestedingen met  $x$  miljoen gulden zou willen opvoeren ter wille van de bestrijding van de werkloosheid en dit bedrag zou willen financieren met  $x$  miljoen belastingverhoging (directe of indirecte of een combinatie van beide) dan ontstaan er volgens het Vintaf-model op den duur, bijv. na 5 jaar, geen positieve, maar *negatieve* effecten op de produktiegroei en de werkgelegenheid. Dit is volkomen in strijd met wat economen tot dusver op grond van theorie en praktijk aannamen. Op zichzelf bewijst dat niet dat het Vintaf-model fout is, maar het moet toch tot nadenken stemmen. Het lijkt mij dat vooral twee oorzaken kunnen worden aangewezen, nl. de zeer sterke doorwerking van reële arbeidskosten op de werkgelegenheid en de mate waarin een stijging van de druk der collectieve lasten (belastingen en sociale premies) in de reële lonen kan worden afgewenteld. Bij het eerste verschijnsel zijn, zoals gezegd, een reeks kritische opmerkingen gemaakt die de kwantitatieve effecten van reële arbeidskosten op de werkgelegenheid relativeren, en wellicht aanmerkelijk reduceren. Het tweede verschijnsel wordt vrij algemeen als waarheidsgetrouwe observatie geaccepteerd. Moeilijker blijkt de analytische interpretatie. Betreft het hier een algemeen kenmerk van markteconomieën, en is vooral de vakbeweging de veroorzaker ervan? Hangt het samen met de voortgeschreden nivellering van inkomens? Speelt de produktie en afzetstructuur van de bedrijven een rol? Is het een weerspiegeling van de strijd tussen grote en kleine bedrijven? Zoals ik elders heb geprobeerd aan te tonen is de afwenteling, evenals de problematiek van het zgn. incidentele loon, een gecompliceerde zaak die zich niet zonder meer leent voor een verklaring uit één van de genoemde oorzaken.<sup>9</sup> Dat betekent ook dat er in beginsel beleidsmogelijkheden zijn om deze zaak, na grondige analyse, aan te vatten, bijv. via de weg die Van Den Doel, De Galan en Tinbergen ons voorhouden.

Hoe het ook zij, een feit is dat de thans gehanteerde macro-modellen geen enkel perspectief bieden voor degenen die een



uitbreiding van de collectieve sector bepleiten. Zij laten onbarmhartig de negatieve gevolgen daarvan zien. Socialistisch beleid is moeilijk beleid. Het manoeuvreert namelijk tussen de *Scylla* van de vrije markteconomie en de *Charibdis* van de centraal geleide economie. Te ver doorslaan naar een van beide kanten komt al gauw op een electorale afstraffing te staan. Socialistisch beleid tendeeert daarom al gauw naar tweeslachtigheid. Het gaat dus niet alleen om de smalle marges van de democratie, maar ook om de smalle marges van het democratisch-socialisme. Socialistisch beleid is naar zijn aard meer structuurbeleid dan korte termijnpolitiek. Het is daarom gewenst doelbewust te kiezen, dat kunnen we met Van Mierlo en Toonen van harte eens zijn. Maar dan wel gefundeerd kiezen, op basis van een duidelijk doel, bijv. op basis van absolute voorrang voor de bestrijding van de werkloosheid en ondersteund door economisch onderzoek dat voldoende rijp is en in brede kring aanvaard, en dat reële keuzemogelijkheden open laat. De tragedie wil dat het kabinet-Den Uyl werkte met een beleidsvoorbereidend instrumentarium dat een socialistische keuze bij voorbaat uitsloot.

#### Noten

- 1 J. van den Doel, *Lastig Links*, Utrecht 1976.
- 2 Deze analyse is te vinden in W. Driehuis, *An Analysis of the Impact of Demand and Cost Factors on Employment in the Netherlands*, Universiteit van Amsterdam, Research Memorandum 7604, Economische Faculteit.
- 3 Zie J. Robinson, *The Production Function and the Theory of Capital*, *Review of Economic Studies*, XXI, 1954.
- 4 Zie de vergelijking die de werkgelegenheid in bedrijven verklaart, *Centraal Economisch Plan*, 1971, Bijlage A.
- 5 H. den Hartog en H. S. Tjan, *Investerings, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen*, Centraal Planning Bureau, Occasional Paper 1974/2.
- 6 Uitvoerder in W. Driehuis, Enige opmerkingen over de macro-economische theorie en haar betekenis voor de economische politiek, in W. Driehuis (red.), *Economische theorie en economische politiek in discussie*, Stenfert Kroese, Leiden (verschijnt binnenkort).
- 7 Het Vintaf-model is gepubliceerd in H. den Hartog, Th. C. M. J. van de Klundert en H. S. Tjan, *De structurele ontwikkeling van de werkgelegenheid in macro-economisch perspectief*, Den Haag 1975.
- 8 Ik ontleen deze kritiekpunten aan studies van De Klerk, Van der Laan en Thio, Kuipers en Bosch, Van Schaik, Heertje en Furth, Van der Zwan, Van Ardenne en Muysken, en Driehuis.
- 9 W. Driehuis, 'Inflation, Wage Bargaining, Wage Policy and Production Structure', *De Economist*, 123, nr. 4 1975, blz. 638-679.



# De christen en zijn politieke keuze

## Inleiding

*Olof Palme* schreef in 1970: *Politiek is een kwestie van willen*.

Sociaal-democratische politiek is veranderingen willen, omdat veranderingen verbeteringen beloven, de fantasie en de daadkracht voeden, dromen en visioenen stimuleren'.

Vanzelfsprekend moet de wil gericht zijn en de verandering een doel hebben. Dat betekent keuzes maken. Kiezen vóór de verandering, vóór de fantasie en de daadkracht, vóór een doelbewuste vormgeving van de toekomstige samenleving; kiezen vóór het leven dat alles in beweging houdt. Kiezen tégen de onwerkelijke opvatting, dat alles reeds een in goedheid gevestigde ordening is, kiezen tégen de bestendinging van alle bestaande ongerechtigheden en onvrede, kiezen tégen de dood, die alles verstart.

Met deze fundamentele keuze vóór progressieve politiek geloven wij te handelen vanuit het evangelie. Gelovigen, bezig met de evangelische boodschap, hebben immers een profetisch kritische functie. Een functie die hen vanuit hun geloof in de mogelijkheid van die volkomen 'nieuwe aarde en nieuwe hemel' – het rijk Gods, d.i. Godsgemeenschap die de sjaloom, de vrede en de gerechtigheid tot innerlijke consequentie heeft – kritiek uitoefent op elke maatschappelijk bereikte status die ongerechtigheden en onvrede van het bestel dreigt te bestendigen. Vanuit dit geloof dagen zij allen uit om de machten, heerschappijen en structuren te onderzoeken op het door deze structuren veroorzaakte lijden en verknechting. In deze kritische functie zijn zij praktisch gericht. Dat betekent dat deze functie alléén werkt wanneer ze tot *handelen* aanzet. En het is daarbij wezenlijk om te kunnen geloven in de reële mogelijkheid van een betere toekomst voor alle mensen en dus in een toekomst die mede een produkt is van menselijke creativiteit, van prognose en planning. Pas op basis van dit bewustzijn is progressieve politiek mogelijk.

## Verdeeldheid onder christenen

De politieke maatschappelijke relevantie van het godsgeloof, en in het bijzonder van het christelijk evangelie, staat overal in het centrum van de belangstelling. De politieke inkleuring ervan is



echter bont geschakeerd, ook in Nederland.

Zo zien we:

- confessioneel gebonden politieke partijen die zichzelf nieuw leven trachten te geven (CDA);
- christenen juist die confessionele, en in de praktijk sterk institutioneel gebonden, partijen verlaten om in progressieve partijen hun christelijke inspiratie en oriëntatie gestalte te geven, (PVDA, PPR);
- weer andere christenen – op grond van dat zelfde evangelie – een alliantie aangaan met marxistische en socialistische bewegingen, ('christenen van het socialisme');
- christenen die op fundamentalistische gronden de schepping als onveranderlijk beschouwen en elke maatschappelijke verandering schuwen, (SGP, GPV, RKPN);
- het a-politieke christendom dat enerzijds de stelling verdedigt dat de godsdienst, gezien haar transcendentie en gerichtheid op het specifiek religieuze, boven alle politiek moet staan en anderzijds wel benadrukt dat de gelovige als mens ethisch politieke verplichtingen heeft.

Dit veelzijdig pluralisme onder christenen ten aanzien van de politiek is op zichzelf veelbetekenend. De relevantie van het christelijk geloof voor een sociaal-politieke wereldordering blijkt dus niet zo duidelijk en eenzinnig. Deze uiteenlopende opvattingen hebben te maken én met het pluralisme in het christelijk geloven zelf én met de dagelijkse ervaring dat conservatieve en progressieve politiek menselijke emoties, niet-godsdienstige referentiekaders en concrete verworvenheden beaamd aanspreken of kritisch uitdagen. Men kan 'in politics' het geloof niet te veel maar ook niet te weinig laten zeggen. Het geloof geeft immers geen concrete oriëntatie aan de politiek. Het politiek handelen wordt immers bemiddeld door de niet-theologische analyse en interpretatie van de concrete levensomstandigheden. Daarom zijn we het oneens met christenen die menen *als christenen* een zeer duidelijk concreet eigen actieprogramma te bezitten. Onverschillig of die nu 'christenen voor het socialisme' dan wel 'christen-democraten', dan wel 'staatkundig-gereformeerden' heten.

Ondanks zijn sociaal-politieke relevantie kan het evangelie of het christelijk geloof uit zichzelf ons direct geen enkel concreet politiek actieprogramma aanreiken. De stuwkracht en inspiratie, alsook een zekere oriëntatie – nl. door het afsluiten van bepaalde politieke richtingen die discriminerend en mensonterend werken zoals het fascisme en de politieke rassendiscriminatie – welke van het evangelie uitgaan op het politieke program en de politieke handeling, verloopt daarom *dialectisch*. Dat wil zeggen indirect, via contrastervaringen (hoe het niet moet) enerzijds en anderzijds via de bemiddeling van een analyse en een interpretatie van de huidige sociaal-politieke structuren. Zonder dit laatste is de stuwkracht of inspiratie van het evangelie politiek krachteloos en



zonder betekenis. Het waren bijv. niet de christenen die vanuit hun caritas of christelijke zorg voor de medemens het eerst en massaal de mensheid attent hebben gemaakt op de institutionele en persoonlijke onderdrukking van de proletariërs. Deze zorgende caritas droeg er wel veel toe bij om de verdrukten althans sociaal-therapeutisch op te vangen. Het dreef hen echter niet tot een verandering van de structuren zelf. Dit laatste veronderstelt immers het inzicht dat structuren op een historische wijze tot stand zijn gekomen, zich dus ook anders hadden kunnen ontwikkelen en dus ook veranderd kunnen worden. De conclusie blijkt klemmend: de onmiddellijke basis van een politiek toekomstontwerp met ethische prioriteiten, en dus ook van partijvorming, kan niet het christelijk geloof, de confessie, als zodanig zijn. Op de analyse – vanuit een bepaalde invalshoek – en de interpretatie van de samenlevingsstructuren berust de directe aanzet voor een politiek programma. En over die invalshoek en over de interpretatie – basis van de politieke keuze – wordt onder christenen, net zoals onder niet-christenen, feitelijk uiteenlopend geoordeeld.

### Een keuze

Men kan dus een politieke consensus niet direct op een religieuze consensus bouwen, tenzij in het fundamentalistisch en biblicistisch opgevatte christendom dat zijn politiek actieprogramma rechtstreeks uit de bijbel meent te kunnen putten. De geschiedenis leert dan ook, dat een politieke partij, gebaseerd op een min of meer gemeenschappelijk godsdienstige geloofsovertuiging in haar politiek stellingnemen:

- 1 enerzijds inhoudelijk soms minder christelijk van inspiratie kan zijn dan niet-confessionele partijen;
- 2 anderzijds gedwongen wordt om in haar programma en politieke praxis vaak een zekere terughoudendheid in acht te nemen vanwege de feitelijke afwezigheid van een politieke consensus onder de christenen, onder wie zo'n partij in hoofdzaak toch zal recruter.

Wie een partij wil vormen, die althans over de fundamentele sociaal-politieke kwesties politiek eensgezind denkt (en dus effectief kan werken), zal zijn leden niet recruter op basis van een nagenoeg gemeenschappelijk godsdienstige overtuiging, maar op basis van een *gemeenschappelijk politieke overtuiging*.

Vaticanium II heeft de legitimiteit van een politiek pluralisme onder christenen erkend. Feitelijk was dit een vooruitgang op de voordien monolitische of uniforme politiek die de christenen voorheen was opgelegd. Anderszijds ligt daarin een gevaar voor politiek liberalisme, in deze zin dat christenen zouden denken dat gelijk welke politieke optie overeenkomt met het christelijk geloof.



Toch volgt uit het christelijk geloof dat bepaalde politieke opties wel degelijk strijdig kunnen zijn met het evangelie. Christenen mogen daarom ons inziens, vanuit het evangelie geen partij trekken voor een politiek waarin door structurele of persoonlijke dwang, zwakkeren worden opgeofferd en ongerechtigheid wordt bestendigd. In de Pastorale Constitutie 'Gaudium et Spes' heeft het tweede Vaticaans Concilie duidelijk in die richting gewezen. *Christendom heeft wezenlijk te maken met progressieve bevrijding van alle mensen.* Vanuit de evangelische invalshoek moeten de christenen partijgangers en pleitbezorgers zijn van de armen, de ontrechten, de nergens vertegenwoordigden. Een politieke partij die deze voorkeur in haar programma concrete gestalte geeft, zal dan ook in aanmerking komen als een der eerste mogelijkheden voor de partijkeuze van de christenen. Vanuit het evangelie wordt de christen opgeroepen om kritisch solidair te zijn met het historische bevrijdingsproces van het mensdom en gaat zijn voorkeur uit naar politieke partijen die elke discriminatie en verknechting, elke persoonlijke of institutionele uitbuiting uit de wereld willen verwijderen door een situationeel verantwoord, politiek toekomstproject zonder daarbij het menszijn te reduceren.

De kritische vraag voor de christenen, zowel als voor het politieke ethos zelf, is daarbij bovendien welke waarden *prioriteit* krijgen in het programma, — een prioriteit niet volgens een abstract waardenscala van hoog naar laag, maar als humane eis van de concrete menselijke noodsituaties (zo kán bijv. de materiële woningnood concreet een eis tot hoge prioriteit stellen). Men kan bovendien de mens ook volkomen 'functionaliseren', hem reduceren tot een toekomstproject van wetenschappelijke en technologische planning, en deze wetenschappelijke technocratie onkritisch zonder meer progressief noemen, terwijl deze technologische eendimensionaliteit niettemin een gevaarlijke bedreiging van ons menszijn betekent.

Daarom besluiten wij, dat niemand op christelijke grondslag verantwoord staande kan houden, dat men als christen op dié *bepaalde partij* moet stemmen, wil hij consequent zijn met het christelijk evangelie. Wij willen niet loochenen dát er zich zeer concrete omstandigheden kunnen voordoen, waarin een bepaalde keuze historisch noodzakelijk kan worden vanuit het evangelie; men zou moeilijk als christen kunnen stemmen (om 't zo maar eens te noemen) op een partij die (in de lijn van huidige satanische bewegingen) de haat tegen het mensdom en nihilisme huldigt. Het geloof leent zich niet tot willekeurig wat. Ook huidige beweringen dat de marxistische beweging de enig consequente keuze van een christen, die partijganger van de armen is, *moet* wezen, lijkt ons een loze kreet die op geen christelijke gronden geuit kan worden. Bovendien dat er buiten de marxistische maatschappij-analyse geen andere analyse-instrumenten zijn, is kritisch-sociologisch achterhaald.



We hoeven als christen geen marxist te worden. En zich partijganger der armen noemen is nog geen 'marxisme' zoals evenmin het marxisme het beste instrument is om zijn solidariteit met de verdrukten en armen concreet te beoefenen. Men kan alleen zeggen dat christenen en marxisten van elkaar hebben te leren, en dat we elkaars oprechte keuze hebben te eerbiedigen. Omdat het christendom wijst op de noodzakelijkheid van een universele en volkomen bevrijding, kan het een zekere humanisering brengen in de socialistische strijd. Ook een zich verzetten tegen haat, repressie en wraak in deze strijd. Christenen kunnen de strijd helpen te *humaniseren*. De priester-marxist G. Girardi zegt: 'christenen die de keuze maken voor de revolutionaire strijd, hebben vaak de neiging om à l'extrême gauche te gaan staan. Ze verwijten de communistische partij niet, zoals weleer, revolutionair te zijn maar het niet genoeg te zijn... Men kan geenszins de dubbelzinnigheid loochenen die er vaak ligt in deze vlugge radicalisering, noch het ridicule waaraan personen zich blootstellen die, nog maar pas gepolitiseerd, menen lessen in revolutionaire zuiverheid te moeten geven aan bewegingen die de draagster zijn van een lange en pijnlijke ervaring'. Maar door het marxisme zijn ook christenen erop attent gemaakt, dat het geloof 'ideologisch' wordt als het zich louter verinnerlijkt, en dan denkt dat het volkomen stormvrij kan zijn t.a.v. wetenschap en politieke machten. Het concrete gegeven is dat wel niemand, ook de christen niet, ooit de keuze kan doen van een partij die volkomen beantwoordt aan wat hij als mens en gelovige bevorderlijk acht voor het ware, goede en gelukkige menszijn in een zo rechtvaardig mogelijke samenleving. Men kiest dan die partij, die een programma van middellange termijn weet voor te leggen, waarin de urgente knelpunten van mens en samenleving een voor allen rechtvaardiger en menswaardiger oplossing krijgen vanuit een *belangenloze partijdigheid voor de meest verdrukten* en die bewezen heeft door middel van haar politieke daden daaraan werkelijk gestalte te geven.



## Ethisch ontwaken – waartoe?

*Van Agt* vindt dat het CDA de teugels in handen moet krijgen. In dat verband riep hij op tot ethisch reveil. De leus sloeg aan. Hij riep ook protesten op. Bij mij was beide het geval. Maar de zaak waarom het in die leus gaat heeft minstens drie aspecten:

- 1 De verhouding tussen personale en sociale moraal.
- 2 De huidige situatie.
- 3 De verhouding tussen ethiek en politiek.

### De verhouding tussen personale en sociale moraal

De persoonlijke verhoudingen tussen mensen vragen om heel andere richtlijnen dan de relaties in maatschappelijk verband. Voorbeelden: de rechter mag vergeven wat hem persoonlijk is aangedaan, maar in functie valt er voor hem niets te vergeven, hij moet rechtspreken! Op een concert kan het me weinig schelen of de kunstenaar een hoogstaande persoonlijkheid is dan wel een rotzak, als hij maar mooi speelt. De jonge man dient als soldaat alle mogelijke handelingen te leren volbrengen die hem in het persoonlijk leven strikt verboden zijn. In de sociale moraal moet rekening gehouden worden met de maatschappelijke structuren waarin het mensenbestaan zich afspeelt. Het economische leven, de politiek stellen hun eigen eisen. De organisaties binnen die structuren, zoals een bepaald bedrijf, een ziekenhuis, een school, voegen daaraan hun eigen regels toe. En al wie met ons mee wil gaan, die moet onze manieren verstaan – dat geldt voor iedere werknemer, én voor iedere werkgever.

Nu behoeft dat 'verstaan' nog niet 'slaafs volgen' te betekenen. Misschien moet er aan 'onze manieren' heel wat veranderd worden. Hoe dan ook: de persoonlijke moraal kan niet rechtstreeks in de politiek worden toegepast. De Bergrede bijvoorbeeld biedt personale ethiek, haar regel 'Wie U op de linker wang slaat, keer hem ook de rechter toe' kan niet van elkander concurrerende bedrijven of van vakbondsbesturen worden gevergd. Omgekeerd zou de overbrenging van ons maatschappelijk gedrag naar de huiskamer of vriendenkring een ondraaglijke vergroving betekenen.

Sociologen mogen dan gelijk hebben, dat alle moraal zich ontwikkeld heeft uit de objectieve leefregels van het primitieve



stamverband, een *zelfstandig* zedelijk besef ontwikkelde zich het eerst op het terrein van het persoonlijke leven. Met de maatschappelijke krachten en de politieke macht wist men aanvankelijk ethisch niet zo goed raad — het was of die boven alle moraal verheven waren. Bovendien, wanneer een *Plato*, een *Jeremia*, en later een *Thomas van Aquino*, een *Calvijn* wél uitspraken deden over een zedelijke ordening van het maatschappelijk leven, dan bleken die uitspraken na korte tijd niet meer te kloppen, zo veranderden de omstandigheden. In vergelijking daarmee bleef het individueel-menselijke leven veel constantere trekken vertonen. Om al deze redenen is het geen wonder, dat de personale moraal een grotere gevoeligheid bezit dan de sociale moraal. Bijna had ik gezegd: een grotere menselijkheid, want inderdaad, zij raakt ons directer, zij betreft ook onze intiemste verhoudingen; zij beschouwt niet alleen onze handelingen maar ook onze motieven; wij kunnen er vanuit ons eigen bestaan ook makkelijker over oordelen.

In de sociale moraal ligt dat alles moeilijker. Wij krijgen met tegenstrijdige belangen en doeleinden te maken. Wij moeten rekening houden met de vóór-bepaling van ons gedrag door de structuren en instituties, waarvan boven al sprake was. Hoeveel ethische speelruimte wordt ons eigenlijk gelaten? *Schermerhorn* zei eens, dat 95% van zijn beslissingen als minister-president *technische* beslissingen waren, waarvoor vakbekwaamheid nodig was; voor het ethisch-afwegen bleef slechts 5% over! Daarover zou nog heel wat te zeggen zijn, in een waterdichte scheiding tussen technische en ethische beslissingen geloof ik niet, maar ik laat die uitspraak toch even staan. In ieder geval tellen de motieven in het maatschappelijk gedrag minder mee dan in het persoonlijk gedrag; maatschappelijk en politiek komt het meer aan op de effecten. In zijn *Politik als Beruf* bepleit *Max Weber* dan ook een 'Verantwortungsethik', tegenover een 'Gesinnungsethik' die het personale terrein mag beheersen. Ook in de politiek kunnen 'goede bedoelingen' nog wel eens de weg naar de hel plaveien. Vergripen tegen de personale moraal worden niet alleen sneller, maar ook anders aanvoeld dan die tegen de sociale moraal. Het christendom heeft de 'warme zonden' van het seksuele leven bijvoorbeeld veel zorgvuldiger in de gaten gehouden dan de 'koude zonden' van het economische en politieke gedrag. Het verwijt dient niet alleen tot het christendom gericht: *Nixon* viel niet vanwege de nationale misdaad jegens Vietnam, maar wegens de smerige streek van Watergate, al kwam daar geen kind bij om. Blijkbaar is de sociale ethiek zo moeilijk in het vizier te krijgen, dat in de omgangstaal 'onzedelijkheid' uitsluitend verwijst naar het persoonlijk-seksueel-gedrag, getuige ook onze zedelijkheidswetgeving en de Zuidafrikaanse Immorality-act. Nu: waaraan dacht Van Agt toen hij de vaan van het ethisch reveil te voorschijn haalde? Ben ik mis, dat hij weer op de oude vertrouwde toer ging van de kritiek op de kamertjeszonden? In zijn



appèl klomk geen grein van waardering voor hetgeen de regering, waarvan hij vice-president is, nastreefde en bereikte ten aanzien van rechtvaardiger inkomstenverdeling, democratisering van het bedrijfsleven, vergroting van onderwijsmogelijkheden voor bevolkingsgroepen die daarvan nog het minst hadden kunnen profiteren, opvang van Surinamers, ontwikkelingssamenwerking – zou dat alles heus niets met ethiek te maken hebben? We hoorden van Agt ijveren over de Bloemenhovenkliniek en de abortuswetgeving, en de procureurs-generaal gingen ten strijde tegen de pornofilms. Zelfs een *Aantjes*, voor wie ik groot respect heb, richtte zich tot een aantal ethiek-docenten in het land, om met een beroep op hun antimilitaristische gezindheid hun instemming te vragen ook voor de bescherming van het ongeboren leven. Op zichzelf een zinnige verbinding tussen personale en sociale moraal. Maar in diezelfde week voteerde het CDA 125 miljoen extra voor defensie: het ongeboren leven moest gespaard blijven, voor het doden van geboren mensen mochten we best wat méér over hebben, uiteraard: in geval van nood. Is er dan echter geen nood die tot abortus drijft?

### De huidige situatie

Van Agt is verontrust over mentaliteit en gedrag in onze samenleving, en daarin staat hij niet alleen. Ik vind het flauwe kul die verontrusting af te doen met 'paternalisme', 'betutteling', 'roomse manieren' of 'restanten van het puritanisme', en ik geloof niet in een 'mondigheidsethiek' die daartegenover wel wordt aangeprezen. Dat een mens behóórt zelf te kunnen uitmaken hoe hij leven moet: akkoord! maar dat 'kunnen' ligt niet zo maar binnen ieders bereik. Bovendien vormt 'antwoord' de kern van de term verantwoordelijkheid, en antwoorden onderstelt nog altijd minstens twee. Verantwoordelijkheid onderstelt solidariteit. 'Baas in eigen buik' is ontsproten aan een oud-liberale gedachte, een ongehinderd individualisme waarin 'ieder voor zich' het 'God voor ons allen' moest meebrengen. Hetzelfde geldt de alom aangehangen overtuiging, dat ieder zelf moet weten hoe hij zijn sexuele leven wil inrichten. Men vergeet zich af te vragen, waarom we dit 'baas in eigen sex' dan niet mogen aanvullen met 'baas in eigen beurs', 'baas met eigen vuist', waar we nu net van af willen. De predikers van het 'baas in eigen leven' moeten hun *markies de Sade* beter lezen. Zij vergeten namelijk:

- 1 De maatschappelijke dwang (sociale omstandigheden, publieke opinie) die de oude moraal aan het aflossen is en die de genoemde mondigheid eerder tot een te veroveren goed dan tot een gegeven feit maakt. Ik aarzel niet van een kleine terreur van de macht van de sex te spreken – het is waarachtig niet leuk om eruit te liggen of je vriend(in) te verliezen als je niet met alles meedoet – al lijkt het of die druk iets aan het afnemen is. De nieuwe moraal is niet zozeer aan een persoonlijk geweten als wel aan het groepsgedrag ontsproten.



- 2 De individualisten vergeten bovendien, dat ieder gedrag invloed heeft op anderen. 'Voorbeelden trekken', en er is geen verhouding zo intiem of er straalt iets van naar buiten — naar de kinderen, de vrienden, de leerlingen — of op zijn minst naar die ander met wie wij een bepaalde relatie vormen. Elke situatie is pedagogisch, of we het willen of niet. Niets is zo tyranniek als het individualisme.
  
- 3 De term mondigheid is in zwang gekomen door de wijsgeer Kant, die er werkelijk wel iets meer mee bedoelde dan dat ieder naar eigen luim of ingeving kon handelen. Bij hem was mondigheid zeker ontvoogding ten opzichte van een zichzelf onfeilbaar noemend gezag van staat en kerk, maar tegelijk strenge binding aan de zedenwet, die de mens opriep uit de loomheid van zijn neigingen. Verantwoording dragen is zich meten aan een norm, verantwoordelijkheid is niet individualistisch maar sociaal. In dat alles ben ik met Van Agt mee-verontrust. Maar oók de moralisten (of Van Agt dat is durf ik niet te zeggen, maar ik zie de moralisten dansen in zijn straatje) vergeten een paar dingen:
  
- 1 Eveneens het element van de sociale dwang, maar nu anders. Zou namelijk heel die problematiek rond abortus, euthanasie, overdreven consumptiegedrag, vertrassing niet zelf veroorzaakt kunnen zijn door sociaal-culturele ontwikkelingen, zodat we met een ethisch reveil wel eens bezig zouden kunnen zijn met een 'kurieren am Symptom'? Ik denk aan het feit, dat de arbeid onze lichamelijke krachten nauwelijks meer gebruikt. Ze gebruikt bovendien onze tijd maar ten dele. Intussen rust de welvaart ons toe met méér geestelijke en lichamelijke mogelijkheden dan ooit. Dit speelt zich af in een wereld die met z'n volte ons steeds minder ruimte laat om onze krachten uit te vieren, en waarop de mens zozeer zijn technisch stempel heeft gedrukt dat ons de *directe* toegang tot de natuur vrijwel is ontzegd: wij leven indirect, via de apparaten en communicatiemiddelen, de fabrieken en het papier. Dat we dit volhouden danken wij aan de voortdurend verbeterde technologie, die zelfs ons meest eigene, ons lichaam onder haar hoede heeft genomen. De ongebruikte, opgestuwde vitaliteit moet toch ergens een uitweg vinden! Zo zou het wel eens kunnen zijn dat de toenemende agressie en de nood rond de abortus een zelfde voedingsbodem hebben. Die voedingsbodem wordt natuurlijk mede bepaald door de geestelijke situatie. Het was meen ik omstreeks 1960 dat er in de stad New York een geboortegolf opviel. De verklaring daarvan bleek te zijn een gebeurtenis negen maanden tevoren: toen was gedurende twee etmalen alle elektriciteit uitgevallen, zodat er zelfs geen subway of bus meer rijden kon; en de pil was nog niet ingevoerd... Nu zijn in ons Westen de geestelijke lichten zo al niet uitgevallen dan toch zo gedimd dat zij het menselijk verkeer niet goed reguleren. Reden te meer om met het 'kurieren am Symptom' op te passen: we zouden daarmee de nood van onze situatie op de schouders laden van de zwakken en de argelozen.



- 2 Moralisten zijn doorgaans meer doordrongen van de personale zonden dan van de sociale, om de hierboven ingevoerde terminologie te gebruiken. Uit een Amerikaanse enquête kwam te voorschijn, dat de groep die zich tegen abortus verzette samenviel met de groep die de regering steunde in de Vietnam-oorlog. In ons land zou niet alleen het *Telegraaf*-publiek een soortgelijke uitslag te zien geven. Hetgeen neerkomt op de neiging om de grote problematiek te verwisselen met de kleine. Zelf maak ik deel uit van enkele medisch-ethische commissies, en het benauwt me meermalen dat we jaren bezig kunnen zijn om regels te vinden volgens welke ook het zwaarst-gehandicapte pasgeboren kind optimale levenskansen kan krijgen, terwijl in hongerlanden en in oorlogsgebieden duizenden gawe en veelbelovende mensenkinderen aan dood of verminking worden overgelaten die met een beetje solidariteit en inspanning gered zouden kunnen worden. Nu geef ik van harte toe, dat, ethisch gesproken, ieder mensenleven zo kostbaar is dat het niet aangaat de aanranding van de enkeling tot de kléine problematiek te rekenen, die van massa's tot de grote problematiek. Toch zal met name de politiek met het kwantitatieve element in de afweging wél rekening hebben te houden. En waar alle ethiek ergens uitmondt in politiek, kan geen mens zich ontslaan van de vraag, over welke nood hij zich het meest opwinden moet.
- 3 Waaruit ontstond in de geschiedenis eigenlijk zo'n ethisch reveil? Ik denk aan de antislavernij-beweging in de negentiende eeuw; aan het Leger des Heils in de Engelse en andere slums; aan de jeugdbeweging in de periode tussen de beide wereldoorlogen; aan het verzet in de Hitlertijd. Voor zover ik begrijp uit twee motieven: een besef van het onverdraaglijke (l'injustifiable zegt een Franse filosoof): we nemen het niet langer, al wordt het vechten tegen de bierkaai; en uit een verwachting, een perspectief, een 'concrete utopie' (*Picht*): het kàn anders. Als ik me de verhalen van een oude SDAP-ster herinner over de tijd van de spoorwegstaking van 1903, dan wordt het me weer volkomen duidelijk dat de mens een 'ethical animal' is, die best offers wil brengen en in opstand komt en voor zijn naaste wat over heeft als het om wezenlijke dingen gaat en als hij weet waarvóór. En dat nu is het belabberde van onze situatie: dat de 'linksen' hun toekomstbeeld in puin zagen vallen met Praag, de 'rechtse' met Nixon (u mag ook andere evenementen invullen), zodat er voor menig jongere alleen onbereikbaar verre prinsessen voor hun dromen overblijven: China, of Nepal. Is er tussen die extremen eigenlijk één land te noemen, waarheen je met een zekere mate van gerustheid verwijzen kan als perspectief? Dan toch maar het eigen land – met een 'ik dank U Heer dat wij niet zijn als het Duitsland van Schmidt en het Frankrijk van Giscard'? Daar troost je de verontrusten weinig mee. En zoals gezegd heb ik in de geschiedenis nog nooit een ethisch reveil zien ontstaan zonder dat het perspectief of de doeleinden helder en bezielend voor ogen



stonden. Ik zeg niet eens, dat die perspectieven thans ontbreken; ik heb alleen Van Agt daarop niet zien inspelen.

- 4 Er is nog een onaangenaam gegeven, dat door moralisten gauw over het hoofd wordt gezien (en hun door tegenstanders des te scherper wordt ingepeperd!): dat de moraal licht ten prooi valt aan illusionisme of aan hoogmoed. Illusionisme alsof we met wat goede wil de feiten naar onze hand kunnen zetten. De wijsgeer Kant beweerde: 'Du kannst denn du willst'. Als opvoedingspatroon voor de puberteit heeft die uitspraak zijn zin, als richtlijn voor het politieke handelen werkt zij gevaarlijk. Moralistische ouders kweken rebelse kinderen. Waarmee overigens niet gezegd is dat permissieve ouders evenwichtige kinderen vormen! – de illusie van sommige 'moderne' pedagogen. Beide stellingen gelden onverminderd ook voor de verhouding tussen maatschappij en enkeling. Natuurlijk zijn er gangmakers nodig. Maar ethiek is een dialogische zaak – een kwestie van rekening houden met – van overleg, solidariteit, democratie, waarvan de relativerende humor en een gewoon menselijk erbarmen of mededogen de onmisbare kruiden zijn. Met andere woorden, een écht ethisch reveil blaast niet hoog van de toren.

### Politiek en ethiek

Sinds de scheiding van kerk en staat vertrouwen wij de staat de rol van zedenmeester niet meer toe. Liefst zouden we de ethiek aan de kerk en andere levensbeschouwelijke bewegingen toevertrouwen, de politiek aan staat en overheid. De laatste hebben dan alleen voor de orde te zorgen. Wat er aan recht overblijft, is dan niet meer dan het vastleggen en afdwingen van hetgeen aan maatschappelijk-zedelijk besef leeft. De polsstok van het recht is niet langer dan de publieke opinie. Of in een ander beeld: het recht komt altijd achter de publieke opinie aan – zie onze moeite met de abortus-wetgeving. In dat opzicht vergaat het de politiek niet anders dan de rechtspraak; zelfs de vakbonden kunnen niet verder gaan dan hun leden accepteren.

Toch is daarmee (gelukkig) niet alles gezegd. Er is ook zoiets als politieke ethiek. Wel wordt die nog tezeer beheerst door dogma's als 'gezag van de overheid', autonomie van het economische, 'balance of power', of ook 'de structuren zijn fout', 'de macht aan de arbeiders' e.d., maar we laten ons niet meer het besef ontnemen dat er met de politiek iets te doen valt, zij het niet anders dan volgens de regels van het sociaal-politieke leven, regels waaraan volgens Marx ook de revolutie te gehoorzamen heeft. Het perspectief, de doeleinden leggen toch een gewicht in de politieke schaal. Er dienen toch verbindingslijnen te zijn tussen die kerken en levensbeschouwelijke bewegingen enerzijds, de politieke beleidsvormers anderzijds. En die verbindingen mogen



best gekenmerkt zijn door spanning en conflict, als het moet. Opdat het recht niet achter de publieke opinie aanloopt, en de gerechtigheid achter het (positieve) recht.

Aan een voorbeeld geïllustreerd: *Regout* was in 1911 niet fout omdat hij een wet gaf inzake homofilie, maar omdat hij van homofilie geen snars begreep. Kennis van zaken is een onmisbare factor in elk zedelijk oordeel; dus ook ten aanzien van bijvoorbeeld onze bewapeningspolitiek. Maar met kennis alléén kom je er niet: aan wat voor soort wereld bouwen we, wát verdedigen we eigenlijk, waarvoor worden de offers gebracht? Wie in de politiek aan onveranderlijke wetten der geschiedenis, vaste regels van de economie, onveranderlijke natuur van de mens en zo gelooft... heeft daarmee een geloof gekózen waartoe hij bepaald niet gedwongen is.

Daarom stem ik met de roep om ethisch reveil in zover daarin meeklinkt die om een verantwoordelijke samenleving. Die laatste formulering komt uit de Wereldraad van Kerken. De kerken en andere geestelijke groepen dienen volgens die formule niet-verslappende aandacht aan het politiek-maatschappelijke leven te geven, niet alleen door kennisname van de feiten en toestanden, maar ook door bezinning op de doeleinden en wenselijkheden en mogelijkheden. En de overheid behoeft die kerken en anderen heus niet af te bekken als onmondige kinderen of wereldvreemde idealisten.

De moeite zit in wat ik in het begin noemde: dat het ethische allereerst en allermeeft in het persoonlijke bestaan bewust wordt. Hoe relateren we dat persoonlijk-ethische besef, dat vervuld is van de zorg om eigen gezin of het leven in eigen straat, aan de gecompliceerde, onoverzichtelijke en ondoorzichtige problematiek van de maatschappelijke en politieke structuren en verhoudingen? De enige mogelijkheid is waarschijnlijk, door in elk computercijfer en iedere megawatt-vernietigingskracht en ook ieder medisch middel weer mensjes in te tekenen, mannen en vrouwen, kinderen en oudjes, heel andere mensen die toch herkend kunnen worden als 'net als wij'. De ethiek kan alleen werken met wat nog menselijke proporties heeft. Wat niet zeggen wil dat de ethiek in het bestek van het persoonlijk bestaan moet blijven steken.

## Conclusie

De zich opstapelende problematiek van bevolkingstoename, uitputting der grondstoffen, totale geweldsmogelijkheden, groeiende kloof tussen rijke en arme volken en mensen, gedepersonaliseerde arbeid met groeiende werkloosheid, onmondigheid van de werknemers in de bedrijven enz. benauwt niet alleen het 'kapitalistische' Westen, maar ook het 'communistische' Oosten en de Derde Wereld. De Derde Wereld kijkt jaloers naar het Westen, ook wanneer ze hulp krijgt uit het Oosten. Ook dissidenten uit het Oosten achten de Westerse



democratie en economie veelal beter dan de communistische. Omgekeerd zijn communistische studenten alleen te vinden aan westerse universiteiten, naar een hoogleraar uit een der Warschau-pact-landen me verzekerde. Daaruit kunnen we gerust concluderen dat beide systemen aan herziening toe zijn. Wanneer economie en technologie die herziening niet tot stand brengen (en, laten we hopen, de militaire politiek ook niet), vanwaar kunnen we dan een reële respons op de uitdaging der wereldomvattende problematiek verwachten dan van een nieuw inzicht en een nieuwe durf?

Daarom zeg ik ook: Ethisch reveil, al kijk ik dan niet naar Van Agt. Immers in de ethiek zijn verboden secundair, geboden en perspectief primair. In dat perspectief gaat het om het vinden van een derde weg (tussen kapitalisme en communisme), die ook voor de Derde Wereld begaanbaar is. *Misschien* staan we er in dat opzicht gunstiger voor dan een tijd geleden, toen wij wel eens vreesden dat ook in het democratisch-socialisme het élan was uitgeput. Anderzijds heeft *Indira Gandhi's* India ons vertrouwen teleurgesteld, en zagen we graag wat meer van *Bubers* verzoenende geest in Israël's politiek. Maar met socialistische regeringen in de Bondsrepubliek, Engeland en Nederland moet toch meer te bereiken zijn bijvoorbeeld inzake vermindering van bewapening, zeker nu een nieuwe Amerikaanse president daarnaar oren zegt te hebben en Russische machthebbers steeds vrijmoediger bevolkingen tegenover zich vinden.

Maar dan mag onzerzijds ook best eens gezegd worden, dat ieder goed sociaal perspectief z'n persoonlijke eisen stelt. Als het om een waardiger en meer solidair menszijn gaat dan mogen daarvoor offers worden gevraagd, of minstens een waardigheid ook in de persoonlijke omgang. In het huidige Nederlandse socialisme heerst een merkwaardige spanning tussen een nogal rigide sociale en politieke moraal en een allestoestande, vrijwel normloze personale moraal. De VARA kan ons dagelijks daarvan voorbeelden tonen. De woorden en acties rond de tijdelijk gesloten Bloemenhoven-kliniek achtten mijn vrouwelijke gezinsleden een belediging voor hun vrouw-zijn en ook wie (zoals ik) abortus niet principieel afwijst, mist node iets meer eerbied voor het leven en voor de mens in de gebruikte argumenten. Ik acht het democratisch onnodig en menselijk ongezond dat ieder van jongsaf via straat en communicatie-middelen culinair en sexueel onder pressie wordt gezet. Toen het om verwerkelijking van het socialisme in nationaal bestek ging toonde de SDAP werkelijk wel dat het voor dat perspectief wat over had. Nu het mondiaal om de redding der menselijkheid gaat, wordt er niet minder gevergd. Of, wil men zover niet kijken, dan is er ook nog zoiets als geestelijke volksgezondheid, een kwetsbare zaak die wel enige bescherming behoeft.

*Overigens:* moraal is geen eenrichtingsverkeer. Zij onderstelt respect voor de ander, overleg, eventueel wedijver, ja diè laatste zeker, want respect voor de ánder wil nog niet zeggen normloze alles-aanvaarding waarmee niemand is gediend. Moraal laat zich



niet afdwingen, maar kan eventueel wel overtuigen, wanneer er tenminste een méns achter staat en niet een theorie of een leeg dogma.

Sluiten we daarmee de politiek niet meteen buiten het ethisch gebied? Neen, het komt er integendeel op aan dat er mensen staan achter en in de politiek. Zij zullen met hun ethische handen geen politieke ijzers kunnen breken, maar wel perspectieven kunnen openen, het zwakke beschermen, grenzen stellen aan het toelaatbare, de vertrouwensrelatie met hun volk wáár maken. Doch dit niet als doel in zichzelf, maar omwille van het socialistisch perspectief: een samenleving van gelijke kansen, van gerechtigheid en vrede. In dat perspectief zijn anno 1977 m.i. twee opgaven van allesbeheersende betekenis: werkgelegenheid, en internationale solidariteit. Op geen punt komt het allerpersoonlijkste levensbesef en de gehele maatschappelijke Umwelt zozeer samen als op die punten. Daar omheen kan men alle andere opgaven wel op een of andere wijze schakeren. Indien ethisch reveil, dan op die punten.



# Het sociaal-politieke denken in de oecumenische beweging

## Inleiding

In dit artikel wil ik enige informatie geven over het sociaal-politiek denken in de oecumenische beweging. De nadruk ligt daarbij op het project dat thans in het middelpunt van de discussie staat: de invloed van de technologie op mens en samenleving. Aan het begin van het artikel beschrijf ik een stukje geschiedenis en aan het eind maak ik enkele opmerkingen over de relatie tussen het denken en handelen binnen de oecumene en de socialistische beweging.

## Historie

Het sociale denken in de oecumene laat men meestal beginnen in het jaar 1925, toen op initiatief van de Zweedse Lutherse aartsbisschop *Nathan Söderblom* een groep christenen bijeenkwam in Stockholm. Söderblom was geschokt door het feit, dat de christelijke kerken zich tijdens de Eerste Wereldoorlog vooral gedragen hadden als nationale kerken en dat ze onmachtig waren gebleken een woord te spreken over de politieke problemen. Overigens waren het individuele christenen die in 1925 bijeenkwamen en geen afgevaardigden van kerken. Het vervolg van deze conferentie kwam in 1937, toen in Oxford een beraad plaatsvond voor zogeheten praktisch christendom. Het daar opgestelde rapport aangaande Kerk, Volk en Staat met betrekking tot de economische orde bevat een fundamentele kritiek op het toen heersende economische stelsel en roept de kerken op tot onderzoek en actie ter zake van de omvorming van de economische orde. Het bestaande economische stelsel wordt verworpen omdat het leidt tot:

- 1 tot vermeerdering van de hebzucht;
- 2 ongelijkheden;
- 3 onverantwoordelijk bezit van economische macht;
- 4 het teloorgaan van het besef van de Christelijke roeping.

Met de stichting van de Wereldraad van Kerken in 1948 worden de krachten gebundeld en van het begin af aan wordt veel aandacht geschonken aan de samenlevingsvraagstukken. In de oprichtingsvergadering te Amsterdam wordt voor het eerst de



term 'verantwoordelijke maatschappij' gebruikt, een term, die tot op heden de toonzetting is van het denken en handelen in de oecumenische beweging. De belangrijke passage uit het Amsterdamse rapport met betrekking tot dit begrip luidt als volgt: 'De mens is geschapen en geroepen om een vrij wezen te zijn, verantwoordelijk aan God en zijn naaste. Elke neiging van staat en maatschappij om hem te beroven van de mogelijkheid op verantwoordelijke wijze te handelen, is een verloochening van Gods bestemming, die Hij met de mens heeft en van Zijn verlossingswerk. In een verantwoordelijke maatschappij heerst de vrijheid van mensen, die zich verantwoordelijk weten voor gerechtigheid en openbare orde, en zijn zij, die politiek gezag of economische macht bezitten, voor de uitoefening daarvan verantwoording schuldig aan God en aan de mensen, wier welzijn daarvan afhangt.

De mens mag nooit tot een instrument worden gemaakt voor politieke of economische doeleinden. De mens is niet geschapen voor de staat, doch de staat voor de mens. De mens is niet geschapen voor de produktie, maar de produktie is voor de mens. Wil een samenleving in de moderne levensverhoudingen verantwoordelijk blijven, dan is het nodig, dat de mensen de vrijheid bezitten om op hun regering controle uit te oefenen, deze te bekritisieren en van regering te veranderen, dat de macht gebonden is aan wetten en tradities en zoveel mogelijk verdeeld wordt over de gehele gemeenschap. Het is noodzakelijk dat economische rechtvaardigheid en gelijke mogelijkheden verzekerd zijn aan alle leden der maatschappij.'

Het rapport zet zich scherp af tegen kapitalisme en communisme. In een volgende periode valt bij de Wereldraad de volle nadruk op de studie en actie ter zake van de ontwikkelingsproblematiek. In de jaren 1954-1966 wordt een groot aantal bijeenkomsten georganiseerd in alle delen van de wereld om zicht te krijgen op deze problematiek en in 1966 wordt een wereldconferentie te Genève gehouden ter afsluiting, met de bedoeling aanbevelingen op te stellen voor de in 1968 te houden Assemblée, waar afgevaardigden van alle aangesloten kerken bijeen komen. (Deze Assemblées worden elke zeven jaar gehouden.) De bijeenkomst van 1966 slaagt er in een aantal duidelijke resoluties op te stellen met betrekking tot de relaties tussen rijke en arme landen. In 1968 blijkt dat de kerken bereid zijn hun verantwoordelijkheid ten deze te aanvaarden. Na 1968 wordt het accent verlegd van het denken naar het handelen. Met name in Nederland besluiten alle aangesloten kerken de daad bij het woord te voegen en ze gaan over tot het op gang brengen van een proces van ontwikkelingsopvoeding. Het zogeheten 2%-model is daarbij een van de meest geschikte. Het doel is door 2% van het budget van elke kerkelijke gemeente ter beschikking te stellen aan een oecumenisch ontwikkelingsfonds, een zodanig educatief-proces op gang te brengen, dat de politieke dimensies in zicht komen. Dit



proces wordt in Nederland begeleid door de Werkgroep Kerk en Ontwikkelingssamenwerking van de Raad van Kerken en door de Stichting Interkerkelijk Vormingswerk Ontwikkelingssamenwerking. Een ander deel van de studie met betrekking tot de vraagstukken van het racisme wordt omgezet in een Programma tot Bestrijding van het Racisme, waarvan het Fonds en de zogeheten des-investeringsresolutie de belangrijkste handvaten zijn.

### Nieuwe studies

Op de genoemde Assemblée in 1968 krijgt de afdeling Kerk en Samenleving van de Wereldraad een nieuwe opdracht: de studie over de invloed van de technologie. De achtergrond van deze keuze is de navolgende. In de verwachting dat aan het einde van de twintigste eeuw de wereldbevolking zal zijn verdubbeld, moeten we er van uitgaan, dat – willen alle mensen worden gevoed, gekleed en gehuisvest – een volledig en verantwoord gebruik van wetenschap en technologie absoluut noodzakelijk is. De technologie geeft kansen voor een menselijke ontwikkeling en voor de ontwikkeling van de mens, maar evenzeer kansen op een onverantwoordelijk gebruik. Dit laatste is niet alleen het geval bij oorlogsvoering, maar ook bij het onbewoonbaar maken van de aarde door vervuiling van lucht, water en bodem, door verstoring van het klimaat en het weer. Van het begin af aan is bij de studie ook gedacht aan de verstrekkende gevolgen van nieuwe ontwikkelingen in de biologie en de genetische wetenschap. Het lijkt wel of wij thans – meer dan ooit – in een fase zijn gekomen, waarin de gehele schepping naar de hand van de mens kan worden gezet. Meer dan ooit ook staat de wetenschapsbeoefenaar voor de noodzaak na te denken over de gevolgen van zijn of haar werk. De discussie gaat niet over de vraag: wel of geen technologie, of over de vraag: stopzetten van de ontwikkeling van de technologie. De discussie gaat over de vraag naar de aard en de richting van de technologie. Met name ook over het vraagstuk van een in toenemende mate ideologisch denken omtrent de technologie, bijvoorbeeld in deze zin dat men eventueel nadelige gevolgen van de toepassing van een bepaalde technologie tracht te bestrijden met weer andere technologie. De vraag: 'Moeten wij alles maken wat wij kunnen maken?', is tot dusver vrijwel steeds met ja beantwoord. De criteria liggen altijd in het politieke of economische vlak. Daarbij wordt het politieke of het economische altijd op een bepaalde wijze van inhoud voorzien. In de politiek bijvoorbeeld door het nationale prestige (maanreizen), in de economie bijvoorbeeld door het fiscaal-economische gezichtspunt, waarbij de sociale kosten maar al te vaak worden vergeten.

De oecumenische beweging is een prima platform om ook de wereldomspannende gevolgen van de moderne technologie te bespreken. Aanvankelijk leek het er op dat de discussie gevoerd



zou worden door vertegenwoordigers van het Noordelijk Halfrond, maar al spoedig hebben onze vrienden uit de Derde Wereld er met nadruk op gewezen, hoe ook op dit terrein de zeer grote ongelijkheid van macht ernstige gevolgen heeft en nog meer zal hebben voor de verhouding tussen de volken en de mensen. In de periode 1968-1974 heeft een internationale groep van wisselende samenstelling met elkaar van gedachten gewisseld over vraagstukken als: produktie en consumptie in de rijke landen, de kwaliteit van het leven in de ontwikkelingslanden, het ecologische vraagstuk, het wereldbevolkingsprobleem, vraagstukken van biologie en genetika, industriële problemen en urbanisatie, de toekomst van politieke en economische systemen en over de voor de kerken beslissende theologische visie. Bij dit laatste heeft de categorie van de hoop een belangrijke rol gespeeld. Het vreesloos denken over een open toekomst, de strijd tegen de wanhoop, die miljoenen mensen vervult, de gedachte dat de mens niet de gevangene is van structuren en systemen, maar dat de mens in staat is deze te veranderen (*Where there is no vision, the people perish – Spreuken 29, vers 18*), vormen belangrijke thema's.

In een serie regionale conferenties en in een serie gespecialiseerde consultaties kwamen deze thema's aan de orde en werd gezocht naar het antwoord op de vraag hoe aan de individuele en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid vorm kan worden gegeven. Gedurende de periode 1968-1975 werd enige malen een advies opgesteld voor specifieke conferenties van de Verenigde Naties. Voorbeelden hiervan zijn het advies over bevolkingspolitiek, sociale rechtvaardigheid en de kwaliteit van het leven ten behoeve van de Wereldbevolkingsconferentie in 1974 en een advies over milieuvraagstukken ten behoeve van de in 1972 gehouden VN-conferenties over deze vraagstukken.

In 1974 werden op een conferentie te Boekarest de resultaten samengevat in de vorm van een advies voor de in 1975 te houden Assemblée (Nairobi). De paar honderd mensen die bijeen waren bleken vast van plan om de begonnen werkzaamheden voort te zetten. Ze waren niet in staat definitieve antwoorden te geven op de vragen die ons vanuit de toekomst gesteld worden. Sommigen hadden twijfel over de kerk als empirisch instituut, maar allen waren bereid zich beschikbaar te stellen om in de ruimte van de kerk de dialoog te voeren over de toekomst van mens en samenleving. De conferentie van Boekarest sprak ook in de overtuiging, dat er diep ingrijpende veranderingsprocessen op til zijn en sprak zijn bereidheid uit om de kerk en de christelijke gemeenten te helpen mensen nieuwe oriëntaties te geven voor denken en handelen.

Boekarest sprak zich uit voor een 'sustainable society'. Het komt neer op een samenleving die kan voortbestaan zonder haar eigen hulpbronnen te vernietigen of uit te putten; een samenleving die



in stand kan blijven. Door het gehele rapport heen klinkt de roep om maxima en minima vast te stellen en om de bestaande verschillen niet alleen tussen rijke en arme landen, maar ook tussen rijken en armen binnen de georganiseerde staten te verkleinen. Maar het gaat niet alleen om de houdbaarheid of om het over-leven. Dat biedt te weinig perspectief voor een volgende generatie. Er moet gewerkt worden aan een meer rechtvaardige samenleving. In dit proces naar een samenleving, waarin de gerechtigheidsconceptie centraal staat is het evenwel ook niet voldoende als gemikt wordt op houdbaarheid. Bij het zoeken naar de wegen hiertoe, dienen zoveel mogelijk mensen te worden ingeschakeld. Derhalve spreken we thans over een 'just, sustainable and participatory society'.

### Nairobi en verder

De in 1975 gehouden Assemblée bevestigde de conclusies en droeg de afdeling Kerk en Samenleving op de werkzaamheden voort te zetten en zo mogelijk af te sluiten in de vorm van aanbevelingen voor de kerken vóór de volgende Assemblée (1982). De commissie die verantwoordelijk is voor de voortgang van de werkzaamheden heeft een programma opgesteld voor de komende jaren. De belangrijke onderdelen daarvan zijn de volgende. Wij zien een viertal onderling samenhangende vraagstukken of liever complexen van vraagstukken of probleemgebieden.

- A Op de agenda blijft het zeer urgente vraagstuk van de relaties tussen rijken en armen in de gehele wereld. De visie op het vraagstuk is gekanteld. De gedachte om de armoede te bestrijden door economische groei te stimuleren is verbreed door voorstellen om de rijken de pas te laten inhouden. De nadruk valt op sociale rechtvaardigheid en selfreliance. Hierdoor wordt niet alleen economische groei bevorderd, maar bovenal worden hierdoor menselijke verhoudingen hersteld. En daarom gaat het als we spreken over een 'rechtvaardige' samenleving. Rijke landen zullen hun patronen van produktie en consumptie moeten herzien en bereid moeten zijn stappen terug te doen, indien dit nodig is voor de voorziening in de behoeften van de armen.
- B De houdbaarheid van de samenleving vraagt naast een verbetering van de relaties tussen rijken en armen om een dringende herbezinning op de grondslagen van de maatschappelijke en economische orde. Hierbij gaat het om het verantwoordelijkheidsaspect ten opzichte van volgende generaties. Door de wijze waarop wij produceren en consumeren in de rijke wereld zijn we een bedreiging voor de volgende generaties en ook hier vragen de bestaande patronen van produktie en consumptie om herziening.



- C In Nairobi is besloten om een studie- en actieprogramma op te zetten met betrekking tot de vermilitarisering van de samenleving. Sedert zijn oprichting houdt de Wereldraad zich bezig met vraagstukken van ontwapening, maar het nu genomen besluit heeft een veel wijdere strekking. Het heeft betrekking op de bekende verwevenheid van technologische, politieke en economische vraagstukken in relatie tot bewapening.
- D Voor de westerse landen is er niet alleen de noodzaak om de onder A, B en C genoemde vraagstukken aan te pakken, maar er is ook nog een eigen problematiek. Deze zou men kunnen omschrijven als de crisisverschijnselen in de verzorgingsmaatschappij. De kernwoorden hier zijn *arbeid en technologie*. Voor het voortdurend stijgende aspiratieniveau van de beroepsbevolking (mannen en vrouwen) bieden de huidige vormen van arbeid te weinig. Moeten we er steeds meer rekening mee gaan houden dat deze aspiraties buiten de sfeer van de materiële arbeid zich kunnen doen gelden, of moeten wij door het creëren van een werkelijk nieuwe technologie (en niet een voortzetting van de huidige) betere mogelijkheden zoeken voor het verlangen naar echt menselijke arbeid? Niet alleen omdat er uit de genoemde (zie A, B en C) probleemcomplexen vragen worden gesteld, ook omdat we zelf zijn gaan inzien dat we vast lopen, moet aandacht worden besteed aan de kernzaken als *groei en verdeling* (inclusief werkgelegenheid). Tenslotte kan worden gewezen op de problematiek rondom *macht en verantwoordelijkheid*. In dit laatste spanningsveld ontmoeten we de vraagstukken van democratisering.

Het opvallende bij dit alles is, dat er niet alleen veel, maar ook veel tegelijk aan de hand is. Waarvoor we vooral moeten oppassen is dat we met één enkele greep de vraagstukken tegelijk denken te kunnen oplossen. De verleiding tot versimpeling is blijkbaar groot, maar vooralsnog lijkt het verstandiger te zoeken naar een veelheid van instrumenten, al geef ik toe, dat het gevaar hiervan is, dat bij het gebruik van die instrumenten belangenconflicten kunnen ontstaan.

In de zeer omvangrijke agenda van samenlevingsvraagstukken die aandacht verdienen heeft de commissie Kerk en Samenleving van de Wereldraad voor de eerstkomende jaren enkele prioriteiten vastgesteld. Deze hebben betrekking op vraagstukken die een internationaal aspect hebben. In een aantal landen is intussen een interessante beweging op gang gekomen, die bekend is onder de naam 'Nieuwe Levensstijl'. Het zijn groepen (in Nederland zijn er naar schatting tussen 500 en 700) die zoeken naar andere patronen van consumptie, voeding, energie, duurzaamheid. Ook vraagstukken van arbeid, technologie en inkomensverhoudingen komen aan de orde. Het is een bewustwordingsproces over de vragen: kan het anders en hoe zou het anders kunnen?



Het internationale programma concentreert zich op voedsel, energie, economische groei en technologie. In de komende jaren worden via consultaties groepen deskundigen bijeengebracht om deelrapporten op te stellen over deze onderwerpen. Met name over de vraagstukken van kernenergie is een zeer brede gedachtenwisseling aan de gang. Het streven van de Wereldraad is een brede opinievorming te laten groeien, waarbij er vooral voor gewaakt wordt geen argumenten onder tafel te laten vallen. De politieke aspecten worden daarbij niet vergeten en spelen in toenemende mate een beslissende rol bij de deelnemers aan het gesprek, in deze zin, dat juist om politieke redenen een groeiend aantal deelnemers aan dit gesprek de kernenergie afwijst. De politieke risico's zijn te groot.

Ik vermeld nog dat gewerkt wordt aan de voorbereiding van een consultatie van economen, technologen en politici uit de westerse wereld en uit Oost-Europa over de groeiproblematiek. Zeer binnenkort zullen daartoe de eerste besprekingen worden gehouden in de DDR en in Polen. Onderwerp van bespreking is dan de traditionele groei-concepten in de geïndustrialiseerde wereld. Belangstellende leken wijs ik op het boek van Wolfgang Harich: *Kommunismus ohne Wachstum?* (Rowohlt 1975). Wat verder verwijderd van de direct politiek-maatschappelijke vraagstukken liggen twee andere onderwerpen. Het is de voortgaande studie over de ethische dilemma's die optreden bij de biologische manipulatie van het menselijk leven en de discussie over de verhouding tussen wetenschap, ideologie en geloof.

Onder de stimulerende leiding van *dr. Paul Abrecht*, stafmedewerker van de Wereldraad in Genève heeft ieder van de acht leden van de Werkcommissie van Kerk en Samenleving een eigen specifieke verantwoordelijkheid voor het opzetten en slagen van de reeks consultaties. In een voor 1979 geplande wereldconferentie hopen we in staat te zijn de resultaten van deze consultaties bijeen te brengen en te coördineren. Dan moet ook getracht worden voorstellen te formuleren ter zake van de noodzakelijke veranderingsprocessen van mentale en politieke aard. Onze groep is van mening dat kerken daarbij een eigen rol kunnen spelen. Intussen wordt getracht om via de afdeling van de Wereldraad die zich bezig houdt met de dialoog met andere wereldgodsdiensten ook vertegenwoordigers hiervan voor de genoemde vraagstukken te interesseren.

### **De werkwijze in Nederland**

De Raad van Kerken in Nederland heeft twee secties die zich bezig houden met politiek-maatschappelijke vraagstukken: de Sectie voor Internationale Vragen en de Sectie voor Sociale Vragen. De



agenda van deze secties volgt in hoofdzaak de lijn van de Wereldraad. Dat wil zeggen dat de hiervoor genoemde vraagstukken vrijwel alle voor rekening komen van de Sectie voor Sociale Vragen. Ik moet daarbij wel opmerken dat we lang niet toekomen aan de bestudering en bespreking van alle vraagstukken. Behalve een half-time secretaris (*drs. J. E. van Veen*) wordt al het werk in de vrije tijd gedaan. De Sectie bestaat uit mannen en vrouwen die door hun kerken worden aangewezen, in hoofdzaak niet-theologen met een vrij grote bezetting van sociaal-economen en politicologen, verder drie leden uit vakbondskringen en twee leden uit de ondernemerswereld.

De Sectie heeft acht werkgroepen die een deelgebied voor hun rekening nemen. De werkgroep 'Nieuwe Levensstijl' heeft in de laatste jaren een grote activiteit ontwikkeld en via een reeks publikaties een forse discussie gestimuleerd. De werkgroep 'Reflecties op de toekomst' — een groep van ca. 35 wetenschapsbeoefenaars uit diverse disciplines — komt in de loop van dit jaar met een publikatie die betrekking heeft op de vernieuwing van de samenleving. De werkgroep Kerk en Ontwikkelingssamenwerking functioneert als de brievenbus voor Genève en onderhoudt nauwe relaties met de Stichting Interkerkelijk Vormingswerk Ontwikkelingssamenwerking. De werkgroep Energie werkt aan een advies voor de kerken over oude en nieuwe vormen van energiewinning en energieverbruik. Verder zijn er nog werkgroepen voor buitenlandse arbeiders, voor Surinamers, voor verkeersvraagstukken en voor het bedrijfsleven. Binnenkort zal een werkgroep Biologie en Genetica worden opgericht en zullen de beide genoemde Secties aan de Raad voorstellen een werkgroep ter zake van het militarisme op te richten.

Volledigheidshalve vermeld ik dat de Sectie voor Internationale Vragen kort geleden twee werkgroepen heeft gesticht: één met betrekking tot de vragen van het racisme en één met betrekking tot de rechten van de mens. Deze vraagstukken staan natuurlijk sedert jaar en dag op de agenda van deze sectie, maar ze vragen meer en specifieke aandacht dan de sectie zelf kan opbrengen.

### **Relatie tot het socialisme**

In deze slotparagraaf wil ik enige aandacht geven aan de relatie tussen de agenda van de oecumenische beweging en de politiek, in het bijzonder de activiteit binnen de socialistische beweging. Deze paragraaf draagt uiteraard een meer persoonlijk karakter. De keuze voor de socialistische beweging is voor mij een directe consequentie van mijn Christen-zijn. Het valt er niet mee samen, maar het ligt in elkaars verlengde.

Christelijk geloof heeft maatschappelijke en politieke



consequenties. De grondwoorden van het bijbels getuigen is: liefde, gerechtigheid, vrede, vernieuwing, toekomst, verzoening, heiliging, verbond, schuld, vergeving, gemeenschap, lijden, overwinning, hebben voor mij ook een politieke dimensie.

Omgekeerd is er geen politiek probleem, waarin niet één of meer van de genoemde woorden zijn te herkennen. Dat te ontdekken en boven water brengen is *ethiek*. Elke poging om ethiek terug te dringen in het hoekje van het individuele bestaan moet vanuit het Evangelie krachtig worden weersproken. Ik wil niet ontkennen dat het traditionele christendom dit telkens weer heeft gedaan. Om het te zeggen met de woorden van *professor H. J. Heering*: 'het is sterker geweest in de bestrijding van de warme zonden dan in de bestrijding van de koude zonden. Niettemin is het aantal mensen dat lijdt onder de zonde der wereld, dat is de wijze waarop onrecht en geweld, onvrijheid en dwang in maatschappelijke structuren zijn ingebakken, onvoorstelbaar groot'.

Ik wil daaraan toevoegen dat – om in de politieke actualiteit van Nederland te springen het CDA-programma aan de genoemde eenzijdigheid is ontkomen. In dit programma herken ik veel van wat ons in de oecumenische beweging bezig houdt. Maar het verschil tussen woord en daad in de confessionele partijen is nogal opvallend. Mede daardoor krijg ik geen enkele neiging om in het CDA overmatig veel vertrouwen te hebben. Er zijn daar te veel tegenwerkende krachten. Met name in de Christelijk-Historische Unie en in de rechtervleugel van de KVP. Zij bewijzen weliswaar een zekere lip-service aan de door mij genoemde woorden, maar van een bereidbaarheid om de diepte van de omwentelende kracht van deze woorden te peilen en daaruit politieke consequentie te trekken, zie ik dan te weinig en soms zelfs het tegendeel. Wat mij in de PvdA van het begin af aan heeft geboeid is de bereidheid om goed te luisteren naar vernieuwd wetenschappelijk inzicht. (*Jan Tinbergen* is hier voor mij het symbool.) In de oecumenische beweging hebben we ook geleerd dit te doen, ook indien dit een onrustig bestaan geeft. Maar naast dit verlangen naar groter inzicht treft mij in brede lagen van onze partij het verlangen naar een nieuwe samenleving en daarin herken ik een van de meest wezenlijke grondmotieven die mij wordt aangereikt vanuit het Evangelie. De hartstocht voor de gewone man en de gewone vrouw, het vreesloos aan de orde stellen van fundamentele vraagstukken zonder in de val te lopen van revolutionair en versleten jargon, zie ik bij tal van politici in de PvdA. Het verbaast mij niet, dat velen die hun hart verpand hebben aan de oecumenische beweging evenzeer hun plaats vinden in deze partij.



Noot

Belangstellenden voor publikaties van de Wereldraad van Kerken voor zover het betreft de samenlevingsvraagstukken verwijs ik naar het blad *Anticipation*. Het wordt op onregelde tijden uitgegeven en is gratis verkrijgbaar bij de Wereldraad, 150, Route de Ferney, Genève-20. Een samenvatting van het sociale denken in de oecumene sedert 1925 is te vinden in mijn boekje *Werkelijkheid en Hoop* (Oecumene-reeks), Bosch en Keuning, Baarn.



## Christen-democratie, welke politieke richting?

Een nieuw politiek fenomeen heeft zich aangediend, het CDA. Na de verkiezingen van mei 1977 zal het Nederlandse parlement, naar het zich laat aanzien, geen afzonderlijke fracties meer kennen van de KVP, de ARP en de CHU. Gezamenlijk trekken zij onder het vaandel van het CDA verder. Op zichzelf een interessante ontwikkeling.

De KVP vanouds het bolwerk van instandhouding van de bestaande maatschappelijke verhoudingen. Niet alleen te registreren aan de namen van degenen, die er de toon aangaven en geven, maar minstens zo zeer aan de beslistheid, waarmee degenen, die wel veranderingen wensten, uit de politieke gelederen werden verwijderd. Men herinnere zich alleen maar het lot van de groep-Aarden en recentelijk de groep-De Zeeuw.

De CHU is er vanouds trots op de politieke groepering te zijn, die de regering, waar mogelijk steunt. Stellig mede geworteld in een stuk persoonlijke vroomheid bij de leden. Wars van alle heftigheid. Restauratie, geen revolutie.

Weer anders de ARP. Beginselvast, toetsend maar ook scheidend aan uitgangspunten, die zij aan het evangelie ontleent. Tegelijk onbevreesde regenten, die met beide benen op de grond willen staan.

Nu spreek ik nog niet eens van de theologische achtergronden. Dat ze er waren en zijn, valt alleen al te bewijzen uit het feit, dat tot op heden de fusie van de partijen uitbleef. En afgewacht moet worden of die ooit komt. Hoe dan ook, het is boeiend te lezen hoe het rentmeesterschap zich aan de evangelische inspiratie tracht te paren.

Het Christen Democratisch Appèl is er. Aan wie is het Appèl gericht? Tot het Nederlandse volk in zijn geheel? Tot al de christenen binnen de Nederlandse grenzen? Dat laatste lijkt het meest waarschijnlijk, wanneer men het ontwerp-program van het CDA leest.

Ik citeer een enkele zin: 'Het CDA wil een samenleving, waarin de verantwoordelijkheid wordt beseft die wij dragen tegenover God voor de instandhouding van zijn schepping'; CDA als 'antwoord op de wereldwijde oproep van het Evangelie tot oproep tot dienst aan God en de medemens'; 'Krachtens haar (bijbelse?) opdracht is de overheid geroepen de samenleving te dienen'; 'het zich willen



stellen onder de kritiek van het Evangelie van Christus'.

Veel aantrekkingskracht op niet-christenen zal het CDA niet hebben. De zelfverzekerde houding, die uit het program spreekt, zo van de groep, die eens zal vertellen, hoe het met en in deze wereld gesteld is, de club, die ons de ogen zal openen, dat alles werkt, hoe anders misschien bedoeld, zulke gevoelens van tweedegradsburgers bij niet-christenen, dat die zich wel tweemaal zullen bedenken om hun staatsrechtelijk toch gelijkwaardige stem aan dit appèl ter beschikking te stellen.

Dit neemt niet weg, dat de Nederlanders, die zich christenen willen noemen, zich de vraag zien voorgelegd, of dat christen-zijn hun niet gebiedt, zich voor deze nieuwe politieke groepering te melden, althans er op te stemmen. Zeker er zullen altijd nog een aantal onder hen zijn, die de christelijke nieren proeven en daarom zich alleen maar durven toe te vertrouwen aan Gereformeerd Politiek Verbond, Staatkundig Gereformeerde Partij of aan het clubje van de heer *Beuker*.

Maar al die anderen dan?

Moeten zij, gewaarschuwd door de opwekking tot een ethisch reveil, in dit nieuwe appèl niet de historische roep van 'God wil het' horen? In het spoor van het nu nog CHU. Eerste Kamerlid Van Hulst, die bij de algemene politieke beschouwingen bij de rijksbegroting 1977 in die Kamer dit 'derde reveil' verdedigde, met een verwijzing naar de inspanningen tot hulp aan wezen en ongehuwde moeders, het vechten voor vrijheid van onderwijs, zoals dit bij vorige reveils zichtbaar werd?

Bij een poging om antwoorden te geven op deze vragen, stuiten wij allereerst op de voor deze nieuwe politieke groepering gekozen naam: Christen Democratisch Appèl. Het karakter van het woord appèl kwam hierboven reeds ter sprake. Aan wie gericht? Maar wat moeten we doen met het woord 'christen-democratisch'? Gekozen in navolging van een bekende groepering in een nabuurland? Dan zullen er bij vele christenen in Nederland reeds daarom grote vraagtekens geplaatst worden. Al was het alleen al vanwege een verkiezingsleuze, die bij velen lang zal blijven hangen, maar die niet zo duidelijk een evangelisch karakter leek te hebben.

Hoe dan ook, ieder woord heeft een bedoeling. Wil wat duiden, wat markeren. Waarschijnlijk zullen wij 'christen-democratisch' in Nederland moeten verstaan, als de aanduiding van de derde grote politieke democratische stroming in ons land, dus als variant op het democratisch-socialisme en het liberalisme, dat, daarvan is ieder overtuigd, per definitie democratisch is. Dus de christelijke variant binnen een democratische maatschappij?

De misverstanden die hiermede naar buiten worden opgeroepen, liggen voor de hand. Ik noem er enkele. Zou voor christenen een elfde gebod gelden, luidende 'gij zult lid zijn van een christelijke partij'? Houdt de evangelische boodschap een maatschappelijk program in, dat aan de burgers in de verkiezingsstrijd kan worden aangeboden, als een ander assortiment dan het socialisme of het



liberalisme? Zijn er bepaalde politieke invalshoeken, die alleen maar in een christelijke politieke partij zijn ontdekt en daarom voor christenen voorgeschreven zijn? De vragen stellen, is ze ontkennen. Om twee redenen. In de eerste plaats omdat aan de universele kracht van de evangelische boodschap te kort wordt gedaan. Een enkel voorbeeld. Hoe zou ooit op deze wijze die boodschap in een gesprek met het marxisme, dat meer nodig is dan ooit, tot gelding komen, wanneer de christen-democratische partners in de ene hand de Bijbel houden en in de andere een atoombom?

In de tweede plaats, omdat het bestaan van christelijke politiek afgeleid is van de veronderstelde existentie van christelijke normen. Een veelverbreide misvatting. Wellicht in de hand gewerkt door vroegere theologische opvattingen, maar daarom niet minder onjuist. Men zou willen, dat de voormannen van het Christen Democratisch Appèl eens wat meer kennis namen van hetgeen aan pogingen wordt ondernomen om de Bijbelse boodschap voor de mens van onze tijd te verklaren. Soms vraag je je af, of een boek als *Christ sein* van prof. dr. H. Küng in hun handen is geweest. Het gaat niet om de handhaving van normen, hoe schoon ook.

Wezenlijk is dat de boodschap van de Bijbel over Jezus van Nazareth, door de christenen in hun manier van zijn verder verkondigd wordt. Dat is een zaak van iedere christen persoonlijk, en van de christenen tezamen, verzameld in de Kerk. Deze manier van zijn is niet te duiden als een leven, afgestemd op normen; is geen fixatie van regels tot een wet, maar is een voortdurend gesprek, een navolging in gehoorzaamheid, die in plaats en tijd tot verschillende uitkomsten zal leiden. Men leze hoe in het boek *Christ sein*, dit alles voortreffelijk is verwoord.

Betekent deze beschouwing een veroordeling van de poging van het CDA om met een eigen program te komen?

Voor zover een groep christenen met de Nederlandse wet in de hand een politieke partij willen oprichten, dan wel bestaande partijen bijeen willen brengen, zal ik ze daarvan als mede-burger niet afhouden. Maar als mede-christen moet ik het hun ernstig ontraden. De kans, dat zij de bijbelse boodschap in de weg zullen staan is levensgroot. Hun gedachtenwereld, ook hun denken over de bijbelse boodschap, is mede bepaald door de omgeving, waarin zij leven. Zij zullen geneigd zijn om die wereld te vergelijken met andere samenlevingen en van hun voorkeur in hun program te laten blijken. Zij kennen niet eens goed het effect van hun woorden op andersdenkenden, laat staan op andere volkeren. En omdat zij geneigd zullen zijn om woorden uit de Bijbel in hun programma en hun propaganda te gebruiken, loopt de verkondiging van de bijbelse boodschap grote risico's.

Een voorbeeld. Het thema van het ontwerp-program van het CDA



is: 'niet bij brood alleen'. In de toelichting wordt dit Leitmotiv verklaard met het argument, dat aan het verantwoording willen dragen en afleggen voorrang gegeven moet worden, ook al kost dat vertraging in de uitbouw van ons materieel geluk. Geen slechte zaak, maar waarom aangeduid met de woorden uit de Bijbel, (het verhaal van de verleiding in de woestijn). En zijn er nu echt punten in het program, die een heel andere zin hebben?

Waar staan de mensen in de politiek voor? Ook de christenen, die zich aan het politieke métier wagen. En in een democratisch land alle burgers, die een stem mogen uitbrengen? Voor een aantal vraagstukken, die in Nederland voelbaar zijn, maar in hun betekenis ver over de grenzen heen gaan. De wereld is immers én door de media én door de schaalvergroting op alle terrein klein geworden.

Kardinale problemen zijn het behoud van de vrede, een rechtvaardige verdeling van de welvaart over alle volkeren, een verstandig gebruik van de grondstoffen, en zorgvuldige toepassing van de wetenschap. Bestaan op deze wereldvragen antwoorden, die alleen door typisch christelijke partijen worden gegeven? Ja en neen. Een wat vreemde conclusie.

Maar het zou geheel te begrijpen zijn, meer, het zou vanzelfsprekend zijn, wanneer een typische christelijke partij zich tegen de kernbewapening zou keren, de NAVO om die reden zou afzweren. Dat gebeurt helaas niet. Het ontwerp-CDA-program houdt de NAVO voor onmisbaar. Vergeet de dreiging met algehele vernietiging.

Het CDA zal evenmin willen meevoelen met *prof. de Graaf*, die in een inleiding voor gereformeerde ontwikkelingsmensen het feit hekelt, dat wij als christenen in Nederland meedoen in een economisch bestel, dat een voortdurend beroep doet op concurrentie, competitie, ongelimiteerde produktie en consumptie, die tot milieu-aanslag wordt, een systeem, dat op wereldschaal de Derde Wereld belemmert haar armoede te overwinnen en haar sociale bestel te humaniseren. Terecht vraagt De Graaf zich af of dit niet een fundamenteel conflict met ons christen-zijn betekent. Want het blijft in zijn program de particuliere ondernemingsvorm als hoogste wijsheid prijzen en zal reeds daarom op internationaal niveau nimmer als radicale bestrijder van armoede en dictatuur kunnen strijden.

Veelzeggend is voor beide punten het bericht in het dagblad *Trouw* van 7 maart jl. De fungerend voorzitter van de factieve CDA-fractie, de heer *Andriessen*, verklaart t.a.v. het bereikte regeerakkoord tussen PvdA en PRR: een moeilijk voor het CDA te verteren akkoord. 'Te weinig wordt benadrukt, dat de NAVO hoeksteen is voor het veiligheidsbeleid. De werkgelegenheid wordt te weinig benaderd vanuit de economie zelf, vanuit herstel van de rendementen.'



De conclusie zal moeten zijn, dat de christen-democratische variant in de Nederlandse politiek nergens een typisch christelijke oplossing voor politieke vraagstukken zal kunnen aandragen, en dat het voeren van het etiket christelijk alleen maar het risico op roept dat schade wordt toegebracht aan een juiste verkondiging van de bijbelse boodschap. Derhalve zullen ook de christenen onder de kiezers verstandig doen om dit appèl te negeren.





door uitgeverij Kluwer uitgegeven in  
samenwerking met de  
Wiardi Beckman Stichting

## **Socialistisch woonbeleid**

Een bijdrage tot het beheer van de gebouwde omgeving  
Paul Friese

Er zijn na de Tweede Wereldoorlog in ons land vele honderdduizenden woningen gebouwd. Het aanvankelijk onthutsend grote gebrek aan woonruimte is vrijwel overwonnen. Toch is er in socialistische kring weinig tevredenheid over het resultaat. Het 'nieuwe gezicht' van Nederland laat ernstig te wensen over. Eentonige nieuwe wijken, aantasting van het plattelandskarakter van dorpen door hoogbouw, grote afstanden tussen wonen, werken en ontspannen, slaapsteden, verlies aan gezelligheid, vele werkloze bouwvakarbeiders, te weinig betrokkenheid van de bewoners bij de vormgeving van hun leefmilieu.

Wie met de inzichten van nu terugkijkt op de na-oorlogse woningbouwpolitiek heeft veel redenen tot het maken van kritische opmerkingen. Niet om de bewindvoerders van

toen aan de schandpaal van het heden te nagelen, maar om eerder gemaakte fouten in de toekomst te voorkomen, ten behoeve van een socialistische woningbouwpolitiek.

In deze publicatie van de Wiardi Beckman Stichting, geschreven door WBS-stafmedewerker Paul Friese wordt de overheidspolitiek sinds 1945 aan een grondige kritiek onderworpen. Tevens worden de omtrekken geschetst van een eigentijds socialistisch bouwbeleid.

140 blz., f 15,50/BF 256

Bij intekening op het vervolg van de serie f 14,50/BF 239

Besteladres: Libresso bv, postbus 23,  
Deventer, tel. 05700-20522, tst. 442  
België: Santvoortbeeklaan 21-23,  
2100 Deurne-Antwerpen,  
tel. 031-247890

# **uitgeverij Kluwer**

ook verkrijgbaar via de boekhandel



Een optimistisch boek dat - volgens Kahn - dichter bij de werkelijkheid zal staan en meer representatief zal zijn voor de gebeurtenissen in de komende 200 jaar dan het 'scenario van de pessimisten'.

## **De volgende 200 jaar**

Scenario voor de toekomst van Amerika en de wereld  
Herman Kahn, William Brown, Leon Martel

Na alle ondergangsliteratuur, met als bekendste de rapporten van de Club van Rome, nu een boek met een optimistischer visie. "Neo-Malthusianen" noemt de futuroloog Herman Kahn de aanhangers van de ondergangsfilosofie. Hij is er van overtuigd dat ze de door henzelf geschetste malaise alleen maar zullen verergeren en het vereiste herstel op de lange baan zullen schuiven en bemoeilijken.

De visie van Kahn en zijn mede-auteurs is er een van een gematigd optimisme. In dit boek, dat een gedeeltelijk verslag is van 'werk in uitvoering' aan het Hudson Institute gaat Kahn in op vitale kwesties. Bevolkingsaanwas, economische ontwikkeling, energie-, grondstoffen-, voedselschaarste en milieuvervuiling. Deze kwesties, die in het middelpunt

van de belangstelling staan, worden door de auteurs bekeken op de lange termijn. De ontwikkelingen op korte termijn ziet hij als overgangsverschijnselen. Kahn, die uitgaat van het 'technologie-en-groei-standpunt', vergelijkt zijn uitkomsten met die van de 'neo-Malthusianen'.

Spoort fouten in hun redenering en uitgangspunten op. Een felle aanval richt hij bijv. op Denis Meadows, die bij zijn voorspelling over de termijn waarop 19 van de belangrijkste delfstoffen uitgeput zullen raken, gebruik maakte van gedateerde gegevens. 218 blz., f 24,50/BF 305

Besteladres: Libresso bv, postbus 23,  
Deventer, tel. 05700-20522, tst. 442  
België: Santvoortbeeklaan 21-23,  
2100 Deurne-Antwerpen,  
tel. 031-247890

**uitgeverij Kluwer**

ook verkrijgbaar via de boekhandel



# Socialisme en democratie 1977/6

## Binnenlandse politiek

- 265 *Joop den Uyl*  
Die tijd komt nooit meer terug

## Volkshuisvesting

- 277 *Hugo Priemus*  
Het volkshuisvestingsbeleid 1973-1977: een consumententest

## Economische politiek

- 306 *C. A. de Kam en W. A. Vermeend*  
De Wet investeringsrekening: over meer werk en weggegooid geld
- 317 **Pen op papier**
- 321 **Boekbespreking**

Het juli-nummer zal gecombineerd worden met de uitgave van augustus. De  
verschijning van dit gecombineerde nummer zal in augustus plaatsvinden.



***Drs. J. M. den Uyl***

studeerde economie aan de GU te Amsterdam; was redacteur bij *Het Parool* en *Vrij Nederland*; was directeur van de Wiardi Beckman Stichting; was gemeenteraadslid in Amsterdam; was minister van Economische Zaken; was sinds mei 1973 minister-president.

***Dr. ir. H. Priemus***

is directeur van het Instituut voor volkshuisvestingsonderzoek van de TH-Delft.

***Mr. C. A. de Kam***

is medewerker vakgroep belasting-rechtelijke vakken RU te Leiden.

***Mr. W. A. Vermeend***

is medewerker vakgroep belasting-rechtelijke vakken RU te Leiden.



# Die tijd komt nooit meer terug\*

Denkend over een onderwerp, vallend binnen de serie over macht en onmacht van de parlementaire democratie, kwam het mij voor dat essentieel voor de uitoefening van de functie van het parlement is, dat het politieke keuzen kan controleren. Bij alle bezwaren die tegen het kabinetsbeleid van de afgelopen jaren kunnen worden aangevoerd, is de strekking daarvan onmiskenbaar duidelijk geweest. De spreiding van inkomen, kennis en macht heeft verzet opgeroepen en instemming geoogst en het was en is een duidelijke politieke keus. Het is echter ook juist, dat de tegenstellingen zich veelal dreigen toe te spitsen op bijkomstigheden en aan de kernvragen omtrent de richting van de maatschappelijke ontwikkeling veelal wordt voorbijgegaan. Ik wil een poging doen enige opheldering te verschaffen.

*Van der Zwan* heeft een opmerkelijke serie artikelen in de *ESB* de titel gegeven 'Na de smalle marges van het beleid nu de dreigende vervaging van de politieke keuzen'. Ik krijg uit die titel de indruk, dat hij mij de smalle marges niet in dank heeft afgenomen en nog meer beducht is voor een verdwalen van de essentiële beleidskeuzen in een politiek niemandsland. Ik deel zijn beduchtheid.

Nog altijd is de wereld bezig de schokwerking van de in 1974 ingezette crisis te boven te komen. Dat geldt ook voor de economische theorie. In 1972 schreef *John Robinson* over *the second crisis of economic theory*. *Driehuis* constateert in zijn oratie van precies een jaar geleden: 'Maar zeker is dat de economische wetenschap als steeds tijdens haar ongeveer 200-jarig bestaan wederom geconfronteerd is met een ernstige onevenwichtigheidssituatie, door sommigen crisis genoemd, waarover zij niet vermag een eenduidige en altijd bevredigende verklaring te geven'.

Hij verbond aan deze constatering de opmerking over de betrekkelijke onvruchtbaarheid van de macro-economie. 'Het maken van modellen is een doel op zichzelf geworden, zonder dat men zich afvraagt of de veronderstellingen waarop zij berusten ook voldoende relatie met de werkelijkheid vertonen.'

\* Tekst van een op 17 mei gehouden college voor de TH-Eindhoven.



In het algemeen moet de economen verweten worden, dat zij onvoldoende aandacht tonen voor het institutionele kader dat het economisch gedrag bepaalt.

Het is naar mijn mening precies de kern van het verwijt, dat aan de economisch deskundigen van de SER moet worden gemaakt. Ze trekken conclusies uit hun modellen en kerngegevens alsof economisch beleid in een maatschappelijk luchtledig wordt gevoerd en gaan dan voorbij aan het institutionele kader dat niettemin het economisch gedrag van ondernemers, werknemers en overheid in zo hoge mate bepaalt. Het heeft er veel van, dat Van der Zwan gelijk krijgt als hij zegt, dat stagnatie in de economie en impasse in het maatschappelijk denken hand in hand gaan.

Genoeg citaten om te bewijzen, dat ik tussen de bedrijven door ook nog wat kritische literatuur heb bijgehouden. Laat ik liever proberen het mijne te zeggen waarom ik meen, dat het in veel opzichten gemotiveerd is de omslag in 1973/'74 aan te merken als het einde van een tijdperk.

### **Het begin van de crisis**

De vrijwel unieke economische groei in de geïndustrialiseerde landen in de vijftiger en zestiger jaren heeft zijn voornaamste drijfkracht gevonden in de impulsen van het na-oorlogse herstel en opbouw van de sociale verzorgingsstaat. De versnelling van de technische ontwikkeling, afgedwongen in de oorlogsindustrie, is in de na-oorlogse periode op grote schaal toegepast. De horizon leek oneindig. Voorheen ongekende groeicijfers werden gerealiseerd. De werkgelegenheid verplaatste zich in verbluffend tempo van landbouw via industrie naar dienstverlening. Het scherpst tekende zich dit af in Japan.

In het begin van de zestiger jaren lijkt het even of een zekere afplatting van die groei valt te constateren, ongeveer tegelijk met het einde van de Koude Oorlog, dat meestal wordt gesitueerd wanneer de Sovjet-Unie eieren voor raketten kiest in de Cuba-crisis. Dan ontwikkelt zich echter al spoedig de escalatie van de Vietnam-oorlog, die aan het einde van de zestiger en het begin van de zeventiger jaren de Verenigde Staten 50 à 60 miljard dollar per jaar kostte. Die enorme bedragen werden grotendeels inflatoir gefinancierd. Zij leidden tot grote betalingsbalanstekorten en in 1971 tot de devaluatie van de dollar en de ineenstorting van het stelsel van de vaste wisselkoersen zoals het in Bretton Woods werd vastgelegd.

Dat is het feitelijke begin van de grote crisis. Ook al werd ze toen door weinigen opgemerkt en ik behoorde niet tot die weinigen. De monetaire instabiliteit wordt in 1972 en 1973 gevolgd door scherpe stijging van de grondstoffenprijzen, culminerend in



1973/'74 in de verviervoudiging van de olieprijs. Dan treedt een belangrijke koopkrachtverschuiving op in de wereld en vallen aanzienlijke delen van de effectieve vraag weg. In 1974 wordt de crisis manifest.

De Amerikaanse staalindustrie draait op tweederde van haar capaciteit. Overal in de basisindustrieën worden grote overcapaciteiten zichtbaar. In 1975 daalt de wereldhandel met 3%. De crisis is een depressie geworden.

Ik noem deze verschillende feiten, omdat het nogal kortzichtig is te menen dat de oorzaken van deze depressie uitsluitend zijn te zoeken in de aanhoudende hoge inflatie en de winsterosie. Natuurlijk spelen de inflatie en de winsterosie wel een belangrijke rol.

Maar *Van den Doel* heeft goeddeels gelijk, als hij zegt: 'Inflatie veroorzaakt geen sociale onvrede, maar is het gevolg ervan. Inflatie veroorzaakt geen desintegratie, maar is het gevolg ervan'. Verschillende ontwikkelingen schuiven over elkaar heen. Naast wat ik noemde, zijn ook verzadigingsverschijnselen in de sfeer van de afzet van massaconsumptiegoederen van betekenis. De woningbehoefte, opgeroepen door oorlog, bevolkingsgroei en gezinsverdunding, verliest aan scherppte, de verbreiding van auto en televisie verliest aan tempo van uitbreiding. Ook in de sfeer van de huishoudelijke apparaten verschuift het accent van expansie naar vervanging.

De verschillen met de situatie van de dertiger jaren zijn voor de hand liggend. Toen een diepe prijsval, nu de grote inflatiesprong; toen een zelfvernietigende beperking van handelsstromen, nu een overwegende handhaving van de vrijheid van handel; toen een werkloosheid, in sommige bedrijfstakken van 20 à 30%, nu van 5 à 10%.

Maar zozeer de vergelijking met de dertiger jaren tekort schiet, zozeer is het nodig ons bezig te houden met de verschillen met de voorafgaande recessieperiodes van na de oorlog. Vrij algemeen is het besef van de hardnekkigheid van de werkloosheid en van de vertraging van de groei. Veelal bestaat de neiging deze geheel toe te schrijven aan de lange duur van de voorafgaande inflatie en winsterosie, om dan toch weer te vervolgen met een terugkeer naar het oude patroon. Winstherstel, dan komt het allemaal wel weer terecht. Een goed voorbeeld daarvan is het communiqué van de Londense economische top, waarin in kort bestek vele specimen van zelfbemoediging zijn samengevat.

Een niet minder sprekend voorbeeld vormt de beschouwing van *Witteveen* voor de christelijke werkgevers in Den Bosch. In een op zichzelf aanhoorenswaardig betoog bespeurt men de onzekerheid. Witteveen spreekt van 'bepaalde raadselachtige ontwikkelingen in de loop van 1976' ter aanduiding van de plotselinge stilstand in de produktiegroei in de laatste helft van vorig jaar. Hij signaleert de



sleutelrol van de *verwachtingen* bij de bepaling van het prijsverloop en verklaart daaruit de terughoudendheid van de zijde van de investeerders.

Moeilijk meetbaar is het effect van het doordringende besef dat gerekend moet worden met een fundamentele schaarste van grondstoffen en energie. Aanvankelijk lijkt het erop, dat de vertogen van de Club van Rome slechts tot de meer meditatieve geesten doordringen. Maar dat blijkt slechts schijn te zijn geweest. Reeds in de tweede helft van de zestiger jaren wordt de produktie in de westelijke geïndustrialiseerde landen meer belast met maatschappelijke kosten en in de zeventiger jaren beperkt, uitgesteld of afgelast. Een mooi voorbeeld daarvan: de ontwikkeling van de ruimtevaart houdt de wereld een aantal jaren in haar ban om dan als een werkstuk, waarvan de wenselijke voltooiing dubieus is geworden, te blijven zweven.

### Maatschappelijke ontwikkeling bepalen

Het valt te begrijpen, dat de samenvallende veranderingen als hierboven aangeduid door sommigen is geplaatst in de sfeer van de Kondratieff, het einde van de lange opgaande conjunctuurgolf. Als iemand die vele genoeglijke uren in de collegebanken, luisterend naar *Sam de Wolf* heeft doorgebracht, ben ik voor die benaderingswijze niet ongevoelig. Met name het optreden van grote overcapaciteiten in de basisindustrieën roept daaraan herinneringen op. Maar mogen er op sommige punten al vergelijkingen mogelijk zijn, er zijn evenzeer diepgaande verschillen met voorafgaande conjunctuurinzinkingen en ik meen dat het geheel eigensoortige en eigenaardige van dit punt in de economische wereldontwikkeling waarop wij zijn aangeland, dient te worden onderkend om zinnig de gewenste maatschappelijke ontwikkeling in ons eigen land te kunnen bepalen. Hij houdt niettemin vast aan de verwachting van een terugkeer naar de groei van de industriële produktie in de industriële landen van 4%, wat minder is dan in de zestiger jaren, maar toch nog geheel in het oude spoor.

In wezen kent een dergelijke beschouwingswijze slechts twee referentiemomenten: de inflatie en de koopkrachtverplaatsing als gevolg van de olieprijsverhoging. Ik houd het ervoor dat deze benaderingswijze tekortschiet. Een aanzienlijk realistischer visie heb ik aangetroffen bij *J. R. M. van den Brink*. Hij constateert: 'De meeste hooggeïndustrialiseerde landen zijn welvaartsstaten geworden waarin vele markten verzadigingsverschijnselen vertonen. Wanneer niet tijdig nieuwe, van buiten komende impulsen ontstaan, lijkt een lange periode voor ons te liggen, waarin de economische groei matig zal zijn, het investeringstempo laag, de werkloosheid groot, de inflatie geringer, de rendementen onbevredigend en de economische risico's relatief groot'.



Van den Brink acht een dergelijke ontwikkeling sociaal onaanvaardbaar en concludeert, dat de industriële wereld en de economieën van de ontwikkelingslanden elkaar nodig hebben als de mens zijn twee benen om te lopen. 'En bij het afleggen van het lange conjunctuurtraject, dat thans voor ons ligt, is het been van de zich ontwikkelende landen zeker zo belangrijk als het been van de industriële wereld.'

Het zal u niet verbazen, zelfs op het niveau van het hogere bankwezen voel ik me aanzienlijk meer verwant met de CDA'er Van den Brink dan met de VVD'er Witteveen. Intussen stempelt ook Van den Brink het gebeuren tot een, zij het ingrijpend conjunctuurverschijnsel. Ik taxeer dat anders. Enkele van de genoemde verschijnselen reken ik van blijvende aard. Daartoe reken ik de verzadiging met consumptiegoederen, de fundamentele schaarste aan energie en grondstoffen en het geringe tempo van de bevolkingsgroei.

*Erhard Eppler*, de Duitse minister voor ontwikkelingshulp, die een paar jaar geleden het politieke loodje legde, schreef een boek met de fascinerende titel *Ende oder Wende*, eindpunt of keerpunt. Welnu, het lijkt mij toe dat in sommige opzichten de beschreven verschijnselen een eindpunt betekenen van die glorieuze en dramatische ontwikkeling, die in de tweede helft van de achttiende eeuw inzette en als de industriële revolutie de geschiedenis is ingegaan.

Ik betoog allerm minst mij zo kort vóór de verkiezingen de profetenmantel om te hangen, maar als ik die verschijnselen samenvat, denk ik dat we in menig opzicht in de eindfase van het klassieke kapitalisme zijn aangeland.

Of anders, dat het imperialisme als bewegingsmotoriek van 200 jaar westerse ontwikkeling op grenzen stuit, die vroeger niet zo angstig dichtbij waren. De productiecapaciteit van de industriële wereld stuit op afzetproblemen, die eerder niet in die vorm aanwezig waren: een autarkisch China en een Derde Wereld, die gedekoloniseerd, eigen olie- en grondstoffenkartels opstelt als onderhandelingsobject tegenover het expansionistische Westen en een belangenruil afdwingt.

### **Niet alleen conjuncturele aspecten**

Naar mijn mening zijn de gesignaleerde ontwikkelingen dus niet alleen van conjuncturele aard, maar zijn er ook blijvende veranderingen. Daaruit is een aantal conclusies te trekken.

- a Aan de in 1974 opgetreden economische teruggang ligt een aantal ontwikkelingen ten grondslag, die voor langere duur tot een geringere economische groei zullen leiden.
- b Blijvend moet worden gerekend met schaarste van energie en grondstoffen, dus hogere prijzen daarvan en met een daaruit



voortvloeiende beperking van de welvaarts-groei van de industriële landen. Het feit dat werkgelegenheid in toenemende mate in de dienstensector en met name in de *niet-marktsector* moet worden gevonden, dwingt tot een *blijvend naar verhouding hoog* aandeel van de collectieve sector in de economie.

- c Zowel uit een oogpunt van menswaardiger werk als van zuinig omgaan met schaarse grond- en delfstoffen als uit een oogpunt van volledige werkgelegenheid, is de selectieve toepassing van nieuwe technische vindingen in het voortbrengingsproces gewenst.
- d Het verlangen naar volledige werkgelegenheid zal moeten worden bevredigd op basis van een geringere groei dan waarmee het tot dusver gelukte om volledige werkgelegenheid te realiseren.
- e Bij het ontbreken van endogene vraagimpulsen in de industriële wereld als uit de industriële revolutie zijn voortgevloeid, is socialisatie van de vraag geboden, d.w.z. dat de gemeenschap zelf een vraag creëert, ter vervulling van gemeenschapsbehoeften, die anders via de markt niet aan bod komen. Dat zal dan vooral in de dienstensector moeten worden gevonden.
- f Herstel van de traditionele markteconomie lijkt nog mogelijk door een doelbewuste vergroting van de effectieve vraag uit de ontwikkelingslanden. Witteveen geeft daartoe wel een hint. Ook in de economische topconferenties van de laatste jaren is dit wel als mogelijkheid gesteld, zonder dat dit echter tot nu toe tot ingrijpende besluitvorming heeft geleid. Natuurlijk vind ik dat overschotlanden als Nederland een substantiële verhoging van de ontwikkelingshulp zouden moeten leveren als onderdeel van zo'n nieuwe aanpak.

### **Vertaald in politieke keuzen**

Deze conclusies van een economische analyse laten zich vrij simpel vertalen in politieke keuzen:

- a voor of tegen het structureel opvoeren van de ontwikkelingshulp;
- b voor of tegen een ver doorgevoerde kapitaalintensivering van de produktie;
- c voor of tegen het toetsen van particuliere investeringen op het netto-effect op arbeidsplaatsencreatie;
- d voor of tegen lastenverlichting voor het particuliere bedrijfsleven dan wel stelselmatige sturing van de investeringen op grond van gemeenschappelijke voorwaarden;
- e voor of tegen een bewuste deling van beschikbaar werk over aangeboden arbeid;
- f voor of tegen energiebeleid, dat besparing van het energieverbruik voorop stelt en de keuze van energiebronnen consequent relateert aan het effect op de werkgelegenheid;
- g voor of tegen ordening en planning van de economie onder sturing van de overheid;
- h voor of tegen een alle categorieën omvattende inkomenspolitiek;



voor of tegen bewuste democratisering van de organisatie van de economische beslissingen.

De politieke programma's van de diverse partijen zouden moeten worden getoetst aan de mogelijkheden van deze politieke keuze, die een uitvloeisel zijn van de analyse van de huidige situatie.

De hier beschreven gedachtengang wijkt niet essentieel van hetgeen ik bijvoorbeeld op 1 oktober 1974 te berde heb gebracht tijdens een bijeenkomst te Nijmegen. Ik laat in het midden of dat aan gedachtenarmoede dan wel aan consistentie valt toe te schrijven.

Sterker, met de veel uit zijn verband gerukte zin uit de t.v.-toespraak tijdens de olieboycot in 1973 heb ik niet anders bedoeld. Die tijd van de goedkope energie komt niet meer terug. De afgelopen jaren hebben daarvan alleen maar een bevestiging te zien gegeven.

1973 was een eindpunt van een lange ontwikkeling. Aan ons de keuze of het ook een keerpunt zal zijn voor een nieuwe ordening. Het meest aangevallen in de Nijmeegse excursie was het pleidooi van kritische toetsing van het tempo van toepassing van technische vindingen. In internationale samenhang heb ik erbij gezegd, hetgeen niet verhinderd heeft dat velen riepen: 'Hoe kun je dat nu zeggen? Zo prijs je jezelf toch uit de markt?' De gedachte van het kritisch toetsen van technische vindingen is echter de afgelopen jaren op een breed front doorgedrongen. Er vindt nationaal en internationaal een afremming van de technische vindingen en een hang naar kleinschaligheid plaats.

De politiek meest actuele keus betreft die tussen het uitsluitend leunen op lastenverlichting voor het bedrijfsleven en rendementsverbetering, danwel het richting geven aan kapitaalsbronnen en investeringsbeslissingen door de gemeenschap. Deze keuze wordt steeds gekoppeld aan de tegenstelling van particuliere en collectieve sector. Deze tegenstelling is in menig opzicht slechts schijn.

De uitbreiding van de collectieve sector in ons land en elders heeft nauwelijks geresulteerd in een groei van het aandeel van overheidsinvesteringen en consumptie in het nationale inkomen. Sterk toegenomen is de herverdelende functie van overheid en sociale verzekering. Maar de groei van de overdrachtsuitgaven betekent niet meer en ook niet minder dan de tussenschakeling van de overheid in een hefboomfunctie. Het CPB constateert in de studie *De Nederlandse economie in 1980*, dat na overdracht het aandeel van het nationale inkomen, dat door particulieren wordt besteed over vele decennia gemeten merkwaardig constant is gebleven nl. 78% van het nationale inkomen.

Daarmee ontken ik niet de betekenis van deze tussenschakeling van de overheid, maar de rechtstreekse bestedingen door de overheid zijn slechts beperkt toegenomen.



Ik acht daarom weinig reële grond aanwezig voor de vrees voor dreigende bureaucratisering en voor de angst dat de toename van de collectieve sector het einde van de individuele vrijheid zou betekenen.

## Invloed van de overheid

De vrees van velen voor een overbelasting van de staat als bestuurscentrum vindt men bij al diegenen die spreken over een crisis van de sociale verzorgingsstaat, waarbij de nadruk valt op een overmaat aan bureaucratie, een slordig beheer en een 'lack of care', waardoor de verzorgingsstaat zich zou kenmerken.

Ik vraag aandacht voor een tegenbetoog om duidelijk te maken dat de aan de staat en overheid toegeschreven macht grotendeels schijn is. Ik doel hierbij niet in de eerste plaats op de tegenmacht van multinationale ondernemingen, die in dit verband vaak ten tonele wordt gevoerd. Deze is niet onbelangrijk, maar niet het allerbelangrijkste in deze samenleving.

Er is veel meer aanleiding om oog te hebben voor het veelal marginale functioneren van de overheid temidden van een veelheid van regulerende organen en organisaties. Als ik dit zeg ben ik weer thuis bij het bordje 'macht en onmacht van de parlementaire democratie'.

De overheid oefent haar macht en invloed immers uit in een permanente wisselwerking met maatschappelijke belangengroepen. Het verschijnsel van de pressiegroepen en hun invloed is veelvuldig geanalyseerd.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft met zijn catalogiserend overzicht van de advies- en overlegstructuren, belangrijk bijgedragen tot meer inzicht in het functioneren van de vijfde macht.

Die vijfde macht, ik meen dat het een term is afkomstig van de journalist *Jan Joost Lindner*, speelt in ons bestel een formidabele rol. In de arbeidsverhoudingen, in het welzijnsbeleid, in het onderwijs. En men kan evenzeer zeggen dat de staatsmacht niet is toegenomen, maar door de groei en de onderlinge verbindingen van de vijfde macht veeleer aangevreten. En de verzuilingsstructuur, bijvoorbeeld op het terrein van het onderwijs allerminst verdwenen, heeft daar belangrijk toe bijgedragen.

Welnu, als men waarneemt hoezeer de overheid, de staat, macht moet delen, ook dagelijks deelt, — in alle denkbare vormen van overleg — met de particuliere organisaties, de grote ondernemingen, de geïnstitutionaliseerde belangen, dan is het nogal dwaas tegen deze achtergrond het spookbeeld op te roepen van de almachtige besturende staat. Kafka-achtige toestanden treft men niet aan in het overheidsapparaat, wel op het raakvlak van vierde en vijfde macht, waar ambtelijke apparaten en particuliere



organisaties op elkaar inspelen, in permanentie overleg plegen en waar niet meer valt na te gaan waar de beslissingen worden voorbereid en genomen. Waar de overheidsmacht gedeeld wordt met de particuliere organisaties – de 'instellingen' zegt men in welzijnsland – dáár ontstaan schemertoestanden. En begrippen als overlegeconomie, coalitiemodel, kartel-democratie, zijn even zovele aanduidingen van de feitelijke beperktheid van de machtsuitoefening van de overheid.

Ik voeg daaraan toe dat de sociale verzorgingsstaat bepaalde burgerlijke vrijheden niet heeft aangetast, maar wezenlijk uitgediept. Het gaat niet aan de bedreigende overmacht van de staat of de verstikkende bureaucratie als argument aan te voeren tegen pleidooien voor richtinggevende invloed van de overheid op kapitaalstromen, investeringen, pleidooien voor het inbouwen van toetsingsmogelijkheden voor de ontwikkeling van de economie, nationaal en internationaal, juist in de keerpuntsituatie waarin we ons bevinden.

Bureaucratie is in veel vormen voorhanden in onze samenleving, maar – ik herhaal het – overwegend daar waar particuliere organisaties en overheid die macht delen.

Het is, naar mijn mening, de taak van de politiek om als antwoord op de geschetste situatie zich te heroriënteren op doelstellingen van volledige en volwaardige werkgelegenheid in nieuwe verhoudingen. En de eerste keuze die gemaakt moet worden, is die van de keuze van het inzicht. Ik heb er geen twijfel over laten bestaan dat naar mijn wijze van zien, de huidige stagnatie alleen kan worden overwonnen door een structurele heroriëntering van het beleid. Ik heb de keuzemomenten daarin in uiterst kort bestek opgesomd. Het gaat daarbij om de keus of stelselmatig koopkrachtoverdracht zal worden bewerkstelligd op een aanzienlijk grotere schaal dan tot dusver is gebeurd naar ontwikkelingslanden. Of wij bereid zijn de herstructurering van onze eigen economie, waartoe enige uiterst bescheiden aanzetten door *Pronk* en *Lubbers* zijn gepleegd, door te voeren met het oog op het ontvangen van invoeren uit ontwikkelingslanden. Het gaat om een heroriëntering van de technologische ontwikkeling, tot dusver vrijwel uitsluitend afgestemd op vervanging van arbeid, op grootschaligheid, en om de wenselijkheid en de mogelijkheid te komen tot zodanige sturing dat het accent verlegd wordt naar arbeidsintensieve produkties. Het gaat om de vormgeving van een energiebeleid dat recht doet aan de noodzaak van energiebesparing en gericht is op een optimale inschakeling van technieken die bijdragen tot werkgelegenheid.

Het gaat om een belangrijke socialisatie van de vraag, in de zin die ik heb aangeduid, dat de overheid niet schuwt vraag die niet via de markt tot stand komt, zelf te creëren. Maar het gaat ook om de bereidheid instrumenten te verschaffen die in staat zijn om die heroriëntering tot stand te brengen. Want de toets in de



politiek is zelden de vraag over de doeleinden – geluk en vrede wil iedereen – maar het is vrijwel altijd de bereidheid de noodzakelijke instrumenten te scheppen en te hanteren. En die zogeheten hervormingswetten die het kabinet-Den Uyl – ik bedoel het kabinet-Den Uyl – bij de Kamer heeft ingediend, zijn tot mijn verdriet en naar mijn overtuiging ook uiterst onterecht gewaardeerd, aangemerkt, als produkten uit het leerboekje van de socialistische dogmatiek. Ze hebben bijzonder weinig, in wezen niets, met socialistische dogmatiek te maken. Maar alles met de dringende behoefte om te beschikken over concrete instrumenten voor het sturen van kapitaalstromen en investeringen voor een inkomens-herverdelingsbeleid dat voorwaarde is voor die heroriëntering van de produktie. De Wet op de investeringsrekening, de vergroting van de bevoegdheden en de verzelfstandiging van de ondernemingsraden, de vermogensaanwasdeling, de Wet op de openbaarheid van inkomens. Ik noem er slechts enkele. Het zijn stuk voor stuk instrumenten zonder welke die noodzakelijke heroriëntering niet tot stand kan worden gebracht.

### **Politieke stromingen en keuzen**

Als Van der Zwan gelijk heeft dat na de smalle marges gewaakt moet worden voor vervaging van de politieke keuzen – en ik ben hem daarin aan het begin van mijn betoog bijgevalen – dan mag wellicht ook door mij, nogmaals in de rol van eenvoudig econoom, de vraag worden gesteld: hoe verhouden zich nu de belangrijke politieke stromingen ten opzichte van die politieke keuzen die moeten worden gemaakt?

#### *Liberaal stroming*

Wat betreft de zogeheten liberale richting – in ons land vaak en ik dacht op soms dubieuze gronden geassocieerd met de politieke organisatie de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie –, ik oordeel als buitenstaander, dan kan men wel kanttekeningen plaatsen, maar erkend moet worden dat de keuze duidelijk is. Het is door de bank genomen het neo-klassieke schema. Als men kijkt naar het rapport van de Teldersstichting over de economische orde, dan is het het overwegend vertrouwen op de werking van het marktmechanisme. Alles is gericht op het herstel van het marktmechanisme. De vertraging van de groei wordt als hinderlijk ervaren, maar niet gesteld als bewust nastreefbaar, of in zijn diepste oorzaak als onvermijdelijk. Er is geen ruimte voor een alle inkomenscategorieën omvattend inkomensbeleid. Er is het idee dat de huidige economische orde ons goed heeft bediend en dat het maar het verstandigste is het daar bij te houden en te laten.



*Socialistische stroming*

Tegenovergestelde opvattingen tref ik aan bij de socialistische stroming. Ik kan niet altijd ontwaren wat daar nu helemaal precies aan de orde is; er zijn ook vele variëteiten. Maar ik verbeeld me enig zicht te hebben op wat zich daar in de grootste politieke partij afspeelt. Dan valt het op hoe daar een zeer bewuste keuze wordt gemaakt voor het tot stand brengen van nieuwe internationale economische orde op basis van gewijzigde machtsverhoudingen in de wereld, voor een bewust toesluizen van macht naar Derde Wereldlanden en het stelselmatig realiseren van een herverdelingsinstrumentarium om te komen tot een rechtvaardige internationale orde. Een zeer bewust aanvaarden en voorop stellen van de noodzaak van selectieve groei en de bereidheid daarvoor de noodzakelijke instrumenten te scheppen. Grote aandacht voor herverdeling van arbeid. Veel verwachting van socialisatie van de vraag, misschien een te grote verwachting. Centraal stellen van een noodzakelijk beleid van inkomensherverdeling in een alle inkomensgroepen omvattend inkomensbeleid. Sterke voorkeur voor een humanisering van de arbeid, verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Omslag van kwantitatieve naar kwalitatieve arbeidspolitiek.

*Christen-democratische stroming*

De christen-democratische stroming, iets moeilijker te traceren, maar toch niet zover van het midden te ontwaren; u had het al geraden. Programmatisch, weer opnieuw geassocieerd met de belangrijkste politieke partij die zegt aan die christen-democratische beginselen te refereren, ontkom ik niet aan de conclusie dat de voornaamste componist van dat program, de Amsterdamse hoogleraar *Goudzwaard*, toch met veel gelijkgerichte noties werkt als ik vanmorgen in uiterst kort bestek heb trachten naar voren te brengen.

Maar, daarmee is het beeld niet ingevuld. Ik ontwaarde in de *ESB*-aflevering van 11 mei jl. een economisch program van het CDA van de hand van de lijstaanvoerder van het CDA, de jurist van de Heilige Land Stichting. Ik heb dat met de grootste bewondering uiteraard gelezen — als ik mijzelf bezig hoor op juridisch gebied, dan bewonder ik mijzelf ook altijd zeer. Maar ik heb ook een kleine uiteenzetting aangetroffen over de materie die mij, naar ik hoop ook u, vanmorgen zo heeft beziggehouden, namelijk over de belangrijkste oorzaken van die structurele werkloosheid en dan vind ik daar: ontwikkeling van verhouding collectieve sector — particuliere sector, ontwikkeling arbeidsinkomensquote, ontwikkeling van de techniek en onvoldoende ontwikkeling van de sociale infrastructuur. En dan ontmoet ik toch weinig andere elementen dan ingebakken zitten in de algemene notie van de winsterosie, de onvoldoende rendementen en een onvoldoende markt-conforme ontwikkeling. Dan heb ik het gevoel dat ik geen



duidelijk antwoord vind op de politieke keuzen die moeten worden gemaakt. Dat treft het meest als het gaat om de vraag naar de instrumenten. Naar mij voorkomt is in het CDA-program stellig wat de doeleinden betreft in veel opzicht een gelijkgerichte notie aanwezig. Wat de instrumenten betreft, lijkt mij dat die ontoereikend zijn om, als die fundamentele heroriëntering van onze economie beoogt wordt, die ook tot stand te brengen. Instrumenten voor inkomenshervreiding ontbreken vrijwel geheel. Er wordt zwaar aangeleund tegen het marktmechanisme. Dat schept denk ik, in het bijzonder een probleem uit een oogpunt van macht en onmacht van parlementaire democratie.

Zo ben ik terug bij uw lezingenserie en het begin van mijn verhoog, namelijk dat de macht van het parlement afhankelijk is van de duidelijkheid van de politieke keus, van de traceerbaarheid daarvan, van de toetsingsmogelijkheid daarvan. De parlementaire democratie als stelsel is in hoge mate afhankelijk van de bereidheid van partijen, politieke stromingen om zich tijdig duidelijk uit te spreken ten aanzien van de vitale keuzen die gemaakt moeten worden. Ik betreur het in hoge mate dat een ontwikkeling en een stroming die aan het eind van de 60-er jaren in de hele Nederlandse politiek aanwezig waren en dat met een zeker fanatisme — nl. om te komen tot grotere duidelijkheid en om vóór de verkiezingen aan de kiezers duidelijkheid te verschaffen omtrent de partijen met wie men bereid was samen te werken, alsmede de voorwaarden waaronder — in enkele jaren tijds naar de achtergrond is geschoven. Dat vormt naar mijn oordeel een grote bedreiging van een goed functioneren van de parlementaire democratie. En het is niet aan mij, en zeker niet op dit ogenblik, om nu precies te gaan invullen welke partijen daarin dan wel de goede en de slechte houding innemen. Ik heb tenslotte de indruk dat na zoveel jaren van universitaire democratiseringsprocessen sommige dingen niet door mij ingevuld behoeven te worden.

Ook wie niet in het onzekere verkeert over het feit, dat we in de economie op een keerpunt zijn aangeland, zal weten dat de marges voor beleidswijziging smal zijn. Wijzigingen, heroriënteringen, als door mij aangeduid, zullen alleen met enorme weerstanden en alleen met een bijzonder doelgericht beleid verwerkelijkt kunnen worden. En het werken met smalle marges — en die marges zullen ook de komende jaren smal zijn — heeft dan ook alleen zin als de richting en de politieke keus een zeer duidelijke is. Ik heb geen twijfel gelaten dat naar mijn oordeel de keus gemaakt moet worden voor een verdere ordening en planning van productie en verbruik, voor vergemeenschappelijking, voor humanisering van de arbeid, en naar mijn oordeel zullen de verkiezingen van over enkele dagen, behalve het gewaardeerde feest van de democratie, ook beslissen over de vraag of die door mij aangeduide keus gemaakt zal worden.



# Het volkshuisvestingsbeleid 1973 - 1977: een consumententest

Wat er van hoofdstuk V 'Wonen' van Keerpunt 1972 terecht kwam\*

Het eerste kabinet-Den Uyl behoort tot het verleden. De balans kan worden opgemaakt. Wij beperken ons daarbij tot het volkshuisvestingsbeleid van *Gruijters* en vooral van *Schaefer* en *Van Dam*.

Men wekt wel eens de indruk dat er niet veel tot stand is gekomen nu de vier hervormingsvoorstellen niet konden worden afgewerkt. Dat is een wel erg beperkte visie, zoals blijkt uit een evaluatie van het gevoerde volkshuisvestingsbeleid.

Volgens *Dror* kan men een beleid evalueren aan de hand van zeven verschillende referentiepunten:

- 1 Het verleden (bijv. beleid van voorgangers).
- 2 Vergelijkbare instituties (bijv. beleid van andere bewindslieden).
- 3 De eisen en wensen van de bevolking.
- 4 Algemeen aanvaarde 'professional standards'.
- 5 Het niveau dat nodig is voor overleving.
- 6 Het geplande niveau.
- 7 Het niveau dat volgens een 'optimaal' model bereikbaar zou zijn.

Per issue zouden dus 7 waarderingen mogelijk zijn.

In het nu volgende kiezen wij voor slechts twee referentiepunten: 6 en 7. Het geplande niveau is in Keerpunt 1972 gespecificeerd (en wij nemen aan dat dit niveau iets te maken heeft met de eisen en wensen van althans een deel van de bevolking). Het 'optimale' model is een model, dat wij beschouwen als het best mogelijke, gezien de omstandigheden, een subjectieve standaard dus. Wij volgen de tekst van hoofdstuk V 'Wonen' op de voet en vergelijken de beleidsdaden met het regeerakkoord. Per 'issue' geven wij steeds twee kwalificaties:

- 1 in het linkerhokje    + Keerpunt is uitgevoerd  
                              - Keerpunt is *niet* uitgevoerd  
                              ± Keerpunt is *min* of *meer* uitgevoerd
- 2 in het rechterhokje + het beleid was (gezien de omstandigheden) goed  
                              - het beleid was (gezien de omstandigheden) *niet* goed  
                              ± het beleid was (gezien de omstandigheden) *niet goed* en *niet slecht*

\* Met dank aan *mr. H. Hofhuis* voor zijn kritiek op een eerdere versie van deze tekst.



Een + links in het hokje betekent niet automatisch een + rechts in het hokje: Keerpunt 1972 is geen dogma. Evenzo betekent een – links niet per definitie een – rechts in het hokje.

Per issue zullen we een toelichting geven, vooral ter verduidelijking van de waardering rechts in het hokje, welke niet is vrij te pleiten van een enorme dosis subjectiviteit.

Met betrekking tot één beperking van onze analyse waarschuwen wij alvast op voorhand. Onze analyse is opgehangen aan de in Keerpunt geformuleerde issues. De laatste tijd is er bij bestuurskundigen een toenemende aandacht voor de selectiviteit in de politieke besluitvorming<sup>3</sup>: issues die zwakke groepen zouden willen opwerpen, worden veelal in de kiem gesmoord. Het is zeer goed mogelijk dat issues die bij velen leven, Keerpunt niet hebben gehaald (betaalbare nieuwbouw in oude wijken, uitbanning van de particuliere verhuur e.d.).

De nu volgende analyse haalt dergelijke non-issues niet boven water.

*Keerpunt*

- 1 *Het totale bouwprogramma omvat zowel de nieuwe als de ingrijpend verbeterde woningen. Volgens dit programma stijgt het aantal nieuwe en ingrijpend verbeterde woningen dat in gebruik genomen wordt tot tenminste 170 000 in 1977.*

#### *Commentaar*

Het was een goede gedachte van de Keerpunt-auteurs om nieuwbouw en vernieuwbouw samen te nemen. Dat was t.o.v. het verleden (denk aan de discussie *Schut – Van den Doel*) een nieuw fenomeen. Deze taakstelling vloeide voort uit de wens om méér woningen te verbeteren en uit onzekerheid over de nieuwbouw. De taakstelling is niet gehaald.

De voor 1976 aangegeven aantallen berusten op een raming op grond van de ervaringen in het eerste halfjaar, van de in behandeling zijnde plannen en van prognoses van de inspecteurs van de volkshuisvesting in de provincies.

Gezien het aantal nieuwe en te vernieuwen woningen waarvoor in 1976 een bouwvergunning werd verleend, zal in 1977 de taakstelling volstrekt niet worden gehaald. Wat de nieuwbouw betreft, is dit verontrustend. Weliswaar is de grote groei er uit, maar een minder abrupte terugval na 1973 ware wenselijk geweest.<sup>4</sup> Ook wat de vernieuwbouw betreft, is dit – ondanks de inspanningen van Schaefer – teleurstellend. Het meest teleurstellende is evenwel dat het bouwprogramma van naam moest worden veranderd: er wordt nu over *bouwprognoses* gesproken, waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat er van een werkelijke *programmering*, die de overheid in de hand heeft, geen sprake is.<sup>5</sup> De overheid heeft de greep op de woningbouw verloren en dat moet met twee minnen worden bestraft.



Tabel 1. Uitgifte beschikkingen tot rijkssteun nieuwbouw en vernieuwbouw

Nieuwbouw	1973	1974	1975	1976
woningwet	48 264	40 312	41 882	39 350
part. gesubsidieerd	58 998	62 883	56 408	54 900
ongesubsidieerd	37 748	28 784	19 869	20 000
subtotaal	145 010	131 979	118 159	114 250
<i>Vernieuwbouw<sup>6</sup></i>				
verbetering woningwetwon.	9 495	12 583	17 307	20 000
rehabilitatie	274	146	396	850
restauratie monumentwon.	—	227	554	750
	9 769	12 956	18 257	21 600
totaal	154 779	144 935	136 416	135 850

Bron: Memorie van Toelichting, Begroting MVRO 1977, Tweede-Kamerzitting 1976-1977, 14 100 XI, p. 20.

### Keerpunt

- 2 *Daarnaast zullen met kracht het achterstallig onderhoud en de kwaliteitsverbetering van nog bruikbare woningen ter hand worden genomen.*

+ +

### Commentaar

Vooraf t.o.v. het inhalen van achterstallig onderhoud blijft er nog veel te wensen, maar toch moet worden erkend dat Schaefer met kracht de verbetering van de voorraad ter hand heeft genomen. Vóór hem waren er nauwelijks cijfers over woningverbetering en onderhoud bekend en was er op dit punt nauwelijks een beleid. Thans zijn er nog steeds geen behoorlijke cijfers (daar wordt nu gelukkig bij het CBS op verzoek van het MVRO aan gewerkt), maar het beleid is duidelijk en stimulerend. Men realiseert zich overigens dat het welslagen van dit programma in hoge mate wordt bepaald door het beleid dat de gemeenten voeren.

### Keerpunt

- 3 *De keuze van woningtype (hoog- of laagbouw, kwaliteit, grootte en dus ook prijsklasse) wordt gebaseerd op de uitkomsten van verbeterd woningbehoeftenonderzoek.*

± +

### Commentaar

Van Dam heeft een drietal nationale onderzoeken op touw gezet: het Woningbehoeftenonderzoek (WBO), de Inventarisatie



Oude Woongebieden (IOWG) en het Kwalitatief Woningonderzoek (KWO), welke later zullen moeten worden geregionaliseerd. Belangrijk is dat er 6 jaar na het WBO 1970, weer een nieuw nationaal woningbehoeftenonderzoek beschikbaar is gekomen. De onderzoeken hebben meer tijd gevraagd dan was voorzien. Daardoor is de regionalisatie nog niet doorgevoerd. Voor nader beraad en overleg is echter alle aanleiding. Een regionaal uitsplitsbaar behoeftenonderzoek staat voor eind 1977 op het programma. Aan overhaast werk hebben we niets. De regionale woningmarktonderzoeken als basis voor een nationale planning zijn de nek omgedraaid. Zeer wijs.

### Keerpunt

- 4 Het uitgangspunt is voorlopig dat het nieuwbouwprogramma voor zeker 80% uit goedkope woningen bestaat. Dat wil zeggen: zoveel worden er gebouwd door gemeenten of woningcorporaties (al dan niet met woningwetvoorschotten gefinancierd) of zijn vergelijkbare huur- of koopwoningen. Het percentage van het nieuwbouwprogramma dat door gemeenten en woningbouwcorporaties wordt gebouwd, wordt opgevoerd.

### Commentaar

Dit programmapunt is moeilijk te toetsen. Wat is goedkoop? En wanneer zijn woningen vergelijkbaar?

Tabel 2 laat zien dat het aandeel van gemeenten en corporaties sinds 1972 niet onaanzienlijk is gedaald (van 45% in 1972 tot 34% in 1976).

Tabel 2. Aantal begonnen woningen 1972 - 1976 naar opdrachtgever\*

	Rijk en gemeenten		woningcorporaties		particulieren		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1972	8 710	6	61 010	39	86 491	55	156 211	100
1973	5 988	4	50 528	38	84 619	58	141 135	100
1974	4 965	4	36 346	33	70 649	63	111 960	100
1975	3 865	3	40 530	36	66 990	61	111 385	100
jan/ okt.								
1976	2 808	3	30 558	31	63 880	66	97 246	100

Bron: CBS, Maandstatistieken Bouwnijverheid.

\* De intrekkingen zijn buiten beschouwing gebleven.

Uit tabel 3 blijkt dat sinds 1972 het aandeel van de woningwetsector redelijk constant is gebleven. Ten opzichte van jaren vóór 1972 is er zelfs sprake van een licht dalende tendens.<sup>7</sup>



Tabel 3. Aantal begonnen woningen 1972 - 1976 naar financieringssector  
(× 1000 won.)

	woningwet		premiesector		vrije sector		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1972	52,8	34	72,3	46	31,2	20	156,2	100
1973	44,8	32	59,1	42	37,2	26	141,1	100
1974	36,4	33	48,7	43	26,9	24	112,0	100
1975	41,2	37	49,5	44	20,7	19	111,4	100
jan./ sept.								
1976	26,9	31	40,3	47	18,8	22	86,0	100

Bron: CBS, Maandstatistieken Bouwnijverheid.

We zien dus dat de bewindslieden een partij premiehuurwoningen (waarvoor bij beleggers en bewoners weinig belangstelling was) hebben ingewisseld voor een partij premiekoopwoningen, waarnaar veel vraag was. De bewindslieden hebben het onvermijdelijke gedaan: zij hebben de markt gevolgd. Blijkens de enorme stijging van de koopprijzen in 1976 (volgens gegevens van de NBM ongeveer 25% in één jaar) zijn er (gegeven de omstandigheden) zeker niet te veel koopwoningen gebouwd. Het is verheugend dat de woningwetsector redelijk overeind is gebleven (al ziet 't er voor 1977 somber uit). Dat de bewindslieden de koopgolf hebben gevolgd, is te billijken. Jammer is het daarentegen dat zij zich te laat zijn gaan afvragen wat de achtergronden van deze koopgolf zijn. Pas in het verkiezingsprogramma voor 1977 - 1981 zijn punten opgenomen die gericht zijn op een hervorming van de eigendomsverhoudingen in de woningvoorraad, waardoor de onevenredige bevoordeling van de bewoner - eigenaar en de onmaatschappelijke kanten van het eigen woningbezit in de huidige gedaante (vooral t.a.v. de verdeling van woonlasten en woonruimte) kunnen worden weggenomen.

### Keerpunt

- 5 Tenminste 25 000 woningen worden met een aanvangshuur van hooguit f 150 per maand (in prijzen van 1972) gebouwd in de zgn. noodgebieden.

### Commentaar

Ook dit programmapunt gaat gepaard met de vertrouwde vaagheid. Er wordt niet aangegeven of 't om een kale huur gaat of een all in-huur. Zoals bekend scheelt dat heel wat. Vaststaat dat er geen noodgebieden zijn aangewezen.<sup>8</sup> In het begin is er vreemd gehannest met de zgn. Bevroren Kinderbijslag Woningen. Deze operatie werd een mislukking. In tweede instantie is m.n. voor



woningen, gefinancierd uit het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering een opslag (tot 25%) boven de 'gewone' objectsubsidies toegekend, waarmee vooral in de stadsvernieuwingsgebieden veel goeds is verricht. Dit goede is door de subsidieregeling van 1975 deels weer ongedaan gemaakt. Een huur van f 150 per maand zou in 1977 neerkomen op een huur van ongeveer f 210 per maand. Zelfs als hiermee een kale huur wordt bedoeld, moet worden vastgesteld dat een dergelijke huur slechts bij hoge uitzondering is gehaald.<sup>9</sup> In het merendeel van de gevallen – m.n. in de grote steden waar de nood het hoogst is – kwam men ondanks bergen subsidies veel hoger uit. Men heeft hier veel te sterk gegokt op het effect van individuele huursubsidie. In menig complex blijkt 50% tot 75% van de bewoners individueel te worden gesubsidieerd. Hoe we het ook wenden of keren: dit programmapunt is niet gehaald, tot ergenis en teleurstelling van vooral de bewoners in de oude wijken. En dan laten we nog in 't midden of het programmapunt gericht was op een taakstelling van 25 000 woningen in één jaar of in vier jaar (de Keerpunt-tekst laat op dit punt 2 – sterk uiteenlopende – interpretaties toe).

#### Keerpunt

6

– +

*Een centrale inventarisatie van wat er gebouwd is zorgt ervoor dat projecten die goed hebben voldaan, vaker worden herhaald.*

#### Commentaar

De regeling t.b.v. de experimentele bouw en sector-'Goed en goedkoop' floreerden wel, maar van een herhaling van bevredigende projecten kwam zelden iets. Integendeel, vóór 1973 zijn projecten veel vaker herhaald dan na 1973. Keerpunt is op dit punt niet uitgevoerd. Wij achten dat pure winst. Er is nu veel meer aandacht geschonken aan de specifieke stedenbouwkundige situatie, aan de wensen van de betrokken bewoners en aan de na te streven woningdifferentiatie. De seriegroottes zijn fors gedaald tot heil van de gebouwde omgeving.

#### Keerpunt

7

+ +

*Nieuwe woningen worden in de komende 4 jaar zoveel mogelijk gebouwd waar dat gewenst is wegens de doelstellingen van het ruimtelijke orderingsbeleid en in het kader daarvan vooral in de noodgebieden.*

#### Commentaar

Als we even de noodgebieden vergeten, dan moet worden gekonstateerd dat de koppeling tussen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting sinds 1973 hechter is dan ooit. Niet alleen dragen



de lokatiesubsidies aan deze koppeling bij, maar ook de veel stringenter uitvoering van het ruimtelijk beleid. VVD-moties die een versneld volbouwen van kleine kernen beogen om het bouwprogramma te halen, zijn gelukkig herhaaldelijk stukgelopen op de onverzettelijkheid van Gruijters c.s. Ons inziens een sterk beleidspunt, vergeleken met vorige kabinetten, ook al blijft er nog veel te wensen.

### Keerpunt

- ± ± 8 *Er komt geen nieuwbouw op plaatsen met ernstige milieuhinder.*

### Commentaar

Er is ongetwijfeld meer aandacht gekomen voor milieu en milieuhinder. Toch is het aantal plaatsen waar nieuwbouw verrees in een hinderlijk milieu c.q. waar het milieu hinderlijker werd in reeds gerealiseerde woonbuurten nog altijd te groot. De lokatiekeuze van woningen is selectiever geworden, maar vooral door het nog steeds embryonale karakter van het milieuhygiënisch beleid, blijft het behelpen.

### Keerpunt

- ± + 9 *Nieuwe, meer gevarieerde woonvormen worden gestimuleerd. Het aantal als experiment gesubsidieerde huizen stijgt tot 5 à 10 000 per jaar. Een groter deel hiervan dan thans wordt gebouwd in de sociale sector.*

### Commentaar

De experimentele sector is bij lange na niet uitgebreid tot 5 à 10 000 woningen per jaar. Ook van een sterkere oriëntatie van de experimentele sector op de 'sociale sector' (wat is dat?), valt weinig of niets te merken. Veel essentiëler dan wat er in het reservaat van de experimentele woningbouw gebeurt, is wat er in de *gehele* woningbouwsector plaatsgrijpt. Hier zien we sinds 1973 een *toenemende* differentiatie, een *dalend* aandeel hoogbouw, meer aandacht voor laagbouw in dichte pakking, dalende seriegroottes en afnemende monotonie. Dat hangt uiteraard samen met de omslag van de markt van een verkopers- naar een kopersmarkt. Echter, ook het beleid heeft hieraan bijgedragen door een minder stringent toetsingsbeleid met betrekking tot grond- en bouwkosten, door extra subsidies in verband met zgn. excessieve bouwkosten, lokatiesubsidies, infra-structuursubsidies e.d.

Schut staat bekend als een bewindsman die het kwalitatieve bouwen heeft bevorderd. Gruijters, Van Dam en Schaefer hebben hem, met behulp van de markttendenties, op dit punt overtroffen, niet door de experimentele sector op te peppen, maar door de



differentiatie in het gehele woningbouwprogramma te bevorderen. Daarom een plus.

### Keerpunt

- 10 Voordat de uitkomsten van het woningbehoeftenonderzoek bekend zijn worden jaarlijks tenminste 30 000 bejaardenwoningen en andere kleine woningen voor personen met bijzondere woonbehoeften gebouwd.

— ±

### Commentaar

Tabel 4 laat zien hoeveel woningen met ten hoogste 3 verblijfseenheden er sinds 1973 zijn gerealiseerd.

Tabel 4. Aantal opgeleverde woningen met ten hoogste 3 verblijfseenheden<sup>10</sup>

	abs.	in % van de totale productie
1973	20 881	13
1974	20 735	14
1975	16 453	12

Uit tabel 5 blijkt, dat het aantal bejaardenwoningen niet stijgt, maar daalt.

Tabel 5. Aantal uitgegeven subsidiebeschikkingen voor bejaardenwoningen<sup>11</sup>

1973	14 772
1974	11 671
1975	10 764
1e helft	
1976	3 715

We zullen maar niet vallen over de ongelukkige term 'bijzondere woonbehoeften', die in Keerpunt is geslopen, en aannemen dat men vooral *kleinere* woningen op het oog heeft gehad ter bevrediging van heel gewone wensen. Duidelijk is dat de *aandacht* voor de kleinere woningen en wooneenheden sterk is toegenomen. In de subsidieregeling van 1975 is er voor kleine woningen een relatief gunstige modaliteit geïntroduceerd. In de nota-Van Dam is er een regeling getroffen voor wooneenheden ten behoeve van de huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens en in de nota-Bejaardenbeleid is het beleid gericht op het behoud van de zelfstandigheid van bejaarden, verder uitgewerkt. In de sector 'bejaardenwoningen' werden de betrokkenen door het afremmen van de bouw van verzorgingstehuizen, voor het blok gezet. De instituties die de bejaardenwoningen konden realiseren,



bestonden bijna overal reeds. De bouw van woningen voor werkende en studerende jongeren, was moeilijker. Er waren onvoldoende initiatiefnemende instanties, onvoldoende plannen, onzekerheden over normen enz.

De tabellen 4 en 5 leren dat de taakstelling niet is gehaald. Gezien het aantal beschikkingen dat in 1976 is verleend, zal ook in 1977 de taakstelling niet worden gehaald. Wel is er thans een stroom plannen van de huisvesting van werkende of studerende jongeren op gang gekomen, maar 't duurt nog wel even voordat die projecten zullen zijn gerealiseerd.

Overigens moet een groot vraagteken worden gezet bij de zin van de taakstelling. In de gehele voorraad is het aandeel kleine woningen zeer groot.<sup>12</sup> Ter leniging van de hier bedoelde woonbehoeften zou veel meer moeten worden gesteund op een integraal woonruimtebeleid. De taakstelling van Keerpunt lijkt ons tamelijk dubieus.

### Keerpunt

- 11 *Ten aanzien van hen (= personen met 'bijzondere' woonbehoeften) mag er bij de bouw en de toewijzing van woningen geen diskriminatie zijn. Hun woningen worden zoveel mogelijk opgenomen in de overige bebouwing.*

± -

### Commentaar

Het eerste punt vergt een woonruimtebeleid. Het wordt aan de gemeente overgelaten of men de Woonruimtetwet weer wil invoeren. Van een regionalisatie van het woonruimtebeleid is in 't geheel geen sprake. Waar er geen gemeentelijk woonruimtebeleid is, worden de zwakke groepen door de verhuurders gediscrimineerd. Waar er wél een woonruimtebeleid van de gemeente is, is het veelal de gemeente die dezelfde groepen discrimineert. Aan een effectief streven naar een eerlijke verdeling van de woonruimte hebben de huidige bewindslieden te weinig gedaan. De problematiek wordt in de nota-Van Dam welesignaleerd, maar concrete maatregelen op dit punt ontbreken bijna geheel. Er is thans een verplichte inschrijving van iedereen vanaf 18 jaar, die dat wenst. Op voet van artikel 59 van de Woningwet kan het rijk een corporatie verplichten om bepaalde bewoners (individueel of categoriaal) te huisvesten. Particulieren vallen hier dus buiten.

Het streven naar integratie wordt wel beleden, maar er ontbreken concrete maatregelen. Het bevorderen van de oprichting van stichtingen voor de huisvesting van bejaarden, werkende resp. studerende jongeren werkt segregatie in de hand. De woningcorporaties richten zich nog steeds te eenzijdig op het gezin. Door de dalende seriegrootte neemt het aantal monokolossen gelukkig af. Niettemin is er van een effectief tegengaan van discriminatie en segregatie – waarvan de zwakste groepen de dupe worden – in onvoldoende mate sprake.



## Keerpunt

- 12 In plannen voor nieuwbouw en stadsvernieuwing komen de noodzakelijke wijkvoorzieningen (scholen, wijkgebouwen, gezondheidscentra e.d.) gelijktijdig tot stand.

± ±

## Commentaar

Dank zij de ontwikkeling van een groeikernenbeleid is er nu voor het eerst in de geschiedenis sprake van enige coördinatie in het tempo waarin woningen, voorzieningen en infrastructuur in deze groeikernen tot stand komen. Voor het overige staat het rijk tamelijk machteloos: de gemeente heeft hier het voortouw. Dank zij de temporisering van vele bouwactiviteiten komen er de laatste tijd minder krasse staaltjes voor van wancoördinatie tussen de verschillende bouwactiviteiten. Niettemin blijft het in nieuwe wijken vaak sukkelen: scholen komen te laat, wijkgebouwen komen te laat, winkelcentra komen te laat en gezondheidscentra komen er soms helemaal niet.

## Keerpunt

- 13 Gezien de bijzondere problemen in de oude stadswijken wordt grote aandacht gegeven aan de vernieuwing van de steden.

+ +

## Commentaar

Zelfs de oppositie moet erkennen dat dit programmapunt is ingelost. Nog nooit heeft een kabinet zo veel gedaan aan de vernieuwing van de steden.

## Keerpunt

- 14 Er komt vóór 1976 een Wet op de Stadsvernieuwing ...

- +

## Commentaar

Deze belofte is niet ingelost. Er is echter een zinvolle procedure gevolgd, die moet leiden tot een positieve waardering. Eerst is bij het WARS-rapport een Nota van Aanbieding geproduceerd. Na commentaar van vele kanten is een aantal punten uit de conceptwet gelicht en naar voren gehaald, zoals de verbeterplicht, het voorkeursrecht, de huurprijsvaststelling na verbetering en de saldogeregeling. De Wet op de Stadsvernieuwing, die in de loop van 1977 de Kamer zal passeren, is mede hierdoor in sterkere mate een kaderwet geworden die waarschijnlijk toekomstige ontwikkelingen beter zal kunnen trotseren.



## Keerpunt

- 15 ... die o.a. tot het volgende leidt:  
*extra financiële steun aan gemeenten in verband met de hoge kosten van nieuwbouw en woning- en wijkverbetering, aankoop van grond en opstallen en verbetering van het voorzieningennivo;*

+ +

## Commentaar

Natuurlijk is er thans, gezien de noden, nog steeds een enorm financieel knelpunt. De interim-saldoregeling is slechts voor een beperkt aantal gemeenten van toepassing. Vele taken moeten blijven liggen door een gebrek aan geld. Gelet op de povere bedragen die vóór 1973 beschikbaar kwamen en gelet op de beperkte mogelijkheden van 's rijks schatkist, moet toch worden vastgesteld dat deze belofte is ingelost.

## Keerpunt

- 16 *De verplichting om stadsvernieuwingsplannen voortaan vergezeld te laten gaan van een overzicht van de sociale en financiële gevolgen van de maatregelen ten behoeve van de bevolking, o.a. voor de herhuisvesting*

+ +

## Commentaar

In de Wet op de Stadsvernieuwing is dit punt uitvoeriger aangeduid. Doordat men het sociaal plan in het structuurplan heeft opgenomen, is de relatie met het structuurplanniveau o.i. verbeterd. Ook het concrete beleid van Schaefer is op dit punt zeer stimulerend geweest. In enkele Memories van Toelichting zijn over de positie van de bewoner behartigenswaardige dingen gezegd.

De regeling contactpersonen woningverbetering beoogt de sociale problemen met betrekking tot de herhuisvesting het hoofd te bieden. Men realiseert zich overigens dat het rijk (nog) geen bikkelharde normen kan aanleggen, want dan zou er geen enkel plan kunnen doorgaan. De sleutel ligt ook hier bij de gemeente alwaar nog steeds veel fouten worden gemaakt. Men poogt die fouten vaak op Schaefer af te wentelen, waardoor deze bewindsman als de kwaaië pier wordt beschouwd. Wie daar doorheen kijkt, geeft voor dit programma een plus.

## Keerpunt

- 17 *Speciale regelingen voor middenstanders en kleine bedrijven die door het verval van een buurt of door stadsvernieuwing in moeilijkheden komen:*

- -



Commentaar

Het probleem van de middenstanders en kleine bedrijven is niet opgelost. De saneringsregelingen zijn redelijk ontwikkeld, maar t.b.v. een overplaatsing van oudbouw naar nieuwbouw is er geen adequate regeling. Wat we zoeken is de kwadratuur van de cirkel, want hoe kunt je subsidiëren zonder de concurrentieverhoudingen te vervalsen? Op dit punt heeft Keerpunt o.i. te veel beloofd.

Keerpunt

+ +

18 Hogere verhuiskostenvergoedingen voor huurders.

Commentaar

De verhuiskostenvergoedingen zijn verhoogd. Een onderzoek van de Leidse Welzijnsraad maakt overigens aannemelijk dat de vergoedingen nog lang niet kostendekkend zijn.

Keerpunt

19

+ +

Snellere procedures voor de stadsvernieuwing, zoals de onteigeningsprocedure in het belang van de volkshuisvesting.

Commentaar

Dit punt is in de Wet op de Stadsvernieuwing opgenomen. Overigens is de snelheid van de procedures allesbehalve duizelingwekkend.

Keerpunt

20

+ +

Een plicht voor eigenaren om verbeteringen aan te brengen of door de gemeente te laten aanbrengen (gedoogplicht).

Commentaar

Dit punt is apart wettelijk geregeld en door de Kamer aanvaard. Ook voor de huurders kwam er een gedoogplicht: een toegift waarover Keerpunt niet repte.

Keerpunt

21

± ±

Uitkering aan de huurders van een zodanig deel van de totale schadeloosstelling die de overheid bij aankoop of onteigening betaalt, als overeenkomst met wat de huurder voor eigen rekening heeft aangebracht.



## Commentaar

In de Wet op de Stadsvernieuwing wordt over dit punt gerept, maar gevreesd moet worden dat de huurder in het algemeen lang niet alles zal terugkrijgen van wat hij er zelf heeft ingestopt. Een wetsontwerp dat is voorbereid door het ministerie van Justitie, is enige tijd geleden om advies naar de Raad van State gezonden.

### Keerpunt

- 22 - - Voordat deze wet (= Wet op de Stadsvernieuwing) er is worden op zeer korte termijn noodgebieden aangewezen. Daarin worden zoveel mogelijk de in de wet te nemen maatregelen versneld toegepast.

### Commentaar

Nogmaals, er zijn geen noodgebieden aangewezen. Wel is er lustig geanticipeerd op voorgenomen maatregelen, maar daarmee is dit programmapunt toch niet ingelost.

### Keerpunt

- 23 + + Woningverbetering krijgt een sterk verhoogde prioriteit. Afbraak van nog goede woningen wordt drastisch beperkt. Alle bestaande en toekomstige saneringsplannen worden in samenspraak met de bewoners kritisch bezien op hun sociale en financiële gevolgen.

### Commentaar

Een dijk van een plus. De woningverbetering heeft een flinke impuls gekregen (zie tabel 1). De oude saneringsplannen zijn in zeer veel gevallen onder handen genomen en bijgesteld. Tussen 1971 en 1975 is het aantal gesloopte woningen per jaar met bijna 4000 gedaald. Dit alles is niet alleen de verdienste van Schaefer c.s., maar ook van vele gemeentebesturen die terecht zijn gaan twifelen aan de houdbaarheid van de oude saneringsideologieën. In toenemende mate wordt het beleid gericht op het slopen van 'echte' krotten, gevolgd door (enigzins) betaalbare nieuwbouw (zie bijv. het krottenplan voor de kleine kernen).

### Keerpunt

- 24 + + Het huur- en subsidiebeleid voorgesteld in de nota-Udink, dat zou leiden tot een extra huurverhoging ineens van 20% en een jaarlijkse huurstijging gekoppeld aan de bouwkostenstijging, wijzen wij af.



Commentaar

Wij zouden het haast vergeten, maar in 1973 hingen er de vreselijkste maatregelen ons boven 't hoofd die door de huidige bewindslieden vakkundig in de prullebak zijn gedeponeerd: géén eenmalige huurverhoging van 20%, geen automatische huurverhoging, gekoppeld aan de stijging van bouwkosten (wat m.n. tot 1975 desastreus zou zijn geweest). Plussen dus.

Keerpunt

25

+ +

*In plaats daarvan zal een nieuw huur- en subsidiestelsel worden ingevoerd waarbij subsidies per woning (de zgn. objektsubsidies) toegekend worden waar dat doeltreffend is, met name in de zgn. noodgebieden.*

*De exploitatiekosten van nieuwe woningen worden gedurende de eerste jaren van de bewoning belangrijk verlaagd.*

*De kostprijs wordt namelijk anders berekend: het voordeel van inflatie en waarde stijging valt de exploitant niet langer dubbel ten deel (...). Het verschil tussen de nieuwe aanvangskostprijs en de aanvangshuur die volgens het nu geldende stelsel gevraagd zou worden, blijft de komende 4 jaar in het algemeen overbrugd door subsidies.*

Commentaar

Een heel verhaal, maar punt voor punt ingelost: een paar essentiële plussen voor Gruijters, Van Dam en Schaefer! Het beleid was zo goed, dat de beleggers met de staart tussen de benen zijn afgedropen.

Keerpunt

26

- ±

*Bij deze nieuwe berekening (de zgn. dynamische kostprijsberekening) wordt de aanvangshuur vastgesteld mede op basis van het rendement van uit te geven indexleningen (...). Door toepassing van de nieuwe berekening, in combinatie met indexleningen kan een lager bedrag nodig zijn voor objektsubsidies.*

Commentaar

Keerpunt gaat hier ver in op de te volgen *techniek* van het beleid, te verklaren vanuit de uiteenlopende verlangens van de betrokken partners. Op dit punt is Keerpunt niet gevolgd. De indexleningen zijn, vooral tot verdriet van enige D'66-Kamerleden, niet toegepast. Het hoofdargument tegen deze leningen kwam uit de financiële hoek. Men vreesde voor een olievlekwerking van dergelijke leningen, met alle gevolgen voor de inflatie van dien. Voorstanders



betogen dat de volkshuisvesting een bijzondere sector is waarin het gevaar van zulk een olievlekwerking kan worden bezworen. Op dit punt twijfelen wij. De argumenten van de tegenstanders van de indexeringen spreken ons aan, maar wij zijn allerm minst overtuigd. Vandaar: een plusminus.

#### Keerpunt

- 27 *Deze (= objectsubsidies) blijven echter nodig om het aanbod te stimuleren, in het kader van het ruimtelijk beleid, bij hoge kosten voor de verwerving en het bouwrijp maken van gronden en bij experimentele woningbouw.*

+ +

#### Commentaar

Tijdens het bewind van Gruijters c.s. zijn niet alleen de objectsubsidies gehandhaafd, maar is er ook een rijke differentiatie in soorten objectsubsidies doorgevoerd. Daardoor is er wel een moeilijk te doorgronden geheel ontstaan, maar ook een grotere trefzekerheid van de objectsubsidies.

#### Keerpunt

- 28 *Door de politiek die de nieuwe regering voert inzake de inflatiebestrijding zullen de algemene prijsindex en de huren van woningen waarvoor de nieuwe berekening geldt, jaarlijks met niet meer dan 6% stijgen.*

- +

#### Commentaar

Nou, de PvdA heeft 't geweten. Toen de huidige bewindslieden kwamen aanzetten met huurverhogingen van 8%, werden zij en hun partij onmiddellijk beschuldigd van kiezersbedrog. De werkelijke huurverhogingen (8% en soms meer, thans 7% als trend) zijn ontegenzeggelijk groter dan de beloofde 6%. Echter, de omstandigheden zijn anders uitgepakt dan in 1973 kon worden voorzien. Gezien de ontwikkeling van lonen, prijzen en (t.m. 1975) bouwkosten<sup>13</sup> is de aanpassing van 8% redelijk te noemen. Overigens zijn gelijktijdig de prijzen van koopwoningen de pan uitgerezen, maar daarover niets in Keerpunt.

#### Keerpunt

- 29 *De aanvangshuren van nieuw gebouwde woningen worden in harmonie gebracht met die van de al bestaande nog gesubsidieerde nieuwbouw.*

+ +

#### Commentaar

Sinds Udink hebben Gruijters c.s. gezorgd voor een sterke



matiging van de ontwikkeling van de nieuwbouwhuren. Mede daardoor is de leegstand in de nieuwbouw flink teruggelopen. In het huuraanpassingsbeleid en in de Huurprijzenwet is uitgegaan van een 'harmonisatiepeil' van de laatste 5 jaar gesubsidieerde nieuwbouw in geheel Nederland. Bij de huurprijsvaststelling van nieuwbouw fungeert de objectsubsidie als sluitpost. Er is wel flinke kritiek mogelijk op de mate waarin de in de nota Huur- en subsidiebeleid aangegeven opzet t.a.v. de bepaling van nieuwbouwhuren, in de uitwerkingsfase overleind is gebleven, maar toch moet – mede door de vrij vage formulering van het verkiezingspunt – een plus worden toegekend: ten opzichte van het vorige bewind is de koerscorrectie onmiskenbaar.

### Keerpunt

30

± ±

*Woningen waarvan de gemeente heeft vastgesteld dat ze gebreken hebben die de bewoonbaarheid ernstig schaden, krijgen geen huurverhoging, zolang die gebreken niet zijn verholpen.*

### Commentaar

Op papier is dit punt geregeld, zowel in het vigerende huuraanpassingsbeleid als in de Huurprijzenwet woonruimte. Echter, het rijtje 'nulpunten' waarop men zich kan beroepen, is wel erg kort en vaag. Spraakverwarringen zijn niet van de lucht. Dat wordt nog verergerd door het feit dat niet de gemeente, maar de verhuurder het initiatief heeft met betrekking tot het huuraanpassingsbeleid en de woningwaardering. Huurprijsbevrozing of -verlaging komt slechts zéér weinig voor, aanzienlijk minder dan, gezien de door deskundigen vastgestelde kwaliteit van woningen, zou dienen te gebeuren. Een winstpunt is dat ook de onderhoudstoestand wordt betrokken bij de beoordeling van de vraag of een aangezegde huurverhoging redelijk is. Op basis hiervan wordt nu – dank zij acties van huurdersverenigingen – steeds meer bezwaar gemaakt tegen huurverhogingen (thans 60 000 à 70 000 per jaar). Hinderlijk is dat een algemeen hanteerbare omschrijving van wat 'voldoende' onderhoud is, ten enenmale ontbreekt.

### Keerpunt

31

± ±

*De regeling voor individuele subsidies wordt uitgebreid tot alle huurwoningen.... De regeling heeft geen betrekking op zeer dure woningen.*

### Commentaar

Dit is zonder meer gebeurd.



Keerpunt

- 32 De regeling voor individuele subsidies gaat ook de koopwoningen omvatten.

Commentaar

Dit is niet gebeurd, op de (nog) minuscule sector van het Beschut Eigen Woningbezit na. Overigens is dit punt zeer moeilijk te realiseren (hoewel zelfs de VVD er in 'Baas in eigen huis' voor pleit).

Keerpunt heeft op dit punt meer beloofd dan in 4 jaar kan worden verwezenlijkt.

Keerpunt

- 33 Hierdoor is gegarandeerd dat bewoners met een inkomen gelijk aan het minimumloon, niet meer dan 1/10 van hun belastbaar inkomen hoeven te verwonen. Voor mensen met een inkomen tot de welstandsgrens stijgt dit deel tot 1/6.

Commentaar

Dit punt blijkt in de praktijk verwarring te scheppen. Qua draagkracht stelt men AOW-ers, AWW-ers e.d. gelijk aan minimumloners. Toch verwonen deze groepen veel meer dan 10% van hun belastbaar inkomen (gevolg van de zgn. netto-netto-problematiek). Het percentage van 10 gaat alleen op:

- als wij de huur relateren aan het belastbaar inkomen van een minimumloner;
- als er geen sprake is van bijzondere omstandigheden (fluctuaties in inkomen, hoge buitengewone lasten e.d.);
- als we afzien van de verhoging tot bijna 11% van het belastbaar inkomen in 1976 i.v.m. het meer dan evenredig stijgen van het minimumloon;
- als we afzien van de relatief ongunstige regeling voor jongere alleenstaanden;
- als we ook hier de koopsector vergeten.

Ten opzichte van de Keerpunt-beloften is niet helemaal geboden wat men had verwacht. Gezien de omstandigheden (zoals een toenemende budgettaire druk) is er o.i. aanleiding voor een plus: de toename van het aantal subsidie-ontvangers (in één jaar bijna een verdrievoudiging) is in elk geval spectaculair.

Keerpunt

- 34 De verrekening vindt plaats door de belastingdienst.



*Commentaar*

Men heeft wel een poging gewaagd, maar kreeg van het ministerie van Financiën het deksel op de neus. Van dit punt is niets terechtgekomen. De uitvoerbaarheid is zeer problematisch, maar op langere termijn niet onmogelijk. Doordat er ook in het licht van lange termijn oplossingen geen voortgang is geboekt: een min. Overigens doen zich bij de uitvoering van de individuele huursubsidiëring niet geringe problemen voor (wachttijden, onzekerheid, e.d.) waarvoor nog geen adequate oplossingen zijn gevonden.

*Keerpunt*

35

+ +

*De bestaande regelingen voor huurharmonisatie en huurliberalisatie worden afgeschaft en vervangen door een regeling waardoor de minister van volkshuisvesting de bevoegdheid krijgt om de huurverhogingen aan een maximum te binden.*

*Commentaar*

Dit punt is in vervulling gegaan, hoewel daaraan moet worden toegevoegd dat het huuraanpassingsbeleid van Van Dam enige trekken van het oude harmonisatiebeleid heeft bewaard en voorts dat de liberalisatie niet is verdwenen: de gedaante is alleen drastisch veranderd. In plaats van een geografisch gedifferentieerde liberalisatie is er nu een meer sectoraal bepaalde liberalisatie. Hier liggen nog belangrijke probleemvelden voor volgende bewindslieden.

*Keerpunt*

36

- -

*Voor de huur- en koopprijzen van onroerend goed (bv. huizen, bedrijfspanden, grond) komt er een wettelijke regeling zoals de Prijzenwet, waardoor de prijzen in de hand gehouden kunnen worden.*

*Commentaar*

Huren worden inderdaad gereguleerd, maar van een wettelijke regeling van koopprijzen is geen sprake. De grootst denkbare min moet hier worden ingezet.

Keerpunt heeft hier bepaald te veel beloofd: het gaat hier om een zeer structurele hervormingsmaatregel. Er is – afgezien van de sector-Beschut Eigen Woningbezit – in 't geheel niet serieus aan dit punt gewerkt, zodat ook voor een langere termijn geen oplossing naderbij is gebracht. De enorme toeneming van de prijzen van koopprijzen in 1976 heeft nog eens onderstreept dat hier een probleem van belang aanwezig is.



Keerpunt

- 37 *Daardoor kan ook de nieuwe huurberekening voor woningen voorgeschreven worden.*

+ +

Commentaar

Een plus, want de huren worden inderdaad redelijk gereguleerd. Overigens vertoont de systematiek nog vele kinderziekten (bijv. verschil in methodiek tussen nieuwbouw, vernieuwbouw en voorraad), maar deze zullen we maar weer als een uitdaging voor komende bewindslieden beschouwen.

Keerpunt

- 38 *Nagegaan wordt of de reserveringsplicht voor onderhoud en verbetering, die al geldt voor de woningwetwoningen, uitgebreid moet worden tot alle huurwoningen.*

+ -

Commentaar

Het punt is nagegaan, dus de belofte is ingelost. Er is echter niets gedaan aan het doorvoeren van een reserveringsplicht. Het is een onmogelijke eis, gezien ervaringen met het Grootboek Woningverbetering in het verleden. De enige oplossing is: het uitkopen of onteigenen van particuliere verhuurders. Dat stond echter niet in Keerpunt. Omdat het onderhoudsbeleid van particuliere verhuurders onvoldoende is aangepakt (en doordat de 2½%-regeling die geldt bij de huurprijsvaststelling na verbetering de particuliere verhuurder in sommige omstandigheden aanmoedigt het achterstallig onderhoud op te zouten tot er wordt verbeterd), is hier al met al een min op z'n plaats.<sup>14</sup>

Keerpunt

- 39 *De gemeenten behoren de bevoegdheid om woningen toe te wijzen en te vorderen te behouden. Deze bevoegdheid wordt opnieuw ingevoerd in de gebieden waar de Woonruimtetwet reeds buiten werking is gesteld.*

± ±

Commentaar

De Woonruimtetwet is gehandhaafd en de gemeenten in geliberaliseerde gemeenten zijn inderdaad in staat gesteld om de Woonruimtetwet weer in te voeren. Hiervan is echter vrij weinig gebruik gemaakt (gelukkige uitzondering: Gelderland). Onvoldoende is gestimuleerd door het rijk dat de Woonruimtetwet in geliberaliseerde gebieden ook werkelijk weer is ingevoerd.



Keerpunt

- 40 *De Woonruimtetwet wordt gemoderniseerd. Daarbij vindt een verruiming van de vorderingsmogelijkheden plaats, bijv. ten aanzien van woningen, die aan de bestaande huursektor worden onttrokken en als 'tweede woning' worden gebruikt.*

Commentaar

De Woonruimtetwet is wel wat bijgesteld, maar van een echte modernisering kan men niet spreken. De ontwikkeling in de richting van tweede woningen is niet gestuit (in vele gemeenten waar dit speelde is de Woonruimtetwet niet ingevoerd). De maximum huur- en koopprijs die de regeling kent, heeft met name in enkele grote steden het effect van het woonruimtebeleid flink aangetast.<sup>15</sup> Een modernisering van de Woonruimtetwet, of liever de creatie van een nieuwe huisvestingswet is een mooie opgave voor een volgend kabinet.

Keerpunt

- 41 *De rijksoverheid krijgt de bevoegdheid, vooruitlopend op de gewestvorming, speciale distributiegebieden aan te wijzen door hiertoe aan een groep van gemeenten een gemeenschappelijke regeling op te leggen.*

Commentaar

Het hinderlijke van het woonruimtebeleid is dat er sprake is van een maximale vrijblijvendheid van elke gemeente. Een gemeente mag zelf bedenken of men deze wet al dan niet wil herinvoeren. Ten aanzien van dit punt en ten aanzien van de ingevolge deze wet toegepaste criteria is er nauwelijks een regionale coördinatie. Op dit punt hadden de huidige bewindslieden een actiever beleid kunnen voeren.

Keerpunt

- 42 *Zolang goedkope woningen schaars zijn, moet de overheid een zo goed mogelijk gebruik van het woningbestand nastreven. Daarom wordt een doorstromingsheffing ingevoerd voor huurders en eigenaar-bewoners met een inkomen boven de welstandsgrens en met woonlasten minder dan 10% van hun belastbaar inkomen. Bij deze heffing geldt een maximum, gelijk aan de jaarlijkse exploitatiekosten van een nieuw te bouwen vervangende woning. De verrekening vindt eveneens door de belastingdienst plaats.*

Commentaar

Een langademig stuk, waarvan niets is terechtgekomen. Dat de



Tweede Kamer de voorstellen van de bewindslieden verwierp, veroorzaakte niet de eerste toegekende min. De min vloeit voort uit het feit dat de voorgestelde doorstromingsheffing niet voor bewoner-eigenaars gold en niet via de belastingdienst werd verrekend. Het voorstel was daardoor halfslachtig en is terecht door de Kamer getorpedeerd. Overigens bedenke men dat achter dit programmapunt een wereld van noodzakelijke hervormingen schuil gaat, die niet in 4 jaar kunnen worden doorgevoerd. De tweede min wordt dan ook niet verleend, doordat het punt niet is uitgevoerd, maar doordat activiteiten achterwege bleven om in de door Keerpunt aangeduide richting op langere termijn naar oplossingen te zoeken. Na het 'neen' van de Tweede Kamer hebben de bewindslieden dit programmapunt kennelijk met een zucht van verlichting terzijde geschoven. Van een fundamentele herverdeling van woonlasten en woonruimte in de *gehele* woningvoorraad kwam dan ook weinig terecht.

#### Keerpunt

43

+ +

*De doorstroming wordt verder bevorderd door de hypotheekgaranties van de overheid voor de aankoop van bestaande woningen voor eigen bewoning uit te breiden.*

#### Commentaar

De mogelijkheden tot het kopen van eigen woningen zijn inderdaad uitgebreid. Overigens is hierbij het doorstroommotief enigszins op de achtergrond geraakt.

#### Keerpunt

44

- -

*De financiering van het nieuwbouw- en woningverbeteringsprogramma wordt door de overheid veiliggesteld door: voldoende woningwetbouw, hiertoe zal aan het begin van elk begrotingsjaar het beleid erop gericht zijn 50% van de in aanbouw te nemen woningen met woningwetleningen te financieren. De minister van volkshuisvesting krijgt de machtiging dit percentage halverwege te verlagen of te verhogen indien dit naar zijn oordeel geen gevaar oplevert voor de realisatie van het bouwprogramma resp. daarvoor noodzakelijk is.*

#### Commentaar

In tabel 3 zagen wij hoe het aandeel woningwetwoningen op ongeveer 1/3 is gestabiliseerd. Het duurde lang voordat de financiering van de 'sociale sector' voor 1977 was veilig gesteld. Overigens was 't een nogal curieus idee om de minister van Volkshuisvesting halverwege het aandeel woningwetwoningen te laten verhogen: dat vergt nogal wat budgettaire hoogstandjes. Hoe het ook zij: er moeten twee minnen worden toegekend.



Keerpunt

- 45 *Het in ruime mate verlenen van leninggaranties door het rijk, met name voor de woningbouwcorporaties.*

+ +

Commentaar

Garanties kosten weinig en het risico is in de corporatiesector gering. Het was dus niet zo'n kunst om dit punt te realiseren.

Keerpunt

- 46 *De invoering van een wettelijke regeling die financiële instellingen kan verplichten tot deelneming in de woningbouw (al dan niet via de overheid) tegen een normaal rendement waarbij een monopoliewinst wordt uitgesloten.*

- -

Commentaar

Dit structurele punt, dat een inbreuk betekent op de vrijheid van beleggers, is niet uitgevoerd. Toen de beleggers de woningbouw de rug toekeerden, staken de bewindslieden geen hand uit.

Keerpunt

- 47 *Er wordt tevens een speciaal financieringsfonds opgericht, in het bijzonder werkzaam voor de woningbouwcorporaties, dat over voldoende financiële middelen kan beschikken doordat het fonds zelf al dan niet met rijksgaranties leningen uitschrijft. Hierbij behoudt de overheid de verantwoordelijkheid ten aanzien van de vraag wáár, wanneer en door wie wordt gebouwd.*

- -

Commentaar

Het financieringsfonds is er niet gekomen.

Keerpunt

- 48 *De gemeenten worden gesteund bij het verwerven en bouwrijp maken van gronden, in het bijzonder bij de stadsvernieuwing, door voorfinanciering door de Bank voor Nederlandsche Gemeenten.*

+ +

Commentaar

Dank zij het ruimer worden van de kapitaalmarkt zijn de financieringsproblemen voor de gemeenten in het algemeen flink verzacht. De bewindslieden hebben t.a.v. de financiering enigszins de wind van de kapitaalmarkt in de rug gehad.



## Keerpunt

49

*De overheid behoort een grote invloed te krijgen op de werkzaamheden van de bouwondernemingen en de zgn. ontwikkelingsmaatschappijen, vooral door zelf grondaankopen te verrichten.*

### Commentaar

Of er grondaankopen worden verricht, is allereerst een gemeentelijke kwestie. De macht van bouwers en ontwikkelaars is allerm minst ingedamd. Het aandeel van het rijk in Nederhorst is een incident, dat men niet mag zien als een maatregel die hier wordt bedoeld. Als later het voorkeursrecht wordt uitgebreid, zou de overheid een belangrijk punt kunnen scoren. Als het CDA zo vriendelijk zou willen zijn ...

## Keerpunt

50

*Bij de door deze maatschappij te ontwikkelen projecten wordt de inspraak van de bevolking gewaarborgd.*

### Commentaar

Alles hangt ook hier van de gemeente af. Van waarborgen is echter geen sprake, laat staan van enige medezeggenschap, waarover Keerpunt niet rept.

## Keerpunt

51

*Het doelmatig bouwen wordt bevorderd door normalisatie, standaardisatie en coördinatie, alsmede door een verplichte uniformiteit van gemeentelijke bouwvoorschriften.*

### Commentaar

Vóór 1973 was er al een redelijke uniformiteit van bouwvoorschriften dank zij de Modelbouwverordening. Op dit punt was er weinig te wensen (wél op 't gebied van de eisen van de nutsbedrijven, maar daarover heeft Keerpunt het niet). Van normalisatie, standaardisatie en coördinatie is in 1973-1977 niet veel terechtgekomen. Voor Ratiobouw en de particuliere adviesbureaus worden het op dit punt slechte jaren. Anderzijds is er zo'n toename van de variatie en toch een matiging van de bouwpreizen te signaleren, dat we blij moeten zijn met het afremmen van de normalisatie- en standaardisatiemachine. Plezierig is dat er wel is gewerkt aan technische voorschriften voor de woningbouw en aan een standaardbestek. Het generieke bouwen heeft tussen 1973 en 1977 flink gewonnen op het specifieke bouwen.



Keerpunt

- 52 *De overheid zal de toekenning van financieringsmiddelen en subsidies mede hanteren om kostenverlaging te stimuleren.*

- ±

Commentaar

Een holle kreet waarvan niets is terechtgekomen. De toetsing van bouw- en grondkosten is sedert 1973 eerder versoepeld dan versterkt. De bouw prijzen ontwikkelen zich sinds 1975 rustig, maar dat heeft meer met de bouwmarkt dan met het overheidsbeleid te maken.

Keerpunt

- 53 *De monopolievorming met name bij de produktie van bouwmaterialen, zal worden bestreden.*

- ±

Commentaar

Niets aan gebeurd. Gezien de ontwikkeling van de bouwmarkt was daartoe thans ook geen acute reden.

Keerpunt

- 54 *Er komt een herziening van de regels van mededinging bij aanbesteding.*

- ±

Commentaar

Niets aan gebeurd. Ook op dit punt gaf de bouwmarkt weinig aanleiding om nu aan het aanbestedingsmechanisme te morrelen.

Keerpunt

- 55 *De normen en de controle op de kwaliteit van woningen worden verbeterd (bijv. ten aanzien van geluidshinder en warmte-isolatie).*

± ±

Commentaar

De normen met betrekking tot de warmte-isolatie (energie-crisis!) zijn verbeterd. De bewindslieden hebben het geluk dat er een Garantie-instituut voor de woningbouw is gekomen. Overigens zijn er weinig normen gekomen. Plezierig is dat er op dit punt ook op het ministerie een periode van herbezinning is aangebroken. Verontrustend is het dat de normen en kwaliteitsbewaking in de oude woningvoorraad nog steeds een braakliggend terrein vormen.



## Keerpunt

56

- ±

*Er komen maatregelen gericht op:  
vorming van gekozen huurdersraden per complex woningen met  
reële bevoegdheden;*

## Commentaar

Er zijn geen raden gekomen. Wel is de commissie-Glastra van Loon in het leven geroepen, die op dit soort constructies studeert. Volgens het nieuwe toelatingsbesluit (ex art. 59, lid 3 van de Woningwet) worden voorschriften gegeven aan toegelaten instellingen omtrent kwesties waarover met huurders moet worden overlegd. Men hoopt zo de vorming van huurdersraden te stimuleren. De gedachte is dat aan de hand van de toekomstige ervaringen later uniforme regelingen kunnen worden getroffen. De commissie-Glastra van Loon heeft o.a. tot taak te bezien hoe men de voor de toegelaten instellingen geldende voorwaarden ook aan andere verhuurders kan opleggen en hoe e.e.a. wettelijk dient te worden geregeld. Daarom toch een plusmin in het rechtervak.

## Keerpunt

57

± -

*Demokratisering van de woningbouwcorporaties, o.a. door  
afschaffing van de stichtingsvorm en door opnemning van daartoe  
strekende bepalingen in de voorwaarden tot erkenning;*

## Commentaar

De stichtingen zijn gebleven. Aan de democratisering van woningcorporaties heeft de regering weinig gedaan. In het nieuwe toelatingsbesluit is alleen aangegeven dat voor *nieuwe* toegelaten instellingen de verenigingsvorm moet worden toegepast tenzij zwaarwegende omstandigheden een andere constructie vergen. Doordat de kwantitatieve betekenis van nieuwe toegelaten instellingen zeer beperkt is, valt er in corporatieland nog veel te democratiseren. Ook hier: misschien spreekt de commissie-Glastra van Loon t.z.t. wijze woorden. Afgezien daarvan ligt hier voor komende bewindslieden een zeer belangrijke opgave.

## Keerpunt

58

+ +

*Opnemning van vertegenwoordigers van huurders in de  
huuradviescommissies, eventueel naast vertegenwoordigers van  
de vakbeweging;*

## Commentaar

In de Wet op de huurcommissies is dit programpunt ingelost.



## Keerpunt

- 59 *betere bescherming van huurders (waaronder kamerbewoners): te denken valt o.a. aan instelling van huurkamers bij de kantongerechten en aan uitbreiding van de werkzaamheden van huuradvieskommissies tot servicekostenkwesties.*

## Commentaar

In de Huurprijzenwet woonruimte wordt de positie van de huurders t.o.v. die in geliberaliseerde gebieden verbeterd en t.o.v. die in niet-geliberaliseerde gebieden in enkele opzichten verslechterd. Dat laatste is een ernstig feit. De positie van de verhuurder lijkt hier bepaald sterk te worden. Een belangrijk punt is wel dat — op voet van de Huurprijzenwet — de verhuurder de huur niet kan opzeggen om een huurverhoging te bewerkstelligen. De kamerbewoner geniet helemaal geen bescherming. Al met al toch twee minnen.

## Keerpunt

- 60 *Betere bescherming van kopers van woningen, bijv. door een regeling die hun de nodige waarborgen geeft tegen de risico's die zij bij de aankoop van een nieuwe woning met betrekking tot ernstige bouwgebreken lopen.*

## Commentaar

De overheid heeft hieraan weinig gedaan. Echter, uit de markt zelf is het Garantie-instituut tot ontwikkeling gekomen. Als dit instituut goed functioneert (moet nog blijken) kan het rijk zich op dit punt waarschijnlijk terughoudend opstellen.

## Keerpunt

- 61 *Bestrijding, op zeer korte termijn, van de misstanden bij huurkoop van onroerend goed.*

## Commentaar

Dit punt is ingelost.

## Keerpunt

- 62 *Nagegaan wordt of het zinvol is financiering, eigendom en exploitatie van woningen te scheiden.*

## Commentaar

Wellicht is het nagegaan, maar daarvan is naar buiten toe niets te



merken. Aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven is een opdracht gegeven om de kwestie kopen-huren te onderzoeken. Voor het overige spelen de eigendomsverhoudingen en beheervormen in het beleid geen rol van enige betekenis.

## Conclusie

Tot zover de puntsgewijze behandeling van hoofdstuk VI van Keerpunt 1972. Natuurlijk is niet elke min even zwaar, maar toch weerstaan wij de verleiding niet om – door een eenvoudige ongedwongen optelling van plussen en minnen – de balans op te maken.

De volgende uitslag kan worden genoteerd:

- linkerhokje: 22 × (35%) Keerpunt uitgevoerd  
13 × (21%) Keerpunt min of meer uitgevoerd  
27 × (44%) Keerpunt niet uitgevoerd
- rechterhokje: 29 × (47%) het beleid was (gezien de omstandigheden) goed  
14 × (22%) het beleid was (gezien de omstandigheden) niet goed en niet slecht  
19 × (31%) het beleid was (gezien de omstandigheden) niet goed

Geen spectaculaire score misschien. Maar men bedenke:

- dat het beleid beter was dan het verschil met Keerpunt doet veronderstellen;
- dat er in Keerpunt maatregelen stonden waar een regering nog in geen 8 jaar mee klaar zou kunnen komen;
- dat bijzondere omstandigheden de uitvoering van punten uit het regeerakkoord in de weg stonden;
- dat een dergelijke evaluatie niet bij voorgangers van Gruijters, Schaefer en Van Dam is uitgevoerd (het is de vraag of dezen hoger zouden scoren).

Onze algemene indruk is dat de bewindslieden zich serieus op Keerpunt hebben georiënteerd. Waar zij afweken, is dat vaak gemotiveerd.

Enkele zware punten zijn blijven liggen (prijnsbeheersing onroerend goed, woonruimteverdeling, positie huurder, democratisering corporaties, woningbeheer): het bleek onmogelijk dit alles in 4 jaar goed op te lossen. Het verkiezingsprogramma 1977-1981 bouwt m.n. op dergelijke punten voort.

De door ons uitgevoerde toetsing brengt niet aan het licht dat er in 1973-1977 ook veel goede zaken zijn gerealiseerd, die niet in Keerpunt stonden, zoals:

- veel verbeteringen, opgenomen in de Huurprijzenwet woonruimte;
- het Beschut Eigenwoningbezit;



- het Krottenplan voor kleine kernen;
- de nota-Huisvesting één- en tweepersoonshuishoudens;
- het woningwaarderingssstelsel;
- de lokatiesubsidies;
- de wettelijke regeling m.b.t. de appartementensplitsing.

Ook de toename van het eigen-woningbezit en het gedoe over de hoogte van de huurverhogingen (7%-8%-9%) kwamen niet in Keerpunt voor en vergden aandacht van de bewindslieden.

Op grond van de waarderingcijfers is het rechterhokje en de niet in Keerpunt genoemde 'toegiften' is o.i. het cijfer 7 op z'n plaats: ruim voldoende dus.

Als wij tenslotte het gehele terrein in 6 beleidsvelden verdelen, dan kunnen o.i. de volgende kwalificaties worden gegeven:

*bouwbeleid*: 4 (onder de maat, te veel overgelaten aan de grillen van de markt; structuur bouwnijverheid niet aangepakt);

*huurbeleid*: 6 (bekwame breuk met 't verleden, maar nog geen overtuigend nieuw regime);

*stadsvernieuwingsbeleid*: 8 (nog veel problemen in de praktijk, maar toch een grote stimulans gegeven);

*woningvoorraadbeleid*: vrijstelling (onderhoud, woonruimteverdeling, eigendomsverhoudingen, democratisch beheer e.d.: schromelijk verwaarloosd, ook in Keerpunt, centrale opgave voor komende bewindslieden);

*onderzoeksbeleid*: 7 (instelling VRAOGO, structuuronderzoek in minder woelig vaarwater, IOWG, KWO, WBO, enz.);

*koppeling volkshuisvestingsbeleid - Ruimtelijk beleid*: 8 (vooral t.o.v. voorgangers: sterk punt).

De verschillende beleidsvelden leveren dus bepaald niet alle dezelfde bijdrage aan de toegekende 7.

*Tenslotte*: te vermoeden valt dat latere geschiedschrijvers met enig ontzag gewag zullen maken van het beleid van Gruijters, Van Dam en Schaefer. Bewindslieden, die meer dan een voldoende halen, die je serieus moet nemen, die veranderingen teweegbrengen, waar vind je die nog?

#### Noten

- 1 Y. Dror, Public policy making reexamined, Scranton, 1968, p. 28.
- 2 Aan het kabinet lag mede de 'Schets van beleid' van de drie christen-democratische partijen ten grondslag. Dit toetsingskader wordt verder buiten beschouwing gelaten.
- 3 B.v. P. Bachrach en M. S. Baratz, Power & poverty; theory & practice, New York, 1970.
- 4 Het Landelijk Werkverband Huisvestingsnood wijst er terecht op dat de woningnood nog steeds niet is bezworen (L.W.H., Over woningnood gesproken en gelogen, Den Haag, 1977).
- 5 De Memorie van Toelichting bij de Begroting MVRO 1977 erkent dat '... het hier gaat om processen die de rijksoverheid slechts ten dele in de hand heeft' (Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14.100 XI, p. 25).



- 6 Verbeteringen op voet van de Beschikking geldelijke steun verbetering woningen en woonbuurten bleven buiten beschouwing, hoewel volgens deze regeling b.v. in 1976 ongeveer 11 000 woningen ingrijpend werden verbeterd (= kosten meer dan f 10 000).
- 7 Memorie van Toelichting, Begroting MVRO 1977, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, p. 27.
- 8 De aanwijzing van gebieden waarvoor de interim-saldoregeling geldt en de aanwijzing van gemeenten waar bijzondere faciliteiten voor vervangende nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden worden verleend (brief dec. 1976 m.b.t. 'afsprakhuizen') maken gelukkig weer wat goed.
- 9 Zie de opgave van huren van nieuwbouwwoningen in oude wijken, in de Memorie van Toelichting, bij de Begroting MVRO, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, nr. 14.100 XI, p. 31.
- 10 Hieronder zijn geteld woningen voor bejaarden en alleenstaanden en appartementen in verzorgingstehuizen en serviceflats, voor zover deze voldeden aan de woningdefinitie.
- 11 Bron: Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14.100 XI, nr. 14, p. 20. Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14.100 XI nr. 14, p. 24.
- 12 In totaal woont 24% van de huishoudens en alleenstaanden in een woning met 3 of minder kamers (CBS-pilot WBO 1975).
- 13 1973: 11,7% bouwkostenstijging  
1974: 13,1% bouwkostenstijging  
1975: 8,1% bouwkostenstijging  
(Bron: CBS).
- 14 Het Burgerlijk Wetboek kent een onderhoudsverplichting voor de verhuurder. Achterstallig onderhoud wordt in het huuraanpassingsmechanisme 'gestraft' en door de HAC (verplicht) doorgegeven aan Bouw- en Woningtoezicht. Onderhoudsproblemen aanpakken, die geen verband hebben met andere (verbeter)werkzaamheden, is bij woningverbetering niet subsidiabel (Beschikking geldelijke steun particuliere woningen, art. 7 en 10). Ondanks al deze juridische hulpstukken komt er van onderhoud en verbetering van m.n. vooroorlogse particuliere huurwoningen weinig terecht.
- 15 Dit geldt b.v. voor de nieuwbouw in de Leidse Merenwijk, waar nu beter gesitueerden (zoals ambtenaren van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) wonen, die dankzij het prijsniveau van deze woningen, aan het Leidse woonruimtebeleid ontsnappen.



# De Wet investeringsrekening: over meer werk en weggegooid geld

## Algemeen

De wetgeving inzake de inkomsten- en vennootschapsbelasting kent twee tegemoetkomingen, die uitdrukkelijk beogen de bedrijfsinvesteringen in ons land te stimuleren. Deze zijn de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek. Op 18 februari jl. is bij de Tweede Kamer een ontwerp van Wet investeringsrekening (WIR) ingediend.<sup>1</sup> Ruw gezegd wil het ontwerp de twee genoemde fiscale faciliteiten vervangen door een nieuw stelsel van investeringspremies. De vormgeving van het voorgestelde premiestelsel maakt een meer gerichte stimulering van bedrijfsinvesteringen mogelijk, in een door de gemeenschap wenselijk geoordeelde omvang en hoedanigheid.

Hieronder zullen wij de hoofdlijnen schetsen van de huidige fiscale investeringsfaciliteiten en van het daarvoor in de plaats tredende premiestelsel. Daarna gaan we nader in op de vraag naar de effectiviteit van belastingprikkels die beogen het niveau van de investeringen te verhogen. Tenslotte zullen we in een afrondende paragraaf een beoordeling geven van de in het ontwerp-WIR vervatte regeling.

## Over fiscale investeringsprikkels

Begin van de jaren vijftig werden in de belastingwetgeving achtereenvolgens de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek als investeringsstimulansen ingevoegd. Het oogmerk van beide tegemoetkomingen — hoewel verschillend van opzet — was het geven van een krachtige investeringsprikkel aan ondernemers, teneinde aldus de werkgelegenheid te bevorderen.<sup>2</sup> De vervroegde afschrijving werd ingevoerd in 1950. Deze regeling houdt in dat de afschrijving op duurzame produktiemiddelen op een eerder tijdstip mag geschieden, dan volgens het normale (fiscale) afschrijvingsstelsel is toegestaan. De faciliteit van de vervroegde afschrijving biedt dus de mogelijkheid om de belastingdruk naar latere jaren te verschuiven. Het belastinguitstel schept financiële ruimte voor het verrichten van nieuwe investeringen. In wezen komt de vervroegde afschrijving neer op een renteloze lening van de Staat aan de daarvan profiterende



onderneming, tot het bedrag van het gerealiseerde belastinguitstel.

De betekenis van zo'n renteloze lening kan als volgt worden toegelicht. Bij een rekenrente van 10 procent is de contante waarde van een pas volgend jaar te betalen gulden belasting 91 cent. De contante waarde van een pas over tien jaar te betalen gulden belasting is krap 39 cent. Ook een niet-expanderend verblijf — waar produktiemiddelen tegen constante prijzen worden vervangen — ontvangt zodoende vrijwel permanent de oorspronkelijke renteloze lening, zolang belastingtarief en vervroegde afschrijving ongewijzigd blijven.

De regeling van de investeringsaftrek werd eind 1953 in de belastingwetgeving opgenomen. Deze fiscale voorziening beoogt de rendementsverwachting ten aanzien van voorgenomen bedrijfsinvesteringen te verhogen, door toe te staan dat een bepaald percentage van het geïnvesteerde bedrag ten laste van de fiscale winst wordt gebracht.

Dit impliceert een blijvende reductie van de te betalen belasting. Voor lichamen onderworpen aan de heffing van vennootschapsbelasting komt de belastingvermindering uit hoofde van investeringsaftrek en vervroegde afschrijving doorgaans neer op 48 procent van het bedrag dat uit hoofde van deze faciliteiten in een bepaald jaar ten laste van de winst wordt gebracht. Als uitvloeisel van het progressieve tarief kan de belastingverlaging voor bedrijven welke vallen onder de Wet Inkomstenbelasting 1964, variëren van 0 tot 72 procent van het ten laste van de winst gebrachte bedrag.

Het voorgaande illustreert dat de huidige fiscale investeringsprikkels doorgaans alleen effect sorteren ingeval voldoende winst wordt behaald om daarop versnelde afschrijvingen en investeringsaftrek in mindering te brengen.

Deze omstandigheid was voor het kabinet één van de belangrijkste overwegingen om een vervangend stelsel van investeringspremies te ontwerpen.

In hoofdtrekken ziet het voorgestelde systeem er als volgt uit. Ten laste van een met 19 procent van de zuivere opbrengst van inkomsten- en vennootschapsbelasting gevoede investeringsrekening (IR) kunnen in de toekomst aan ondernemers in verband met door hen verrichte investeringen bijdragen, nog verhoogd met bepaalde richtinggevende toeslagen, worden verleend. Investeringsbijdragen en -toeslagen worden uitgedrukt als een percentage van het geïnvesteerde bedrag. Een en ander krijgt zijn beslag door tussenkomst van de Rijksbelastingdienst. De belasting, verschuldigd door een belastingplichtige, die winst uit onderneming geniet in de zin van de Wet Inkomstenbelasting 1964, respectievelijk de belasting verschuldigd door aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichamen, wordt namelijk verminderd met de investeringsbijdrage — en eventuele toeslagen



Tabel 1. Investeringsbijdragen en investeringstoeslagen

	gebouwen	vaste installaties in de open lucht	schepen*	overige bedrijfsmid- delen
1. Basisbijdrage	11 pct.	7 pct.	15 pct.	7 pct.
2. Toeslag voor kleinschaligheid	2 pct.	2 pct.	2 pct.	2 pct.
3. Toeslag regionale economische ontwikke- ling**	12 pct.	6 pct.	—	—
4. Bijzondere regionale toeslag voor pro- bleemgebieden	20 pct.	12 pct.	—	—
5. Ruimtelijke ordeningstoeslag**	20 pct.	10 pct.	—	—
6. Toeslag grote projecten	4 pct.	4 pct.	4 pct.	4 pct.
Totaal	69 pct.	41 pct.	21 pct.	13 pct.
Maximum dat volgens de Memorie van Toe- lichting geldt bij cumulatie	50 pct.	25 pct.	—	—

\* Tot 1 juli 1978 zijn investeringen in zeeschepen van de WIR uitgesloten. Tot die datum is voor de zeescheepvaart een afzonderlijke regeling van kracht, in het kader van het zogenaamde Maritieme Plan.

\*\* Deze premies worden pas ingevoerd na nader overleg met de diensten van de Europese Commissie, die vooralsnog ernstige bedenkingen hebben.



– waarop belastingplichtigen krachtens de voorgestelde regeling aanspraak hebben. Ook wanneer de berekening van de belasting in dit geval niet leidt tot een positief bedrag, wordt de uitkomst van de berekening vastgesteld bij wege van aanslag. Het bedrag van zo'n 'negatieve aanslag' wordt – nadat de definitieve aanslag is vastgesteld – aan belastingplichtige uitbetaald. Ook verliesgevende ondernemingen kunnen dus van de faciliteit profiteren.

In bepaalde gevallen kan het percentage van de investeringsbijdragen – zoals gezegd – worden verhoogd met één of meer richtinggevende toeslagen. Zie tabel 1. De toeslagen beogen bevordering of verbetering van:

- a De *kleinschaligheid bij het ondernemen*. Deze toeslag bedraagt 2 procent tot een investeringsbedrag van f 200 000 per jaar.
- b De *regionale economische ontwikkeling*. Buiten de Randstad zal voor een nog nader te bepalen gebied voor bepaalde investeringen een algemene regionale toeslag gelden.
- c De *sociaal-economische toestand in bepaalde gebieden*. In het bijzonder wanneer de werkgelegenheidssituatie daar erg slecht is.
- d De *ruimtelijke ordening*. Voor bepaalde groeisteden en groeikernen wordt de basisbijdrage verhoogd met een extra toeslag.
- e Tenslotte kan een investeringstoeslag van maximaal 4 procent worden verstrekt voor bepaalde *grote projecten* (met een investeringssom van meer dan 15 miljoen gulden).

In beginsel cumuleren deze toeslagen. Het ontwerp geeft de minister van Financiën echter de bevoegdheid voor verschillende groepen bedrijfsmiddelen een plafond voor bijdrage plus toeslagen vast te stellen.

De in het ontwerp neergelegde criteria voor de verlening van deze gerichte toeslagen zijn zo objectief geformuleerd, dat geen ruimte blijft voor subjectieve overwegingen bij de met uitvoering van de WIR belaste instanties. Bij nadere wet zullen de komende jaren regels worden gesteld volgens welke de hoogte van de investeringsbijdrage mede afhankelijk wordt van de ontwikkeling van de werkgelegenheid per onderneming (zie verder de volgende paragraaf). In het ontwerp is vastgelegd dat op langere termijn ook toelagen worden ontwikkeld die betrekking hebben op investeringen, van belang voor:<sup>3</sup>

- stadsvernieuwing;
- het verkrijgen van nieuwe kennis en ervaring;
- de verbetering van de structuur van bedrijfstakken;
- een goed leefmilieu; en
- het zuinig gebruik van energie.

Er is aanleiding voor gerede twijfel, of de wetgever er in zal slagen om dergelijke kwalitatieve criteria te vertalen in



eenvoudige, doorzichtige en goed-hanteerbare maatstaven. Met uitzondering van de grote projectentoeslag – waarop eerst aanspraak bestaat na een positieve beschikking van de minister van Economische Zaken – kunnen de nu in het ontwerp geregelde toeslagen nog 'automatisch' door de belastingdienst worden toegepast, wanneer een onderneming aan de gestelde algemene voorwaarden voldoet.

De uitvoering van in het ontwerp nog slechts aangekondigde toeslagen voor stadsvernieuwing, zuinig energieverbruik, e.d., zal hoogstwaarschijnlijk worden opgedragen aan de nieuwe administratieve dienst op Economische Zaken, die ook wordt belast met de beoordeling van aanvragen om een grote projectentoeslag. Ongetwijfeld zullen met betrekking tot deze toeslagen dezelfde waarborgen voor rechtszekerheid moeten worden geschapen als thans ten aanzien van de grote projectentoeslag zijn voorzien.

Tegelijk met het inwerkingtreden van de WIR vervalt de investeringsaftrek. De vervroegde afschrijving verdwijnt pas bij introductie van de algemene regionale toeslag. Dat kan nog wel even duren, want de diensten van de Europese Commissie maken nogal bezwaar, met name tegen die algemene regionale toeslag en tegen de ruimtelijke ordeningstoeslag. Deze toeslagen zouden voor bepaalde ondernemingen of produkties van zodanige betekenis zijn, dat de mededinging op de gemeenschappelijke markt wordt vervalst.<sup>4</sup>

### Doelmatigheid van fiscale investeringssteun

Fiscale investeringsfaciliteiten met een globaal karakter – zoals de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek – plegen met name te worden beoordeeld naar hun effect op het

*Tabel 2. Investeringsrekening (miljarden gulden, transactiebasis)\**

	1977	1978	1979	1980
a. Bedragen uitgetrokken in het kader van het aanvullende beleid	1,3	2,1	2,3	2,5
b. Opheffing structurele vervroegde afschrijving en investeringsaftrek	0,6	1,4	1,7	1,9
c. Derving opbrengsten SIR	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Totaal	1,8	3,4	3,9	4,3

\* Verondersteld is dat de Investeringsrekening per 1 april 1977 in werking treedt.

Bron: Kamerstuk 14 377, nr. 3, p. 6, zitting 1976-1977.



investeringsvolume. Tot en met 1980 komt via de IR 13,4 miljard gulden voor investeringspremies beschikbaar. Zie tabel 2. In dat bedrag is 5,6 miljard begrepen, die vrijvalt bij afschaffing van de bestaande faciliteiten.

Het in de *nota-Selectieve Groei*<sup>5</sup> uitgestippelde sociaal-economische beleid op middellange termijn is vooral gericht op behoud van bestaande en het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen. Doel is de sterk toegenomen werkloosheid terug te dringen tot ongeveer 150 000 personen in 1980. Om die ambitieuze doelstelling – bij verminderde inflatie, een jaarlijkse reële groei van het nationaal inkomen met 3,75 pct. en het 1 procent-beleid met betrekking tot de collectieve lastenontwikkeling – te verwezenlijken, formuleerde de regering in de *nota-Selectieve Groei* een omvangrijk aanvullend beleidsprogramma.

In samenhang met forse loonkostensubsidies en de herziening van het fiscaal winstbegrip, werd daarbij ruim 8 miljard gulden extra uitgetrokken voor stimulering van de particuliere investeringen. Het Centraal Planbureau veronderstelt dat dit aanvullend beleidspakket over de periode 1977-1980 110 000 arbeidsplaatsen in bedrijven zal opleveren. Voorzichtigheidshalve voegt de Memorie van Toelichting hieraan toe, dat de berekende effectiviteit van de investeringspremiëring is gebaseerd op samenhangen zoals deze in het verleden voor de huidige fiscale investeringsfaciliteiten zijn geconstateerd.<sup>6</sup>

Op basis van historische samenhangen veronderstelt het Planbureau, dat een verruiming van de investeringsfaciliteiten met 80 miljoen leidt tot een autonome verhoging van de bedrijfsinvesteringen met 100 miljoen. Op die veronderstelde (macro-)relatie is nog wel wat af te dingen, maar ook wanneer men het CPB-spoor volgt, is de effectiviteit van verruimde fiscale faciliteiten niet bijster groot.

Ervan uitgaande dat de premie gemiddeld 20 procent van het geïnvesteerde bedrag uitmaakt, kan men stellen dat ruwweg driekwart van de premies terecht komt bij bedrijven voor (vervangings-)investeringen, die toch wel zouden plaatsvinden.<sup>7</sup>

Dit niet erg opwekkende resultaat stemt overeen met de resultaten van buitenlands onderzoek. De effectiviteit van investeringsprikkels – de verhouding tussen extra investeringsbestedingen en daarmee gemoeide verliezen voor de schatkist – kan op twee manieren worden onderzocht.

- 1 *Gedragsonderzoek* richt zich op de vraag of fiscale stimulantia investeringsbeslissingen van ondernemers beïnvloeden en zo ja in welke mate.
- 2 *Economisch-statistisch onderzoek* zoekt een verband tussen investeringsfaciliteiten en de ontwikkeling van relevante macro-economische grootheden.

Een literatuurstudie, verricht in opdracht van de Europese



Commissie, naar investeringsremmende en -bevorderende fiscale maatregelen in de negen lidstaten<sup>8</sup>, stemt de lezer sceptisch. In de – voornamelijk Amerikaanse – econometrische onderzoeken vindt men wisselende uitkomsten. Onderzoekers die hun parameters zo kiezen, dat een verlaging van de kapitaalkosten – bijvoorbeeld ten gevolge van fiscale faciliteiten – belangrijk is, komen – nauwelijks verbazingwekkend – tot de slotsom dat tegemoetkomingen in de belastingwetgeving belangrijke vrucht afwerpen. Zonder dergelijke veronderstellingen lijken de effecten van belastingprikkels echter beperkt.<sup>9</sup>

Die conclusie wordt bevestigd door reacties van individueel ondervraagde bedrijven.<sup>10</sup> Een klein onderzoek bij ongeveer dertig bedrijven in Nederland leverde hetzelfde beeld op.<sup>11</sup>

Het voorgaande roept de vraag op of investeringsfaciliteiten nu wel het meest effectieve instrument vormen om extra werkgelegenheid te scheppen. Bovendien moet worden bedacht dat het bevorderen van kapitaalsinvesteringen de produktiefactor arbeid relatief benadeelt. Laatstgenoemde produktiefactor neemt in Nederland toch al een zwakke positie in omdat de hoge kosten van ons stelsel van sociale zekerheid nagenoeg volledig op de loonsom drukken.

Mede als gevolg van het gevoerde overheidsbeleid werd aldus de substitutie van arbeid door kapitaal op twee manieren bevorderd. Waarschijnlijk omdat ook de regering een open oog voor deze effecten heeft, is in het wetsontwerp veel gewicht toegekend aan het arbeidsplaatsenaspect.

Enerzijds omdat de grote projectentoeslag meer betekenis heeft naar gelang als gevolg van een samenhangend geheel van investeringen meer arbeidsplaatsen tot stand komen.

Anderzijds is in het ontwerp gekozen voor een systeem van variabele basispremiëring. De hoogte van de basispremie (niet voor investeringen in schepen en vliegtuigen) zal in deze opzet rond een zogenaamd structureel spilpercentage zowel naar boven als naar beneden kunnen schommelen, afhankelijk van de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de betrokken onderneming. Aan de variatie in de basispremies is een zekere grens gesteld. De variatie in de basispremie kan niet meer in de loop van 1977 ingaan. Mogelijk is 1 januari 1978 als ingangsdatum haalbaar; de (uitvoerings-)technische problemen bij het meten van de werkgelegenheidsontwikkeling in individuele bedrijven en bij het bepalen van de daarmee corresponderende variatie in de basispremies, moeten echter niet worden onderschat.

### Beoordeling van het wetsontwerp

Het ontwerp-WIR geeft een andere vorm aan de fiscale prikkel voor investerende ondernemingen. In plaats van aftrekken bij de bepaling van de belastbare winst – die de belastbare grondslag



verlagen – worden onbelaste premies in de vorm van een rechtstreekse belastingvermindering voorgesteld. Voorzover de investeringsbijdrage de overigens verschuldigde belasting overtreft, volgt een teruggaaf aan belastingplichtige. De wijze van uitkering betekent een liquiditeitsvoordeel voor verliesgevende bedrijven en voor nieuw opgerichte ondernemingen met aanloopverliezen. In het bestaande systeem kunnen die immers niet, slechts gedeeltelijk, dan wel vertraagd van fiscale investeringsfaciliteiten profiteren. Voorts zullen de nieuwe tegemoetkomingen in afwijking van de huidige gang van zaken in één keer worden afgewikkeld, zodat in de meeste gevallen een snellere liquiditeitsverruiming wordt verkregen, vooral van belang voor bedrijven die het moeilijk hebben.

Het WIR-stelsel maakt een meer gerichte stimulering van investeringsactiviteiten mogelijk middels het systeem van de bijzondere toeslagen, dat nog verder zal worden uitgebouwd. Wanneer de Europese Commissie niet teveel roet in het eten gooit, biedt het ontwerp tevens grotere mogelijkheden om het ruimtelijk patroon van de investeringen te beïnvloeden. Van groot belang is de nadruk die bij steunverlening in de toekomst kan worden gelegd op het arbeidsplaatsenaspect, milieu- en energiefactoren, enz.

Dit alles afwegend menen wij dat het ontwerp van wet Investeringsrekening in een aantal opzichten een duidelijke verbetering betekent in vergelijking met de nu geldende fiscale investeringsfaciliteiten. De indiening van het ontwerp kan daarom alleen maar worden toegejuicht. De vraag naar de doelmatigheid van de voorgestelde grote investeringssubsidies ten laste van de schatkist – en dus van alle belastingbetalers – laat zich echter niet onderdrukken. Wat is de garantie dat het beoogde aantal arbeidsplaatsen ook daadwerkelijk tot stand komt? Leiden de investeringspremies tot meer werk, of zijn ze weggegooid geld? Daarover als slot van dit artikel het volgende.

### Beoordeling regeling

Bij een analyse van de oorzaken van de huidige werkloosheid zijn twee, onderling uiteenlopende, benaderingen gangbaar. Enerzijds wordt de werkloosheid verklaard vanuit een analyse van de *vraagzijde* van het economisch proces. In deze opvatting is werkloosheid het gevolg van een tekortschietende effectieve vraag naar goederen en diensten. Gaan we de belangrijkste bestedingscategorieën na, dan blijkt de binnenlandse consumptieve vraag – evenals dat in de jaren zestig het geval was – relatief sterker toe te nemen dan de groei van het nationaal inkomen.

De exporten – ook exclusief aardgas – handhaven zich. De vraag uit hoofde van overheidsinvesteringen en woningbouw daalt op langere termijn trendmatig. Vanaf het begin van de jaren zeventig liggen de particuliere investeringen op een aanzienlijk lager dan



eerder gebruikelijk niveau. Zie tabel 3. Een analyse langs deze lijnen leidt tot de slotsom dat duurzaam economisch herstel vooral moet wortelen in een opleving van de (particuliere) investeringen. Het voorgenomen beleid schept de daarvoor noodzakelijke voorwaarden.

Bezien vanuit de *aanbodzijde* van het economisch proces wordt de werkgelegenheid structureel bedreigd door de – mede ten gevolge van de afwenteling van collectieve lasten – hoog opgelopen arbeidskosten, die de rendementspositie van het bedrijfsleven aantasten. Oudere produktie-installaties zijn daardoor vaak niet langer rendabel en worden afgestoten. Nieuwe investeringen zijn gericht op rationalisatie, die dure arbeid uitspaart. De nadruk die in de WIR-regeling wordt gelegd op het arbeidsplaatsencriterium, de aangekondigde omvangrijke loonkostensubsidies en het uitgezette 1 procent-beleid wettigen het vermoeden, dat deze trend zal worden omgebogen. Ten dele als gevolg van overinvesteringen in het verleden, ten dele door de tegenvallende afzetontwikkeling, is een belangrijk deel van de grote kapitaalinstallaties momenteel echter onderbezet. Dit bedreigt de effectiviteit van het stimulerend beleid.

Tabel 3. Besteding van het nationaal inkomen 1965-1975

Aandeel in BNP		mutatie in % BNP			
		1965	1970	1975	1965-1970 1970-1975
Particuliere con-	sumptie	55.64%	57.04%	57.84%	1.40 0.80
Overheidscon-	sumptie				
– loonsom		13.34%	11.65%	11.31%	–1.69 –0.34
– materieel ver-	bruik	4.79%	4.61%	4.37%	–0.18 –0.24
Bruto investerin-	gen				
– vaste bedrijfs-	activa	13.80%	15.65%	13.12%	1.85 –2.53
– woningen		5.36%	5.22%	4.75%	–0.14 –0.47
– overheid		4.79%	4.78%	3.47%	–0.01 –1.31
Voorraadvorming					
en uitvoersaldo*		(2.28%)	(1.04%)	(5.13%)	(–1.24) (+4.09)
Nationaal produkt		100%	100%	100%	
(bruto, marktprij-					
zen)					
Idem in miljarden					
guldens van 1970		87.7	115.0	132.6	

\* geflatteerd door aardgasexporten

Bron: Jaarverslag De Nederlandsche Bank 1975, p. 64.



Of in de analyse nu het accent wordt gelegd op de vraagzijde, dan wel op de aanbodkant van de economie, in beide gevallen is herstel van arbeidsplaatsenscheppende (particuliere) investeringen essentieel. Het beleid schept duidelijk de voorwaarden voor een zodanig herstel, zij het ten koste van aanzienlijke verspillingen (premieriing van investeringen die toch wel tot stand zouden komen).

Maar wat moet er gebeuren wanneer de particuliere investeerders het laten afweten, op grond van onvoldoende afzetverwachtingen of door algemeen gebrek aan vertrouwen? Daarmee raken we aan de vraag in hoever op dit punt een verdergaande overheidsinterventie in het economisch proces wenselijk is.

Binnen de PvdA wint de opvatting veld, dat de overheid dan zelf maar allerlei produkties moet aanvatten. Voorzover particuliere bedrijven niet investeren in verband met negatieve afzetverwachtingen biedt deze benadering geen oplossing, integendeel. Het overheidsbudget zou worden belast met de financieringskosten van oplopende onverkochte voorraden en stijgende verliezen van de nieuwe staatsondernemingen.

Nog een andere invalshoek biedt het plan-Driehuis.<sup>12</sup> Bij deze oplossing ligt de volle nadruk op een verdere sterke uitbreiding van de publieke sector. Voor de daaruit resulterende vergroting van de individuele welvaart van de burgers moeten zij een prijs betalen in de vorm van afnemend zelf te besteden inkomen. Wij zijn niet overtuigd dat de daarvoor vereiste maatschappelijke consensus bestaat. Een nog ernstiger bezwaar dat tegen het 'Driehuis-alternatief' kan worden aangevoerd, komt kort gezegd hier op neer, dat door dit alternatief op middellange termijn het produktieve draagvlak van de nationale economie niet wordt versterkt, maar veeleer wordt afgebrokkeld.<sup>13</sup> Zodoende komt de groeidoelstelling voor het nationaal inkomen (3.75 pct. reëel per jaar) in gevaar, en daarmee op wat langere termijn de financiering van de publieke sector als geheel.

De hiervoor gegrifte kaart van onze economie vertoont nogal wat witte plekken. Wanneer het aanvullend beleid – met alle daaraan klevende onzekerheden – slaagt, bedraagt het aantal werklozen in 1980 in ieder geval nog altijd rond 150 000. Zo behoudt de discussie over een eerlijker verdeling van beschikbare arbeid een onverminderde actualiteit. De grote problemen die met een andere verdeling van werk (bevorderen van deelarbeid, vervroegde pensionering, e.d.) samenhangen, gaan het bestek van dit artikel echter te buiten.

#### Noten

- 1 *Regelen ter stimulering en sturing van de investeringen* (Wet investeringsrekening), Kamerstuk 14 377 (zitting 1976-1977).
- 2 *Wetsontwerp inkomstenbelasting 1958*, Kamerstuk 5380, nr. 3, p. 23, 34 (Zitting 1958-1959).



- 3 Een en ander is geregeld in artikel 5, vijfde en zesde lid van het ontwerp.
- 4 Zie voor een uitgebreider beschouwing C. A. de Kam en W. A. Vermeend 'De Wet investeringsrekening' in *Nederlands Juristenblad*, 1977/17, pp. 425-431.
- 5 *Nota inzake de selectieve groei* (Structuurnota), Kamerstuk 13 955 (Zitting 1975-1976).
- 6 Kamerstuk 14 377, nr. 3, p. 5 (Zitting 1976-1977).
- 7 Illustratief is het volgende citaat. 'Duidelijk bleek dat het Nederlandse bedrijfsleven momenteel weinig expansiedrang heeft; overwegend werden vervangingsinvesteringen gedaan.'  
Ontleend aan *Het bedrijfsleven in Nederland 1976*. Verslag van de gang van zaken in het bedrijfsleven gedurende het jaar 1976, gebaseerd op de Enquête regionale bedrijfsontwikkeling (ERBO) van de Vereniging van Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland.
- 8 *Tax policy and investment in the European Community* (1975), pp. 47-52.
- 9 G. Fromm, ed., *Tax incentives and Capital Spending* (1971), en de discussie in de *American Economic Review* (jaargangen 1967-1970) tussen R. E. Hall, D. W. Jorgenson, R. M. Coen en R. Eisner.
- 10 R. Eisner en K. Lawler, *Tax Policy and Investment: an Analysis of Survey Responses* (1973).
- 11 W. H. Somermeyer, 'Burger, bedrijf en belastingen' in: *Jaarboek ZWO 1974*.
- 12 Zie verder: J. G. A. van Mierlo en Th. A. J. Toonen, 'Welvaart en socialistisch beleid' in: *Socialisme en Democratie* 1977/2, p. 63-84.
- 13 Vergelijk SER *Advies inzake een aantal aspecten van het sociaal-economische structuurbeleid in de periode 1975-1980* (1976, nr. 17), met name par. III.3.



In het artikel van W. Foppen (nr. 4, april 1977) over de verkiezingen in Eindhoven wordt op pagina 177 verwezen naar tabel 5. Deze verwijzing geldt echter niet tabel 5 van pagina 176, maar een tabel die evenwel in dit artikel ontbrak. Voor de goede orde geven we die hieronder alsnog:

De uitslagen (in %) gedurende 4 Tweede-Kamerverkiezingen (1963-1972) in Nederland (NL), Noord-Brabant (NB) en de Agglomeratie Eindhoven (Ag) onderscheiden naar urbanisatiegraad

	Urbanisatiegraad *											
	A1-4			B1-2			B3			C1-4		
	NL	NB	Ag	NL	NB	Ag	NL	NB	Ag	NL	NB	Ag
<b>CDA**</b>												
1963	(56.9)	36.4	88.9	(63.0)	32.8	80.8	(48.4)	75.3	74.8	(48.7)	71.5	—
1967	(54.3)	75.6	73.3	(54.5)	67.4	64.0	(44.1)	60.8	60.3	(43.8)	58.0	—
1971	(47.8)	67.6	70.1	(45.4)	58.6	55.6	(33.4)	50.2	58.2	(35.4)	50.0	—
1972	(42.0)	56.0	55.2	(38.4)	46.7	44.7	(27.4)	40.6	40.3	(29.7)	38.4	—
<b>PvdA</b>												
1963	(22.4)	6.2	4.6	(20.0)	9.3	11.1	(22.6)	12.3	12.5	(31.3)	17.7	—
1967	(18.9)	6.2	5.3	(18.1)	8.6	9.8	(19.1)	10.1	10.3	(26.4)	12.7	—
1971	(20.0)	9.6	8.0	(20.2)	13.1	13.0	(18.8)	12.3	14.4	(27.4)	17.1	—
1972	(22.1)	15.1	13.5	(23.6)	19.1	18.7	(20.9)	17.0	17.3	(30.0)	23.0	—
<b>VVD</b>												
1963	( 8.5)	1.7	2.7	( 5.7)	2.4	3.6	(19.2)	7.7	8.2	( 9.4)	4.6	—
1967	( 9.1)	4.0	5.6	( 7.2)	5.7	7.8	(19.0)	11.8	12.1	(10.2)	8.1	—
1971	( 9.5)	4.7	6.4	( 7.4)	5.9	7.3	(19.5)	12.3	14.7	( 9.7)	7.6	—
1972	(13.6)	11.0	13.1	(12.3)	12.6	14.4	(24.0)	18.7	18.5	(14.0)	14.3	—

\*A1-4= plattelandsgemeenten (Leende, Oirschot); B1-2= verstedelijk platteland Best, Heeze, Nuenen c.a., Valkenswaard); B3 = forensengemeente, (Geldrop, Son en Breugel, Veldhoven, Waalre); C1-4 = steden; C5 = grote steden (Eindhoven). CDA is in deze tabel de optelsom van KVP, ARP en CHU.



## Socialistisch woonbeleid

Toen ik de aankondiging las van een nieuw WBS-cahier over 'Socialistisch woonbeleid', heb ik mij gehaast dit aan te schaffen. Als de eerste socialistische minister die na de oorlog voldoen de tijd kreeg om een volkshuisvestingsbeleid tot ontwikkeling te brengen, was ik uiteraard benieuwd te lezen of dit de toets van socialistische kritiek had kunnen doorstaan.

Een beetje teleurgesteld was ik wel. Van mijn beleid wordt niet veel meer verteld dan dat ik mij in 1952 afvroeg, wat er zou moeten gebeuren in de jaren na 1960 om de werkgelegenheid op peil te houden. Ik zou gemeend hebben, dat het woningtekort met het bestaande produktieniveau zeer spoedig verleden tijd zou zijn. In 1952 werd een zekere afremming van de woningproductie door de regering niet voorbarig gevonden. Uit deze wisseling van standpunten zou onzekerheid en gebrek aan planning blijken (zie blz. 19).

Het beeld, dat aldus getekend wordt, geeft bepaald geen juiste indruk van wat zich in deze moeilijke jaren heeft afgespeeld, noch van de beweegredenen, waardoor ik werd geleid.

Wie zich een objectief oordeel wil vormen, zal moeten pogen zich in te leven in de situatie, waarin ons land toen verkeerde. Er was een enorme oorlogsschade en grote achterstand op vrijwel elk gebied. De bouwnijverheid stond voor een taak, als nimmer te voren. Ook deze tak van nijverheid was niet ongeschonden uit de oorlog gekomen. Daarbij een tekort aan bouwmaterialen, die voor een groot deel uit het buitenland moesten komen, maar daarvoor ontbraken de nodige deviezen. Had de *Marshall*-hulp geen uitkomst gebracht, dan was de toestand hopeloos geweest. Voorts was er gebrek aan kapitaal en aan bouwvakarbeiders.

De wederopbouw vroeg in de eerste plaats zorg, maar daarnaast werd de drang om het woningtekort zo snel mo-

gelijk in te halen steeds sterker. De Tweede Kamer wilde een woningbouw-program. Ik heb haar op haar wenken bediend. Het program hield in: 30 000 woningen voor 1948, te verhogen met 5000 per jaar, totdat in 1953 een niveau van 55 000 per jaar zou zijn bereikt, welk niveau gedurende een reeks van jaren zou moeten worden gehandhaafd. Velen achtten dit program te optimistisch en meenden, dat de streefcijfers niet gehaald zouden worden. Ik heb de weddenschap glansrijk gewonnen. De streefcijfers werden van jaar op jaar belangrijk overschreden.

Dit alles ging niet zo maar vanzelf. Bij het afsluiten van handelsverdragen moest ik voortdurend op het vinke-touw zitten om te zorgen, dat daarin zo groot mogelijke contingenten bouwmaterialen werden opgenomen. Wij hadden te berusten in de afgraving van de Pietersberg om de import van cement te beperken. Om het arbeidstekort op te vangen, werden prefabmethoden bevorderd. Deze werden overvloedig aangeboden, maar slechts een beperkt aantal kon zich handhaven. Goedkoper waren zij niet, maar als een belangrijk bijkomstig voordeel zagen wij de toepassing van geprefabriceerde onderdelen ook in de traditionele bouw.

Daarnaast werd alle zorg gewijd aan de opleiding van bouwvakarbeiders. Daarbij kwamen wij voor het feit, dat het bouwvak in een kwade reuk stond. De ouderen herinnerden zich nog maar al te goed, dat juist het bouwvak in de jaren '30 het zwaarst door werkloosheid getroffen werd. Er waren jaren dat meer dan 40% van de bouwvakarbeiders zonder werk was. Om deze vrees weg te nemen, achtte ik het nodig permanente werkgelegenheid op lange termijn in uitzicht te stellen. Ik moet toestemmen, dat daarbij ook speelde mijn eigen vrees voor een herhaling van de ontwikkeling na de Eerste Wereldoorlog (opjagen van de bouwbedrijvigheid, gevolgd door een diepe val).

Ik kwam nu voor een moeilijk dilemma. Enerzijds werd de drang om het tempo van de woningbouw te versnellen steeds sterker, anderzijds zag ik het gevaar op langere termijn. Aanvankelijk meenden wij eruit te kunnen komen met de *duplex-woning*. Volgens de aanvankelijke berekeningen zou het wel 1965 worden, vóór het kwantitatieve woningtekort zou zijn ingehaald. Door



een belangrijk deel van het woningcontingent als duplex-woning in te richten, met de bedoeling deze na ongeveer 10 à 15 jaren te ontsplitsen, zou het inhaalt tempo versneld worden en tegelijkertijd de werkgelegenheid worden uitgesmeerd. Het idee van de duplexwoning sloeg echter niet aan en ik wilde geen dwang toepassen. Daarom kwam ik al vóór mijn aftreden tot de conclusie, dat wij moesten gaan aansturen op bouw van 65 000 woningen per jaar en, om de werkgelegenheid veilig te stellen, tijdig plannen moesten gereed maken voor krotopruiming op grote schaal.

Nu is het wel duidelijk, dat wij bij al deze berekeningen moesten uitgaan van de gegevens, zoals deze toen ter beschikking stonden. Voor gedegen onderzoek was er geen geld en wij beschikten ook niet over profetische gaven. Zo konden wij niet voorzien, dat de gemiddelde levensduur meer zou stijgen dan verwacht werd, dat men op jongere leeftijd zou gaan trouwen om de kans op toewijzing van een woning te vergroten, dat wij een stroom van repatrianten en spijt-optanten uit Indonesië zouden krijgen op te vangen, gevolgd door Surinamers, Antillianen en gastarbeiders, dat de sterk toenemende welvaart een ingrijpende wijziging zou brengen in het woonpatroon, waardoor de neiging tot samenwonen verdween en geleidelijk plaats maakte voor de eis, dat ook andere samenlevingsverbanden en alleen-staanden, nu zelfs vanaf de leeftijd van 18 jaren, aanspraak hebben op een eigen woning, dat ook de krotopruiming aandacht ging vragen. Het hoeft niet te verwonderen, dat dit noopte tot voortdurende aanpassing van het woningbouwprogramma.

Vóór wij de weg naar boven konden inslaan, moesten wij echter eerst nog door een diep dal. De Korea-crisis van 1950 had een funeste invloed op onze betalingsbalans, hetgeen gepaard ging met een ernstig tekort aan kapitaal-aanbod. *Lieftinck* kon voor 1952 niet meer in uitzicht stellen dan het benodigde kapitaal voor 40 000 woningen. Mijn programma was gebaseerd op 45 000 woningen voor 1951, 50 000 voor 1952 en 55 000 voor 1953. Zonder veel steun van de Partij was ik vrijwel op mijzelf aangewezen, al had ik gelukkig de enthousiaste medewerking van het gehele departement. Met behulp van burger-

zin- en premieelingen en dank zij een langzame verbetering van de positie op de kapitaalmarkt is het toch gelukt de streefcijfers te halen en zelfs belangrijk te overtreffen (resp. gereed gekomen 58 000, 54 000 en 59 000).

Na mijn aftreden als minister in september 1952 heb ik mijn gedachten over permanente werkgelegenheid nader uitgewerkt in een boekje *Krotopruiming en vernieuwing van bebouwde kernen*, dat in 1953 is uitgegeven door de Vereniging van Ned. Gemeenten en het Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw. Ik moge daaruit het volgende overnemen:

'De aandachtige lezer zal het niet zijn ontgaan, dat het accent in deze studie geleidelijk is verschoven. Was het aanvankelijke motief, dat mij bewoog, vooral de bezorgdheid voor een stabiele werkgelegenheid in het bouwbedrijf, naarmate ik mij in de stof verdiepte, werd ik steeds meer geboeid door het fascinerende probleem van de vernieuwing onzer stads- en dorpskernen, een probleem, waarvan mij de oplossing op zichzelf dermate urgent voorkomt, dat ik het alleen nog maar als een gelukkige bijkomstigheid kan zien, dat deze oplossing tegelijk dienstbaar kan worden gemaakt aan een op peil houden van de werkgelegenheid in het bouwbedrijf, wanneer eenmaal het woningtekort zal zijn ingehaald.'

Voor mijn denkbeelden vond ik meer begrip bij de vakbeweging dan bij de Partij. Op 9 mei 1953 belegele het NVV, samen met de Alg. Ned. Bouwbedrijfsbond, een demonstratief congres, waar ik sprak met *Bakker Schut*, die de technische aspecten van sanering en stadsvernieuwing behandelde, en met *Umrath*, die meer speciaal de werkgelegenheid in het bouwbedrijf voor zijn rekening nam, terwijl ten slotte *Roemers* over het huurvraagstuk sprak. Deze redevoeringen zijn gebundeld uitgegeven.

Een tweede kans om mijn denkbeelden uiteen te zetten kreeg ik op de *Baksteen-dag*, belegd door de vereniging 'De Nederlandse Baksteenindustrie' op 14 december 1954. Ik had toen rekening te houden met de nieuwere ontwikkelingen, die wezen op een aanvankelijk te optimistische kijk op het inhalen van het woningtekort. Ik heb daarop gewezen, maar liet erop volgen:



'Laten wij echter niet uit het oog verliezen, dat, al kunnen wij het kritieke moment op deze wijze in de tijd wat verschuiven, wij het ook op den duur toch niet kunnen ontgaan, het kritieke moment, waarop blijken zal, dat er geen tekort meer is en wij voor de vraag komen: wat nu?'

Daarbij is het gebleven. Een ander optimisme kwam nu in de plaats van het vroegere, het *geloof in een voortgaande groei*. Nu staan wij voor de gevolgen van dit gebrek aan vooruitzien. Slechts weinig gemeentebesturen hebben de waarschuwing ter harte genomen. De meesten hadden meer oog voor uitbreiding dan voor het levend houden van de kern. Toen dan ook de stadsvernieuwing urgent werd, wist men er niet goed raad mee. Een nieuwe Wet op de Stadsvernieuwing moest uitkomst brengen. Maar daarop kon men niet wachten. Het huidige kabinet ging bewust sturen in de richting van *vernieuwbouw*. Maar dat is geen echte stadsvernieuwing. Meer herstel dan vernieuwing: het is het verwijt, dat ons in vroeger dagen door de jongeren voor de voeten werd geworpen. Ik kaats nu de bal terug.

De vernieuwbouw heeft in ieder geval het voordeel, dat hij ons wat tijd geeft om ons over werkelijke stadsvernieuwing te gaan beraden. Wellicht kan mijn boekje van 1953 daarbij van enig nut zijn, althans stimuleren tot verdere studie, meer dan het WBS-cahier, dat ons als nieuwigheid slechts grotere woningdichtheid in uitzicht stelt. Kennisgeving van de berichten over een wassende stroom van vreemdelingen, die onderdak in ons land zoeken en waarvan een deel — als regel niet het beste — zich juist tot de stadskernen voelt aangetrokken, doet mij in dit verband het ergste vrezen. Liever zou ik het zoeken in meer ruimte; groen en water zijn de longen, waardoor het stadsleven moet kunnen ademen, wil het niet verstikken. Wat nadere studie lijkt mij bepaald nodig. En de tijd dringt!

Dan nog iets over een geheel ander probleem: de *verdeling van woonruimte en woonlasten* (blz. 98 e.v. van het cahier). Aanbevolen wordt de koppeling

van de woonlasten aan woonquoten, die voor alle inkomensgroepen in beginsel gelijk zijn. Er zal ook rekening moeten worden gehouden met de kwaliteit van de woning. Dit zou mogelijk zijn door de woningvoorraad te verdelen in kwaliteitsklassen (bijv. 1 = zeer slecht tot en met 9 = zeer goed). Aan elke klasse zou dan, ongeacht het inkomen, een normatieve woonquote zijn te koppelen (bijv. 1 = 5% tot en met 9 = 25%). Ik stem graag toe, dat het ingenieus gevonden is. Maar ik vrees, dat het zal leiden tot een omvangrijke bureaucratie en een versterking van het centralisme, waartegen veel verzet zal rijzen. Dit te meer, omdat men ook de koopwoningen daarin wil betrekken.

Het treft mij, dat aan de vraag, of bevordering van het eigen-woningbezit in de lijn ligt van een socialistische politiek, geen aandacht wordt geschonken. In het licht van de waanzinnige speculatie op de woningmarkt, waartoe de speciale belastingvoordelen, welke aan het bezit van een eigen woning verbonden zijn, in niet geringe mate bijdragen, had dit toch wel aanbeveling verdiend. De samenstellers van het cahier bepleiten wel meerdere gelijkheid van de bewoner-eigenaar met de huurder, maar de vraag is, of een ingrijpen op dit punt vele kopers van woningen tegen abnormaal hoge prijzen niet in grote moeilijkheden zal brengen en wel eens zou kunnen leiden tot een ineensstorting van de woningmarkt. Ook deze problemen zijn een nadere studie waard.

Als laatste punt de *bouwcapaciteit*. Men praat mij te gemakkelijk over een thans bestaande over-capaciteit. Gek, dat er tegelijk klachten los komen over een tekort aan vakbekwame bouwvakarbeiders hier en daar. Het zou mij gewenst lijken eens na te gaan, hoeveel vakbekwame arbeiders werkloos zijn en hoe het staat met de opleiding van jonge vakarbeiders. Als wij gaan terugschakelen van betonbouw op traditionele bouw, zou het wel eens kunnen zijn, dat wij in de toekomst te maken krijgen met een tekort aan metselaars, timmerlieden en stucadoors.

J. in 't Veld



## Het Gezicht van de Onverdraagzaamheid. Analyse van factoren die aan onverdraagzaamheid ten grondslag liggen.

W. Buikhuisen, T. R. Drost en T. R. E. Schilt

Uitg. Van Gorcum, Assen/Amsterdam 1976, 117 blz.

De schrijvers van dit boek – destijds al le drie verbonden aan het Kriminologisch Instituut van de Groningse Universiteit – zijn nagegaan of op het verschijnsel van de maatschappelijke onverdraagzaamheid niet wat meer greep te krijgen is. Zij hebben met het oog daarop uitvoerige studie gemaakt van de reeds aanwezige literatuur en bovendien een tamelijk uitvoerig onderzoek gedaan in de provincies Groningen, Friesland en Drente, waarbij 398 respondenten werden ondervraagd over allerlei controversiële onderwerpen. Bij dit onderzoek, dat representatief geacht wordt voor de noordelijke provincies, werden de ondervraagden geconfronteerd met 44 verschillende uitspraken, waarvan de inhoud in meer of mindere mate als tolerant of intolerant ten aanzien van het gestelde kon worden opgevat. Aan de geïnterviewden werd gevraagd aan te geven of zij het al dan niet met deze uitspraken eens waren. Aan de hand van de verkregen resultaten werd via een factor-analyse een aantal grondhoudingen opgespoord die tot onverdraagzaamheid leiden. Via een bespreking van de verklaringen voor onverdraagzaamheid in de (psychologische) literatuur, waarbij Adorno, Rokeach, Srole, Rooney en Gibbons, Allport en vele anderen aan het woord komen, besluiten de schrijvers tot een onderscheiding in drie grondhoudingen die de onverdraagzaamheid bevorderen, te weten: moraalintolerantie, maatschappij-verwerping en deviatie-verwerping.

De *moraalintolerantie* achten de schrijvers nauw verbonden met het aanhangen van de traditioneel christelijke moraal. Standpunten inzake pornografie, prostitutie, communes, ongehuwd ouderschap worden naar hun indruk duidelijk beïnvloed door deze grondhouding. Zij onderscheiden onder de mensen met een hoge moraal-intolerantie twee persoonlijkheidstypen, namelijk

het religieus-conservatieve en het houvast-zoekende type. De moraalintolerantie hangt volgens de schrijvers samen met de mate waarin iemand conservatief, godsdienstig en politiek rechts geïntendeerd is, in een kleine plaats woont en ouder is.

De *maatschappij-verwerping* wordt volgens de onderzoeken van de schrijvers vergroot door de volgende eigenschappen: linkere politieke voorkeur, dogmatisme, anomie (vervreemd-zijn van de samenleving), onzekerheid en een geringe hang naar traditionele waarden. Volgens de auteurs is het ook deze maatschappij-vervreemding die het underdog-type maatschappij-intoleranter maakt.

De grondhouding die als *deviatie-verwerping* wordt aangeduid treft men volgens de schrijvers aan bij degenen die weinig sympathie kunnen opbrengen voor alternatieve groeperingen zoals damslapers, Dolle Mina's, ethnische en religieuze minderheden.

In het licht van het werk van o.a. Adorno, Rokeach en Srole is het onderscheiden van moraalintolerantie en deviatie-verwerping te beschouwen als een nadere explicitering en verheldering. De invoering van het begrip 'maatschappijverwerping' mag zeker een vondst worden genoemd. Via dit begrip kunnen de schrijvers uit hun onderzoeksmateriaal bv. tot de volgende gevolgtrekking komen: 'Links en niet-conservatief werkt hier de verdraagzaamheid tégen, terwijl het voor beide andere typen van intolerantie juist positieve stimulators bleken te zijn. Vrij vertaald sluit deze bevinding goed aan bij wat Rokeach ("The open and closed mind") al stelde, namelijk dat zowel links als rechts zijn eigen (politieke) vooroordelen heeft' (Blz. 105).

Toch is ook de toepassing van het gehanteerde originele onderscheid van grondhoudingen die tot intolerantie leiden niet in staat om de werkelijkheid geheel te kunnen dekken. Zo moeten de schrijvers erkennen dat een meer uitgebreide opleiding tot meer tolerantie leidt, doch dat een hogere functie, welke veelal het gevolg is van een hogere opleiding, dit verschijnsel weer teniet kan doen. Dat een hogere leeftijd mensen minder agressief doet zijn en daardoor minder intolerant, terwijl dezelfde hogere leeftijd de hang naar traditionele waarden en als gevolg daarvan meer onverdraagzaamheid in de hand



werkt. Ook zou vrouw-zijn tot meer verdraagzaamheid leiden, doch tegelijkertijd tot meer conservatisme leiden — mede wellicht te verklaren uit het gemiddeld lager scholingsniveau van vrouwen —, hetgeen weer het aanvaarden van deviaties in de weg staat. De schrijvers van dit overigens vlot en verstaanbaar geschreven boekje hebben geen overdreven pretenties. Wellicht al te bescheiden zeggen ze zelf over het gezicht van de onverdraagzaamheid: 'Tallose vragen moeten hier nog worden uitgediept, zoals: hoe komen de door ons gesignaleerde grondhoudingen tot stand, welke functie heeft onverdraagzaamheid voor de betrokkenen, waarom gaat het hier om zo'n hardnekkig verschijnsel, hoe kan tolerantie worden bevorderd? Ons onderzoek

heeft slechts een tipje van deze sluier op kunnen lichten. Het beeld dat daarbij onder ogen werd gekregen smaakt naar meer'.

Met het laatste kan men het na het lezen van dit boekje gemakkelijk eens zijn. Voor een ieder die met het verschijnsel van de onverdraagzaamheid te maken heeft — en wie is dat eigenlijk niet? — is dit boekje dan ook zeer waardevol. En aangezien dat zo is, kan de lezer daarom wellicht gemakkelijk heen-stappen over het feit dat de hand van de verschillende schrijvers in de onderscheiden hoofdstukken nog merkbaar is.

*David van Ooijen*



## Problemen der Democratie, prof. mr. W. A. Bongers.

Uitgave van de Trommel in samenwerking met de Wiardi Beckman Stichting

Deze herdruk van W. A. Bongers klassieke studie over de democratie is zowel een daad van piëteit als een stimulans tot herbezinning. Piëteit vanwege het feit dat Bongers gedenkjaar, in september 1976 aan de Amsterdamse universiteit op passende wijze werd herdacht. Het doet deugd, dat aan deze vroege vertegenwoordiger van sociologie en criminologie in ons land toen ook door jongeren aandacht werd geschonken. Zijn 'sociologische en psychologische studie' over de problemen der democratie verdient die aandacht zeker niet minder. Mede door confrontatie met de eigentijdse problematiek kan zij ook nog heden een bijdrage leveren tot begripsverheldering en verdieping van inzicht. Helderheid en nauwgezetheid van begrippen was onmiskenbaar een van Bongers aspiraties. Zo'n zorgvuldig opgebouwde definitie van democratie als: 'bestuursvorm ener collectiviteit met zelfbestuur, waaraan een groot deel van haar leden, hetzij direct, hetzij indirect deelneemt, waarbij geestelijke vrijheid en gelijkheid voor de wet gewaarborgd zijn en waarbij de leden van haar geest doortrokken zijn', biedt nog altijd een maatstaf, waaraan ook een hedendaagse democratie kan worden getoetst. Natuurlijk zijn er na verloop van tijd verschuivingen opgetreden, bijv. van een zuiver representatieve, indirecte, naar een participerende, meer directe democratie. Zoals ook de gelijkheid een veel radicaler interpretatie heeft gekregen dan zij bij Bongers bezat, die haar tot de formele en politieke beperkte, maar de maatschappelijke gelijkheid niet als essentieel element der democratie erkende, wat niet wil zeggen, dat hij haar niet nastreefde. Ook zulke actuele zaken als democratie in het bedrijfsleven vinden bij Bongers een zeer gereserveerd onthaal. Nu kan men daarin, zoals in de inleiding van *Ralph Pans*, medewerker van de WBS min of meer gebeurt, vooral tijdstekorten zien. Toch is het de overweging waard, of de in PvdA-kringen gehuldigde 'moderne' opvattingen van

democratie in een soortgelijk logisch opgebouwd en goed doordacht ideeënsysteem kunnen worden vervat als dat van Bongers. Dat systeem is op de ervaring gebaseerd en positivistisch opgezet. Voor Bongers is bijvoorbeeld de gelijkheid een sociaal-psychologisch gegeven in de vorm van een soortgevoel, dat de vatbaarheid van het individu voor de sympathie *ván* en *vóór* zijn soortgenoten omvat, maar dat in een democratie zijn complement vindt in een onmisbaar persoonlijkheidsgevoel. Daaruit resulteert bij Bongers een volstrekte afwijzing van elk gelijkheidsfanatisme, omdat daarbij de democratie allerminst veilig zou zijn. Ook de klassenstrijd is voor Bongers feit en harde noodzaak. Het socialisme is een machtsvraag, zoals *Marx* de arbeiders geleerd heeft. Maar daarmee is de klassenstrijd geen doel op zichzelf en verplicht de democratie, die strijd op vreedzame wijze te voeren, tenzij de tegenstander tot geweld zijn toevlucht neemt. Men heeft bovendien als arbeiderspartij rekening te houden met de belangen van andere groepen en van het geheel, zoals men bij het behartigen van de belangen der huidige generaties ook die der toekomstige in het oog moet houden. Als minderheidspartij is men daarbij in een democratie verplicht tot compromissen en dan kan men met de middenpartijen veel tot stand brengen. Afzijdig te willen blijven tot men alléén de meerderheid heeft, leidt tot onmacht en impotentie. Aldus Bongers. Wie kan ontkennen, dat zulke nuchtere redeneringen ook voor onze, door allerlei polariteitsstrevingen belaste, samenleving hun waarde hebben, te meer waar de klassenverhoudingen zelf zoveel ingewikkelder geworden zijn dan dat in Bongers tijd was?

Wat men in Bongers redeneertrant opmerkt is een streven naar algemene geldigheid, op wetenschappelijke gronden gefundeerd, wat aan de normatieve inslag van de door hem positief gewaardeerde democratie geen afbreuk behoeft te doen. Ook Pans merkt dit in zijn inleiding (die helaas paginering mist) terecht op, maar hij wekt de indruk, alsof wij daaraan thans minder behoefte zouden hebben. Alsof in onze tijd *niet* 'verschillende groepen een heleboel punten onder het begrip democratie willen brengen, die met democratie als zodanig niets uit te staan heb-



ben'. Zo kan men vaker twijfel koesteren, of de inleiding, hoe intelligent ook, Bongers betoog voldoende tot zijn recht doet komen. Zoals wanneer hem in de schoenen wordt geschoven, dat ook hij geen duidelijke grens tussen democratie en haar tegenhanger, de autocratie, zou weten te trekken. Terwijl Bongers juist, ondanks erkende nuances, aan het principiële onderscheid nadrukkelijk vasthoudt (blz. 10). Veel ernstiger is, dat de inleider op een gegeven moment de verleiding niet kon weerstaan, Bongers te annexeren voor de quasi-democratische procedure, die de PvdA in haar huishoudelijk reglement heeft geïntroduceerd en die in Bongers ogen een gruwel was, nl. het recht van 'recall'. Op grond van een, uit een breed betoog gelichte zin, dat 'voor een afgevaardigde, die het niet meer eens is met het program waarop hij gekozen is, een morele plicht bestaat te abdiceren en een politieke partij ook het morele recht heeft dit te eisen', wordt Bongers tot een ongewilde 'inspirator' van dit huishoudelijk reglement verheven. Alsof het in de desbetreffende resoluties van het min of meer beruchte partijcongres van Breda om zulke onschuldige, vanzelfsprekende zaken ging en niet veeleer alles en ieder afhankelijk werd gemaakt van het 'vertrouwen van de fractie en de lokale partij-organisaties', die over het aftreden van bestuurders en afgevaardigden beslissen. Daarbij is het natuurlijk een heel verschil of iemand uitdrukkelijk met het program breekt, dan wel naar zijn beste weten, maar niet naar het welgevalen van de achterban, op grond van dat program opereert. Zoals Bongers schreef (blz. 115): 'Een program is maar een dood stuk papier, het is de taak van de afgevaardigde dit tot leven te brengen. Hij en niemand anders moet weten, hoe dit geschiedt, daarvoor draagt hij de verantwoordelijkheid'.

Het is toch eigenlijk wel een brutaal stukje om de man, voor wie de ervaringen met dat 'recall' in de Amsterdamse gemeenteraad een der hoofdmotieven voor het schrijven van zijn boek was, daarmee min of meer te willen identificeren. Bongers zou bepaald niet van zijn afkeer genezen zijn op grond van de ervaringen, dienaangaande in de Amsterdamse gemeenteraad van de jaren '70. Men kan die hantering van 'recall' e.a. vormen van invloed van de 'basis' min of meer als een symbool zien van

die 'partijen-democratie', waarvan, zoals inleider Pans terecht erkent, Bongers niets zou moeten hebben. Voor hem was die 'recall' zelf een 'kweekplaats van demagogen', waarvan hij het ergste voor de democratie vreesde. Mogelijk zou Bongers, wie het niet aan zin voor humor ontbrak, een dergelijk 'misbruik' van zijn gedachtengang en dan nog wel in eigen kring, met een korrel zout genomen hebben. Waarschijnlijker is een reactie van 'oprechte verachting', waarmee hij in zijn Voorwoord van 1934 dreigde. Het was Bongers in hoge mate ernst met zijn zorg over de democratie, die hij door extremisme van rechts en links in zijn tijd bedreigd zag. Zijn zoon gaat misschien te ver, als hij de huidige dreiging vooral van extreem links ducht, waar een de tegenstander verketterend of onderdrukkend socialisme of anarchisme opereert. Maar wel valt te betwijfelen of Bongers sr. zich in de PvdA onder Nieuw-linkse signatuur op zijn gemak zou hebben gevoeld.

Deze consciëntieuze wetenschapper, die, getuige bijv. zijn herhaalde beroep op de wet der gemiddelden, de wet van *Quetelet*, naar een zo groot mogelijke exactheid streefde, was tegelijkertijd een zeer emotioneel mens, een 'passioné', zoals zijn zoon hem karakteriseert. Bij al zijn streven naar genuanceerdheid en zijn pleidooien voor gematigdheid was hij niet wars van apodictische uitspraken en had hij zijn 'bêtes noires' in de politiek. Daartoe behoorden ook nogal eens de jongere elementen, waartegen hij een groot wantrouwen bezat. In de jeugdbeweging zag hij een voedingsbodem voor communisme en facisme.

Bongers was geen gemakkelijk man, ook niet voor zichzelf, zoals zijn tragisch einde in 1940 bewees. Ook niet tegenover dwarsliggers in de eigen beweging, zoals ik wel eens persoonlijk ervaren heb. Desalniettemin ging er van heel zijn, vaak sterk emotioneel geladen optreden, een prikkelende en zuiverende werking uit. Op de keper beschouwd herkende men in hem altijd ook de voor ironie en humor toegankelijke figuur, die men in de rake afbeelding achterop de nieuwe uitgave van zijn boek aantreft.

Moge de sprankelende, vaak tot tegenspraak prikkelende geest, vele lezers inspireren tot een verruiming en verdieping van hun democratisch levensbesef.

B. W. Schaper



# POLITIEK

## ARCHIEF VAN DE NEDERLANDSE POLITIEK

**Politiek Overzicht** biedt maandelijks een overzichtelijk gerangschikt documentair verslag van de Nederlandse politiek. Feitelijke informatie over het regeringsbeleid, het doen en laten van politieke partijen, organisaties, raden en commissies.

**Politiek Overzicht** is voor ieder die „bij” wil zijn een onmisbaar hulpmiddel; elke jaargang is een compleet en handzaam archief.

**Politiek Overzicht** is een uitgave van de Stichting Burgerschapskunde en kost f 32,50 per jaar (11 nummers).

**Informatie en abonnementen:**  
**Stichting Burgerschapskunde,**  
**tel. 071 893403, Postgiro 1501169**  
**Antwoordnummer 235, Leiden**  
**(geen postzegel nodig)**

O  
V  
E  
R  
Z  
I  
C  
H  
T



## HET NEDERLANDS KATHOLICISME VAN NU IN HISTORISCH PERSPECTIEF door dr J. Bots SJ (55 blz. en 4 grafieken).

Deze studie concentreert zich op de katholieke kerk in Nederland. DAAR WERD IN DE ZESTIGER JAREN DE MACHT OVERGENOMEN DOOR EEN NIEUWE INTELLECTUELE ELITE, die vooral via de media, het onderwijs en de welzijnszorg haar heerschappij uitoefent. Zo is de katholieke kerk in Nederland nu een 'BEHEERSTE KERK' geworden – volgens een term van Walter Goddiijn. In deze publicatie worden de opmerkelijke ontwikkelingen binnen de Nederlandse katholieke kerk in samenhang gezien met de veranderingen in de totale Nederlandse samenleving. Want ook binnen de andere kerken en in niet-confessionele groeperingen hebben zich soortgelijke verschuivingen voorgedaan in de machtsverhoudingen. In dit artikel over de katholieke kerk in Nederland wordt dus tevens een model aan geboden tot verklaring van velerlei verschijnselen in andere kerken en niet-kerkelijke groeperingen.

*'EEN BOEIENDE, DEGELIJKE SOCIOLOGISCHE ANALYSE; EEN ZEER GELOOFWAARDIGE HYPOTHESE' (J. Billiet, Leuvens godsdienst-socioloog); 'EEN ZEER INTERESSANTE INTERPRETATIE' (E. Henau, pastoraal-theoloog).*



Deze overdruk uit het Tijdschrift voor Geestelijk Leven (jg 1976, no. 3/10) kan men bestellen voor f 2,50 per stuk (franco huis), bij afname van 20 ex. of meer voor f 1,50 per ex. Men ontvangt één of meer overdrukjes overeenkomstig het bedrag dat men heeft overgemaakt op: Ned. Credietbank A'dam 23.00.27.873 of op postgiro NCB A'dam 14378 t.n.v. J. Bots rek. no. 23.00.27.873 (St. Ignatiuscollege, Hobemakade 51, Amsterdam-1007). Ook verkrijgbaar bij RERUM NOVARUM, Singel 393, Amsterdam (openingstijden dagelijks 11-17 uur).

### Socialistisch woonbeleid

Een bijdrage tot het beheer van de  
gebouwde omgeving  
Paul Frieze

In deze publicatie  
wordt de overheidspolitiek sinds  
1945 aan een grondige kritiek onder-  
worpen. Tevens worden de om-  
trekken geschetst van een eigentijds  
socialistisch bouwbeleid.

### Nieuw in de reeks WBS-Cahiers

door uitgeverij Kluwer uitgegeven in  
samenwerking met de  
Wiardi Beckman Stichting

140 blz., f 15,50/BF 256  
Bij intekening op het vervolg van de  
serie f 14,50/BF 239

Besteladres: Libresso bv, postbus 23,  
Deventer, tel. 05700-20522, tst. 442  
België: Santvoortbeeklaan 21-23,  
2100 Deurne-Antwerpen,  
tel. 031-247890

## uitgeverij Kluwer

ook verkrijgbaar via de boekhandel



# Socialisme en democratie 1977/7/8

## Binnenlandse politiek

- 329 *Wim Meijer*  
Overheid, politiek en vakbeweging
- 346 *H. C. Heering*  
De provincie als politiek integratiekader

## Onderwijs

- 354 *David van Ooijen*  
Vrijheid voor onderwijsverstrekkers of voor onderwijsgebruikers?

## Derde Wereld

- 363 *J. P. VerLoren van Themaat*  
De PvdA en een socialistisch Derde-Wereldbeleid

## Buitenland

- 378 *S. Rozemond*  
Israël-havikken in soorten?
- 388 *De pen op papier*



*W. Meijer*

is staatssecretaris van Cultuur, Recreatie  
en Maatschappelijk werk.

*Dr. H. C. Heering*

is lid van het college  
van Gedeputeerde Staten  
van Groningen.

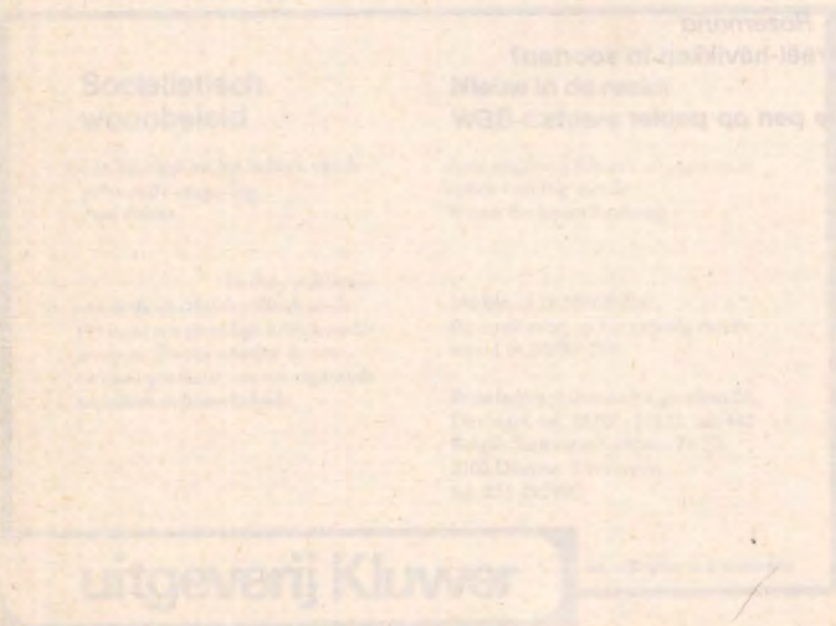
*David van Ooijen*

is lid van de Tweede-Kamerfractie van  
de PvdA.

*Mr. S. Rozemond*

is adj.-directeur Nederlands Instituut  
voor Vredesvraagstukken; lid van de  
partijraad.

*Drs. J. P. VerLoren van Themaat*  
is werkzaam op het ministerie van  
Ontwikkelingssamenwerking.





# Overheid, politiek en vakbeweging\*

De verhouding overheid-vakbeweging gezien vanuit de overheid en de politiek

'De Industriebond NVV wijst de huidige kapitalistische maatschappijstructuur af' – *Fijn is anders*, 1975, blz. 1.

'Wij zoeken dus overleg, met overheid en ondernemers (...) Want als het door ons gezochte overleg tot resultaat leidt, dan zal de vakbeweging minder dan tot nu toe vrij zijn in het opstellen van eisen voor de arbeid.' – *Vijf jaar voor kwaliteit*, 1976, blz. 1, 2.

## Inleiding

Toen ik de uitnodiging kreeg om op uw bezinningsconferentie een inleiding te houden, heb ik wel even geaarzeld daarop ja te zeggen. Ik was op dat moment nog niet in een demissionaire toestand geraakt, waardoor je al gauw op de gedachte komt dat het passender is wanneer de eerst verantwoordelijke bewindsman voor dit soort vraagstukken, minister *Boersma*, zich met deze problemen inlaat. Aangesproken als PvdA-man – tevens nu demissionair staatssecretaris – vallen die bezwaren weg. Het enige bezwaar dat bij mijzelf nog overbleef – overigens een niet gering bezwaar – was dat ik mij bepaald geen specialist voel op het terrein dat ik maar het terrein van de arbeidsverhoudingen zal noemen. Maar als socialistisch politicus voelde ik mij aangesproken door de oproep die besloten ligt in hoofdstuk 6 van uw geruchtmakende brochure: *Fijn is anders, gedachten over de maatschappij van morgen*. In dat hoofdstuk relateert u de betekenis van kennis en maakt u een verhelderend onderscheid tussen kennis en inzicht. Op het laatste vertrouw ik dan maar wanneer ik u enkele opvattingen voorleg, die zo in de loop van

\* Inleiding van staatssecretaris Wim Meijer van CRM op de bezinningsconferentie van de Industriebond NVV, uitgesproken op 14 april 1977.



mijn korte politieke bestaan zijn opgekomen over de verhouding overheid en vakbeweging. U hebt mij daarbij de volgende beperking opgelegd, nl. die relatie te bezien vanuit de positie en verantwoordelijkheid van de overheid en de politiek. Vanuit die – ongetwijfeld eenzijdige – invalshoek zal ik mijn opmerkingen plaatsen en moeten zij bij de beoordeling ook 'geplaatst' worden. Een volgende beperking zit hem in het feit dat een machtige groep waarmee de overheid ook betrekkingen onderhoudt, nl. de ondernemers, niet of nauwelijks in mijn beschouwing zullen worden betrokken. De kapitalisten uit *Fijn is anders* zal ik dus – in uw opdracht – rechts laten liggen.

Ondanks al deze beperkingen zal mijn betoog toch nog een betrekkelijk globaal karakter dragen. Globaal omdat een bezinningsconferentie er nu juist is om over de incidenten van de dag heen te kijken waar wij nu eigenlijk staan, hoe de maatschappelijke situatie moet worden beoordeeld en in welke richting wij op wat langere termijn willen koersen. Globaal ook omdat ik in kort bestek nogal wat zaken moet aanroeren.

De gang van mijn betoog ziet er nu als volgt uit. Ik begin met een aantal opmerkingen te maken over de rol en de betekenis van de overheid en de politiek in ons maatschappelijk bestel. Omdat u zelf een onderscheid maakt tussen overheid en politiek, zal ik proberen voor mijzelf dat verschil duidelijk te maken. De beste, meer concrete benadering van dit vraagstuk valt te geven door even terug te kijken op de positie van de overheid in de eerste twintig jaar na de oorlog, die wel wordt omschreven als de periode van de geleide loonpolitiek. Ik wil er daarbij op wijzen dat dit begrip veel meer invloed van de overheid suggereert dan in werkelijkheid het geval is geweest (hoofdstuk 2). Vervolgens ga ik in op wat ik zou willen noemen de politisering van de vakbeweging, d.w.z. de toenemende betrokkenheid van de vakbeweging op de politiek (hoofdstuk 3). Hierdoor is de positie van de overheid eerst echt gecompliceerd geworden, wat zich onder meer uit in een serie al dan niet geslaagde ingrepen in het arbeidsvoorwaardenbeleid: van de Loonwet van *Roolvink* tot de twee looningrepen van het kabinet-*Den Uyl* (hoofdstuk 4). Waar een groot deel van de vakbeweging met een groot deel van de progressieve partijen – in het bijzonder de PvdA – een stevige maatschappelijke en ideologische verwantschap heeft, dienen we ons af te vragen op welke wijze wij gezamenlijk – en óók vanuit een eigen verantwoordelijkheid – de problemen van nu en de toekomst te lijf kunnen gaan.

Over die lijnen naar de toekomst wil ik tenslotte – onder meer reagerend op uw middellange termijnvisie in *Vijf jaar voor kwaliteit* – enkele opmerkingen maken (hoofdstuk 5).



## Overheid, politiek en arbeidsverhoudingen: diagnose en terugblik

Als er conflicten zijn, als er steun moet worden verleend, als er waar dan ook moet worden ingegrepen, als er wensen door belangengroepen worden geformuleerd, zijn alle ogen gericht op de overheid. Dagelijks en in toenemende mate worden er aan de overheid eisen gesteld. Dit illustreert naar mijn mening twee dingen. In de eerste plaats ligt in die betrokkenheid op de overheid de bevestiging opgesloten dat ons parlementair-democratische stelsel – hoewel voor verbetering vatbaar – door het overgrote deel van onze bevolking als de juiste, zo men wil de minst kwade bestuursvorm wordt gezien. Alle, meestal toe te juichen zgn. buiten-parlementaire acties wassen niet weg dat uiteindelijk aan de parlementair-politieke organen een eindverantwoordelijkheid in de afweging wordt toevertrouwd. In de tweede plaats toont de groeiende gerichtheid op de overheid aan dat de maatschappelijke betekenis van de overheid is toegenomen. Men verwacht iets van de overheid. Wie op zich laat inwerken hoe na de oorlog het takenpakket van de overheid is toegenomen, zal met deze stelling weinig moeite hebben. Rond 42% van het nationaal inkomen bestaat uit overheidsuitgaven (rijk plus gemeenten) voor de meest uiteenlopende zaken. Rekent men hiertoe ook de uitgaven voor de sociale zekerheid, dan komen we op ca. 62% van het nationaal inkomen.

Waar doelen wij nu op wanneer we het over 'de' overheid hebben? In ons maatschappelijk bestel wordt daaronder begrepen de parlementair-democratische bestuursvorm – regering en parlement – die zich laat bijstaan door een gigantisch groot ambtelijk uitvoeringsapparaat, waarvan de handel en wandel getoetst wordt aan normen ontleend aan de idee van de rechtsstaat. De overheid als zodanig is de aanduiding van een vorm; zij zegt nog niets over de inhoud en de keuzen. Ik heb deze wat algemene omschrijving nodig om het onderscheid dat u in uw uitnodiging hebt gemaakt tussen overheid en politiek duidelijk te maken. Met politiek bedoel ik dan in het bijzonder de politieke stromingen, preciezer gezegd: de politieke partijen die zich binnen het hierboven genoemde raamwerk inzetten voor de verwezenlijking van hun ideeën. Politieke partijen proberen nu – gevoed door allerlei maatschappelijke onderstromen – het aanwezige stelsel en het bureaucratische apparaat op het spoor te zetten van hun politieke denkbeelden. Hoe moeizaam dat verloopt, heeft bijna vier jaar kabinet-Den Uyl wel laten zien. De marges zijn smal, maar vaak toch zeer de moeite waard.

Dit stelsel functioneert in een maatschappijstructuur die u in *Fijn is anders* als kapitalistisch hebt bestempeld. Ik heb met die karakterisering geen moeite. De regering spreekt in haar nota's van georiënteerde markteconomie. Een economie dus, die gebaseerd is op de ondernemingswijze productie, waarbij de



overheid de taak op zich neemt corrigerend en enigszins sturend op te treden waar dit systeem tot uitwassen zou leiden, of waar de overheid bepaalde maatschappelijke doelen met voorrang in onze economische bedrijvigheid gerealiseerd wil zien.

Belangrijker dan gestoei met woorden, lijkt mij de vaststelling dat niet in de eerste plaats de gemeenschap, maar nog altijd betrekkelijk kleine groepen managers en ondernemers de richting van onze economie bepalen. Als we daar dan nog bij aantekenen dat de meeste landen waarmee Nederland intensieve economische contacten onderhoudt, — ja, daar zeer van afhankelijk is — de toon door de kapitalistische produktiewijze wordt gezet, dan is de term kapitalistisch — in de zin dat de beslissingsmacht over kapitaal richtinggevend is voor aard en richting van de produktie — misschien nog het meest bruikbaar.

Wie dit alles zo benadert, ontkomt er niet aan óók vast te stellen dat op het ogenblik de invloed van de overheid op het economisch gebeuren beperkt is. Er zijn zo veel sectoren in onze maatschappij — niet alleen de economische — waarop de overheid, de gemeenschap weinig of geen controle heeft. Wat zou u denken van de gezondheidssector, de welzijnssector en niet te vergeten de grondspeculatiesector.

Onze parlementaire democratie is in haar huidige stadium in sterke mate een belangengroependemocratie, waarin de overheid — ondanks de uitdrukkelijke en duidelijke opdracht tot belangenafweging geroepen te zijn — maar één van de belangen vertegenwoordigt. De overheid is in werkelijkheid — en alleen hier en daar — een *primus inter pares*, een gelijke onder haars gelijken. In haar relatie tot belangengroepen — bijv. de vakbeweging — is er geen enkele reden — behalve van tactisch-propagandistische aard — de machtspositie van hetzij de overheid, hetzij de vakbeweging te overschatten. In het gegeven maatschappelijke krachtenveld maakt noch de overheid de dienst uit, noch de vakbeweging. De overheid en de vakbeweging moeten bovendien voortdurend verantwoording afleggen over hun beleid. Zij worden gecontroleerd. Beide zijn — gelukkig — niet niks, maar geen van beide zijn de grote roergangers waarvoor rechtse krachten ze graag houden. Wie werkelijk ongecontroleerde macht heeft, wijst graag anderen aan.

De politiek, zeker de progressieve politiek die met grote apparaten en belangengroepen moet omgaan, ervaart dagelijks de grenzen van de op zichzelf al beperkte *politieke* macht. Dit brengt mij — weer toegespitst op de arbeidsverhoudingen — op een terugblik op de na-oorlogse periode. Zoals u bekend zal zijn, hebben mijn partijgenoten-economen *Van den Doel*, *De Galan* en *Tinbergen* vorig jaar een pleidooi gehouden voor de invoering van de geleide loonpolitiek.<sup>1</sup> Dit pleidooi heeft — terecht — veel aandacht gekregen, maar is — eveneens terecht — niet in praktijk gebracht.



Ik deel de zorg van deze partijgenoten voor een gewaarborgde handhaving van essentiële collectieve uitgaven, die ernstig bedreigd zou worden door een te grote stijging van de kosten. Ik heb echter moeite met hun opvatting dat nu juist uitgerekend de lonen door een strakke loonbeheersing door de overheid de kop zouden moeten nemen. Het meest fundamentele bezwaar dat men mijns inziens tegen hun zienswijze kan inbrengen, is dat de door hen voorgestane geleide *loonpolitiek* slechts past in een geleide *economie*. Nu siert het socialisten wanneer zij pleiten voor een door de gemeenschap geleide economie. Maar deze geleide economie staat nog héél ver af van de huidige economische werkelijkheid. Trouwens, vandaag is er de ene overheid, morgen weer de andere.

Het lijkt mij overigens dat de term geleide loonpolitiek ter aanduiding van de lange periode na de oorlog dat de overheid zogenaamd leiding heeft gegeven aan de invulling van de arbeidsvoorwaarden een misleidende is. De term suggereert dat in die tijd de overheid – met haar machtige arm – werkgevers en werknemers op hun plaats hield. Een plaats die werd omlijnd door de berekeningen van het Centraal Planbureau, dat vaststelde waar de economische grenzen lagen. Nee, ik denk dat de werkelijkheid van toen dichter wordt benaderd door de constatering dat het vooral de instemming – op hoofdlijnen – van de betrokken werkgevers, werknemers en overheid is geweest die een dergelijke politiek mogelijk gemaakt heeft. Zij waren het in grote trekken met elkaar eens, de zaken werden aan de top van de onderscheiden organisaties vastgesteld, niet gehinderd door een meebeslissende achterban. Slechts op basis van die gelijkheid in oriëntatie kon de overheid – als het al nodig was – het laatste zetje geven in de richting van een akkoord (loonronden). Om op grond hiervan tot een werkelijk leidinggevende en zeer machtige rol van de overheid te besluiten is een misvatting, die – omdat zij zo diep geworteld is – ons de laatste tien jaar is opgebroken. Erg veel verder zijn wij – als overheid – inmiddels nog niet gekomen.

### Politisering van de vakbeweging

Terwijl in het midden van de jaren zestig de rol van de overheid – anders dan de gangbare opvatting ons wil doen geloven – in termen van macht uiterst bescheiden is, zien we dat de vakbeweging – en niet te vergeten de ondernemers – steeds meer de behoefte krijgt aan een duidelijke eigen verantwoordelijkheid. Sinds vooral de loonexplosie van 1963/1964 werd het duidelijk dat de vakbeweging zich te ver had verwijderd van de directe belangenbehartiging. In 1964 ook verscheen van de voorganger van uw bond – de Algemene Nederlandse Metaalbedrijfsbond (ANMB) – de belangwekkende brochure: *Vakbeweging en onderneming*. Daarin vindt men de opvatting –



later uitgewerkt in het zgn. bedrijvenwerk – dat de vakbond een veel steviger plaats verdient op de werkplek. Al deze bewegingen vormen het voorspel tot de invoering – in 1968 – van de vrije loonpolitiek. Kern van die vrije loonpolitiek is dat aan werkgevers en werknemers in principe wordt overgelaten zelf de inhoud van de collectieve arbeidsovereenkomst vast te stellen. De overheid trad terug.

We zien in diezelfde periode – mede onder invloed van democratiserings- en politiseringsprocessen die zich over een breed front in onze maatschappij voltrekken en de eindigheid van een voortdurende materiële groei – dat de vakbeweging zich meer politiek gericht begint op te stellen. De vakbeweging wordt van binnenuit – de maatschappijkritische vakbeweging kan hier als exponent worden gezien – en van buitenaf aangesproken op haar ideologische herkomst, anders gezegd: op haar wil tot maatschappijverandering, haar emancipatiefunctie, om het maar eens duur te zeggen.

Niet alleen belangenbehartiging binnen het bestaande maatschappelijk stelsel, maar verandering van dat stelsel werd door velen binnen en buiten de vakbeweging als doelstelling naar voren gehaald. De Rotterdamse havenstaking van 1970 gaf een nieuwe impuls aan die krachten die vonden dat de vakbeweging zich over de hele linie met de maatschappij diende bezig te houden. Een directere verbinding met de wensen die in de achterban leefden, werd noodzakelijk om de belangen van de leden een herkenbaarder stem te geven, terwijl de onvrede met de huidige maatschappijvorm diende te worden omgezet in een streven de invloed van de vakbeweging ook op andere terreinen dan die van directe belangenbehartiging te versterken. Uitdrukking van dat streven was bijv. het actieprogramma 1971-1975 van het overlegorgaan van NVV, NKV en CNV, waarin over een breed terrein de wensen van de vakbeweging aan het adres van de regering worden geformuleerd. Deze wensen lopen van ontwikkelingssamenwerking, Europese integratie, de eis dat de Wadden een Europees natuurreservaat moeten worden, via belastingen tot defensie. In deze oriëntatie is sinds die tijd geen verandering gekomen.<sup>2</sup> Deze bemoeienis met zaken die buiten de directe belangenbehartigingssfeer 'oude stijl' liggen en die als het ware betrekking heeft op alles waarover politieke organen een eindoordeel hebben te geven, zou ik de *politisering* van de vakbeweging willen noemen.

Uw bond is op dit punt de eerste geweest die een duidelijke politieke stellingname niet uit de weg is gegaan. Dat heeft u – en in het bijzonder ook uw voorzitter *Arie Groenevelt* – de naam bezorgd een zeer radicale bond te zijn. De gezapige Nederlandse politieke cultuur is inderdaad gauw in de war! U streeft – ik citeer alweer *Fijn is anders* – naar een 'socialistische samenleving op basis van arbeidsdemocratie, d.w.z. een samenleving die wordt



gekenmerkt door een democratische besluitvorming op alle gebieden en alle niveaus'. En verderop wordt het zo gezegd: 'de Industriebond NVV streeft naar een verandering van de totale samenleving en niet alleen van wat we "het bedrijfsleven" noemen'. In *Vijf jaar voor kwaliteit* lees ik: 'Wij zijn en blijven de bond van *Fijn is anders*', en daarin staat weer: 'De Industriebond NVV zal zich dus – *in toenemende mate* (mijn cursivering, WM) – "met politiek bemoeien", zoals werkgevers en rechtse politici dat formuleren'. Als politicus van links heb ik het woord bemoeien ook genoemd. Dat vraagt om een toelichting.

Met bemoeien bedoel ik in ieder geval niet iets dat ik ongepast zou willen noemen. Het feit dat de vakbeweging in haar geheel – want het is niet alleen de Industriebond – en ook de werkgevers zich een oordeel vormen en een standpunt innemen met betrekking tot algemeen maatschappelijke vraagstukken, acht ik een verheugend verschijnsel. Het is voor de duidelijkheid in de maatschappelijke verhoudingen van het allergrootste belang dat het publiek weet door welke maatschappelijke idealen bepaalde groepen worden geleid. Mij gaat het er in dit betoog alleen maar om vast te stellen dat deze politisering zich inderdaad de laatste vijf tot tien jaar heeft voltrokken. Dit is namelijk van grote betekenis voor de rol die de overheid kan en moet innemen in haar relatie tot – in dit geval – de vakbeweging.

### De kwetsbare positie van de overheid

De invoering van de vrije loonpolitiek aan het eind van de jaren zestig heeft eerst recht duidelijk gemaakt hoe weinig duidelijk en hoe weinig machtig de positie van overheid in het veld van de arbeidsverhoudingen is. De sociale partners hadden nog maar net het recht verworven zelf de arbeidsvoorwaarden vast te stellen of de overheid kwam met een Loonwet, die haar armen tot in de individuele onderneming stak. Zo'n handelwijze – los nog van de politieke waardering – wijst niet op een machtige positie, maar op een zwakke. De gebeurtenissen rondom deze Loonwet zijn in deze kring genoegzaam bekend om hier in herinnering te hoeven roepen. In ieder geval valt moeilijk vol te houden dat de overheid sindsdien – met de Loonwet in de hand – zich een krachtige en duidelijke positie heeft verworven. Er zijn in 1970, in 1971, in 1972, in 1973 en in het begin van dit jaar grote arbeidsconflicten geweest. Overzien we nu deze periode – en zien we even af van incidenten – dan blijft mij het beeld hangen van een wat wisselend opererende overheid, die bij elk groot arbeidsconflict opnieuw positie probeert te kiezen. Nu eens – bij de rechts-confessionele kabinetten – lukt het nauwelijks om de sociale partners te weerhouden geheel zelfstandig de koers van het arbeidsvoorwaardenbeleid uit te zetten. Dan weer – in de periode van het kabinet-Den Uyl – is het de redelijke en loyale opstelling



van de vakbeweging die haar — zij het begrijpelijk met erg veel moeite — een paar looningrepen doet slikken.

Ik ben van mening dat het de redelijke en — in de letterlijke zin — loyale opstelling van de vakbeweging is geweest, die het mogelijk heeft gemaakt dat de overheid van tijd tot tijd kon ingrijpen. Maar het lijkt mij onjuist om hieruit de conclusie te trekken dat de overheid ook feitelijk veel macht bezit om duurzaam de arbeidsvoorwaarden vast te stellen. Ik zou dat — ik haast mij dat te zeggen — ook een verwerpelijke situatie vinden. Uit de wijze waarop sinds ongeveer 1970 de overheid bij het arbeidsvoorwaardenbeleid is betrokken, moet men toch wel opmaken dat de positie van de overheid daarin nog niet duidelijk is. Aan de ene kant houdt de overheid vast aan het principe van de vrije loonpolitiek, aan de andere kant meent zij — en haar opstelling verschildt per gebeurtenis — op gronden ontleend aan het algemeen belang tussenbeide te moeten komen. Het kan ook nauwelijks anders omdat de gegroeide situatie na de lange rustige na-oorlogse periode uiterst ingewikkeld in elkaar steekt. En is het de overheid niet, dan is het soms de rechter aan wie een uitspraak wordt ontlokt in arbeidsconflicten.

Ik zou de positie van de overheid in haar verhouding tot de sociale partners als kwetsbaar willen omschrijven. Kwetsbaar omdat haar feitelijke macht beperkt is en deze alleen een zekere invloed kan hebben dank zij het feit dat de partners in het bedrijfsleven parlementair-democratische besluitvorming respecteren. Dat is de enige wijze waarop in ons type samenleving het algemeen belang kan worden vastgesteld. In *Vijf jaar voor kwaliteit* staat het aldus geformuleerd: 'Wat de wensen van de gemeenschap zullen zijn, is niet precies te zeggen. Tenzij men, zoals wij, bereid is de opvattingen van het parlement daartoe te aanvaarden'. Kwetsbaar is de positie van de overheid ook, omdat er — na de erosie van het na-oorlogse systeem — nog geen, enigszins vastgelegd, patroon van overleg is ontstaan met de sociale partners. Gegeven die situatie — die nog steeds voortduurt — valt te verwachten dat de overheid in voorkomende gevallen steeds opnieuw haar houding zal moeten bepalen.

Tenzij de sociale partners bereid en in staat zijn met de overheid tot meerjarenafspraken te komen. Maar daar kom ik straks op terug.

### **Democratisch-socialistische politiek en de politisering van de vakbeweging**

Nu ik zo veel over de overheid heb gesproken, wordt het tijd terug te keren naar de politiek, naar de politieke invulling van die overheidsactiviteiten. Het zal een gepolitiseerde vakbeweging niet onverschillig laten welke politieke stroming of combinatie van



stromingen leiding geeft aan de overheid. Een vakbeweging die alleen de belangenbehartiging in engere zin op het oog heeft, zal het betrekkelijk onverschillig zijn welke politieke kleur een regering heeft. De Nederlandse vakbeweging heeft zich nooit op dat standpunt gesteld, zij het dat er perioden zijn geweest waarin men de politiek op een veilige afstand hield. De duidelijke politisering van de laatste 5 à 10 jaar brengt onvermijdelijk met zich mee dat de vakbeweging zich een oordeel vormt over het gevoerde dan wel het te voeren beleid van een regering. Met een groot deel van de Nederlandse vakbeweging – en ik denk dan uiteraard in het bijzonder aan de FNV – heeft de democratisch-socialistische beweging een grote verwantschap op het vlak van de maatschappijvisie. Of men nu kijkt naar de doelstellingen van de FNV, *Fijn is anders* leest, het indrukwekkende visieprogramma van het NKV *Een visie ter visie* op zich in laat werken, zij alle vertonen zeer grote overeenkomst met bijv. het ontwerp-beginselprogramma van de PvdA. Hier en daar is er een verschil in toonzetting, hier en daar is er ook een verschil in de mate waarin de visie concreet is uitgewerkt. Maar men moet echter van goede huize komen om verschillen van enig wezenlijk belang aan te wijzen. Die zijn er niet, behalve dan dat een politieke beweging en een vakbeweging een verschillende taak en opdracht in onze maatschappij hebben. Daardoor vallen hun verantwoordelijkheden ook niet helemaal samen. Kijken we echter naar waar wij beiden op langere termijn naar toe willen, dan zijn we één beweging die er op uit is om alle aanslagen op de gelijkwaardigheid van de mens – bijv. door verschil in macht, inkomen, kennis, enz. – duurzaam uit te bannen.

Deze – wat de lange termijn-doelstellingen betreft – ene beweging verkeert in een maatschappelijke werkelijkheid die nog mijlenver afstaat van de maatschappij die ons voor ogen staat. Hoe die maatschappij er – en ik citeer weer *Fijn is anders* – ‘tot in details uit gaat zien, weten we niet. Hoeven we ook niet te weten, want dat zou bij voorbaat een ontkrachting betekenen van het fundamentele kenmerk van die nieuwe samenleving: de gelijkwaardigheid van alle mensen die er samen voortdurend vorm en inhoud aan geven’. Dat erg veel in onze maatschappij moet veranderen is duidelijk. In zeggenschaps-, inkomens- en machtsverhoudingen. Ik ben van mening dat er in onze kring voortdurend discussie dient te zijn over de middelen en de strategie die gekozen moeten worden om tot wezenlijk andere, rechtvaardiger maatschappelijke verhoudingen te komen. Daarbij neem ik wel afstand van diegenen die in de verwijzing naar de rotheid van de huidige maatschappij een voldoende rechtvaardiging menen te vinden om – achteroverleunend – de ineenstorting ervan rustig af te wachten. Echt links kan en mag zich een dergelijke houding niet veroorloven. Ik kies – met de koers op links – voor de zgn. kleine beleidsombuigingen die groot



kunnen uitwerken voor de mensen die het draagvlak en de ruggegraat van deze beweging vormen. Dit handwerk, deze ombuigingen — zo staat treffend geformuleerd in *Fijn is anders* — 'zal niet stilletjes en soepel gebeuren, want tijdens de verbouwing moet de verkoop gewoon doorgaan, met alle ongemakken die daar bij horen'. Ik noem een voorbeeld. De PvdA heeft zich sterk gemaakt voor de invoering van de 100% koppeling van de sociale uitkeringen aan het netto-minimumloon. Wij vinden dat voor de positie van de minstdraagkrachtigen in onze samenleving op korte én lange termijn een beleidselement van wezenlijke betekenis. Een en andermaal hebben wij ons fel verzet tegen aanvallen die deze koppeling willen loslaten, ten nadele van die minstdraagkrachtigen. Zij zijn tevens een aanslag op de solidariteit tussen hen die wel kunnen werken en zij die dat door omstandigheden niet kunnen.

Ik wil wel graag goed begrepen worden. Wanneer ik kies voor een politiek van beperkte beleidsombuigingen, dan heb ik niet het oog op iedere willekeurige verandering. Mij staat meer voor ogen een concept van politiek handelen, waarin programmatische punten in een bewust gekozen volgorde en onderling verbonden leidt tot een continue brede veranderingsbeweging.

Zij die kleine veranderingen schamper als onbetekenend afdoen, hebben niets begrepen van de betekenis daarvan. Dit gaat veelal ook gepaard met een overschatting van de realiseringkansen van grootscheepse revolutionaire veranderingen. Dit soort ontwikkelingen zal zelden de passende voorwaarde vinden: namelijk de instemming onder brede groepen van de bevolking over de wenselijkheid en een democratische besluitvorming. Het ontwikkelen van een dergelijk beleid vraagt wel om gevoel voor dosering en vooral timing. Immers de politieke krachtsverhoudingen zijn aan voortdurende wijziging onderhevig en de mogelijkheid voor de uitvoering van deze lijn staat en valt met de wil om daarvoor de politieke kracht te verzamelen.

Die nauwe verwantschap in visie tussen de progressieve vakbeweging en de democratisch-socialistische beweging én de bereidheid van beide om via de weg van de kleine stappen hervormingen door te voeren, doet verplichtingen ontstaan, nodigt uit tot intensieve samenwerking. Vanuit verschillende verantwoordelijkheden in het heden, dienen gemeenschappelijke lijnen naar de toekomst te worden getrokken. Ja, met recht: Vijf jaar voor kwaliteit!

### **Lijnen naar de toekomst**

In *Vijf jaar voor kwaliteit* heeft uw bond een plan ontwikkeld, dat een belangrijk aanknopingspunt biedt voor een aantal gedachten over het beleid op middellange termijn die ik aan u zou willen



voorleggen. Terecht stelt u: 'De vooruitzichten van onze economie zijn somber. En de ondernemers kunnen het niet alleen af. Dat maken ze iedere dag duidelijk. Werkgevers, ondernemingen van klein tot groot, hebben meer en meer steun van buiten nodig. Van de gemeenschap, van de overheid. De rol van de overheid daarbij moet versterkt worden. En wij, de vakbeweging, willen steun geven aan een beleid dat gericht is op verbetering van de werkgelegenheid'. U wilt hierover overleg 'met overheid en ondernemers'. Of het zal lukken is mede afhankelijk van, zoals u zegt, 'meevallers en tegenvallers'.

Daarbij – ik citeer – 'kan je denken aan de uitslag van de verkiezingen in mei 1977 en de kleur die de regering zal hebben. Daarin kan een reden liggen ons beleid opnieuw te bekijken'.

Hoewel uw bond het kabinet-Den Uyl niet voor uw kritiek heeft gespaard, ben ik er zeker van dat een tweede kabinet-Den Uyl met een herkenbare rode kleur door u tot de categorie meevallers zal worden gerekend. U zult het mij niet kwalijk nemen dat ik er – gelet op wat er vorige maand is gebeurd – vanuit ga dat de kiezers die gebeurtenissen op hun juiste betekenis weten in te schatten. Wie breekt, betaalt! Vanuit dit voorschot op de verkiezingsuitslag zal ik mijn opmerkingen plaatsen.

Vooraf nog dit. Ik waardeer het bijzonder dat de Industriebond een plan voor de komende vijf jaar heeft voorgelegd. Niet alleen omdat ik daarin allerlei gedachten vind die ook in de politieke vleugel van de beweging leven, maar ook omdat de planperiode wonderwel samenvalt met een volledige regeringsperiode. Ik waardeer uw plan ook omdat socialisten een voorkeur hebben voor een planmatige aanpak. Het zou voor een met u bevriende overheid bijzonder goed zijn wanneer haar eigen planning – die zo zeer ligt besloten in het gehanteerde systeem van meerjarenramingen – mede zou kunnen worden afgestemd op planningsgedachten die u hebt. Het klinkt bijna te mooi om waar te zijn. Ik wil hier wel kwijt dat door het onvoorspelbare verloop van het arbeidsvoorwaardenoverleg het langere termijnbeleid van de regering kan worden doorkruist. Uiteraard overigens niet alleen door het arbeidsvoorwaardenoverleg. Wanneer door samenwerking en onderlinge afstemming een deel van die onvoorspelbaarheid kan worden teruggedrongen, beschouw ik dat als een belangrijk winstpunt. Want de toekomst ziet er inderdaad niet rooskleurig uit.

Mijn opmerkingen nu hebben betrekking op een drietal problemen waarvoor wij gezamenlijk een oplossing zouden moeten vinden. In volgorde van belangrijkheid noem ik: het *werkgelegenheidsvraagstuk*, het vraagstuk van de *structuur van het overleg* tussen de overheid en de sociale partners en het vraagstuk van de *conflictoplossing* bij grote arbeidsconflicten.



Uitgangspunt en toetssteen is daarbij het behoud van een behoorlijk niveau van collectieve voorzieningen en uitgaven. Tenslotte veroorloof ik mij – vanuit de overheid en de politiek gezien – een aantal opmerkingen te maken over de consequenties die een zo veel mogelijk gezamenlijke planmatige aanpak voor de opstelling van de vakbeweging heeft.

### *Werkgelegenheid*

'Werkloosheid is onmenselijk, omdat het de mens van een fundamenteel recht berooft: het recht op arbeid in de ruimste zin van het woord.' (...) 'Onze opvatting over de zin van de arbeid houdt in, dat werk een plicht is voor ieder die daartoe lichamelijk, geestelijk en sociaal in staat is. Onze opvatting houdt óók in, dat iedereen het recht heeft om arbeid te verrichten!' Alweer: *Fijn is anders*. Ik ben het daar volkomen mee eens.

Als we ons realiseren hoe veel mensen buiten hun schuld uit het arbeidsproces zijn gestoten – van geregistreerde werklozen tot WAO-ers – en we bedenken voorts hoeveel mensen nog tot de arbeidsmarkt zouden willen toetreden (vrouwen!), dan is de omvang van het probleem voldoende gesteld. Duidelijk is ook dat we er op de traditionele manier niet meer uitkomen. We zullen volstrekt nieuwe wegen moeten inslaan om het kwaad van de werkloosheid te bestrijden. Ik noem daarvoor – met u – als mogelijkheden: verbetering van de kwaliteit van de arbeid, arbeidsplaatsenovereenkomsten, een veel zorgvuldiger begeleiding van de gevolgen van technologische vernieuwingen voor de werkgelegenheid, vervroegde pensionering, het omzetten van winst in werk, investeringsovereenkomsten, arbeidstijdsverkortung, het op grote schaal trachten de oorzaken van arbeidsongeschiktheid te voorkomen, enz. Ondanks deze ingrijpende maatregelen zal men zich vertrouwd moeten maken met een grotere tijdelijke of blijvende groep niet-werkenden dan in het verleden. Voor deze groep zullen de scholings- en ontwikkelingsmogelijkheden (tweede kans) moeten worden uitgebreid. Langdurige werkloosheid heeft iets zinledigs. Binnen de huidige verhoudingen kan men zich niet volledig meer dienstbaar maken. Naar mijn mening mag het niet zo zijn, dat iemand die niet voor honderd procent mee kan in de huidige arbeidsomstandigheden, dan ook volledig is uitgesloten. Er is gelukkig de afgelopen tijd een interessante discussie op gang gekomen, hoe deze groep mensen binnen de bedrijven en daarbuiten in een voor hen aangepaste vorm werk mogelijkheden kan worden geboden. Er blijven in de maatschappij tal van noodzakelijke en nuttige activiteiten – denk aan de dienstverlening – achterwege. Er is een grote groep mensen die graag iets wil aanpakken. Het wordt tijd dat dit vraagstuk aan de orde wordt gesteld.

Hoe we de vork precies in de steel moeten steken, is op dit



moment minder belangrijk dan de gemeenschappelijke wil om in goed overleg tot een – wat men zou kunnen noemen – Nieuw Plan van de Arbeid te komen. Eén ding is in ieder geval duidelijk: de gemeenschap zal greep moeten krijgen op de richting waarin geïnvesteerd moet worden. Van de ondernemers mag op zijn minst worden gevraagd daaraan medewerking te geven, van de overheid mag worden gevraagd het voortouw te nemen. Met de Wet op de investeringsrekening – waarschijnlijk in verbeterde vorm – hadden we zo'n instrument. De overheid kan – naar mijn inzicht – niet doorgaan met miljarden in bedrijven te pompen, zonder – samen met de vakbeweging – voldoende invloed te hebben op de besteding ervan. Geen globale, maar een gerichte aanpak is nodig.

De vindingrijkheid en het aanpassingsvermogen van de ondernemers – als zo kenmerkend gezien voor het ondernemerschap – zouden zich moeten richten naar de nieuwe maatschappelijke verhoudingen die zijn gegroeid en de nieuwe maatschappelijke inzichten die doorbreken.

### *Overlegstructuur*

Ik ben van mening dat bij een beleid op wat langere termijn, dat nodig is om de werkloosheid met nieuwe middelen te bestrijden, nieuwe overlegvormen tussen overheid, werknemers en werkgevers nodig zijn.

We moeten af, dunkt mij, van het veel te wisselvallige contact dat er nu – in het zicht van nieuwe cao's die moeten worden afgesloten – op centraal niveau is. Bij een meer planmatige benadering zullen partijen – overheid, werkgevers en werknemers – gedurig contact met elkaar moeten hebben. In die zin heeft minister Boersma zich onlangs ook uitgelaten.

Wanneer ik dit als wenselijk uitspreek, zullen velen termen als centraal akkoord of sociaal contract door het hoofd spelen. Pogingen die de afgelopen jaren in die richting zijn gedaan, zijn geen groot succes gebleken. Toch geloof ik – ik hecht niet aan die termen – dat voor een enigermate gecoördineerde aanpak afspraken tussen partijen gemaakt moeten worden. Ik bedoel daar niet mee het soort formele afspraken, waarbij de overheid een contract met werknemers en werkgevers ondertekent. Dat zou een weinig parlementaire weg zijn, nee dat riekt naar corporatisme waar ons land naar mijn mening toch al te veel mee is doortrokken. Het gaat in mijn visie om het – ieder vanuit de eigen specifieke verantwoordelijkheid – naast elkaar leggen van plannen, waarbij men probeert op hoofdlijnen overeenstemming te bereiken. Als gemeenschappelijk de wil voorziet de volkshuishouding zo in te richten dat op termijn voor iedereen volledige en volwaardige werkgelegenheid kan worden geschapen, dan moet het – bij alle verschillen van inzicht op onderdelen – mogelijk zijn een goede koers uit te zetten.



En juist omdat er in onze economie – die immers nog zo weinig gestuurd wordt – voortdurend nieuwe ontwikkelingen kunnen optreden, dient op centraal niveau een kader te worden geschapen waar partijen door intensief overleg de eventueel noodzakelijke bijstellingen kunnen aanbrengen. Ik houd hier overigens geen pleidooi voor een sociaal-economisch en arbeidsvoorwaardenbeleid dat op centraal niveau alles netjes gaat invullen. De democratisering van de vakbeweging maakt dat – gelukkig – onmogelijk. Trouwens, maar dit terzijde, ook het centralistische overheidsbeleid – met zijn gigantische bureaucratische apparaten – zou gediend zijn met een vergaande mate van overheveling van macht naar lagere niveaus, noem het decentralisatie.

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat veel van de bestaande overlegvormen tussen overheid, werknemers en werkgevers én tussen werknemers en werkgevers voor deze nieuwe aanpak minder geschikt zijn. Zij stammen uit een tijd waarin de vakbeweging op een soms wat beknellende manier was ingegroeid in ons maatschappelijk bestel. Die tijd hebben we gehad. Toch constateer ik dat de vakbeweging nog steeds meedraait in allerlei organen van corporatistische of semi-corporatistische aard – men kan denken aan de SER of allerlei organen in de sfeer van de sociale verzekeringen – waarbij men zich ernstig de vraag moet stellen of deze medeverantwoordelijkheid wel gedragen moet worden. Een vakbeweging die op een te onderscheiden manier medeverantwoordelijkheid en eigen verantwoordelijkheid met elkaar wil combineren, zal zich moeten afvragen of dat bij haar vertegenwoordiging in allerlei organen wel voldoende het geval is. Of laat ik het nog eens anders zeggen om mijn bedoelingen duidelijk te maken. Ik geloof dat het voor de helderheid van de verhoudingen én verantwoordelijkheden goed is een onderscheid te maken tussen informeren, praten en overleggen aan de ene kant en onderhandelen aan de andere kant. Vermenging van beide – die zo veel voorkomt in organen waarin ook de vakbeweging deelneemt – leidt onvermijdelijk tot onduidelijke posities.

Over het intensieve overleg op nationaal niveau waarover ik u sprak, wil ik nog het volgende zeggen. Het zou onnozel zijn om te veronderstellen dat dit overleg zonder meer tot overeenstemming op hoofdlijnen zou leiden. De overheid heeft nu eenmaal ook andere belangen in het oog te houden dan alleen die van werknemers of werkgevers. Een conservatieve regering zal meer de oren laten hangen naar de werkgevers. Een progressieve regering zal – natuurlijkerwijze – meer op de lijn van de vakbeweging zitten. Maar wanneer – zoals in het laatste geval – regering en vakbeweging het meer met elkaar eens zijn dan regering en werkgevers, is het van grote betekenis te zien of het mogelijk is dat een progressief verbond tussen regering en



werknemers – met de werkgevers op een afstand – tot een realiseerbaar programma kan komen.

### *Conflictoplossing*

Werknemers zowel als werkgevers erkennen volledig dat de overheid de uiteindelijke verantwoordelijkheid heeft om in dit land knopen door te hakken, ja zelfs arbeidsvoorwaarden vast te stellen. Ik vind dat van die bevoegdheid op het terrein van de arbeidsvoorwaarden slechts in uitzonderingssituaties gebruik moet worden gemaakt. In ons type samenleving moet de overheid in hoge mate steunen op de vrijwillige instemming van betrokken partijen. De overheid kan proberen een situatie te scheppen waarin partijen tot vruchtbaar overleg kunnen komen. De eerstverantwoordelijken voor het arbeidsvoorwaardenbeleid zijn werkgevers en werknemers. Dat is de zin van de vrije loonpolitiek. Maar er kunnen situaties ontstaan – en die hebben zich, naar u zich maar al te goed zult herinneren, voorgedaan – die de overheid verplichten in te grijpen. Dat kan zich bijv. voordoen wanneer grote arbeidsconflicten een zo'n lange duur hebben dat er nationaal-economisch gezien een bedreiging van uitgaat. Men behoeft niet gauw wakker te liggen van arbeidsconflicten, om dit dilemma waarin de overheid kan komen te verkeren te verstaan.

Wat ik nu constateer is dat bij arbeidsconflicten de laatste jaren nogal eens de rechter wordt ingeschakeld om uitspraken te doen. De rechter kan zich – gelet op de bestaande praktijk en wetgeving – niet aan een dergelijke uitspraak onttrekken. Toch wil ik – met velen in de vakbeweging – constateren dat de rechter zich vaak in een onmogelijke positie bevindt. Hij moet uitspraken doen in conflicten tussen twee grote belangengroepen. Het is meer dan eens voorgekomen dat de naleving van die uitspraken – door het eigen karakter van het conflict tussen werkgevers en werknemers – op zijn zachtst gezegd gebrekkig is. Ik acht dit voor een rechtsstaat, waarin wij toch willen leven, een ontwikkeling die niet zonder bedenkingen is.

Ik heb het gevoel dat dit vacuüm in de komende jaren moet worden opgevuld, om niet in allerlei onverkwikkelijke toestanden terecht te komen. Ik zou er – ik formuleer het voorzichtig – verre de voorkeur aan geven wanneer werkgevers en werknemers op dit punt spelregels zouden ontwikkelen. Ik heb dan vooral situaties op het oog waarin partijen lijnrecht tegenover elkaar staan – nadat het conflict al enige tijd heeft geduurd – en er zelf nauwelijks nog kunnen uitkomen, de zgn. pat-stelling. Ik vind – gezien de huidige praktijk – de rechtbank niet de meest geschikte plaats om er uit te komen. Het lijkt mij voorts onwenselijk voor de meest betrokken partijen – werkgevers en werknemers – wanneer onder de druk van de omstandigheden de wetgever wordt gedwongen een uitvoerig en aangepast wettelijk kader te ontwerpen voor de



hantering van dat type conflicten. Al zal er misschien — ik kan dat niet helemaal overzien — wel iets in die richting moeten gebeuren.

### Tenslotte: kiezen en delen

Ik keer weer terug naar de verwantschap tussen de democratisch-socialistische politiek en de progressieve vakbeweging, tussen een progressieve regering en een op maatschappelijke hervormingen gerichte, zo men wil, gepolitiseerde vakbeweging. In de komende tijd zal moeten blijken of die verwantschap nog verder verdiept kan worden door gezamenlijk lijnen naar de toekomst uit te zetten. Dat stelt hoge eisen aan beide 'vleugels' van die ene beweging, dat schept ook onderling verplichtingen. Als zo'n progressieve regering — het tweede kabinet-Den Uyl zal ik maar zeggen — op hoofdlijnen overeenstemming kan bereiken met de vakbeweging, dan geloof ik dat daarmee de basis is gelegd voor een verdere goede en creatieve samenwerking tussen beide. Wij hebben daarbij twee belangen in het bijzonder te verdedigen: in de eerste plaats het grote belang van de volledige en volwaardige werkgelegenheid en in de tweede plaats hebben we ons te wapenen tegen de aanslagen op de collectieve uitgaven die ons van rechts bedreigen.

Ik kom voorts tot geen andere conclusie dan u, namelijk dat de tijden van de snelle economische groei achter ons liggen en dat wij dus zullen moeten matigen. Voor vergroting van de particuliere bestedingen is — op straffe van uitholling van de gemeenschapsvoorzieningen — weinig ruimte.

Hoe groot zijn in Nederland de mogelijkheden voor een stabiele progressieve regeringspolitiek? Deze vraag is niet alleen te beantwoorden door progressieve partijen, die regeringsverantwoordelijkheid als een opgave zien. Deze vraag is evenzeer een opgave voor een politiserende vakbeweging. Het heeft niet zoveel zin om te constateren, dat het beleid niet links genoeg is als tegelijkertijd niet kan worden aangegeven hoe de politieke macht verzameld kan worden die nodig is om een radicaal hervormingsprogramma door te voeren.

We weten hoe het politieke spectrum in Nederland er voorstaat. De mogelijkheden voor een stabiele linkse politiek zijn beperkt. Een enkeling voert een pleidooi voor samengaan met de VVD. Het lijkt mij echter uitgesloten, dat na twintig jaar succesvol werken aan de bundeling van conservatieve krachten, de VVD op korte termijn een progressief programma wil steunen. Ik acht daarom het koersen op die ontwikkelingen weinig realistisch.

Anderen voeren een pleidooi voor de bundeling van alle partijen ter linkerzijde in een zgn. 'volksfront'. De kansen op een duidelijke regeringsmeerderheid daarvoor lijken niet aanwezig. Het ontbreken daarvan en van een homogene basis tussen de betrokken partijen — nodig om de storm van rechts op te vangen — maken dit streven tot een onberekenbaar politiek avontuur. Op



dit moment een risico, waaraan je de linkse politieke doeleinden niet mag blootstellen.

Blijft over de samenwerking met de centrum-georiënteerde linkervleugel van het CDA. In deze vleugel zit een aantal vertegenwoordigers met politieke denkbeelden die zeker een samenwerking met links de moeite waard maken. In de afgelopen regeringsperiode zijn daarvan ook goede voorbeelden te vinden. Maar op het beslissende moment – en dat telt in de politiek – stond de rechternleugel van het CDA niet de vereiste ruimte toe die nodig is voor de realisering van een aantal hervormingsmaatregelen.

Welke les trekken we daaruit? Deze. Waar het *Boersma en Aantjes e.a.* – aan hun inzet voor en bedoeling ten aanzien van een progressieve politiek twijfel ik niet – ontbreekt aan politieke macht in het CDA om een hervormingsprogramma af te maken, is links tenslotte toch aangewezen op haar eigen politieke machtspositie. Alleen op basis daarvan zullen en kunnen we voorwaarden voor samenwerking met anderen stellen.

Op dit punt komt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van een hervormingsgezinde vakbeweging en progressieve partijen om de hoek kijken.

Waar gegeven de parlementaire partij-politieke verhoudingen de kans op termijn voor een stabiele progressieve regeringspolitiek niet eenvoudig ligt, is het van grote waarde dat er beweging komt in maatschappelijke organisaties die belang hebben bij een progressieve politiek.

In dit opzicht ligt er in Nederland een unieke kans; een goede politieke verstandhouding tussen beide groepen legt de beste basis voor de organisatie van politieke macht die nodig is voor de uitvoering van een progressief programma.

Een gepolitiseerde vakbeweging die met een progressieve regering op één lijn wil komen en blijven, zal – en ik bekijk het nu uitsluitend vanuit de politiek – in die situatie meer dan ooit bereid moeten zijn naar de leden toe het totale pakket van regeringsmaatregelen én arbeidsvoorwaarden tot inzet van de politieke en maatschappelijke strijd te maken. Belangenbehartiging in engere zin en politisering dienen hier hand in hand te gaan. Overzien we de afgelopen regeringsperiode dan heeft het kabinet-Den Uyl al met al niet te klagen gehad – ondanks allerlei strubbelingen met de vakbeweging – over die inzet van de vakbeweging. Ik weet dat er binnen de vakbeweging op dit punt een verschil in waardering bestaat. Maar uiteindelijk – voor de totale waardering van het beleid – van doorslaggevende betekenis zijn de woorden van *Wim Kok* die de val van het kabinet 'een zwarte dag voor de werknemers' noemde. Ik ben van mening – zo heb ik *Vijf jaar voor kwaliteit* ook verstaan – dat de beste garantie voor een voortzetting en verscherping van het beleid van het kabinet-Den Uyl, een blijvende goede samenwerking is tussen georganiseerde werknemers en de daarmee direct verwante politieke partijen.



## De provincie als politiek integratiekader

Vandaag de dag is – althans in woorden – een integrale benadering in en een facetmatige of sectorale aanpak uit. Onzeker is waarom dit nu zo is. Waarschijnlijk heeft een toenemende politisering als ook een verminderde geloofwaardigheid van het doe-evangelie er wel wat mee te maken.

Vijf jaar geleden reeds verklaarde de toenmalige minister van Economische Zaken *Langman* in zijn nota Noorden des Lands dat voor een meer fundamentele oplossing van de problematiek van dit landsdeel een integrale planning nodig is, die zoveel mogelijk kwalitatieve en kwantitatieve elementen in onderling verband moet omvatten. In zijn jl. februari uitgebrachte nota-Regionaal Beleid constateert minister *Lubbers* dat het bereiken van een verdergaande integratie van de doelstellingen uit de verschillende beleidssectoren op het regionale vlak ook de continuïteit van de werkgelegenheid tot voordeel zal strekken. Ook de Verstedelijkingsnota in combinatie met bijv. het ontwerp Wet Investerings Rekening getuigt van een beleid dat integraler van opzet is dan het beleid dat in 1966 ten tijde van de tweede nota-Ruimtelijke Ordening werd voorgesteld. Als laatste voorbeeld noem ik het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur. In de bij dit ontwerp behorende toelichting worden de samenwerkingsverbanden op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen (de zgn. schappen) nogmaals zeer duidelijk van een negatief merkteken voorzien. Men wil deze democratie van de ambtsketens terecht vervangen door een stelsel waarbij een onder democratische controle staand vertegenwoordigend lichaam in staat is binnen een bepaald beleidsplan tot een adequate afweging van prioriteiten te komen. Op verschillende bestuursniveaus probeert men in planning aan de integrale benadering gestalte te geven.<sup>1</sup> Vermeld moet hier worden het stimulerend rapport van de commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur, naar haar voorzitter de commissie-*De Wolf* genoemd.<sup>2</sup> Het ideaalbeeld voor de theoretici is daarbij een alles omvattend plan waarbij alle facetten en sectoren vanuit een samenhangende visie op de mogelijke ontwikkeling van de maatschappij tot een mozaïek in elkaar geschoven zijn. In de praktijk blijkt men met minder genoeg te moeten nemen.<sup>3</sup> Men mag meestal al blij zijn als men weet te bereiken dat de planningsactiviteiten in de onderscheidene sectoren enigszins gecoördineerd ten opzichte



van elkaar verlopen. Integrale aanpak is dan ook geen eenvoudige zaak. De bekende huis-tuin-en-keuken bezwaren van geen tijd, geen geld of geen (geschikte) mankracht om eraan gestalte te geven, spelen een krachtige rol. Het opereren met doelstellingen en subdoelstellingen die enerzijds de samenvattende visie op de maatschappij moeten verwoorden en anderzijds richtlijn voor praktisch politiek handelen moeten zijn, is een hachelijke zaak. Een moeilijk punt is ook dat de beheersbaarheid<sup>4</sup> en de voorspelbaarheden van bepaalde factoren zeer verschillend zijn al naar gelang de sector waarin men verkeert.

### **Integratie is politiek**

Inherent aan een integrale aanpak en planning is dat er voortdurend bepaalde factoren tegenover elkaar moeten worden afgewogen. De wetenschappelijke weegschaal hiervoor ontbreekt. In geen enkel handboek staat aangegeven of 1000 ton zwavel in de lucht 500 arbeidsplaatsen waard zijn en dit is dan nog alleen maar de problematiek in zijn allersimpelste vorm.<sup>5</sup> Het antwoord op vragen als deze kan dan ook alleen komen van het boerenverstand van de politicus. Dit betekent dat integrale planning per definitie meer nog dan sectorale of facet-planning politiek in optima forma is. Zonder politieke inbreng en leiding ab initio zal deze planning niet veel meer kunnen zijn dan een bloedarmoedig studeerkamerverhaal.<sup>6</sup>

Het duidelijk politiek karakter van integrale planning in combinatie met de ingewikkeldheid van deze materie, die vraagt om rechtlijnige liefst modelmatige benaderingen maakt de zaken nog extra moeilijk. Toch is het naar mijn mening volstrekt noodzakelijk om met integrale planning – men mag wat mij betreft ook wel zeggen integratie van de planning of een integrale aanpak van het toekomstig beleid<sup>7</sup> – door te gaan. Men kan hierbij zeker denken aan het niveau van de collectieve voorzieningen in relatie tot belastingdruk en inflatie.<sup>8</sup> De noodzaak om bij alle verwevenheid van bestuursproblemen tot een zo efficiënt mogelijk beleid te komen is hier duidelijk aanwezig. In feite gaat het om een tenminste even belangrijk aspect nl. de noodzaak van democratisering van het bestuur en de daarbij behorende roep om duidelijkheid. Vertegenwoordigende lichamen dreigen nl. door allerhand ondoorzichtige en onsamenvattende sectorale activiteiten hun greep op het bestuur te verliezen. Het is dan ook niet voor niets dat de aandring tot integrale planning eerder van bestuurlijke dan van ambtelijke zijde schijnt te komen.<sup>9</sup>

### **Op welk niveau integratie?**

De vraag bij dit alles is natuurlijk wat op welk bestuursniveau geïntegreerd moet worden gepland. Een tweetal punten wil ik



hierbij voorop stellen. In de eerste plaats geldt dat het aantal op te lossen planningsvraagstukken exponentieel toeneemt met het aantal betrokken instanties annex de door deze instanties uitgeoefende taken. In de tweede plaats is voor een maatschappelijk effectieve integrale planning nodig dat het takenpakket aan de zgn. veelzijdigheidsnorm voldoet.

De eerste opmerking leidt ertoe uitermate voorzichtig te zijn met een integrale planning op rijksniveau die meer dan globaal van karakter is. Ook de commissie-De Wolf constateert dat het bijkans onmogelijk is departementale beschouwingswijzen te doorbreken. Zelfs bij relatief eenvoudige zaken zoals de vraag of 50 ton ammoniak onder druk dan wel gekoeld moet worden opgeslagen laat het systeem het afweten. De haast onoplosbare sores met het vergunningenbeleid zijn dan ook een rechtstreeks gevolg van teveel centralisatie. De tegenwoordig in wetenschappelijke kringen bestaande scepsis<sup>10</sup> ten opzichte van integrale planning lijkt dan ook vooral ingegeven door de vrees dat men dit op rijksniveau volledig d.w.z. tot en met de uitvoering en de controle daarop zou willen verwezenlijken. Zo merkt bijv. *dr. H. R. van Gunsteren*<sup>11</sup> terecht op dat planmatig rationeel regeren in de huidige wereld geen antwoord weet op snelle en turbulente veranderingen, vervreemding, menselijke verantwoordelijkheid en het feit dat deze wereld geen onuitputtelijk reservoir is. Alternatieven die gaan in de richting van despecialisatie, dehiërarchisering, intermediaire en redundante organisatorische eenheden die flexibele netwerken vormen en aandacht voor concrete historische verantwoordelijkheden lijken volgens van Gunsteren een beter antwoord op deze problemen te vormen.

Een ver doorgevoerde integrale planning op rijksniveau zou een veel te grote machtsconcentratie bij het apparaat van de centrale overheid leggen. Democratische controle daarop is niet mogelijk omdat deze macht in de praktijk grotendeels zal moeten worden uitgeoefend door ambtenaren alleen dan wel in vereniging met elkaar en ambtenaren zijn nu eenmaal democratisch niet aanspreekbaar. Ook lijkt van effectieve inspraak door en contact met de bevolking op rijksniveau weinig sprake te kunnen zijn omdat de betrokken lokaal of regionaal opererende ambtenaren daarvoor in een hiërarchisch gestructureerde organisatie onvoldoende ruimte hebben.

Integrale planning op lokaal niveau heeft ongetwijfeld zin. Aan de effectiviteit van die planning wordt echter wel afbreuk gedaan door het feit dat het lokaal niveau voor de behartiging van een aantal belangrijke overheidstaken te klein is geworden. Ik denk hierbij vooral aan werkgelegenheid, hoofdzaken van het planologisch beleid en aan het milieubeheer. Het lijkt er dan ook op dat de integratie op gemeentelijk niveau vooral ook in de uitvoerende sfeer gestalte moet krijgen. Hier ligt voor de gemeente een taak die haar niet uit handen genomen moet worden.



## Provincie als integratie-kader

In mijn conceptie is er dus een centrale overheid die via begroting, regeringsprogram of troonrede globaal integreert en een lokale overheid die haar kracht zoekt in integratie op het uitvoerend niveau. Daartussen zit, zoals bekend, de provincie op het zgn. mesoniveau. Het lijkt in overeenstemming met moderne wetenschappelijke inzichten en met de huidige tendenzen in het bestuur om vooral op dit zgn. mesoniveau tot integratie van overheidsbeleid te komen. Sceptischer maar wellicht realistischer gezegd, het provinciaal niveau is de plek waar de strijd tegen de desintegratie in het bestuur het best kan worden gevoerd. Al te dogmatisch moet men hier natuurlijk niet te werk gaan. De centrale overheid zal zich bepaald niet kunnen distantiëren van zaken als kernenergiecentrales en gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De budgettaire politiek van de lagere organen, het sectorstructuurbeleid, de Waddenzee e tutti quanti, het zijn allemaal dingen waar geen centrale overheid met enig politiek benul zich aan kan onttrekken. Te vaak echter worden nog met departementale oogkleppen voor dwingende randvoorwaarden gesteld die weinig ruimte laten voor een geïntegreerd beleid. Van een afweging van enerzijds de onmiskenbare voordelen van integratie en anderzijds het nut van een rechtlijnige behartiging van de betrokken overheidstaak is daarbij meestal geen sprake. Zelfs gebeurt het meermalen dat de voor integratie gelaten ruimte imaginair wordt doordat de onderscheidene departementale voorschriften elkaar uitsluiten. De provincie brengt voor een integrale aanpak wel iets mee. Zij kent een praktijk en traditie van collegiaal bestuur, al steken ook hier de tendenzen tot departementalisatie de kop op. Een pluspunt is ook dat het streekplanwerk de provincie een integrale ervaring heeft gegeven, zij het dan dat bij dit werk de facetten financiën en economie wel eens te veel uit het oog verloren zijn.

## Provincie niet ideaal

Ondanks het vorenstaande zal ik de laatste zijn om te beweren dat de provincie ideaal is voor integrale beleidsplanning. Er is namelijk een aantal duidelijke minpunten. In de eerste plaats is beleidsplanning zoals gezegd een politieke zaak. Men zal namelijk duidelijk keuze moeten maken tussen bijvoorbeeld natuurbehoud en petrochemie, suburbanisatie of stedelijke groei, meer geld voor waterstaat of voor welzijn, (aandringen op) overheidsbedrijven of algemeen stimulerende maatregelen, concentratie van bevoegdheden bij de Staten dan wel bij democratisch weinig doorzichtige raden, stichtingen e.d., een 'klassiek' of min of meer 'alternatief' cultuurbeleid, overloop of geen overloop enz. Deze keuze moet geschieden aan de hand van politieke voorkeuren en politieke programma's. Als het goed is moeten deze programma's



zelf al een integraal beleidsplan in aanleg zijn. Nu wil het geval dat de huidige Nederlandse provincie zeker tot voor kort alles behalve een politiek lichaam was. Het is grotendeels administratief tussenorgaan tussen rijk en gemeente zonder eigen politiek gezicht.

Op zichzelf een nuttige functie maar met minder openbaar profiel dan — om een enigermate vergelijkbaar tussenorgaan te noemen — bijvoorbeeld het onderofficierscorps in het leger heeft tussen de soldaten enerzijds en de officieren anderzijds. De traditionele gedeputeerde ziet zich eerder als bestuurder dan als politicus.

Historisch is de ontstane situatie wel verklaarbaar. Men wilde na 1813 — terecht — de Republiek der Verenigde Nederlanden niet terug. Maar het werk is wel iets te goed gedaan. Tot ver na de oorlog mochten de Staten zonder Koninklijke toestemming niet vaker dan tweemaal per jaar vergaderen. Omstreeks 1960 werd er nog in ernst in een wetsontwerp voor de ruimtelijke ordening voorgesteld om niet de Staten maar Gedeputeerde Staten een streekplan te laten vaststellen. In veel provincies ligt en lag het accent ook vrij sterk op de (sub-regionale)

belangenvertegenwoordiging. Veel staten uit agrarische provincies waren met enige overdrijving te zien als een hecht verbond tussen boeren en burgemeesters.

De provincie kent of kende ook een dominerend ambtelijk apparaat, dat meer als bijvoorbeeld een gemeentelijk apparaat op zelfbevreddiging was ingesteld. Ook nu komt het nogal eens voor dat van centrale ambtelijke zijde wordt geprobeerd buiten Gedeputeerde Staten om gegevens en meningen uit te wisselen met het ambtelijk apparaat. Merkwaardig is veelal ook de positie van de economisch technologische instituten die enerzijds zelfstandige eenheden, bijvoorbeeld stichtingen, zijn en anderzijds fungeren als een economische dienst van de provincie. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke constellatie het dragen van politieke verantwoordelijkheid voor het voeren van een bepaald beleid niet stimuleert.

### **Politieke benadering nodig**

Wil men een draagvlak krijgen voor integrale planning dan is het dus nodig de problemen duidelijk in hun politieke context te plaatsen. Vorming van program-colleges is hiertoe een eerste vereiste. Openbaarheid is een levensvoorwaarde voor politiek leven. Dit betekent dat men het gevoerde beleid moet formuleren en publiceren. De provincie Groningen heeft dit gedaan in een vrij omvangrijk, alle sectoren omvattend boekwerk *'Tussentijdse Reflectie'* genaamd. Soms is een duidelijke beleidsformulering moeilijk vooral als de externe gegevens nog hoogst arbitrair zijn. Juist echter in deze moeilijke omstandigheden, waar men in feite alle kanten op kan, is het gewenst de burger te vertellen wat men als richtlijn denkt aan te houden. Men kan dan opponeren,



discussiëren en verbeteringen aanbrengen. Ten aanzien van de nota-Milieunormen van de provincie Groningen is dit zowel door het bedrijfsleven als de Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee met veel animo gedaan.

Er zijn natuurlijk nog tal van andere methoden om te komen tot een beter politiek functioneren van het provinciaal bestuur. Nuttig lijkt het ervoor te zorgen dat het politiek element niet wordt verzwakt door het onnodige verknippen van bestaande provincies. De opbloei van politiek leven in een nieuw gevormde provincie heeft namelijk zoveel tijd nodig dat de technocratie wel eens eerder aan bod kan komen. Verder moeten we streven naar zaken als bijvoorbeeld het kiezen van 'zeer bekwame' bestuurders met gevoel voor politiek, betere honorering en bijstand van Statenleden en het laten vervullen van functies in het bestuur van beleidsvormende lichamen als samenwerkende elektriciteitsbedrijven door politieke ambtsdragers.

Belangrijk is ook dat de oppositie alle mogelijke feitenkennis enz. ter beschikking krijgt om desgewenst het gevoerde beleid aan te vullen. Zij heeft daar trouwens ook zonder meer recht op. In dit kader hebben bijvoorbeeld Gedeputeerde Staten van Groningen de ambtenaren belast met de voorbereiding van de provinciale beleidsplanning verzocht om desgewenst in de vergadering van de respectievelijke Statenfracties mondeling een uiteenzetting over hun werk te geven.

Een vertragende factor voor provinciale aanpak kan zijn dat er in wat wel wordt genoemd 'gemeentelijke kring' weinig voor wordt gevoeld. Deze tegenzin wordt natuurlijk nog versterkt als het zoals bij integrale aanpak het geval is, gaat om een cumulatie van (plannings-)taken en bevoegdheden. Feit is natuurlijk dat de gemeenten historisch gezien op tal van planningsgebieden het voortouw hebben genomen. De oplossing lijkt te liggen in een door provincie en gemeenten gezamenlijk aanvaarde uitwerking van het veel genoemde en veel geroemde begrip complementair bestuur. In Groningen is een commissie van Statenleden, gemeentebesturen en vertegenwoordigers van de Rijksuniversiteit daarmee bezig. Dwingend uitgangspunt hierbij is dat de doe-taken zoveel mogelijk bij de gemeente moeten blijven. Overigens lijkt het goed om in de sfeer van partijgenootschappelijk overleg de hier en daar wel eens wat kunstmatig opgefokte tegenstelling tussen provincie en gemeente glad te strijken. Het gaat tenslotte om politieke stellingnames en niet om het feit of nu het ene of het andere openbare lichaam wat meer te vertellen moet hebben.

### **Rijk laat niets los**

Het grootste obstakel voor de provincie als integraal planningsorgaan ligt bij het rijk. Het rijk c.q. de departementen zullen zich zoveel mogelijk moeten beperken tot globale zaken. Gebeurt dit niet dan wordt bij lange na niet voldaan aan de



veelzijdigheidsnorm en kan men een integrale aanpak wel vergeten. Het lijkt er momenteel niet op dat men in deze richting werkzaam is. Het tegendeel is eerder het geval, men probeert in verschillende sectoren via zendgraven of gedeconcentreerde functionarissen een vaste greep op de details van het regionaal beleid te krijgen. Dit lijkt misschien efficiënt vanuit een tunnelvisie maar het leidt tot fundamenteel verkeerde toestanden. Ik noem nu niet weer bureaucratie en desintegratie maar denk bijvoorbeeld aan het feit dat nogal wat Kamerleden dreigen te gaan fungeren als een soort gewestelijke sjouwers die ten gerieve van hun district met pinnige kamervraagjes de strijd in detail aanbinden met de minister maar vooral ook met zijn ambtelijk apparaat. Een dergelijk systeem past misschien in Engelse verhoudingen. Wij hebben meer behoefte aan een parlement dat op hoog politiek niveau initiërend en controlerend kan werken en daarvoor ook de tijd krijgt. Inzake de overgang van rijkstaken naar de provincie lijkt het raadzaam dat in verband van binnenlandse zaken een stel gisse jongens in samenwerking met enkele provincies eens op korte termijn uitzoekt, wat er nu werkelijk op dit gebied mogelijk is. De bewijslast ware hierbij het rijk te leggen in die zin dat bijvoorbeeld gedeconcentreerde rijksdiensten met hun budgetten onder provinciaal gezag komen, tenzij bewezen wordt dat dit op geen redelijke wijze mogelijk is. Sluitstuk van dit alles moet natuurlijk zijn een minister van Binnenlandse Zaken die in staat is de handel voor de collegiale departementale helsdeuren weg te slepen. En al was het dat wij een minister kregen die alle doortastendheid van de wereld bezat dan nóg zou zijn geluid zijn als dat van een roepende in de woestijn indien hij niet gesteund werd door beginselafspraken, gemaakt bij de formatie van het nieuwe kabinet. Een van deze afspraken zou kunnen zijn dat het aantal provincies minder dan 20 moet zijn teneinde een voldoende breed draagvlak voor overgang van rijkstaken te handhaven. Men kan zich overigens met recht afvragen of Binnenlandse Zaken zich niet wat directer en intenser moet bezighouden met zaken als bijvoorbeeld het werk van de commissie-De Wolf en het integraal structuurplan voor het Noorden des Lands. Ook lijkt wat in het ontwerp tot reorganisatie van het binnenlands bestuur over integrale planning wordt gezegd te mager. Men krijgt de indruk dat men op Binnenlandse Zaken planningstoestanden en integratie toch eigenlijk meer ziet als een zaak voor economen en statistici. Deze zienswijze is onjuist want het gaat hier om binnenlandse bestuurs technieken en structuren waarbij de eerste verantwoordelijkheid bij Binnenlandse Zaken ligt. Als deze natuurlijke hoornblazer van de provincies en de gemeenten het laat afweten is de weg vrij voor verdere centralisatie en desintegratie in ons openbaar bestuur.



- 1 Te noemen valt op rijksniveau het werk van de Commissie Ontwikkeling Beleids Analyse (COBA) waarvan een tweede interimrapport is verschenen in *Beleidsanalyse*, 1973, nr. 3; op gemeentelijk niveau is te vermelden het werk van de BAG (Commissie Beleidsanalyse Gemeenten), waarin samenwerken een aantal gemeenten van meer dan 100 000 inwoners. (Zie hierover een verslag in de Nederlandse Gemeente van 7 november 1975 van drs. C. D. A. G. Croshorn en drs. G. C. Beussink).
- 2 Handelingen Tweede Kamer 1970-1971, nr. 10914.
- 3 Vergelijk mr. I. Th. M. Snellen in: *Beleid en Maatschappij*, 1974, nr. 6.
- 4 Vergelijk de inaugurele rede van mr. L. Prakke over 'Pluralisme en Staatsrecht', Deventer 1974. Prakke schijnt mijns inziens gelet op zijn toch informele benadering van het begrip souvereiniteit wel wat erg weinig aandacht aan de lagere publiek rechtelijke lichamen te besteden.
- 5 Vergelijk prof. Douben in: *ESB* van 16 juli 1975.
- 6 Een van de redenen waarom integrale planning zo moeilijk van de grond komt is misschien de apolitieke sfeer waarin men aan deze planning veelal gestalte poogt te geven. Zie mr. I. Th. M. Snellen in: *Benaderingen in strategie-formulering*, Alphen, 1975 en drs. P. F. de Loos in: *TvO* van 6 april 1976.
- 7 Van een exacte overeenstemming over het begrip integrale planning is weinig sprake. Vergelijk prof. A. van Braam, 'Geïntegreerd bestuur en beleid', *Bestuurswetenschappen*, maart/april 1976, nr. 2.
- 8 J. P. de Luoff en G. M. Karsten, 'Grondslagen naar een geïntegreerd gemeentelijk bestuursstelsel' (GGBS), Publikatie IBW, Den Haag, 1972.
- 9 Zie een verslag van het Congres 1976 van de Vereniging voor Bestuurskunde door ir. G. J. Jansen in: *de Nederlandse Gemeente* van 4 juni 1976.
- 10 Prof. dr. L. Koopmans in: *Bestuurswetenschappen* 1973, nr. 2.
- 11 Van Gunsteren, 'The quest for control: A critique of the rational-central-rational approach in public affairs'. Dis. Leiden, 1972.



# Vrijheid voor onderwijsverstrekkers of voor onderwijsgebruikers?

## Het schoolstrijdreveil van het CDA

Het is uiteraard bekend dat de confessionele partijen, die binnenkort in het CDA trachten samen te gaan, hun bestaansgrond mede dankten aan de op het einde van de negentiende eeuw in ons land fel oploaiende strijd voor onderwijsvrijheid. Een strijd welke tot doel had het overheidsmonopolie in het onderwijs te doorbreken en die resulteerde in de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs.

Het ondersteunen van de roep om bijzondere scholen was echter niet het monopolie van de confessionele partijen. Zo aanvaardde bijv. de SDAP tijdens het Congres te Groningen in 1902 (via de Groninger schoolmotie) eveneens het beginsel van de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Dat opende de mogelijkheid voor een Grondwetswijziging ter regeling van de onderwijkswestie; een grondwetswijziging die zonder medewerking van de SDAP niet mogelijk zou zijn geweest in 1917. Hoewel vandaag alle in het parlement vertegenwoordigde partijen hun eerbied betuigen voor de vrijheid van onderwijs en er over de afgelopen 60 jaar geen feit is te noemen waarbij enige politieke partij feitelijk afbreuk heeft gedaan aan de onderwijsvrijheid, wordt in de laatste tijd vanuit organisaties die het bijzonder onderwijs vertegenwoordigen de klacht vernomen als zou de onderwijsvrijheid worden bedreigd. Vanuit de naar het CDA strevende partijen wordt deze klacht als ware het een welkom geluid herhaald. Wordt er iets bedreigd?

### Ontzuiling

Van de scholen in Nederland behoort bijna 70% tot het bijzonder onderwijs. Een even groot percentage van de Nederlandse jeugd bezoekt bijzondere scholen. Van deze bijzondere scholen is een deel bijzonder-neutraal. Verreweg het grootste aandeel van het bijzonder onderwijs wordt gevormd door rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen.

De percentages voor het schoolbezoek aan rk- en pc-scholen komt verregaand overeen met de indeling van de Nederlandse bevolking naar levensbeschouwing. Per 28 februari 1971 beschouwde zich immers 40,4% van de Nederlandse bevolking



rooms-katholiek, 23,5% Ned. Hervormd, 9,4% gereformeerd en 26,7% anders of niet kerkelijk.

Het politieke veld biedt een ander beeld. Bij de Tweede-Kamer verkiezingen in 1972 behaalden de CDA-partijen tezamen 31,3% van de stemmen. Rekenen we daarbij nog de 5% van de stemmen die werden behaald door SGP, GPV en RKPN gezamenlijk dan behaalden de partijen op levensbeschouwelijke grondslag ruim 36% van de stemmen. Aanmerkelijk minder dus dan het percentage dat in ons land een voorkeur blijkt te hebben voor bijzonder onderwijs op levensbeschouwelijke grondslag. In de zestiger jaren kwamen deze percentages nog sterk overeen. De gevolgtrekking lijkt gerechtvaardigd te menen dat de ontzuilingstendens in het onderwijs veel minder van invloed is geweest dan op het politieke terrein. Lijkt, want daarop valt wel wat af te dingen zoals hierna gebeurt.

### **Confessionele grondslag**

Op 9 februari 1977 hebben de Nederlandse bisschoppen een brief doen uitgaan, waarin zij hun opvattingen omtrent het katholieke onderwijs uiteenzetten. In deze brief komt o.a. de volgende zinsnede voor:

'Wij erkennen dat de confessionele grondslag niet voor alle organisaties en instellingen dezelfde betekenis heeft voor de verwezenlijking van hun doelstellingen, maar het aan de orde stellen van de confessionele grondslag moet altijd met grote zorgvuldigheid geschieden en in het besef van verantwoordelijkheid voor de confessie als bron van inspiratie en oriëntatie van het handelen. Bijzondere zorgvuldigheid is nodig t.a.v. organisaties op gebieden als onderwijs, gezondheidszorg, bejaardenzorg.'

Nu is er ongetwijfeld discussie mogelijk over de vraag of de gebieden als onderwijs, gezondheidszorg en bejaardenzorg dichter bij de levensbeschouwelijke kern liggen en daardoor minder aan het proces van ontzuiling zullen worden blootgesteld dan bijv. het gebied van de politiek of dat van de maatschappelijke organisaties als die van werkgevers en werknemers. Maar laten we nu aannemen dat onderwijs, gezondheidszorg en bejaardenzorg een grotere affiniteit hebben met de levensbeschouwing dan de politiek en de vakbeweging, is het dan ook zo dat deze eerst genoemde gebieden niet door het verschijnsel van de ontzuiling worden beroerd?

Wanneer men alleen let op het aantal instellingen van levensbeschouwelijke oorsprong op het terrein van de gezondheidszorg, bejaardenzorg en het onderwijs dat zich tot vandaag heeft weten te handhaven, dan lijkt het inderdaad alsof juist op deze terreinen de ontzuiling nauwelijks vat heeft weten te krijgen. De nauwkeurige toeschouwer zal het echter niet ontgaan



dat het voor de individuele gebruiker van de diensten van instellingen voor gezondheidszorg, bejaardenzorg en onderwijs in de laatste tijd niet in alle gevallen relevant is welke het levensbeschouwelijke karakter van die instelling is. Zo zijn er rk-ziekenhuizen waarvan de patiënten voor ongeveer 70% niet de rk-levensovertuiging zijn toegedaan. In vele plaatsen met een levensbeschouwelijk gemengde bevolking bestaat vaak maar één bejaardencentrum, dat ondanks de rk- of pc-signatuur van het bestuur van die instelling door alle daarvoor in aanmerking komende bejaarden uit die plaats wordt bevolkt, ongeacht hun levensbeschouwing. En in het onderwijs is het vaak al niet anders.

Steeds meer ouders blijken er toe over te gaan hun kinderen dié scholen te laten bezoeken die geacht worden kwalitatief beter onderwijs te bieden, die verkeerstechnisch gesproken veiliger bereikbaar zijn of die zich op kortere afstand bevinden van het ouderlijk huis. Bij die keuze speelt ongetwijfeld het levensbeschouwelijk karakter van de school een rol en het zou ook moeten worden betreurd als dat niet het geval was, maar deze is, naar het oordeel van betrokkenen, veel minder dan voorheen doorslaggevend. Maar omdat de ouders die dit gedrag vertonen behoren tot vrijwel alle levensbeschouwelijke groeperingen die ons land telt en ook alle richtingen in het onderwijs op vergelijkbare wijze 'profiteren' van deze overloop komt een en ander in de statistieken nauwelijks tot uitdrukking. Toch zou dit verschijnsel serieus moeten worden genomen.

Uit een onderzoek van de Vrije Universiteit uit 1974 blijkt dat 17,1% van de ouders wier kinderen een pc-school bezoeken buitenkerkelijk is. Op nijverheidsscholen blijkt het percentage niet-protestanten zelfs wel boven de 50% te liggen.<sup>1</sup>

Daarnaast ziet men, veelal in nieuwbouwwijken, een opvallende belangstelling voor zogenaamde 'samenwerkingsscholen', scholen waarin openbaar onderwijs en verschillende richtingen van het bijzonder onderwijs samenwerken binnen één school. Aangezien deze samenwerkingsscholen ofwel een stichtingsvorm kennen ofwel de beheersvorm krachtens art. 61 van de Gemeentewet hebben gekozen, worden ze in de statistieken niet afzonderlijk, doch als openbare of bijzondere scholen opgenomen. Ook dit duidt op een neiging tot doorbreking van de traditionele patronen.

## Onderwijsvrijheid

In de afgelopen jaren zijn zowel in als buiten het parlement diepgaande gedachtenwisselingen gehouden omtrent het Nederlandse onderwijsbestel. Het thema van de vrijheid van onderwijs kwam daarbij vaak aan de orde, in het bijzonder tijdens de voorbereiding en behandeling van de Onderwijsstructuurnota en het voorstel tot wijziging van het onderwijsartikel in de Grondwet. Organisaties van schoolbesturen en



onderwijsgeevenden, pedagogische en andere instellingen en vervolgens regering en parlement hebben zich toen als schriftgeleerden geworpen op de geschiedenis van de totstandkoming van de onderwijspacificatie in 1917, op onderwijsjurisprudentie en de voortbrengselen van verschillende staatscommissies.

Zonder het belang van deze discussie te willen geringschatten kan wel worden gesteld dat deze belangstelling voor het verleden en voor 'hoe het komt dat het nu zo is' de aandacht nogal heeft afgeleid van de alledaagse werkelijkheid en van de vraag op welke wijze in de toekomst het best aan de onderwijsvrijheid vorm kan worden gegeven. Een bezinning op de toekomstige gestaltegeving van de onderwijsvrijheid kan toch geen overbodige luxe zijn! Zelfs indien wordt geconstateerd dat het politieke compromis dat in 1917 over het onderwijs werd bereikt en grondwettelijk werd verankerd een belangrijke verworvenheid kan worden genoemd, dan nog is er geen grond om zestig jaar later dat politieke compromis zonder meer een soort eeuwigheidswaarde toe te kennen. Wetten dienen regelmatig te worden getoetst op hun werkzaamheid. Het onderwijsartikel behoort daarop geen uitzondering te zijn.

### Onderwijsverstrekkers

Wie onze grondwettelijke bepalingen over onderwijs (artikel 208) nauwkeurig beziet, zal bemerken dat daarin vooral aandacht wordt gegeven aan zaken als deugdelijkheid en wijze van bekostiging van het onderwijs en wie het beheert. Maar degenen om wie het onderwijs begonnen is: de leerling noch zijn ouders komen er in voor. De Grondwet regelt aldus de betrekkingen tussen de rijksoverheid en de *verstrekkers* van de onderwijsvoorzieningen, te weten de schoolbesturen.

De schoolbesturen, dat zijn het gemeentebestuur (soms ook het rijk) en privaatrechtelijke instellingen die aan te stellen voorwaarden voldoen. De wet stelt geen eisen aan de samenstelling en de wijze van functioneren van een dergelijke privaatrechtelijke instelling. Een privaatrechtelijke school kan democratisch worden beheerd door een vereniging, waarvan alle betrokkenen lid kunnen worden en waarvan alle leden het bestuur kiezen en controleren. Maar ook door een stichting waarvan het bestuur door zelf-coöptatie in stand wordt gehouden en aan niemand verder verantwoording aflegt. Tussen deze uitersten zijn uiteraard nog wel wat varianten denkbaar.

Blijkens het ontwerp van wet op het geïntegreerde basisonderwijs is minister *Van Kemenade* wel van plan de ouders meer invloed te garanderen op samenstelling en functioneren van het schoolbestuur, maar op dit moment bestaat die garantie niet. In de meeste gevallen blijken schoolbesturen in het bijzonder onderwijs te worden gevormd door redelijke mensen en



functioneert alles betrekkelijk goed. Redenen tot bezinning op het systeem zijn natuurlijk de gevallen waarbij het niet goed gaat. Bijvoorbeeld:

- als een schoolbestuur een school sluit zonder overleg met de leerkrachten en de ouders;
- als tegen de wens van de ouders of de aanwezige leerkrachten een nieuwe leerkracht wordt aangesteld;
- als een schoolbestuur wel iedere leerling aanneemt, ongeacht diens levensbeschouwelijke richting, maar de ouders van die leerling niet toestaat zitting te nemen in de oudercommissie, juist vanwege die richting.

In zulke gevallen wordt duidelijk dat de grondwettelijke onderwijsvrijheid die – onder een aantal voorwaarden – de totstandkoming en instandhouding van onderwijs naar eigen keuze garandeert, die garantie biedt aan de verstrekkers van het onderwijs, maar niet aan de gebruikers daarvan.

### **De onderwijsgebruikers**

Een regeling tussen de overheid en de gebruikers van onderwijsvoorzieningen komt in de Grondwet niet en in de specifieke wetten slechts zelden in het vizier. Toch heeft vanaf het begin van de schoolstrijd in Nederland de stelling 'de school aan de ouders' een rol gespeeld. Meer in protestantse dan in katholieke kring overigens. Want kunnen wij niet in 1958 lezen: 'Zo is het katholiek onderwijs in belangrijke mate van boven af en niet van onder op tot stand gekomen en wordt bemoeiing van de kerkelijke overheid historisch en praktisch begrijpelijk, al gaat zij hiermee theoretisch buiten haar competentie; o.m. de overmatige nadruk op de parochieschool, die de vrijheid bij de schoolkeuze der ouders aantast is hieruit te verklaren'.<sup>2</sup>

De laatste jaren valt een snel groeiende belangstelling bij ouders waar te nemen om meer dan voorheen betrokken te worden bij het onderwijs van hun kinderen. Dat komt tot uiting in het verlangen dat ouders zitting hebben in stichtingsbesturen die scholen beheren en in deelname aan het werk van verenigingen. Verder zijn in de loop der jaren op zeer veel scholen oudercommissies ontstaan. Ook zijn nogal wat ouders betrokken bij het onderwijsproces, als 'leesmoeders', verzorgers van bibliotheken op de school, uitvoerders van projecten e.d. Maar die betrokkenheid blijkt ook bij het kiezen van de school. De vanzelfsprekendheid waarmee voorheen ouders hun kinderen de school deden bezoeken, behorende tot de eigen levensbeschouwelijke richting, bestaat voor een groeiend aantal ouders niet meer. Zij kiezen bewust. En bij die keuze is de richting van de school slechts één van de overwegingen. Het kan niet uitblijven dat dat gevolgen heeft voor de scholen. Zo zei de deken van Nijmegen G. N. Vollebregt onlangs: 'We hebben



als kerk een net van katholieke scholen aangelegd in een tijd dat we duidelijk de meerderheid hadden. Momenteel is de situatie veranderd. Door migratie zijn er veel andersdenkenden in ons bisdom komen wonen. Misschien is het wel de plicht van de katholieke kerk het andere ouders mogelijk te maken te kiezen voor hun eigen vorm van school'.<sup>3</sup>

In elk geval zal het snel teruglopend kindertal er toe nopen dat op vele plaatsen tot samenvoeging van scholen zal moeten worden overgegaan. Daarbij zal aan bezinning omtrent de richting van de fusie-school niet licht zijn te ontkomen.

## Identiteit

Voor de school is het sterker betrekken van de ouders bij het onderwijs van groot belang. Mede omdat het het ontstaan van overeenstemming tussen de opvoeding thuis en in de school gemakkelijker maakt, inzicht verschaft in de feitelijk aanwezige ongelijkheid van kansen én door de betrokkenheid van de ouders c.q. de oudere leerlingen de identiteit van de school beter gestalte kan krijgen. Want de identiteit van een school omvat aanmerkelijk meer dan met het predikaat van de school: openbaar, rk of pc enz, wordt aangeduid. Nog afgezien daarvan dat — zeker vandaag — een begrip als 'katholiek' niet eenduidig is, omvat identiteit meer dan levensbeschouwelijkheid. De wijk waarin een school is gelegen, het milieu van de leerlingen, de politieke en maatschappelijke opvattingen en de levensovertuiging en geloofsopvatting van de leerkrachten, de ouders (en de leerlingen) alsmede het bestuur maken de identiteit van een school uit. Bovendien is de identiteit geen losstaand gegeven, maar hangt het nauw samen met de taak die het onderwijs vervult in de tegenwoordige samenleving.

Voor al in de jaren na de Tweede Wereldoorlog is de maatschappelijke betekenis van het onderwijs sterk toegenomen, alsmede de ingewikkeldheid en de omvang van de onderwijsvoorzieningen. Met deze ontwikkeling hebben de gedachten omtrent de rol van de overheid in het onderwijs en de kijk op de uitdrukkingsvormen van de vrijheid van onderwijs geen gelijke tred gehouden. Door haar in het algemeen sterke positie is de overheid daardoor weinig geschaad. De traditionele uitdrukkingsvormen van de onderwijsvrijheid des te meer. De oorspronkelijke privaatrechtelijke figuren zijn, vooral door hun gebrek aan doorzichtigheid en door het gebrek aan democratie, voor velen niet langer herkenbaar als dragers van de onderwijsvrijheid. Om herkenbaar te blijven, worden echter geen nieuwe wegen gezocht, maar al te vaak oude tradities opnieuw bevestigd. De eigen identiteit wordt aan hernieuwd onderzoek onderworpen, doch veelal wordt daarbij vergeten dat de identiteit geen losstaand iets is. Identiteitscommissies werpen zich op dit



vraagstuk en produceren rapporten, die in vele gevallen slechts leiden tot een nog angstvalliger benadrukken van de traditionele opvattingen, en een nog grotere aarzeling om de alledaagse werkelijkheid onder ogen te zien.

Van de overheid te verlangen dat bijscholingscursussen voor praktiserende artsen in het kader van de post-academische opleidingen levensbeschouwelijk gescheiden zouden moeten worden opgezet, lijkt een van de meest extreme vormen van werkelijkheidsvervreemding, waartoe men op deze wijze kan geraken. Indien duidelijk is dat de traditionele sociologische patronen door identiteitsverlies zijn verstoord, hoe representatief zijn dan nog de representatieve organen, die in ons onderwijsbeleid een vanzelfsprekende invloed hebben op de criteria die worden gehanteerd bijv. bij de planning van scholen naar richting, de toewijzing van gelden ten behoeve van bovenschoolse activiteiten en de mate waarin plaatsen in overleg- en adviesorganen worden bezet?

## CDA

In het algemeen laten de confessionele onderwijsorganisaties er weinig twijfel over bestaan naar welke politieke partijen hun voorkeur uitgaat. Zo verklaarde de voorzitter van de Katholieke Onderwijs Vereniging, *Th. Knippen* nog zeer onlangs: 'Ofschoon we ons politiek niet binden en de politiek ook bijna nooit in onze vereniging naar voren komt, hebben we natuurlijk de beste levensbeschouwelijke contacten met de KVP en de beste Anklang bij het CDA'.<sup>4</sup>

Van de andere kant laten de naar het CDA strevende partijen er o.a. in de Tweede Kamer geen twijfel over bestaan dat zij zich stellen aan de zijde van het bijzonder onderwijs, in zonderheid aan de zijde van het levensbeschouwelijk georganiseerd bijzonder onderwijs.

Interessant is dat de CDA-fracties zich principieel op stellen tegenover de samenwerkingsschool, ook indien deze een privaatrechtelijke beheersvorm heeft. Tijdens de behandeling van de structuurnota werd namens het CDA verklaard: 'de samenwerkingsschool is principieel onmogelijk en pedagogisch niet verantwoord'.<sup>5</sup>

Impliciet wezen de CDA-fracties daarmee ook de zogenaamde 'oecumenische school' (een samenwerking van pc- en rk-onderwijs) af. Nogal vreemd in het licht van het feit dat het samengaan van de drie confessionele partijen in het CDA mede wordt verantwoord vanuit het wegvallen van tegenstellingen tussen de christelijke kerken. Zo verklaarde het CHU-kamerlid *Tilanus* onlangs: 'Het CDA, een bundeling van CHU, AR en KVP, biedt een politiek onderdak aan christenen met eenzelfde ideaal en inzicht. Vooral aan de jeugd is het te bemerken, dat kerkelijke muren verdwijnen. Ze gaan met elkaar naar een andere kerk. Er



zijn zeer veel gemengde huwelijken. Wanneer de muren tussen de kern verdwijnen, vallen ook de politieke muren weg'.<sup>6</sup> Wanneer op grond van het wegvallen van grenzen tussen de kerken het samengaan van verschillende confessionele partijen mogelijk zou worden (heeft het dan niets te maken met machtsvorming zoals in de politiek gebruikelijk?), dan is er nauwelijks een grond te bedenken waarom de grenzen tussen rk- en pc- onderwijs niet zouden kunnen vervagen en men de totstandkoming van 'oecumenische scholen' zou kunnen nastreven. Tenzij men in het voetspoor van de confessionele schoolbesturen en besturenbonden slechts het behoud van de bestaande situatie na wenst te streven omdat de structurele verzuiling zich zo goed heeft weten te handhaven.

Zo hebben het georganiseerde confessionele onderwijsveld (met name de besturenbonden) en het CDA kennelijk wederzijdse belangen op grond waarvan men elkaar ter bestemder plaats wederzijds diensten bewijst. Daarbij beroept men zich ook te onpas op de vrijheid van onderwijs. Dan wordt niet steeds de waarheid gediend. Zoals wanneer – om een voorbeeld te noemen – de fractieleider van de CHU, *dr. Kruisinga* op de CHU-Unieraad van 8 januari zegt: 'De CDA-fracties hebben door hun houding ten opzichte van het verworpen voorstel tot wijziging van het onderwijsartikel in de Grondwet nog eens duidelijk onderstreept, dat het hun ernst is met de vrijheid van onderwijs'.<sup>7</sup>

Want een ieder die de werkzaamheden van de Tweede Kamer ook maar enigszins heeft gevolgd, moet het duidelijk zijn dat de CDA-fracties tegen het betreffende grondwetsartikel hebben gestemd omdat zij voor hun voorstel om elke delegatie van regelingsbevoegdheid op het onderwijsterrein aan lagere overheden onmogelijk te maken geen meerderheid konden krijgen.

## Conclusie

Op politiek vlak is de afbrokkeling van de confessionele partijen, in het bijzonder van de KVP, enige jaren aan de gang. Van afbrokkeling van de confessionele onderwijszuilen is – althans oppervlakkig beschouwd – slechts in geringe mate sprake. Mede op grond daarvan hebben de confessionele partijen er kennelijk belang bij hun traditionele achterban in het onderwijs op politiek vlak te blijven vertegenwoordigen. Zoals indertijd bij de totstandkoming van de drie confessionele partijen afzonderlijk de strijd voor het bijzonder onderwijs een niet geringe rol speelde als grond voor deze partijen, zo lijkt thans te worden getracht bij de totstandkoming van de combinatie van de drie afzonderlijke partijen het voortbestaan van het confessionele bijzonder onderwijs in zijn huidige vorm tot bestaansreden van het CDA te verheffen.

Op korte termijn heeft dat mogelijk wel succes. Maar op den duur



is het uitgesloten dat de huidige structuur van het confessionele onderwijs ongewijzigd in stand kan blijven. Indien immers inderdaad de ouders en de oudere leerlingen in staat zullen zijn de hun toekomstende invloed op het onderwijs uit te oefenen, kan het niet uitblijven dat aan de asymmetrie tussen de krachtsverhoudingen van de confessionelen op onderwijsvlak en op politiek vlak een einde komt.

Uiteindelijk zullen de gebruikers van het onderwijs de hun toekomstende plaats gaan innemen en zullen de verstrekkers van het onderwijs niet langer in onevenredige mate de richting van het onderwijs kunnen bepalen.

Dat behoeft geenszins het einde te betekenen van het christelijke of katholieke karakter van het onderwijs. Want slechts wanneer alle betrokkenen hun diepste waarden in het onderwijs gestalte kunnen zien krijgen, en niet slechts het bestuur, ontstaat een 'waarden'vol en herkenbaar onderwijs. Alleen dan komt het christendom en de katholiciteit verder dan de letters op de gevel van het schoolgebouw. Dan kunnen zij aller wegen de school binnenkomen.

#### Noten

- 1 D. J. Flaman, J. de Jonge, T. Westra: 'Waarom naar de christelijke school', Amsterdam 1974, dl. 2, blz. 4.
- 2 H. Brink e.a. 'Theologisch Woordenboek', dl. III, Roermond 1958, s.v. 'School'.
- 3 Dagblad *Trouw*, 8 maart 1977.
- 4 *Weekblad voor leraren bij het Voortgezet Onderwijs*, 17 febr. 1977.
- 5 Handelingen van de Tweede Kamer, 1975-76, 25 augustus 1976, blz. 5062.
- 6 *Tielse Courant*, 25 januari 1977.
- 7 Dagblad *Trouw*, 10 januari 1977.



## De PvdA en een socialistisch Derde-Wereldbeleid

1. annotatie

'De meest uitgesproken ondersteuners van armoedebestrijding programma's (in ontwikkelingslanden, V. v. Th.) op dit moment zijn de ontwikkelingshulporganisaties, maar met de beste wil van de wereld kan hun rol in het tot stand brengen van nieuwe ontwikkelingsstrategieën slechts marginaal en nauwelijks van beslissende betekenis zijn.' — *Mahbub Ul Haq*<sup>1</sup>

Tijdens de formatie van het kabinet-*Den Uyl* in 1973 behoorden de ministersposten van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking tot de meest begeerde zetels die de socialisten in handen wilden hebben. Het was nog de tijd van Vietnam en de bevrijdingsoorlogen in de Portugese koloniën. De geest van de jaren '60 waarde nog door de progressieve gelederen in Nederland. Er was veel hoop dat socialistische ministers op Buitenlandse Zaken het gezapige buitenlandse beleid van Nederland grondig zouden kunnen wijzigen. Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog zou er, behoudens een kort ministerschap van *Van Roijen* in 1946, een socialistische minister van Buitenlandse Zaken zijn.

Wat is er van dit begin vol verwachtingen terecht gekomen? De onvermijdelijk lijkende sfeer van compromissen en 'haalbaarheid' van vorige kabinetten leek zich in het buitenlandse beleid van dit kabinet te herhalen. De coalitie met het CDA, de restauratietendenzen van de jaren '70, de werkloosheid, de verkiezingen, er waren veel factoren aan te wijzen die de progressieve geluiden vrij vlug na het begin van het kabinet deden verstommen. Ook op dit gebied lijkt de conclusie gewettigd dat de kloof tussen socialistische idealen en werkelijkheid groot en onoverbrugbaar blijft.

Toch, of juist daardoor, is er aanleiding genoeg voor de PvdA om weer terug naar links te kijken en zich te bezinnen op haar uitgangsposities voor een socialistisch buitenlands beleid. Er zijn daar meerdere redenen voor.

\*De schrijver dankt *dr. W. Wolters* voor zijn nuttig commentaar.



Wanneer geen grondige analyse van het buitenlands beleid gemaakt wordt en geen duidelijke lange termijn doelstellingen geformuleerd worden, is het gevaar groot dat de beleidshorizon teveel vertroebeld wordt door een zich bezig houden met korte termijn-overwegingen, tactische zetten en andere 'kleine' politiek. Dit geldt ook voor dat belangrijke deel van het PvdA-buitenlandbeleid dat zich met de Derde Wereld bezig houdt en waarover in dit artikel in het bijzonder wordt uitgeweid. Zelfs al zullen lange termijn doelstellingen nooit bereikt kunnen worden, toch is het noodzakelijk deze te expliciteren en vervolgens stap voor stap terug te vertalen naar strategieën voor het heden. Alleen dan kan een zinnig en coherent socialistisch korte termijnbeleid mogelijk gemaakt worden, alleen dan kan aan korte termijnacties werkelijk richting gegeven worden.

Hoewel erg veel groeperingen in Nederland visies en strategieën met betrekking tot de Derde Wereld hebben geformuleerd, en ook het kabinet-Den Uyl dit op sommige deelterreinen van het ontwikkelingsbeleid<sup>2</sup> gedaan heeft, is er vanuit de PvdA eigenlijk nooit een dergelijke uitgewerkte analyse opgesteld. Want wat was er op dat gebied toen het kabinet-Den Uyl voor het eerst optrad, op basis van wat voor een politieke analyse gingen de socialistische ministers voor Buitenlandse Zaken regeren? Behalve een klein aantal op korte termijn binnen te halen zaken stond er in Keerpunt 72 uiteindelijk niet zo heel erg veel.

Zo wordt ook in het vrij uitgebreide nieuwe concept-beginselprogramma van de PvdA<sup>3</sup> bij nadere beschouwing bijzonder weinig uitwerking gegeven aan het onderdeel Derde Wereld-beleid, ook al staat 'solidariteit met de Derde Wereld' verbaal als eerstgenoemde centrale punt van dit programma. Het hoofdstuk Internationale Betrekkingen van dit programma blijkt zich vooral met de traditioneel socialistische interesse voor vrede en veiligheidsvraagstukken bezig te houden en wijdt uiteindelijk niet meer dan twee, drie, weinig uitgewerkte zinnen aan inhoudelijke programmapunten van een Nederlands ontwikkelingsbeleid: een ontwikkelingsbeleid moet gericht zijn op de armsten; zij moet een bewustwording in Nederland nastreven; binnen bestaande structuren moet overleg plaatsvinden met gelijkgezinden. Veel meer staat er niet.

Een andere belangrijke reden die om een herbezinning op uitgangspunten vraagt is een aantal belangrijke politieke ontwikkelingen die in de jaren zeventig hebben plaatsgevonden en die nog onvoldoende in het denken van de PvdA doorgewerkt hebben. Dit zijn vooral de veranderende politieke structuren binnen de ontwikkelingslanden en het naderende einde, op Zuid-Afrika na, van het volkenrechtelijke dekolonisatieproces. Ik zal daar verder op ingaan. Het zijn ook de steeds belangrijker wordende theorieën over self-reliance die een toenemende scepsis veroorzaken over de effectiviteit van ontwikkelingshulp.



## De PvdA en buitenlandse politiek

De PvdA heeft zich als partij altijd weinig geprofileerd op buitenlands gebied. Een kabinetscrisis op het terrein van de buitenlandse politiek lijkt, afgezien van veiligheidsvraagstukken, wel tot de minst waarschijnlijke mogelijkheden te behoren! Er is een aantal oorzaken voor deze geringe profilering aan te wijzen:

- 1 De SDAP en PvdA zijn van oorsprong ongetwijfeld bewegingen geworteld in binnenlandse sociale vraagstukken. Het was dáár waar zij hun kracht en steun vonden en het was dáár waar zij hun prioriteiten legden. Buitenlandse politiek behoorde, weer afgezien van veiligheidsvraagstukken, niet tot de kern van de Nederlandse socialistische gedachte.
- 2 De Nederlandse economie is van de tijden van de zout- en houthandel met de Oostzeelanden tot de huidige Rijnvaart met Duitsland zeer afhankelijk geweest van haar handel met het buitenland. Het Nederlandse buitenlandse beleid heeft door de jaren heen in het teken van deze economische belangen gestaan en heeft een oude liberale traditie. Het Nederlandse socialisme heeft nooit een duidelijk standpunt in durven nemen tegenover dat liberale buitenlandse handelsbeleid. In feite heeft zij zich bij deze belangenbehartiging aangesloten, de kern van de Nederlandse economie niet in de waagschaal durven stellend.
- 3 Nederland is een klein, militair weinig betekenend land. Haar handelsbelangen, samen met dit feit, maakten dat Nederland een krachtig voorstander werd van mondiale en regionale besluitvormingsstructuren (VN, EG) die haar (vrij-) handelsbelangen beschermen en haar veiligheid konden garanderen. Ook nu is dat nog zo, zoals blijkt uit het reeds aangehaald concept-beginselprogramma, waar bijvoorbeeld de VN in de eerste plaats genoemd wordt als een organisatie die over vrede en veiligheid moet waken. De PvdA kon zich in wezen goed vinden in de Nederlandse liberale buitenlandse politiek, welke deze supranationale instellingen uit handelsbelang pousseerde. Waren socialisten immers niet voor wereldregeringen e.d.? Elke versterking van supranationale instellingen werd haast uit principe 'socialistisch' genoemd. Een gevolg van dit 'monsterverbond' tussen liberalen en socialisten is bijvoorbeeld geweest, dat de Nederlandse socialisten zij aan zij streden met het grote bedrijfsleven om tot een versterkte Europese Gemeenschap te komen.

Dat deze opstelling van de PvdA ten opzichte van supranationale instellingen geenszins een socialistisch principe behoeft te zijn, bewijzen andere socialistische partijen in Europa, die zich altijd aanzienlijk gereserveerder hebben opgesteld ten opzichte van de EG en andere supranationale instellingen. Pas in de laatste jaren ontstaat binnen de PvdA het besef dat een Verenigd Europa nog



niet automatisch een socialistisch Europa is en gaan er, zachtjes, stemmen op om een verdere versterking van de EG slechts toe te staan indien dit leidt naar een meer socialistisch Europa.

Deze toenemende reserve en soms zelfs tegenstand ten aanzien van de EG is overigens vooral aan de basis van de PvdA te bemerken. Er is nog weinig daarvan tot in het dagelijks beleid van de top doorgedrongen. Dit begin van een kentering binnen het denken van de PvdA over de EG heeft nog in het geheel niet plaatsgevonden ten aanzien van de Verenigde Naties. Daar lijkt in wezen nog steeds te gelden wat tot nu toe bij de Europese instellingen gold: elke versterking van deze instituties is in principe socialistisch.

- 4 Bij de totstandkoming van de PvdA in de eerste na-oorlogse jaren vormde de 'containment' van het communisme de overheersende lijn van ook het PvdA buitenlands beleid. Er is, naast bijvoorbeeld Duitsland en misschien Noorwegen, waarschijnlijk geen land in Europa geweest, dat een zo krachtige binnenlandse en buitenlandse lobby had om het Atlantisch bondgenootschap te versterken als Nederland.

Als dank voor deze trouw hebben wij de huidige Secretaris-Generaal voor de NAVO mogen leveren ... Dit verbond met en trouw aan de VS heeft een belangrijk stempel gedrukt op het Nederlandse buitenlandse beleid.

Het PvdA-beleid week niet belangrijk af van de andere politieke partijen.

Het feit dat er sinds de Tweede Wereldoorlog praktisch nooit een PvdA-minister van Buitenlandse Zaken geweest is, heeft ook zeker niet bijgedragen tot een gedetailleerde uitwerking van socialistische ideeën op het buitenlands beleid.

Deze factoren hebben geleid tot wat wij kunnen noemen een liberaal getint buitenlands beleid. Het Derde Wereld-beleid van Nederland, inclusief dat van de PvdA, is een afgeleide geweest en gebleven van dit liberale buitenlandse beleid. Zo is altijd veel nadruk gelegd op uitbreiding van de handel tussen Noord en Zuid én het opbreken van handelsbarrières; het beleid is altijd (ook nu nog) zeer mondialistisch geweest. De liberaal-geïnspireerde meest begunstigingsclausule — als A tegen B wat vriendelijks doet, moet A dat ook tegen C doen — staat nog steeds hoog aangeschreven bij de huidige PvdA: het Lomé-Verdrag zou gemondialiseerd moeten worden, de Groep van 77 mag niet gedifferentieerd benaderd worden, de bilaterale hulp moet alle, in ieder geval zoveel mogelijk, arme landen en groepen bereiken. De reeds eerdergenoemde krachtige ondersteuning van een versterking van de VN is ook een uiting van de links-liberale coalitie op het gebied van de Derde Wereld.



## De beginselen van een socialistisch Derde Wereld-beleid

Ondanks het feit dat het afgelopen kabinet ook op bovenstaande factoren haar beleid gestoeld heeft, zijn er aanzetten geweest tot een discussie over een socialistisch buitenlands beleid zoals blijkt uit de reeds aangehaalde nota-Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking. Elementen als self-reliance en het zogenaamde derde criterium bij de hulpverlening<sup>4</sup> zijn elementen die duidelijk een plaats moeten hebben in een dergelijk beleid. Het moment is gekomen om binnen de PvdA deze discussie over een Derde Wereld-beleid voort te zetten. Hieronder volgt een aantal ideeën die daarvan deel uit zouden kunnen maken. Het is verre van een volledig programma, maar geeft wel een aantal suggesties voor de richting waarheen het beleid van de PvdA zich zou moeten bewegen.

De doelstellingen van het socialisme zijn bondig te formuleren met de trits: vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Het meest centraal staat wel het begrip gelijkheid. Wanneer dat uitgewerkt wordt zoals de huidige PvdA dat doet – gelijkheid van kennis, inkomen en macht – zou zelfs een zeer groot deel van het solidariteits- en vrijheidsideaal onder het begrip gelijkheid kunnen vallen.

### Verhoudingen tussen staten

Deze gelijkheidsgedachte is door de PvdA in haar houding tegenover de Derde Wereld overgeplant van de oorspronkelijke intermenselijke relaties naar interstatelijke relaties. Impliciet werd daarbij verondersteld dat wanneer deze gelijkheid op interstatelijk niveau tot stand zou komen, zij ook binnen die staten zou gaan gelden.

Dat deze stap in het denken over de Derde Wereld in het verleden gezet werd, is begrijpelijk om twee redenen. Vandaag kunnen er echter steeds meer bedenkingen tegen gemaakt worden.

- 1 Het denken over de Derde Wereld, met name in het belangrijke kader van de VN, werd in de zestiger jaren en het begin van de zeventiger jaren, voor een zeer belangrijk deel bepaald door het dekolonisatievraagstuk. Het afgooien van het juk van de kolonisator, het creëren van een nieuwe staat, werd – terecht – ervaren als een belangrijke geestelijke bevrijding van het individu. Het streven naar gelijkheid tussen staten tijdens het dekolonisatieproces is tegelijkertijd een juist streven geweest naar de gelijkheid tussen mensen. Het is niet meer dan terecht dat dit streven hoog in het vaandel van de PvdA heeft gestaan. Bij de beëindiging van dit staatkundige dekolonisatieproces is echter de koppeling tussen de gelijkheid tussen mensen en die tussen staten steeds losser geworden.



- 2 In de zestiger jaren bestond de hoop dat de nieuwe staten democratische structuren zouden krijgen, in min of meerdere mate vergelijkbaar met de onze. Wanneer de ongelijkheidsrelatie tussen de oude en de nieuwe staten eenmaal opgeheven zou zijn, zouden de binnenlandse relaties zich van zelf in de goede richting ontwikkelen. De nieuwe staten in de Derde Wereld werden in de jaren zestig gezien als legitieme structuren. De overheden werden legitieme representanten van de bevolking geacht. Men meende dat deze overheden een beleid voerden dat gericht was op ontwikkeling van allen. Nu, in de jaren '70 is dit in zijn algemeenheid een verkeerde veronderstelling gebleken. Terwijl in het begin van de zestiger jaren nog een groot aantal van de nieuwe staten in de Derde Wereld serieuze pogingen deed democratische staatsvormen te creëren en het mislukken daarvan meestal geweten werd aan de zwakheid van de nieuwe instituties, kwamen aan het einde van de zestiger jaren en in de zeventiger jaren nieuwe regimes aan de macht waarvan de doelstellingen steeds verder gingen liggen van wat voorheen onder democratie verstaan werd. Het duidelijkst werd dit merkbaar in Zuid-Amerika. Maar ook in Afrika en Azië werd een verschuiving van de 'weke' staat naar de 'harde' staat steeds manifester.<sup>5</sup>

De nieuwe regimes konden met steeds minder recht de ware vertegenwoordigers van hun onderdanen genoemd worden. Ongelijkheid in macht, in kennis en in inkomen werd en wordt binnen die staten steeds groter. En hiermee gaat langzaam de grond ontvallen voor een ongekwalficeerd streven naar gelijkheid op supranationale schaal. De vraag 'gelijkheid voor wie' wordt steeds actueler.

Gesproken wordt over onderdrukking van staten in plaats van die van mensen, over stabiliteit van inkomsten van staten in plaats van mensen, over stemgerechtigdheid van staten in plaats van die van mensen. Staten worden steeds meer los gezien van hun inwoners. Wat is het belang van een gelijkheid tussen staten, wanneer er geen gelijkheid bestaat tussen de mensen binnen die staten? Het streven naar gelijkheid tussen staten is slechts zinvol wanneer deze kan leiden tot of voortvloeit uit een gelijkheid tussen mensen.

Een eerste uitgangspunt van een socialistische strategie zou moeten zijn dat zij gericht is op mensen en, slechts voorzover daaruit voortvloeiend, op staten.

De gevolgen van het feit dat het internationale, en ook het PvdA-, denken over de Derde Wereld veel meer in het teken heeft gestaan van staten dan van mensen wil ik met twee voorbeelden verduidelijken.

Ontwikkeling wordt nog altijd primair gemeten in nationale economische prestaties, het BNP van een staat is hét criterium bij



uitstek dat ontwikkeling weer moet geven. De hulpstrategie zoals die in het eerste ontwikkelingsdecennium ontwikkeld werd, de befaamde 0,7%, is gebaseerd op het betalingsbalanstekortidee en daarmee op dit BNP-concept van ontwikkeling. Ook nu nog hangt de PvdA het 0,7%-idee aan. Het is twijfelachtig of het baseren op de macro-economische prestaties en behoeften van een land wel een juist uitgangspunt is voor een socialistische partij. Ook nu houdt iemand als *prof. Tinbergen* zich bezig met het onderzoeken van mogelijkheden tot inkomensnivellering op interstatelijk niveau, in de hoop dat die op intermenselijk niveau er wel op zal volgen.<sup>6</sup> Het feit dat nu in een aantal fora een 'menselijk' concept als de 'basic needs strategy' wordt gehanteerd, en in Nederland op enkele deelgebieden van de hulp het eerdergenoemde derde criterium, is op zich een verbetering ten opzichte van de oude BNP-benadering. Van grote invloed op de van oudsher interstatelijke benadering is deze nieuwe strategie echter niet.

Ook het Noordzuid-conflict gaat in de eerste plaats over economische belangen tussen staten. Het is in het geheel geen botsing tussen 2 (of 3) sociaal-economische systemen. De zogenaamde Nieuwe Internationale Economische Orde, zoals geconcipieerd in de VN, zal als enig gevolg hebben vergrote economische opbrengsten voor staten. De sociaal-economische orde voor mensen komt er nauwelijks in ter sprake en wordt in ieder geval niet wezenlijk veranderd. De discussie over een Nieuwe Internationale Economische Orde kan dan ook maar in zeer beperkte mate een ideologische discussie genoemd worden. Het is een discussie over de relatie tussen staten en niet tussen mensen. Net zo min als binnen Nederland een ombuiging van de aanwending van overheidsmiddelen van de randstad naar Noord-Brabant, zonder te weten of dit bij Philips of anderszins gebruikt gaat worden, socialistisch genoemd kan worden, kan de Nieuwe Internationale Economische Orde, als in VN-resoluties vastgelegd, socialistisch genoemd worden. De progressieven in Nederland zouden ervoor moeten waken om het in die termen te beoordelen en te ondersteunen.

De werkelijke tegenstellingen tussen socialisme en kapitalisme, tussen sociaal-economische ordes die relaties tussen mensen bepalen, worden verdoezeld in de Noordzuid-dialogoog en in de organisaties van de VN. De PvdA zou zich daarom aanzienlijk gereserveerder moeten opstellen ten aanzien van de VN. Zoals gezegd, een eerste uitgangspunt van een socialistische strategie zou moeten zijn dat zij gericht is op mensen, op institutionele relaties tussen die mensen en pas daarna op die tussen staten. Veelvuldig wordt de stelling gehuldigd dat de grote politieke conflicten in de wereld zich aan het verschuiven zijn van het Oostwest-conflict naar het Noordzuid-conflict. Dit is een verdraaide manier van weergeven die geen recht doet aan de geheel verschillende types van conflict. Het Oostwest-conflict was



en is in de eerste plaats een politiek conflict, een botsing tussen twee sociaal-economische systemen, een conflict dat het gevolg is van *interne* maatschappelijke verschillen, van verschillende visies op verhoudingen tussen mensen. Hoewel economische belangen zeker een rol speelden, waren die sterk ondergeschikt aan de politieke. Er bestonden, en bestaan nog steeds, relatief weinig economische betrekkingen tussen Oost en West. Het Noordzuid-conflict is in de eerste plaats een economisch-belangenconflict tussen de elites van de beide blokken.

### **De Verenigde Naties**

Een van de belangrijkste doelstellingen van de PvdA ten aanzien van de VN zou moeten zijn dat activiteiten hiervan alleen ondersteund moeten worden als deze zouden bijdragen tot een meer socialistisch getinte maatschappelijke orde, óók, of liever juist, binnen de verschillende lidstaten.

Discussies over instrumentaria moeten niet stoppen bij de grenzen van de staten. Gesproken moet worden over waar de uiteindelijke effecten van die instrumentaria terecht komen. Alleen op die wijze is het werkelijk mogelijk een discussie over sociaal-economische relaties te voeren. Dat zal ook de basis kunnen vormen voor een waterscheiding tussen lidstaten op basis van deze relaties.

Het lijkt moeilijk om het Sovjetblok te vinden voor maatregelen die ook gericht zijn op binnenlandse aspecten van een Nieuwe Internationale Economische Orde. De landen uit dit blok zijn gericht op een grote mate van nationale soevereiniteit. Aan de andere kant lijken de socialistische landen van de 'tweede' generatie in de Derde Wereld, als Cuba en Vietnam minder star in dit opzicht dan de Oostbloklanden.

De conclusie is dat de PvdA zich zou moeten beijveren voor een veel onafhankelijker opstelling van Nederland binnen de VN. De gebruikelijke indeling in de VN-fora, ontwikkelingslanden, de rijke westerse landen (de B-groep) en de Oostbloklanden, zou doorbroken moeten worden. Een zekere politieke profilering in de VN met een aantal Oostbloklanden (Roemenië), een aantal ontwikkelingslanden en de progressieve westerse landen aan de linkerzijde zou op een groot aantal vlakken meer duidelijkheid verschaffen. Nederland zou haar standpunten in de VN niet in de eerste plaats moeten coördineren met andere westerse landen, maar juist met de progressieve ontwikkelingslanden.

### **Nieuwe socialistische samenwerkingsinitiatieven**

Maar niet alleen binnen de VN zou getracht moeten worden een



brug te slaan naar het Oostblok en de socialistische ontwikkelingslanden. Nederland zou zich moeten beijveren om naast de VN te zoeken naar nieuwe internationale samenwerkingsvormen geschoeid op socialistische principes tussen landen, waarbinnen reeds een zekere gelijkheid of gelijkheidsstreven bestaat. Met een aantal socialistische ontwikkelingslanden en dito westerse landen zouden economische samenwerkingsvormen gezocht moeten worden die vooral zouden moeten liggen op het gebied van handel, grondstoffenbeleid en financiële hulpverlening. Maatregelen die op dat gebied genomen moeten worden, zouden niet zonder meer als doel moeten hebben: uitbreiding en stabiliteit van handel, zoals de huidige systemen feitelijk ten doel hebben, maar een versterking van de socialistische opbouw van de respectievelijke lidstaten.

Een groot obstakel voor een dergelijk selectief handelsbeleid is het feit dat Nederland deel uitmaakt van grotere samenwerkingsverbanden (EG) en daarom zijn handelsvrijheid ziet ingeperkt. Toch is deze inperking niet absoluut. Deze laatste moeilijkheid is bijvoorbeeld te vermijden door mechanismen in te voeren als het door de EG gehanteerde STABEX-instrument om de handel in grondstoffen te reguleren. De lidstaten van de EG hebben in principe niet de mogelijkheid om een autonoom handelsbeleid te voeren met derde landen. Maar het is de vraag of een bilateraal STABEX-mechanisme tussen één lidstaat (tezamen met niet-EG-landen) en een aantal (in dit geval socialistische) ontwikkelingslanden in strijd zou zijn met het EG-verdrag. De daaruit voortvloeiende financiële tegemoetkomingen zouden immers als bilaterale financiële hulp gekarakteriseerd kunnen worden, en dit laatste is niet aan communautaire zeggenschap onderworpen.

Voorzover mogelijk zou er ook naar gestreefd moeten worden om de EG als zodanig een dergelijk selectief extern beleid te laten voeren. Het is niet ondenkbaar dat bij Europese verkiezingen in het Europese Parlement de socialistische partijen eens een meerderheidspositie zullen bezitten. Bij een verruiming van de bevoegdheden van het Parlement zou een selectief extern handelsbeleid op socialistische basis niet tot de onmogelijkheden behoren.

Uit het voorgaande is ook duidelijk geworden dat het huidige PvdA-beleid om te pogen het EG STABEX-systeem te mondialiseren weinig socialistisch genoemd kan worden. Slechts een uitbreiding met landen waar een beleid gevoerd wordt waarin spreiding van inkomen, kennis en macht centraal staat, zou deze naam mogen hebben. Ontwikkelingslanden die voor een dergelijk socialistisch samenwerkingsverband in aanmerking komen zijn bijvoorbeeld: Algerije, Mozambique en Tanzania; Sri Lanka en Vietnam; Cuba en Guyana.

Het vertalen van deze lange termijnstrategie in korte



termijnvoorstellen zou kunnen zijn dat Nederland het initiatief neemt om een alternatieve Noordzuid-dialoog te organiseren, waaraan bijvoorbeeld zouden mee doen van de zijde der rijke landen: Noorwegen, Zweden, Groot-Brittannië, misschien Canada; de bovengenoemde ontwikkelingslanden, en van de Oostbloklanden: Roemenië en Joegoslavië. Een dergelijke conferentie zou een belangrijke stimulerende rol kunnen uitoefenen voor het derde ontwikkelingsdecennium, maar zou ook in directe economische samenwerkingsverbanden kunnen resulteren.

Uit hetgeen in het voorgaande gezegd is over multilaterale samenwerkingsverbanden blijkt dat de PvdA er naar zou moeten streven om het onderscheid tussen deze vorm van ontwikkelingssamenwerking en de bilaterale hulp veel geleidelijker te doen verlopen. Het onderscheid zal slechts instrumenteel zijn, de doelstellingen dezelfde. Zo kan het niet anders dan principieel onjuist worden genoemd, dat ontwikkelingslanden die op geen enkele wijze beantwoorden aan de criteria die in de bilaterale hulpsfeer gesteld worden, aan de andere kant wél aanspraak kunnen maken op supranationale hulpinstrumenten zoals het IMF, Wereldbank en VN-instellingen.

Men kan zich zelfs afvragen waarom deze landen aanspraak zouden kunnen maken op het Algemeen Preferentieel (handels) Systeem of op de mogelijkheid tot handelvoeren tout court. Bij een land als Chili of Zuid-Afrika is een dergelijk consequent beleid ook nu reeds denkbaar, hoewel een ieder weet welke belemmeringen er overwonnen moeten worden om ten aanzien van deze landen een handelsboycot af te roepen. Niettemin zou een dergelijk selectief beleid ten aanzien van alle landen gevoerd kunnen worden waar de resultaten van de handel in té beperkte mate ten goede komen aan een gelijkwaardige samenlevingsopbouw. In wezen is er geen onderscheid tussen het transfereren van middelen aan een bepaald land en het aangaan van een handelsrelatie. Het woord 'boycot' wat gebruikt wordt ten aanzien van landen als Chili en Zuid-Afrika is daarom eigenlijk misplaatst. Het suggereert een negatieve handeling door de vanzelfsprekendheid waarmee in het Westen een handelsrelatie beschouwd wordt. In feite is een boycot een 'neutrale' handeling, het onthoudt een land van een positieve handeling. Het merkwaardige is dat alleen ten aanzien van handel met westerse landen een boycot een zeer belangrijk discussiepunt lijkt te zijn. Dat tegenover Oostbloklanden sinds jaar en dag een selectief handelsbeleid gevoerd wordt (vooral door de VS), dat de handel met dit blok, of landen uit dit blok onderworpen is aan overheidscontrole voor een groot aantal produkten, wordt als heel normaal beschouwd.

Het Nederlandse beleid, dat erop gericht is steun te verlenen aan



supranationale instellingen om der wille van de supranationaliteit, zou wat deze instellingen betreft aan scherpste moeten winnen. Een VN-instelling is niet, alleen vanwege dat feit zelf, in het belang van een socialistische opbouw van de ontwikkelingslanden. Ten aanzien van deze instellingen zouden daarom dezelfde doelstellingen en criteria moeten gelden als ten aanzien van het bilaterale beleid: alleen die structuren moeten gesteund worden die een ontwikkeling stimuleren die gebaseerd is op self-reliance, op een streven naar gelijkheid in interne ontwikkeling van kennis, macht en inkomen.

### **Bilaterale samenwerking met ontwikkelingslanden**

Een belangrijke constatering volgt uit het voorgaande voor bilaterale samenwerking met ontwikkelingslanden: hulpverlening aan een groot aantal *staten* garandeert steeds minder een ontwikkeling die ten goede komt aan een socialistische samenlevingsopbouw.

Hieruit kunnen twee mogelijke conclusies getrokken worden voor de kanalisering van de Nederlandse hulpverlening:

- 1 een drastische beperking dient doorgevoerd te worden in het aantal hulpontvangende landen en alleen met die staten dient een hulprelatie te worden aangegaan waar het duidelijkst gegarandeerd wordt dat de hulp een socialistische opbouw ten goede komt;
- 2 hulp dient buiten overheden om gegeven te worden en wel op een zodanige wijze dat de opbouw van een socialistische samenleving hierdoor gestimuleerd wordt.

Een mogelijke derde conclusie: geef ook hulp aan niet-socialistische landen, maar onder strenge voorwaarden, heb ik niet getrokken. Zoals ik verder zal aantonen is dat geen logische conclusie. Daarnaast heeft 15 jaar hulpverlening geleerd dat het stellen van voorwaarden buitengewoon weinig werkelijke veranderingen kan bewerkstelligen en dat structuren er nauwelijks of niet door veranderd kunnen worden. Het stellen van voorwaarden die niet zuiver technisch van aard zijn doet vaak denken aan het gooien van een steen in een vijver: veel schijnbaar effect in het begin, daarna herstelt de oorspronkelijke structuur zich geruisloos.

De beide genoemde alternatieve conclusies vormen nu reeds elementen van het bilaterale hulpbeleid; zij zijn echter bepaald niet overheersend.

Het grootste deel van de bilaterale hulpverlening is nog steeds gebaseerd op de liberale filosofie die aan het buitenlandse beleid ten grondslag ligt. Deze filosofie houdt in dat ontwikkelingshulp moet dienen om externe handelsrelaties van de



ontwikkelingslanden met de rijke landen in evenwicht te brengen en daarmee om het wereldhandelssysteem zo goed mogelijk te laten functioneren. Het belang dat Nederland hecht aan de 0,7% BNP-middelenoverdracht berust deels nog steeds op de uit deze filosofie voortvloeiende betalingsbalansaanzuiveringgedachte. Dit komt ook duidelijk tot uiting in de vorm van bilaterale hulp die Nederland geeft. Een aantal van de grootste ontvangers van de Nederlandse hulp, zoals India, Pakistan, Bangladesh, ontvangen voor een zeer groot deel hun hulp in de vorm van zuivere betalingsbalanssteun.

De betalingsbalanssteun heeft ook als impliciete, en soms zelfs als expliciete, achtergrond dat zij gericht is op handelsuitbreiding van het Westen. Betalingsbalanssteun wordt immers noodzakelijk gemaakt doordat de ontwikkelingslanden de exporten van onze industrieën niet betalen kunnen en dient mede om deze laatste een expanderende markt te kunnen waarborgen. Deze hulpverlening heeft dan ook altijd op steun van het Nederlandse bedrijfsleven mogen rekenen. Of een socialistisch ontwikkelingsbeleid ermee gebaat is, valt te betwijfelen.

### **Super-concentratielanden**

Het eerstgenoemde alternatief, een drastische beperking van het aantal hulpontvangende landen kan met de volgende argumenten verder onderbouwd worden.

Indien naar het ontwikkelingseffect van de marginale ontwikkelingshulpgulden wordt gekeken, dan is dit groter in een socialistisch gericht land waar een beleid bestaat gericht op self-reliance, op een gelijkwaardige ontwikkeling van de bevolking op het gebied van kennis, macht en inkomen, dan in een land waar een dergelijk beleid niet bestaat. Deze hoge marginale effecten zullen pas kleiner worden als de basisbehoeften van de bevolking van het betrokken land bevredigd zijn, en met additioneel geld de volgende laag van de behoeftenhiërarchie van de bevolking bereikt wordt. Wanneer dit niveau van hulp aan één land bereikt is, zou het juist zijn aan een volgend land hulp te verlenen om een optimale besteding van de hulp te waarborgen. Dit niveau per land is in de huidige hulpverlening nog lang niet bereikt. Zolang bijvoorbeeld bij een land als Tanzania in de basisbehoeften nog niet voorzien is en dit zeer grote bedrag nog niet bereikt, is er geen reden om hulp aan een land als India te geven: de marginale gulden is in Tanzania beter besteed, en de hulp aan Tanzania dient daarom vergroot te worden ten koste van die aan India. Het Nederlandse hulpverleningsbeleid is ten onrechte nog teveel doortrokken met de reeds eerdergenoemde liberaal geïnspireerde mondialistische aanpak (alle landen, alle arme groepen moeten kunnen profiteren van de Nederlandse hulp). In tegenstelling tot dit beleid zou de PvdA moeten pleiten voor een beleid gericht op



slechts een zeer beperkt aantal, socialistisch gerichte landen (bijvoorbeeld 5 à 6). Deze landen zouden bijvoorbeeld kunnen zijn Cuba, Tanzania, Mozambique, Vietnam, Sri Lanka. Zorgvuldige studie zal moeten uitwijzen welke landen deze prioriteit krijgen zullen. Aan deze landen zou dan hulp van ca. f 200 à f 400 miljoen per jaar gegeven moeten worden (huidig niveau f 20 à f 80 miljoen). Gezien de enorme behoefte van deze landen zou ook bij dit hulpvolume vermoedelijk nog niet de grens bereikt zijn waarboven de marginale gulden minder effect krijgt. Geheel nieuw zijn deze ideeën niet. Ook een land als Zweden heeft er naar gestreefd slechts aan een zeer beperkt aantal 'super-concentratielanden' hulp te geven.

Een dergelijke intensieve hulprelatie zou de effectiviteit van een socialistisch gericht hulpprogramma om verschillende redenen beduidend verhogen.

- 1 Bij een beperkt aantal landen kunnen die landen geselecteerd worden die het meest optimaal aan de Nederlandse hulpcriteria beantwoorden. Bij deze landen is de zekerheid het grootst dat er een beleid gevoerd wordt gericht op de meest ontrechten en dat de Nederlandse hulp ook daaraan ten goede zal komen.
- 2 Een dergelijke intensieve relatie zal de kennis in Nederland vergroten. De oorzaak van de enorme kloof die er nu vaak bestaat tussen beleidsdoelstellingen en de realisatie van dit beleid ligt in een zeer belangrijke mate bij een gebrek aan kennis over de feitelijke situatie van, en bij een deficiënte organisatie van de hulp aan de landen. De efficiëntie van de hulpinspanning zal bij een beperkt aantal concentratielanden gemakkelijker opgevoerd kunnen worden.
- 3 De dialoog met de ontvangende landen zal intensiever kunnen worden. Enerzijds zal Nederland meer mogelijkheden tot kennis van het beleid van het betrokken land kunnen krijgen, anderzijds zal het ook door het veelvuldige contact meer genuanceerd de eigen denkbelden over een gelijkwaardige opbouw van kennis, inkomen en macht naar voren kunnen brengen. Het bewustwordingsproces in Nederland kan concreter en sprekender worden. Solidariteitsgevoelens kunnen groter worden.

### Type hulpverlening

Sommigen zullen stellen dat de hulp die aan de genoemde soort landen gegeven wordt, slechts betalingsbalanshulp moet zijn.

Immers, aan de interne self-reliance, aan interne verdelingsvraagstukken, wordt voldoende aandacht besteed. Ook wordt een dergelijk standpunt verdedigd met het argument dat een dergelijke inmenging in een socialistisch land tegen de self-reliance gedachte in zou gaan. Deels zijn dit juiste argumenten. Anderzijds is dit een te ideale kijk op de werkelijkheid. De genoemde landen hebben weliswaar een beleid wat meer dan andere landen beantwoordt aan een aantal socialistische



doelstellingen, niettemin is dat geen reden om deze landen als geheel 'wit' te beschouwen: ook binnen deze landen bestaan verschillende richtingen, meer en minder socialistisch getinte ideeën en door middel van gerichte betalingsbalanshulp of projecthulp bestaat de mogelijkheid die groepen te steunen waarvan de ideeën het meest beantwoorden aan socialistische doelstellingen.

Een tweede reden om gerichte hulp te geven is het feit dat er een belangrijke behoefte in de ontwikkelingslanden bestaat aan moderne know-how die Nederland kan leveren. Uit technisch oogpunt is het dan van belang dat Nederland zich bezig houdt met details van de project-voorbereiding en uitvoering, zodat projecthulp de meest effectieve is.

Daarnaast zijn er ook veel situaties waar het het zinnigst is om weinig bemoeienis met projecten te hebben, waar de hulp meer het karakter van gerichte betalingsbalanshulp krijgt dan van projecthulp. Bij gerichte betalingsbalanshulp wordt geen 'blanco cheque' gegeven, maar wordt zo goed mogelijk nagegaan wat de bestemming is van de goederen en diensten die gegeven worden. Deze situatie zal zich ondermeer voor doen wanneer Nederland te weinig technische kennis bezit over hetzij het betrokken land, hetzij de betrokken sector in het land om zelf deskundigen of de benodigde technische kennis te kunnen leveren.

### **Activiteiten van particuliere organisaties**

Het tweede genoemde alternatief — geef hulp buiten overheden om — is bij nadere beschouwing niet zozeer een alternatief alswel een aanvulling op het zich strak beperkende super-concentratielandenbeleid. Self-reliance en een socialistische samenlevingsopbouw betekenen in de eerste plaats en vóór alles een beleid gericht op het in handen geven van middelen en mogelijkheden aan de mensen zelf waar het om gaat, op het mogelijk maken van eigen activiteiten van de mensen aan de andere kant van de armoedegrens. Juist in een dergelijke situatie moet er sprake kunnen zijn van eigen initiatief binnen een overheidskader dat dit mogelijk maakt. Daarin kan hulp, gekanaliseerd via particuliere instellingen, universiteiten, e.d. een goede rol vervullen. Op deze wijze kan er gebruik gemaakt worden van een specifiek enthousiasme en kennis in Nederland of in het ontwikkelingsland die anders niet aan bod kunnen komen. Het uiteindelijke hulpeffect kan hierdoor vergroot worden.

Het is echter zo dat de particuliere activiteiten in een socialistisch kader beter tot een goede samenlevingsopbouw kunnen leiden dan in situaties waar dit kader niet bestaat. Immers, particuliere activiteiten kunnen niet plaatsvinden onafhankelijk van de structuur er om heen.

Er zijn daarom niet veel redenen aan te voeren die er voor pleiten om particuliere activiteiten te ontplooiën buiten de 'super-



concentratielanden'. Wanneer er landen bestaan die wel socialistische structuren, maar niet de middelen hebben om de armen te bereiken, is het immers veel zinniger om ook particuliere activiteiten daarop te richten dan op landen die deze structuren niet hebben. De redenen om dergelijke hulp op beperkte schaal buiten de concentratielanden toch te geven zouden kunnen zijn:

- 1 het ondersteunen van emancipatoire bewegingen in een bepaald land. Deze bewegingen zouden de overheid moeten stimuleren een beleid te voeren meer gericht op de armen van de maatschappij, of andere emancipatoire effecten moeten hebben. Het aantal landen waar dergelijke steun aan bewegingen gegeven kan worden is vermoedelijk erg klein. In de meeste landen maken dergelijke bewegingen geen kans. Vooral enkele landen in Latijns-Amerika en een enkel land in Azië lijken hiervoor in aanmerking te kunnen komen;
- 2 het ondersteunen van projecten waarvoor in Nederland een zeer specifieke kennis, enthousiasme of andere binding mee staat, op basis waarvan een duidelijk hoger ontwikkelingsrendement verwacht kan worden dan van het steunen van projecten in de concentratielanden. Ook hier kan niet verwacht worden dat dergelijke projecten zich op grote schaal voor zullen doen wanneer zij op serieuze wijze geëvalueerd worden. Hulp door en aan particuliere instellingen zal dus buiten de concentratielanden op beperkte schaal mogelijk moeten zijn.

Ik heb in het bovenstaande een aantal ingrediënten aangegeven voor een discussie over een socialistisch ontwikkelingsbeleid. De gesuggereerde oplossingen wijken deels nogal af van het huidige partijbeleid, anderzijds zijn er ook nogal wat aansluitingen op concrete programmapunten uit het verkiezingsprogramma '77 van de PvdA. Uiteraard zullen deze oplossingen niet alle verwezenlijkt kunnen worden. De PvdA zal immers altijd deel uitmaken van een coalitie bij het aanvaarden van regeringsverantwoordelijkheden en zal daarom compromissen moeten sluiten. Maar, zoals aangeduid, het is noodzakelijk voor een partij eerst haar *eigen* lange termijn-doelstellingen en idealen te formuleren, vóórdat deze compromissen over haalbaarheid worden gesloten. Ik hoop dat die discussie er komt.

#### Noten

- 1 Mahbub Ul Hag, senior economist Wereldbank, in: *The poverty curtain: choices for the Third World*, Columbia University Press, NY, 1976.
- 2 Zie bijvoorbeeld de Nota-Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking, bijlage 4 van de Memorie van Toelichting van Hoofdstuk V van de Rijksbegroting 1977.
- 2 Zie PK, augustus 1976.
- 3 Dit is het sociaal-economische beleid gevoerd door de regering van het ontvangende land, zie bijvoorbeeld de Nota-Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking, pag. 4 en 7.
- 5 Zie bijvoorbeeld: J. Breman, 'Het nieuwe regime in Azië, de overgang van de weke naar de harde staat'; *Internationale Spectator*, maart 1977.
- 6 Zie bijvoorbeeld J. Tinbergen e.a. *RIO-rapport*, hoofdstuk VI, Elsevier, 1976.



## Israël – havikken in soorten?



Een maand voor de verkiezingsnederlaag van de Arbeiderspartij wees bij ons een peiling uit dat de helft van alle Nederlanders sympathiek staat tegenover Israël. Een kwart doet er het zwijgen toe en een ander kwart heeft Arabische of gespreide sympathieën. Toch spreekt, op de vraag wat er moet gebeuren met de Palestijnen, ruim veertig procent zich uit voor een onafhankelijke staat naast Israël, terwijl een bijna even groot gedeelte zich hier niet over uitlaat. Volgens een commentaar in het *Nieuw Israëlitisch Weekblad* is het aantal *'aanhangers van het Arabische streven zoals dat de laatste jaren in zwang is gekomen, grondgebied te verkrijgen voor het Palestijnse volk, ongetwijfeld een succes, ook in Nederland, voor het Arabische drijven'*.<sup>1</sup>

Aan Israëls imago zal de stembusuitslag in mei jl., waarbij een partij van zogeheten havikken kwam bovendrijven, vooralsnog geen goed doen. De meeste waarnemers zagen het resultaat als een tegenslag voor de vredespogingen in het gebied. Intussen valt niet uit te sluiten dat er achteraf toch ook meer positieve kanten aan de regeringswisseling zullen zijn te ontdekken, zij het dan als een *blessing in disguise*. Te speculeren valt in dit verband over een drietal factoren.

Ten eerste is al vaak vertoond dat extreme politici zich door de verantwoordelijkheid van het ambt laten matigen en dan zelfs hun land kunnen meevoeren in een soepeler koers naarmate zij tevoren als onbuigzamer te boek stonden. Het is nog te vroeg voor een oordeel of de leiders van de Likoeid hierop een uitzondering gaan maken.

Ten tweede wordt voor het oog van de buitenwereld het argument dat geen vredesonderhandelingen mogelijk zijn met terroristen aan tafel ontkracht nu de zegevierende Begin met een aantal van de zijnen juist zelf op dit terrein zo'n opmerkelijke staat van dienst heeft.

En ten derde voelen velen in Amerika en Europa, die tot dusverre niet overzagen hoe verregaand eigenlijk alle door de Arbeiderspartij gestelde eisen en voldongen feiten tezamen al waren, zich nu door de wat rauwere presentatie van de kant van de Likoeid gedwongen alsnog een standpunt te bepalen tegenover een exclusieve en extensieve opvatting van het Israëliisch belang.



Wat dit laatste betreft hebben de verkiezingen uitzicht geopend op meer duidelijkheid dan we gewend waren. Het mag dan onzorgvuldig zijn te beweren dat degenen die in de Likoeed de toon aangeven zeggen wat men in de Arbeidspartij denkt, toch laten de praktische verschillen zich in allerlei opzichten relativeren. Zo vormden veel aanhangers van het regeringsbeleid over het afgelopen decennium zich nauwelijks een ander beeld van de territoriale toekomst dan dat de Westelijke Jordaanoever door Palestijnse halsstarrigheid feitelijk onder Israëliësch bestuur zou kunnen blijven. Verder lieten zelfs de voorstellen van iemand als *Allon*, die menigeen tot de duiven pleegt te rekenen, geen ruimte voor een zelfstandige, laat staan volwaardige Palestijnse staatsvorm bewesten de Jordaan.<sup>2</sup> Bovendien rees dikwijls de indruk dat plannen in deze trant door de meesten werden gezien als welkome zoethouders voor het Westen, dat immers aan het lijntje moet worden gehouden zolang de tegenpartij nog haar oliewapen heeft. Israël hoeft, zo zei men, enkel te zorgen dat het ongehavend de magere jaren doorkomt zijnde de vette jaren voor de Arabische oliewinning. En voorzover de Arbeidspartij al bereid was tot compromis vond zij het toch jarenlang een normale zaak zich te verschuilen achter voorwaarden die ze zelf kreeg gedictieerd door ultra-confessionele splinterpartijen. Een en ander kwam schril tot uiting in het aanvaarden en aanmoedigen van Joodse vestingen op bezet gebied. Nog afgezien van bijverschijnselen als dat deze met hun diepe putten soms alle water onttrekken aan behoeftige omwonenden symboliseren zij het vaste kolonistengedrag, de frontiersmentaliteit in een zogenaamd niemandsland. Dit onderstreept in Arabische ogen alleen maar het onverzadigde of onverzadigbare karakter van het zionisme. Het streven dat uit dit geheel van woorden en daden sprak, zal voortaan meer openlijk te horen zijn. Daardoor wordt het ook makkelijker voor het buitenland om een emotionele betrokkenheid bij de veiligheid van deze staat te verenigen met een eigen houding tegenover zijn beleid. Psychologisch lijkt het me, met name voor de Israëli's zelf, van groot belang dat zij er eindelijk toe komen hun land aardrijkskundig te definiëren. Niet zonder reden zeggen hun woordvoerders dat Jordanië de Palestijnen vóór 1967 had kunnen geven wat nu van Israël wordt opgeëist, namelijk de westoever van de Jordaan. Die had waarschijnlijk ongestoord een mini-staat kunnen zijn als *Hoessein* had meegewerkt en als *Arafat* toen Israël had erkend. Maar even pertinent is (nog afgezien van het feit dat het hier om de enige troefkaart aan Palestijnse kant gaat) de vraag van *Relus ter Beek* c.s. in hun brief aan *Carter*: welk Israël viel toen te accepteren? Het heeft toch nooit zijn eigen grenzen willen markeren, een omstandigheid die ook het Vaticaan steeds als beletsel aanvoert om Israël te erkennen. De cirkel is daarna rond met de Joodse reactie dat het geen zin



had een interne strijd te ontketenen over de omtrek van een staat welks bestaan door de landen rondom werd geloofend. Minder wijs (en voor een woordvoerder over het nabije oosten uit onze grootste kamerfractie zelfs wat onnozel) klonk de passage waar de briefschrijvers Carter berichtten dat de PLO impliciet Israël's bestaan als staat al had toegegeven. Zo simpel ligt dat helaas niet, zoals trouwens weldra uit de zitting te Cairo van de Palestijnse nationale raad bleek. Daar kwam in de aanhef van het communiqué te staan: *'uitgaande van het handvest'* (intilaqān min al-mithāq). En dat handvest hield geen impliciete erkenning in maar een expliciete ontkenning. Een positie als van de briefschrijvers is onlangs vergeleken met het geval van de Arabier wiens ezel men wil lenen. Net wanneer hij beweert dat z'n zoon met het beest naar de markt is, hoort hij gebalk uit de stal, en weet niet beter te vragen dan of een ezel soms meer geloof verdient dan hijzelf.

Nu weet ik wel, al was het maar uit eigen ondervinding, dat Palestijnse leiders zich onder vier ogen bereid verklaren Israël te aanvaarden, maar tegenover argwanende Israëli's heeft men daar weinig aan. In het gunstigste geval vragen die toch nog of de Palestijn hetzelfde zou verklaren als hij kans zag Israël ongestraft van de kaart te vegen. Een begrijpelijke maar wel weer overtrokken probleemstelling want wie weet of niet ook menige Schot in zijn hart graag Engeland zou elimineren als hij opeens de gelegenheid daartoe kreeg.

Maar eerst nu de vraag wat de doelstellingen zijn van de meer nuchtere stromingen binnen Israël en de PLO.

## Doeleinden

Israël (dat voorlopig aan het langste eind heeft getrokken) verlangt vrede en rust terwijl de Palestijnen (die met lege handen staan) alsnog hun recht zoeken in de vorm van grondgebied. Hoeveel ruimte zij elkaar desnoods in de hele landstreek gunnen, komt doorgaans niet helder uit. Die vaagheid heeft minstens drie oorzaken: verdeeldheid binnen elk van beide kampen, behoefte bij iedere onderhandelaar om troeven in handen te houden en zich niet in de kaart te laten kijken, en een besef dat zelfs met goede wil over en weer de marge voor concessies zonder aan vitale belangen te raken nagenoeg ontbreekt.

In naam van wazige doeleinden wordt niettemin telkens hard geweld gebruikt. Is dat ooit te rechtvaardigen? Het lijkt een elementaire eis van moraal dat wie bereid is voor zijn streven bloed te vergieten althans zijn doel exact aangeeft. Anders wordt het geweld licht een doel in zichzelf of een excuus om het nadenken over de perspectieven uit te stellen. Daar staat tegenover dat wie een ander met geweld of dreigementen wil dwingen tot een strikt omschreven houding juist oplossingen



bemoeilijkt. Want hij moet ofwel zelf met gezichtsverlies inbinden ofwel de ander vernederen tot restloze inwilliging. 'In a sense this lack of precision is reassuring' merkt *Rouleau* op bij de eisen der Arabieren, voor wie overigens prijsstelling door loven en bieden nog veel natuurlijker is dan in westers oog.<sup>3</sup>

Gevaar van losse formules is dat verwarring optreedt tussen ver ideaal en directe eis. Het staat ieder vrij te dromen, zegt opnieuw *Rouleau*, en ook Arafat gebruikte in New York dit uit onze eigen Molukse perikelen bekende woord *droom*. Ook *Ben Gurion* en andere zionistische leiders hebben hun volgelingen vroeger tot compromis opgeroepen toevoegend dat de Joden hiermee niet hun visioen prijsgaven.<sup>4</sup> Een ideaal hoog houden betekent nog niet er voor sterven en doden.

Van de meer grijpbare doeleinden aan beide zijden zijn die van gematigde Palestijnen het kortst weer te geven. Zij willen terugkeer naar Israëls grenzen van vóór de juni-oorlog, vestiging van een volwaardige Palestijnse staat op de ontruimde delen van het vroegere mandaatgebied en tenslotte vrijheid om langs vreedzame weg te blijven ijveren voor het ideaal van hereniging van Palestina.

Aan de Israëliëse kant komt men, bijvoorbeeld afgaande op uitspraken van Allon, tot een heel wat langere wensenlijst: erkenning van Israël door alle buurstaten, berusting in de annexatie van heel Jeruzalem, open grenzen als teken van werkelijke vrede, flinke correcties ten opzichte van de lijnen van vóór 1967 aan Syrische, Egyptische en oostelijke kant; verder gedemilitariseerde zones waaronder de hele westoever voorzover deze niet al wordt ingelijfd, afwijzing van een aparte Palestijnse staat en controle over Sharm-ash-Sheikh.<sup>5</sup>

Het spreekt vanzelf dat deze voorstellingen aan weerskanten elkaar finaal uitsluiten. Komt dit er anders uit te zien als we niet langer afgaan op alle aan de nationale drang ontleende voorwaarden, maar wanneer we juist andersom deze voorwaarden proberen te herleiden tot enkele vitale behoeften? Aan de ene zijde gaat het dan in hoofdzaak om een levensvatbaar thuisland met inbegrip van Arabisch Jeruzalem en aan de andere om een veilig voortbestaan en om oppergezag over de plek waar de komst van de Messias wordt verwacht.

Nu is het op papier zo dat de Israëliëse veiligheidseis niet perse in tegenspraak hoeft te komen met het verlangen der Palestijnen naar een eigen staat en zelfs niet met hun ideaal van hereniging, en ook schijnt het een buitenstaander toe dat de Joodse en Islamitische soevereiniteitsaanspraken over de Tempelberg meer vergeestelijkt zouden kunnen zijn, zelfs met inachtneming van onwesterse ideeën over godsdienst en staat.

Wat het eerste betreft, de Israëliëse veiligheid is niet echt gediend met een reeks alleen al door hun aantal uitdagende eisen. Die veiligheid is primair geholpen met de opname van Israël in



alle Arabische schoolatlassen, onder eigen naam en met een aparte kleur. Sterkere waarborgen zijn er niet: zelfs veldtochten tot aan de Indus zouden niet meer zekerheid bieden. Dat wil niet zeggen dan in zulke landkaarten een waterdichte garantie kan worden gevonden. Het blijft dan bijvoorbeeld mogelijk dat in Galilea een Arabische vrijheidsbeweging opkomt die interventie inroept van naburige landen. Juist ook met het oog daarop geldt dat Israël, wanneer het eenmaal zijn eigen grenzen gaat erkennen en zijn kolonistenaard aflegt, reëler over gedemilitariseerde zones kan praten.

Ook het visioen van een uiteindelijke hereniging van voormalig Palestina langs vreedzame weg hoeft de wereld niet meer te verontrusten dan het feit dat de Bondsrepubliek uiteindelijke hereniging blijft beogen. In zekere zin is rond Israël zo'n visioen zelfs minder riskant voor de stabiliteit, want hier wordt geleidelijke versmelting uitgesloten door cultuurverschillen culminerend in een eigen alfabet en religie. Dat blijkt heel velen uit het proletariaat van oriëntaalse Joden op de rechtse en nationalistische Likoeed hebben gestemd, zou eerder kunnen wijzen op een behoefte (bekend van 'poor whites' in Amerika en 'pied noirs' in Algerije) de culturele scheiding te verdiepen waar het sociale verschil het kleinst is.

En dan de Tempelberg, waar Joodse en Islamitische heiligdommen elkaar onlosmakelijk overlappen. Botsen Israëls aanspraken hier bij de Palestijnen op nationale of meer op godsdienstige bezwaren? Niet vergeten mag worden dat de Arabieren in de afgelopen halve eeuw zelf maar al te graag een religieuze draai hebben gegeven aan hun vrees voor zionistische hegemonie over de oude stad. Daar staat tegenover dat de Arabische elite in Jeruzalem zich ook steeds heftig heeft gekant tegen de Jordaanse politiek na 1948, de stad te kleineren ten gunste van Amman. Hoe dit zij, het is nu te laat nog een breuklijn te zoeken tussen Islamitische verbondenheid met de heilige plaatsen en Palestijnse oriëntatie (ook bij christenen) op deze historisch en geografisch dominerende vesting.

Een eerste opwelling gaat uit naar opsplitsing van de binnenstad.<sup>6</sup> Volgens het Salomo's oordeel dat wie liever de helft krijgt dan niets daarmee zijn recht verspeelt, hebben Jordaniërs en Joden elk op hun beurt wel eens de eigen aanspraken ondergraven. Beiden gaven ooit te kennen dat zij in deling wilden berusten.<sup>7</sup> Maar een vergelijking met de Gordiaanse knoop ligt meer voor de hand want de meest neuralgische punten (de plaats waar de tempel zou moeten herrijzen en de plaats waar Mohammed zijn reis naar de zevende hemel begon) vallen nu juist onverbrekkelijk samen. Het is hier niet nodig alle theologische argumenten van weerskanten te behandelen en nog minder het aardse getreiter, ook zo vertrouwd uit de verhouding tussen katholieken en protestanten in Ulster en tussen hindoes en moslims in vooroorlogs India. (Kleinzieliger dan de christelijke gezindten met



betrekking tot gebruik en onderhoud van de kerk van het Heilige Graf kan eigenlijk al niet.)

Uiteraard blijft het altijd vruchteloos religieuze claims te weerleggen. Men zou Joodse gelovigen kunnen voorhouden dat de Klaagmuur tot in de 16e eeuw geen enkele bijzondere aandacht kreeg. Of dat de Messias zich wel zo zal openbaren dat ook andersdenkende overheden de schellen van de ogen vallen. Of dat de Klaagmuur volgens Joods recht een godszaak is en als zodanig niet vatbaar voor een soevereiniteitsregeling. Dat het voor de praktijk voorlopig allemaal weinig verschil maakt, althans volgens de wetsuitleg die Joden verbiedt de Tempelberg voor het einde der tijden te betreden. Of zelfs dat een onbetwiste Israëlsche heerschappij wellicht de betekenis van de Klaagmuur voor het gemoedsleven zou doen verflauwen net als volgens menige Israëli de zeggingskracht ervan is verminderd na de kaalslag terwille van een plein met vlagvertoon. Al dit soort argumenten kan men ook in zionistische kring horen maar de binding aan dit nationale symbool is er niet minder om.

Worden de Palestijnse en Israëlsche doeleinden in Jeruzalem, bij een redelijke mate van inschikkelijkheid en fantasie, ooit met elkaar verenigbaar? Elke beschouwing over het Midden-Oosten die daaraan voorbij gaat beperkt zich tot bijzaken. Aan de ene kant is het moeilijk *Eban* ongelijk te geven die in de VN sprak over 'a link more ancient, more potent, and more passionate than any other link between any people and any place'. Aan de andere kant is er geen enkele zekerheid dat niet de Palestijnen in ballingschap of in een mini-staat eenzelfde hang zullen ontwikkelen naar bezit van een stad die zij de Heilige noemen. Vermoedelijk zou Israël een opzienbarende concessie elders moeten bedenken, wil het de Palestijnen in staat stellen Jeruzalem emotioneel af te schrijven. Want evenals voor de Israëli's ligt nu in de ommuurde stad ook voor de Palestijnen hun nationaal symbool, hun inbreng in het Islamitisch concert.

## Modellen

Wanneer we ons afvragen wat er met de Westoever en Gaza zal gebeuren, dan gaat, nu de Likoed voet aan de grond heeft gekregen, ondanks de wat voorzichtige bewoordingen bij de start van de nieuwe regering het denken eerst uit naar algehele annexatie. Daargelaten wat dit zou meebrengen aan onrecht, het strijdt zeker met de logica. De getalsverhouding zou binnen Israël sterk ten gunste van de Arabieren verschuiven, wat niet strookt met handhaving van het Joodse karakter. Hooguit door massale deportaties valt hier aan te ontkomen. Maar ook zonder dien lijkt het er niet op dat de wereld zich bij inlijving zal neerleggen, en al evenmin dat de Amerikaanse belastingbetaler voor de kosten van zo'n militante politiek wil opdraaien, nog helemaal afgezien van het Arabische oliewapen. En onder de bedrijven door zou een



over allerlei landen verstrooide Palestijnse elite her en der een bron van politieke spanning blijven. De grenzen van vóór 1967 hebben het voordeel dat ze, hoewel noch door de Palestijnen noch door Israël ooit aanvaard, toch internationaal steviger houvast geven dan welke andere lijn ook. Ook sluiten ze aan bij de meest concrete uitspraak van de VN over het conflict, namelijk tegen gebiedsuitbreiding door geweld. Zou echter van deze lijnen worden afgeweken met betrekking tot Jeruzalem dan verliezen ze ook elders hun betrekkelijke evidentie en is de deur opengezet voor nog heel andere wijzigingsvoorstellen op grond van ieders subjectieve kijk. En het staat niet bij voorbaat vast dat zo'n herziening enkel in het voordeel van de Israël's kan uitvallen. Hun vaagheid over de eigen grenzen en hun aandrang op een afgerond territorium zou zich ook tegen hen kunnen keren. Wanneer de legitimiteit van de grenzen van vóór 1967 door Israël verder wordt aangetast dan zou uit de lade wel eens de oude vraag kunnen komen waarom Israël als sterke mediterrane mogendheid ook nog een uitweg nodig heeft naar de Indische Oceaan en of de verdedigbaarheid van Israël en de samenhang tussen Gaza en Westoever niet gebaat zouden zijn met overdracht van de hoofdmoot van de Negev. De veelgehoorde reactie dat Israël dan een ghetto zou worden, houdt in dat alle landen die niet minstens aan twee wereldzeeën liggen in ondraaglijk isolement verkeren. Mensen als Heykal menen dat de Arabieren zich nooit bij de Joodse wig tussen Arabisch Azië en Arabisch Afrika mogen neerleggen. En de overweging dat Israël die woestijn nodig heeft voor raket- en andere wapenproeven zal eerder averechts werken. Elke tussenoplossing tussen totale ontruiming en totale inlijving van de Westoever vertoont wellicht bepaalde bezwaren van beide tegelijk. De lijnen zouden pas na lange tijd door partijen als definitief worden gevoeld. Na Versailles is het trekken van landsgrenzen door de bewoonde wereld zo zeldzaam geworden dat het respect er voor traag in het bewustzijn zou doordringen. Dat komt mogelijk anders te liggen indien een Jordaans-Palestijns verband zou ontstaan met een beoosten de rivier gelegen zwaartepunt. De situatie van vóór 1967 geeft echter weinig hoop dat Amman zo'n loyaliteitscentrum zou worden. Dit kan hooguit als Jordanië door Palestijnen wordt overgenomen. Hierop lijkt de Arbeidspartij te mikken. Ze wil de Palestijnse expansie naar het oosten ombuigen en Jordanië daartoe uitleveren. In tegenstelling tot vele Israël's, die gemakshalve ontkennen dat er Palestijnen zijn, zien anderen juist meer heil in de bewering dat er naast de Palestijnen geen apart Jordaans volk bestaat. Alleen aan de betrokkenen zelf is niets gevraagd wat doorgaans niet zo'n hechte basis levert voor andermans nationaliteit. Nog weer verder denkend zou men Jordanië en Palestijnen ook aan de Syrische invloedssfeer kunnen toewijzen: in Damascus zien de meesten zelf al wel in dat ook nog een lappendeken van minderheden als Libanon erbij eer splijtend dan bindend zou werken. Voor Saoedi-Arabië is een Syrisch machtsblok aan zijn noordflank echter hoe



dan ook onwelgevallig en dat zal zwaar wegen.

De uitzichtsloosheid in het diplomatieke vlak werd door onze publieke opinie wat onderschat na de stapsgewijze benadering door *Kissinger* in de Sinaï en de Golan. Te weinig hield men voor ogen dat een vergelijkbare aanpak op de Westoever meteen het probleem zou opwerpen wie de ontruimde gebieden dient over te nemen: de PLO of Hoessein. De PLO is als zodanig voor alle relevante partijen binnen Israël onaanvaardbaar en Hoessein zou, even verondersteld dat de PLO hem zou laten begaan, nu juist het voordeel missen dat de Palestijnen via territoriaal bezit tot internationale verantwoordelijkheid zouden geraken.

Het drievoudig Israëliisch neen (van Arbeidspartij en Likoeed) tegen onderhandelingen met de PLO, tegen terugkeer naar ruwweg de grenzen van vóór 1967 en tegen een aparte Palestijnse staat ten westen van de Jordaan is nauwelijks houdbaar omdat het juist onverbiddelijk de Palestijnse identiteit verder aaneensmeedt. Verstrooiing kan, zoals uit het Joodse geval blijkt, de nationale fixatie versterken. Aan de ene kant zullen de Arabische overheden steeds hinder ondervinden van de militante Palestijnen (deze hebben veruit het hoogste percentage aan intellectuelen in de Arabische wereld). Anderzijds mag Israël niet vertrouwen op de onderlinge rivaliteit tussen die staten omdat diezelfde rivaliteit juist telkens zal beletten dat ze zich allemaal tegelijk tegen de Palestijnen keren en hen zodoende voorgoed als factor uitschakelen. Ook kan Israël zich niet verlaten op oorlogsmoeheid in de buurlanden. Het mag waar zijn dat de vechtlust in Syrië en zeker Egypte gering is geworden. Een paar jaar terug nog werd aan het Egyptische volk in een gezinsblad het voorbeeld voorgehouden van de vrouw van een Japanse soldaat uit de Tweede Wereldoorlog: zij pleegde zelfmoord opdat haar man in de frontlijn elke minuut kon wijden aan het vaderland in plaats van aan briefjes naar haar.<sup>8</sup> Die stemming is inmiddels ver te zoeken. Wat men daarentegen van *Sadat* verwacht is snelle vrede. Als Israël evenwel het Arabische eergevoel weer extra gaat tarten dan is hernieuwde strijdbaarheid nooit uit te sluiten. En wat dat in samenspel met het oliewapen kan teweegbrengen is voor Israël verre van geruststellend.

De conclusie lijkt gewettigd dat het in Israël's belang zou zijn als de Arbeidspartij terug zou keren na solide denkwerk over een verrassende opening. Liever spontaan dan onder Amerikaanse druk. Op korte termijn kan deze laatste trouwens beter de vorm aannemen van waarschuwingen tegen een zelf uitgelokte oorlogsrunde: een wapenembargo nu zou, gezien de volle Israëliische arsenalen, een premie stellen op het zo snel mogelijk aangaan van een nieuwe krachtmeting nu die uitrusting nog tot de modernste behoort.<sup>9</sup>

Na zestig jaar van Britse besluiteloosheid, Joodse kolonisatie, Arabische broedertwist, Israëliische arrogantie en Palestijnse wraakoefening lijkt alles muurvast. Toch staat het zionisme vlak



voor een hachelijke keus die het verdere verloop zal bepalen. Mogelijk een keus tussen meer vrede en meer bezit. Hebben staatslieden en dichters gelijk die het veiligst noemden een *peace without victory*, een *paix sans victoire*?<sup>10</sup> Hebben tweederde van de zich uitsprekende Nederlanders gelijk die Israël een goed hart toedragen maar de Palestijnen een eigen staat gunnen? Wellicht wordt de komende beslissing voor Israël even verstrekkend als toen in onze Republiek anno 1646 *Frederik Hendrik* node zijn veldtochten afbrak en zo een landsgrens midden door Brabant achterliet.

Onzekerheden zijn er te over. Zou de wereld juist niet eerder het Palestijnse vraagstuk van de agenda afvoeren na een doortastende inlijving van Judea, Samaria en Gaza? En staat in het andere geval wel vast dat de Palestijnen zich zouden schikken in deling van hun vaderland?

Toch was de politiek tot dusver van de Arbeidspartij eigenlijk riskanter. In plaats van één brutaal program volgden honderden voldongen feitjes, ondanks alle verzachtende benamingen elk op zich genoeg om vriend en vijand te verontrusten. Juist bij al diegenen, ook uit de naoorlogse generaties, die niet zonder schuldgevoel het beleid van Israël's durven hekelen heeft zich over hun eigenmachtige en verongelijkte optreden een frustratie opgehoopt die zich spoedig leek te gaan ontladen, ook in Amerika. Meer bezit? Zolang tijdsverloop dit niet heeft bezegeld zou Israël voor lange duur een spartaans aanzien krijgen. Verder isolement en verdere emigratie zouden slechts worden gecompenseerd door martiale eendracht en atomaire grootspraak.

Meer vrede? Normalisering intern en extern kan, indien bereikbaar, ook leiden tot psychische demobilisatie. De Saoedi's laten al blijken daar het einde van het zionisme van te verwachten. Ik noemde als doel voor Israël allereerst vrede en rust. Want ik weiger te geloven dat het zichzelf gebaat acht bij een voortdurende staat van beleg terwille van zijn ideële spankracht en inwendige samenhang. Dit is voor mij de kernvraag: durft Israël, als die weg open staat, een normalisatie aan?

En dan hoeven we niet meteen te denken in termen van vrij handelsverkeer en innige verzoening.<sup>11</sup> Al meer dan elf eeuwen geleden schreef een moslim dat Arabieren en Joden elkaar eerder te goed aanvoelen dan te weinig. Het zou al veel winst zijn als zij elkaar aanzagen voor wat ze zijn: sterk verwante cultuurvolken, die zich nooit aan elkaar moeten opdringen.

#### Noten

- 1 Cijfers en commentaar in *NIW* 15 april 1977.
- 2 Zie vooral *Foreign Affairs* oktober 1976. Ook: interview *NRC/Handelsblad* 19 april 1977.
- 3 Eric Rouleau, *Foreign Affairs* januari 1975. Zie over dit algemene dilemma Thomas Schelling, *Arms and Influence* (1966) blz. 84-85 en Raymond Aron, *Penser la guerre* – *Clausewitz* (1976) deel II blz. 156.
- 4 Zie bijdragen van Elam en Flapan in: *New Outlook* april/mei 1977.



- 5 Deze weergave lokt de kritiek uit dat officiële Palestijnen openlijk veel stroever en sommige Israëli's privé veel soepeler zijn. Volgens een hoofdartikel in *NRC-Handelsblad* van 21 juni jl. waren (i.t.t. de Likoeed) voor de Arbeiderspartij alle twistpunten 'althans in principe voor discussie vatbaar'. Maar hier moet dan toch minstens de politiek van voldongen feiten bij worden betrokken, waarmee een eindweegs op die 'discussie' is vooruitgelopen (met vestigingen zelfs in gebieden die volgens het plan Allon Arabisch zouden zijn). Zie bijv. in *Le Monde diplomatique* van juni jl. Amnon Kapeliouk: 'Des faits accomplis au désir d'annexion'.
- 6 Nog bepleit door Stanley Hoffman, *Foreign Affairs* april 1975.
- 7 Zie o.m. Eugene Bovis, *The Jerusalem Question* (1971) blz. 29; Meron Benvenisti, *Jerusalem, The Torn City* (1976), blz. 361 en 366.
- 8 *Al-Musawwar*, 11 april 1975.
- 9 Zie *The Economist*, 28 mei jl.
- 10 Woodrow Wilson voor de Senaat 22 januari 1917 en Paul Verlaine in *Sagesse*.
- 11 Indien Israël daar verlegen om zit kan het beginnen de produkten uit bezette gebieden een kans te geven op de eigen markt i.p.v. alleen andersom (zie *Le Monde diplomatique*) april jl. 'Les palestiniens dans l'étau'). Of het kan Arabisch verplicht stellen op scholen in Galilea i.p.v. alleen Hebreeuws.



De oud-minister van Volkshuisvesting *mr. J. in 't Veld* heeft in *S en D* 34/6 kritiek geuit op het WBS-rapport *Socialistisch woonbeleid*, dat in oktober vorig jaar is verschenen. Hij schrijft dat het beeld dat wordt getekend van de beginperiode na de oorlog, bepaald geen juiste indruk geeft van wat zich in deze moeilijke jaren heeft afgespeeld, noch van de beweegredenen, waardoor hij werd geleid als minister.

Voor iemand die in deze periode slechts als peuter gebruik heeft gemaakt van de gebouwde omgeving, staan bij een terugblik zoveel jaren later geen herinneringen, waar hij ruimschoots uit kan putten, maar andere bronnen ter beschikking, wil hij zich een oordeel vormen over de gebeurtenissen in de volkshuisvesting. Een van die bronnen was het artikel van de hand van *mr. J. in 't Veld* in *Economisch-Statistische Berichten* van augustus 1952, waarin de minister op pagina 597 de vraag aan de orde stelt 'wat er zal moeten gebeuren in de jaren na 1960 om de werkgelegenheid op peil te houden'.

Vijfentwintig jaar later schrijft de oud-minister, thans in *S en D*, dat hij het in die jaren nodig achtte om permanente werkgelegenheid op lange termijn in het uitzicht te stellen, maar dat de drang om het tempo van de woningbouw te versnellen, het gevaar op werkloosheid op langere termijn vergrootte. Al voor zijn aftreden in september 1952 kwam de minister tot de conclusie dat tijdig plannen gereed moesten zijn voor krotopruijing op grote schaal, teneinde de werkgelegenheid veilig te stellen. Daarbij was de vrees voor de grote werkloosheid onder de bouwvakarbeiders in de jaren dertig een belangrijke raadgever.

De oud-minister vindt op pagina 91 van het WBS-rapport ondersteuning en bijval voor deze opvatting, waar staat geschreven: 'Maar PvdA-minister In 't

Veld had in 1952 er reeds op gewezen dat indachtig de vooroorlogse crisis, het snel inhalen van het woningtekort en het op peil houden van de werkgelegenheid niet los van elkaar mochten worden gezien'. Ook het volgende citaat uit het rapport duidt niet op een afwijzen van de ideeën van de oud-minister: 'Uitspraken van Bogaers en zijn opvolgers, als zou de woningvoorraad voldoende mogelijkheden geven voor de werkgelegenheid, waren op zijn minst onzorgvuldig, zolang geen begin werd gemaakt met een planmatige aanpak van die woningvoorraad'.

In 1953 reeds, zo schrijft de oud-minister, had hij het probleem van de vernieuwing van de stads- en dorpskerken aan de orde gesteld en de urgentie van de oplossing benadrukt. Ook deze opvatting loopt als een rode draad door het rapport heen; in het verlengde daarvan wordt met instemming de Bouwnota van *Hendriks* aangehaald. Hetzelfde geldt *Hendriks'* rede voor de vakbeweging (p. 30), waar hij stelde dat: 'Men mag concluderen, dat er geen redenen zijn om zonder meer te mogen aannemen, dat de prioriteit die de bouwproductie min of meer genoot ten gevolge van het kwantitatieve tekort, eveneens zal gelden voor het inhalen van het kwalitatieve tekort... Er dient te worden onderzocht welke voorkeur kan en zal worden verleend aan de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Hierdoor kan de vraag worden beantwoord, hoe groot de werkgelegenheid is die met het saneren gepaard zal gaan'.

De oud-minister schrijft verder hoezeer het beleid was gericht op uitbreiding, in plaats van op het levend houden van de steden en dorpen. Ook die kritiek vindt hij omstandig weergegeven in het rapport. En waar hij meent dat de huidige regering geen echte stadsvernieuwing, maar meer herstel dan vernieuwing bedrijft, in het rapport wordt het tegendeel niet beweerd. Wel wordt daarentegen een voorbehoud gemaakt aangaande opvattingen over stadsvernieuwing, die ook de oud-minister er op nahoudt, wanneer hij schrijft: 'liever zou ik het zoeken in meer ruimte; groen en water zijn de longen, waardoor het stadsleven moet kunnen ademen, wil het niet verstikken. Wat nadere studie lijkt mij bepaald nodig. En de tijd dringt!'



Die studie is er, want behalve het WBS-rapport zijn er de voortreffelijke Memoires van Toelichting op de begroting van staatssecretaris *Schaefer*, onlangs nog eens met andere publikaties gebundeld en uitgegeven door de WBS. Maar de tijd dringt inderdaad, want met minister *Gruijters* zijn vier kostbare jaren verstreken, waarin geen bouwbeleid is gevoerd. Het wordt tijd dat *Schaefer* het roer overneemt, gesecondeerd door de huidige wethouder van stadsvernieuwing van een stad in het Noorden des Lands.

Het tweede onderwerp waarop de oud-minister kritiek uit, is de passage in het rapport over de woonlastenverdeling. Hij vreest met het voorgestelde systeem een omvangrijke bureaucratie. De samenstellers van het rapport ook. Daarom worden voor de korte termijn experimenten voorgesteld met nieuwe vormen van beheer. Het huidige verkiesingsprogramma heeft deze suggestie overgenomen. Verder treft het hem dat aan de vraag of bevordering van het eigen woningbezit in de lijn ligt van een socialistische politiek geen aandacht wordt geschonken. Het rapport wijst het onversneden eigen-woningbezit af en bepleit het wegnemen van de niet te rechtvaardigen verschillen tussen huren en kopen. De oud-minister vreest instorting van de woningmarkt, indien

het systeem wordt doorgevoerd, omdat vele kopers van woningen tegen abnormaal hoge prijzen in grote moeilijkheden zullen komen. Het rapport bepleit regulering van transactiepreizen door indexering van de oorspronkelijke prijs aan de algemene prijsstelling. 'Ook deze problemen zijn een nadere studie waard', aldus de oud-minister. Dat vindt ook de WBS en vandaar haar aanbevelingen voor verder onderzoek op pagina 115 e.v. In het najaar hoopt de WBS een rapport te publiceren over de eigendomsverhoudingen en het beheer op de woningmarkt.

Tenslotte meent de oud-minister dat te gemakkelijk wordt gepraat over een thans bestaande over-capaciteit. Er is immers een tekort aan vakbekwame bouwvakarbeiders. Precies, want het rapport stelt dat het beleid inzake de toepassing van de bouwtechniek en het gebrek aan planning van de woningvoorraad ons thans opbreekt. Overcapaciteit waar het de uitbreidingsproductie betreft, tekort aan capaciteit, wanneer het gaat om de stadsvernieuwing. Minister *Gruijters* zei in een interview in het *Parool* van 2 juli j.l., dat: 'De Nederlander het allemaal wat moeizaam wil zien gebeuren'. In dat opzicht heeft *Gruijters* veelbetekenend bijgedragen.

*Paul Friese*

## Andere waardering van de arbeidsprestatie

Mag ik een paar opmerkingen maken n.a.v. het artikel van pater Hoefnagels over 'De noodzaak van een andere waardering van de arbeidsprestaties'?

1. Het artikel is merkwaardig 'sexistisch' in deze zin, dat hij niet ziet, dat de 'ontkoppeling van recht op onderwijs en recht op arbeid' voor vrouwen al lang heeft plaats gehad. De overgrote meerderheid van de Nederlandse vrouwen met een hogere of middelbare beroepsopleiding oefent geen beroep uit, dat op het niveau ligt, waarvoor ze is opgeleid.

2. Door het feit, dat hij dit niet ziet, zal hij ook niet ontdekken, dat zijn oplossing die is samen te vatten in de woorden: 'alle in de maatschappij te verrichten functies moeten gewaardeerd wor-

den als diensten door vrije mensen aan medemensen bewezen' een schijnoplossing is: eeuwenlang heeft men vrouwen met dit soort van mooie woorden 'beloond'!

3. De enige aanvaardbare oplossing voor het probleem, dat pater Hoefnagels heeft opgeworpen — en dat ik ook als probleem erken — is dunkt mij de instelling van een algemene arbeidsdienstplicht, naast of in plaats van de militaire dienstplicht. (Ik heb best oog voor de enorme problemen, die dit oproept!)

4. Van die dienstplicht zal men dan de meeste vrouwen moeten vrijstellen: vrouwen vervullen al dienstplicht: die moeten een deel van hun levensjaren besteden aan het baren, verzorgen en opvoeden van hun (jonge) kinderen.

*H. Verwey-Jonker*



## Nieuw in de serie WBS-cahiers

### Winst op recept

De geneesmiddelenvoorziening in Nederland.  
Werkgroep Farmacie van de Wiardi Beckman Stichting.

De zorg over toenemend geneesmiddelengebruik is niet van vandaag of gisteren. De vraag over de verantwoordelijkheden van de farmaceutische industrie in dit opzicht wordt wel steeds nijpender.

Illustratief is hierbij dat in vele landelijke media al voorbeschouwingen over dit rapport van de Wiardi Beckman Stichting werden gepubliceerd voordat het in de boekhandel verkrijgbaar was. Sterker nog, de Nederlandse Associatie van de Farmaceutische Industrie kwam voortijdig in het geweer tegen de vermeende aanbeveling om deze industrie te nationaliseren, een maatregel die in 'Winst op recept' niet wordt bepleit.

Het rapport spreekt kritiek uit op het feit dat in Nederland 3500 preparaten verkrijgbaar zijn terwijl volgens de wereldgezondheidsorganisatie 200 zouden volstaan.

Ook staat het rapport zeer kritisch tegenover het ontwikkelen, voorschrijven en leveren van peperdure 'specialité's' terwijl goedkopere en even werkzame loco's voorhanden zijn. 'Winst op recept' formuleert een groot aantal aanbevelingen, bijvoorbeeld over de rol van de groothandel, de apotheker en de artsenbezoeker.

Al met al een gezaghebbende studie over de zegeningen én de schaduwzijden van een stuk medische vooruitgang.

212 blz., f 24,50 9026705263

Prijs voor intekenaren op de serie  
WBS-cahiers: f 19,60

Besteladres: Libresso bv,  
postbus 23, Deventer,  
tel. 05700-20522, tst. 442.  
België: Santvoortbeeklaan 21-23,  
2100 Deurne-Antwerpen,  
tel. 031-247890

# uitgeverij Kluwer

ook verkrijgbaar via de boekhandel



# Socialisme en democratie 1977/9

editie 1977/9

Standaard

socialisme is... zoveel als van  
het sociaalisme begint het  
reeds verwaarloosd kan worden  
- W. de Vries

## Binnenlandse politiek

- 393 **Paul Friese**  
Over het socialisatievraagstuk

## Vrede en veiligheid

- 403 **F. B. van der Meer**  
Verspreiding van kernwapens

## Buitenland

- 417 **Karel E. Vosskuhl**  
Overdracht van technologie en internationale arbeidsverdeling
- 429 **B. M. Veenhof**  
Europese blauwdrukken en perspectieven



**Drs. P. Friese**

is medewerker van de Wiardi Beckman  
Stichting.

**Drs. F. B. van der Meer**

wetenschappelijk medewerker aan de  
TH-Twente; is lid van de commissie-  
buitenland van de PvdA.

**Mr. K. E. Vosskühler**

studeerde rechten aan de GU te Amster-  
dam en de universiteit te Columbia;  
werkt thans als beleidsmedewerker bij  
het ministerie van Buitenlandse Zaken.

**B. M. Veenhof**

is werkzaam op het Directoraat-Generaal Financiële Instellingen en Fiscale Zaken van de Europese Commissie te Brussel.

uitgeverij Kluwer



# Over het socialisatievraagstuk

*'socialisatie is... zoveel als van  
het socialistische beginsel thans  
reeds verwezenlijkt kan worden'*  
— Wibaut

In *The Economist* van een paar jaar geleden stond eens een verhaal over smeltende sneeuwvlokken, die de ontwikkeling van westerse economieën, inclusief Japan, uitbeeldden. Het uitgangspunt is een assenstelsel, in gelijke segmenten verdeeld, dat de werkgelegenheid in zes sectoren afbeeldt. Elk land heeft een sector landbouw, industrie, bouwnijverheid, transport, handel en diensten. Naarmate de werkgelegenheid in een sector groter is, is zijn as langer. Door het trekken van lijntjes tussen de eindpunten van de assen, die dus in lengte overeenkomen met het sectoraandeel in de totale werkgelegenheid van het afgebeelde land, ontstaat voor elk land een sneeuwvlok, die, wanneer de beschouwde periode langer is, van vorm verandert.

Er zijn van zeven landen sneeuwvlokken getekend en voor elk land is er een sneeuwvlok uit 1952 en één uit 1972.

Als een economie rijper wordt, want méér is gegroeid, verandert haar structuur van een enigszins ronde in een stervormige sneeuwvlok. Zo blijkt de Engelse economie in 1952 al tamelijk rijp te zijn en haar sneeuwvlok stervormig, terwijl de Franse sneeuwvlok uit 1972 nog maar weinig van haar rondingen heeft verloren. De Amerikaanse sneeuwvlok is in twintig jaar veranderd in een super sneeuwvlok van onvermoede vorm, met een verrassende uitschieter op de linker flank naar de dienstensector. Deze sector staat links in de vlok omdat de sectoren zijn verdeeld volgens de wijzers van de klok, te beginnen met de sector landbouw bovenaan. Een vergelijking tussen de jaargangen sneeuwvlokken laat zien dat de werkgelegenheid in de relatief vroegrijpe economieën, door de jaren heen, vermindert in de industriële sector en toeneemt in de dienstensector. In de voorafgaande periode, dus tot 1952, was in deze economieën de werkgelegenheid in de industriële sector gestegen ten koste van de werkgelegenheid in de landbouw. Tussen 1952 en 1972 neemt die in de landbouw verder af, maar begint in deze landen ook de industriële werkgelegenheid te dalen. In de Verenigde Staten, met Engeland één van de vroegrijpe economieën, daalt in de beschouwde periode eveneens de werkgelegenheid in de sector handel.

Bovendien blijkt dat, hoe meer de sneeuwvlok van een land in 1952 de vorm heeft aangenomen van een ster, hoe minder de economie van het land door de jaren heen is gegroeid. Engeland



heeft het laagste gemiddelde groeicijfer, spoedig gevolgd door Amerika en Japan scoort het hoogst, met Spanje als goede tweede. Duitsland, Frankrijk en Italië nemen een tussenpositie in. Voor Nederland is geen sneeuwvlok getekend. Maar ik neem aan dat die omstreeks 1972 in de buurt van de Franse of de Duitse dwarrelt; onze vlok zal wel een paar uitlopers hebben in de richting van de industrie, de handel en de dienstensector.

In de jaren zeventig is een eind gekomen aan de exponentiële economische groei en heeft de ontwikkeling van het volume van het nationale inkomen een degressief verloop gekregen. Anders gezegd, eerst neemt de economische groei toe, thans neemt die af. In deze periode van stagnerende expansie kunnen de rijpe economieën in het voordeel zijn, omdat de minder rijpe economieën meer moeten groeien dan ooit om hun werkgelegenheid op peil te houden. En dat wordt moeilijker als de vraag stagneert en het rendement op de investeringen daalt. En misschien een dilemma, want 'Les vendeurs ne sont pas à bout de solde!'.

De rijpe economieën daarentegen zijn reeds gevorderd met het ontsluiten van de sectoren, die, anders dan de industriële sector, perspectief bieden voor de werkgelegenheid. Dat desondanks in de Verenigde Staten de omvangrijke werkloosheid eerder is ingetreden, duidt op veronachtzaming van dit perspectief; de miljarden verslindende agressie in Zuid-Oost Azië heeft het vooruitzicht op duurzame werkgelegenheid voortdurend aangetast.

In Nederland, evenals in de meeste andere landen, stagneren de investeringen. Ruim de helft van die investeringen is de bouwproductie en die bereikt in 1972 zijn keerpunt. De woningbouw overigens in 1973. De vraag naar bouwprodukten verschuift geleidelijk van uitbreiding naar instandhouding van de voorraad bouwwerken. De werkgelegenheid in de sector bouwnijverheid stagneert al vanaf het midden van de jaren zestig, wanneer de bouwproductie nog voortdurend stijgt. Als de bouwproductie in 1972 gaat dalen, doet de werkgelegenheid in de bouwnijverheid dat natuurlijk ook. Bovendien is de daling van de bouwproductie van invloed op de ontwikkeling van de productie in andere sectoren, hoewel over de omvang van die invloed, het zogenoemde uitstralingseffect, het laatste rapport nog niet is verschenen. Als men het vervelend vindt dat die werkgelegenheid gaat dalen, en sommigen vinden dat, maar de meesten als het ook gebeurt, dan kan worden geprobeerd om de ontwikkeling te keren. Maar om de bouwproductie weer te laten stijgen, zou men de behoefte moeten negeren. Want op de oh zo gewenste vernieuwing van de voorraad bouwwerken in onze steden en dorpen is de bouwcapaciteit, de capaciteit aan materiaal, materieel, arbeid en organisatie, niet afgestemd. Dat die capaciteit nogal haaks staat op de behoefte aan instandhouding van de voorraad bouwwerken is niet in de eerste plaats te wijten aan de



bouwnijverheid, maar aan de opdrachtgevers in het algemeen, de overheid in het bijzonder en de verantwoordelijke minister bij uitstek. Verder zou men voorbij moeten gaan aan het verschil tussen de bouwcapaciteit en de vraag naar autowegen, kantoorgebouwen, ziekenhuizen, schoolgebouwen, bejaardentehuizen of fabrieken. Niet dat er geen behoefte aan zou zijn, wel dat de bouwcapaciteit deze vraag overtreft. Ten opzichte van de ontwikkeling van omvang en aard van de bouwcapaciteit is, zou men kunnen zeggen, de ontwikkeling van de behoefte gestagneerd en de vraag gedaald. Zo is ook de vraag naar bedrijfsgebouwen gedaald. En daarmee kom ik op de rest van de stagnerende investeringen, voor een belangrijk deel outillage, zoals machines en overige uitrusting. Tot de jaren zeventig is de gemiddelde groeivoet van de investeringen groter geweest dan die van de productie. Met andere woorden, als de productie met gemiddeld  $x\%$  is gegroeid, zijn de investeringen gemiddeld met  $x + y\%$  gegroeid. Dat wil zeggen dat de gemiddelde kapitaalcoëfficiënt is gestegen en het rendement is gedaald. Volgens *Marx* is dat onvermijdelijk, vandaar zijn wet van de tendentieel dalende winstvoet. *Keynes* spreekt van de dalende marginale efficiency van het kapitaal, omdat de schaarste aan kapitaalgoederen afneemt, meent dat die lager zal worden dan de rente die banken in rekening brengen, voorziet een kredietstagnatie en pleit daarom voor nationalisatie van de banken. Die kredietstagnatie is niet opgetreden, hoewel de grote handelsbanken aanvankelijk terughoudendheid betrachten tegenover de kredietbehoefte van kleine bedrijven. Maar in deze behoefte heeft de Nederlandsche Middenstandsbank, met steun van de overheid, ruimschoots voorzien.

Hoe het zij, *Keynes* komt de eer toe een verband te hebben gelegd tussen het dalende rendement op de investeringen en de toenemende financieringsbehoefte. En *Marx* voor de formulering van het elfde gebod, want die kapitaalaccumulatie heeft zich inderdaad voltrokken en in een schier eindeloze euforie.

Wanneer de uitgifte van aandelen ontoereikend blijkt voor de voorziening in de financieringsbehoefte wordt een beroep gedaan op de kredietvaardigheid van de banken. Een ander middel dat met voortvarendheid wordt beproefd, is de verhoging van de winsten. Het volume van de afschrijvingen neemt toe en de kapitaalkosten — afschrijvingen en rentelasten — worden afgewenteld op de prijzen. De technische ontwikkeling neemt een hoge vlucht en de toepassing op produktiemethoden en produkten leidt tot schaalvergroting. Het voordeel van deze schaalvergroting is dat de arbeidsproduktiviteit stijgt. En wel in die mate, dat de industrie de stijging van de reële arbeidskosten (toename van loonsom gedeeld door toename van prijspeil) moeiteloos kan betalen uit de stijging van de arbeidsproduktiviteit. Andere sectoren, zoals de bouwnijverheid en de dienstensector, die weinig kapitaalintensief zijn, krijgen te maken met dezelfde stijging van de reële arbeidskosten, maar moeten die voor een belangrijk



deel doorberekenen in de prijzen van hun eindprodukten. Zo stijgen de bouw prijzen veel meer dan het algemene prijspeil.\* Naarmate de afzet prijselastisch is, de voordelen van de schaalvergroting kleiner worden en de weerstanden groter, de vraag verschuift en het overmatige gebruik van grondstoffen en energie niet ongestraft kan blijven, des te meer drukken de kapitaalkosten op de rendementen.

Na de prijsverhoging door de olie-exporterende landen eind 1973, wanneer een niet onaanzienlijke overheveling van koopkracht volgt, begint, tegen veler verwachting in, de stagnerende expansie zichtbaar te worden. De stagnatie van de investeringen, die vóór de oliecrisis al is ingetreden, vermengt zich met de stagnatie van de overige vraagcategorieën. Trendmatig beschouwd, en ik doe niet anders, vertonen deze vraagcategorieën een degressief verloop. De investeringen daarentegen dalen: die in outillage blijven rond hetzelfde niveau schommelen, maar de investeringen in bedrijfsgebouwen dalen in absolute zin. De kapitaalcoëfficiënt beweegt zich in neerwaartse richting, maar het positieve effect op de rendementen wordt geneutraliseerd door de onderbezetting van het produktie-apparaat. De bouwnijverheid kan zich in tegenstelling tot de industrie snel ontdoen van de overcapaciteit en dank zij de lage kapitaalkosten haar rendementspositie belangrijk verbeteren. Bovendien slagen de zeer grote bouwaannemers er in om hun dalende afzet in Nederland ruimschoots te compenseren door omvangrijke opdrachten uit het Midden-Oosten. De industriële sector, geconfronteerd met overcapaciteit en dus onder zware druk van de kapitaallasten, zoekt zijn lastenverlichting vooral in vervangingsinvesteringen in outillage dat met minder arbeid produceert, daarbij enthousiast aangemoedigd door de fiscale faciliteiten van de overheid.

Anders dan de werkgelegenheid in de bouwnijverheid vanaf het midden van de jaren zestig, stagneert de industriële werkgelegenheid niet, maar begint die vanaf die tijd te dalen. Is handhaving van de bouwwerkgelegenheid moeilijk omdat de vraag naar uitbreiding van de voorraad bouwwerken is gedaald, herstel van de werkgelegenheid in de industrie is te realiseren door een groeivoet hoger dan ooit tevoren en dat is nog moeilijker.

De overcapaciteit in de industriële sector, de stagnerende expansie van de investeringen, maar ook het degressieve verloop van de volumestijging van de consumptieve bestedingen, het zijn verschijnselen die wijzen op het volgroeid zijn van deze sector. Volgroeid zijn wil zeggen dat de produktiecapaciteit, zowel naar

\* Deze stijging van de bouw prijzen moet niet worden verward met de gierende inflatie op de tweedehands gebouwenmarkt, want die is het gevolg van het verzuim van gemeentebesturen om kopers van een huis te verplichten er ook in te gaan wonen en voor minstens drie jaren.



aard als naar omvang, ruimschoots kan voldoen aan de vraag, ja zelfs de vraag is voorbijgestreefd. Uitbreiding van de industriële werkgelegenheid is uitgesloten, omdat die louter gerealiseerd kan worden met een spectaculaire groeivoet, want nog hoger dan die in de jaren zestig en daarvoor ontbreekt het afzetperspectief.

Eerder dreigt een verdere daling van de industriële werkgelegenheid door vervangingsinvesteringen, waarbij machines in de plaats komen van mensen. Om de werkgelegenheid in deze sector althans te handhaven wordt nu gestreefd naar verlaging van de arbeidskosten, maar de vrees lijkt gegrond dat die verlaging zijn weerslag zal hebben op de afzetmogelijkheden omdat, hetzij direct via de lonen, hetzij indirect via de overdrachtuitgaven, de koopkracht vermindert. De oudste jaargang machines mag dan minder snel vervangen worden, maar omdat er minder afzet is, worden ze toch overbodig. En als die oude jaargang niet overbodig raakt, is de mogelijkheid geheel niet uitgesloten dat die toch wordt vervangen, want dat scheelt weer aan arbeidskosten. Waarmee ik maar wil zeggen, dat de arbeidskostentheorie waar kan zijn binnen het kader van de gemaakte vooronderstellingen, maar dat die vooronderstellingen gespeend kunnen zijn van elke actualiteitswaarde. Zo kan met verlaging van de arbeidskosten gemikt worden op meer export, maar de Engelse ervaring leert dat de exporteurs meer geneigd zijn om hun winstmarges te vergroten dan hun prijzen te verlagen. En wie anders dan de Engelsen kunnen weten dat heel veel lieden de fouten die ze maken, ervaring noemen.

Hoezeer wellicht de arbeidskosten een verklaring geven voor de stagnatie van de expansie, eerder zou de gedachte moeten postvatten dat niet de relatief hoge arbeidskosten, maar de absoluut lage rendementen het signaal bij uitstek vormen, dat waarschuwt voor de gevolgen van een nieuwe expansie van de industriële investeringen. Behalve als men het zoekt in kapitaalbesparende investeringen, zodat de rendementen stijgen en kunnen worden aangewend voor de voorziening in andere behoeften. Een voorbeeld is de stadsverwarming, die, mits op schaal toegepast, bespaart op werkloosheid en warmteverlies. Een tweede voorbeeld is de stadsvernieuwing, onder meer het herstel van de gebouwenvoorraad in steden en dorpen door vervanging of verbetering, die bespaart op materiaalverbruik, bouwrijp maken van de grond, aanleg van infrastructuur, woningnood, slaapsteden, ergernis, ongezelligheid, ziekteverzuim, zittenblijvers, criminaliteit, verveling, huiswerkklassen, verkeersonveiligheid, verwaarlozing van stedenbouwkundig schoon, en u en ik weten er nog wel een paar.

Het perspectief van meer werkgelegenheid zal in andere dan de industriële sector gezocht moeten worden. Weliswaar in sectoren met een nauwelijks te meten produktiviteit, maar die een maatschappelijk rendement leveren, dat zeer hoog kan zijn. Daar staat tegenover de hoge produktiviteit in de industriële sector,



maar die kan flink worden gerelativeerd als rekening wordt gehouden met externe effecten die op de gemeenschap worden afgewenteld. En helemaal, als de hoge kosten van infrastructurele werken in aanmerking worden genomen, omdat zonder aanleg en onderhoud die hoge produktiviteit ondenkbaar is. Ook het maatschappelijk rendement van de zogenaamd weinig produktieve sectoren kan worden gerelativeerd, maar deze sectoren hebben het comparatieve voordeel dat de aard van hun produkt is te beïnvloeden alvorens het op de markt verschijnt.

In tegenstelling tot de industriële produktie is de vraag naar goederen en diensten in deze sectoren grotendeels gesocialiseerd, zodat de — potentiële — invloed van de gemeenschap tot gelding kan komen bij de afweging tussen wel of niet en tussen zus of zo produceren. De macht van de gemeenschap kan geëffectueerd worden in de vertegenwoordigende lichamen en door middel van bestuurlijke decentralisatie kan de produktiviteit van het beleid toenemen. En als die decentralisatie geld kost, dan is dat op te vatten als een kapitaalbesparende investering in ambtelijke capaciteit.

Behalve de aard van het produkt kan de gemeenschap in deze sectoren de aard van het proces van voortbrenging beïnvloeden, zonder moeizame onderhandelingen te voeren over een niet noemenswaardige wijziging van de Wet op de ondernemingsraden. In haar rol van opdrachtgeefster kan de gemeenschap in de bouwnijverheid haar parlementaire of gemeenteraadsrechtelijke invloed aanwenden op de bouwtechnische ontwikkeling en op die manier op de ontwikkeling van de arbeidscapaciteit, zowel naar vraag als naar aanbod. De mogelijkheden liggen als het ware voor het oprapen en als ze blijven liggen dan horen we later zeggen dat we het niet wisten. Ook de financiering hoeft geen onoverkomelijk probleem te zijn, omdat niet alleen de vraag, maar eveneens de toegevoegde waarde voor een belangrijk deel is gesocialiseerd, want meer dan de helft van het nationale inkomen wordt periodiek onteigend en volgens politieke maatstaven herverdeeld. Dus kan de subsidie voor de saldogeregeling in de stadsvernieuwing worden verhoogd ten gunste van bedrijvigheid in een politiek gewenste richting en kan de subsidiëring van de industriële rendementen achterwege blijven om te voorkomen dat nog meer arbeidsplaatsen verdwijnen. Algemene lastenverlichting, aanvullende werken bij gebrek aan een geplande vernieuwing van de voorraad bouwwerken, overheidssteun als premie op een slechte bedrijfsvoering, subsidies en toeslagen op industriële investeringen, het zijn stuk voor stuk bewijzen van onmacht, als ze niet tijdelijk zouden zijn toegepast om de rampzalige erfenis om te zetten in het benutten van de gesocialiseerde vraag.

Tenslotte het gesocialiseerde aanbod, dat behalve op de beïnvloeding van het produktieproces, waarover zoëven, ook betrekking heeft op het sturen van de kapitaalstromen in de politiek gewenste richting. Vooropgesteld zij dat het sturen van de



kapitaalstromen op zich niet het probleem vormt, maar veeleer de prijs die er letterlijk voor betaald moet worden. Immers, heel wat fondsen van sociale verzekeringen worden beheerd door overheid en vakbeweging in meerderheid, zodat bij een (centrum)-linkse regering wel een en ander zou zijn te sturen in politiek gewenste richting. Neen, het gaat om het rendement, omdat er welvaarts vaste belangen gediend moeten worden. Tenzij bijvoorbeeld de werknemers kiezen voor meer stadsvernieuwing nu, en minder pensioen later, of dat het verlaagde pensioen wordt gecompenseerd door een fatsoenlijke vermogensaanwasdeling. Die kwestie van dat rendement geldt ook voor de particuliere verzekeringsmaatschappijen en uit dat oogpunt heeft het nationaliseren van deze ondernemingen weinig zin. En niet anders ligt dat bij de handelsbanken, die weliswaar zeer forse winsten maken, maar waarvan de helft door Vadertje Staat wordt onteigend en dus kan worden aangewend voor allerlei voorzieningen. Een progressieve vennootschapsbelasting zou effectiever zijn, dus waarom daarmee niet gelijk beginnen.

Socialisatie van de vraag, het aanbod en de toegevoegde waarde is minder een vraagstuk van meer socialiseren, als wel gebruik te maken van al wat gesocialiseerd is, of waar de voorwaarden tot socialisatie bestaan en voorhanden zijn. En des te meer omdat het perspectief op meer werkgelegenheid niet langer door de – volgroeide – industriële sector kan worden gegeven. Want er zijn genoeg redenen te bedenken om de invloed van de gemeenschap op de behoeftenvoorziening te vergroten, beter te benutten en te organiseren; of om er voor te zorgen dat bestaande voorzieningen anders worden ingericht, zich kunnen handhaven of verdwijnen. Zo hoeft bijvoorbeeld een volgroeide industriële sector niet te betekenen, dat ze dan dus maar moet worden afgebroken, want een lichamelijk volgroeid mens wordt om die reden evenmin om zeep gebracht. Industriële produkten kunnen op grond van allerlei maatstaven worden getoetst alvorens ze op de markt worden gebracht, bijvoorbeeld op de mate van energieverbruik, zodat energieverblindende produkten beperkt zouden kunnen worden. De wenselijkheid van een industrieel produkt kan nu door de consument alleen maar worden ontkend of bestreden door het niet te kopen; of desnoods te boycotten. Aan het produceren worden nauwelijks voorwaarden gesteld en als het toch gebeurt dan meestal achteraf. De afweging tussen wel of niet produceren wordt gemaakt door de producent en de invloed van de consument, of van zijn organisatie, is nihil. Hetzelfde geldt voor productieprocessen. Milieu-schadende produktesystemen mogen dan aan sommige regels onderworpen zijn, een oliecrisis is voldoende om te weten dat men niet al te overspannen verwachtingen moet koesteren. Het lijkt daarom niet overdreven te stellen dat de invloed van de technische ontwikkeling op industriële produkten en productieprocessen in wanverhouding staat tot de invloed van de gemeenschap op de toepassingen,



terwijl er enorme maatschappelijke belangen mee zijn gemoeid. De arbeidsomstandigheden, de werkgelegenheid naar omvang en aard, het verbruik van grondstoffen en energie, de schaal van de produktie, de plaats waar geproduceerd wordt, de mobiliteit tussen woon- en werkplaats, maar ook verschijnselen als fusies, overnames, bedrijfssluitingen, verplaatsing van productie-eenheden, het zijn allemaal ingrijpende maatschappelijke zaken die zijn afgeleid van de ongeschreven rechten om voor de markt te produceren en aan de gemeenschap worden gepresenteerd als voldongen feiten, zonder dat verantwoording wordt afgelegd of tot verantwoording kan worden geroepen. De vrijheid van produktie, de ondernemersvrijheid, mag dan een van de voorwaarden zijn tot ontplooiing van de creatieve vermogens van de mens, als deze scheppingsdrift zo onstuitbaar is dat ze zelf haar eigen grenzen stelt, dan wordt ook verklaarbaar waarom de drang tot expansie zijn eigen stagnatie heeft voortgebracht. Het kapitaal dat hoe langer hoe minder een factor van de produktie is geworden, maar omgekeerd de produktie aan zich heeft onderworpen, zodat de produktie een factor van het kapitaal is geworden, heeft zijn eigen accumulatie gefrustreerd, omdat de markt verzadigd raakte.

Dat wil niet zeggen dat er niet allerlei behoeften bestaan, integendeel, maar de industriële produktiecapaciteit is naar zijn aard er niet op afgestemd of heeft naar zijn omvang er geen gelijke tred mee gehouden. In dat opzicht kan de industriële sector nog flink groeien!

Zowel bij arbeidbesparende als bij kapitaalbesparende investeringen kan de vraag rijzen of de produktieprocessen en de produkten de toets van het maatschappelijk nut kunnen doorstaan. Misschien de enige vraag die nog rijst, wil ik althans voldoen aan het verzoek van de redactie om een antwoord te formuleren voor de socialistische beweging op de economische crisis, in het bijzonder de werkloosheid. Een vraag die ook centraal stond op de begin april gehouden conferentie in Oslo van de Europese socialistische partijen en vakbeweging over het thema 'werkgelegenheid en economische politiek'.

De vraag aldus stellen zou kunnen betekenen dat het onjuist is om te spreken van een economische crisis. Als het alleen zou gaan om een investeringscrisis in de industriële sector, omdat de investeringen niet meer toenemen, maar rond hetzelfde niveau blijven schommelen, dan wordt immers het verschijnsel crisis in verband gebracht met de een of andere noodzaak om kapitaal te accumuleren, bestaande produktiecapaciteit te vervangen en uit te breiden en opnieuw het proces van kapitaalintensivering, dalende rendementen en inflatie in gang te zetten. Wederom zou arbeid worden uitgestoten als de hoge produktiviteitsstijging van de kapitaalintensieve bedrijven niet in loonstijging kan worden omgezet in de arbeidsintensieve bedrijven. En opnieuw zouden de arbeidsintensieve bedrijven er toe worden aangezet om hun



produktiviteit op te voeren, met als gevolg dat hun aanbod steeds minder vraaggevoelig wordt, terwijl de aard van de behoefte, waarin het produkt wil voorzien, juist zodanig is dat een verstarring van de productiecapaciteit grote risico's met zich meebrengt voor de productiecontinuïteit. En wederom zou het perspectief van de afzet gezocht moeten worden in verhoging van de omloopsnelheid van het produkt, met alle gevolgen aan verspilling, stijging van energie- en grondstoffenprijzen en overcapaciteit van dien. En met de filosofen van de lage lonen zouden we aanstormen op de volgende investeringscrisis, wat toch een weinig aantrekkelijk vooruitzicht moet zijn.

Neen, het is volstrekt onjuist om van een investeringscrisis te spreken als die wordt gerelateerd aan een volgroeide industriële sector. Daarentegen is er sprake van onvervulde voorwaarden voor de groei van die sectoren, die nog lang niet volgroeid zijn, maar waar de productiecapaciteit noch het overheidsbeleid voldoende op zijn afgestemd. Het slotcommuniqué van de Oslo-conferentie benadrukte de expansie van de publieke sector, die hand in hand moest gaan met de herverdeling van inkomen en vermogen, om op die manier de ruimte te scheppen voor investeringen in huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, openbaar vervoer, energiebesparing en wetenschappelijk onderzoek. Allemaal sectoren, die zoals gezegd, vermaard zijn om hun lage produktiviteit, omdat de productie per werknemer veel lager is dan in de kapitaalintensieve sectoren, die een hoog maatschappelijk rendement of nut opleveren, kapitaalbesparend zijn, en waarvan de produkten geheel of gedeeltelijk worden gefinancierd uit de belastingen. De prijs van deze produkten stijgt voortdurend, omdat de stijging van de arbeidskosten moet worden afgewenteld vanwege de relatief lage produktiviteitsontwikkeling. Maar in de industriële sector komen we het verschijnsel tegen dat door de kapitaalintensivering en de dalende rendementen, de afschrijvingen en de rentelasten voortdurend zijn gestegen, met prijsinflatie als gevolg. Analooq aan de reële arbeidskosten, zou men kunnen zeggen dat in deze sector – meso-economisch – de gemiddelde stijging van de reële kapitaalkosten langdurig de gemiddelde stijging van de kapitaalproduktiviteit heeft overtroffen. Houdt men verder in het oog dat de infrastructurele kosten en de kosten die voortvloeien uit het pareren van de negatieve externe effecten door de gemeenschap worden betaald en laat men al deze wetenswaardigheden op zich inwerken, dan ligt de conclusie voor de hand dat de redenering, als zou met name de industriële sector de financieringsbron zijn voor de (semi-)collectieve voorzieningen, het draagvlak zagezegd, in een merkwaardige geur van heiligheid staat. De hoge produktiviteit van de industriële sector wordt dus duur betaald, zodat een tweede conclusie zich opdringt, dat investeren in de publieke sector best eens goedkoper zou kunnen zijn, wat meer rendement oplevert en een hogere produktiviteit scoort dan veelal wordt verondersteld. Waarom beleid en



capaciteit dan daarop niet richten?

Wordt het slotcommuniqué van de Oslo-conferentie aldus uitgelegd, en waarom ook niet, want het was in zijn formulering aanvaardbaar voor de rijk geschakeerde opvattingen van de deelnemers, dan is er geen verschil met de opvattingen van de socialistische beweging in Nederland, zoals die zijn verwoord in de historische documenten van SDAP en PvdA.

Immers, het 'Plan van de Arbeid' uit de jaren dertig bepleitte, evenals het eerder verschenen 'Socialisatierapport', al de beheersing van de expansie en de rationalisatie, alsmede de ordening tussen en binnen de ondernemingen. Het rapport 'De weg naar vrijheid' uit de jaren vijftig stond evenzeer in de traditie van het socialisme, toen zij een pleidooi hield voor socialisatie, gericht op productie, verdeling, afzet en werkgelegenheid. En ook het rapport 'Om de kwaliteit van het bestaan' uit de jaren zestig wond er geen doekjes om door te zeggen, dat in de conceptie van het historisch kapitalisme de aanbieders uitsluitend produceren voor de winstbelovende koopkrachtige vraag, maar dat de grondgedachte van planning een doelbewuste beïnvloeding is van de richting van afzet en bestedingen.

Want volgens het democratisch-socialisme dienen de aanbieders uitsluitend te produceren voor de behoeftige vraag en dient de richting van afzet en bestedingen te worden beïnvloed door de vertegenwoordigende lichamen. Op deze wijze is het vraagstuk van de socialisatie gedefinieerd en actueel, want er zijn erkende behoeften nog steeds niet bevredigd en de werkloosheid is hoog.



# Verspreiding van kernwapens

## Proliferatie: bedreiging voor vrede en veiligheid

Met de ontwikkeling van kernwapens is het probleem van vrede en veiligheid in de wereld een probleem van overleven geworden, niet alleen voor de direct-betrokkenen bij een gewapend conflict, niet alleen voor bepaalde bevolkingsgroepen, maar ook voor hele samenlevingen en voor de gehele mensheid.

Een 'beperkte' kernwapenaanval op Nederland zou ongeveer de helft van de bevolking niet overleven, terwijl de materiële schade zo groot zou zijn dat met recht van een vernietiging van de samenleving zou kunnen worden gesproken.

Terecht worden het terugdringen van de rol van kernwapens en het tegengaan van verdere proliferatie dan ook als centrale aandachtsgebieden voor het Nederlandse veiligheidsbeleid aangemerkt. De preambule van het NPV stelt: '... dat de verspreiding van kernwapens het gevaar van een kernoorlog ernstig zou vergroten...'

Hierbij valt vooral te denken aan 'instabiele' situaties, zoals Zuidelijk-Afrika, Midden-Oosten, India-Pakistan, Brazilië-Argentinië. Maar wel moet bedacht worden dat de grootste dreiging voorlopig blijft liggen in de bestaande kernwapenarsenalen en de doorgaande ontwikkeling daarvan. De aanwezigheid van kernwapens alleen al betekent dat er een reële kans is dat ze ooit gebruikt worden, al dan niet bedoeld. Bovendien is er geen enkele garantie dat de huidige 'stabiliteit', bijvoorbeeld in Europa, in de toekomst zal blijven bestaan. Voor de landen die hun 'veiligheid' mede met kernwapens trachten te garanderen – ook Nederland! – is dit alles echter tot nu toe geen aanleiding geweest om de rol van kernwapens effectief terug te dringen, in tegendeel. Ook de Nederlandse regering vindt dat in de huidige situatie eenzijdige vermindering van kernbewapening, kernwapenvrije zones in Europa, en een no-first use-verklaring te destabiliserend zouden zijn in het bestaande machtsevenwicht ...

Deze opstelling van de nucleaire havens verzwakt hun positie bij het streven te voorkomen dat meer landen over kernwapens gaan beschikken. Om Carter te citeren uit een artikel dat hij vlak voor de presidentsverkiezingen schreef: 'door soevereine staten aan te moedigen om van kernwapens af te zien, vragen we een vorm van zelfbeperking waartoe we zelf niet in staat geweest zijn'. Bovendien leert de geschiedenis vanaf WO II dat het denken in



termen van de 'stabiliteit van de afschrikking' geleid heeft tot een sterke – vooral technologische – wapenwedloop. Behalve aan het invoeren van steeds nieuwe types overbrengingsmiddelen (Backfire, B-1), nieuwe types kernwapens (MIRV, cruise-missile, neutronenbommen en andere mininukes) en doelgeleiding is de doorgaande wedloop duidelijk te zien aan het aantal kernkoppen. Volgens officiële VS-schattingen was het aantal in 1970 (toen het NPV van kracht werd) 4000 aan VS en 1800 aan SU-zijde; vier jaar later zijn de schattingen 7940 aan VS en 2600 aan SU-zijde. De mogelijke gevolgen van een nucleair-conflict nemen voortdurend toe, de kansen op zo'n conflict worden zeker niet kleiner.

## Bevorderende factoren voor horizontale proliferatie

### *De motieven: status en macht door kernwapens*

In de huidige wereldsamenleving spelen kernwapens een belangrijke rol. Ze onderstrepen de machtsverhoudingen en geven de kernwapenstaten een bijzondere positie in de internationale betrekkingen. Zolang de kernwapenstaten vast houden aan hun kernwapens bestaat er voor landen die zichzelf een belangrijke positie in de wereld toedenken een duidelijk motief om zelf kernwapens te verwerven: belangrijke en machtige landen hebben de bom. York, vroeger directeur van een AEC-laboratorium (tijdens H-bom project) en van defense research and engineering zei hierover in VS-Senaat hearings: 'De huidige kernwapenstaten vinden zichzelf alle zes historisch belangrijke naties, die als vanzelfsprekend een plaats verdienen in de rijen der machtigen. Naast hun bezorgdheid over directe veiligheidsproblemen geloven ze dus duidelijk ook dat het bezit van kernwapens een onweerlegbare indicatie is voor hun speciale status en ook dat kernwapens een wezenlijk element zijn om de rol in de wereld of in een regio te kunnen spelen die het lot hun opgelegd heeft. Een aantal andere landen kan met evenveel recht een soortgelijke positie opeisen en veel meer zouden dat willen doen'. Een tweede motief voor een land om kernwapens te verwerven is het gevaar dat een kernwapenstaat in een conflictsituatie van kernwapens gebruik zou kunnen maken. Veel landen zullen zich in zo'n situatie – al dan niet terecht – veiliger voelen als ze zelf over kernwapens beschikken. Hetzelfde geldt voor conflictsituaties waarin al dan niet gefundeerde geruchten bestaan dat de tegenstander over kernwapens beschikt. De illusie dat kernwapens in dergelijke situaties veiligheid zouden kunnen bieden, wordt door landen die zelf direct of indirect over kernwapens beschikken in stand gehouden; zelfs machtigen hebben kennelijk kernwapens nodig voor hun veiligheid. Natuurlijk kunnen er ook allerlei andere motieven zijn om de bom te maken. Maar duidelijk is dat kernwapens mede internationaal



van belang zijn geworden en blijven door het gedrag van kernwapenstaten.

### *De mogelijkheden: civiele nucleaire technologie*

De beschikbaarheid van splijtbaar materiaal vormt de belangrijkste drempel om een splijtingsbom te kunnen maken. De technologie van de bom is niet geheim en voor landen met een enigszins redelijke technologische ontwikkeling ook zeker toepasbaar (zie India!). De verspreiding van civiele nucleaire technologie betekent in feite dat de mogelijkheid om kernwapens te maken verspreid wordt, en wel om drie redenen:

- 1 De civiele splijtstofcyclus levert splijtbaar materiaal in principe geschikt voor kernwapens.
  - 2 De civiele nucleaire technologie is relatief eenvoudig specifiek in te richten op de produktie van bommateriaal.
  - 3 Er komen in veel landen grote aantallen nucleaire technici.  
Op de beide eerste punten wordt hieronder nader ingegaan.
- a De meeste kerncentrales zijn gebaseerd op licht water reactoren (LWR). Als brandstof is licht verrijkt uranium (tot 2,5 à 5% U-235) gebruikelijk. Dit materiaal is niet direct bruikbaar voor kernwapens. De uraniumverrijkingstechnologie (zoals gasdifusie, ultra-centrifuge, jet-nozzle (straalpijp-methode) en in de toekomst misschien ook laser) is echter ook bruikbaar om hogere verrijkingsgraden te bereiken. Met materiaal verrijkt tot 40 à 60% U-235 zijn al bommen te maken, hoewel het normale 'weapons grade' uranium tot minstens 90% is verrijkt. Uraniumverrijking wordt dan ook terecht als 'gevoelige technologie' beschouwd.
  - b Het isotoop dat in natuurlijk uranium – en ook in LWR-brandstof – het meeste voorkomt, U-238, wordt in kernreactoren voor een belangrijk deel omgezet in plutonium (Pu), dat in de natuur niet voor komt. Ook plutonium is geschikt als splijtstof voor kernwapens. Het plutonium kan chemisch uit de gebruikte brandstofstaven geïsoleerd worden (Plutonium-opwerking). De hiervoor benodigde technologie wordt eveneens als 'gevoelig' beschouwd omdat er direct bommateriaal mee vrijgemaakt kan worden. Anders dan bij uraniumverrijking is deze technologie evenwel niet geheim, bovendien niet zeer geavanceerd en op kleine schaal toepasbaar.
  - c Een derde gevoelige technologie is de zwaarwater (D<sub>2</sub>O)-produktie. In zwaar-waterreactoren (HWR) kan nl. natuurlijk uranium als brandstof worden gebruikt. Dit type reactoren (zoals de Canadese CANDU-reactor) is gevaarlijker uit het oogpunt van proliferatie wegens:
    - een 30% hogere plutonium produktie;
    - een om economische redenen veel frequentere verwisseling van brandstofstaven (bij de CANDU-reactor ongeveer wekelijks t.o. een



- jaarlijkse verwisseling bij LWR's), waardoor controle op het splijtbaar materiaal aanzienlijk moeilijker wordt;
- onafhankelijkheid van verrijkt uranium en verrijkingstechnologie, dus een grotere nucleaire zelfstandigheid.
- d In sommige gevallen wordt in nieuwe brandstofstaven materiaal verwerkt dat direct geschikt is voor kernwapens:
  - hoogverrijkt uranium (tot meer dan 60 à 90% U-235), zoals in sommige researchreactoren gebruikt wordt;
  - plutonium, afkomstig uit een opwerkingsfabriek. Dit is een mogelijkheid die wordt overwogen om in de toekomst een tekort aan U-235 op te kunnen vangen (plutonium-recycling). Vooral de zgn. kweekreactoren passen goed in een dergelijke plutonium-economie. Deze reactoren produceren meer splijtstof (Pu) dan ze gebruiken;
  - U-233 dat eveneens in reactoren gekweekt kan worden en wel uit thorium (Th-232).

In alle drie gevallen is er bij de brandstofstavenfabricage direct geschikt bommateriaal voorhanden. Verder kan het materiaal ook gemakkelijk chemies uit al vervaardigde brandstofstaven worden geïsoleerd. Ook bij dit onderdeel van de splijtstofcyclus zit dus – zeker in de toekomst – een levensgroot probleem uit het oogpunt van proliferatie.

#### *Verspreiding van civiele nucleaire technologie*

De verspreiding van civiele nucleaire technologie heeft de laatste jaren een geweldige vlucht genomen. Mede onder invloed van de oliecrisis is in vele landen de neiging om in althans een deel van de energiebehoefte te voorzien m.b.v. kerncentrales sterk toegenomen.<sup>3</sup> Met de handel in civiele nucleaire technologie zijn ook zeer grote economische belangen gemoeid. Tot voor enkele jaren werd de markt nog volledig door de VS (en voor Oost-Europa door de SU) beheerst. De laatste jaren worden echter ook naast Engeland en Canada (die al langer als kleine leveranciers meedraaien) West-Duitsland en Frankrijk en ook Japan van belang als nucleair exportland. Een aantal andere geïndustrialiseerde landen, w.o. Nederland, heeft ook (potentiële) belangen op dit gebied.

Het meest omvangrijk is de verspreiding van reactoren voor kerncentrales. Binnen enkele jaren zullen zeker 33 landen over tezamen meer dan 500 kerncentrales beschikken. Ongeveer 50 landen beschikken daarnaast over kleinere experimentele en research-reactoren, die echter uit proliferatieoogpunt ook zeer van belang kunnen zijn.

De reactoren produceren plutonium. Uitgaande van de huidige plannen zal de geaccumuleerde voorraad in 1980 ongeveer 350 000 kg zijn en in 1990 3 miljoen kg. Tien kilo is voldoende om een splijtingswapen als de Nagasaki-bom te maken.



Ook de verspreiding van gevoelige technologie neemt toe. Nederland en West-Duitsland (en waarschijnlijk Zuid-Afrika) zijn tot nog toe de enige niet-kernwapenstaten die uranium verrijken. Veel meer landen hebben echter plannen in die richting (o.a. Brazilië m.m.v. West-Duitsland). Plutoniumopwekking vindt reeds in zeven niet-kernwapenstaten plaats.

### Non-proliferatiebeleid

Vanaf WO-II is het probleem van verspreiding van kernwapens voortdurend aan de orde geweest – zij het niet altijd even intensief – en zijn vele ideeën ontwikkeld over de vraag hoe proliferatie tegengegaan zou kunnen worden. Globaal kunnen drie benaderingen worden onderscheiden:

- 1 de juridisch-diplomatieke benadering;
- 2 technische oplossingen;
- 3 sociale en politieke aanpak.

Deze verschillende aanpakken hoeven allerm minst strijdig te zijn. In tegendeel, alleen een non-proliferatiebeleid dat deze aspecten combineert, lijkt een kans van slagen te hebben. Immers een puur juridische benadering neemt noch de motieven noch de mogelijkheden tot het maken van kernwapens weg; een puur technische benadering laat eveneens de motieven bestaan en kan ook verder nooit voldoende zijn omdat de technologische ontwikkeling mondiaal nooit voor 100% beheersbaar is; en bij een meer integrale politieke benadering van het probleem zullen technische mogelijkheden voor en een juridische verankering van bepaalde maatregelen onmisbaar zijn.

#### *De juridisch-diplomatieke benadering*

In 1961 gaf een Ierse resolutie in de VN de aanzet tot een serie besprekingen en onderhandelingen die in 1968 leidden tot de vaststelling van de tekst van het zgn. non-proliferatieverdrag. In dit verdrag – dat in 1970 in werking trad – verklaren de niet-kernwapenstaten dat ze geen kernwapens zullen verwerven. De kernwapenstaten zullen daar volgens het verdrag ook geen medewerking aan verlenen en als een soort tegenprestatie in goed vertrouwen en vroegtijdig trachten te komen tot stoppen van de kernwapenwedloop... en nucleaire ontwapening (art. VI). Om een aantal redenen is het verdrag – hoe belangrijk op zich ook – onvoldoende om proliferatie te kunnen voorkomen:

- 1 van de genoemde nucleaire ontwapening is tot nu toe in het geheel niets terecht gekomen. De discriminerende werking van het verdrag wordt daarmee benadrukt en in stand gehouden, waardoor de overlevingskansen van het NPV dalen;
- 2 het verdrag is niet universeel: 99 landen zijn partij bij het verdrag. Daarbij horen niet o.a. Frankrijk, China, India, Pakistan, Brazilië,



- Argentinië, Zuid-Afrika, Spanje en Israël (Egypte heeft het NPV wel getekend, maar niet geratificeerd);
- 3 het verdrag propageert expliciet de vreedzame toepassing van kernenergie. De fysieke mogelijkheden om kernwapens te maken worden daardoor eerder bevorderd dan beperkt;
  - 4 het aan het NPV gekoppelde waarborgsysteem is in essentie een detectiesysteem. Het werkt niet preventief m.b.t. 'diversion' van splijtbaar materiaal voor militaire doeleinden, en de IAEA zelf heeft geen effectieve sancties als 'diversion' is geconstateerd.
  - 5 de IAEA-controle heeft alleen betrekking op de civiele splijtstofcyclus. Legaal gebruik voor militaire doeleinden (bijv. nucleaire aandrijving van onderzeeboten) valt er buiten;
  - 6 bij leveranties van nucleaire technologie en materialen door partijen bij het NPV aan niet-partijen worden — in overeenstemming met artikel III.2 van het NPV — i.h.a. slechts safe guards t.a.v. het geleverde overeengekomen. Zolang niet de gehele splijtstofcyclus van een land onder IAEA-controle staat is altijd niet-detecteerbare 'diversion' mogelijk, zelfs al zou het safeguard-systeem 100% effectief zijn. Dit betekent ook dat landen die niet-partij zijn bij het NPV in feite minder controle hoeven te accepteren. Hierin kan een belangrijk argument liggen om ook inderdaad niet tot het verdrag toe te treden. In praktijk blijft bovendien dat er minstens zoveel nucleaire handel wordt gedreven met niet-partijen (vooral met de onder punt 2 hierboven genoemde landen) dan met partijen bij het NPV. Zolang geen duidelijke voordelen aan een NPV-lidmaatschap gekoppeld zitten (bijv. omdat alleen dan nucleaire technologie wordt geleverd) blijft toetreden van de reeds genoemde landen tot het NPV zeer onwaarschijnlijk;
  - 7 het verdrag is met een termijn van drie maanden opzegbaar als een partij zijn hoogste belangen in het geding acht (art. X.I).

In mei 1975 vond in Genève de eerste review-conferentie van het NPV plaats. De conferentie was in feite een confrontatie tussen de nucleaire haves en have-nots die nauwelijks tot enig resultaat leidde. De ongebonden niet-kernwapenstaten eisten een verbod op alle kernproeven, drastische nucleaire ontwapening en een negatieve veiligheidsgarantie in de vorm van een verklaring van de kernwapenstaten dat zij geen kernwapens tegen niet-kernwapenstaten zullen gebruiken (non-use). In de slotverklaring van de conferentie werd niet veel meer van de kernwapenstaten gevraagd dan dat zij hun in het NPV vastgelegde verplichtingen t.a.v. nucleaire ontwapening zouden nakomen.

Na het totstandkomen van het NPV heeft nog een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die in de categorie juridisch-diplomatiek geassocieerd moeten worden.

In de zomer van 1974 kwam een aantal landen overeen wat ze precies onder nucleaire materialen en technologie zouden verstaan waarvoor art. III.2 van het NPV safeguards (waarborgen) eist (de zgn. triggerlist).



Medio 1975 namen de VS het initiatief tot de Londense conferentie van de zes belangrijkste nucleaire leveranciers. Japan kwam er al spoedig bij en later traden nog zeven landen (w.o. Nederland) toe. Begin 1976 werd een (eerste) akkoord gesloten. Van de overeenkomst, die het karakter heeft van een in diplomatieke brieven vastgelegde gentlemen's agreement, zijn slechts enkele hoofdlijnen gepubliceerd:

- de ontvangende landen moeten verklaren m.b.v. het geleverde geen nucleaire explosieven te maken, ook niet voor vreedzame doeleinden;
- zij moeten ook IAEA-controle accepteren m.b.t. de geleverde nucleaire uitrusting en materialen;
- hetzelfde geldt voor gevoelige installaties die van het geleverde zijn afgeleid of daar kopieën van zijn;
- voor her-export van gevoelige faciliteiten is de toestemming van het oorspronkelijke land nodig;
- ook moeten de ontvangende landen voldoende fysieke beveiliging van nucleaire materialen en installaties garanderen.

Volgens sommige bronnen is voorts overeengekomen dat de akkoordpartners elkaar zullen consulteren als een van hen onderhandelt over een nucleaire leverantie, om te voorkomen dat men elkaar gaat beconcurreren t.g.v. de koper. Dit wijst erop dat het akkoord een aantal minimumvoorwaarden omvat terwijl andere zaken open zijn gelaten om van geval tot geval te regelen. Voor zover gepubliceerd is het akkoord niet in strijd met het NPV. T.o.v. de triggerlist vormt het zelfs een uitbreiding, omdat ook safeguards worden geëist m.b.t. kopieën en afleidingen van het geleverde en omdat gevoelige technologie niet zonder meer geherexporteerd mag worden. Aan de andere kant lijkt het akkoord niet in overeenstemming met een effectief non-proliferatiebeleid:

- 1 als leveranties op grond van dit akkoord plaatsvinden aan niet-partijen bij het NPV, blijven er vele mogelijkheden open voor de ontwikkeling van een niet-gecontroleerde nucleaire sector en voor de ontwikkeling en verspreiding van kernwapens (zie ook de genoemde zwakheden van het NPV);
- 2 de voorwaarden voor nucleaire exporten gaan veel minder ver dan de eis van NPV-lidmaatschap;
- 3 als dit akkoord maatgevend wordt voor nucleaire handel, dan is een van de belangrijkste elementen van het NPV-regiem, nl. tegengaan van de verspreiding van kernwapens d.m.v. een m.o.m. sluitende controle op de gehele splijtstofcyclus, ten dode opgeschreven.

Vervolgconferenties die inmiddels hebben plaatsgevonden hebben nog niet tot concrete nieuwe resultaten geleid.



*Technische maatregelen*

Een aantal technische maatregelen kan 'diversion' bemoeilijken c.q. juridische overeenkomsten of politieke maatregelen ondersteunen. Een puur technische oplossing voor het politieke en sociale probleem van proliferatie lijkt echter volstrekt uitgesloten.

a *Safeguards*

De IAEA safeguards zijn bedoeld om de naleving van overeenkomsten (al dan niet in NPV-kader) te controleren. De filosofie daarbij is dat de kans dat 'diversion' ontdekt wordt, voldoende afschrikwekkend zal werken. Zekerheid hierover bestaat uiteraard niet, en juist in crisissituaties is het onwaarschijnlijk dat een dergelijke angst voor ontdekking werkt. Verder zijn er nog andere redenen om een vraagteken bij de effectiviteit van safeguard-systemen te zetten:

- het systeem bestaat in hoofdzaak uit een controle van een 'boekhouding' van splijtbaar materiaal die door het betrokken land zelf wordt bijgehouden. Steekproefgewijze wordt gecontroleerd of deze boekhouding overeenkomt met de werkelijkheid. De kans op ontdekking van 'diversion' wordt thans verondersteld 95% te zijn;
- voor deze fysieke controle is de medewerking van het betreffende land nodig;
- de fysieke controle-methodes zijn uiteraard niet perfect. Hier is dat echter een geweldig - probleem: het gaat immers om vele tonnen weapons grade material, terwijl 10 kg al voldoende is voor een bom.

Dit alles neemt niet weg dat technische verbeteringen in het safeguard-systeem toegejuicht moeten worden, mits dat geen reden is om op andere punten maatregelen na te laten.

b *Reactortechnologie*

Een andere maatregel met duidelijke technologische maar ook politieke aspecten die veelal bepleit wordt is een zodanige inrichting van de splijtstofcyclus dat zo weinig mogelijk weapons grade material vrij beschikbaar komt. Dit betekent dat afgezien zou moeten worden van plutonium-opwerking en -recycling en dat de kernenergievoorziening gebaseerd zou moeten zijn op LWR's die op licht verrijkt uranium werken (dus geen kweek- of zwaar-waterreactoren). Bovendien zouden er geen hoogverrijkt-uranium-researchreactoren meer gemaakt moeten worden.

Als de (geëxporteerde technologie inderdaad op deze leest geschoeid zou zijn, wordt 'diversion' zeker moeilijker, maar geenszins uitgesloten.

De laatste tijd is wel gesuggereerd dat de zgn. thorium-uranium splijtstofcyclus m.b.t. proliferatie inherent veilig zou zijn. Dit is echter niet het geval, want het thorium wordt omgezet in U-233



dat ook als bommateriaal goed bruikbaar is. Indien dit U-233 wordt 'verontreinigd' met U-238, zodat het niet meer direct bruikbaar is voor bommen, ontstaat weer plutonium!

### *Een politieke non-proliferatie strategie*

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat het proliferatieprobleem met uitsluitend technische maatregelen en juridisch-diplomatieke overeenkomsten niet oplosbaar is. Een meer integrale politieke benadering is daarom onontbeerlijk — zij het niet noodzakelijkerwijs voldoende — om verdere proliferatie te voorkomen. Van een dergelijke politieke strategie zouden de volgende elementen deel moeten uitmaken.

#### *a Nucleaire ontwapening*

Zoals o.a. op de NPV-review-conferentie is gebleken, wordt het non-proliferatieregime ernstig bedreigd door het uitblijven van nucleaire ontwapening, en door de doorgaande ontwikkeling van de nucleaire wapenarsenalen, m.n. door NAVO en Warschaupact. Als niet op korte termijn substantiële veranderingen in deze situatie in gang worden gezet, lijkt verdere horizontale proliferatie onvermijdelijk.

In dit verband is het van belang om op te merken dat er ook inderdaad ruimte is om een belangrijk stuk nucleaire ontwapening te realiseren (zelfs eenzijdig) zonder dat dit ten koste van de veiligheidssituatie hoeft te gaan. In een aantal opzichten zou zelfs van een belangrijke verbetering van de veiligheid kunnen worden gesproken. Bovendien zouden de grootmachten elkaar met iets van 200 kernkoppen nog steeds volledig kunnen vernietigen ...

Een no-first-use-verklaring, het verwijderen van tactische kernwapens uit (centraal) Europa, het afzien van de invoering van nieuwe types kernwapens en het instellen van kernwapenvrije zones zouden zeer belangrijke stappen zijn om de rol van kernwapens in de mondiale verhoudingen terug te dringen.

#### *b Non-use verklaring*

De angst voor gebruik van kernwapens tegen niet-kernwapenstaten (een motief voor proliferatie) zou verminderd kunnen worden door een verklaring van de kernwapenstaten om geen wapens in te zetten tegen landen die geen kernwapens op hun grondgebied hebben.

Bij de onderhandelingen over het NPV heeft de SU een dergelijk voorstel gedaan dat echter afgewezen werd. Alleen China heeft tot nu toe in feite een dergelijke verklaring gegeven.

Deze qua vorm juridisch-diplomatieke maatregel wordt hier genoemd omdat hij bij kan dragen aan het verminderen van motieven tot verwerving van kernwapens.



c *Moratorium t.a.v. nucleaire exporten*

In de huidige situatie zijn er onvoldoende garanties dat verspreiding van civiele nucleaire technologie niet zal leiden tot verdere verspreiding van kernwapens. Zolang deze situatie voortduurt, is een moratorium t.a.v. *alle* nucleaire exporten zeer gewenst.

In de VS heeft *Lilienthal* (de eerste voorzitter van de Amerikaanse atoomenergie-commissie) dit ook met zoveel woorden voorgesteld, eventueel als eenzijdige maatregel van de VS.

President *Ford* riep vlak voor zijn aftreden op tot een moratorium van drie jaar m.b.t. de export van gevoelige technologie. De VS oefenen ook grote druk uit op andere landen die gevoelige technologie exporteren (m.n. Frankrijk en West-Duitsland). Omdat op zijn minst onzeker is of de bedoelde garanties ooit gerealiseerd kunnen en zullen worden, zou een moratorium niet alleen voor een vastgestelde periode moeten gelden, maar ook tot aan vastgestelde criteria is voldaan.

d *Internationalisering van gevoelige technologie en splijtstof*

Omdat de proliferatie-risico's bij de gevoelige technologie het grootst is, zouden deze technologieën uit de handen van nationale staten gehaald moeten worden en onder een vorm van internationaal beheer moeten komen.

Als vorm is vaak genoemd multinationale splijtstofcentra, waarvan het beheer in handen is van een aantal landen gezamenlijk die voldoende onafhankelijk van elkaar zijn. De IAEA zou in het beheer van dergelijke centra een centrale rol moeten spelen. Zij zou o.m. alle splijtstof moeten beheren, zodat nationale staten geen splijtstof meer in eigendom hebben. Op deze wijze kan grotendeels worden voorkomen dat nationale staten bommateriaal ter beschikking krijgen, hoewel opwerking van plutonium op semi-laboratoriumschaal uit gebruikte brandstofstaven feitelijk mogelijk blijft.

De VS hebben voorstellen over internationalisering van gevoelige technologie ingebracht op de leveranciers-conferentie, maar daar is het m.n. door West-Duitsland en Frankrijk ongunstig ontvangen, zodat in het akkoord slechts staat dat de gedachte aangemoedigd wordt. Ook hebben de VS onlangs besloten voorlopig zelf geen plutonium op te werken.

e *Verminderen toepassing kernenergie*

Na de constatering van de geweldige risico's die aan de verspreiding van civiele nucleaire technologie zijn verbonden, is de vraag voor de hand liggend of massale toepassing van kernenergie wel zo noodzakelijk is. De sterk dalende schattingen van de toekomstige energiebehoefte doet hieraan twijfelen. Op een aantal manieren is de behoefte aan kernenergie te verminderen, nl. door besparingen en door de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen (en in een overgangsfase ook weer meer steenkoolverbruik). Een terughoudendheid van de nucleaire



basis m.b.t. toepassing van kernenergie maakt ook de kans van slagen van beperkende maatregelen m.b.t. nucleaire export groter, omdat ze in mindere mate als discriminerend zullen worden ervaren.

### *Het Amerikaanse non-proliferatiebeleid*

De laatste jaren is de bezorgdheid van VS-politici over de verspreiding van kernwapens sterk toegenomen. De VS zijn in toenemende mate bereid om naast technische en juridische ook politieke maatregelen te nemen. (Hetzelfde geldt overigens voor de Sovjet-Unie.) Voorbeelden hiervan zijn het initiatief tot de conferentie van nucleaire leveranciers, voorstellen tot internationalisering van gevoelige technologie alsmede tot een moratorium t.a.v. de export van die technologie, en tenslotte Carters plutoniumbesluit. In de VS is ook gesuggereerd om splijtstofleveranties als drukmiddel te gebruiken om andere landen te dwingen in overeenstemming met een dergelijk beleid te handelen.

De eerste voorbeelden hiervan zijn er ook al: de VS hebben onlangs geruime tijd geweigerd aan de EEG verrijkt uranium te leveren en Canada heeft begin dit jaar zijn leveranties aan de EEG opgeschort, in beide gevallen omdat men niet tot overeenstemming kwam over de controle op het gebruik van de splijtstof. Volgens *Der Spiegel* zouden de VS bereid zijn tot een specifieke boycot tegen West-Duitsland als dat land zelfstandig uranium zou gaan verrijken: 'Op de laatste geheime zitting de Nuclear Suppliers Group in Londen op 11 november (1976) stelden de Amerikanen hun eisen nog hoger: zij stelden Bonn het ultimatum om ook binnen de Bondsrepubliek van verrijkings- en opwerkingsfabrieken onder nationaal beheer af te zien. Als de Duitsers zich niet koest zouden houden, zo dreigden de bondgenoten uit Washington, dan zouden de VS geen onbelemmerde kernbrandstofleveranties meer kunnen garanderen'.

Hoe belangrijk ook, de policy van de grootmachten is zeer waarschijnlijk onvoldoende om proliferatie te voorkomen, m.n. omdat van een effectieve nucleaire ontwapening in het geheel geen sprake is. Bovendien is het de vraag hoelang zij weerstand kunnen bieden aan de geweldige economische belangen die met de nucleaire handel gemoeid zijn.

### **Conclusies en aanbevelingen**

#### *Conclusies*

- 1 De huidige kernbewapening, de verdere ontwikkeling daarvan en de daarop gebaseerde veiligheidsconcepties houden motieven om kernwapens te verwerven mee in stand.
- 2 Een massale verspreiding van civiele nucleaire technologie leidt



onvermijdelijk tot verdere verspreiding van de mogelijkheden om kernwapens te maken naar tientallen landen.

- 3 Alleen een geïntegreerde politieke benadering heeft een kans om verdere proliferatie te voorkomen. Elementen van een dergelijke strategie zouden moeten zijn:
  - een no-first use verklaring;
  - drastische nucleaire wapenvermindering op weg naar totale nucleaire ontwapening;
  - geen nieuwe types kernwapens invoeren;
  - het instellen van kernwapenvrije zones;
  - een non use-verklaring en veiligheidsgaranties t.o. landen zonder kernwapens;
  - terughoudendheid m.b.t. toepassing van kernenergie en meer aandacht voor alternatieve energiebronnen (en steenkool);
  - internationalisering van de gevoelige technologie;
  - internationaal beheer van alle splijtstof;
  - geen plutoniumopwerking en -recycling;
  - een moratorium op alle nucleaire exporten zolang het NPV-regiem nog niet belangrijk versterkt is en een internationalisering van gevoelige technologie en splijtstof is gerealiseerd;
  - geen nucleaire leveranties aan niet-partijen bij het NPV.

Een dergelijk beleid zou door juridische overeenkomsten en technische maatregelen moeten worden ondersteund.

- 4 De huidige VS-politiek lijkt op een aantal punten een aanzet in deze richting. De policy van Westeuropese landen als West-Duitsland en Frankrijk moet als duidelijk prolifererend worden aangemerkt. De redenering dat proliferatie het beste kan worden voorkomen door alle gevraagde technologie – onder bepaalde safeguards – te leveren snijdt geen hout, omdat daardoor zowel de motieven als de mogelijkheden voor proliferatie in stand worden gehouden en zelfs worden vergroot.

#### *Nederland: keuze voor de proliferateurs of voor de non-proliferateurs*

Nederland is op een aantal manieren direct bij het proliferatieprobleem betrokken:

- het maakt deel uit van de NAVO die o.a. met kernwapens zijn 'veiligheid' garandeert;
- toepassing van kernenergie in Nederland;
- betrokkenheid bij nucleaire leveranties;
- betrokkenheid bij het ultra-centrifuge project.

Met name wat het UC-project betreft, zit Nederland tussen twee vuren; de VS-lijn van internationaliseren van gevoelige technologie enerzijds en de Westduitse lijn van export van alle splijtstofcyclusonderdelen mits voorzien van bepaalde safeguards anderzijds. Want bij het UC-project is primair de technologie interessant: de slechte economisch-commerciële vooruitzichten



van verrijkt uranium produktie door URENCO zijn onderhand genoegzaam aangetoond. Toekomstige export van de technologie zou echter economisch aanzienlijk betere perspectieven kunnen hebben. Veel landen die zelf over natuurlijk uranium beschikken, kunnen bijvoorbeeld met een eigen verrijkingsinstallatie autarkisch worden m.b.t. nucleaire brandstof. Bovendien zou uitbreiding van UC de Westduitse afhankelijkheid van Amerikaans verrijkt uranium verkleinen, waardoor dat minder als drukmiddel kan worden gebruikt om West-Duitsland tot een minder prolifererende policy te brengen.

Juist in de op dit punt althans iets betere opstelling van de VS ligt een reëel alternatief in het Nederlandse keuzeprobleem. Alléén kan Nederland betrekkelijk weinig. Een veto in een samenwerkingsverband met West-Duitsland waar we zo afhankelijk van zijn heeft nauwelijks reële betekenis. Ook in dit opzicht kan een puur juridisch-diplomatieke benadering niet werken. Een weigering om verder in het UC-project mee te doen zou evenwel een directe confrontatie over non-proliferatie mogelijk maken, niet zozeer tussen Nederland en West-Duitsland maar tussen de VS (en de SU!) enerzijds en West-Duitsland anderzijds. En de beide grootmachten hebben nu nog sanctiemiddelen.

#### *Aanbevelingen voor het Nederlandse beleid*

Nederland kan een belangrijke bijdrage aan het non-proliferatiestreven bieden door:

##### *Op het gebied van de nucleaire bewapening:*

- 1 initiatieven te nemen tot het terugdringen van de rol van kernwapens in de Oost-West-verhouding door te pleiten voor een no-first-use-verklaring van de NAVO, voor het terugtrekken van tactische kernwapens (zonodig eenzijdig) uit Europa (als eerste stap alleen terugtrekking van het grondgebied van de niet-kernwapenstaten in Europa) en voor het instellen van kernwapenvrije zones in Europa. Ook zou Nederland af moeten zien van elke medewerking aan het invoeren van nieuwe types kernwapens;
- 2 initiatieven te nemen c.q. te ondersteunen tot een non-use-verklaring van de NAVO of van de kernwapenstaten tegenover niet-kernwapenstaten die geen kernwapens op hun grondgebied hebben;
- 3 verwijdering van kernwapens van Nederlands grondgebied.

##### *Op het gebied van toepassing van kernenergie in Nederland:*

- 4 een zo groot mogelijke terughoudendheid. Het (voorlopig?) afzien van de bouw van kerncentrales is behalve uit hoofde van twijfels over de noodzaak en over milieu-risico's ervan ook uit non-proliferatieoogpunt gewenst.



*Op het gebied van reactoren en splijtstof:*

- 5 het niet meewerken aan enige nucleaire leveranties aan landen die het NPV niet hebben geratificeerd;
- 6 het niet meewerken aan de bouw van of leveren van materiaal of onderdelen voor kweekreactoren, hoogverrijkt-uraniumreactoren of zwaar-waterreactoren;
- 7 een maximaal verzet tegen plutonium-opwerking en -recycling;
- 8 maximale druk om alle splijtstof onder IAEA-beheer te brengen.

*Op het gebied van de gevoelige technologie:*

- 9 maximale steun aan initiatieven tot internationalisering van gevoelige technologie;
- 10 het op geen enkele wijze meewerken aan levering van gevoelige technologie als die niet onder internationaal beheer valt;
- 11 een stopzetting van de deelname aan het UC-project, althans zolang dat niet onder internationaal beheer is geplaatst.

*Op het gebied van de noodzaak van nucleaire energie:*

- 12 het krachtig stimuleren van energiebesparing;
- 13 stimuleren van onderzoek naar en ontwikkeling en toepassing van alternatieve energiebronnen;
- 14 in een overgangsfase het gebruik van steenkool stimuleren.



# Overdracht van technologie en internationale arbeidsverdeling: de toenemende noodzaak van publieke controle

Enkele jaren na de oliecrisis begint de recessie eerst recht haar gevolgen te doen gevoelen. Naast conjuncturele problemen vertonen de westerse economieën in toenemende mate tekortkomingen van structurele aard. Zolang hiervoor geen fundamentele oplossingen gevonden zijn, zullen overheden trachten via de exportsector hun economie op gang te krijgen. Mede door het op de markt verschijnen van nieuwe producenten uit de Derde Wereld en het Oostblok dreigt in steeds meer sectoren over-capaciteit te ontstaan, met als gevolg een opkomend protectionisme en de dreiging van handelsoorlogen. De strijd om het wereldprodukt, waartegen *Helmuth Schmidt* reeds waarschuwde in een artikel in *Foreign Affairs*<sup>1</sup>, lijkt inderdaad te zijn losgebarsten.

Een van de meest opmerkelijke aspecten van de nieuwe situatie is de groeiende betekenis van de Derde Wereld voor de internationale economie als geheel, en voor de Europese Gemeenschap in het bijzonder. Voor het westerse bedrijfsleven zijn de markten van de ontwikkelingslanden steeds belangrijker geworden. Omdat veel van deze landen, en vooral die in Latijns-Amerika, sinds jaar en dag een beleid van import-substitutie voeren zijn directe investeringen vaak de enige manier om hun markten te bereiken. Naarmate de factor technologie belangrijker wordt, ter aanvulling en veredeling van de factoren arbeid en kapitaal, gaat de overdracht van technologie een grotere rol spelen, als onderdeel van directe investeringen dan wel in het kader van op zichzelf staande licentie-contracten.

In een lange reeks van publikaties hebben vooral auteurs uit de Latijnsamerikaanse regio gewezen op een aantal structurele onrechtvaardigheden die zich voordoen bij de overdracht van technologie, vooral naar ontwikkelingslanden, onder meer met betrekking tot de prijsvorming en beperkende voorwaarden waaronder de overdracht pleegt plaats te vinden. Een aantal van misbruiken waaraan westerse multinationals zich hebben schuldig gemaakt, is redelijk goed gedocumenteerd, zoals die in de geneesmiddelenindustrie. In tegenstelling tot hetgeen geldt in de wereld van de pure wetenschapsbeoefening is technologische kennis steeds minder gemeengoed aan het worden. Technologie is een cruciale factor bij de uitbreiding van produktie en het



scheppen van werkgelegenheid. Ze is een sleutel die toegang geeft tot nieuwe afzetmarkten, een machtsinstrument voor de beïnvloeding van de internationale arbeidsverdeling. Daarnaast is technologie echter ook een verhandelbaar goed, zoals benadrukt wordt in de commercialisatie-theorie welke in Zuid-Amerika opgeld doet. Deze sterk economische benadering van de technologische ontwikkeling, welke vooral betrekking heeft op industriële technologie, houdt op zich geenszins een miskenning in van de geweldige betekenis die de wetenschap en technologie hebben gehad voor de humanisering van het bestaan van zovelen, en gaat eveneens voorbij aan de dehumaniserende gevolgen van de technologische ontwikkeling.

Het grote probleem met de technologie-markt is haar onvolkomenheid, dat wil zeggen het ontbreken van volledige concurrentie. Dit verschijnsel hangt samen met het feit dat technologie maar zelden een homogeen goed vormt, waardoor het moeilijk wordt om prijzen te vergelijken. Voorts wordt door de hoge kosten van veel procédés de concentratie van bedrijven in de hand gewerkt. Ook in westerse landen heeft het bestaan van machtige monopolies vele malen aanleiding gegeven tot misbruiken, zoals onlangs weer bleek toen het ministerie van Economische Zaken met de Zwitserse multinational Hoffman-la Roche in de clinch meende te moeten gaan over de prijzen van valium en librium. Het gevaar voor misbruik van machtspositie is echter veel groter in ontwikkelingslanden, waar één buitenlandse onderneming vaak een gehele sector beheerst en bestaande technologische en bestuurlijke structuren meestal tekortschieten om het nodige tegenwicht te bieden. De ernst van dit vraagstuk wordt thans in toenemende mate erkend. Op het internationale vlak leidde een en ander tot een zeer uitgebreide resolutie tijdens de derde VN-Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling (UNCTAD III) welke in 1972 in Santiago de Chili plaatsvond. De toenmalige Chileense president *Salvador Allende* hield daar een gloedvol openingsbetoog, waarin vooral de rol van de multinationale ondernemingen aan de orde werd gesteld (het ITT-schandaal was inmiddels aan het licht gebracht). Naast allerlei maatregelen gericht op de versterking van de technologische infrastructuur van de ontwikkelingslanden vroeg resolutie 39 (III) ook om studie te maken van mogelijkheden om te komen tot internationale regels voor de overdracht van technologie.<sup>2</sup>

### **Een gedragscode voor de overdracht van technologie**

In veel opzichten is het opstellen van een gedragscode voor de overdracht van technologie een hachelijke zaak. Gezien het unieke karakter van iedere transactie is het erg moeilijk om technologie-overdracht op een generaliserende wijze te benaderen. Bij veel westerse landen bestond dan ook grote aarzeling om zich in een



proces van onderhandeling over een internationale gedragscode op dit terrein te begeven, ook al omdat men bezwaren had tegen de filosofie van waaruit het UNCTAD-secretariaat en de Latijnsamerikaanse landen de materie benaderden. Centraal in die benadering staat de overtuiging dat de technologische afhankelijkheid van de Derde Wereld een actief overheidsbeleid in de betreffende landen noodzakelijk maakt teneinde enig tegenwicht te kunnen bieden tegen de overmacht van de buitenlandse concerns. Veel Zuidamerikaanse landen hebben daartoe technologie-centra opgericht, waar iedere overdracht geregistreerd wordt en getoetst aan een aantal criteria, die omschreven zijn in de nationale wetgeving met betrekking tot buitenlandse investeringen en technologie-overdracht. Deze wettelijke voorschriften beogen redelijke grenzen te stellen aan de prijsstelling voor technologie en aan de winst-overmakingen naar het buitenland, terwijl voorts paal en perk wordt gesteld aan allerlei concurrentie-vervalsende praktijken. Er bestaat immers een natuurlijke spanning tussen het economische nationalisme van de ontwikkelingslanden en het wereldomvattende marktbeleid van de multinationale ondernemingen. De multinationale bezitters van technologie leggen, bijvoorbeeld, de afnemers graag contractuele beperkingen op met betrekking tot de export van de met de overgedragen technologie vervaardigde produkten, dit om de belangen van hun dochterondernemingen in het buitenland veilig te stellen. Ook doet men graag aan koppelverkoop en tracht men de afnemer door middel van zgn. 'tie in'-clausules allerlei andere processen, grondstoffen en diensten op te dringen. Terwijl de multinationale ondernemingen er dus in beginsel de voorkeur aan geven een geïntegreerd pakket van diensten aan te bieden (en zelf te runnen) en de continuïteit van hun operaties te verzekeren, zien de technologisch beter ontwikkelde landen in de Derde Wereld het in toenemende mate als hun belang om een selectieve keuze te maken uit het technologische pakket van de multinationals ('unpackaging') en de duur van de afhankelijkheidsrelatie te bekorten. Het gaat bij dit alles in feite om een machtsspel, waarbij het elke partij erom gaat zijn onderhandelingspositie te versterken. Onder de oppervlakte van het conflict gaan echter zeker belangrijke morele vraagstukken schuil. Zo garandeert een verschuiving van de macht in het voordeel van de betreffende autoriteiten en ondernemingen in de ontwikkelingslanden nog geenszins een rechtvaardiger verdeling van de vruchten van de arbeid. Dit kan men illustreren met het voorbeeld van Mexico dat sinds jaar en dag een krachtig beleid van economisch nationalisme voert, maar niettemin een schrijnende inkomensongelijkheid kent. Ook gaat de commercialisatie-theorie in beginsel voorbij aan het vraagstuk van de zgn. aangepaste technologie en de 'basic needs approach' die de vervulling van de primaire menselijke levensbehoeften door werkgelegenheidsschepping voorop stelt. De toetsingsmechanismen welke vooral in Latijns-Amerika in het leven geroepen zijn, dienen echter, in beginsel, als waarde vrije



instrumenten beschouwd te worden die ook dienstbaar gemaakt kunnen worden aan een beleid met een meer egalitaristische inslag.

Bij dit alles dient duidelijk vooropgesteld te worden dat de technologische afhankelijkheid van de ontwikkelingslanden niet langs legislatieve weg ongedaan gemaakt zal kunnen worden. Zonder een gedegen onderwijsstelsel, een eigen R & D-capaciteit, de aanwezigheid van bouwkundige expertise, voorzieningen voor standaardisatie, normalisatie e.d. kunnen de fraaie structuren voor toetsing ('screening') en toezicht niet functioneren en zullen de autoriteiten vaak gedwongen zijn de hand te lichten met de regels en de buitenlandse investeerders 'carte blanche' te geven. Vooral in de Zuidamerikaanse landen is dit vaak de praktijk. Vooral als het om kleine afzetmarkten gaat, is bovendien het gevaar van 'onderbieding' steeds aanwezig: de grote beweeglijkheid van de multinationale ondernemingen stelt hen in staat om het ene land tegen het andere uit te spelen en om aldus onder de investeringsregels uit te komen. Binnen de Andische Gemeenschap heeft men getracht om door de aanvaarding van een gemeenschappelijk regime voor investeringen en technologie-overdracht tegen dit gevaar bescherming te vinden, maar mede door onderlinge politieke tegenstellingen (Peru/Venezuela contra Chili) is hiervan tot op heden weinig terecht gekomen. Het heeft er, al met al, een beetje de schijn van dat de ontwikkelingslanden in een internationale gedragscode voor de overdracht van technologie een soort 'deus ex machina' zien. Ook de implementatie van de normen in deze gedragscode zal weer in de eerste plaats afhangen van de opstelling van de importerende landen, en dus van hun onderhandelingssterkte, waarmee de cirkel weer gesloten is. De gedragscode kan evenwel een bijdrage leveren voor een grotere cohesie in het optreden van de ontwikkelingslanden. Daarnaast heeft de medewerking van het Westen aan het totstandkomen van een dergelijk document een belangrijke symbolische waarde, omdat hierdoor de legitimiteit van publieke interventie in de overdracht van technologie erkend wordt. Of de westerse overheden nog een stap verder zullen gaan door medeverantwoordelijkheid te aanvaarden voor de implementatie van de gedragscode en door zelf actief het gedrag van hun multinationale ondernemingen te gaan controleren is op dit moment de grote vraag. Hiermee is gelijk het belangrijkste thema van dit artikel aangegeven.

### **Onderhandelingen tot op heden**

Nadat in Santiago de Chili resolutie 39 (III) was aanvaard verzocht de UNCTAD Raad in 1973 de inmiddels in het leven geroepen intergoevernementele deskundigengroep met betrekking tot de overdracht van technologie om tijdens haar derde zitting de haalbaarheid en wenselijkheid van een internationale gedragscode



onder ogen te zien. Voorts kreeg de secretaris-generaal van UNCTAD de opdracht om de nodige achtergrondstudies te doen verrichten. De hoofdstudie, waarmee het secretariaat in 1974 uitkwam, gaf als conclusie dat een dergelijke gedragscode inderdaad nuttig zou zijn, een gevolgtrekking die ten dele beïnvloed was door een gelijksoortige aanbeveling van een studiegroep binnen de Pugwash Conference on Science and World Affairs die zelfs al met een eerste ontwerp voor zo'n code kwam. Tijdens de derde zitting van de intergoevernementele groep steunden de ontwikkelingslanden deze aanbeveling en gaven te kennen dat een dergelijke code de kracht van een wettelijke regeling zou moeten hebben en niet slechts algemene richtlijnen zou moeten bevatten. De meeste westerse landen achtten het prematuur om enigerlei conclusie te trekken ten aanzien van de wenselijkheid van zo'n nieuw instrument en wezen hoe dan ook iedere vorm van juridische verbindendheid af. Ze wezen er op dat in hun economische stelsels de meeste technologie het eigendom was van particuliere ondernemingen en dat regeringen er dus geen zeggenschap over hadden. Nadat de ontwikkelingslanden er echter mee hadden ingestemd om iedere verwijzing naar het bindende juridische karakter van de gedragscode achterwege te laten bleken vier westerse landen (Nederland, België, Zweden en Finland) bereid om actieve steun te verlenen aan resolutie 3 (III), die de secretaris-generaal van UNCTAD verzoekt een intergoevernementele deskundigengroep bijeen te roepen die een ontwerp zou moeten opstellen voor een universeel geldende gedragscode welke in het bijzonder rekening zou moeten houden met de noden en de heersende omstandigheden in de ontwikkelingslanden.

Een en ander heeft uiteindelijk geleid tot resolutie 89 (IV) van Nairobi waarin tot oprichting van deze deskundigengroep wordt overgegaan en waarin voorts de aanbeveling wordt gedaan om te zijner tijd een VN-Conferentie bijeen te roepen waar de onderhandelingen over de gedragscode hun beslag zouden moeten krijgen. Uiteindelijk is het tijdstip voor deze conferentie vastgesteld op 1978, terwijl de beslissing over het al dan niet juridische karakter van de code aan de conferentie wordt voorbehouden.

Inmiddels heeft de deskundigengroep al weer drie bijeenkomsten achter de rug. Men werkt op basis van ontwerpteksten van zowel de ontwikkelingslanden (Groep van 77), als de westerse landen (B-Groep) als het Oostblok (D-Groep). Omdat deze teksten van vaak tegengestelde visies op het overdrachtsproces uitgaan, is het niet eenvoudig ze te integreren, zelfs niet als men er van uitgaat dat voor bepaalde onderdelen meerdere alternatieven kunnen worden gegeven, ter beoordeling door de conferentie. Enerzijds kan men constateren dat ook die westerse landen die aanvankelijk sterke reserves hadden tegenover de gedragscode het thans kennelijk in hun belang achten om aan de totstandkoming van een dergelijk document mee te werken. Hun toenemende belang in



investerings in de ontwikkelingslanden en de onoverzichtelijke situatie die dreigt te ontstaan naarmate meer ontwikkelingslanden nationale investeringsregimes in het leven roepen zijn aan deze gewijzigde opstelling waarschijnlijk niet vreemd. Anderzijds moet men, helaas, constateren dat een aantal delegaties zich erg restrictief opstelt, waarschijnlijk omdat men nu reeds anticipeert op de situatie die zou ontstaan wanneer de westerse vertegenwoordigers op de VN-Conferentie, onder politieke druk, akkoord zouden gaan met een juridisch bindende gedragscode. Een en ander houdt het gevaar in dat men zich bij het opstellen van de ontwerpcode verzet tegen de opname van interventionistische praktijken welke in de eigen westerse samenlevingen inmiddels gemeengoed zijn geworden. Hierbij doet zich de complicatie voor dat er nog grote verschillen bestaan tussen verschillende stelsels binnen het westerse blok, waarin sommigen sterker hechten aan de dogma's van het vrije ondernemerschap en de vrije markt dan anderen. Niet alleen op ideologisch terrein, ook op het meer technische vlak doen zich complicaties voor, bijvoorbeeld omdat de diverse westerse stelsels van mededingingswetgeving op verschillende leesten zijn geschoeid. Binnen de westerse groep bepalen dan ook tot op heden de traagsten de pas. Ouderwetse doctrines over de betekenis en inhoud van het internationale recht, de onschendbaarheid van de overeenkomst en de onbegrensde van het eigendomsrecht scheppen evenzovele problemen. Niet alleen ontstaat daardoor het gevaar dat er een discrepantie gaat bestaan tussen de bepleite inhoud van de gedragscode en de praktijk van alledag in het multinationale optreden in de ontwikkelingslanden – waar westerse bedrijven vaak bewonderenswaardige staaltjes van aanpassingskunst te zien geven – maar ook dreigt de inhoud van de gedragscode daardoor steeds minder recht te doen aan het sociaal-democratische model van een gemengde orde zoals dat gedurende de laatste decennia in Noord-West Europa is gegroeid. Dit laatste zou dan echter primair zijn oorzaak vinden in het feit dat deze sociaal-democratische stelsels er tot op heden onvoldoende in zijn geslaagd een doeltreffend antwoord te vinden op het multinationale fenomeen dat in toenemende mate de internationale arbeidsverdeling is gaan beheersen en dat de effectiviteit van de nationale beleidsinstrumenten voor de bestrijding van inflatie, werkeloosheid en inkomensongelijkheid steeds sterker ondermijnt. Al met al groeit het gevaar dat de ontwikkelingslanden een laatste paradijs voor sociaal-darwinistische krachten zullen gaan vormen, waar ze – al dan niet met medewerking van de heersende elites – naar willekeur hun economische machtsposities kunnen uitbuiten. Regulering van de activiteiten van multinationale ondernemingen (en buitenlandse investeerders als geheel), ook op het gebied van de overdracht van technologie, is daarom een direct belang van al degenen die de sociaal-democratie een goed hart toedragen.



## Overdracht van technologie en internationale arbeidsverdeling

Het zou zeer ongewenst zijn wanneer men de conflicten over de overdracht van technologie – en de onderliggende strijd om het wereldprodukt – uitsluitend zou zien als een gevecht tussen staten, tussen groepen met intern homogene belangen. Het tegendeel is namelijk het geval. Zoals reeds eerder werd gesteld, het economisch nationalisme van de ontwikkelingslanden houdt op zich geen garanties in voor een billijke verdeling van de bevochten voordelen. De Latijnsamerikaanse landen die zich zo beijveren voor het tot standbrengen van de UNCTAD-gedragscode wensen aldus vooral betere toegang te krijgen tot zeer hoogwaardige technologie, overwegend toepasbaar in kapitaal-intensieve fabricageprocédé's waarmee hoge winsten gerealiseerd kunnen worden maar die in de regel weinig of slecht betaalde werkgelegenheid scheppen. Een sterke bevordering van dit soort technologie-overdracht naar ontwikkelingslanden houdt uiteraard reële gevaren in voor al diegenen die in gelijksoortige productie-ondernemingen in het Westen werkzaam zijn. Of het totstandkomen van een stringente gedragscode, in dit licht, nu gunstig of ongunstig zou zijn voor de werkgelegenheid in het Westen is erg moeilijk te zeggen. Dit hangt vooral af van het antwoord op de vraag of een aanscherping van de voorwaarden die ontwikkelingslanden kunnen stellen bij de overdracht van technologie zal leiden tot een uitbreiding van de productie in deze landen. Wanneer de bezitters van technologie door de stringente regulering zullen worden afgeschrikt, zal dat een nadelig gevolg hebben voor de productie van ontwikkelingslanden in de betreffende sectoren. Blijven de westerse multinationals echter niettemin technologie overdragen dan zullen de scherpere voorwaarden gesteld door de ontvangers deze laatsten wellicht eerder in staat stellen de betreffende procédé's op grotere schaal geheel zelfstandig toe te passen, met schadelijke gevolgen voor de westerse arbeiders in de betreffende sectoren. Over de implicaties van de een of andere ontwikkeling voor de werkgelegenheid in de westerse laboratoria en ateliers kunnen we alleen maar speculeren. De effecten van buitenlandse investeringen op de werkgelegenheid in nationale economieën als geheel (dus afgezien van bepaalde getroffen sectoren) blijft overigens ook voorwerp van speculatie. In de Verenigde Staten slaan multinationals en de grote vakbond AFL/CIO elkaar op dit punt al jaren met tegenstrijdig cijfermateriaal om de oren.

Tot op heden heeft de Nederlandse vakbeweging zich erg voorzichtig opgesteld voor waar het ging om een beoordeling van de effecten van buitenlandse investeringen en het optreden van de Nederlandse multinationals. Veel verder dan geconcentreerde pogingen met zusterorganisaties in het buitenland om dreigende massa-ontslagen tegen te gaan, kwam het eigenlijk zelden. Aan deze terughoudendheid zal niet vreemd zijn het inzicht dat de



Nederlandse economie nu eenmaal voor een aanzienlijk deel van het succesvol opereren van onze eigen multinationals afhankelijk is. De daaruit voortvloeiende belangen-identificatie is echter langzamerhand aan het afnemen, nu steeds meer Nederlandse multinationals het accent gaan leggen op bedrijfsuitbreiding in het buitenland om de stijgende loonkosten en sociale lasten in Nederland te ontgaan. Ook in het parlement neemt de roep om een actief multinationalsbeleid toe, zoals blijkt uit het initiatiefvoorstel van *Van der Hek* en *Jansen* (PPR) om een bijzondere Kamercommissie te laten beslissen een onderzoek in te stellen naar het gedrag van multinationals en de effecten daarvan.<sup>3</sup> In dit voorstel wordt echter de overdracht van technologie naar ontwikkelingslanden buiten het kader van het bepleite onderzoek geplaatst, hoewel uit de PvdA/PPR-nota blijkt dat het oordeel daarover zeker niet onverdeeld gunstig uitvalt. Toch zal het wel niet lang duren totdat ook de overdracht van technologie zich in sterkere belangstelling van het parlement en van de vakbonden zal kunnen verheugen. Tot op heden is de vakbeweging op generlei wijze betrokken geweest bij de werkzaamheden van de deskundigengroep voor een internationale gedragscode voor de overdracht van technologie, noch op het nationale vlak noch binnen de B-Groep (de groep van de westerse landen). Wel heeft het IVV destijds, bij de voorbereidingen voor UNCTAD IV, laten weten dat men voorstander was van een juridisch bindende gedragscode, maar over de inhoud van de code heeft men zich eigenlijk nog niet uitgelaten. Nogmaals, het is op dit moment moeilijk te voorspellen of door de toepassing van een zwakke dan wel een scherpe gedragscode, vooral op de overdracht van technologie aan ontwikkelingslanden, de werkgelegenheid in het Westen nu al dan niet gediend zou zijn. Op dit moment is het veel belangrijker om vast te stellen dat in deze wereld, waarin nationalisme en multinationalisme steeds sterker met elkaar in conflict komen, enige controle op de overdracht van technologie welhaast onontkoombaar wordt. Technologie is een steeds belangrijker factor in het arsenaal van productie-factoren en daardoor een determinant van de internationale arbeidsverdeling en de spreiding van de wereldhandel. Teneinde spanningen tussen doelstellingen van internationale efficiency (vrijhandel) en nationale en sub-nationale belangenbehartiging (protectionisme) zoveel mogelijk tegen te gaan, hebben de staten getracht op handelsgebied aanpassingsmechanismen in het leven te roepen (afspraken voor de geleidelijke afbraak van tolmuren, tijdelijke zelfbeperkingsregimes zoals het multivezelakkoord). Nu in bepaalde sectoren niettemin een zekere overcapaciteit is ontstaan (of dreigt te ontstaan) — men denke aan de scheepsbouw en de metaalindustrie — tracht men ook voor de productiefase bepaalde aanpassingsmechanismen in het leven te roepen. Zo experimenteert men op dit moment bijvoorbeeld binnen de United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) met het



zgn. stelsel van consultaties, besprekingen in een aantal sectoren (o.a. staal, kunstmest) tussen ondernemers en overheden uit Noord en Zuid die erop gericht zijn een beter beeld te krijgen van geplande capaciteit en te verwachten vraag teneinde het ontstaan van overcapaciteit te voorkomen. Het was de erkenning dat de ontwikkeling van de productie bepalend is voor de verdeling van de wereldhandel welke de overtuiging deed postvatten dat voorzieningen voor aanpassing zich niet tot de handelsstructuren dienden te beperken. Naarmate het inzicht groeit dat de ontwikkeling en spreiding van technologie in sterke mate bepalend is voor de ontwikkeling en spreiding van productiecapaciteit zal men in toenemende mate gaan zoeken naar aanpassingsmechanismen om de technologie-overdracht aldus te beïnvloeden dat deze zo weinig mogelijk aanleiding zal geven tot spanningen tussen het belang van de internationale efficiency en de belangen van individuele naties en deelgroepen. Hiermee zou op zich geen keus gemaakt worden voor hetzij vrijhandel hetzij protectionisme. Het voorbeeld van de textiel illustreert weer eens hoe een teveel aan vrijhandel in een bepaalde fase aanleiding geeft tot een sterke roep om protectionisme in een volgende fase. Hieruit dient men niet te concluderen dat het aanpassingsmechanisme (het multivezel-akkoord) als zodanig de oorzaak van alle ellende is; juister lijkt het te stellen dat het voor verbetering vatbaar is. Waar het uiteindelijk op aankomt, is de mate van vertrouwen welke men heeft in het interventionisme als zodanig, in essentie een geloofskwestie. In de gemengde economie zoals wij die in Nederland kennen, blijft dit interventionisme in de regel beperkt tot het creëren van een raamwerk van regelingen waarbinnen het individu vrij kan blijven opereren. Met betrekking tot de overdracht van technologie is de keuze om een dergelijke regulerende structuur in het leven te roepen nog niet gemaakt. Toch heeft het er de schijn van dat in deze situatie spoedig verandering zal komen.

### **De toenemende noodzaak van publieke controle**

De vraag naar de wenselijkheid van een gedragscode voor de overdracht van technologie was slechts een inleiding op een discussie welke nog jaren zal voortduren. Het gaat om de noodzaak van interventie op een terrein dat steeds belangrijker wordt voor de toekomst van het mensdom. Afgezien van aspecten van veiligheid en menselijke vrijheid, zijn de externe effecten van technologische ontwikkeling en technologie-overdracht op het gebied van de sociaal-economische betrekkingen van dien aard dat ze een sterke mate van publieke controle rechtvaardigen. Waar veiligheid en vrijheid in het geding zijn, zien we dat westerse overheden een dergelijke ingreep niet schuwen: handhaving van het strategische embargo op bepaalde exporten naar het Oostblok in het kader van de COCOM, beperkingen op de export van



nucleaire technologie (opwekkingsinstallaties e.d.). Gezien het grote belang van het werkgelegenheidsvraagstuk voor het voortbestaan van de democratie lijkt het niet gewaagd te voorspellen dat overheden het spoedig in hun belang zullen achten ook een grotere greep te krijgen op de ontwikkeling en de overdracht van civiele, niet-nucleaire technologie. De gedragscode, waarover thans binnen UNCTAD onderhandeld wordt, is slechts een symbool voor een dergelijk interventionisme. Keuze voor een dergelijk instrument betekent op de lange termijn onvermijdelijk keuze voor planning van technologische ontwikkeling; voor toetsing van technologieën; voor registrering en beoordeling van licentie-contracten door exporterende- en importerende naties; voor nadere afspraken tussen ondernemingen en overheden over het voor ieder aanvaardbare toepassingsbereik van overgedragen technologieën (naast afspraken over markttoegang); voor nieuwe stelsels van internationale samenwerking; voor internationale procedures voor de beslechting van geschillen over de overdracht van technologie. Het lijkt ondenkbaar dat overheden hun ondernemingen nog lang onbegrensde vrijheid zullen laten op al deze gebieden. Nu is het in Nederland nog zo dat de overheid voor grote bedragen deelneemt in de ontwikkeling van technologie door Nederlandse multinationals die ze vervolgens in hun buitenlandse vestigingen operationeel kunnen maken zonder dat hun Nederlandse werknemers daar verder invloed op kunnen uitoefenen.

De regeringsnota inzake de selectieve groei en het ontwerp voor de Selectieve Investerings Regeling (SIR) geven al een globale tendens in de richting aan van een actiever overheidsbeleid op dit gebied. Steeds sterker zal men zich de vraag moeten gaan stellen of het belang van de werkgelegenheid werkelijk het best gediend wordt door blindelings het rendement te vergroten, en door met name de positie van onze multinationals te versterken. In het proces van technologische ontwikkeling is de schaafactor van groot belang, maar dit rechtvaardigt geenszins een verwaarlozing van het potentieel van de kleinere en middel-grote ondernemingen. Het lijkt zowel in het nationale belang als in dat van de ontwikkelingslanden dat de Nederlandse overheid nagaat welke bijdrage deze ondernemingen zouden kunnen leveren aan de technologische ontwikkeling van de Derde Wereld, op basis van selectieve dienstenverlening. Een en ander zou kunnen bijdragen tot een verscherping van de concurrentie op de internationale technologiemarkt en het zou de afhankelijkheid van de ontwikkelingslanden kunnen helpen verminderen.

Op de korte termijn, en in meer direct verband met de gedragscode zelf, speelt de vraag in hoeverre westerse overheden reeds nu mede-verantwoordelijkheid kunnen aanvaarden voor het gedrag van de onder hun jurisdictie vallende particuliere ondernemingen, voorzover het de technologie-overdracht naar ontwikkelingslanden betreft. Tot op heden heeft men zich op het



standpunt gesteld dat hiervan geen sprake kan zijn, omdat dit niet zou stroken met de in het Westen gebruikelijke verhoudingen tussen overheden en particuliere ondernemers. Boven bleek reeds dat op deze stelling wel degelijk uitzonderingen worden toegelaten, als men de hiermee verbonden belangen hoog genoeg acht. Zo dringt de VS momenteel bijvoorbeeld aan op het totstandkomen van een bindende gedragscode tegen corruptieve praktijken, welke men ook tegenover de eigen multinationals gehandhaafd wil zien. Interessant zijn, in dit verband, ook de recente ontwikkelingen rond de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Hoewel de westerse landen deze richtlijnen aanvankelijk slechts als onverbindende aanbevelingen hadden bedoeld, werden zij door de vakbonden min of meer verplicht om de gang van zaken bij sluiting van de Belgische dochteronderneming van Badger te toetsen aan de OESO-richtlijnen. In de toekomst zal moeten blijken in hoeverre deze westerse overheden werkelijk bereid zullen zijn druk op hun particuliere sector uit te oefenen om handhaving van de OESO-code te verwerklijken.<sup>4</sup>

Gezien de vérstrekkende implicaties welke de aanvaarding van een dergelijke verantwoordelijkheid zou hebben, mede voor de binnenlandse verhoudingen, mag men er van uit gaan dat een en ander nog wel even op zich zal laten wachten. Niettemin lijkt het verstandig om hier te lande alvast eens te gaan nadenken over manieren waarop een dergelijke publieke controle geëffectueerd zou kunnen worden. Er wordt thans reeds gewerkt aan het in het leven roepen van een soort klachtenprocedure, als een soort repressief instrument voor de handhaving van de OESO-richtlijnen voor multinationals. Voor waar het de beperkende praktijken met betrekking tot octrooien en licenties betreft – materie die wat sterker verband houdt met de overdracht van technologie – moge erop gewezen worden dat reeds in 1972 een deskundigengroep binnen de OESO heeft gewezen op het belang dat lidstaten in toenemende mate hun nationale stelsels voor mededingingswetgeving gaan toepassen op beperkende praktijken in het kader van octrooi- en licentieverlening. Een aantal deskundigen pleitte er in dat verband voor om de verschillende nationale stelsels in die zin aan te passen dat ondernemingen zouden worden verplicht om alle bestaande en komende licentiecontracten waarbij zij partij waren bij hun nationale autoriteiten te doen registreren, zodat deze laatsten deze praktijken aan de binnenlandse normen zouden kunnen toetsen.<sup>5</sup> De VS autoriteiten trachten al sinds jaar en dag de buitenlandse dochters van hun multinationals te binden aan het Amerikaanse antitrust recht.

Hopelijk is uit bovenstaande duidelijk geworden dat het bij deze roep om publieke regulering en controle niet gaat om een nieuwe interventionistische hobby, maar om het scheppen van een aantal minimale voorzieningen teneinde ook op de lange termijn de



internationale overdracht van technologie te bevorderen en bij te dragen tot een rechtvaardige en evenwichtige internationale arbeidsverdeling.

#### Noten

- 1 Helmuth Schmidt, 'The struggle for the world product; politics between power and morals' in: *Foreign Affairs* Vol. 52 No. 3 April 1974.
- 2 Voor een meer uitgebreide behandeling van het vraagstuk van de overdracht van technologie aan ontwikkelingslanden door auteur zie: K. E. Vosskuhler, 'Nieuwe beleidslijnen voor technische hulp aan de derde wereld' in: *Intermediair* 6-6-1975, ook verschenen in J. H. Konter e.a., *Ideeën en idealen in ontwikkelingssamenwerking* (Nelissen, 1976).
- 3 'Links wil betere controle multinationale concerns', *De Volkskrant* van 18 juni 1977. Voor een gedetailleerder beschrijving van het initiatiefvoorstel en de nota, zie: drs. J. A. Röell, 'Multinationale ondernemingen en het Nederlandse Parlement' in: *Intermediair* 17-6-1977. Voor een bespreking door auteur van het multinationale fenomeen naar aanleiding van het VN-rapport door de zgn. groep van eminente personen, zie: K. E. Vosskuhler, 'Het multinationale concern in de discussie', in: *Intermediair* 13-9-1974.
- 4 'Chasing the multinationals. The OECD guidelines for multinational companies are, after all, being given some real effect', *The Economist*, June 4, 1977.
- 5 Restrictive Business Practices relating to Patents and Licences', Report by the Committee of Experts on Restrictive Business Practices (OECD, 1972).



## Europese blauwdrukken en perspectieven

Wat men van de voortgang bij de Europese integratie ook mag denken en verwachten, zeker is wel dat het in de laatste jaren niet heeft ontbroken aan moedige en verreikende plannen om tot een verdere uitbouw te komen. Wie van deze plannen en blauwdrukken kennis neemt constateert dat daarin telkens als een essentiële voorwaarde voor deze verdere uitbouw een wijziging en verbetering der communautaire besluitvorming naar voren worden gebracht. Het gaat daarbij dan met name om twee zaken, te weten enerzijds om een versterking en uitbreiding van de supranationaliteit – als tegenhanger van de thans veeleer diplomatieke en internationale beslissingsprocedure in de Raad – en anderzijds om de versterking van de democratie op het Europese vlak, waarbij men dan de verbetering van de thans nogal povere positie van het Europese Parlement op het oog heeft.

Deze discussies zijn met name op gang gekomen na de Haagse top van december 1969, toen daar de plannen voor de vorming van een economische en monetaire unie (EMU) werden gelanceerd. Deze top kan daarmee als een mijlpaal in de ontwikkeling der Europese samenwerking worden beschouwd, want met de plannen voor een EMU kwam het politieke karakter van deze samenwerking in volle scherppte naar voren. Daarmee werd een fase in de ontwikkeling ingeluid waarvan kon worden verwacht, dat de problemen die er zouden rijzen geheel anders geaard en ook veel moeilijker zouden zijn dan die welke in de voorgaande jaren de gemoederen hadden bezig gehouden. In die voorgaande jaren had de nadruk vooral gelegen op het standbrengen van de gemeenschappelijke markt: grosso modo te omschrijven als het scheppen van de voorwaarden voor een vrij handels- en dienstenverkeer onder neutrale mededingingsvoorwaarden, geflankeerd door een gemeenschappelijke handelspolitiek tegenover derde landen. Het betreft activiteiten, die zich laten vertalen in termen als economics of scale, vergroting van de internationale handel, economische groei en welvaart, doelstellingen dus die in de zestiger jaren algemeen een hoge prioriteit genoten. Activiteiten derhalve die zich in de eerste plaats richten tot het bedrijfsleven om dit de impulsen te geven om zich aan te passen aan de grotere schaal die de gemeenschappelijke markt wil zijn. Begunstigd door een algemeen welwillende belangstelling en door een in doorsnee



tussen de zes lid-staten niet te veel uiteenlopende conjunctuur kon de ontwikkeling der gemeenschappelijke markt een bepaald voorspoedig beloop hebben. Het bedrijfsleven heeft inderdaad de kansen begrepen en benut. Wie dit nog eens in kwantitatieve vorm voor wat Nederland betreft geïllustreerd wil zien, moge worden verwezen naar de studie van *prof. dr. P. J. Verdoorn* van het Centraal Planbureau 'Economische gevolgen der handelspolitieke integratie binnen de EEG 1956 – 1970', bijlage III van het rapport van de adviescommissie *Spierenburg* inzake de Europese unie van 1 mei 1975. Toen tegen het einde van de zestiger jaren het economisch klimaat begon te verslechteren bleek, wat in latere jaren nog in sterkere mate zou blijken, namelijk dat een gemeenschappelijke markt op de duur moeilijk stand zal kunnen houden, indien niet ook een coördinatie der economische en monetaire politiek der lid-staten van de grond komt. Het uiteenvallen der landbouwmarkt als gevolg der monetaire ontwikkelingen en de recentelijk met regelmaat naar voren tredende tendenties tot het instellen in enigerlei vorm van kwantitatieve beperkingen op het intracommunautaire handelsverkeer zijn daarvan algemeen bekende voorbeelden. Met deze coördinatie van de economische en monetaire politiek van de lid-staten betreden we evenwel een terrein dat markante verschillen vertoont met dat van de gemeenschappelijke markt. Want hier richt men zich niet, zoals bij de gemeenschappelijke markt, in de eerste plaats tot het bedrijfsleven maar tot de overheid zelve. Het gaat er om dat essentiële onderdelen van het financiële, economische en sociale beleid der nationale overheden onderwerp worden van een gemeenschappelijke discussie en beslissing. Dit betekent overdracht van bevoegdheden en supranationaliteit in zaken, die in de nationale politiek een centrale plaats innemen. Een politiek zeer geladen zaak dus, waardoor zich op dit terrein het gemis aan een parlementaire democratie op het Europese vlak extra zal laten voelen.

### **Europese blauwdrukken: economische en monetaire unie en Europese unie**

De plannen voor de vorming van een EMU waren een bewuste poging om zo'n supranationale besluitvorming op het gebied der economische en monetaire politiek tot stand te brengen. Over het resultaat van deze pogingen en het verdere verloop kunnen we kort zijn: veel meer dan wat blauwdrukken (het zgn. plan-Werner en een nauwelijks uitgevoerde basisresolutie van de Raad van 22 maart 1971) en een stroom literatuur is er niet uitgekomen. Dit magere resultaat heeft evenwel niet verhinderd dat op de top van Parijs in 1972 een nog verder reikend concept voor de Europese samenwerking ten doop werd gehouden: '...voor het einde van dit decennium willen de lid-staten het geheel van hun betrekkingen omzetten in een Europese unie'. Deze plechtige verklaring wordt nog eens herhaald op de topconferenties van



Kopenhagen (1973) en Parijs (1974). Op deze laatste top krijgen dan de heer *Tindemans* alsmede de Europese organen het verzoek advies te willen uitbrengen over wat de inhoud van zo'n Europese unie zou kunnen zijn. In Nederland heeft dit nog weer geleid tot het adviesrapport van de commissie-Spiereburg aan de regering. De Europese unie is — zo is de interpretatie van deze rapporten — een verder reikend concept dan een EMU omdat de eerste ook de buitenlandse politiek en (gedeeltelijk) de defensie omvat. Ook deze blauwdrukken voor een Europese Unie hebben tot op heden tot niet veel meer dan wat intellectuele exercities geleid en na de Haagse top van 1976 hoort men over het rapport-Tindemans nauwelijks meer spreken.

### Economische obstakels

Deze povere resultaten worden nog al eens op rekening gesteld van de internationale monetaire onrust en de slechte economische toestand van de laatste jaren. Natuurlijk, het is niet moeilijk zich voor te stellen dat de geringe bewegingsvrijheid welke de regeringen hebben voor het voeren van hun economische politiek het onder zulke omstandigheden extra moeilijk maakt daarvan ook nog wat af te staan aan Europese organen. Maar als economisch argument is deze redenering toch niet erg overtuigend. Immers evengoed kan omgekeerd de redenering worden opgezet — zoals dat bijv. is gedaan in het rapport van de groupe de reflexion 'Union économique et monétaire 1980' (werkgroep Marjolin) — dat het onvermogen der lid-staten om ieder voor zich uit de crisis te komen een stimulans had kunnen zijn voor een nauwere samenwerking op het gebied der coördinatie der economische politiek. In feite zijn dit soort overwegingen meer politiek dan economisch georiënteerd en gaan ze alles te veel herleiden tot politieke onwil. In communautaire kringen zijn dat zeker benaderingen die er als koek ingaan, maar ze zijn veel te simplistisch om enige bijdrage te kunnen leveren tot een goede diagnose. Want eerder dan van politieke onwil is er sprake — zoals hierna nog nader zal worden betoogd — van politieke onmacht. Een veel meer fundamentele benadering vanuit de economische gezichtshoek van de problemen welke een EMU stelt, is die welke wijst op het verschijnsel van de tussen de lid-staten uiteenlopende ontwikkelingen van kosten en produktiviteit.<sup>1</sup> Vaste en onherroepelijke wisselkoersen — per saldo een essentieel kenmerk van een EMU — zullen onder zulke omstandigheden in lid-staten met een zwakke concurrentiepositie als gevolg van hun relatief hoge kosten leiden tot betalingsbalanstekorten (voor zover die dan nog zichtbaar zijn) en tot werkeloosheid, welke door de starheid der kosten een permanent karakter zou kunnen krijgen. Omgekeerd zullen lid-staten met een sterke concurrentiepositie hebben af te rekenen met overschotten en inflatoire druk. In beide gevallen dus ontstaan situaties welke een regering politiek niet



blijvend kan aanvaarden en wijziging der wisselkoers zal dan toch wel weer een van de remedies zijn waarop men een beroep zal willen doen. Deze zienswijze behoeft niet te leiden tot de conclusie dat een muntunie in Europa een illusie is: zo goed als er elders werkende muntunies zijn, zoals in de VS en de BLEU, zou dat in Europa ook mogelijk moeten zijn. Maar wel moet dan – zo is hier de lezing – een voorwaarde zijn vervuld, die een gemeenschappelijk en essentieel kenmerk van bestaande muntunies is, namelijk de aanwezigheid binnen de Gemeenschap van een hoog geïntegreerde arbeids- en kapitaalmarkt. Voor de vervulling van deze voorwaarde vertrouwt men op de werking der markt, meer in het bijzonder op het opheffen van alle beperkingen voor het handels-, betalings- en kapitaalverkeer en voor de investeringen in de Gemeenschap. Laat men het daardoor geïnduceerde economische proces zijn gang gaan, dan zullen, zo wordt gesteld, de wisselkoersen zich vanzelf in een vast patroon inpendelen en de tot standkoming der muntunie is dan veeleer een feitelijk gebeuren dan een politieke beslissing. Het bij politiek decreet vaststellen van een datum, termijn of schema voor het bereiken van eindstadium van een EMU zoals in het plan-Werner was voorgesteld, wordt in deze zienswijze dan ook als een leeg gebaar gezien, dat tot mislukkingen en frustraties kan leiden. Men kan er aan twifelen of de mobiliteit van kapitaal en zeker die van arbeid wel voldoende is om de vereiste structurele aanpassingen tot stand te brengen. Zonder steun van overheidswege en zeker ook van communautaire financiële bijstand (regionale politiek) zal het wellicht niet zo gemakkelijk gaan. Maar wat er ook van zij, duidelijk is wel de conclusie – welke trouwens door de ervaringen der laatste jaren wordt onderstreept – dat het in elk geval een proces van onbepaald lange adem zal zijn, waarbij de financiële solidariteit tussen de lidstaten duidelijk de kans zal krijgen zich waar te maken.

### **Institutionele en politieke hindernissen: het politieke vacuüm**

Afgezien van vorenstaande overwegingen van economische aard stelt zich echter de zeker zo essentiële vraag of het realiseren van zulke verreikende plannen als de EMU en de Europese unie binnen de daarvoor in de blauwdrukken gedachte tijd (in het plan-Werner bijv. tien jaren) ook daarom al niet twijfelachtig moest zijn omdat zulke plannen een politieke organisatie, zo men wil een politieke infrastructuur, op het communautaire vlak veronderstellen, die er thans niet is en waarvan het tot standbrengen op zijn minst een moeizaam en langdurig proces zal zijn (de communautaire ervaringen staven deze laatste conclusie, dacht ik, bepaald wel).

Een politieke infrastructuur ontbreekt omdat:

- er geen Europees politiek orgaan is dat zodanig politiek homogeen is samengesteld dat er een gericht politiek



- communautair beleid kan worden gevoerd, hetgeen toch wel een vereiste is voor het beheer van een EMU en een Europese unie;
- er geen Europees Parlement is, bekleed met voldoende bevoegdheden om op een dergelijke communautaire politiek parlementaire controle uit te oefenen;
- er geen Europese politieke partijen zijn, hetgeen weer een voorwaarde is voor een functioneren van een Europees Parlement;
- er, en dat is misschien nog wel het meest belangrijke aspect, bij de Europese bevolking nauwelijks een bewust Europees engagement (meer) aanwezig is.

Nemen we ter illustratie de EMU (om over de veel verder gaande eisen, welke een Europese unie aan de communautaire bestuurskracht zou stellen maar te zwijgen):

een EMU veronderstelt overdracht van bevoegdheden op het gebied van de financiële, economische en sociale politiek. Over de omvang van deze overdracht kan men van mening verschillen. Er zijn hier minimalisten te signaleren: zij stellen dat kan worden volstaan met bepaalde onderdelen van de monetaire- en de begrotingspolitiek. In deze richting gaan bijv. de rapporten van de commissies-Werner en Spierenburg. Anderen, zoals bijv. de samenstellers van het rapport van de hiervoor genoemde werkgroep-*Marjolin* menen dat het nodig is veel verder te gaan, wil de EMU louter economisch gezien, functioneren. Deze werkgroep zal met name hebben voor ogen gestaan dat op het nationale vlak alle instrumenten van economische politiek nauw met elkaar zijn verbonden ('package deal'), als ook aan de noodzaak om effectief te kunnen ingrijpen wanneer in een lid-staat de zaak economisch toch uit de hand loopt.

Naast deze overwegingen van economische aard kan men ook op politieke gronden de communautaire bevoegdheden willen uitbreiden: zo is in socialistische kringen de optie aanwezig om wanneer de publieke uitgaven moeten worden beoordeeld op het Europese vlak zulks dan ook te laten gelden voor de private investeringen.

Maar of men zich ten aanzien van de omvang van deze overdracht nu minimaal of maximaal opstelt, ieder zal het er over eens willen zijn dat het beheer van een EMU een politieke zaak is en geen ambtelijke taak! Immers het beheer moet neerkomen op het doen van een keuze uit beleidsalternatieven, waarover politieke partijen en stromingen uiteenlopende opvattingen hebben. De commissie-Spienburg is dienaangaande duidelijk: '...dat de verdeling der bevoegdheden inzake de regulering van de nationale begrotingen het zenuwcentrum raakt van het politieke, economische en sociale leven in de lid-staten...' (par. 5.2.2.5).

Waar is echter bij de huidige stand van zaken op het Europese vlak het orgaan dat potentieel in staat is om een dergelijk veelomvattend politiek beleid uit te voeren? De Europese Commissie, zolang zij is samengesteld uit personen van de meest



uiteenlopende politieke richtingen, lijkt daartoe niet geschikt; op zijn best lijkt ze op een kabinet van nationale eenheid, maar zulke kabinetten komen slechts onder uitzonderlijke omstandigheden voor een tijdje aan bod. De Raad als vertegenwoordiger der belangen en wisselende politieke kleuren der lid-staten is al evenmin het aangewezen orgaan. En het Europese Parlement, ook al had het bevoegdheden, is van nature niet een orgaan om een dagelijks slagvaardig beleid te voeren.

Kortom, het is er niet.

Slechts een Europees gouvernementeel orgaan — aldus de Europese Commissie in haar rapport over de inhoud der Europese unie<sup>2</sup> — met politiek gezag, vrijheid van handelen en bevoegdheden, die vergelijkbaar zijn met hetgeen in de regel aan een regering wordt toegekend, kan deze beheerstaak aan. Voor een EMU is dat niet anders. Een of ander type van Europese regering dus! Daarmee heeft de Commissie een politiek zwaar beladen woord uitgesproken, want voor vele politieke mandatarissen is dit vooralsnog een onverteerbaar perspectief. Dit is ook de reden dat men op het communautaire vlak altijd zeer terughoudend is geweest om expliciet met institutionele modellen te spelen. Het rapport-Werner bijv. blijft wat de institutionele consequenties betreft uiterst vaag. In deze houding is nu kennelijk een wijziging gekomen; althans ook het economisch en Sociaal Comité en het Europese Parlement spreken in hun preadviezen over de Europese Unie ongedwongen over een Europese regering.<sup>3</sup> Deze op zichzelf juiste conclusie stelt meteen het politieke vacuum in Europa in het licht. Want zo'n orgaan zal, wil het iets betekenen, politiek gezag hebben tegenover de lid-staten; zonder dat gezag is er geen vooruitgang vergeleken met de Europese Commissie die dat politieke gezag mist. Dit werpt al direct de vraag op naar de wijze van samenstelling.

In zijn pre-advies<sup>4</sup> voor de Nederlandse vereniging voor Europees recht in 1975 heeft *Patijn* voorgesteld een samenstelling op basis van de krachtsverhoudingen in het Europese Parlement. Hij noemt als voorbeeld een samenstelling uit socialisten en christen-democraten die samen een meerderheid bezitten. Ook de ideeën die de Europese Commissie in dit opzicht heeft ontwikkeld laten ruimte voor een dergelijke oplossing. In vergelijking met de politiek zeer heterogene samenstelling der Europese Commissies tot op heden, zou een dergelijke wijze van samenstellen veel duidelijker dan thans het geval is het politieke en supranationale karakter der Europese samenwerking doen uitkomen. Praktisch echter liggen hier problemen, welke voortvloeien uit de hiervoor al genoemde gebrekkige politieke infrastructuur op het Europese vlak. Het politieke partijwezen is in de lid-staten namelijk bepaald niet overal volgens vergelijkbare scheidslijnen gestructureerd. Christelijke partijen bijvoorbeeld die in een aantal lid-staten van ouds een belangrijke positie innemen (bijv. in de Bondsrepubliek, België, Italië, Nederland) ontbreken in andere of zijn daar nauwelijks van gewicht (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk,



Denemarken). Anderzijds zijn er in het Europese Parlement niet onbelangrijke groeperingen aanwezig, wier territoriale spreiding in hoofdzaak tot een lid-staat is beperkt en daar een centrale plaats in de politiek innemen (Europese democraten voor de vooruitgang, waarvan de meeste leden hun inspiratie in Frankrijk vinden). Het kan geen twijfel leiden dat een dergelijk heteroogeen politiek partijwezen niet aan het gezag van zo'n Europees gouvernementeel orgaan tegenover de regeringen der lid-staten ten goede kan komen.

Er is echter – althans onder de huidige omstandigheden – een meer fundamentele reden om dat gezag te bedreigen. Deze is, en daarmee kom ik aan een ander van de hierboven genoemde aspecten van het politieke vacuüm in Europa, dat er op het ogenblik bij de bevolkingen der lid-staten nauwelijks nog sprake is van een bewust Europees engagement! Zal, zo moet men zich wel de vraag stellen, zolang dit niet verandert, zo'n Europees gouvernementeel orgaan werkelijk invloed kunnen uitoefenen wanneer in een EMU in een lid-staat de financiële en economische ontwikkeling uit de hand dreigt te lopen? En deze vraag stelt zich met name wanneer het Europees gouvernementeel orgaan en de regering dezer lid-staat tegengestelde politieke opvattingen hebben (men denke bijv. aan het vraagstuk der publieke uitgaven en de private investeringen). Natuurlijk, zo zal men antwoorden, zo'n lid-staat zal zich in een EMU moeten voegen en men zal geneigd zijn te verwijzen naar het voorbeeld van federale staten, waar het bepaald geen ongekend verschijnsel is dat een centrale regering en die van een deelstaat politiek uiteenlopen. Maar ik denk dat we deze parallel met een federale staat dan toch wel wat te vlot trekken: we mogen niet vergeten dat er in de loop der tijd wel zo iets is ontstaan als een Amerikaan, een Duitser, een Zwitser enz., maar over een Europeaan in de politieke zin van het woord kan men vooralsnog met goed recht eigenlijk toch niet spreken. In dit verband kan een van de conclusies uit het rapport van de commissie-Spiereburg worden aangehaald: 'in het algemeen is de vervreemding van de Europese burgers van een als alleen technocratisch ervaren eenwordingsproces een van de grote obstakels die thans die eenwording in de weg staat' (par. 2.1.9.).

Het is niet erg waarschijnlijk dat ons Europees gouvernementeel orgaan het onder dergelijke omstandigheden op een politieke krachtmeting met de regeringen van de lid-staten aan zou durven laten komen. Waarschijnlijker is dat men weer zijn heil zou gaan zoeken in pogingen een compromis te vinden, zodat er in vergelijking met de huidige gang van zaken in feite niets veranderd zou zijn. Een EMU of een Europese unie zou dan nauwelijks of niet functioneren en de aanwezigheid van zo'n Europees gouvernementeel orgaan zou dan politiek meer nadelig dan voordelig zijn. Dat een Europees Parlement, rechtstreeks verkozen en zelfs met enige bevoegdheden bekleed, daarmee



tegelijk ook in de lucht komt te hangen behoeft geen verder betoog.

### **Voorwaarde voor verdere integratie: opheffing van het politieke vacuüm**

Deze politieke implicaties van een voortgaande Europese integratie in de richting van een EMU of een Europese unie hebben vooral in het verleden veel minder de aandacht gehad dan de economische vooropstellingen daarvan.

De redenen daarvan zijn in hoofdzaak tweëerlei:

De eerste is dat men zich niet of wel onvoldoende bewust was.

Het oordeel van de werkgroep-Marjolin laat in deze aan duidelijkheid niets te wensen over: '... men heeft in 1969 besloten een EMU te vormen in de daarop volgende tien jaren, zonder een duidelijk idee te hebben van wat men eigenlijk ging ondernemen. Bij de regeringen bestond zelfs geen benaderende analyse van de voorwaarden welke daarvoor moesten zijn vervuld. Alles heeft zich afgespeeld alsof de lid-staten in het naïeve geloof verkeerden dat het wel voldoende was om de vorming van een EMU te decreteren waarna deze vanzelf in de loop van enige jaren wel tot stand zou komen zonder grote inspanningen en moeilijke en pijnlijke aanpassingen in economisch en politiek opzicht. Van de essentiële verschillen tussen de vorming van een douane unie en een EMU heeft men zich onvoldoende rekenschap gegeven.

Een tweede reden ligt daarin dat velen die zich deze politieke consequenties wel bewust waren, maar al evenzeer de oppositie, die deze zouden oproepen, zich hebben vastgeklampt aan de strategie die lang op het Europese vlak is aangehangen, te weten, dat de integratie van handel en industrie op de gemeenschappelijke markt de lid-staten wel zou dwingen tot de coördinatie van hun economische en monetaire politiek en dat deze coördinatie vervolgens wel weer zou nopen tot een politieke samenwerking. De feitelijke ontwikkelingen van de laatste jaren hebben intussen echter wel aangetoond dat deze strategie, die overwegend een a-politiek en technocratisch karakter heeft niet is opgewassen tegen de problemen die zich met name in politiek opzicht stellen wanneer het gaat om zulke concepties als een EMU. Na de slechte ervaringen in de jaren 1970-1974 met de plannen voor de EMU is men zich dat, naar ik meen, thans ook wel algemeen bewust geworden. De onverbloemde wijze waarop in de latere rapporten en adviezen van de Communautaire instellingen inzake de Europese unie de institutionele en politieke gevolgen daarvan worden besproken, kan daarvan het bewijs leveren.

Het is uit de ervaring wel duidelijk geworden dat wanneer de Europese samenwerking wil uitkomen boven het niveau van een gemeenschappelijke markt en zich wil bewegen in de richting van een EMU of een Europese unie, daarvoor dan rechtstreeks een



aanvang moet worden gemaakt met het aanpakken van de hiervoor besproken politieke en institutionele obstakels: alleen een politieke aanpak kan daartoe dienst doen.

Daarbij zal als eerste prioriteit moeten gelden de wellicht latent nog aanwezige belangstelling der Europese bevolking te activeren. Het is een taak die jarenlang door vele politieke partijen in de lid-staten is verwaarloosd. Ook de leden van de Europese Commissies hebben – afgezien van enkele uitzonderingen, waarvan met name *Mansholt* is te noemen – niet veel het directe contact met de bevolking gezocht; in het algemeen beperkten deze zich tot de officiële regeringsinstanties. Welk percentage van de Europese burgers zou de naam van de president van de Europese Commissie kennen?

De voor de deur staande rechtstreekse verkiezingen van het Europese Parlement zullen de politieke partijen dwingen thans eindelijk een begin te maken met het inhalen van deze achterstand en de tot nu toe ontbroken politieke discussie voor het forum van het Europese publiek aan te gaan.

Er rest nog een korte tijd voor een opgave die verre van gemakkelijk is. Want we moeten ons om te beginnen wel realiseren dat de Europese samenwerking tot op heden voor de grote massa niet veel duidelijk aansprekende voordelen of perspectieven heeft geboden. Zeker, van de toegenomen welvaart, waartoe ook de Europese integratie haar bijdrage heeft geleverd heeft ook de werknemer geprofiteerd, maar dat is toch een voor hem grotendeels onzichtbaar gebleven gevolg geweest. Zichtbaar voor hem zijn wel de miljoenen werkelozen, waarvoor op het Europese vlak noch een gemeenschappelijke aanpak, noch een gemeenschappelijke oplossing voor aanwezig is. Veel verder dan de op zichzelf juiste bespiegeling dat het zonder gemeenschappelijke markt, die tenminste nog protectionistische maatregelen verhindert, nog erger zou zijn geweest komt men eigenlijk niet. Maar of het de werkeloze bouwvakker veel zegt dat zonder EEG zijn buurman zijn lot ook zou hebben gedeeld, mag men zeker betwijfelen. Zichtbaar is ook dat de arme regio's verhoudingsgewijs nog armer zijn geworden en duidelijk zichtbaar zijn nog steeds de nationale grenzen. Ook andere zaken die centraal in de belangstelling staan, zoals de democratisering van het bedrijfsleven en de milieupolitiek moeten het nog steeds volledig of grotendeels van nationale maatregelen hebben. En in de tweede plaats moet worden gevreesd dat de politieke programma's waarmee de politieke partijen in het strijdperk zullen treden weinig blikvangers zullen hebben te bieden. Immers bij ieder der voornaamste politieke partijen van de lid-staten, die op het Europese vlak tot een groepering zijn gekomen (socialisten, christen-democraten, liberalen) lopen de inzichten over de prioriteiten tussen de nationale partijen van zo'n groepering nogal uiteen.<sup>5</sup> Dat kan met zich meebrengen dat de programma's als gevolg van de compromissen die dan nodig worden vaag en



algemeen geformuleerd zullen zijn. Met het risico ook dat deze programma's onderling op elkaar zullen beginnen te gelijken. Zeker geen situatie om de kiezer te motiveren.

Als dit alles tot gevolg zou hebben dat de gewone man het laat afweten en de belangstelling voor deze verkiezingen zich beperkt tot wat intellectuele groepen en pressure groups, dan zou dat zonder meer een zeer ernstige terugslag betekenen. Het zou koren op de molen zijn van diegenen die deze verkiezingen een slecht hart toedragen; laten we in dat verband niet vergeten dat dezen thans al veel actiever zijn dan de voorstanders der verkiezingen. De inzet van de vakbeweging, op het Europese vlak beter georganiseerd dan de politieke partijen, zou voor het slagen van deze verkiezingen wel eens van doorslaggevende betekenis kunnen zijn.

Een rechtstreeks verkozen Europees parlement zonder dat dit ook wezenlijke bevoegdheden heeft betekent echter niet veel meer dan dat er — om met Van der Hek te spreken — een democratische facade is geschapen.<sup>6</sup> Het Europese Parlement zal dan ook ter wille van de democratie in Europa met het voortbestaan van dat gedeelte van het politieke vacuüm geen genoegen willen nemen. Met het verkrijgen van bevoegdheden voor het Europese parlement is nauw verbonden het vraagstuk der overdracht van bevoegdheden van de nationale regeringen aan een Europees uitvoerend orgaan. Eensdeels, omdat de nationale parlementen moeilijk deze overdracht aan een Europese executieve kunnen aanvaarden wanneer niet tegelijkertijd ook de bevoegdheden van het Europese Parlement dienovereenkomstig worden uitgebreid; anderzijds omdat men zich kan afvragen of het Europese Parlement eventueel verkregen bevoegdheden wel effectief zal kunnen gebruiken wanneer zich deze niet zouden kunnen richten op een Europese uitvoerende instelling. Want aan de effectiviteit van een gedeelde wetgevende taak met de Raad of een controle op de Raad, weliswaar een communautair orgaan maar in de praktijk toch geworden tot een instelling waarin de belangen der lid-staten op zeer geprononceerde vorm naar voren komen, kan men twifelen.

Deze overdracht van bevoegdheden is zeker het meest delicate probleem dat zich in de toekomst zal gaan stellen.

Om te beginnen worden we hier geconfronteerd met een emotioneel getinte tegenzin tegen alles wat naar supranationaliteit zweemt en een inbreuk betekent op de nationale souvereiniteit. Een tegenzin bovendien die zich, zij het niet steeds expliciet en bewust, laat gelden op allerlei niveaus: de gewone burger, de vakbeweging, politici en politieke partijen, nationale parlementen en regeringen.

Een andere factor, die zich hier laat gelden en welke met name ook in het rapport van de commissie-Spiereburg nog eens is belicht, is de steeds groeiende taak van de nationale staat en regering. Van alle kanten worden de regeringen taken



opgedrongen of verwachtingen aan haar gesteld, welke zij, gezien de geringe bewegingsvrijheid welke ze toch al heeft, niet of nauwelijks kan vervullen. De besluitvorming wordt daardoor bij voortdurend in nationale richting gestuwd, ook al is de regering er zich van bewust dat ze vele problemen die zich thans stellen op het nationale vlak niet meer aan kan. Het is, zoals de commissie-Spiereburg opmerkt niet de kracht, maar veeleer de zwakte der nationale regeringen, die het proces der Europese integratie in de weg staat.

Met deze groeiende macht der centrale overheid hangt weer een ander verschijnsel samen dat ook hier niet vergeten mag worden. Gedoeld wordt op het in de laatste jaren in vele landen duidelijk naar voren getreden verlangen bij de bevolking naar decentralisatie en transparantie in het bestuur als reactie op de gegroeide en gecentraliseerde bureaucratie. Het bestuur moet, zo is de leuze, dichter bij de burger worden gebracht opdat deze niet het gevoel zal krijgen anoniem te worden geregeerd. Welnu, als men de afstand tot de nationale hoofdstad al te ver vindt, dan is het natuurlijk geen aanlokkelijk perspectief dat men in de verre toekomst mogelijk nog eens zijn recht in Brussel zal moeten gaan halen. En dat laat zich des te meer gevoelen omdat de wijze waarop de politiek op het communautaire vlak wordt gemaakt een nogal elitaire bedoening is. De Europese Commissie is zich van het gewicht van dit gerechtvaardigde verlangen van de burgers naar meer transparantie van de huidige gecompliceerde samenleving zeker bewust, want in haar rapport over de Europese unie stelt ze dat de discussie niet kan voorbijgaan aan een fundamenteel aspect van de recente ontwikkeling van onze samenleving: het groeiend verzet tegen de centralisatie der macht. Als remedie biedt de Commissie dan het subsidiariteitsprincipe aan dat, naar haar interpretatie, in dit verband zal inhouden dat bij de taakverdeling tussen de lid-staten en de Gemeenschap in een Europese unie deze laatste alleen die taken krijgt toebedeeld welke de lid-staten zelf niet meer doeltreffend kunnen vervullen. Met een dergelijke remedie is deze ontwikkeling echter toch niet op haar juiste waarde getaxeerd; wezenlijk element daarvan is immers dat men juist bereid is ter wille van het functioneren der democratie offers op het gebied van de doeltreffendheid van het bestuur te brengen. Wil men met deze ontwikkeling werkelijk rekening houden, dan zal er hier dus wat water in de wijn moeten worden gedaan. Deze behoefte aan transparantie in wetgeving en bestuur verdient ook daarom alle aandacht omdat daarop waarschijnlijk toch wel een belangrijk deel van het onbehagen dat met name in de nieuwe lid-staten ten aanzien van de Gemeenschap bestaat zal zijn terug te brengen.

Het Europese Parlement, dat is wel duidelijk, zal nog een lange, harde en waarschijnlijk ook eenzame strijd moeten voeren om beetje bij beetje wat bevoegdheden te veroveren.<sup>7</sup> Waarschijnlijk zal zij opnieuw de historische weg van vele andere parlementen moeten gaan, namelijk via het budget. Juist op dit gebied heeft



het Europese Parlement de laatste jaren wat succesjes geboekt en met de groei van het Europese budget zou het Parlement mee moeten groeien. De strijd van het Europese Parlement verdient bredere belangstelling te krijgen dan thans het geval is: het Parlement is binnen de Gemeenschap het enige echte politieke orgaan en zal daarom een centrale rol kunnen spelen bij de verdere opvulling van het politieke vacuüm in Europa en daardoor weer bij een voortgaande integratie. Vandaar dat aan het slagen van de rechtstreekse verkiezingen van het Parlement als een eerste stap in die richting zoveel gewicht kan worden toegekend.

### **Conclusies en perspectieven: het Europa der blauwdrukken is nog ver weg**

Het is op zichzelf juist dat een EMU of zelfs een Europese unie als een perspectief van de Europese integratie is gelanceerd, want een in één of andere vorm geïnstitutionaliseerde samenwerking op economisch en politiek gebied – die dus uitgaat boven het niveau van de onverbindende afspraken – is een logische afronding der gemeenschappelijke markt.

Voor wat echter betreft de strategie, die daarbij is gevolgd en dan met name ten tijde van het uitwerken van de voorstellen voor de EMU – te weten: het vastleggen van tijdstippen en etappen waarbinnen telkens bepaalde programma's gerealiseerd zouden moeten worden, alsof het ging om de invoering van een douane unie – deze is bepaald minder geslaagd te noemen. Teveel is vertrouwd op een automatisme in de realisering

(gemeenschappelijke markt; coördinatie der economische politiek; politieke samenwerking) en te weinig is men zich de economische en politieke vooropstellingen bewust geweest. De ambitieuze plannen zijn niet gerealiseerd, zelfs niet die voor een eerste *étappe*, en het echec heeft zeker niet bijgedragen tot de geloofwaardigheid van het Europese avontuur in de ogen van het grote publiek.

In ieder geval heeft deze ervaring geleerd dat wil de Europese integratie zich verder ontwikkelen in de richting van een werkelijke economische en politieke samenwerking, daarvoor de opheffing van het politieke vacuüm in de EEG een eerste voorwaarde is. In hoeverre echter en wanneer dat zal gelukken hangt weer voor een goed deel af van de vraag in welke mate het Europese Parlement zich boven haar huidige povere positie weet uit te werken.

De ervaringen binnen de Gemeenschap dwingen er echter toe als realiteit te aanvaarden dat een dergelijke ontwikkeling een proces van zeer lange adem zal zijn dat met vele onzekerheden is omkleed. We zullen nog lange tijd met de huidige institutionele structuur en de huidige gang van zaken moeten leven: dat is het Europa der realiteiten dat nog ver verwijderd is van dat van de blauwdrukken.



Op het vlak van de instituties houdt dit in dat de Raad voorlopig nog wel het oppermachtige instituut zal blijven; een instituut waarvan de besluitvorming enkel formeel juridisch nog een communautair en supranationaal karakter heeft, te weten, rechtsvorm en rechtskracht zijn die van het Verdrag van Rome. Naar de inhoud en de procedure gemeten is die besluitvorming veeleer multilateraal (zo men wil nationaal) dan communautair: de Raad is het platform geworden waar de nationale belangen geprononceerd worden geëtaleerd en waar de relatieve machtsposities der lidstaten zich laat gelden. Het verlaten van de meerderheidsregel (het zgn. akkoord van Luxemburg) is van deze ontwikkeling een symptoom. Dit streven naar unanimiteit bij het treffen van een beslissing is niet in overeenstemming met de geest van het Verdrag (tenzij het daar is vastgelegd), maar laat zich in het huidige Europa toch wel verstaan. Immers we zullen ons willen realiseren dat thans alleen de regeringen van de lidstaten politiek gezag in de Gemeenschap hebben. De Commissie en het Parlement hebben dat niet. Besluiten op het niveau der Gemeenschap hebben in feite dan ook politiek gezag omdat het besluiten van de gezamenlijke regeringen zijn.

Deze ontwikkeling van communautaire in multilaterale richting heeft ook de Commissie niet onberoerd gelaten, al treedt dat hier minder naar buiten dan in het geval van de Raad. In haar voornaamste bevoegdheid, het recht van initiatief is de Commissie bijvoorbeeld ernstig beknot door het streven naar unanimiteit: immers vele van haar voorstellen bereiken niet eens het beslissingsniveau in de Raad wanneer reeds van te voren op ambtelijk niveau wordt vastgesteld dat er toch geen eenstemmigheid is te bereiken, of wel ze worden sterk uitgehold om ze er door te halen.

In deze ontwikkeling past ook het streven der lidstaten om binnen het apparaat van de Commissie strategische posten te bezetten: de Commissie is per saldo een spending unit van betekenis met een budget van bijna tien miljard RE en het recht van initiatief blijft als politiek instrument toch altijd interessant. Sommige lidstaten tonen in dit spel bepaald meer interesse en bekwaamheid dan andere. Tot die laatste groep zullen we ons land mogen rekenen, als we vaststellen dat er hele oppervlakten van betekenis binnen het apparaat van de Commissie zijn waar een Nederlandse stem van enige invloed en gewicht niet meer wordt gehoord. Een magere positie als we in aanmerking nemen dat de Nederlandse bijdrage aan het budget der Gemeenschap ongeveer overeenkomt met die van België, Luxemburg, Denemarken en Ierland tezamen!

En wat het Europese Parlement betreft, de democratie zal in Europa ook na rechtstreekse verkiezingen op een laag pitje blijven branden. De toekomstige rechtstreeks verkozen leden van het Parlement zullen er mee moeten rekenen dat ze nog lange tijd



weinig in de melk te brokkelen zullen hebben: een bepaald niet aantrekkelijk vooruitzicht! Om in dit euvel te voorzien heeft Van der Hek onlangs in een sterk geargumenteerde betoog in de *Internationale Spectator*<sup>8</sup> voorgesteld om dan maar de greep van de nationale parlementen op de Raad te versterken. Een reactie waarvoor men met het belang der democratie voor ogen veel sympathie kan hebben. En we kunnen er nog aan toevoegen dat de indruk bestaat dat de invloed van de nationale parlementen der drie nieuwe lidstaten op hun vertegenwoordiging in de Raad sterker is dan in het geval der oude zes. En we kunnen tenslotte vaststellen dat de suggestie van Van der Hek aansluit bij de hierboven gesignaleerde verschuiving in multilaterale richting. Op zichzelf is het niet gelukkig deze verschuiving in multilaterale richting op het vlak der parlementaire activiteiten bevestigd te krijgen, hetgeen zeker het geval zou worden wanneer deze greep der nationale parlementen in een geïnstitutionaliseerde vorm zou worden gegoten. Verder brengt het voorstel natuurlijk mede dat de besluitvorming nog moeilijker en trager zal gaan verlopen, maar men kan met Van der Hek eens zijn dat het gewicht van dit argument afgewogen dient te worden tegen het belang der democratie. Maar vooral is er aan het voorstel het grote risico verbonden dat het de strijd van het Europese Parlement voor het verkrijgen van bevoegdheden – welke dan veel meer nadrukkelijk dan thans het geval is van de nationale parlementen zouden moeten worden overgenomen – kan gaan verzwaren. En dit is een risico dat des te meer betekenis krijgt als men zich realiseert dat het Europese Parlement de aangewezen instelling is om tegenwicht te bieden tegen deze verschuiving in multilaterale zin. Men mag zich dan ook afvragen of het nog niet te vroeg is om reeds naar het door Van der Hek aanbevolen middel te grijpen.

Deze starheid in de machtsverhoudingen binnen de instellingen der Gemeenschap en haar gemis aan politiek gezag zullen uiteraard hun stempel blijven drukken op de aard der werkzaamheden en de resultaten daarvan. Dat betekent dat concrete vooruitgang evenals voorheen, zij het veelal in de vorm van een stop and go-politiek, voornamelijk zal mogen worden verwacht op twee gebieden, te weten, op dat der gemeenschappelijke markt en op dat der financiële interventies. Ook op dit laatste terrein wil, zoals in de laatste jaren is gebleken, nog wel eens wat van de grond komen (men denke aan de ontwikkelingshulp en het regionale fonds), want deze activiteiten kost de lidstaten – althans een aantal – enkel geld maar geen verlies van bevoegdheden.

Dit Europa wordt sinds het geruchtmakende artikel van *Dahrendorf* (destijds lid van de Europese Commissie) in *Die Zeit* van 9 juli 1971 wel spottend het Europa van de bevroren halve runderen, van de etiketten van mayonaisepotten en het vrije verkeer van vroedvrouwen genoemd. Dit is een denigrerend oordeel: zeker, vele verwachtingen zijn niet gerealiseerd, maar er



is ook veel wat wel tot stand is gekomen, al is het dan niet steeds spectaculair. En evenmin hoeft men zich neer te leggen bij het recentelijk uitgesproken oordeel van de Franse socialist *Michel Rocard* dat Europa slechts een vrijhandelszone is geregeerd door de multinationals: dat is een oversimplificatie van de werkelijkheid die veel genuanceerder is.

Anderzijds zit er zolang zich in de politieke en institutionele structuur der Gemeenschap niets wijzigt, geen efficiënte of verbindende coördinatie der monetaire, economische en sociale politiek der lidstaten in. Evenmin een coherente visie op belangrijke problemen die zich in Europa zowel als op mondiaal vlak met steeds meer urgentie stellen, zoals bijvoorbeeld de samenhang tussen groei, inflatie, werkgelegenheid, milieu, technologie en inkomensverdeling. Op al deze terreinen zullen we het voorlopig nog moeten doen met wat advieswerk der Commissie en de plechtige verklaringen in de communiqués van topconferenties. Ook mag men niet verwachten dat de Gemeenschap politiek in de wereld binnen afzienbare tijd met een stem spreekt, al dient gesignaleerd te worden dat juist op dit politieke vlak, waar men toch minder mocht verwachten dan economisch en monetair terrein, de laatste tijd enige schreden voorwaarts zijn gedaan (men denke bijv. aan de noord-zuid conferentie). En ook mogen we constateren dat er voorlopig weinig inzigt dat de gewone man direct en positief zal aanspreken. Het omgekeerde is eerder het geval, met name daar waar bepaalde sectoren zich onevenredig zwaar getroffen voelen (op het ogenblik bijv. de visserij).

Men behoeft de gevolgtrekking dat het Europa van de wensen en blauwdrukken bepaald nog niet binnen het bereik ligt niet als ontmoedigend te ervaren. Immers men is nog maar twintig jaar bezig en historisch gezien betekent zo'n periode niets. Men bedenke ook dat gevallen van economische en politieke integratie, die zich in het verleden hebben voorgedaan dit onder veel gunstiger omstandigheden konden doen, namelijk in een vrije markteconomie waar de rol van de overheid van aanzienlijk geringere betekenis was dan tegenwoordig. En zoals we hebben gezien ligt daar juist een belangrijke oorzaak van de langzame gang van zaken in de Gemeenschap.

De vraag moet tenslotte natuurlijk wel rijzen of als gevolg van de voortdurende vertoning van politieke onmacht en tegenstellingen tussen de lidstaten de Europese integratie al niet haar einde zal vinden voordat deze de kans heeft om op wat langere termijn naar een zekere volwassenheid te groeien.

Welnu, de feitelijke situatie is zeker zo dat wat tot stand is gebracht soms wegwijnt maar daar staat tegenover dat andere activiteiten weer naar voren komen. Maar de mogelijkheid van een formeel uiteenvallen lijkt toch niet reëel aanwezig te zijn. Om te beginnen zijn de lidstaten zich van het belang van veel wat is



bereikt wel degelijk bewust: zij zullen zich in deze crisistijd hebben gerealiseerd dat nationale protectie de zaak alleen nog maar erger zou hebben gemaakt. Ook saneringsmaatregelen van bepaalde bedrijfstakken maken enkel in communautair verband een kans effectief te zijn. Ook valt moeilijk te bestrijden dat andere politieken, zoals bijv. de milieupolitiek voor een goed deel op Gemeenschapsniveau behoren te worden gevoerd.

Verder is de economische en politieke macht van ieder van de lidstaten (de Bondsrepubliek wellicht uitgezonderd) toch wel zo beperkt dat deze, wanneer ze weer alleen in een in politieke blokken verdeelde wereld zouden moeten staan het gemis van een EEG op de achtergrond wel zouden voelen.

En tenslotte, de niet lidstaten, en in het bijzonder die van de Derde Wereld dringen Europa gewoon een identiteit op.

Zo is nu eenmaal de situatie: de Gemeenschap wordt veel meer van buiten samengedrukt en geschraagd dan dat het uit zichzelf intern samenhangt!

#### Noten

- 1 Zie b.v. het artikel van dr. C. J. Oort in *Common Market Law Review*, May 1976, alsmede verschillende bijdragen in het rapport uitgebracht aan de Europese Commissie 'European economic integration and monetary unification' van oktober 1973 door een studiegroep van 11 hoogleraren.
- 2 *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, supplement 5/75 (par. 95).
- 3 *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, supplement 9/75.
- 4 Dr. S. Patijn 'De Europese unie', *SEW* november 1975.
- 5 Zie bijv. J. L. Burban, 'Les socialistes et l'élection du Parlement Européen au suffrage universel' in *Revue du Marché Commun*, no 204, février 1977. Zie ook, R. Cohen 'Socialisten in Europa', (1974).
- 6 A. van der Hek, 'Europese samenwerking, rol voor parlementen weggelegd', in *NRC* van 12-8-1976.
- 7 Dr. S. Patijn, *Het Europese Parlement, de strijd om zijn bevoegdheden*. Zie ook rapport-Vedel: 'De uitbreiding der bevoegdheden van het Europese Parlement', supplement *bulletin EG* 4/72.
- 8 A. van der Hek, 'De parlementaire bemoeienis met het buitenlands beleid' in: *Internationale Spectator* januari 1977. Zie ook diens artikel in *S en D* van november 1976 'Overlevingskansen van de parlementaire democratie'.



# Wortels van het onbehagen

## Ecosofische beschouwingen

door Lod. S. Beuth.

De nog steeds voortgaande stagflatie heeft een gevaarlijke inwerking op het geestelijk culturele klimaat van onze samenleving.

Dit is niet uitsluitend een economisch vraagstuk. Het heeft vele aspecten van psychologische en sociologische aard en zeker ook van andere sociale wetenschappen die zich verdiepen in de vraag hoe één mens of een groep van mensen de andere kan beïnvloeden: de verschillende „agogieën“.

De auteur voelt zich nauw betrokken bij deze vraagstukken. In „Wortels van het onbehagen“ laat hij zien hoe de genoemde gebieden in elkaar grijpen. Ook blijkt hoe de instelling van mensengroepen tegenover elkaar, de democratische samenlevingen dreigt af te takelen.

### Inhoudsopgave

- Voorwoord (door prof. dr. J. Tinbergen)
- Componenten van leefbaarheid en welzijn; groei en ontwikkeling
- Structuur-conservatisme
- Hoe komen foute beleidsbeslissingen tot stand?
- Elite op de tocht
- Gelijkheid en gelijkwaardigheid
- Nivellering
- Inflatie als tijdverschijnsel; een cultuur-sociologische analyse
- Nota inzake Europese Eenwording
- Crisis in de democratie
- De wortels van het onbehagen
- Nawoord

Deze uitgave, die in duidelijke taal gesteld is, is van bijzondere betekenis voor de makers van de publieke opinie.

Omvang 73 pagina's, prijs f 17,50 (incl. BTW, excl. verzendkosten).

## Uitgeverij Kluwer bv

Postbus 23 — Deventer  
Telefoon 05700-20511

*Ook verkrijgbaar via de boekhandel*





## Nieuw in de serie WBS-cahiers

Een kijkje achter de ambtsketen van de Nederlandse  
burgervader.

### De socialistische burgemeester

Ton Horrevorts en Ralph Pans

Burgemeesters in Nederland. Onberispelijke dames of heren als regel. Keurig in het pak, de ketenen hunner waardigheid om de hals. Bekwame lintendoorknippers, neutrale bestuurders. Boven de partijen staan ze. Of is een burgemeester meer dan een bestuurder, een politicus? En moet hij daarom gekozen en niet benoemd worden? Dit gebeurt in deze studie van Ton Horrevorts en Ralph Pans. Een boeiend geschrift over een probleem dat al honderd jaar actueel is en dat nog wel even zal blijven. De burgemeester, een maatschappijhervormer ook. Hoe zien de auteurs deze functionaris, hoe zien de socialistische burgemeesters zich-

zelf? Ook daarover handelt dit boek.

Een kijkje achter de ambtsketen.  
Voor iedereen die de democratie  
ter harte gaat.

ing., 160 pag., f 18,50

Prijs voor intekenaren op de WBS-  
serie f 14,80

ISBN 9026705395

Besteladres: Libresso bv, postbus  
23,  
Deventer, tel. 05700-20522, tst. 442  
België: Santvoortbeeklaan 21-23  
2100 Deurne-Antwerpen  
tel. 031-247890.

# uitgeverij Kluwer

ook verkrijgbaar via de boekhandel



# Socialisme en democratie 1977/10

## Binnenlandse politiek

- 449 *A. Vondeling*  
Het bekrachtigen van een initiatiefontwerp

## Buitenland

- 466 *Ferry Rondagh*  
Ontwerp-programma voor de Europese Verkiezingen van de  
Federatie van Socialistische Partijen in de EG

- 477 *Relus ter Beek*  
Kernenergie en non-proliferatie

## Energiepolitiek

- 489 *F. D. Andrioli*  
Ruimtelijke ordening, mobiliteit en energieschaarste

- 502 *De pen op papier*



Nieuw in de serie  
WBS-kaarten

**Dr. A. Vondeling**  
is voorzitter van de Tweede Kamer.

**Drs. F. Rondagh**

**R. ter Beek**  
is lid van de PvdA-fractie in de Tweede  
Kamer.

**Ir. F. Andrioli**  
is planoloog bij de NS; is lid van de  
Provinciale Staten van de provincie  
Zuid-Holland.

Burgemeester in Nederland. Over-  
heidsopleiding of heren als re-  
gel. Koning in het pak, de koning  
van het west-land om de hals.  
Bekende landbouwleiders, na-  
turele bestuurders. Boven de par-  
ten staan ze. Of is een burgemeester  
meer een politicus dan een bestuurder?  
En moet hij daarom gekon-  
de en niet bevoegd worden? De  
gebruik in deze studie van Tjallingii  
revont en Ralph Pata. Een  
boekend geschied over een pro-  
bleem dat al honderd jaar speelt  
en dat nog wel even zal blijven.  
De burgemeester, een meesterschap  
hervermij ook. Het zijn de en-  
trée naar functies, het zijn  
de socialistische burgemeesters die

ook de overheid heeft ver-  
menigvuldigd en non-proletarisch  
zijn. Het is de overheid die de overheid  
voor zichzelf heeft gemaakt.  
De overheid is de overheid.

Ir. F. Andrioli  
Burgemeester in Nederland.  
Burgemeester in Nederland.  
Burgemeester in Nederland.

Burgemeester in Nederland.  
Burgemeester in Nederland.  
Burgemeester in Nederland.

uitgeverij Kluwer



# Het bekrachtigen van een initiatiefontwerp, in bijzonder de abortus betreffende<sup>1</sup>

In februari van dit jaar kreeg de kamervoorzitter een brief van *Erik Jurgens* over het lot van zijn initiatiefontwerp om het militair strafproces te veranderen (nr. 13331). Dat ontwerp was op 9 september 1975 zonder hoofdelijke stemming door de Eerste Kamer aangenomen, maar bijna anderhalf jaar later nog niet door de regering in werking gesteld. Al drie maanden eerder had hij zich per brief tot de minister van Justitie gewend, maar niets vernomen. 'Ik vind dat de Kamer dit niet op zich kan laten zitten. Het gaat niet om een partij-politiek standpunt, maar over de positie van de Kamer als geheel tegenover de regering (of eigenlijk tegenover de bureaucratie). Zou wellicht de kamervoorzitter hierover met de minister of de regering willen spreken?'

In een artikel in het *Nederlands Juristenblad*<sup>2</sup> meent *Jurgens*, terecht, dat de regering zich onhoffelijk en hooghartig gedraagt tegenover de Kamer als mede-wetgever. Er was dus alle reden voor de voorzitter om voor zijn Kamer en in het bijzonder voor de indiener op te komen. Hij heeft dat toen ondershands gedaan en tegelijkertijd *Bas De Gaay Fortman*, die toen nog Kamerlid was, aangeraden stappen te ondernemen. Fortman was namelijk mede-indiener van het eerste initiatiefontwerp (nr. 11774) dat op dezelfde zaak betrekking had, maar dat twee jaar eerder in de Eerste Kamer sneuvelde (november 1973), omdat het naar het oordeel van de meerderheid een technisch mankement vertoonde. Het Kamerlid *Wolff* stelde vragen over het uitblijven van bekrachtiging en de minister van Justitie antwoordde op 7 mei 1976, dat het ontwerp-Jurgens (opnieuw!) gebreken vertoonde. Een wetsontwerp om de fout en enkele onvolkomenheden te herstellen 'kan pas worden ingediend nadat de regering zich een oordeel heeft gevormd over de aanvaardbaarheid van de initiatiefwet'. (Dat was acht maanden nadat de Eerste Kamer akkoord was gegaan!) De minister van Justitie is blijkbaar nog steeds aan het piekeren, want De Gaay Fortman herstelde in een nieuw ontwerp (nr. 14412), dat hij op 22 maart indiende, de fout (driemaal is scheepsrecht). Dat ontwerp werd op 28 april door de Tweede Kamer aangenomen en op 10 mei door de Eerste. En al weer zijn viereneenhalve maand verstreken zonder dat taal of teken is vernomen. Het wordt nu echt tijd dat de kamervoorzitter eens aan de bellen trekt bij Justitie en Defensie. Hoe de Raad van State er over denkt, moet nog wel ergens te vinden zijn. Het



verschil met het vorige bestaat immers vrijwel alleen uit een bepaling over het inwerking treden, die ontbrak (iedereen was vergeten dat dit voor een Rijkswetsontwerp apart is voorgeschreven in het Statuut).

### Lange duur bekrachtigingsprocedure

Er zijn meer redenen, helaas, om de houding van een kabinet-Den Uyl tegenover initiatiefontwerpen met grote argwaan te bekijken. De termijn tussen de aanvaarding door de Eerste Kamer en de bekrachtiging door de regering was bij het initiatiefontwerp tot wijziging van de Wet op de kansspelen (*Geurtsen, Van Schaik*) tien maanden, bij het ontwerp tot verbetering van de positie van verzetsmilitairen (*Koning*) bijna vier maanden, bij het ontwerp tot wijziging van de zondagswet (*Franssen, Jurgens*) ruim zeven maanden, terwijl het ontwerp tot afschaffing vande filmkeuring (*Voogd*) zeventien maanden bij de regering heeft gelegen voor het werd bekrachtigd.<sup>3</sup> En dan te bedenken dat de Grondwet voorschrijft, de 'de Koning de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk kennis doet dragen, of hij een voorstel van wet, door hen aangenomen, al dan niet goedkeurt'. (Artikel 130). Nu kan men gemakkelijk twisten over de vraag hoe lang 'zo spoedig mogelijk' duurt. Vast staat echter, dat er gemiddeld niet meer dan drie à vier dagen ligt tussen de eindstemming in de Eerste Kamer en het moment waarop de koningin haar handtekening zet.<sup>4</sup> Dat de Raad van State schuld heeft aan de vertragingen die bij initiatiefontwerpen optreden, wil mij niet aan.<sup>5</sup> Daarom zou het interessant zijn te weten wat en wie verantwoordelijk is voor de vertragingen, voor de aanranding van een belangrijke grondwettelijke bepaling en voor de geringe achting voor het parlement. Dat de minister-president en de vice-minister-president een extra verantwoordelijkheid dragen, ligt voor de hand. Naar hen zullen wij dus vooral onze oren 'moeten laten hangen en in hun licht nieuwe afspraken over de totstandkoming en bekrachtiging van wetsontwerpen moeten zien. Wat valt er dan te horen en te zien bij de huidige kabinetsformatie?

### Is het blokkeren van de bekrachtiging ondemocratisch?

Bij de totstandkoming van het akkoord over de abortuswetgeving heeft opnieuw de vraag over het al dan niet bekrachtigen van een wetsontwerp daarover centraal gestaan. Zeven theologen van formaat onder aanvoering van *prof. Schillebeeckx* schreven zelfs een openbare brief aan de leden van de Tweede Kamer van het CDA.<sup>6</sup> Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het CDA zich bij zijn beslissing om de voorstellen van formateur Den Uyl af te wijzen 'aan de democratische procedures, waarop onze samenleving is gebouwd, onttrekt'. Zij vragen het CDA dat het 'uit



eerbied voor democratische procedures..., ondanks gewetensbezwaren terzake de abortuswetgeving, aan de formatie van een progressief kabinet mee te werken'. Uit de nadere toelichting blijkt duidelijk dat de briefschrijvers het CDA verwijten, dat het de indruk heeft gewekt 'ziende dat het CDA met verdere bespreking niets van zijn eigen programma kon realiseren, niettemin een dan volgend meerderheidsbesluit van de Kamer toch nog wil blokkeren'. Hoewel zo'n besluit geenszins onze instemming heeft, aldus Schillebeeckx, gaat het in de richting van het blokkeren van een democratisch genomen besluit. Het is interessant om te ervaren dat het rechtsbewustzijn van deze bekende theologen eigenlijk leidt tot hun standpunt dat een kabinet een door de Kamers aangenomen initiatiefontwerp ter bekrachtiging aan de koningin moet voorleggen en dan zelf uiteraard ook door één of meer ministers mede doen tekenen. Dat zij in die mening niet alleen staan, is in de afgelopen weken volop gebleken. Toch deugt die opvatting niet.

### **Geen verplichting tot automatische bekrachtiging**

De Grondwet schrijft voor: 'De wetgevende macht wordt gezamenlijk door de Koning en de Staten-Generaal uitgeoefend'. (Artikel 119.) Dat is al sinds 1815 zo. De staatscommissie *Cals-Donner* wil die bepaling niet wezenlijk veranderen: 'De wetgeving geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk'. Er is dan ook nauwelijks een levende staatsrecht deskundige of een politicus te vinden die meent dat een initiatiefontwerp dat beide Kamers heeft gepasseerd als het ware automatisch door de regering moet worden bekrachtigd.<sup>7</sup> Dat een weigering echter hoge uitzondering zal (moeten) blijven en er sterke argumenten door de regering op tafel gelegd zullen moeten worden om het parlement te overtuigen ligt voor de hand. Weliswaar zal de Tweede Kamer niet zo licht een motie van wantrouwen indienen, ook al is zij door de regering niet overtuigd, maar geen kabinet zal de Kamer onnodig voor het hoofd willen stoten. Daarom is het ook geen wonder dat in onze parlementaire geschiedenis slechts twee keer door de Kamers goedgekeurde initiatiefontwerpen niet door de regering zijn aanvaard en bekrachtigd. In beide gevallen (1917 en 1928) echter heeft de regering haar weigering direct laten volgen door eigen voorstellen en dat vonden de Kamers toen goed.

### **Voorstellen om positie Kamer te versterken**

Vooral in verband met de ontwikkelingen rond de abortusontwerpen zijn er van verschillende kanten denkbeelden geopperd om de positie van de Kamer tegenover de regering bij initiatiefontwerpen te versterken. *Van Maarseveen*<sup>8</sup> meent dat in



geval van een weigering te tekenen, de regering daarover overleg moet plegen met de Kamer en bij handhaving van haar standpunt dit in het openbaar moet toelichten. Dat lijkt mij zó vanzelfsprekend dat het geen zin heeft het ergens vast te leggen. De Kamer kan immers gemakkelijk de regering verplichten tot het voeren van overleg en het afleggen in het openbaar van verantwoording voor haar weigering. Dat de Kamer zo lang heeft gewacht met het ter verantwoording roepen van de regering bij de aarzeling het initiatiefontwerp-Jurgens goed te keuren, is haar eigen schuld, ook al had de regering wijzer moeten zijn. Van Maarseveen noemt nog een andere mogelijkheid. De regering zou bij weigering moeten laten blijken dat zij 'het legitimerende primaat van het parlement eerbiedigt'. De schrijver doelt hier op het feit dat de volksvertegenwoordigers worden gekozen en de ministers 'slechts' worden benoemd. De geloofsbrieven van Kamerleden zijn daardoor bij wijze van spreken sterker dan die van bewindslieden (die van de Dritte im Bunde, het onafzetbare staatshoofd, zijn echter het sterkst!).

Ik ben het daar eigenlijk wel mee eens. Het machtssevenwicht tussen parlement en regering, de 'balance of power' brengt mee dat ieder de ander ten val kan brengen. Een regering zou echter wat terughoudender moeten zijn in het ontbinden van het parlement en het uitschrijven van nieuwe verkiezingen dan de Kamer bij het ten val brengen van een kabinet. Sinds de grootste partij echter op het standpunt staat dat een kabinetscrisis gevolgd moet worden door nieuwe verkiezingen lijkt dit grauwe theorie. Trouwens, een nieuw kabinet wordt de laatste tijd in zo nauw overleg met de Kamer(-meerderheid) gevormd dat zijn geboortebewijs vrijwel evenveel waard is als de geloofsbrieven van de Kamerleden. Erg veel verder komen wij daarom niet met een verklaring van bijvoorbeeld de koningin dat zij beide (het Kamerlid en de minister) even lief vindt, maar het door haar volk gekozen Tweede-Kamerlid nog net èven liever dan de door haar benoemde minister. Dan moet waarschijnlijk meer waarde worden gehecht aan een afspraak als in 1973 werd gemaakt, namelijk dat met betrekking tot het stellen van de kabinetskwestie (dreigen met aftreden als een meerderheid haar wil dreigt door te zetten tegen die van de regering in) 'grote terughoudendheid zal worden betracht'.

*Jurgens*<sup>9</sup> stelt voor dat de argumenten van de regering om niet te bekrachtigen uitdrukkelijk door het parlement moeten worden aanvaard, dus niet stilzwijgend. Ook dat lijkt mij vanzelfsprekend; een Kamer(-meerderheid) zou geen knip voor de neus waard zijn als zij geen genoegdoening eiste. Daar hoeven geen regels voor gemaakt te worden.

*Van der Net*<sup>10</sup> wil de mogelijkheid van de regering om de bekrachtiging te weigeren wat inperken. Als in de Tweede Kamer een tweederde meerderheid zou zijn gebleken en de Eerste Kamer het initiatiefontwerp met een gewone meerderheid zou aannemen dan zou het ontwerp van rechtswege bekrachtigd moeten worden,



tenzij dringende redenen van staatsbelang zich daartegen zouden verzetten of de regering zou aftreden dan wel de Kamer zou ontbinden. Ook dat lijkt mij geen verbetering. Voor een ernstig meningsverschil, dat of voor de Kamer of voor de regering een crisis waard is, geeft het geen oplossing.

Bovendien zou er zich eerst een praktijk moeten ontwikkelen wat 'dringende redenen van staatsbelang' zijn. Daarover zou de Kamer dan weer met een gewone meerderheid een oordeel kunnen vellen. Precies op dezelfde manier als wanneer de regering weigert de door de Kamer gevraagde inlichtingen te geven, omdat zij dit 'strijdig oordeelt met het belang van de Staat' (Artikel 104 Grondwet). Nee, een volwassen democratie dient erg zuinig te zijn met het vereiste van gekwalificeerde meerderheden. Voor het wijzigen van de Grondwet is zo'n meerderheid begrijpelijk en verstandig; voor het vaststellen van de beloningen van leden van het Koninklijk Huis en van de Kamerleden lijkt dat niet (meer) nodig (voor de ministers is – weinig consequent – een gewone meerderheid voldoende!).

In de gedachtengang van Van der Net zou het, mijns inziens, veel logischer zijn om van de ministerraad te verlangen dat slechts met een tweederde meerderheid zou kunnen worden besloten niet tot bekrachtiging van een initiatiefontwerp over te gaan. Ik bepleit dat allerm minst. Wel zou het veel eenvoudiger geregeld kunnen worden. Voor het ene is grondwetswijziging nodig, voor het andere slechts een simpele verandering van het reglement van orde voor de raad van ministers!

### **Geen staatsrechtelijk maar een politiek probleem**

Een en ander nog eens overwegend kom ik tot de conclusie dat tot nu toe niet is gebleken dat nieuwe bepalingen of afspraken over de bekrachtigingsprocedure van initiatiefontwerpen noodzakelijk of gewenst zijn. Daarom is het ook niet nodig het zoeken naar geschikte oplossingen voort te zetten. (Ze liggen trouwens niet voor het oprapen.) Het probleem, als het opkomt, is niet van staatsrechtelijke, maar veel eer van politieke aard.

### **Afspraken over de abortus-wetgeving bij kabinetsformaties**

De gang van zaken bij de abortus-wetgeving is daarvan een levensgroot voorbeeld. Al in 1971 bij de formatie van het kabinet-Biesheuvel werden speciale afspraken gemaakt over wetswijziging. Op een zeer wezenlijk punt werd daar echter van afgeweken in het ontwerp-*Stuyt/Van Agt*. Niet een multidisciplinair team, zoals was afgesproken, maar de arts neemt de uiteindelijke beslissing.<sup>11</sup>

Volstrekt uniek waren de regelingen die in 1973 bij de totstandkoming van het kabinet-Den Uyl werden getroffen. Ten



behoefte van de Kamer gaf de regering haar initiatiefrecht geheel uit handen. Zij beloofde het ontwerp, dat, zoals gezegd, mede de handtekening droeg van de oud-minister van Justitie, vice-minister-president Van Agt, in te trekken ten behoeve van een nog in te dienen KVP/ARP-initiatiefontwerp. Nog nooit in onze parlementaire geschiedenis was het parlement bij de wetgeving zo hoog in de lucht gestoken als door de regering-Den Uyl-Van Agt. Het verbaast dan ook nauwelijks dat noch tijdens het verloop van de formatie-onderhandelingen, noch op de oprichtingsvergadering van het kabinet, noch in de eerste ontmoeting met het parlement bezwaar gemaakt werd tegen Conclusie nr. 18 van formateur-Burger (in zijn brief van 19 februari 1973 aan zes fractievoorzitters): 'Er is wel geopperd dat een Kabinet aan genoemd initiatiefontwerp (het ontwerp Lamberts-Roethof), indien het zou aangenomen zijn, het contraseign zou kunnen onthouden. Ik meen, dat een dergelijk aantasten van de rechten van het parlement, volstrekt verwerpelijk is'.<sup>12</sup> Dat er later toch nog op teruggekomen werd is zo bekend, dat ik het hier niet hoeft te verhalen.<sup>13</sup>

### De conclusies van 2 september

Wat is er nu over hetzelfde onderwerp afgesproken tussen PvdA, CDA en D'66 op 2 september jl.? <sup>14</sup>

Dat een nadere wettelijke regeling 'dringend gewenst' is, zal niemand verbazen, die zich herinnert dat er sinds 1970 al vijf wetsontwerpen aan de orde zijn geweest die geen van alle het *Staatsblad* hebben gehaald. Van de 150 Tweede-Kamerleden zijn er, denk ik, 5 die geen behoefte hebben aan wetswijziging, maar de bestaande wet strikt toegepast willen zien. Alle anderen zijn het al jaren met de eerste conclusie eens.

De zesde conclusie is dat in afwachting van een herziening geprobeerd zal worden commerciële abortuspraktijken te weren.

### Voorlopig geen verandering

Eveneens is afgesproken dat er geen verandering komt in het vervolgingsbeleid zolang de wet niet veranderd is. Dat betekent dus dat het abortusbeleid van de laatste jaar of zes onveranderd wordt voortgezet tot er een nieuwe wet is. Aangezien het wel 1980 zal worden voor zo'n wet in het *Staatsblad* komt lijkt het mij uitermate moeilijk om de dan al acht jaar bestaande praktijk wezenlijk te veranderen. Op 5 april 1973 antwoordden Stuyt (Volksgezondheid) en Van Agt op vragen van *Jongeling*, dat 'de wetgever zich steeds op het standpunt heeft gesteld dat een arts geen strafbaar feit begaat als hij een zwangerschap verstoort en daarbij handelt naar "de regelen zijner kunst"'.<sup>15</sup> Een jaar later, op 4 april 1974, antwoordde Van Agt op nadere vragen van



Jongeling, dat 'door de vergadering van procureurs-generaal reeds eind 1971 als uitgangspunt is aanvaard dat het openbaar ministerie zijn beslissingen omtrent vervolging niet bepaalt dan na overleg met het staatstoezicht op de volksgezondheid'.<sup>16</sup> Als een objectief waarnemer zou je dan zeggen, dat daarmee de cirkel gesloten is: het staatstoezicht bepaalt wat medisch en daarmee ook strafrechtelijk mag en wat niet mag. Wat eind 1971 niet bestraft werd, zal ook eind 1979 nog niet bestraft worden en dus, hoogstwaarschijnlijk, ook eind 1980 onder de nieuwe wet niet, tenzij de medici de weg terug inslaan. Ik zie dat niet gebeuren.

### **Duur voorbereiding wetsontwerp (te) lang**

De tweede conclusie luidt dat het nieuwe kabinet zal proberen vóór 1 januari 1979 een wetsontwerp in te dienen. Die termijn is rijkelijk lang. Het kabinet-Biesheuvel startte op 6 juli 1971 en binnen een jaar, namelijk op 23 juni 1972, werd een nieuw wetsontwerp ingediend. Het in 1971 gesloten regeerakkoord (par. 23) was daarbij uitgangspunt. Het terrein is daarna in alle hoeken en gaten verkend, met uitvoerige hoorzittingen, drie nieuwe ontwerpen en uitputtende beraadslagingen in beide Kamers. Alle wetstechnische knepen moeten nu toch echt wel bekend en gekend zijn, zodat de duur van de voorbereiding korter kan zijn.

### **Eventuele mislukking wordt toegelicht**

De derde conclusie is in zoverre interessant dat aan de Kamer de motieven zullen worden meegedeeld waarom, onverhoopt, geen overeenstemming in het kabinet kon worden bereikt. Uiteraard zullen als toetsstenen de verkiezingsprogramma's van de drie partijen dienen. Ik zou tenminste geen andere weten. Is wél overeenstemming in het kabinet bereikt dan mag worden aangenomen dat ook de Kamers akkoord zullen gaan. Het is immers vooral bij deze zaak vanzelfsprekend dat de meest betrokken ministers voortdurend nauw overleg met de hun verwante fracties zullen houden.

### **Mogelijke initiatief-ontwerpen**

Lukt het echter niet dan kan de Tweede Kamer aan de slag gaan. Mede gelet op de gang van zaken in 1976 zijn er nu verschillende mogelijkheden. Het is heel goed denkbaar dat er al in de loop van 1977-'78 een initiatiefontwerp van de VVD bij de Kamer wordt ingediend. Deze oppositiepartij neemt immers een sleutelpositie in die nog sterker is dan die van 1976. Op een bijzondere partijraad in februari heeft de VVD zijn rijen na de verrassende ontwikkeling



in de Eerste Kamer gesloten en zich verenigd op een standpunt dat wat dichter bij dat van het CDA staat, dan met het verworpen ontwerp het geval was.<sup>17</sup>

Minder dan ooit lijkt de VVD reden te hebben om van dit standpunt af te gaan. De linkse partijen hebben deze grote oppositie-partij nodig om een meerderheid in de Kamers te halen als zij het tenslotte niet met het CDA eens zouden kunnen worden. Denkbaar is ook dat de progressieve fracties een eigen ontwerp indienen. Het lijkt dan echter weinig zinvol een ontwerp te maken dat wezenlijk afwijkt van het standpunt van de VVD. Het zou immers toch geamendeerd worden in de richting van het VVD-standpunt, zodat het verstandiger lijkt dat te voorkomen. Het lijkt mij onwaarschijnlijk dat (weer) een gezamenlijk ontwerp wordt gemaakt en ingediend door de VVD en de progressieve partijen. Dat zou stellig de toch al (over)gevoelige verhoudingen tussen de regeringspartners, die het in het kabinet niet eens konden worden, verergeren. Op grond van het moeizaam bereikte regeerakkoord over de abortus zijn de partners elkaar wederzijds respect en de grootst mogelijke loyaliteit verschuldigd.

### **Tijdig advies van de Raad van State**

In de vierde conclusie staat dat het kabinet over het door de Kamers aanvaarde ontwerp spoedig aan de Raad van State advies zal vragen. Dat lijkt mij geen goede afspraak, al is tot nu toe bij initiatiefontwerpen dat noodzakelijk advies altijd na de parlementaire procedure gevraagd. Eigenlijk is dat een dwaze werkwijze. De zin van een advies is dat het tijdig wordt gegeven. Daarom vraagt de regering ook eerst aan de Raad van State raad over een ontwerp alvorens het aan de Tweede Kamer aan te bieden. De Grondwet schrijft dat zo voor (Artikel 84).<sup>18</sup> Het is echter niet verboden dat de Raad van State adviezen geeft over initiatiefontwerpen alvorens de Tweede Kamer aan de schriftelijke of de openbare behandeling begint! Ik ben er van overtuigd, dat de Raad van State daar ook zo over denkt<sup>19</sup> en veel liever adviezen geeft op een moment dat daarmee de indieners en de Kamer hun voordeel kunnen doen dan achteraf, vlak voor de bekrachtigingsprocedure begint. Nu binnenkort de adviezen van de Raad openbaar gaan worden, in ieder geval die over wetsontwerpen, zal ook dat geen beletsel kunnen zijn. De praktijk leert dat er tussen het moment van indiening van een wetsontwerp en het uitbrengen van (voorlopig) verslag in de regel een paar maanden liggen. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bepaalt dat het binnen 8 weken moet gebeuren, na de dag waarop de voorzitter van de commissie is benoemd. Wat ligt meer voor de hand dan dat de Kamervoorzitter een initiatiefontwerp direct na indiening doorstuurt naar de Raad van State met het verzoek de Kamer te willen adviseren?<sup>20</sup> De indieners kunnen dan in hun memorie van antwoord ook ingaan



op dat advies en er zoveel rekening mee houden als zij dienstig oordelen. Hetzelfde geldt voor de Kamer bij het (eventueel) maken van het eindverslag en bij de openbare behandeling. Ik ben er van overtuigd dat deze werkwijze geen enkele vertraging hoeft op te leveren bij de parlementaire behandeling. Aan het einde er van treedt zelfs tijdwinst op, omdat de Raad van State de zaak al eerder heeft bekeken. Artikel 84 van de Grondwet moet immers stellig zó worden gelezen dat aan de Raad van State advies dient te worden gevraagd over het initiatiefontwerp zoals dat, tenslotte, na de parlementaire goedkeuring aan de regering ter bekrachtiging wordt voorgelegd. Dat (eind-)advies hoeft niet lang te duren.

De geschetste werkwijze heeft ook nog een ander (groot) voordeel. In conclusie 5 staat dat het besluit met betrekking tot het contraseign o.a. genomen zal worden 'in het licht van het advies van de Raad van State'. Welnu hoe eerder dat advies bekend is hoe beter. Overigens is het niet erg waarschijnlijk dat de Raad in het geval van de abortus een 'politiek' advies geeft. In het verleden waren de adviezen lang niet altijd van wetstechnische aard maar het lijkt mij geen boude veronderstelling dat de adviezen in de toekomst sterker dat karakter zullen krijgen. Het accent van de werkzaamheden van de Raad komt steeds meer te liggen op het als 'rechter' toetsen van overheidsbeslissingen, terwijl ook het publiceren van de adviezen over wetsontwerpen de Raad voorzichtiger zal maken. Het is immers een benoemd en geen gekozen college. De leden worden voor het leven benoemd en hoeven geen openbare verantwoording af te leggen van hetgeen zij doen en laten. Bovendien zou, zoals gezegd, in dit heel bijzondere geval de Raad een advies moeten geven over een politiek uiterst gevoelige zaak, een zaak ook waarover het kabinet het niet eens kon worden. Nee, de Raad zal wel verstandiger zijn en geen partij kiezen in de gepubliceerde meningsverschillen.

### **Terughoudendheid regering bij parlementaire behandeling initiatief-ontwerpen**

Een tijdig advies van de Raad van State heeft ook het grote voordeel dat de regering onbekommerd haar mening over een initiatiefontwerp kan geven tijdens de parlementaire behandeling. Meer dan eens is het gebeurd dat een bewindsman, ook desgevraagd, geen mening wilde geven, o.a. omdat het onhoffelijk zou zijn tegenover de Raad van State die immers nog geen advies had gegeven. *Van Agt* bijvoorbeeld zei op 14 november 1973 in de Tweede Kamer over het initiatiefontwerp-Lamberts-Roethof: '...is het de vraag of het door de Eerste Kamer heen komt. Dan is nog onzeker hoe de Raad van State daarover zal oordelen ... Op zijn minst genomen zou het bijzonder onelegant zijn tegenover dat hoge college, nu reeds uit te spreken dat ik n'importe wat het zal adviseren, mijn contraseign toch zal verlenen'.<sup>21</sup> En *Den Uyl*



deed weinig voor hem onder toen hem op 23 juni 1975 gevraagd werd naar het lot van het initiatiefontwerp tot verlaging van de vennootschapsbelasting: 'De regering wenst ook ten aanzien van het initiatiefontwerp tot verlaging van de vennootschapsbelasting vast te houden aan haar gedragslijn dat omtrent het al of niet verlenen van contraseign geen uitspraken worden gedaan alvorens de parlementaire behandeling is voltooid en de grondwettelijk voorgeschreven adviesprocedure is gevolgd'.<sup>22</sup> Die terughoudendheid steunt naar mijn mening nergens op. De wetgeving is een zaak van parlement en regering beide. Die samenwerking dient ook bij initiatiefontwerpen zo vroeg mogelijk te beginnen. Dat de departementen hand- en spandiensten bewijzen bij het maken van initiatiefontwerpen is al een stap in de goede richting. Bij het maken van amendementen is dat gelukkig al meer regel dan uitzondering. In de tijd dat het parlement pas zijn rechten had verworven was zo'n afzijdigheid misschien verklaarbaar, maar in onze tijd hoeft er geen vrees te zijn dat de regering inbreuk zou willen maken op de rechten van het parlement door tijdig haar mening te geven. Eenzelfde terughoudendheid zien wij vaak als de Kamer haar werkzaamheden regelt. Inderdaad, dat doet zij geheel zelfstandig. De regering heeft daarbij geen beslissingsbevoegdheden, maar het zou al te gek zijn als de Kamer niet ernstig rekening zou houden met de wensen van haar tegenspeler, vooral als het zaken van wetgeving betreft. In feite gebeurt dat dan ook. Daarom is het ook niet nodig dat een minister zich verontschuldigt – en dat gebeurt steevast! – als hij een opmerking maakt bij de regeling van de Kamerwerkzaamheden. Die werkzaamheden betreffen vaak ook *zijn* werkzaamheden.

Ik pleit er daarom voor dat de regering frank en vrij, zonder terughouding, deelneemt aan de behandeling van initiatiefontwerpen.\* Het ontwerp kan er alleen maar beter op

\* Stappen in die richting zijn sinds 1967 in de Tweede Kamer gedaan door:

Roolvink	op	4 maart 1970,
Beernink	op	24 februari 1970, 20 januari 1971, 9 maart 1971 en 29 juni 1971 (met in alle vijf gevallen een bedekt eindoordeel over de bekrachtiging!),
De Gaay Fortman	op	8 mei 1974,
Van Kemenade	op	9 mei 1974. 'Wij hebben een tweetal bezwaren tegen dit initiatiefontwerp ...'. '... dat wij grote moeite hebben met het verlenen van contraseign aan een wetsontwerp, dat buitengewoon moeilijk te effectueren zal zijn.'
De Gaay Fortman	op	19 december 1973. 'Ik heb er geen bezwaar tegen te verklaren, dat ik, indien het voorstel, zoals het er ligt, wordt aangenomen, het mijne zal doen om het tot wet verheven te krijgen.'
Van Agt	op	16 september 1976 en 23 september 1976 (bij de behandeling van de abortusontwerpen met een bedekte toespeling over zijn oordeel!).
Vredeling	op	26 juni 1975. 'Ook de regering acht dit een bijzonder gelukkig initiatief.'



worden en de kans dat het niet wordt bekrachtigd wegens technische onvolkomenheden wordt er nog kleiner door. Eigenlijk zou het vanzelfsprekend moeten zijn dat de regering bij initiatiefontwerpen het recht van amendement had, maar zover zijn we nog niet. In de praktijk zouden we daar echter heel dicht bij komen, namelijk als de regering bij de behandeling haar meningen onbewimpeld op tafel lei, eventueel schriftelijk. Waarom eigenlijk niet? Als er één onderwerp is waarbij dat zin zou hebben, dan bij een eventueel initiatiefontwerp over de abortus. De politieke ellende is immers niet te overzien als een bekrachtiging uit zou blijven, nadat beide Kamers zich weer hebben uitgeput bij de behandeling en daarbij ook de burgers en de politieke partijen aan de rand van uitputting brengen. Toch hebben de drie verdragsluitende partijen de mogelijkheid van niet-bekrachtiging onder ogen gezien. Als de vraag van de bekrachtiging in het kabinet aan de orde komt, zal het licht van de opvattingen van de contracterende partijen opnieuw ontstoken worden. Nu wil ik nog eens herhalen dat het mij bij dit onderwerp vrijwel uitgesloten lijkt dat de regering haar mening, fatsoenshalve, niet eerder geeft. Natuurlijk zal er in het kabinet uitvoerig over gesproken zijn. Waarom dan niet in de Kamer! Het moment dat daarvoor het meest in aanmerking komt ligt mijns inziens uiterlijk voor de eindstemming in de Tweede Kamer. Eigenlijk zie ik maar drie, kleine redenen waarom de regering dan nog niet haar uiteindelijke mening zou willen geven. De eerste is een strikt formele: bij de formatie is er van uitgegaan dat met een oordeel zal worden gewacht tot het ontwerp rijp is om bekrachtigd te worden. De tweede is, dat het kabinet ook nog de opvattingen in de Eerste Kamer op zich in wil laten werken. Dat is natuurlijk altijd goed en nodig, maar zo pleegt een kabinet niet te handelen als het zijn onaanvaardbaar laat horen wanneer de Tweede Kamer een amendement op een 'eigen' wetsontwerp dreigt aan te nemen! De derde reden kan zijn, dat in de Tweede Kamer nadat de Raad van State al vroegtijdig heeft geadviseerd, belangrijke amendementen zijn aangenomen of de indieners hun voorstel ingrijpend hebben veranderd en de Kamer daarmee akkoord is

Boersma op 29 januari 1976. De opmerkingen van de minister geven de indiener aanleiding schorsing van de behandeling te vragen.

De Gaay Fortman op 9 februari 1977.

En in de Eerste Kamer door:

Roolvink op 12 mei 1970 (met een merkwaardige reactie van de voorzitter!),

Van Agt op 25 november 1975 (met een uiterste terughouding over het ontwerp, maar zeer uitvoerig over een daarmee sterk verwante zaak!).

Zie over dit onderwerp ook Kappeyne van de Coppello, Handelingen van 16 september 1976, blz. 5607.



gegaan. Dan zou de regering kunnen besluiten dat (eventueel opnieuw!) aan de Raad van State advies gevraagd moet worden en dat zij, daarom in afwachting van dat advies, haar uiteindelijke mening nog niet wil geven.

### **Het beraad over de bekrachtiging in het kabinet**

Stel dat de regering zich van zulke argumenten bedient en wacht met het geven van een mening tot het voorstel op de agenda van de ministerraad is geplaatst om te oordelen over de al of niet bekrachtiging. Wat kan er dan gebeuren? Het ontwerp zal dan, zoals gezegd, vergeleken worden met de opvattingen van de drie partijen. Dat is dan eigenlijk een tweede toetsing. De eerste keer, toen het kabinet het niet eens kon worden over een eigen ontwerp, zijn de redenen van de mislukking duidelijk uiteengezet. Uiteraard zijn toen ook dezelfde drie partijstandpunten als toetssteen gebruikt. Het lijkt daarom hoogst onwaarschijnlijk dat het de Kamer wél gelukt een ontwerp te maken dat voor (dezelfde) ministers aanvaardbaar is. Integendeel: het standpunt van de VVD ligt nog steeds dicht bij dat van de progressieve partijen dan van het CDA. De opvattingen in het kabinet over het initiatiefontwerp zullen daarom niet dicht bij elkaar liggen dan ten tijde van de pogingen een eigen ontwerp te maken. Er lijkt in die situatie dan ook maar één conclusie mogelijk: de CDA-ministers of een aantal van hen kunnen geen verantwoording dragen voor het initiatiefontwerp en stemmen tegen het voorstel tot bekrachtiging. Het voorstel zal echter wel worden aangenomen. Gegeven de aard van het meningsverschil zal er, mocht het ooit zo ver komen, stellig een ministerscrisis, en wellicht een kabinetscrisis, op volgen. Kan dan nog de beslissing worden uitgevoerd?

### **Kan een beslissing over de bekrachtiging nog na een kabinetscrisis worden uitgevoerd?**

Laten we het ergste geval nemen: een kabinetscrisis. De (nog) zittende ministers zullen dan minimaal de opdracht krijgen de lopende zaken af te handelen. Behoort daartoe ook de uitvoering van het bekrachtigingsbesluit? Gelet op de formatie-conclusies over de abortuswetgeving kan het antwoord mijns inziens alleen bevestigend luiden. Maar is dan wel rekening gehouden met de uitleg die Van Agt aan het akkoord geeft in zijn brief aan informateur *Veringa* van 15 september? Hij schrijft daarin: 'dat de leden van het kabinet ... bij het vormen van het besluit om al dan niet te contrasigneren, rekening behoren te houden met de opvattingen over het abortusvraagstuk bij elk van de drie partijen...'<sup>23</sup>

Ik laat in het midden of deze uitleg de juiste is, maar mijns inziens



kan ook de heer Van Agt bij enig nadenken alleen maar tot de gevolgtrekking komen dat aan die voorwaarde bij voorbaat is voldaan. Het initiatiefontwerp dat ter beoordeling in de kabinetsvergadering ligt, zal immers op enkele hoofdpunten als twee druppels water lijken op het standpunt van de VVD. Zonder de medewerking van die partij komt er eenvoudig geen initiatiefontwerp door de beide Kamers. In 1976 niet, maar evenmin in 1979! Aangezien de opvatting van de VVD ergens tussen die van enerzijds PvdA en D'66, en anderzijds het CDA ligt zal rekening zijn gehouden met de opvattingen van alle drie contracterende partijen. Het VVD-verkiezingsprogramma over abortus wijkt op tenminste drie punten af van het PvdA-standpunt (dat nauwelijks verschilt van dat van D'66). Er wordt gesteld:

- a dat de arts die een ingreep overweegt in geval van een zwangerschap die langer dan ongeveer drie maanden heeft geduurd een andere deskundige moet raadplegen;
- b dat er in de wet een levensvatbaarheidsgrens moet komen bij overschrijding waarvan het afbreken van de zwangerschap strafbaar zal zijn, tenzij de medische noodzaak wordt aangetoond;
- c dat er naast het staatstoezicht op de volksgezondheid ook toezicht is van een onafhankelijke commissie.

Nu dus naar mijn mening, het nemen van een beslissing door het kabinet niet geblokkeerd kan worden, blijft nog de vraag of na een crisis die beslissing kan worden uitgevoerd, dat wil zeggen aan de koningin kan worden gevraagd te tekenen.<sup>24</sup> Als daarover twijfels zouden rijzen dan beveel ik het volgende aan: het demissionaire (romp-)kabinet deelt aan de Kamers mee dat het zich voorstelt de bekrachtiging van het initiatiefontwerp te bevorderen, tenzij blijkt – bijvoorbeeld binnen dertig dagen<sup>25</sup> – dat de Kamers het daarmee niet eens zijn. Aan hen die zouden menen dat de Kamers 'nee' dienen te zeggen omdat eerst de kiezers geraadpleegd behoren te worden, zodat dus geen uitvoering aan de genomen kabinetsbeslissing zou kunnen worden gegeven, breng ik in herinnering dat:

- 1 bij de jongste verkiezingen de abortuskwestie een belangrijke rol heeft gespeeld en dat de beide partijen die sterk hebben gewonnen (VVD en PvdA) nog vóór die verkiezingen een gezamenlijk ontwerp bijna door de Staten-Generaal aangenomen zagen;
- 2 door vrijwel alle partijen een betere wettelijke regeling noodzakelijk werd gevonden;
- 3 het initiatiefontwerp stellig met een ruime meerderheid zal zijn aanvaard;
- 4 in twee opeenvolgende kabinetsformaties een procedure werd afgesproken die het initiatief aan de volksvertegenwoordiging overliet (tenslotte).<sup>26</sup>

Er is nog een ander argument dat ik in het geding wil brengen. Het had niet veel gescheeld of in 1976 had de regering al moeten beslissen of zij een initiatiefontwerp wilde bekrachtigen. Wij weten



nu, dat de toenmalige minister van Justitie het nemen van een positieve beslissing zou hebben geblokkeerd<sup>27</sup> (onlangs heeft hij gezegd daar nu anders over te denken<sup>28</sup>). Er zou dan een kabinetscrisis zijn uitgebroken gevolgd door Kamerontbinding. Als er nu over dezelfde zaak een crisis zou komen en verlangd zou worden dat eerst opnieuw verkiezingen gehouden zouden moeten worden vóór een vergelijkbaar initiatiefontwerp zou mogen worden bekrachtigd dan zou een regel met voeten worden getreden. De grondregel namelijk dat een regering niet tweemaal haar wil over éénzelfde zaak mag opleggen. Ik weet wel dat de situatie zich zó niet precies zal kunnen voordoen, maar in wezen zouden we daar tamelijk dicht toe kunnen naderen als in plaats van bekrachtiging de Kamer zou worden ontbonden.<sup>29</sup>

### Toch een kabinetsontwerp?

Tenslotte: als ik het geheel van feiten en overwegingen nog eens overzie, dan kan ik mij haast niet voorstellen dat het nieuwe kabinet, als het mede gegrondvest wordt op de conclusies van 2 september, geen overeenstemming zou willen en weten te bereiken over een eigen wetsontwerp. Bij rustige analyse van de politieke verhoudingen zullen PvdA en D'66 tot de conclusie moeten komen, dat er in deze parlementaire periode niet meer te bereiken valt dan 'een VVD-oplossing'. Ook als het CDA zou menen geen rechtstreekse verantwoordelijkheid te kunnen aanvaarden voor het tot stand komen van een initiatiefwet, dan toch zal het naar de mening van iedereen voor zo'n, in zijn ogen stellig slechtere wet dan een 'regeringswet', medeverantwoordelijk zijn. Door akkoord te gaan met de conclusies, door pas op het allerlaatste moment nee te zeggen, door de abortuspraktijk van de laatste jaren te hebben laten ontstaan en door toegestemd te hebben in het voortbestaan er van. Dan is het ook beter die verantwoordelijkheid rechtstreeks en manmoedig te dragen door in het kabinet mee te werken aan een ontwerp.

De drie contracterende partijen zijn op het punt van de abortus elkaars gevangenen geworden. Gezamenlijk zijn ze de gevangenen van de VVD, terwijl ook die op haar beurt met, nota bene, de rechterlijke macht, de gevangene is van de artsenstand. Het Nederlandse volk kon slechtere bewakers hebben!

### Samenvatting

- 1 Tot nu toe is in onze parlementaire geschiedenis nog nooit de bekrachtiging van een initiatiefontwerp uitgebleven om politieke redenen.
- 2 De bekrachtigingsprocedure van een aantal initiatiefontwerpen heeft tijdens het kabinet-Den Uyl wel uitzonderlijk lang geduurd. Het is met het oog op de toekomst gewenst alsnog het hoe en



- waarom van die lange duur te weten (die bovendien strijdig is met de Grondwet!).
- 3 De in de bevolking levende gedachte dat ook bij de wetgeving de regering zonder meer de wil van het parlement behoort uit te voeren is onjuist.
  - 4 Er is dan ook geen reden, mede gelet op punt 1, bij de bekrachtiging de positie van het parlement tegenover de regering te versterken. Als er al problemen zouden rijzen, dan zijn die niet van staatsrechtelijke maar van politieke aard.
  - 5 De overeengekomen tijdsduur nodig voor de voorbereiding van een regeringsontwerp is (te) lang.
  - 6 Er moet ernstig rekening worden gehouden met de spoedige indiening van een wetsontwerp door de VVD-fractie, die een zeer sterke sleutelpositie inneemt bij de oplossing van het vraagstuk.
  - 7 De progressieve partijen zullen (opnieuw) geen initiatiefontwerp aanvaard kunnen krijgen zonder de hulp van de VVD. Daarom lijkt het verstandig dat, als die partijen in de onverhoopte noodzaak komen te verkeren een parlementair initiatief te nemen, zij zich zo dicht mogelijk aansluiten bij het huidige VVD-standpunt.
  - 8 Het is gewenst, en mogelijk, dat aan de Raad van State advies wordt gevraagd over een initiatiefontwerp zodra het bij de Tweede Kamer is ingediend.
  - 9 Eveneens is het gewenst, dat de regering intensief deelneemt aan de parlementaire behandeling van het initiatiefontwerp en uiterlijk voor de eindstemming in de Tweede Kamer haar, desnoods voorlopig, oordeel geeft.
  - 10 Het door de beide Kamers aangenomen initiatiefontwerp zal, vergeleken met het standpunt van de progressieve partijen, zover in CDA-richting zijn opgeschoven, dat een blokkering van de bekrachtigingsbeslissing ook om die reden uitgesloten lijkt.
  - 11 De uitvoering van de positieve beslissing tot bekrachtiging kan zelfs in geval van een kabinetscrisis zonder enig bezwaar gebeuren, mits de Kamers in de gelegenheid worden gesteld tijdig hun oordeel over het voornemen tot uitvoering van de bekrachtiging te geven, welk oordeel dan beslissend zal zijn.
  - 12 Mede omdat een initiatiefontwerp waarschijnlijk verder af zal staan van de eigen opvattingen dan een regeringsontwerp, en omdat een belangrijke mede-verantwoordelijkheid voor het wetskracht krijgen van het initiatiefontwerp niet (meer) kan worden ontkend, lijkt de kans groot dat het nieuwe kabinet er in wil en zal slagen met een eigen ontwerp bij de Kamer te komen.
  - 13 De dokter is en blijft verantwoordelijk voor het hoeden van mensenlevens (en zijn helpsters). Wil men dat hij zijn taak anders opvat en uitvoert, dan kan dat alleen door 'de regelen zijner kunst' te veranderen. Bovendien zal het dan nodig zijn bij elk ziekbed een medisch gespecialiseerde politie-agent te detacheren.

*Noot.* De schrijver van dit artikel mag niet verward worden met de voorzitter van de Tweede Kamer.



## Noten

- 1 Zie hierover ook het voortreffelijke artikel van dr. B. J. van der Net. 'De bekrachtiging door de Koning van initiatiefontwerpen', met als één van de ondertitels: wegen naar een versterkte wetgevende positie van het parlement. *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 3 en 17 mei 1977.
- 2 'Dedain voor een initiatiefwet', 5 februari 1977.
- 3 Dat het ook vlugger kan blijkt bijv. uit de korte tijd die de bekrachtigingsprocedure heeft geduurd bij de initiatiefontwerpen tot wijziging van de Wet-gewetensbezwaren militaire dienst (De Gaay Fortman, Jurgens), namelijk één maand, en bij de wijziging van de Vennootschapsbelasting (Van Amelsvoort e.a.) nog geen twee maanden. De ene minister werkt sneller dan de andere. Zie bijv. wat staatssecretaris Van Rooijen zei over laatstgenoemd onderwerp in de Eerste Kamer op 26 augustus 1975, blz. 1190 van de Handelingen.
- 4 *Tweede Kamer: lam of leeuw?* Blz. 179 en 180. Zie ook Van Schendelen en Van Maarseveen, *Proces van wetgeving*, blz. 90, tabel 5.
- 5 Het is mogelijk dat de betrokken departementen het bij initiatiefontwerpen niet nodig vinden tijdig te beginnen met het ontwerpen van uitvoeringsvoorschriften in tegenstelling tot de werkwijze bij regeringsontwerpen.
- 6 Zie voor de tekst *De Volkskrant* van 10 september waarin ook een vraaggesprek staat met de initiatiefnemer.
- 7 Dezelfde opvatting geldt ten aanzien van door de Kamer aangenomen moties, ook die hoeven niet automatisch door de regering te worden uitgevoerd. Eigenlijk is de positie van de regering die een motie naast zich neer legt zwakker dan in geval van het 'niet uitvoeren' van een initiatiefontwerp. De regering heeft immers alle mogelijkheden gehad de tekst van een motie te beïnvloeden; terwijl zij zich ook niet kan verschuilen achter het nog in te winnen oordeel van de Raad van State. Bovendien is de inhoud van moties veelal 'onschuldiger' dan die van wetsontwerpen.
- 8 *NJB*, 1976, blz. 1294.
- 9 *NJB*, 5 februari 1977.
- 10 In het hiervoor aangehaalde artikel, blz. 230.
- 11 Naar aanleiding van die wijzigingen, Kappeyne van de Coppello, *Handelingen Tweede Kamer*, 6 september 1976, blz. 5607.
- 12 Zie echter het antwoord van Den Uyl aan Van Thijn, namelijk 'dat zijn (Burgers) conclusie nadrukkelijk betrekking heeft op één specifiek geval en – naar uit de context volgt – niet beoogt een algemeen staatkundige regel te formuleren'. *Tweede Kamer*, zitting 1974-1975, Aanhangel blz. 1034.
- 13 Politieke pluizers mogen daarbij niet de zienswijze van mr. W. Aantjes overslaan (*Nederlandse Gedachten* van 20 maart en 14 augustus 1976) en het antwoord dat de initiatiefnemers Geurtsen, Lamberts e.a. daarop gaven in hun MvA 13909, nr. 5, blz. 1 en 2.
- 14 Conclusies inzake de abortuswetgeving ten behoeve van het regeerakkoord. *Beleid beschouwd* nr. 3476, Rijksvoorlichtingsdienst.
- 15 *Aanhangel Handelingen*, blz. 1337.
- 16 *Aanhangel Handelingen*, blz. 2363.
- 17 *Verkiezingsprogramma's*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1977, blz. 221.
- 18 Zie ook Artikel 15 van de Wet op de Raad van State.
- 19 Volgens Artikel 16 kan de Raad zelfs wetsontwerpen aanhangig maken en 'ook overigens Ons van zijn gevoelen doen blijken over aangelegenheden, die naar zijn oordeel van bijzondere betekenis zijn'. Trouwens, een ander hoog adviescollege van de regering, de SER, dat gehoord moet worden over alle belangrijke maatregelen op sociaal of economisch gebied, gaf ook zijn mening over mijn initiatiefontwerp nr. 10679 (Kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen).
- 20 Zie ook *Eindrapport van de staatscommissie Cals-Donner*, blz. 169 en 170.
- 21 *Handelingen*, blz. 933.
- 22 *Tweede Kamer*, Aanhangel, blz. 1034. Zie echter ook de volgende noot!
- 23 Zie *De Volkskrant* van 16 september 1977.
- 24 Zie hierover ook Duynstee in *De Telegraaf* van 14 september 1977.
- 25 Dat is de termijn die geldt voor stilzwijgende goedkeuring van internationale overeenkomsten (Artikel 100 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer).



- 26 Zie ook de nauwgezette analyse van Vis in het *NJB* van 2 november 1974 over de gemaakte afspraken in het kabinet-Den Uyl-Van Agt en de betekenis daar van bij de bekrachtiging.
- 27 Die uitspraak, en meer, is te vinden in een artikel van Harry van Wijnen (*Het Parool*, 23 mei 1977).
- 28 Voor de TV in 'Den Haag Vandaag' op 1 september 1977. *Beleid beschouwd* nr. 3476, blz. 4.
- 29 De gedachte zou bij initiatiefnemers kunnen opkomen om in hun ontwerp de ondertekening te laten doen door de minister-president of door één van de andere ministers waarvan men bij de ondertekening geen bezwaren verwacht. Strikt formeel genomen is dan voldaan aan de grondwettelijke bepaling van de ministeriële verantwoordelijkheid (Artikel 55). Zo'n handelwijze is echter uit een oogpunt van behoorlijk bestuur onaanvaardbaar. Bovendien zou dan ook nog het KB dat de wijze en de vorm van afkondiging van wetten regelt, en dat al van 1863 dateert, veranderd moeten worden. Bepaald is namelijk dat de wetten 'na door Ons ondertekend (te zijn) en na door het hoofd van het Departement van algemeen bestuur, dien het aangaat, mede ondertekend te zijn, door dezen verzonden (worden) aan Onzen minister van Justitie'. Laatstgenoemde is verantwoordelijk voor de plaatsing in het *Staatsblad*. De abortuswetgeving gaat zowel de minister van Justitie als die verantwoordelijk voor de volksgezondheid aan, zodat die geen van beiden omzeild kunnen worden. Dit sluit niet uit dat waarnemende ministers tekenen. Zie over deze onderwerpen ook: Hubert, contraseign: vrijwillig of verplicht? *Liberaal Reveil* van 4 mei 1972, en Kalberg in het *Nederlands Dagblad* van 7 september 1977.



# Ontwerp-programma voor de Europese Verkiezingen van de Federatie van Socialistische Partijen in de EG

Pre-advies PB D2.69:

'Gehele paragraaf 2 (Europa als factor voor ontspanning) schrappen

Toelichting: geen taak van de EG als zodanig'.

## Schrappen?

De Partij van de 'internationale solidariteit', van de 'Nieuwe Internationale Economische orde', van 'Vrede en Veiligheid', van 'uit de NAVO treden als die organisatie geen resultaten boekt', van de 'Round Table on Peace and Security', van de mensen die 'dromen van de eenheid van links', diezelfde partij, de PvdA dus, stelt voor de paragraaf 'Europa als factor voor ontspanning' uit het ontwerp-programma van de Federatie van Socialistische Partijen in de EG voor de eerste rechtstreekse verkiezingen voor het EP te *schrappen*.

Met als enige toelichting: 'geen taak voor de EG als zodanig'. Kunnen sociaal-economische maatschappij-hervormingen dan worden verwezenlijkt *zonder* ingrijpende hervorming van de bestaande militaire machtsstructuren (het opheffen van machtsblokken)? (Voorwaarts pag. 81, F, 1)

En het Europees Parlement 'als zodanig' is dat niet een begin van institutionalisering van de *politieke* samenwerking tussen nationale partijen? Meent de PvdA werkelijk dat er een groep volksvertegenwoordigers moet komen die niet over 'Europa als factor voor ontspanning' mogen praten? Dat is toch al te dwaas. Ik zie mannen als Brandt en Mitterrand zich al braafjes bezig houden met de EG 'als zodanig'. Over het grondstoffenprobleem bijvoorbeeld. Terwijl een Franse president in Zaïre intervenueert terwille van het veilig stellen van diezelfde grondstoffen. Of: Nederlandse PvdA-vertegenwoordigers, die in het EP praten over nucleaire energie zonder de mensenrecht-aspecten daarvan aan te roeren. Of zwijgen over de Berufsverbote. Dat zou ook betekenen dat het lofwaardige streven van de PvdA (en van de Internationaal Secretaris, drs. Harry v. d. Bergh zeer in het bijzonder) om tussen socialisten *uit geheel Europa* tot een werkelijke Europese en socialistische aanpak van het veiligheidsprobleem te komen niet binnen het EP zou kunnen worden ondersteund.



De opstelling van een socialistisch verkiezingsprogramma, zonder buitenlandse politiek- en veiligheids-paragraaf moet op de burgers van Europa de indruk maken dat we ons voor deze zaken schikken naar hetgeen de VS binnen de NAVO de Europese landen oplegt. De EG wordt dan een soort Europese SER. Het PB-standpunt is struisvogelpolitiek, de PvdA onwaardig. Het is de uitdrukking van een zekere bewustzijnsvernauwing binnen de partij.

### 'Europa': een blinde vlek

'In de PvdA is Europa een ondergewaardeerd discussie-onderwerp. Dat is kortzichtig' zei minister Pronk in VN, 20.8.1977 (pag. 3).

De EEG-Commissie van de PvdA (onder leiding van Schelto Patijn) is het gezelschap waar regelmatig over 'Europa' wordt gepraat. Die EEG-Commissie heeft zich helaas te veel met de EG-als-zodanig bezig gehouden. De discussies bewegen zich zorgvuldig binnen een aantal (benauwende) grenzen:

- er is geen alternatief voor de NAVO, dus de Europese samenwerking is immer ondergeschikt aan het NAVO-belang;
- samenwerking op het gebied van defensie is taboe; afgeleide van de economische integratie;
- samenwerking op het gebied van Defensie is taboe;
- het Europese ideaal van de 'Federalisten', d.w.z. een echte Europese staatsinrichting met alles erop en eraan, wordt nimmer expliciet als het uitdrukkelijk eindstadium van de samenwerking genoemd maar de *feitelijke* ontwikkeling van de EG wordt wel afgemeten aan stapjes in *die* richting!

Kortom, een weinig heldere opstelling dus: noch in de breedte, noch in de diepte durft men de consequenties van verdergaande verstrengeling van Europese landen tot in zijn logische uitersten te *bespreken*.

Anderen zijn niet zo duidelijk georganiseerd. Her en der duikt enthousiaste steun op voor wat Pronk omschrijft als: 'Ik ben bang voor een Europa dat een kapitalistische supernatie is en die kans zit er heel duidelijk in.' (VN 20 augustus 1977) Het is een echo van Den Uyls befaamde uitspraak op 6 oktober 1973: 'Ik waag de stelling, dat de vraag wat voor soort samenleving wij in de gemeenschap tot stand willen brengen belangrijker is dan het tempo waarin het proces van Europese eenwording zich voltrekt.' Velen zijn bevreesd voor een EG die het totstandkomen van socialistische idealen in *Nederland* zou kunnen beknootten. Die vrees is een slechte raadsman geweest bij de opstelling van het PB-preadvies. Ik wil wijzen op de mogelijkheden die progressieve samenwerking in Europa, voor Nederland en de andere Europese landen zou kunnen hebben. Denk bijv. aan Europese socialistische en progressieve steun voor de WIR. Heeft de PvdA die steun



gezocht? Of: Europese steun bij het verhinderen van de introductie van de neutronenbom.

Het onderwerp 'Europa' is gesmoord in een wattendeken van achterhaald NAVO-denken. Geen wonder dat in de vier jaar 'Van der Stoel' niet één speech is geschreven die 'creatief' genoemd kan worden. Geen wonder dat staatssecretaris Brinkhorst, na enig origineel denkwerk over het civiele Europa, werd gedegradeerd tot super-directeur-generaal.

Geen wonder dat staatssecretaris Kooymans (van ontwapening) de meest duffe nota van de periode-Den Uyl heeft geschreven.

Geen wonder dat het rapport-Tindemans op het allerlaatste nippertje door een summier notaatje werd afgedaan.

Geen wonder dat wèl de SER maar niet BZ zich bezighoudt met de problemen van de uitbreiding (de 'twee snelheden').

Het is hoog tijd dat de discussie echt begint, met een open geest (óók voor wat Franse, Duitse en Spaanse socialisten beweegt...) en los van historische en ideologische ballast.

Voor wat het historische betreft: Den Uyl zei n.a.v. de Europees-Amerikaanse Conferentie van maart '73 (die door Metzemaekers de conferentie van het heimwee werd genoemd): 'Alleen de aanvaarding van de strijd om de vormgeving van de Europese samenleving bevrijdt ons van het heimwee.' (6.10.73)

Voor wat het ideologische betreft: 'Wij dromen nog steeds van de eenheid van links' zoals len van den Heuvel het formuleerde tijdens het bezoek van F. Mitterrand aan de PvdA op 28 september 1975.

## Uitgangspunten

Waar staan we samen voor?

Lezen wij in het *ontwerpbeginselprogramma* van de PvdA:

- § 1.4.1. (Een) rechtvaardige samenleving streven democratisch-socialisten niet alleen na in hun eigen land.

Het socialisme is vanouds een internationale beweging, ook in die zin dat het zich een verandering van de maatschappelijke verhoudingen op wereldschaal ten doel stelt.

- § 1.4.5. Reeds vele jaren kenmerkt de verhouding Oost-West zich door blokvorming en een absurde bewapeningswedloop.

... binnen het westelijk blok ... wordt de machtspolitiek van de VS kritiekloos aanvaard. En deze Oost/West-verhouding verhindert een gezamenlijke aanpak van de grootste mondiale problemen.

- § 3.2.2. Beide systemen (de (neo)kapitalistische in de Westerse wereld; de staatsbureaucratische systemen in het oostblok) beschermen zich met militaire macht ...

Dit betekent natuurlijk oorlogsgevaar mogelijk met het gebruik van kernwapens.

- § 3.2. Programmapunten:

— het verschaffen van democratisch gecontroleerde boven-nationale bevoegdheden aan de VN;



– de uiteindelijke ontbinding van militaire machtsblokken als NAVO en Warschaupakt en hun vervanging door een alles omvattend veiligheidsstelsel.

Ik hoop niet dat het 'ontwerpbeginselprogram' op deze punten ingrijpend geamendeerd zal worden.

Deze passages lijken me een voortreffelijk, links, uitgangspunt om te denken over Europese samenwerking.

### **Niet schrappen, maar wat dan?**

Wanneer ik vind dat de PvdA paragraaf 2 niet moet schrappen dan doet zich de vraag voor of de huidige tekst aanvaardbaar is of geamendeerd moet worden.

Ik acht het mijn plicht om, na het ridiculiseren van het PB-preadvies, ook enigszins aan te geven in welke richting deze paragraaf geamendeerd moet worden.

Die verplichting heb ik temeer omdat ik steun tracht te verwerven voor een kandidatuur voor het EP. Op zijn minst dien ik dan te schetsen wat mijn opstelling zou zijn.

Ik besef dat het EP nog geen bevoegdheden heeft en dat buitenlandse politiek en defensie nog geen acute zaken van de 'EG als zodanig' zijn. Maar in het volgende wil ik juist aangeven waarom uit oogpunt van veiligheidsproblematiek een snelle verwerving van bevoegdheden van het EP bitter noodzakelijk is.

Ik zou het ook op prijs stellen als het volgende werd gezien als een serieuze poging een uitweg te zoeken uit de heilloze ren naar de nucleaire afgrond door de twee super-machten, waarbij Europa, in feite willoos, wordt meegesleurd.

Het gaat me om een scenario in de richting van echte ontwapening, niet om het verhogen of verlagen van atoomdrempels.

### **De situatie in de wereld**

Uiteindelijk zal een wereld-regering de schaarse goederen moeten verdelen, het milieu beschermen, minimum-bestaanszekerheid garanderen en de mensenrechten beschermen. 'De democratische Verenigde Naties' uit het beginselprogram.

In de afgelopen jaren zijn de wereldverhoudingen ernstig verslechterd. De bewapeningswedloop tussen de supermachten is dramatisch versneld.

De OPEC-landen zijn nu mede-eigenaar van de oliereserves; daartoe in staat gesteld door de stijging van de olieprijs; besteden ze enorme bedragen aan de aankoop van wapens in de VS en Europa. De situatie in het Midden-Oosten is ingrijpend gewijzigd (Perzië!); de niet-olie bezittende derde landen zijn een stuk verder naar het failliet geduwd.

Anthony Sampson heeft de samenhang tussen Westerse olie-



multinationals, OPEC-regeringen en Westerse wapenproducenten overtuigend aangetoond in zijn boeken 'The Arms Bazaar' en 'The Seven Sisters'. Hij stelt dat de relatie tussen regeringen, oliemaatschappijen en wapenproducenten drastisch moet worden gewijzigd. Dat moet ons aanspreken.

Daarbij kan 'Europa' een nuttig middel zijn.

Veel problemen, zegt men, kunnen beter in andere organen worden aangepakt. Op de eerste plaats heb ik mijn sterke twijfels over de effectiviteit van besluiten die in de VN, het GATT, het IMF, de NAVO, de MBFR, Porto Rico, enz. worden genomen. Maar afgezien daarvan lijkt het mij sowieso van uitzonderlijk belang om die besluiten binnen de EG te bekrachtigen, vast te leggen en tot basis van Europees en nationaal beleid te maken – via een Europees Parlement.

*Het Vrije Volk* van 30 augustus meldt dat Frankrijk, West-Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Spanje, nu drie, binnenkort vier lid-staten van de EG, sedert 1973 voor 567 miljoen dollars wapens geleverd hebben aan Chili. Dit soort berichten zou in een eindeloze rij opgenoemd kunnen worden. Ik zou zeggen dat het het meeste waard is een werkelijke samenwerking van sociaal-democraten in een met bevoegdheden bekleed Europees Parlement na te streven. Zo zou een defensiepolitiek kunnen worden vastgesteld, die dit onmogelijk maakt.

We weten in ieder geval exact wat de *huidige* situatie ons oplevert. 'Politiek' is het uitbuiten van mogelijkheden om alternatieven te verzinnen voor situaties die ons niet aanstaan. En die mogelijkheid biedt het Europees Parlement.

### **Wat hebben Europeanen werkelijk gemeen?**

De klassieke benadering van deze vraag is de terminologie van de 'Federalisten'. Mijn benadering is anders:

Voor Europeanen geldt dat:

- 1 ze leven op het potentiële slagveld van de supermachten;
  - 2 de veiligheid van de huidige EG een onlosmakelijk onderdeel is van de veiligheidsproblematiek van een groter gebied dat ook de Middellandse Zee omvat (zie Slotakte Conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa).
- Aan de noordkant van de Middellandse Zee liggen de nieuwe lidstaten van de EG, aan de zuidkant de landen waarmee de belangrijkste associatie-akkoorden zijn gesloten (die o.a. belangrijke paragrafen inzake sociaal beleid bevatten).
- 3 hun toekomst zal worden beslist door het feit of ze in staat zullen zijn de bewapeningswedloop tussen de supermachten een halt toe te roepen en tot werkelijke ontwapening te geraken.
  - 4 de ideologische strijd (die schuilgaat achter de bewapeningswedloop) een uitzonderlijke uitdaging is voor Europese democratische socialisten. Zij zullen bij uitstek, de creativiteit moeten opbrengen om een maatschappij te realiseren



in Europa (zoiets als wat we in Rotterdam proberen voor Chili...) die werkelijk democratisch en werkelijk socialistisch is. Het overstijgen van de tegenstelling tussen de kapitalistische maatschappij en de staatsbureaucratische (het fascisme van rechts en links) door het vinden van een duidelijk alternatief zal de confrontatie van de blokken, ook militair, verminderen.

## Scenario

In de NRC van 19 augustus 1977 bespreekt mr. J. L. Heldring het rapport van het IKV 'Help de kernwapens de wereld uit: om te beginnen uit Nederland'. Terecht vraagt Heldring het IKV naar het langere termijn scenario met betrekking tot de veiligheidsproblematiek wanneer, in een onwaarschijnlijke situatie, het zover zou komen dat Nederland inderdaad de atoomwapens van zijn grondgebied zou verwijderen.

Hij stelt: 'Het zou nu nuttig zijn geweest, al was het slechts voor een discussie, als het IKV althans enigszins had aangegeven wat zijn ideeën zijn omtrent de situatie na de verwijdering van de kernwapens van Nederlands grondgebied.' Dat zou ook moeten gelden voor de PvdA.

In het navolgende wil ik zo'n scenario aanduiden. Met de nadruk op 'aanduiden'.

De ruimte laat niet toe dat ik op alle onderdelen en consequenties uitvoerig inga. Daarom de volgende opmerkingen:

- 1 Dit 'scenario' dient een ideologisch, buitenlands politiek, militair, en werkgelegenheidsaspect te omvatten. Alle onderdelen zijn even belangrijk en dienen als één geheel te worden gezien. In dit artikel kan ik alleen ingaan op het militaire aspect.
- 2 Binnen dit militaire onderdeel zal ik vooral de aandacht vestigen op het nucleaire probleem. Dit roept de meest pijnlijke vragen op.
- 3 Ik schrijf over een Europees *socialistisch* scenario, dat via een Europees Parlement aan de Europese landen wordt opgelegd. Ik ben een absoluut tegenstander van het totstandkomen van welke 'Europese Defensie gemeenschap' dan ook, *langs de intergouvernementele weg*. Om diezelfde reden ben ik tegen 'standaardisatie' in NAVO-verband. Ik heb het over een scenario dat van de huidige NAVO-Warschaupakt confrontatie voert naar een Europees collectief Veiligheidssysteem en werkelijke ontwapening. (Voorwaarts pag. 81, F, punt 1). Ik geef daar alleen de eerste fasen van aan.

### *Waar te beginnen?*

De feitelijke bewapening neemt toe in tal en perfectie. Elk politiek streven is zinloos als we niet geloven in de reële mogelijkheid de bewapeningswedloop te kunnen afremmen. Wij zijn te veel gehypnotiseerd door het argument 'dat we voor onze veiligheid van de VS afhankelijk zijn.'

We worden verder in slaap gewiegd door SALT, MBFR en CEVS, die nauwelijks enige reële betekenis hebben voor werkelijke



ontspanning en vrede. De *conclusie* waar ik van uit ga is dat de NAVO niet voldoet aan criteria die wij daar al zo lang aan stellen (zie 'Vrede en Veiligheid'). Integendeel. Iedereen die de 'evaluatie' t.b.v. het Congres en verkiezingsprogram van de PvdA heeft gelezen, heeft kunnen zien met welk cynisme de zaak 'naar de NAVO toe' geschreven werd.

## Het alternatief

De huidige 'veiligheid' is georganiseerd in de 'NAVO annex Frankrijk'. Vraag: is daar een alternatief voor. Het antwoord dient te zijn dat als er geen alternatief gerealiseerd zou kunnen worden, elk woord over 'ontwapening' zinloos is.

Een alternatief, dat toch een militair verdedigingsapparaat omvat, impliceert een antwoord op de vraag: of verdediging in deze zin noodzakelijk is.

Ik behoor tot degenen die menen dat het totstandbrengen van een democratische en socialistische maatschappij inderdaad beschermd moet worden tegen aanvallen van buitenaf. De tegenstelling tussen Oost en West is vooral in het woordje 'democratische' gelegen. De combinatie democratisch en socialistisch is een ernstiger bedreiging voor de Oosteuropese maatschappij-structuur dan voor de kapitalistische maatschappij. Ik constateer de afgelopen drie jaar een dramatische versnelling in de bewapeningswedloop, zowel in kwantiteit als in kwaliteit (neutronenbom, cruise missiles, betere conventionele bewapening).

Deze bewapeningswedloop wordt aangejaagd o.a. door de lobby van de producenten van steeds grotere, steeds nieuwere wapens. Deze lobby heeft succes omdat regeringen menen geen enkel risico te mogen lopen. Daarbij gaan ze ervan uit dat meer nucleaire wapens (en alles wat daar omheen nodig is) aanschaffen even verstandig is, als vroeger meer manschappen onder de wapens te roepen.

Oud-presidenten van de VS zijn, net als sterren, het helderst op het punt dat ze verdwijnen. Eisenhower gaf ons inzicht in het Militair Industrieel Complex toen het voor hem te laat was, er nog iets aan te doen. Nixon zegt in de *IHT* van 5.9.1977: 'Both the US and the Soviet Union have reached the point in the arms race where the number of weapons on each side "don't make that much difference" because each *has enough* so that regardless of what either side does to the other on a first strike, it can respond with a strike that the other cannot accept.'

De *International Herald Tribune* van 27.8.1977 opent op pagina 1 met een kop waarin gemeld wordt dat president Carter doodgemoedereerd pleit voor hogere uitgaven in het kader van de NAVO: 'to be able to inflict an unacceptable level of damage'. Dat zou dus betekenen dat de NAVO dat nu nog niet kan. Frankrijk alléén echter beschikt al over het equivalent van 1800 Hiroshima-



bommen, samen de Franse Force de Frappe vormend en losjesweg door degenen die alle gevoel voor verhoudingen verloren zijn, aangeduid als een te verwaarlozen machtsfactor in deze wereld (Oliver Todd in *Newsweek* van 5.9.1977). Ik vraag mij af wat er nog meer nodig is 'to be able to inflict an unacceptable level of damage'.

Het niveau van de huidige bewapening is 'absurd' (zoals het beginselprogramma stelt).

Dit wil zeggen we hebben teveel. Teveel, niet in de ethische zin (dan is elk wapen teveel), maar in de militair-strategische zin. Er is een 'overkill'. Dat dient letterlijk geen doel meer.

Er geldt voor ieder mens met gezond verstand: iets wat toeneemt maar kleiner moet worden, moet eerst tot staan gebracht worden. Het is dus belangrijk dat wij, Europeanen, een plafond vaststellen dat nodig en voldoende is voor onze veiligheid.

Ik stel voor dat we voor dit *plafond* het *huidige* in Britse en Franse handen zijnde nucleaire arsenaal kiezen. (Jacqueline Grapin, Jean Bernard Pinatel: 'La guerre civile mondiale'.)

In het socialistisch Europees programma en in de woorden van de Franse president Giscard d'Estaing hebben deze wapens 'betekenis voor de verdediging van Europa'.

Als dit arsenaal nodig en voldoende is, dan kunnen alle Amerikaanse kernwapens worden verwijderd van het *Europees* grondgebied zonder dat dit onze veiligheid aantast. Ook kunnen we alle cruise missiles en neutronenbommen en wat er verder nog uitgevonden gaat worden missen. Luns en Haig kunnen gelijk hun biezen pakken.

Ik weiger te geloven dat de VS de nucleaire garantie ooit zullen waarmaken; sterker nog ik zou, als ze dat wel zouden doen, ze voor volslagen waanzinnig verklaren – en met zo'n partner wil toch niemand in een bondgenootschap zitten. Maar sterker nog: als de VS die garantie dan met alle geweld willen geven dan moet het hen onverschillig zijn of ze die nu in een 'two-pillar' NAVO of in de huidige opzet geven.

Alles wijst erop dat ze het 'two-pillar' model voor de langere termijn prefereren (Verklaring van Ottawa, sympathie voor de Force de Frappe). Het verschrikkelijke effect van de 'nucleaire garantie' op West-Europa is dat wij 'ten koste van alles' (Van der Stoep) menen onze veiligheid van de VS te moeten kopen.

Letterlijk dan wel: Lance, F16, AWACS, Cruise Missiles, Neutronenbommen. Tel uit je winst (ook in termen van werkgelegenheid).

Ik vind het volstrekt onnatuurlijk dat 200 miljoen Europeanen, met hoge politieke eigendunk, voor hun veiligheid nog steeds afhankelijk willen zijn van de VS.



## Enkele tegenargumenten

De politieke bezwaren tegen een dergelijk scenario zijn dat we dan onder een Franse i.p.v. een Amerikaanse paraplu komen. 'En dan kies ik liever voor een Amerikaanse' zegt dan dr. S Rozemond. Ik vind dat een argument dat meer met romantiek dan rationeel denken te maken heeft.

Tweede tegenargument is dat een puur Franse Force de Frappe voor de verdediging van Europa *politiek* niet kan. Dat is juist. Daarom is het zo belangrijk dat er een *Europese hergroepering* van bestaand nucleair en conventioneel materieel komt onder Europees bevel.

Men zegt dan: 'daar komt de aap uit de mouw: dat is de Europese kernmacht'. Ik zou het betreuren als een onzorgvuldige term leidt tot verblinde reacties. Laten we proberen het hoofd koel te houden. Dat is in deze materie toch zeker vereist.

Wat is de huidige situatie anders dan een 'Amerikaanse' Europese kernmacht? Ene Amerikaanse meneer Carter beslist, n.a.v. adviezen van ene Amerikaanse generaal, opperbevelhebber van in feite een Europees leger – in oorlogstijd wel te verstaan –, over de inzet van een gigantische kernmacht ten behoeve van de verdediging van Europa.

Wat ik hier voorstel is het nucleair-militaire *onderdeel* van een program op ideologisch, buitenlands politiek en werkgelegenheidsterrein naar werkelijke ontspanning en ontwapening. Wat met zekere rechtvaardiging in mijn program een 'Europese kernmacht' genoemd zou kunnen worden is in feite een stap in de richting naar ontspanning en ontwapening die onvergelijkelijk veel groter en belangrijker is dan alles wat NAVO, SALT, MBFR en CEVS tot nu toe vertoond hebben en als zodanig in overeenstemming met *Voorwaarts* pag. 83, punt *c*, *d* en *f* en *g*. (mits daar voor 'Nederland': 'Europa' wordt gelezen). Met een 'Europese kernmacht' die ongehinderd kan uitgroeien tot een Europese supermacht wil ik uiteraard niets te maken hebben. Het is nu zo dat de Force de Frappe, door niets gehinderd, tot elke willekeurige omvang kan groeien. Ook daarom is een Europese inkapseling en bevrozing noodzakelijk op het huidige (voldoende) niveau.

In een *Europees socialistisch program* dient te worden vastgelegd dat wij:

- 1 het als onze plicht beschouwen zelf de veiligheid van Europa te verzekeren;
- 2 het bestaande Europese arsenaal beloven niet uit te breiden;
- 3 de VS kernwapens van ons grondgebied doen verwijderen;
- 4 een Europese organisatie voor de verdediging van het continent nastreven;
- 5 ideologische tegenstellingen trachten te overstijgen.



## Stellingen

Ik beperk me nu verder tot enkele stellingen om aan te geven welke beleidssectoren in dit verband een belangrijke rol moeten spelen – mij ervan bewust dat meer ruimte nodig zou zijn om e.e.a. te adstrueren.

### *Werkgelegenheidsaspect*

De vraag bij de Westeuropese industriepolitiek is eigenlijk: hoe ontwerpen we een werkgelegenheidspolitiek die zich ontworstelt aan de zuigkracht van de defensie-opdrachten. Die recht doet aan de steeds toenemende (en door socialisten sterk bevorderde) ontwikkelingsgraad van de bevolking. Een politiek die inspeelt op het steeds belangrijker worden van de dienstensector en de maatschappelijke sectoren, een politiek die rekening houdt met een grote zorg voor milieu en grondstoffen. Een politiek die voldoende kansen biedt om aan te sluiten bij de nieuwe opvattingen over 'werk', levensvervulling en filosofische fundering van de postindustriële maatschappij. Ook hier wil ik een richting aangeven die kansen biedt: een ontwikkeling van de telecommunicatie-industrie zou voldoen aan bovengestelde eisen.

### *Nationaal Parlement*

De controle van het nationale parlement op het Europese doen en laten dient drastisch verbeterd te worden.

*Dubbel mandaat* dient uitgesloten te worden. Degene die èn in het nationale parlement zit èn in het Europese Parlement zit en bovendien nog de verbindingsman moet zijn tussen de socialistische fractie in Nederland en de Nederlanders in de Europese socialistische fractie is een man die fysiek èn politiek binnen de kortste keren wordt platgedrukt. Ik juich het toe dat het PB, dankzij Arie v. d. Hek tegen zo'n combinatie is. Als algemeen secretaris van de EB heb ik daar lang, fel, eenzaam en tevergeefs voor gestreden. Duidelijk dient te zijn dat de PvdA de Nederlandse afgevaardigden in het EP de vrijheid gunt bij voorkomende gelegenheden prioriteit te geven aan zijn loyaliteit t.o.v. het Europees socialistisch program boven *Voorwaarts*. Dat is het principiële argument tégen het dubbelmandaat.

### *Mensenrechten*

Ik juich het toe dat Patijn en Van Mierlo van de rechtstreekse verkiezingen gebruik willen maken om de mensenrechten en de parlementaire democratie nog hechter te verankeren in de Europese samenleving. Ik ben er zeker van dat via het EP effectiever het justitiebeleid van bijv. de SPD-regering kan worden beïnvloed.

### *De uitbreiding*

In het *Algemeen Dagblad* van 31 augustus 1977 meent Henk Aben



dat de EEG nog niet rijp is voor uitbreiding. In deze en dergelijke artikelen valt mij een toon op die gebruikt wordt (of beter gezegd werd) wanneer van hieruit werd beoordeeld of een land in de derde wereld onafhankelijk kon worden. Ook dan 'wisten' wij dat Indonesië of India nog niet 'rijp' waren voor de zelfstandigheid. Ik geloof dat juist dergelijke uitspraken bewijzen dat deze commentatoren, w.o. Van der Hek, in feite uitgaan van een puur economische evaluatie van de situatie. Dat is dezelfde houding die zij verwijten aan de EEG nu: het zou een puur economisch verdrag zijn. Zijzelf zijn echter niet in staat om werkelijke politieke argumenten serieus te nemen en ook werkelijk prioriteit te geven.

In *Le Monde* van 4 april 1977 bespreekt Pierre Uri (een van de opstellers van het EEG-verdrag en adviseur van Mitterrand) de problematiek met betrekking tot de uitbreiding. Hij meent dat voor verschillende beleidsterreinen toetredende landen verschillende spelregels in acht moeten nemen. Uri stelt dan voor om de landen die op bepaalde punten nog niet 'rijp' zijn, ook niet te laten meebeslissen over de besluiten die op die gebieden worden genomen. Dit nu komt mij volledig in strijd voor met de gedachte van een gemeenschap. Juist voor *die* onderwerpen is het uiterst belangrijk dat de betrokken landen mee-overleggen en meebeslissen.

#### *Uitbreiding en besluitvorming*

De uitbreiding van de EG zal de besluitvorming tussen 9, 12 of 15 landen noodzakelijkerwijs doen veranderen of in een Directorium tussen 4 landen of in een democratische besluitvorming tussen 4 ideologieën. Ik kies uitdrukkelijk voor het laatste.

#### *De kandidaatstelling*

Het ware te wensen dat bij deze enorme kiesdeler (300 000 stemmen per kandidaat) een systeem van (partijpolitieke) voorverkiezingen (primaries) zou worden gehouden.

### **Conclusie**

Democratische socialisten in Europa hebben de plicht de ideologische tegenstellingen te doorbreken door een stap te doen naar een echte democratische en echte socialistische maatschappij. Bij succes kan Europa model staan voor nog grootsere en uiteindelijke wereldwijde verbanden. Europa heeft de plicht een alternatief uit te werken op veiligheidsbeleid – door weg te breken van de supermachten-tegenstelling en zijn lot in eigen handen te nemen.



# Kernenergie en non-proliferatie

X 044

Het is waar dat in een kerncentrale geen atoombom kan worden gemaakt. Maar het is ook waar, dat het vreedzaam gebruik van kernenergie niet los kan worden gezien van de militaire toepassing van nucleaire technologie.

Wanneer men het realisme wenst op te brengen dat de kerncentrale niet meer uit de wereld-samenleving valt weg te denken, wordt de uitdaging des te groter om het proliferatie-gevaar in te dammen. Daarover gaat dit artikel. Maar eerst zal een poging worden gedaan om het verband tussen civiele en militaire nucleaire programma's uiteen te zetten.

## Kerncentrales

De opkomst van de kernenergie-centrale als opwekker van elektriciteit heeft zich de laatste tijd stormachtig doorgezet. Anderhalf jaar geleden waren in 19 landen al 173 kerncentrales in bedrijf. Op het ogenblik zijn al bijna 400 centrales, verdeeld over meer dan 30 landen, in aanbouw. De reactor-markt is lange tijd beheerst door de Verenigde Staten. Tot 1971 hadden twee bedrijven t.w. General Electric en Westinghouse ongeveer 90% ervan in handen. Deze monopolie-positie is nu echter door vooral activiteiten in West-Europa aangetast.

In Frankrijk is Framatome opgezet, oorspronkelijk met deelname van Westinghouse maar de Franse regering heeft in 1975 de Amerikanen uitgekocht.

Framatome heeft al reactoren verkocht aan België, Iran en zoals bekend Zuid-Afrika. Daarnaast zijn onderhandelingen gaande met Egypte, Irak en Koeweit. In West-Duitsland is de Kraftwerk Union (KWU) sinds 1967 hard aan de slag gegaan en heeft al belangrijke contracten gesloten met Brazilië, Argentinië, Spanje en Iran. Onderhandeld wordt met o.a. Koeweit en Egypte. In 1975 wist de KWU 11 orders te verkrijgen en dat waren er meer dan de Amerikaanse bedrijven in de wacht sleepten.

Framatome en KWU zijn samen nu al in staat om onmiddellijk 4 à 5 reactoren per jaar te leveren.

In Zweden is ASEA-ATOM actief. Dit bedrijf heeft twee centrales aan Finland verkocht, maar probeert vastere voet op de export-markt te krijgen. Nederland (Rotterdam-Nukleair B.V.) en



Zwitserland (Brown-Boveri) hebben een consortium met General Electric gevormd.

In Japan zijn drie bedrijven als potentiële kandidaten voor de reactor-markt te beschouwen, t.w. Mitsubishi, Hitachi en Toshiba. Al deze ondernemingen maken 'lichtwaterreactoren' en dat betekent dus dat men verrijkt uranium nodig heeft als brandstof voor de centrales.

Daarnaast hebben de Canadezen hun eigen CANDU-reactor, een zwaarwaterreactor, die gebruik maakt van ruwe, natuurlijke uranium. Deze reactoren zijn verkocht aan o.a. India, Argentinië, Pakistan en Zuid-Korea. Met Italië bestaat een ontwikkelingsovereenkomst.

### **Verrijkingsinstallaties.**

Zoals opgemerkt heeft een lichtwaterreactor als brandstof uranium nodig. De verrijkingsgraad van het ruwe uraniumerts (0,7%) is daarvoor onvoldoende en moet dus worden opgevoerd (tot 3 à 3,5%).

Dit gebeurt voornamelijk door middel van gasdiffusie, een methode die in de VS wordt geëxploiteerd. Heden ten dage hebben de drie Amerikaanse verrijkingsfabrieken van ERDA nog steeds een bijna-monopolie positie op de verrijkingsmarkt, ondanks bijv. voorzichtige verkopen van de SU aan niet-communistische landen, zoals de Bondsrepubliek Duitsland. In de toekomst echter gaat hierin snel verandering komen. In het Zuidfranse Tricastin bouwt een internationaal consortium, waarin deelgenomen wordt door Frankrijk, België, Spanje, Italië en Iran een enorme verrijkingsfabriek die in 1978 in productie zal komen en zijn volledige capaciteit in 1982 zal bereiken. Deze groep 'Eurodif' werkt met Franse technologie gebaseerd op de gasdiffusie-methode.

Daarnaast is er de ultra-centrifuge-methode, die door URENCO (Nederland, West-Duitsland en Engeland) in Almelo en Capenhurst toegepast wordt. West-Duitsland heeft bovendien nog de beschikking over een eigen procédé, de zgn. 'jet-nozzle', of straalpijpmethode, die zich nog wel in een experimenteel stadium bevindt, maar toch al rijp is voor export, gelet op de verkoop aan Brazilië. In Zuid-Afrika staat bij Palindaba al een proeffabriek voor de verrijking van uranium. Volgens deskundigen lijkt de hier toegepaste methode veel op het 'jet-nozzle' procédé. Pretoria heeft plannen om de fabriek tot commercieel niveau op te voeren. Als vijfde verrijkingsprocédé, kan nog worden genoemd de 'laser-methode' maar deze is nog zeer experimenteel.

### **Opwerkingsinstallaties**

Kernreactoren kunnen echter ook worden gevoed door het eigen



afval. Dan moet uit gebruikte splijtstofstaven (via chemische weg) plutonium vrijgemaakt worden. Dit plutonium is dan weer te gebruiken als brandstof voor de centrales.

Ook deze 'opwerkingstechnologie' is reeds in aanzienlijke mate verspreid over de wereld. De VS is ermee bekend, maar de grootste installaties staan in La Hague en Mascoule in Frankrijk en in Windscale in Engeland. Via een multinationalaal bedrijf 'United Reprocessor' (gevormd in 1971) neemt een consortium van Westduitse ondernemingen deel in de bouw van de opwerkingsfabrieken in Frankrijk en Engeland. Duitsland heeft een experimentele opwerkingsinstallatie in Karlsruhe. Daarnaast zijn de plannen om in Gorleben (vlak bij de Oostduitse grens) een commerciële opwerkingsfabriek, die in het begin van de tachtiger jaren gereed moet zijn, te bouwen, in vergevorderd stadium. Afgezien van de commerciële haalbaarheid van het opwerkingsprocédé is de technologie al in een tiental landen (w.o. ook België, Italië, Spanje, Israël en Argentinië) bekend. Deze landen zijn dus ook in staat de technologie door te geven. Frankrijk heeft al een opwerkingsfabriek verkocht aan Pakistan en Japan en heeft een belangrijk deel van de Israëlische fabriek geleverd. Zuid-Korea zou er één krijgen, maar zag onder zware Amerikaanse druk van de transactie met Frankrijk af. West-Duitsland levert aan Brazilië en zou ook met Taiwan in de slag zijn.

### De splijtstofcyclus

Drie onderdelen in de splijtstofcyclus zijn hiervoor al aangegeven: de kerncentrale, de verrijkingsfabriek en de opwerkingsinstallatie. Daarnaast gaat het echter ook nog om de winning van het ruwe uranium (voorraden in Australië, Sovjet-Unie, Canada, Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Brazilië) en de verwerking of opslag van het afval (in de zee, zoutholtes of kosmische ruimte bijv.).

Schematisch gaat de splijtstofcyclus er dan als volgt uitzien:

- 1 de winning van het ruwe uraniumerts als grondstof;
- 2 de 'verrijking' van het uranium als brandstof voor de kerncentrales;
- 3 het gebruik van het verrijkt uranium in de kernreactoren ter opwekking van elektriciteit;
- 4 de produktie van plutonium bij het splijttingsproces in de reactor;
- 5 de 'opwerking', het afzonderen van het plutonium uit het radioactief afval tot splijtstof, dus nieuwe brandstof voor de centrales.

(Deze plutonium-kringloop, het (her-)gebruik van plutonium is dus mogelijk, maar niet nodig, bij lichtwaterreactoren, de zgn. drukwaterreactoren en kokendwaterreactoren).

Bij snelle kweekreactoren, die plutonium als splijtstof gebruiken, dat tevens in de reactor gekweekt wordt, is zo'n plutonium-kringloop zelfs noodzakelijk.



- In met 'zwaar water' gekoelde reactoren kan natuurlijk uranium worden gebruikt als splijtstof, als brandstof voor de centrale.)
- 6 De verwerking en/of opslag van het radioactieve afval.

## Kernwapens

Binnen de splijtstofcyclus kan op een aantal onderdelen materiaal vrijkomen dat gebruikt kan worden voor de productie van kernwapens. Het verrijkte uranium voor de kerncentrales is nog niet geschikt als splijtstof voor kernwapens. Voor dat laatste is hoog-verrijkt uranium (ong. 90%) nodig. Maar wie in staat is om van 0,7% (uraniumerts) tot 3,5% (reactor-splijtstof) te verrijken kan dat ook van 3,5% tot 90% (kernwapensplijtstof).

De verrijkingstechnologie is dus een zeer 'gevoelige' technologie. Dat geldt ook voor de splijtstofopwerking. Het plutonium dat niet van nature voorkomt, is namelijk niet alleen te gebruiken als (nieuwe) brandstof voor kerncentrales, maar ook voor de vervaardiging van kernwapens. Heeft een land eenmaal de beschikking over hoog-verrijkt uranium of plutonium, plus een redelijk ontwikkelde technologie, dan is de vervaardiging van een kernwapen nauwelijks meer een probleem. Als het plutonium klaarligt, kan dit zelfs binnen een paar uur gebeuren. Is het plutonium nog niet voorradig, dan kan een land dat wel een opwerkingsfabriek bezit binnen enige weken zover zijn.

Zoals hiervoor aangegeven, vindt de verspreiding van nucleaire technologie, uitrusting en materialen over de wereld in een hoog tempo plaats. Voor vele landen is daarmee de drempel tot kernwapen zeer laag geworden.

## Het Non-proliferatie Verdrag(1)

Deze ontwikkeling is natuurlijk niet als een verrassing gekomen. In de vijftiger en zestiger jaren was al, met name in de VN een beweging op gang gekomen om een verspreiding van kernwapens tegen te gaan. Ook de beide supermogendheden, de VS en de SU wilden een bevestiging van het aantal kernwapenstaten. Dat leidde ertoe dat in 1968 het Nonproliferatie Verdrag (NPV) tot stand kwam dat op 5 maart 1970 in werking is getreden.

Landen die tot het NPV toetreden verplichten zich tot het volgende:

- a de *niet-kernwapenlanden*:
- zien af van de optie om kernwapens of andere nucleaire explosiemiddelen te vervaardigen of te verwerven;
- zullen de toepassing van de 'safeguards' (waarborgen) op al hun vreedzame nucleaire activiteiten aanvaarden;
- zullen hiervoor een overeenkomst aangaan met het Internationale



Atoombureau (IAEA) te Wenen dat controleert of de verplichtingen van het NPV ook worden nagekomen;

b de kernwapenlanden:

- zullen geen enkele medewerking verlenen aan de vervaardiging van kernwapens door andere landen.
- c alle landen (al dan niet kernwapens bezittend):
- zullen de toepassing van het vreedzaam gebruik van nucleaire technologie stimuleren; nr –
- zullen alleen nucleaire materialen en uitrusting uitvoeren, onafhankelijk van de vraag, of het ontvangende land partij is bij het NPV of niet, indien dit land bereid is de 'safeguards', waarop door de IAEA controle wordt uitgeoefend, te aanvaarden;
- zullen een zo uitgebreid mogelijke uitwisseling van uitrusting materialen en kennis over het vreedzaam gebruik van kernenergie bevorderen.

Het NPV draagt uiteraard een discriminatoir karakter, het maakt een onderscheid tussen de nucleaire 'haves' en 'have-nots'.

Hier zal nu niet ingegaan worden op de 'verticale' proliferatie, de opvoering van de nucleaire bewapening door de kernwapenbezitters. Daaruit mag echter niet afgeleid worden, dat deze vorm van proliferatie de weigering van kernwapenstaten om werkelijk ernst te maken met nucleaire ontwapening (hoewel het NPV daar wel van spreekt) niet van invloed zou zijn op een verzwakking van het NPV.

Integendeel, het discriminatoire karakter van het NPV wordt erdoor versterkt en daarmee neemt de neiging tot het verdrag toe te treden, af.

Ofschoon meer en meer twijfels rijzen ten aanzien van de effectiviteit van het NPV als instrument om een verdere spreiding van kernwapens tegen te gaan en ook andere, al dan niet aanvullende afspraken en overeenkomsten nodig zijn, zou het uitermate onverstandig zijn om de betekenis van het NPV voor een actief non-proliferatie beleid te verwaarlozen.

### IAEA-controle

Hier moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen landen die wel tot het NPV zijn toegetreden en landen die dit weigeren.

a Voor NPV-landen geldt dat de IAEA:

- m.b.t. de gehele splijtstofcyclus, op alle nucleaire activiteiten dus, controle uitoefent;
- een soort boekhouding voert van het splijtbaar materiaal per centrale (of installatie) in het betrokken land;
- inspecteurs de aanwezige voorraden laat controleren.

b Voor niet-NPV-landen geldt dat IAEA-controle op de gehele splijtstofcyclus niet hoeft te worden geaccepteerd. Partijen bij het NPV die naar niet-NPV-staten exporteren eisen (meestal) wel IAEA-



controle, maar dan slechts op de geleverde materialen en installaties.

In het algemeen kan echter gezegd worden dat de IAEA-controle noodgedwongen te kort moet schieten. Het Weense Atoombureau heeft bijv. te kampen met een ernstig gebrek aan mankracht. Maar afgezien daarvan, het 'safeguard'-systeem van de IAEA is geen stelsel dat kan verhinderen dat een deel van het splijtbaar materiaal aan de officiële en gecontroleerde cyclus wordt onttrokken. Het kan het alleen achteraf constateren en zelfs dat is onder sommige omstandigheden nog maar de vraag. Volgens deskundigen kunnen vermiste hoeveelheden pas ontdekt worden als ze groter zijn dan ongeveer 0,5 à 2% van de materiaalstroom in een installatie. Het moet dus niet moeilijk zijn om bijvoorbeeld een beetje plutonium achter te houden, voldoende voor een atoombom die, zoals al opgemerkt, dan in een paar uur kan worden gemaakt.

En het mag duidelijk zijn dat met name, wanneer zoals bij niet-NPV-landen het geval is, geen controle plaatsvindt op de gehele splijfstofcyclus, het ongemerkt verstoppjen van splijtbaar materiaal alleen maar groter wordt. Maar ook al zou dit alles niet opgaan, en de IAEA wel constateert, dat een hoeveelheid materiaal is 'verdwenen' dan moet worden bedacht dat het IAEA niet de beschikking heeft over sancties.

En het onheil is dan al geschied.

## Het NPV (II)

Afdoende zekerheid dat een land zijn nucleaire potentieel – zelfstandig verkregen of ingevoerd van buitenaf –, niet zal aanwenden voor militair gebruik, zal nimmer te verkrijgen zijn. Het NPV biedt garanties en controles; met toetreding tot NPV doet een land ook afstand van zijn optie op een eigen kernwapen; maar indien het potentieel eenmaal aanwezig is zal de mogelijkheid altijd blijven bestaan. Een breed non-proliferatiebeleid zal zich daarom ook moeten richten op eliminatie of beheersing van de 'gevoelige' onderdelen van de splijfstofcyclus.

Daartoe dienen instrumenten en mechanismen geschapen te worden (daarover straks meer), naast het NPV.

Tot dusverre zijn zo'n 100 landen partij geworden bij het Verdrag. De belangrijkste niet-partijen zijn: India, Pakistan, Zuid-Afrika, Israël, Spanje, Argentinië en Brazilië. Een paar landen waaronder Japan en Egypte hebben het verdrag wel getekend, maar nog niet geratificeerd. Tot de weigerachtigen behoren ook twee kernwapenstaten, nl. China en Frankrijk. Onze EG-partner heeft kortgeleden verklaard wel bereid te zijn alle controle-verplichtingen, voortvloeiend uit het Verdrag, te aanvaarden.



## Het export-arrangement van Londen

De IAEA-'safeguards', als uitvloeisel van het NPV, hebben een aantal jaren moeten functioneren zonder dat een nadere definitie van het begrip 'nucleaire materialen en uitrusting' had plaats gevonden. Een eerste poging daartoe was de zogenaamde 'Zanger-regeling' uit 1974, die een 'trigger-list' van materialen aangaf, waarop de 'safeguards' in ieder geval van toepassing moesten zijn.

Op Amerikaans initiatief is in 1975 een groep van zeven exportlanden (VS, SU, Engeland, West-Duitsland, Japan, Canada en Frankrijk) in Londen bijeengekomen voor een verdere verfijning. Dit heeft geleid tot een 'gentlemen's agreement' waarbij de landen elkaar beloofd hebben dezelfde voorwaarden te stellen bij hun nucleaire exporten. Later heeft ook de Nederlandse regering besloten deze overeenkomst te onderschrijven (samen met Polen, Zweden, DDR, Italië en België).

Bekend is geworden dat:

- de bepalingen uit het NPV t.a.v. IAEA-safeguards herbevestigd worden;
- daarnaast, het ontvangende land deze safeguards ook moet aanvaarden op copieën van de geleverde installaties;
- het ontvangende land deze eis ook moet stellen bij her-export;
- het ontvangende land bij her-export van gevoelige technologie (verrijking en opwerking) toestemming moet vragen van het land van oorsprong.

De 'Club van Londen' is daarna een aantal malen opnieuw bijeen geweest, maar nieuwe, concrete afspraken zijn nog niet bekend geworden. Het belang van dit nog steeds voortgaande overleg mag echter vooral niet onderschat worden. Juist voor de aanwending van nieuwe instrumenten van een breed non-proliferatiebeleid is de 'Club van Londen' van zeer grote betekenis.

## Ontwikkelingen naar een versterkt non-proliferatieregim

De discussie over de noodzaak van een versterkt non-proliferatieregim is het laatste jaar in een stroomversnelling geraakt. Allerlei nieuwe ideeën en voorstellen – vooral van Amerikaanse kant – ter beteugeling van een ongeremde spreiding van de technologische en fysieke mogelijkheden tot vervaardiging van kernwapens zijn de laatste tijd aangedragen.

Er wordt gedacht aan de afkondiging van een algehele export-stop (moratorium) van gevoelige nucleaire technologie en materialen (dus opwerkings- en verrijkingsinstallaties, hoog verrijkt uranium, zwaar-waterreactoren). Het Amerikaanse beleid komt hier in de praktijk feitelijk ook al op neer.

Andere instrumenten zijn de oprichting van multilaterale opwerkings- en verrijkingsfaciliteiten. De bedoeling daarvan is te



verhinderen dat nationale staten over deze gevoelige onderdelen van de splijtstofcyclus kunnen beschikken. Deze multilaterale kernbrandstofcentra zouden onder medebeheer van het IAEA moeten komen, zoals dat ook met het transport van de brandstof het geval zou moeten zijn. De aanwezigheid van dergelijke multilaterale centra, waar landen hun brandstof voor kerncentrales kunnen betrekken en het afval vervolgens voor opwerking kunnen aanbieden, zou de noodzaak voor (met name Derde-Wereld-) landen om zelf deze gevaarlijke faciliteiten te ontwikkelen of aan te schaffen, aanzienlijk doen verminderen.

Te denken valt daarbij ook nog aan de mogelijkheid dat landen hun gebruikte splijtstofstaven bij een dergelijk centrum inleveren en dan niet het (dan nog niet-vrijgemaakte) plutonium terugkrijgen, maar in ruil een gelijke hoeveelheid kernbrandstof in de vorm van licht verrijkt uranium zouden ontvangen. Daarmee zou dan ook een bijdrage worden geleverd aan het tegengaan van plutoniumproductie als zodanig.

Een ander, evenzeer aanvullend instrumentarium bestaat uit de ontwikkeling van een aan- en verkoopsysteem van kernbrandstof via het IAEA. Dit zou erop neer komen dat de ruwe-uraniumexporterende landen overeenkomsten sluiten met het IAEA en dat omgekeerd slechts tot verrijking wordt overgegaan indien de opdrachtgever kan aantonen dat het aangeboden ruwe uranium via het IAEA is verkregen.

Bekend is dat Australië, één van de belangrijkste potentiële uranium-exporteurs, sterk geporteerd is voor een dergelijk aan- en verkoopsysteem. Hetzelfde geldt voor Canada en VS.

Nog weer andere voorstellen gaan in de richting van afspraken over een verdeling van de reactor-markt ('market-sharing') om daarmee het commerciële competitie-element, dat een van de belangrijkste economische aanjagers van de huidige veiligheidsbedreigende ontwikkeling is, te beheersen.

Al deze ideeën en voorstellen zijn van grote betekenis omdat het NPV alléén onvoldoende garanties en zekerheden biedt. NPV-partijen aanvaarden IAEA-controle op hun gehele splijtstofcyclus (en het belang daarvan kan en mag niet weggeschoven worden), maar zowel de al eerder uiteengezette beperkingen in het huidige IAEA-controlesysteem als het feit dat het NPV niet de nationale beschikkingsmacht over gevoelige nucleaire faciliteiten verhindert, versterken de noodzaak om tot uitgebreide, aanvullende regelingen te komen.

### **Internationaal-politieke ontwikkelingen**

Er is de laatste tijd op het internationale vlak wel het een en ander gebeurd. In de eerste plaats zet het scherpe non-proliferatiebeleid van de nieuwe Amerikaanse regering zich steeds sterker door. Dat beleid komt er, kort samengevat op neer, dat men aan de ene kant de ontwikkeling van het vreedzaam gebruik van nucleaire



technologie niet wil verhinderen of stoppen, maar aan de andere kant de risico's die dit met zich meebrengt van een militaire toepassing, wil uitsluiten. Dat doet men door zich volledig te concentreren op een beheersing van de gevoelige onderdelen van de splijtstofcyclus, met name waar het gaat om de plutoniumproductie. Als gevolg daarvan heeft Carter zowel in binnenlands als in buitenlands politiek opzicht een aantal maatregelen genomen. Zo is in de VS zelf besloten tot stopzetting van de bouw van een commerciële (plutonium) kweekreactor in Tennessee. Het research-programma zal wel worden voortgezet, maar dan op basis van een andere brandstof, die niet geschikt is voor de kernbom-productie. Ook is besloten om geen gelden meer uit te trekken voor de bouw van een opwerkingsfabriek in South-Carolina.

Hiermee heeft Carter willen bewijzen dat zijn verzet tegen de plutonium-economie niet slechts verbaal is, maar dat de VS ook bereid zijn daadwerkelijk consequenties te trekken. Het is echter de vraag of deze politiek van het goede voorbeeld ook effect zal hebben in met name West-Europa. Vooral de Bondsrepubliek, Frankrijk en Engeland redeneren namelijk dat zij niet als de VS de beschikking hebben over eigen uranium-voorraden, daardoor in een afhankelijke positie verkeren en dus alternatieve mogelijkheden van zelfvoorziening moeten vinden. Bovendien vreest men dat de wereld-uraniumvoorraden snel uitgeput zullen raken.

Daarnaast is er nog de derde overweging dat via een kweekreactor zestig maal zoveel energie uit een zelfde hoeveelheid uranium valt te halen als met een conventionele reactor. Een realistische verwachting is dan ook dat de plutoniumproductie niet meer valt uit te bannen.

Tot dat besef is ook de Amerikaanse regering gekomen. Men richt zich nu op een bevestiging van de huidige situatie om tijd te winnen voor de totstandkoming van multilaterale beheersregimes ten aanzien van de gevoelige nucleaire faciliteiten. In concreto betekent dit, dat geen export zal plaatsvinden van opwerkings- en verrijkingsinstallaties, noch van technologie, noch van hoog verrijkt (voor bomproductie geschikt) uranium. Kort geleden hebben nu ook Frankrijk en West-Duitsland aangekondigd een zelfde beleid te zullen voeren. Echter, dit besluit geldt alleen ten aanzien van nieuwe exporten. De voorgenomen leveranties van een Franse opwerkingsfabriek aan Pakistan en van de Duitse verrijkings- en opwerkingsinstallaties aan Brazilië blijven hiervan uitgezonderd.

Carter heeft kortgeleden gezegd, dat hij nog steeds niet de hoop heeft opgegeven om een annulering van deze contracten te bereiken (in het Duits-Braziliaanse geval de schrapping van onderdelen van het totale contract) maar dat in ieder geval de risico's verbonden aan deze leveranties verminderd moeten worden. Daarvoor is de totstandkoming van een multilateraal beheerssysteem nodig en een nieuw politiek feit is dat de



betrokkenen wel bereid zijn hieraan mee te werken. Bovendien komen daartoe ook van het Weense atoombureau uit de nodige stimulansen.

### **Almelo, West-Duitsland en Brazilië**

In 1971 is het Verdrag van Almelo tot stand gekomen dat de tripartite samenwerking tussen Nederland, Engeland en West-Duitsland op het terrein van uranium-verrijking formaliseert. Krachtens dit verdrag is een zgn. 'Gemengde Commissie', bestaande uit vertegenwoordigers van de drie landen, verantwoordelijk voor het exportbeleid van URENCO. URENCO is de gezamenlijke verkooporganisatie van de drie betrokken ondernemingen: BNFL – Engeland; Uranit – West Duitsland, en UCN – Nederland.

De Gemengde Commissie kan slechts bij unanimiteit besluiten, hetgeen dus betekent dat Nederland feitelijk een veto-recht bezit. Dat veto-recht geldt voor zowel de (eventuele) export van de UC-verrijkingstechnologie als voor de leverantie van het verrijkte uranium.

West-Duitsland kan dus niet overgaan tot export van materiaal en/of technologie uit Almelo, zonder Nederlandse instemming. Dat belangrijke gegeven vormt de sleutel van de Nederlandse betrokkenheid bij de Duits-Braziliaanse nucleaire overeenkomst.

In 1975 is een omvangrijk contract (er is een bedrag van 12 miljard D-mark mee gemoeid) gesloten tussen de BRD en Brazilië. Onze URENCO-partner heeft zich verplicht tot leverantie van 8 à 10 conventionele kernreactoren, een verrijkingsfabriek, een opwerkingsfabriek en 2000 ton licht verrijkt uranium. In ruil krijgt West-Duitsland, naast uiteraard de harde valuta, ook de beschikking over 20% van de voorraad van twee Braziliaanse uraniumvelden.

De leverantie heeft dus betrekking op een zo goed als gehele splijtstofcyclus en voor een onderdeel ervan heeft West-Duitsland de medewerking van Nederland nodig, de 2000 ton verrijkt uranium. De kernbrandstof voor de centrales moet namelijk door URENCO geleverd worden.

De verrijkingsinstallatie uit het contract is er één die niet volgens het UC-procédé werkt. Pogingen om de UC-technologie naar Brazilië te exporteren zijn onmiddellijk op Nederlands verzet gestuit en mede daarom hebben de Westduitsers zich gedwongen gezien Brazilië hun eigen, nog steeds experimentele 'jet-nozzle'-procédé aan te bieden. De Westduitse leverantie geschiedt niet zonder waarborgen of enigerlei controle. Met de IAEA is een controle-overeenkomst gesloten die ook aan de letter van NPV beantwoordt. Maar daarmee zijn de gevaarlijke risico's die aan deze transactie verbonden zijn niet uitgebannen.

Indien Nederland nu zou instemmen met de URENCO-leverantie aan Brazilië is het mogelijk dat het volgende plaatje ontstaat.



Brazilië ontvangt kernbrandstof uit Almelo (de eerste, fysieke leverantie volgens het afleverings-schema in het ontwerpcontract vindt plaats in 1981) en gebruikt dit voor zijn kerncentrales. De gebruikte splijtstofstaven van die centrales gaan naar de opwerkingsfabriek dat uit dit afval plutonium vrijmaakt. Dit plutonium wordt opgeslagen en/of wordt gebruikt als nieuwe brandstof voor de centrales.

Maar, het opgeslagen plutonium kan ook gebruikt worden om een kernwapen te vervaardigen. Dat risico is uiteraard onaanvaardbaar. De afgelopen maanden zijn de activiteiten van de Nederlandse regering dan ook gericht geweest op de uitschakeling van dit risico.

### **Het plutonium-regiem, een nieuwe ontwikkeling en aanbeveling**

Een belangrijke overweging daarbij is geweest, dat het Amerikaanse streven naar een volledige uitbanning van de plutonium-productie geen kans van slagen zou hebben. Daarvoor zijn de ontwikkelingen op het gebied van de opwerkings-technologie en de snelle kweekreactoren al te ver voortgeschreden.

Dit gegeven heeft ertoe geleid dat pogingen zijn ondernomen om te komen tot de instelling van een wereldwijd plutonium-regiem.

Dit nieuwe systeem komt erop neer dat niet slechts de controle op, maar ook het beheer van plutonium een aangelegenheid van het IAEA wordt. De beschikkingsmacht ligt dus niet bij de nationale staten. Het blijkt nu, dat Brazilië zich bereid heeft verklaard een dergelijk regiem te aanvaarden.

Echter, er is één belangrijke voorwaarde: het zal een wereldwijd regiem moeten zijn. Brazilië is niet bereid IAEA-beheer van plutonium te aanvaarden, indien dit regiem discriminatoir zou zijn. Ook de verdragspartners Engeland en de BRD hebben de noodzaak van dit beheerssysteem onderschreven. Daarnaast hebben de VS nu ook definitief voor deze nieuwe lijn gekozen, zo heeft Cyrus Vance recent laten weten.

Ook het IAEA is er alles aan gelegen tot de constructie van dit regiem, dat ook technisch te realiseren is, te komen.

Uiteraard is met de totstandkoming van een dergelijk wereldwijd plutonium-regiem nog wel de nodige tijd gemoeid. Maar de ontwikkelingen van de laatste maanden wijzen in dubbel opzicht op een doorbraak. De Braziliaanse bereidheid om het plutonium-regiem te aanvaarden is van groot belang tegenover de andere Derde-Wereldlanden. De nucleaire 'have-nots' zullen echter alleen meewerken als de 'haves' zichzelf ook de gevraagde beperkingen opleggen.

In dat verband is de opstelling van de Bondsrepubliek als één van de belangrijkste (opkomende) nucleaire exporteurs uitermate belangrijk. Tot dusver heeft de BRD, niet slechts het UC-project, maar in feite het gehele kernenergie-vraagstuk voornamelijk



vanuit commercieel-economische belangen en overwegingen m.b.t. energie- (zelf)voorziening beoordeeld.

De proliferatie-aspecten zijn in veel mindere mate in de afwegingen betrokken. De laatste tijd zijn er echter ontwikkelingen, zoals de export-stop op verrijkings- en opwerkingsfaciliteiten en de medewerking aan een plutonium-regiem, die erop wijzen dat de noodzakelijke kentering gaat optreden. Het nieuwe Amerikaanse beleid speelt daarbij vooral een rol, maar niet ontkend kan worden, dat opstelling van URENCO-partner Nederland, ondanks een voortdurende Duitse irritatie over het Nederlandse gedram, ook van invloed is.

Zonder al te optimistisch te willen doen kan ook niet voorbijgegaan worden aan het feit dat binnen de Club van Londen de bereidheid om mee te werken aan de eerder genoemde multilaterale IAEA-systemen groeiende is. Het mag duidelijk zijn dat de Nederlandse regering die gekozen heeft voor een actieve vredespolitiek zijn non-proliferatiebeleid langs deze lijnen moet voeren. Want ook al zouden er in Nederland geen nieuwe kerncentrales gebouwd worden, de risico's van proliferatie zijn daarmee niet uit de wereld.



# Ruimtelijke ordening, mobiliteit en energieschaarste

## Een nieuwe energiecrisis binnen 8 jaar?

Ofschoon wij in 1973 hebben ondervonden wat schaarste aan brandstof is en het ministerie van Economische Zaken sedertdien de bevolking per advertentie oproept zuinig aan te doen met energie, vertoont het gebruik toch een aanzienlijke toename: met 11,4% in 1976.<sup>1</sup> De kans is groot dat met de ontwikkeling van het wereldenergiegebruik al in de tachtiger jaren een nijpende schaarste zal ontstaan. De winning van fossiele brandstoffen zal geen gelijke tred meer kunnen houden met de behoefte. Tegen kernsplitsing bestaan vooralsnog grote bezwaren en bovendien lijkt het onmogelijk de groeiende behoefte op korte termijn geheel door kernenergie te dekken.<sup>2</sup>

Op langere termijn kunnen weliswaar, met nog te ontwikkelen technologieën, extra voorraden aangeboord worden en kan energie gewonnen worden uit zonnestraling of kernfusie, maar is het nog onzeker wanneer daarmee wezenlijke bijdragen kunnen worden geleverd. Al met al is er veel aanleiding om heden ten dage zo zuinig mogelijk om te springen met energie, ook al wordt momenteel iedere gewenste hoeveelheid elektra, gas en olie geleverd ('U vraagt en wij draaien'). De Algemene Energie Raad heeft onlangs in een aan minister Lubbers uitgebracht rapport de noodzaak van energiebesparing op korte termijn onderstreept en een groot aantal mogelijkheden tot bezuiniging aangegeven.<sup>3</sup> Een vooruitzicht van benzinedistributie, beperkte levering van gas en elektriciteit, tekort aan huisbrandolie is weinig aantrekkelijk. Willen wij deze narigheid, in bijvoorbeeld 1985, vermijden dan zijn nu effectieve maatregelen nodig.

Ster-reclame en krantenadvertenties mogen zeer effectief zijn wanneer het er om gaat om energieverslindende produkten aan de man te brengen; tv-spots en advertenties die oproepen tot energiebesparing hebben deze magische werking blijkbaar niet. Belangrijker dan een voorlichtingscampagne is dat gunstiger voorwaarden worden geschapen voor een zuinig energiegebruik. Nieuwe woningen, bedrijven, scholen e.d. kunnen beter thermisch geïsoleerd worden zodat bespaard wordt op ruimteverwarming. Achterwege laten van zgn. vliesgevels in grote gebouwen kan leiden tot besparingen bij airconditioning. De overheid kan op velerlei terrein een beperking van het energiegebruik trachten te bereiken.



Dit artikel zal wat verder ingaan op de ontwikkelingen op het vlak van de ruimtelijke ordening en de mobiliteit en de gevolgen voor het energiegebruik. Deze gevolgen lijken op het eerste gezicht niet ernstiger dan veel andere consequenties van de planologische ontwikkelingen. Een energietekort zou evenwel de ruimtelijke ordening en het verkeers- en vervoerssysteem in een heel andere richting sturen, een richting die overheden, blijkens beleidsnota's en plannen, reeds lang voornemens zijn in te slaan.

### Toenemende ruimteconsumptie

De sedert de crisisjaren opgelopen achterstand in de woningbouw maken het nodig op grote schaal en in snel tempo uitbreidingsplannen te realiseren. Door de sterke bevolkingsgroei van na de oorlog hebben wij ons land ook voor de toekomst ingesteld op verdere verstedelijking. De woningvoorraad is na de oorlog meer dan verdubbeld: van 2 117 000 woningen in 1947 tot 4 313 000 woningen in 1975.<sup>4</sup>

Het tekort aan woningen is sterk in omvang afgenomen. De woonruimte is echter niet rechtvaardig verdeeld en veel woningen voldoen nog niet aan hedendaagse eisen.

De bevolkingsgroei is nu sterk verminderd zodat wij voor het eind van de eeuw niet meer rekenen met 20 miljoen maar met 14½ à 15½ miljoen inwoners.

De uitbreiding die aan de woningvoorraad in de nabije toekomst gegeven moet worden is nodig voor de na-oorlogse generatie.

Wel is het zo dat in doorsnee het aantal inwoners per woning daalt. Dat voor een zelfde aantal inwoners meer woningen nodig zijn is een gevolg van een veranderende gezinssamenstelling, en hebben wij als een gegeven te accepteren.

De vraag kan echter gesteld worden in welke mate onze maatschappij het zich financieel kan veroorloven om aan de vraag naar afzonderlijke woningen voor alleenstaanden te voldoen. De prognoses voor de toekomstige woningvoorraad worden in niet onbelangrijke mate door de beantwoording van deze vraag beïnvloed (zie tabel 1).

*Tabel 1. Inwonertal, aantal woningen en gemiddelde woningbezetting in Nederland in 1980, 1990 en 2000*

	1	2	3
	1980	1990	2000
aantal inwoners (x 1000) <sup>1</sup>	14 050	14 956	15 580
aantal woningen (x 1000) <sup>2</sup>	4 777	5 500	5 906
gemiddelde woningbezetting	2,94	2,71	2,63

<sup>1</sup> Inclusief buitenlandse migratie.

<sup>2</sup> Inclusief frictieleegstand.



Bovenstaande tabel is ontleend aan de structuurschets voor de verstedelijking.<sup>5</sup>

Bestaande en nieuwe woningen zullen gemiddeld door kleinere huishoudens bewoond worden. Indien wij voor nieuwbouw blijven uitgaan van de nu gangbare woningtypes, zal dit leiden tot een sterkere toename van het ruimtegebruik per inwoner. De vraag dringt zich op of bij de woningdifferentiatie in nieuwe plannen wel voldoende rekening gehouden wordt met de veranderende opbouw van de huishoudens.

Ook voor andere functies (werken, onderwijs enz.) geldt dat er meer ruimte beschikbaar wordt gesteld. Het gemiddelde vloeroppervlak per werknemer in kantoren lag enige jaren geleden nog beneden 20 m<sup>2</sup>. Voor nieuwe overheidskantoren wordt niet zelden 35 m<sup>2</sup> of meer aangehouden!

Natuurlijk zijn er belangrijke voordelen verbonden aan de uitbreiding van de ruimte per bewoner, werknemer, scholier, enz. maar het zal duidelijk zijn dat hieraan consequenties zijn verbonden: hogere kosten en meer benodigd grondoppervlak. Per individu is er méér energie nodig om de ruimtes te verlichten, te reinigen, te verwarmen en eventueel te koelen.

Hoeveel van de groei van het energiegebruik op de rekening van het toenemend ruimtegebruik moet worden geschreven is helaas nog niet bekend.

### Grondgebruik en spreiding

Het groeiend gebruik van ruimte (in m<sup>3</sup>) heeft vanzelfsprekend geleid tot een groeiend grondgebruik (met uitzondering voor de sector landbouw waaraan de benodigde gronden zijn onttrokken). De toename van het grondgebruik is een veelvoud van de toename van de gebouwde ruimte.

Behalve de verlaging van de woningbezetting (inwoners per woning) is er ook een sterke tendens van verlaging van de netto-woningdichtheid (woningen per hectare woongebied)\*

Tabel 2 geeft een illustratie van de groei van het ruimtegebruik. De gegevens uit deze tabel moeten met de nodige voorzichtigheid beoordeeld worden. De genoemde voorbeelden (met bijbehorende dichtheden) zijn wel illustratief voor de nieuwbouw in de

\* Te onderscheiden van bruto-dichtheid: aantal woningen per ha stedelijk gebied (inclusief wijkparken, wijkvoorzieningen, verkeerswegen e.d.). Een voor vergelijkingen slecht hanteerbaar begrip. Hoge woningdichtheid is niet synoniem met hoogbouw. De hoogste dichtheden in ons land komen voor in de oude stadswijken (3 of 4 woonlagen, méér dan 100 won/ha). Menige wijk met flats komt niet boven 60 woningen per ha uit, terwijl hogere dichtheden heel goed gerealiseerd kunnen worden in verkaveling in laagbouw met gezinswoningen met tuinen en 'appartementen' of 'terraswoningen' voor één- en tweepersoonshuishoudens.



Tabel 2. Netto woongebied voor 1000 inwoners

jaar	voorbeeld	gem. woning- bezetting (Nederland)	netto dicht- heid won/ha	netto woon- gebied ha
1947	stadsuitbreiding	4,33	100	2,31
1975	groeikern	3,15	50	6,34
2000	nieuw woongebied (Verstedelijkingsnota: 35 à 45 won/ha)	2,63	40	9,50

betreffende jaren, maar de cijfers voor de woningbezetting zijn landelijke gemiddelden. Maar de trend is duidelijk! Omdat er door de veranderende gezinssamenstelling voor hetzelfde aantal inwoners méér woningen nodig zijn, omdat bij nieuwbouw meer grond per woning wordt gebruikt en omdat in de steden woningen aan de voorraad worden onttrokken (soms voor verbetering van het woonmilieu maar helaas meestal voor andere doeleinden) blijft in ons land nog een grote behoefte bestaan aan nieuwe woongebieden ofschoon de bevolking nog maar weinig in omvang toeneemt. Een sprekend voorbeeld is het Streekplangebied Zuid-Holland-West (Delft-Den Haag-Leiden e.o.) waar voor een vrijwel stationaire bevolking van ongeveer 1,2 miljoen inwoners tot 1990 op nieuw bouwterrein 110 000 woningen moeten worden gebouwd, waarvan bij (vermeend) gebrek aan ruimte in de steden 20 000 op nog aan te wijzen nieuwe lokaties.<sup>6</sup>

Voor andere functies dan wonen geldt ook dat niet alleen de behoefte aan *gebouwde* ruimte groter is geworden. Er worden tegenwoordig bij nieuwe gebouwen voor bedrijven en instellingen ruime groen- en parkeervoorzieningen aangebracht. Een nieuw ziekenhuis beslaat doorgaans véél meer grondoppervlak dan een oud ziekenhuis met hetzelfde aantal bedden. Tweede woningen, stacaravans, boten en dergelijke vragen ook ruimte (en energie).

Voor het vervoer van personen en goederen wordt in toenemende mate de auto gebruikt, niet bepaald het vervoermiddel met het hoogste ruimte- en energie-rendement. Op de (auto-)mobiliteit komen wij hierna nog terug.

De bestaande woongebieden kunnen steeds minder mensen huisvesten. Wat dit betekent voor onze drie grote steden geeft tabel 3 weer.



Tabel 3. Bevolkingsontwikkeling drie grote gemeenten

<i>gemeente</i>	<i>inwoners op 1-1-1967</i>	<i>inwoners op 1-1-1977</i>
Amsterdam	866.421	740.650
Rotterdam	723.955	600.378
's-Gravenhage	586.187	471.600

Bron: CBS

Hierbij moet men nog bedenken dat binnen deze gemeenten nog grote aantallen woningen zijn gebouwd (Amsterdam-Noord en Bijlmermeer bijvoorbeeld).

De wegtrekkende bevolking wordt opgevangen in 'officiële groeikernen' of in andere gemeenten ('gebundelde deconcentratie' resp. 'suburbanisatie'). Het overheidsbeleid ten aanzien van de aanwijzing van nieuwe bouwplaatsen en alles wat daarvoor nodig is wordt wel 'verstedelijkingsbeleid' genoemd. In wezen gaat het echter om 'ontstedelijking'.

Ofschoon in veel binnensteden grote kantoorgebouwen verschijnen blijkt het aantal arbeidsplaatsen nauwelijks te groeien. Behalve bij het wonen valt ook bij het werken en bij detailhandel een trek naar buiten waar te nemen.

De gebiedsuitbreiding vindt lang niet altijd plaats langs de stadsranden. De overloop wordt vaak op grote afstand van de stad gerealiseerd (Zoetermeer, Purmerend, Hoorn, en menige kern in het Groene Hart van Holland).

Deze overloop gaat bovendien gepaard met spreiding van functies. Overlopende voorzieningen, bedrijven en huishoudens worden vaak in verschillende kernen gevestigd. Door de ontvolking lijden de steden aan functieverlies en gaat de openheid van het platteland verloren. De dorpen verliezen hun landelijke karakter en de 'groeikernen' komen niet toe aan stedelijkheid.

Maar ook is er sprake van maatschappelijke verkwisting: voorzieningen in de steden (scholen, ziekenhuizen, sociaal-culturele functies, openbaar vervoer), moeten behouden blijven voor hen die achterblijven maar moeten ook in de nieuwe nederzettingen tot stand gebracht worden.

De overheid moet als gevolg van de verdunning ook veel investeren in verkeersvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen (leidingen). Transport van elektrische energie gaat gepaard met verliezen; bij grotere afstanden zal 'stadsverwarming' minder voordelen bieden dan in een compact stedelijk gebied.



## Mobiliteitstoename

Een van de grootste problemen die samenhangen met de ontvolking van de steden en de 'verstedelijking' van de open ruimten, is de toename van de mobiliteit. Voor een goed begrip: onder 'mobiliteit' wordt verstaan het produkt van verplaatsingen en afstanden en uitgedrukt in verplaatsingskilometers.

Bij mobiliteitstoename denken wij in de eerste plaats aan de afstandsvergroting. Of het *aantal* verplaatsingen (ongeacht de afstand) per hoofd van de bevolking is toegenomen is niet aangetoond.\* De toename van de mobiliteit is een resultante van een aantal elkaar versterkende ontwikkelingen. Zonder hier een model te willen geven dat de onderlinge samenhangen compleet weergeeft, kan worden gesteld dat:

- voor de bevolkingsontwikkeling een *grote uitbreiding van de woningvoorraad* nodig is geweest;
- de welvaartsgroei van ons land en de verschuiving in de werkgelegenheid een *sterke toename van het grondgebruik* voor niet-agrarische doeleinden mogelijk maakten;
- het toenemend grondgebruik gepaard is gegaan met een *spreiding van functies*;
- de *vergroting van de verplaatsingsafstanden*, die hiervan een gevolg is, een *verschuiving in vervoermiddelgebruik* van lopen en fietsen naar gemotoriseerd vervoer heeft gestimuleerd;
- de welvaartsontwikkeling een *sterke groei van het autobezit* met zich heeft meegebracht;
- de verschillende overheden een ruime uitbreiding hebben gegeven aan de *weg en parkeervoorzieningen* voor het autoverkeer en hiermee het gebruik van de auto extra hebben aangemoedigd;
- de *beschikbaarheid van goedkope energie*, geen beletsel is om gebruik te maken van de auto;
- de *actieradius* van de automobilisten toenam bij relatief laag blijvende brandstofprijzen en bij een zich snel uitbreidende infrastructuur (veel bestemmingen zijn in 'autominuten' dichterbij gekomen);
- de *koopgewoonten*, speciaal bij automobilisten, veranderd zijn (en voor het inslaan van levensmiddelen voor langere perioden diepvriezers nodig zijn);
- de aandacht van de overheden voor de auto een *achterstelling van de andere verkeersdeelnemers* tot gevolg heeft gehad (N.B. naar schatting beschikt 35% van de huishoudens niet over een auto);
- het gebruik van fiets en openbaar vervoer afnam en er *onvoldoende nieuwe openbare vervoersvoorzieningen* tot stand zijn gebracht;

\* De onderzoeken (o.a. van de Stichting WEG) die suggereren dat autobezitters méér verplaatsingen zouden verrichten dan niet-autobezitters moeten op dit punt met een korrel zout worden genomen omdat alle verplaatsingen te voet korter dan 10 minuten niet zijn geregistreerd.



- ruimtelijke ordening, autobezit, lage variabele kosten voor het autorijden en uitstekende wegverbindingen een snelle *toename van het forensisme* in de hand gewerkt hebben: meer forensen en grotere afstanden;
- de *ruimte die het autoverkeer vraagt* nog eens extra tot verdunning leidt van de verstedelijkte gebieden.

Ontvolking van de steden, overloop en spreiding van activiteiten, motorisering, mobiliteitstoename en functieverlies van de maatschappelijk voordeligste vervoerswijzen gaan hand in hand. Tabel 4 geeft een indruk van de mobiliteitstoename en van de verschuiving in het vervoermiddelgebruik.<sup>7</sup>

Tabel 4. Nederland, ontwikkeling aantal reizigerskilometers exclusief lopen en fietsen

Jaar	Aantal reizigerskm per hoofd v.d. bev.	Procentuele verdeling over vervoermiddelen			
		Auto	Motor bromfiets	Bus tram	Trein
1920	800	10	2	45	43
1928	990	32	3	38	28
1938	1290	40	4	25	30
1946	1570	15	4	34	47
1950	2090	31	6	34	30
1955	2950	35	13	27	24
1960	3880	41	17	24	17
1965	5820	60	14	16	11
1970	7900	71	10	11	8
1973	9000	77	7	9	7

Bron: CBS.

Ook voor de toekomst gaat de regering uit van een sterke toename van de automobiliteit, vrijwel uitsluitend in het autoverkeer. De auto die in de begintijd een aantrekkelijk luxartikel was begint een primaire levensbehoefte te worden. De niet-automobilist wordt 'vervoersarm'; de afstanden worden te groot om te lopen en te fietsen en met het openbaar vervoer kun je niet overal altijd komen. Bereikbaarheid wordt meer en meer geïdentificeerd met 'bereikbaarheid per auto': advertenties voor woningen, koopcentra, showrooms, horeca, recreatieparken en dergelijke prijzen de bereikbaarheid per auto aan ('afslag E9', 'ruim parkeerterrein', '20-autominuten' enz.); zelden of nooit wordt vermeld hoe je er per fiets, bus of trein moet komen.

Door nadelige gevolgen van het autoverkeer voor de leefbaarheid in de steden, hebben velen die daartoe financieel in staat waren, een woning gezocht (met de auto) in de plattelandsgemeenten. Om op een vrije dag een stil recreatiegebied te bereiken is tegenwoordig ook vaak een auto nodig. Het autoverkeer heeft onveiligheid met zich meegebracht, in het bijzonder ook voor



Tabel 5. Vergelijking van het energieverbruik van diverse middelen van openbaar vervoer volgens Engelse opgave

Vervoermiddel	capaciteit	gem. verbruik	bezettings- graad	verbruik bij 100% bezetting
	aantal passagiers	kcal/rkm*	%	kcal/rkm*
Personenauto G.B.	4	560	32,5	185
Dubbeldeks bus G.B.	9 ton 75	215	21,5	45
Trolleybus	9 ton 75	335	21,5	70
Tram	40 ton 150	270	21,5	60
Dieseltrein	64 ton 150	170	23,5	40
Elektrische trein	112 ton 250	320	20,0	65
TRRL minitram	15	175	40,0	70
Light transit	40 ton 240	240	21,0	50
LTE tube train	840	320	12,5	40

Tabel 6. Energieverbruik van het stedelijk personenvervoer per vervoermiddel. (Gegevens bijeengebracht uit diverse studies.)

Vervoer- middel	verbruik- bereik	gem. verbruik	gem. snelheid bereik	bezettingsgr. bereik
	kcal/rkm	kcal/rkm	km/h	%
Wandelen	47-62	55	4-6,5	100
Fiets	20-28	25	8-15	100
Bromfiets	170	170	30-40	100
Auto				
V.S.	680-1140	890	30	20-40
Europa	630-645	640	20	30-35
Bus	180-305	230	25-40	20-30
Metro	155-580	325	20-30	20-30
Trolley				
Trein				

Tabel 7. Energieverbruik van het interstedelijk personenvervoer per vervoermiddel. (Gegevens bijeengebracht uit diverse studies.)

Vervoer- middel	verbruik- bereik	verbruik	gem. snelheid bereik	bezettings- graad bereik
	kcal/rkm	kcal/rkm	km/h	%
auto	480- 650	57	80- 96	35-48
bus	130- 240	190	72- 96	44-46
trein	250- 430	305	64- 96	37-80
vliegtuig	1040-1310	1140	563-644	49-50

Bovenstaande gegevens zijn ontleend aan het juli-augustusnummer van TNO-Project, jaargang 1975<sup>9</sup>.

\* rkm = reizigerskilometer



voetgangers en fietsers en heeft hun bewegingsvrijheid sterk beperkt.

Op de nadelige effecten van het autoverkeer wordt hier verder niet meer ingegaan. Hierover bestaat trouwens een uitgebreide literatuur.<sup>8</sup>

Het toenemend auto-gebruik is mede-aansprakelijk voor het stijgend gebruik van energie. Van alle vervoermiddelen met uitzondering van het vliegtuig, gebruikt de auto de meeste energie; zie de tabellen 5, 6 en 7.

Over het energieverbruik worden voorts aan de Energienota<sup>10</sup> de volgende gegevens ontleend:

- in 1973 bedroeg het energiegebruik door de sector vervoer 7,4 miljoen ton olie-equivalenten;
- weg-, scheepvaart- en vliegverkeer nam hiervan 94% voor zijn rekening: 6,9 miljoen ton olie (23,5% van het totale binnenlands gebruik van aardolie); de resterende 6% betrof elektrische voertuigen;
- het aandeel van de vervoerssector in het totale energiegebruik is niet uitzonderlijk groot (11,5%); wèl groot is de afhankelijkheid van aardolie;
- de toeneming van het energiegebruik door de transportsector is aanzienlijk (1955: index 100, 1970: 332).

Het stijgend gebruik van energie is maar één aspect van de toenemende ruimteconsumptie en de daarmee verband houdende mobiliteitstoename. De vervoerssector is, bij de huidige dominante positie van de auto, bijzonder kwetsbaar voor een tekort aan olie. Olie is van alle brandstoffen de eerste, waaraan een tekort zal ontstaan. De planologische ontwikkelingen die momenteel sterk samenhangen met de automobiliteit, zouden door een blijvende schaarste van olie, wel eens een heel andere kant uit kunnen gaan.

### **Motorisering en politiek**

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn geworden dat niet alleen de welvaartsontwikkeling voor de toenemende automobiliteit, met de bijbehorende consequenties, aansprakelijk is. De auto is in de eerste helft van deze eeuw door hen die het voor het zeggen hadden ontvangen als het vervoermiddel van de toekomst. Toen er in ons land nog geen 100 000 auto's waren hadden stedenbouwkundigen hun plannen voor geheel op de auto afgestemde stadswijken al klaar.

Verkeerswegen werden voor de Tweede Wereldoorlog op zeer grote schaal aangelegd in de Verenigde Staten en Duitsland, maar na de oorlog kwam de bouw van autosnelwegen in praktisch ieder westers land op gang.

Lang voordat de auto gemeen goed was anticipeerden de



overheden met de ruimtelijke ordening en de wegenbouw op maximaal autobezit en -gebruik.

In de loop van de tijd is er wel iets veranderd in het bestuurlijke denken over de auto. Werden in het begin de nadelen van de auto (hinder en onveiligheid) nog gezien als 'kinderziekten' die met mentaliteitsverandering en technologische verbeteringen te verhelpen waren, later ondernam men pogingen om het onverenigbare (minimale hinder en onveiligheid, maximaal en comfortabel autogebruik) te verenigen. Maar in de zestiger jaren brak toch wel het besef door dat alleen wezenlijke bijdragen geleverd konden worden door middel van een matiging van het autogebruik. 'Bevordering van het openbaar vervoer' werd het advies. Later kwamen daarbij: beperking van de mobiliteitstoename en bevordering van het langzaam verkeer. Omdat het politiek moeilijk, en voor de politici niet ongevaarlijk is, maatregelen te nemen die ingaan tegen eerder genomen stappen is het eigenlijk gebeven bij beleidsuitspraken. Hier en daar is een verbetering bij het openbaar vervoer tot stand gebracht, een fietspad aangelegd of een snelweg van het plan afgevoerd, maar in feite gaat de op de auto gerichte ontwikkeling nog steeds door.

Ook nu richt de regering zich met het Ontwerp-Structuurschema Verkeer en Vervoer op een nog sterk toenemend autobezit en -gebruik en wil daarvoor ook veel wegen aanleggen. Ondanks het schrappen van wegen uit verouderde plannen is toch nog voorzien in een verdubbeling van het aantal kilometers autosnelweg tot omstreeks 2000. (zie tabel 8)

Tabel 8. Ontwikkeling autosnelwegen in kilometers<sup>11</sup>

jaar	km
1950	121
1960	333
1970	981
1975	1432
t/m fase 1 ( $\pm$ 1990)	2600
t/m fase 2	bijna 3000

Voorzieningsniveau en gebruik van openbaar vervoer blijven in de toekomst 'grosso modo' gelijk.<sup>11, 12</sup>

De wezenlijke problemen op het geheel van de veiligheid, de leefbaarheid, de bewegingsvrijheid (voor iedereen), de steden, het platteland worden niet dicht bij een oplossing gebracht.



## Beleidsombuiging zonder acute schaarste?

Een tekort aan olie komt in de vervoerssector hard aan. Het autoverkeer is tijdens de zgn. 'oliecrisis' van 1973 aan beperkingen onderhevig geweest, waardoor minder verkeersdoden te betreuren waren en de hinder van het autoverkeer minder was dan in de zogenaamde 'normale' situatie. Het heeft er even op geleken dat door het toedoen van de Arabische machthebbers *daadwerkelijk* die veranderingen in gang gezet werden die al geruime tijd in allerlei stukken van vorige kabinetten waren aangekondigd, zoals: selectief autogebruik, bevordering van fiets en openbaar vervoer, grotere verkeersveiligheid, meer leefbaarheid in de steden en op het platteland, enz.

Het was de Arabieren er niet om te doen om ons democratisch gekozen landsbestuur te helpen een gewenst beleid te realiseren, maar het is toch eigenlijk wel om te huilen dat een daadwerkelijke beleidsombuiging alleen tot stand schijnt te kunnen komen door druk van buitenaf.

In de korte tijd dat wij dagelijks werden geconfronteerd met energietekorten hebben wij kunnen merken dat:

- autoloze zondagen de leefbaarheid in veel woonbuurten vergrootten;
- veel mensen de fiets, bus, tram en trein herontdekten;
- velen zich pijnlijk bewust werden van hun afhankelijkheid van de auto;
- de belangstelling voor makkelijk per openbaar vervoer bereikbare voorzieningen, restaurants, recreatie e.d. toenam en die voor op alleen de autoklant gerichte nering afnam;
- het wonen in de compacte stad voor velen aantrekkelijker werd dan het wonen in de dunner bevolkte suburbane gebieden;
- minder autoverkeer en lagere snelheden leidden tot een grotere verkeersveiligheid;
- de autoverkopen sterk terugliepen.

Over deze verschijnselen is destijds veel geschreven,<sup>13</sup> maar enige tijd nadat de oliekraan weer open was gegaan bleek dat de regering toch weinig oog had gehad voor de positieve effecten die er, naast de nadelige gevolgen, verbonden waren aan de oliecrisis.

De auto kreeg weer ruim baan en met het geleidelijk weer toenemende autoverkeer verdwenen alle voordelen als sneeuw voor de zon. Een verzoek voor een autovrije zondag per maand,<sup>14</sup> die 12 maal per jaar de niet-automobilist weer zijn bewegingsvrijheid zou kunnen teruggeven, werd in korte tijd gesteund door 160 000 ondertekenaars, maar is door de regering afgewezen.

Argumenten van de regering ('de kleine man met de auto wordt de dupe') werden op overtuigende wijze met bliksemenquêtes door de actievoerders weerlegd, maar het heeft niet mogen baten.



Ter bevordering van het openbaar vervoergebruik zou dit ook in financieel opzicht aantrekkelijk moeten zijn ten opzichte van de auto. Naar gebleken is, is het politiek moeilijk de motorrijtuigenbelasting te verhogen, ook waar dit uit een oogpunt van energie- en grondstoffenbesparing alleszins redelijk is. Een gunstiger kostenverhouding voor het openbaar vervoer zou dan gezocht moeten worden in een verhoging van de variabele kosten van het autorijden (in hoofdzaak de benzineprijs), gepaard gaande met een matiging van de tarieven. In de afgelopen vier jaar zijn de tarieven van het openbaar vervoer echter sneller gestegen dan de benzineprijs (inclusief de prijsstijgingen als gevolg van de oliecrisis)!

Tabel 9. Ontwikkeling benzineprijs en spoorwegtarieven

	<i>prijs per liter superbenzine</i>	<i>benzineprijs index</i>	<i>NS-tarieven index</i>
augustus 1973 (vóór de oliecrisis)	f 0,807	100	100
augustus 1977	f 1,076	133	137

De tarieven van NS zijn achtereenvolgens gestegen met 7, 7 $\frac{1}{2}$ , 10 en 8 $\frac{1}{2}$ %.

De beleidsuitspraken ten gunste van langzaam verkeer, openbaar vervoer, functieherstel voor de steden, meer leefbaarheid, grotere veiligheid, zuinig energie- en grondstoffengebruik stapelen zich torenhoog op, maar maatregelen die enig effect zouden hebben op het autogebruik worden niet genomen, ofschoon er voor de overheden tal van mogelijkheden zijn om de ontwikkelingen te beïnvloeden.<sup>15</sup>

Ook is het los van het energievraagstuk zeer gewenst dat aan de verspilling van ruimte in ons land een eind wordt gemaakt.<sup>16</sup> Een pleidooi voor stedelijk wonen in hogere dichtheden is géén armoeverhaal. De stad heeft voordelen die een overloopkern nooit zal kunnen bieden. Wanneer de woningen in de stad van goede kwaliteit zijn en de woonomgeving niet aangetast wordt door het autoverkeer zullen velen (weer) de voorkeur geven aan het stedelijk wonen. Er bestaan veel goede voorbeelden van woningbouw in hogere dichtheden.<sup>16, 17</sup>

Toch lijkt het er op dat de overheden op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau het overloopbeleid voortzetten.

Het eerste kabinet-Den Uyl heeft kansen laten liggen om, naar aanleiding van de oliecrisis, fundamentele veranderingen in gang te zetten. Moeten wij nu wachten tot de volgende energieschaarste die onvermijdelijk op ons afkomt en dan niet meer van tijdelijke aard zal zijn? Dan zal er weer de hand aan de maximumsnelheden worden gehouden, dan zal het wel afgelopen zijn met de besnoeiingen in het openbaar vervoer, dan zal 'bereikbaarheid' weer 'bereikbaarheid voor iedereen' betekenen



en dan zal het proces van ontstedelijking een halt worden toegeroepen.

De schaarste zal waarschijnlijk pas manifest worden na de regeringsperiode van het nieuwe kabinet...

#### Noten

- 1 'Bèta'. 16 augustus 1977; bron: Statistisch Bureau Europese Commissie.
- 2 Gerhard Bischoff: 'Die Energievorräte der Erde und ihre wirtschaftlichen Perspektiven', in De Ingenieur, 7 juli 1977.
- 3 Voorlopige Algemene Energie Raad: 'Advies inzake besparing op het huishoudelijk energieverbruik', uitgebracht aan de minister van Economische Zaken, 9 mei 1977.
- 4 Volkstelling 1947, respectievelijk administratief voorraadcijfer, bron: Centrale Directie Volkshuisvesting.
- 5 Structuurschets voor de verstedelijking, Verstedelijkingsnota, deel 2d, pagina 14, 28 februari 1977.
- 6 Voorontwerp Streekplan Zuid-Holland-West, maart 1977.
- 7 Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a: beleidsvoornemens, pagina 110; bron: C.B.S.
- 8 o.a. Lewis Mumford: 'The Highway and the City', 1953; W. Valderpoort: 'De zelfzuchtige personenauto', Amsterdam, 1953; Victor Gruen: 'The Heart of our Cities', New York, 1964; J. D. Fast: 'De auto - onze geliefde vijand', in TNO-Project, 1974-4; J. E. N. de Senerpont Dornis: 'Mens + auto = 60 000 slachtoffers per jaar in Nederland', Delft, 1969; Nederlandse Omroep Stichting: 'Het Autosysteem', Hilversum, 1973; verder documentatie van: Initiatiefgroep Verkeer en Vervoer, Vereniging tot Bescherming van Voetgangers, E.N.W.B., Stichting Reizigers Openbaar Vervoer, Lastige Amsterdammer, Stichting 'Stop de Kindermoord', Werkgroep Milieubeheer aan de R.U. Leiden, Vereniging Milieudefensie, en andere.
- 9 E. J. Tuininga, P. van Sloten en R. C. Rijkeboer: 'Energieverbruik van verschillende transportsystemen' in: T.N.O.-Project, 1975-7/8.
- 10 Energienota, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 122, nrs. 1-2.
- 11 Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a: beleidsvoornemens, 15 maart 1977.
- 12 Meerjarenplan, Personenvervoer 1976-1980, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 12 711, nrs. 1-3.
- 13 'De oliecrisis is een breekpunt in de maatschappelijke ontwikkeling', artikel in de Groene Amsterdammer van 7 november 1973.
- 14 o.a. 'Zonderdagkrant', Vereniging Milieudefensie, 1974.
- 15 'Verkeerd Verkeer?', uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, augustus 1975.
- 16 P. Mantel: 'Blijft er nog ruimte in Zuid-Holland-West?' in Plan, 1977/6.
- 17 Studiegroep BNA-kring Rijnmond: 'Verdichting van woongebieden' en P. A. Goudswaard: 'Woningdichtheid' in Plan, 1977/6.



## De PvdA en een socialistisch Derde-Wereldbeleid

In nummer 7/8 pleit J. P. Verloren van Themaat voor een ontwikkelingspolitiek en -samenwerking die meer op verbetering van de toestand van mensen dan van staten gericht is. Daarmee zijn we het langzamerhand allemaal eens. De schrijver ziet echter een tegenstelling tussen zijn standpunt en de in het RIO-rapport vermelde groeicijfers in procenten van het bruto-nationaal produkt, en ook het nog steeds hanteren van de oude doelstelling dat uit publieke fondsen 0,7% van ons bruto-nationaal produkt. De tegenstelling is een schijnbare. Er wordt in het RIO-rapport uitvoerig ingegaan op de noodzaak de

positie van de armste groepen vooral te verbeteren (zie blz. 65-73). Deze verbetering kan echter niet alleen door een betere interne inkomensverdeling e.d. in ontwikkelingslanden worden verkregen; daartoe is er te weinig te verdienen. Hervreiding tussen staten blijft daarom ook nodig, naast vergroting van de produktiviteit van met name de landbouw. Daar het RIO-rapport over de internationale orde handelt is het natuurlijk dat richtlijnen voor internationale hervreiding een plaats blijven houden.

J. Tinbergen



# Socialisme en democratie 1977/11

## Onderwijs

- 505 *W. J. G. M. Gielen*  
De openbare school en de vrijheid van onderwijs

## Verkiezingen

- 517 *L. Wijmans en A. v. d. Zwan*  
De verkiezingen van 1977

## Economische politiek

- 537 *A. L. den Broeder*  
Werk voor allen
- 557 *W. A. A. M. de Roos*  
Galbraith en het socialisme



*Drs. W. J. G. M. Gielen*

is wetenschappelijk hoofdmedewerker  
vakgroep Onderwijskunde aan de KU-  
Nijmegen.

*Drs. L. Wijmans*

is wetenschappelijk medewerker aan de  
Sociale Faculteit van de Erasmus  
Universiteit Rotterdam.

*Prof. dr. A. van der Zwan*

is hoogleraar Commerciële Economie,  
Marktanalyse en Bedrijfsstatistiek aan  
de Erasmus Universiteit Rotterdam.

*Drs. A. L. den Broeder*

studeerde sociale wetenschappen; is  
hoofdmedewerker van de SER, belast  
met de leiding van de sector arbeids-  
markt- en onderwijsbeleid.

*Prof. dr. W. A. A. M. de Roos*

is hoogleraar Economie aan de Sociale  
Faculteit van de Erasmus Universiteit  
Rotterdam; is lid van het curatorium  
van de WBS.



# De openbare school en de vrijheid van onderwijs

Bij gelegenheid van haar (mislukte) poging om artikel 208 van de Grondwet te wijzigen heeft de regering als haar overtuiging uitgesproken, dat de vrijheid van onderwijs geen betrekking heeft op de openbare school. Zonder op tegenspraak van de Tweede Kamer te stuiten verklaarde zij in de Memorie van Antwoord inzake wetsontwerp 13874 o.m. het volgende:

'De grondwettelijke bepaling over de vrijheid van onderwijs betreft niet het van overheidswege gegeven onderwijs. In deze bepaling wordt het bestaansrecht vastgelegd van niet door de overheid gegeven onderwijs. Al betreft de bepaling dus niet het openbaar onderwijs, daaruit mag niet worden afgeleid dat aan het openbaar onderwijs geen vrijheden kunnen worden toegekend. De wetgever is, behoudens de eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, vrij; hij kan instellingen voor openbaar onderwijs een zekere of een grote mate van zelfstandigheid laten ten aanzien van de inrichting van het onderwijs, evenals hij, met dezelfde beperking, vrij is vergaande voorschriften daaromtrent te geven'.

Daarmee werd het standpunt bekrachtigd, dat minister *Van Kemenade* had ingenomen tijdens de debatten in augustus/september 1976 over de Structuurnota. In antwoord op vragen van het CHU-lid *Van Leijenhorst* zei de minister het onderscheid in relatie tot de overheid van bijzonder en openbaar onderwijs te erkennen, maar dat verschil in relatie:

'wil ook niet zeggen dat de overheid bij het openbaar onderwijs ook maar alles moet regelen wat zij wil regelen. *Zij kan het wel*, maar uit een oogpunt van goed bestuur en uit een oogpunt van de autonomie van de professie en ook van de eigen betrokkenheid van de mensen in de openbare school moet zij zich afvragen of dat wel zo verstandig is. Ook t.a.v. het openbaar onderwijs heeft de overheid met wijsheid te handelen t.a.v. de vraag waar zij wel en waar zij niet zou willen regelen'.

De clou van dit antwoord schuilt in de woorden 'zij kan het wel', d.w.z. de overheid kan met betrekking tot het openbaar onderwijs alles regelen wat zij maar wil (uiteraard zolang zij ieders geloofs- of levensovertuiging eerbiedigt!). Natuurlijk is het niet verstandig dat te doen; goed bestuur, de autonomie van de leerkracht en de betrokkenheid van mensen bij de openbare school stellen hun



grenzen, maar dat zijn voor de minister en de regering geen *rechtsgrenzen*. Het zijn doelmatigheidsoverwegingen, waarvan het onverstandig, maar nooit onrechtmatig is om er geen rekening mee te houden. Bij het bijzonder onderwijs is dat geheel anders. Daar is het handelen van de overheid rehtens gebonden door de vrijheid van onderwijs, die t.a.v. richting, inrichting en oprichting dwingt tot terughoudendheid.

Ook buiten de parlementaire sfeer vindt de stelling 'de openbare school is van de overheid en dus niet vrij in de zin van de Grondwet' grote aanhang. Eén voorbeeld slechts als illustratie. *Buddingh*, de secretaris van de Nederlandse Protestants-Christelijke Schoolraad, schrijft in de bundel *Onderwijs gekleurd*, blz. 69, dat vrijheid van onderwijs niet betekent, dat 'het' onderwijs, dus inclusief het openbaar, vrij is. 'Het openbaar onderwijs kan immers niet vrij zijn, omdat de overheid zelf de oprichter is en het bevoegd gezag. Zij stelt het werkplan vast en draagt verantwoordelijkheid voor de gebruikte boeken en methoden. Vrijheid van onderwijs in de zin van de Grondwet wil zeggen: vrij van de staat, beëindiging van de overheidswillekeur bij de oprichting van bijzondere scholen.'

Nu kan niet ontkend worden, dat de Grondwetgever van 1848 inderdaad de vrijheid van onderwijs uitsluitend zag in betrekking tot de bijzondere school. Door al de debatten over de voorstellen tot Grondwetswijziging heen is er sprake van een tegenstelling tussen het bijzonder onderwijs, dat wél, en het openbaar onderwijs, dat niet vrij zal zijn in de zin van de te wijzigen Grondwet. In de Memorie van Toelichting bijv. lezen wij: 'Tegenover dit openbaar onderwijs, door den Staat ingesteld, aangekweekt, aanbevolen en beschermd, zal intusschen overstaan het regt van elk, die, naar regelen, door de wet te stellen, van zijne bekwaamheid en zedelijkheid kan doen blijken, om vrijelijk zijne kundigheden aan anderen mede te delen. Tegenover dat openbaar onderwijs, van het gezag uitgaande, zal overstaan het regt der ouders, om naar hunne begrippen de opvoeding hunner kinderen te regelen, en de ontwikkeling van hun verstand toe te vertrouwen aan hen, die, geheel onafhankelijk van het gezag, met bekwaamheid en zedelijkheid toegerust, de bevoegdheid tot het geven van onderwijs hebben verkregen ...'.

'... wanneer het wetsontwerp der Regering wordt aangenomen, kan er voldoening voor allen zijn: want er kan zijn een openbaar onderwijs, waarbij eens ieders godsdienstige begrippen worden geëerbiedigd, een vrij onderwijs, dat bij sommigen op den grond van eene bepaalde leer kan zijn gevestigd, bij anderen op eene mededinging met het openbaar onderwijs berust, en zoo doende ijver, inspanning en verbetering uitlokt.'

Ook de Kamerleden argumenteerden vanuit eenzelfde onderscheid of tegenstelling tussen openbaar en vrij onderwijs, terwijl naar bekend de liberalen eerst de vrijheid van onderwijs hebben kunnen aanvaarden, nadat grondwettelijk de positie van de



openbare school was verstevigd. *Van Dam van Isselt* bijv. zei: 'Nu er gezorgd zal worden, dat ons openbaar onderwijs niet kan verloren gaan, zal ik mij tegen de proefneming niet verzetten, overtuigd, dat weldra de tijd geboren zal worden, waarop de verstandige ouders zullen leeren inzien, dat zij zich bedrogen hebben, toen zij voor de vrijheid van onderwijs ijverden'.<sup>2</sup>

### Het debat Cals-Versteeg

Historisch gezien had prof. *Versteeg* (ARP) dan ook stevige grond onder de voeten in zijn debat met minister *Cals* op 26 en 27 juni 1962 over art. 22 Wet op het voortgezet onderwijs.<sup>3</sup> In dit debat ging het met name over de reikwijdte van het vrijheidsrecht. Artikel 22 vraagt de uitvaardiging van een algemene maatregel van bestuur, waarbij voorschriften worden vastgesteld omtrent de inrichting van het onderwijs aan scholen voor VWO en voor AVO. Als 'regels voor het openbaar onderwijs' zouden deze voorschriften voor *Versteeg* in beginsel best aanvaardbaar zijn. Maar de regeling m.b.t. het aantal wekelijkse lessen, de duur van de lessen, de splitsing en samenvoeging van klassen enz. zou *tevens* subsidievoorwaarde zijn voor het (bekostigd) bijzonder onderwijs. Dat wilde, naar AR-visie, zeggen dat openbaar en bijzonder over één kam werden geschoren, in strijd met de vrijheid, die de Grondwet aan het bijzonder onderwijs toekent. Deze vrijheid, aldus *Versteeg*, is een vrijheid tegenover de overheid, of, om de woorden van zijn partijgenoot *Bruins Slot* te citeren, een zo los mogelijk zijn van de overheid. Zij is van politieke aard, zegt dus niets over het wezen van het onderwijs, maar beperkt zich tot één aspect daarvan, nl. de relatie tot de overheid. Er is nog wel een andere vrijheid, een pedagogische vrijheid, een vrijheid van onderwijzen (vergl. van *Kemenade's autonomie van de leerkracht!*), die geldt voor alle onderwijs, of het nu door de overheid gegeven wordt of niet. Met de staatsburgerlijke vrijheid, en hierover spreekt de Grondwet uitsluitend, heeft dit echter niets te maken. Of schoolbesturen aan de pedagogische vrijheidseis voldoen, laat de Grondwet onverschillig. Een consequentie hieruit is, vervolgde *Versteeg*, dat wij in Nederland niet één maar twee schoolstelsels hebben, die zich van elkaar onderscheiden door het verschil in relatie tot de overheid: er is overheidsonderwijs, dat niet, en er is bijzonder onderwijs, dat wél vrij is in de zin van de Grondwet. De houding van de overheid tegen het openbaar onderwijs moet dan ook fundamenteel verschillen van haar houding tegenover het bijzonder onderwijs. Dit onderscheid zou zijns inziens echter door het aanvaarden van art. 22 W.v.o. (met zijn 'regels *tevens* subsidievoorwaarden') over boord worden gezet. De Kamer heeft *Versteeg* niet gevolgd, art. 22 werd aanvaard. Wie de tekst van art. 208 meent te moeten interpreteren naar zijn ontstaansgeschiedenis alléén, zal met deze beslissing geen vrede



kunnen hebben. Daarvoor spreekt 1848 te duidelijk.

Het is, in het licht van het boven geciteerde standpunt van het kabinet-Den Uyl, interessant kennis te nemen van het antwoord, dat Cals op Versteegs betoog gaf. Ook hij zag in Nederland twee schoolstelsels, of beter: een tweeheid van schoolstelsel, maar hij ontwaarde bij openbaar en bijzonder onderwijs desondanks toch zeer veel gemeenschappelijks. *En dat gemeenschappelijke is nu juist de vrijheid van onderwijs*, het is, zegt Cals, 'de vrijheid die het allereerst aan de ouders toekomt en die toch ook voor de openbare school het fundament is in zoverre dat overal daar, waar de ouders openbaar, overheidsonderwijs voor hun kinderen wensen, zij dat moeten hebben'.

Het verschil tussen bijzonder en openbaar onderwijs ligt dan ook niet hierin, dat het eerste wél en het tweede niet een uitvloeisel is van de vrijheid van onderwijs, maar in het verschil in keuze van de ouders en de gevolgen daarvan. Dáárdoor wordt de tweeheid van schoolstelsel in het leven geroepen (en dus niet door het al of niet stoelen op de vrijheid van onderwijs). De voorstanders van openbaar onderwijs maken op andere wijze van hun vrijheid gebruik dan die van het bijzonder onderwijs. Zij vertrouwen hun kinderen toe aan de overheid, terwijl anderen het onderwijs opdragen aan het geestverwante particulier initiatief. Men kan op de keuze van hen, die openbaar onderwijs kiezen kritiek hebben, maar dat mag, aldus de minister, er niet toe leiden, dat de vrijheid wordt beschouwd als wezensvreemd aan de keuze voor het openbaar onderwijs.

Cals zag de vrijheid van onderwijs als de vrijheid om elk onderwijs te vragen wat men voor zijn kinderen nodig oordeelt, of het nu openbaar of bijzonder onderwijs is. Het is een vrijheid van keuze, die de overheid bij alle Nederlanders heeft te respecteren. Maar de minister ging verder. Niet alleen moet door de ouders in vrijheid een keuze worden gedaan, maar ook *nadat* die keuze is gevallen, dus *in* de school, moet de vrijheid der ouders gerespecteerd blijven. Het is dus niet zo dat de overheid vrijheid van keuze laat en daarna, wanneer de ouders voor hun kinderen overheidsonderwijs hebben gekozen, geheel eigenmachtig optreedt. De kinderen worden niet zonder meer toevertrouwd aan de overheid, die er dan ook niet mee mag doen wat haar goeddunkt. Cals erkende, dat de Grondwet daar weinig over zegt. Maar zij zegt in ieder geval dit, dat het openbaar onderwijs moet worden geregeld met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, een dwingend grondwettelijk voorschrift, waaraan de overheid zonder meer gebonden is en dat de vrijheid van de ouders, die hun kinderen aan de openbare school hebben toevertrouwd, beoogt te beschermen.

Deze visie op de relatie openbare school – vrijheid van onderwijs wijkt wel zeer sterk af van die van het kabinet-Den Uyl. Dat blijkt nog eens te meer, wanneer Cals zegt, dat oudercommissies aan openbare scholen een uitvloeisel zijn van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van onderwijs. Voor Versteeg (èn voor van



Kemenade?) is dat in het geheel niet het geval. Versteeg vindt dit een zaak van onderwijsmethodiek, een eis van pedagogiek waarmee de Grondwet niets te maken heeft. Voor Cals moet de overheid ouders in het openbaar onderwijs inschakelen, want 'het wezen van het onderwijs brengt binding aan de ouders mee; ook het openbaar onderwijs moet daaraan zoveel mogelijk en op zijn eigen manier voldoen en daarom moet de overheid ten aanzien van het openbaar onderwijs ook streven ... naar inschakeling van de ouders'.

De minister attakeerde de ARP op aardige wijze, toen hij sprak over het begrip 'regelen', in art. 208, lid 3, Grondwet. De overheid heeft inderdaad de grondwettelijke plicht het openbaar onderwijs te 'regelen', maar dat woord vat u, zo voegde hij de AR toe, op in een staatsabsolutistische zin, alsof de overheid met de aan haar toevertrouwde kinderen maar kan omspringen naar believen. 'Dat zou geheel in strijd zijn met het karakter van ons volk, in strijd met onze politieke geschiedenis en ook in strijd met de geest van onze constitutie.'

Evenals Versteeg beriep Cals zich op de geschiedenis van de totstandkoming van de vrijheid van onderwijs. In 1848 bestond, aldus de minister, de tweeheid van openbaar en bijzonder onderwijs nog niet. Er bestond alleen hét onderwijs, zonder meer, ongedifferentieerd. De vrijheid van onderwijs had daarom zijns inziens evenals de andere grondrechten uit dat jaar, een algemeen karakter. Zo bedoelde het ook *Thorbecke* die in 1829 schreef, dat de vrijheid behoort tot het wezen van het onderwijs, dus een wezenskenmerk is van zowel het bijzonder als het openbaar onderwijs. Ook in 1917 stond naar de mening van Cals in de beschouwingen over het openbaar onderwijs de vrijheid centraal. Hij doet vooral een beroep op uitspraken van de toenmalige minister-president *Cort van der Linden*, die o.m. waarschuwde voor onjuiste tegenstellingen tussen beide delen van ons onderwijsstelsel. Met name zag Cort het openbaar onderwijs niet als een instelling ten aanzien waarvan de overheid principieel niet aan beperkingen is gebonden.

Cals' beroep op Cort lijkt mij sterker te zijn dan zijn beroep op de invoering van de vrijheid van onderwijs in de Grondwet in 1848. De tweeheid openbaar en bijzonder onderwijs bestond reeds voordien. De bovenaangehaalde citaten laten verder duidelijk zien, dat die tweeheid de discussies over de onderwijsvrijheid in overwegende mate bepaalde. Wanneer gesproken werd van vrijheid van onderwijs had dat uitsluitend op het bijzonder onderwijs betrekking.

### Een kwestie van interpretatie

Geldt dat nu nog zo? Is het mogelijk dat de visie van Cals – hoewel wat 1848 betreft slecht onderbouwd – toch als constitutioneel juist moet worden gezien? Mijn antwoord is



positief. Vooral na de Tweede Wereldoorlog is de openbare school in toenemende mate onder de werking van art. 208, lid 2, Grondwet gekomen. Wil men dit standpunt verantwoorden, dan moet men uiteraard de enge historische interpretatie van Versteeg e.a. loslaten en mede de geschiedenis van het Grondwetsartikel ná 1848 in het oog houden. Deze geschiedenis speelt zich vooral af als een parlementaire strijd rondom de onderwijswetgeving. De vraag is niet wat men in 1848 onder onderwijsvrijheid verstond, maar wat deze nu voor ons betekent. De absurde consequenties waartoe de enge historische interpretatie, die uitsluitend op de wil van de toenmalige grondwetgever let, kan voeren, laten mijns inziens voldoende zien, dat deze onhoudbaar is geworden.

Uitgaande van o.m. de opmerkingen van J. van der Hoeven over *De waarde van de Grondwet*<sup>4</sup> meen ik, dat de interpretatie van art. 208 van de Grondwet overwegend moet plaats vinden *vanuit* de wetgeving, ook al lijkt een dergelijke methode in strijd met de hiërarchische onderschikking van de wet onder de Grondwet.

Terecht betoogde minister Van Kemenade op 10 december 1975 in de Tweede Kamer, dat artikel 208 en de daarop gebaseerde onderwijswetgeving als één geheel moeten worden beschouwd.

'Waar de grondwet begrippen hanteert als vrijheid van onderwijs, openbaar onderwijs, eisen van deugdelijkheid en vrijheid van richting, geeft de grondwet zélf daarvan geen nadere definities ... Steeds is het de wetgever die door de grondwet geroepen wordt om begrippen nader te begrenzen en nader te concretiseren. De wetgever is in dat verband historisch wel de arbiter genoemd.'

En even later zei hij:

'Op de vraag waar, wanneer en hoeveel de overheid te sturen heeft, ook t.a.v. het bijzonder onderwijs, geeft de grondwet welbewust geen antwoord. Dat antwoord moet door de wetgever worden gegeven, telkens weer opnieuw wanneer daarover regelingen moeten worden gemaakt'.

Wat er ook van deze opvatting te zeggen valt (zij lijkt mij niet helemaal juist, in zoverre de Grondwet op enkele punten duidelijk spreekt), in ieder geval legt de minister terecht het zwaartepunt van de interpretatie der constitutionele verhoudingen bij de wetgeving en niet bij de Grondwet. Hoe zou het ook anders kunnen? Een Grondwettekst, die – behoudens een kleine correctie – zestig of meer jaar geleden tot stand kwam (en wat voor jaren!) kán niet (compleet met zijn ontstaansgeschiedenis) worden gehanteerd als de alpha en omega van de hedendaagse onderwijspolitiek.

Wanneer wij dus de relatie tussen openbare school en vrijheid van onderwijs onderzoeken, dan hanteren wij daarbij de Grondwet als een kader, dat door de wetgever en de regering in wisselende omstandigheden flexibel kan en moet worden opgevuld. Niet alleen of zelfs in de eerste plaats de tekst van de Grondwet, maar mede en vooral de parlementaire geschiedenis, zoals die met name in de wetgeving gestalte heeft gekregen, is voor ons van



belang, want daar kan worden opgespoord hoe de grondwettelijke regels thans worden begrepen in het licht van omstandigheden, die de grondwetgever, die de tekst vaststelde, nooit heeft gekend. Ik interpreteer de Grondwet inderdaad historisch, maar niet in de enge zin van een onderzoek naar de totstandkoming, maar in de bredere, mijns inziens meer aan de rechtsovertuiging aangepaste zin van een onderzoek naar totstandkoming én lotgevallen van de Grondwet, waarbij mede het ontstaan van nieuwe, ongeschreven regels, zo die blijken voorhanden te zijn, en nieuwe, afwijkende interpretaties in het oog moeten worden gehouden. Dat deze rechtsvindingsmethode niet puur objectief is, erken ik graag, maar politiek (ook onderwijspolitiek) is nu eenmaal niet louter het langs logische weg toepassen van eenzinnig op te vatten grondwettelijke regels. Waardering, intuïtie, verwachtingen, en tenslotte ook politieke inzichten en krachtsverhoudingen zullen mede een rol spelen. Dit neemt niet weg, dat aan de onderwijswetgeving en aan de geschiedenis van art. 208 duidelijke argumenten te ontleen zijn voor mijn standpunt, dat openbaar én bijzonder onderwijs beiden (zij het niet geheel op dezelfde wijze) onder de ene noemer van de vrijheid van onderwijs vallen.

### In strijd met de logica?

Is dat echter niet in strijd met de logica? Hoe kan een instelling die van de overheid is vrij zijn tegenover diezelfde overheid? Het antwoord van Buddingh c.s.: 'de openbare school is van de overheid en *dus* niet vrij', is op het eerste gezicht een sterke argumentatie. Nu moet ik om misverstanden te voorkomen er op wijzen, dat niet ik beweer dat openbaar en bijzonder onderwijs op dezelfde wijze of in dezelfde mate onder de onderwijsvrijheid vallen. Men neme bijvoorbeeld enkel maar het punt van de verkiezing en samenstelling van het bevoegd gezag van scholen en het is zonneklaar, dat er aanzienlijke verschillen zijn. Maar dit behoeft in geen dele te leiden tot het volledig uitsluiten van de openbare school van de werking van de onderwijsvrijheid. Een instelling kan immers op zeer verschillende wijze van de overheid zijn. Beperken wij ons tot de staatsschool, dan zijn twee uitersten denkbaar: aan de ene kant een staatsschool met een door de wet gesanctioneerde, duidelijk geprofileerde opvoedingsideologie, die gesteund door overheidslichamen wervend optreedt in de samenleving, en aan de andere kant een staatsschool, die onder bepaalde voorwaarden aan groepen uit de bevolking ter beschikking wordt gesteld, terwijl bovendien de staat geen eigen opvoedingsideaal propageert. In beide gevallen gaat het om staatsinstellingen, maar de verschillen zijn levensgroot. Deze uitersten doen zich in ons land niet voor, maar toch is deze redenering veel meer dan een gedachtenspelletje. Men vergelijk maar eens de opvattingen over en de verantwoordelijkheden t.a.v. de openbare school van minister Van Kemenade met die van zijn



voorganger *Kappeijne van de Copello*. Ik heb de indruk, dat de tegenstanders van generalisering van de onderwijsvrijheid zich nog wel eens schuldig maken aan het destijds door Cals gesignaleerde staatsabsolutisme en het 'van de overheid' zijn van de openbare school blijven opvatten in een zeer strikte zin. Wil men de openbare school in Nederland anno 1977 plaatsen op een lijn tussen de twee aangeduide uitersten in, dan zal men er in ieder geval rekening mee moeten houden, dat de openbare school geen wapen is in handen van overheidslichamen om daarmee actief in te grijpen in de strijd rondom de opvoedings- en onderwijsidealen. De ultima ratio van de openbare school ligt naar Nederlandse rechtsovertuiging niet in de wil van de wetgever of de regering of een gemeenteraad, maar in de wil van de ouders, die om openbare scholen vragen. Rijk en gemeenten mogen (en moeten!) slechts dan openbare scholen oprichten en in stand houden als ouders en leerlingen daar om vragen. In dit verband is het van belang minister *De Gaay Fortman* te citeren, die op 21 december 1976 in de Tweede Kamer verklaarde dat de kern van de vrijheid van onderwijs wordt gevormd door het recht van ouders op onderwijs voor hun kinderen overeenkomstig hun eigen beginselen en opvattingen. *Het is precies deze kern van de onderwijsvrijheid die ook de positie van de openbare school bepaalt.* Hoe de minister dan toch tegelijkertijd de openbare school resoluut van de werking van de onderwijsvrijheid kan uitsluiten is mij een raadsel. (Een punt, dat ik hier onbesproken moet laten, maar dat voor ons vraagstuk toch betekenis heeft, is of de tegenstanders van de generalisering van de onderwijsvrijheid niet uitgaan van een te scherpe tegenstelling tussen staat en maatschappij, welke aan de politieke en juridische werkelijkheid van vandaag niet beantwoordt. Zo betekent het 'niet van de staat zijn' van een bijzondere school niet, dat die school geen publiekrechtelijke functies kan vervullen zoals het uitreiken van diploma's. De vervaging van de grenzen tussen staat en maatschappij is reeds lang aan de gang en overal bespeurbaar.)

### **De onderwijswetgeving**

Mijn betoog kan met verwijzing naar ontwikkelingen in de onderwijswetgeving worden onderstreept.

- Bij de totstandkoming van de LOW 1920 werd — in de lijn der traditie — de gemeente verantwoordelijk gesteld voor de aanwezigheid van voldoende openbaar lager onderwijs binnen haar territorium. Het oprichtingsinitiatief lag bij de gemeenten onder toezicht van Gedeputeerde Staten en de Kroon. In 1964 kwam hierin een belangrijke wijziging. Toen werd artikel 19bis aan de wet toegevoegd, dat aan ouders de mogelijkheid biedt gemeenten tot stichting van openbare scholen te dwingen. In deze plicht tot schoolstichting indien een bij de wet genoemd aantal ouders dit



verlangt, ligt de breuk met het verleden. Het zijn vanaf 1964 niet meer uitsluitend publiekrechtelijke lichamen, die beslissen over de oprichting van openbare lagere scholen, maar – onder bepaalde voorwaarden – óók private personen.

Zie met name lid 4 van art. 19bis: 'De gemeenteraad wijst een verzoek, als bedoeld in het eerste lid, alleen dan af, indien niet aan de in dit artikel omschreven vereisten is voldaan, of indien, op redelijke afstand, in de gemeente zelf dan wel in een naburige gemeente is voorzien in de behoefte aan gelijksoortig openbaar lager onderwijs'.

Met artikel 19bis is een kernelement van de wettelijke positie van bijzonder gesubsidieerd lager onderwijs overgebracht naar de regeling voor het openbaar onderwijs. Het is dát element, dat als weinig andere een uitwerking is van de vrijheid van onderwijs, in het bijzonder de vrijheid van oprichting, en dat in betekenis waarschijnlijk alleen wordt overtroffen door de vrijheid van richting, zoals die met name in de vrije keuze van leerkrachten en leermiddelen tot uitdrukking komt. De rechten van de ouders, die openbaar onderwijs wensen, zijn nu op soortgelijke wijze in de wet verankerd als de rechten van ouders die bijzonder onderwijs wensen. Waarom nu uitsluitend het laatste gezien wordt als uitvloeisel van de vrijheid van onderwijs en niet het eerste, is mij niet duidelijk. Wanneer de kern van de vrijheid, naar de regering nog onlangs zei, ligt in het recht van de ouders op onderwijs voor hun kinderen overeenkomstig hun eigen beginselen en opvattingen, dan moet artikel 19bis LOW gezien worden als een nadrukkelijke verwerkelijking van die vrijheidskern. Voor het openbaar-, kleuter- en voortgezet onderwijs bevatten de artikelen 9 en 10 KOW en 66,3 WVO eveneens dergelijke bepalingen.

- In dit verband moet ook op de verplichte instelling van oudercommissies bij de openbare scholen worden gewezen. Natuurlijk zijn dit slechts adviesorganen, zij nemen geen bevoegdheden van het schoolbestuur over. Maar in ieder geval bieden de commissies een door de wet gegarandeerde mogelijkheid tot inspraak en overleg. Ik meen, dat Cals gelijk had toen hij vaststelde dat deze commissies een uitvloeisel zijn van de vrijheid van onderwijs. De opvatting van het kabinet-Den Uyl, dat de wetgever – behoudens de eerbiediging van ieders geloofs- of levensovertuiging – t.a.v. de openbare school regelen kan wat zij maar wil, is in het algemeen onjuist, maar zeker waar dit de positie van de ouders betreft. Het gaat hier niet om doelmatigheidsoverwegingen, maar om de verwerkelijking van rechten, die uit de kern van de onderwijsvrijheid voortvloeien.
- De uit art. 61 Gemeentewet voortvloeiende verdergaande mogelijkheid om ouders bij bestuur en beheer van de openbare school te betrekken mag hier zeker niet onvermeld blijven. Met



name in het Zuiden van het land is van deze mogelijkheid in verschillende gemeenten gebruik gemaakt. De openbare school is in die gevallen meer school van de ouders geworden, zonder dat het karakter van overheidsschool wezenlijk is aangetast. De bezwaren die tegen de functionele commissies ex art. 61 Gemeentewet bij een aantal voorstanders van openbaar onderwijs bestaan komen mijns inziens in een ander licht te staan indien men zich realiseert, dat het onderscheid staat-maatschappij, staatsorganen – maatschappij-organen, activiteiten van de staat – activiteiten van niet-statelijke groepen, in de loop der decennia aan betekenis heeft ingeboet. Maar hoe dit ook zij, langs de weg van art. 61 kan de positie van de ouders in de openbare school in toenemende mate trekken gaan vertonen, die naar de positie van ouders in het bijzonder onderwijs verwijzen.

- Men zal er trouwens in het algemeen voor moeten waken om bij het vraagstuk van het werkingsgebied van de vrijheid van onderwijs niet van een irreëel beeld van het dualisme openbaar-bijzonder onderwijs te vertrekken. Dit dualisme bestaat, maar het is veel minder scherp dan in 1848 of in 1917, en het neemt langzaam in betekenis af. Er is ontegenzeggelijk een voortgaande verpubliekrechtelijking van de bijzondere en een verprivaatrechtelijking van de openbare school. Interessant is in dit verband bijv. dat de beslissingsbevoegdheid van de Onderwijsraad inzake het in overeenstemming zijn met de Wet van de leerplannen van bijzondere scholen (destijds ingevoerd omwille van de vrijheid van onderwijs), zich thans – voor wat betreft het kleuter- en het voortgezet onderwijs – ook uitstrekt tot leerplannen van openbare scholen. Bij het beoordelen van het dualisme in het Nederlandse onderwijsstelsel moet men met het volgende rekening houden:
  - a het gehele onderwijs valt onder de zorg van de regering en het toezicht;
  - b de wetgeving kent algemene bepalingen die voor alle (bekostigd) onderwijs gelden;
  - c zeer veel subsidievoorwaarden voor het bijzonder onderwijs zijn inhoudelijk gelijk aan de regels voor het openbaar onderwijs. De vorm verschilt, de inhoud is gelijk.

Voor het dualisme in ons onderwijs blijft de wettelijke vaststelling van de geestelijke grondslag en de doelstelling van het openbaar onderwijs voorts nog van grote betekenis. Dit leidt er ook toe, dat openbare scholen op de grondslag van de 'regels – tevens – subsidievoorwaarden' anders zullen moeten functioneren dan bijzondere scholen. De bijzondere school kan wel, de openbare school kan niet de school van een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke groep zijn. De werking van de vrijheid van onderwijs in de openbare school wordt hierdoor beperkt. Nu vrij algemeen de neutraliteit van de openbare school als een pedagogisch monstrum is verworpen en de openheid van



godsdienstig-levensbeschouwelijke groepen ten opzichte van elkaar is toegenomen, is het evenwel niet onmogelijk, dat in de toekomst ook deze beperking in betekenis afneemt en dat oplossingen worden gevonden, die nu nog onbereikbaar lijken. (Ik denk met name aan de positie van de docenten godsdienst- of vormingsonderwijs in openbare en samenwerkingsscholen, zie *Van der Ven, Openbaar en bijzonder onderwijs samen?*, Groningen 1974, bl. 68 e.v.)

### Slotopmerkingen

Wij kunnen concluderen, dat de stelling 'openbaar onderwijs is van de overheid en dus niet vrij in de zin van de Grondwet' geen recht doet aan de juridische en maatschappelijke werkelijkheid. De door de minister De Gaay Fortman aangewezen kern van het vrijheidsrecht geldt ook voor de openbare school en bepaalt reeds zeer lang het beleid van de overheid ten aanzien van deze school. De rechtsgrenzen van het handelen van de overheid t.a.v. deze school worden thans nauwer getrokken dan voorheen het geval was. Het is niet te hopen, dat minister Van Kemenade zijn opvatting, dat de overheid t.a.v. het openbaar onderwijs alles kan regelen wat zij maar wil, in de praktijk gaat brengen. De conflicten zouden zich in snel tempo opstapelen! Met name de door hem als doelmatigheidsnorm gehanteerde 'betrokkenheid van de mensen in de openbare school' zal dan zeker in rechtsovertuigingen verankerd blijken te zijn, rechtsovertuigingen die constitutionele gelding hebben. Los daarvan laat een korte analyse van enkele aspecten van de onderwijswetgeving, zoals boven ondernomen, reeds zien, dat de openbare school niet 'ter beschikking van de overheid staat' op de bijna volstreekte wijze, die de regering en vele anderen suggereren.

Het zij nogmaals gezegd, dat dit niet betekent, dat openbare en bijzondere school op gelijke wijze en in dezelfde mate onder de vrijheid van onderwijs vallen. Er zijn in dit opzicht onmiskenbaar verschillen, met name wat betreft het bevoegd gezag en de geestelijke grondslag van de school. De verschillen zijn echter na de Tweede Wereldoorlog in betekenis afgenomen en een verdergaande ontwikkeling is te verwachten. Wat daar ook van zij, het is een vertekening van de werkelijkheid indien men een openbare school, bestuurd door een commissie ex art. 61 Gemeentewet, waarin de ouders de meerderheid der zetels bezetten, als school van de overheid plaatst tegenover elke willekeurige bijzondere school als school van de ouders. Bij de beoordeling van wetsvoorstellen en beleidsnota's inzake het onderwijs dient met deze gegevenheid rekening te worden gehouden. Wanneer van de zijde van het bijzonder onderwijs bezwaar wordt gemaakt tegen het wetsontwerp basisonderwijs, omdat dit de vervaging van bijzonder en openbaar onderwijs in de



hand zou werken, dan dient men twee dingen goed te bedenken. Ten eerste heeft deze vervaging zich reeds genesteld in de bestaande wetgeving, aan de totstandkoming waarvan ook confessionele partijen hebben meegewerkt. Die vervaging is (ten dele) reeds een juridisch feit. Maar bovendien is die vervaging niets meer en minder dan de verdere doorvoering in het openbaar onderwijs van het vrijheidsrecht, waarvoor het bijzonder onderwijs zich terecht sterk maakt. Een duidelijke scheidslijn tussen openbaar, dat niet, en bijzonder onderwijs, dat wel vrij is in de zin van de grondwet, moge strategisch een voordeel zijn voor het CDA en het confessioneel onderwijs (het is mijns inziens een der laatste plechtankers van de verzuiling), de handhaving daarvan kan toch alleen maar geschieden door tekort te doen aan de rechten van de ouders, die openbaar onderwijs kiezen en door – in strijd met moderne pedagogische inzichten – de openbare school nog zoveel mogelijk in neutraal vaarwater te houden.

Het beginsel van de vrijheid van onderwijs heeft, eenmaal aanvaard, noodzakelijk een algemene werking en kon slechts onder bijzondere omstandigheden, zoals de oude schoolstrijd, tot de bijzondere school beperkt blijven. Cals heeft dit destijds goed gezien. Het is te hopen, dat de regering spoedig terugkeert op de lijn, die hij in 1962 uitzette.

*N.B.* Na afsluiten van dit artikel nam ik kennis van het verslag van een rede, die door minister Van Kemenade bij gelegenheid van de opening van het nieuwe gebouw van de rijksscholengemeenschap in Den Burg is gehouden. Volgens dit verslag (in *Nederlands Dagblad* 29 augustus 1977) zei de minister o.m.: 'De vrijheid van onderwijs is ruimer dan de vrijheid van inrichting en oprichting die uit de vrijheid van richting voortvloeit en ze is dan ook niet alleen te beperken tot het bijzonder onderwijs'. Dat is een ander standpunt dan de regering einde 1976 innam! Het is te hopen, dat zich in de naaste toekomst in het parlement een gelegenheid voordoet om de relatie van de openbare school tot de vrijheid van onderwijs nog eens expliciet aan de orde te stellen. De verwarring op dit punt moet worden opgeheven.

#### Noten

- 1 *Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal over de herziening der grondwet 1847-1848*. Eerste deel, blz. 390-392, 's-Gravenhage 1848.
- 2 *Id.* Tweede deel, blz. 24.
- 3 *Handelingen Tweede Kamer*. Dl. II, zitting 1961-1962, blz. 2843 e.v.
- 4 J. van der Hoeven, *De waarde van de Grondwet*, Zwolle 1962.



# Progressief moet pluriform blijven

## De verkiezingen van 1977

### Inleiding

Er zijn heel wat opmerkingen gemaakt over de betekenis van de laatste Kamerverkiezingen. Zoals de vorige de kenschets *polarisatie* kregen, zo werden de meest recente verkiezingen geschilderd als het bijna volmaakte *Driestromenland*, waarbij met nadruk werd gewezen op de 'ongekend grote verschuivingen' en wel in de richting van de PvdA, VVD en het CDA. Het interpreteren van verkiezingsuitslagen is niet slechts een hobby van politici en politicologen. De analyses en de gevolgtrekkingen kunnen van zwaarwegende betekenis voor de strategie van een partij zijn. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de discussie over de herkomst van de winst van de sociaal-democraten. Zo werd gesteld, op grond van een enquête-onderzoek, dat de nieuwe aanhang van de PvdA in hoofdzaak *niet* van de linkse partijen kwam, doch voornamelijk uit het centrum. *Marcel van Dam*, PvdA-staatssecretaris en bekend als verkiezingssocioloog, concludeerde hieruit (*NRC-Handelsblad* 11-6) dat een radicale politiek voor de PvdA derhalve zeer onverstandig zou zijn.

In het navolgende artikel wordt gepoogd de laatste verkiezingen te analyseren in het licht van de begrippen 'polarisatie' en 'driestromenland'. Hierbij concentreren de schrijvers zich middels een statistische benadering op de belangrijkste elementen van de uitslag: de winst van de PvdA en het verlies van de CPN. Tevens wordt een beschouwing gewijd aan de oorzaken van de CPN-nederlaag. Niet alleen na deze stembusuitslag, maar ook na vorige, zien we dat de uitslagen op veel te korte termijn bekeken worden. Er worden conclusies getrokken aangaande de toekomst, zonder oog te hebben voor de golfbewegingen, die op langere termijn gezien kenmerkend zijn voor de politieke krachtsverhoudingen in de Nederlandse parlementaire politiek. Derhalve wordt het artikel geopend met een historisch overzicht vanaf de Tweede Wereldoorlog, waarbij de electorale resultaten van met name de sociaal-democraten en de communisten beschouwd worden tegen de achtergrond van sociaal-economische ontwikkelingen.



## Historisch overzicht 1946-heden

Al vele malen hebben politici van de grote zuilen en de met hen verbonden bladen, zich vergenoegd getoond over het op handen zijnde verdwijnen van het politieke onkruid, dat de kleine partijen in hun ogen zijn. Het blijkt echter ondanks alle schoffelpartijen maar niet te vergaan, ook al groeit het de ene keer harder en verschrompelt het de andere, zo leert een blik in het verleden.

*Na-oorlogse Kamerverkiezingen in percentages*

	1946	'48	'52	'56	'59	'63	'67	'71	'72	'77
KVP, AR, CHU	51.6	53.4	48.9	50,0	49.1	49.2	44.5	36.8	31.3	31.9
VVD	6.4	8.0	8.8	8.8	12.2	10.3	10.7	10.4	14.5	17.9
PvdA	28.3	25.6	29.0	32.7	30.3	28.0	23.5	24.7	27.4	33.8
'drie stromen'	86.3	87.0	86.7	91.5	91.6	87.5	78.7	71.9	73.2	83.6
CPN	10.6	7.7	6.2	4.8	2.4	2.8	3.6	3.9	4.5	1.7

Uit deze tabel blijkt, dat de 'drie stromen', christen-democraten, liberalen en sociaal-democraten een vrij sterk wisselend aandeel hebben in het kiezersvolk, dat schommelt tussen zo'n 70 en 90%. Dat er op grond van de meest recente verkiezingen gezegd kan worden, dat de kleine partijen geheel weggevaagd zullen worden, is een stelling, die voortkomt uit korte termijn denken; te weinig wordt dan rekening gehouden met de steeds weerkerende fluctuaties. Deze verschuivingen hebben te maken met de *opstelling* van met name de grote partijen. Wanneer de 'drie stromen' er niet in slagen om maatschappelijke ontwikkelingen in politiek beleid te vertalen, dan winnen de kleine politieke formaties veld.

Trouwens, wanneer is een partij klein? De grootte van een partij kan gemeten worden met verschillende maatstaven als invloed, activiteiten, leden en kiezers. Beperken we ons hier tot het electorale aspect, dan is de CPN thans onmiskenbaar klein.

*Eerste na-oorlogse verkiezingen; voor CPN succes, voor PvdA teleurstelling; PvdA-steun aan wederopbouw*

Als we terugkijken, blijkt de CPN direct na de Tweede Wereldoorlog veel groter dan de liberalen te zijn geweest. Terwijl de liberalen nog geen 7% in 1946 wisten te veroveren, kreeg de CPN bijna 11% van de stemmen. Dat betekende een grote vooruitgang sinds de laatste verkiezingen van voor de oorlog, toen de CPN wel als partij in ledental gegroeid was, maar bij de verkiezingen slechte resultaten had behaald. Bij het verkiezingssucces van 1946 zullen haar verzetsrol en de wijdverbreide sympathie voor de Sovjet-Unie een belangrijke rol hebben gespeeld. De aanhang van de CPN is dan al zeer ongelijkmatig verdeeld. In Amsterdam, waar ook de Eenheidsvakcentrale (EVC) het sterkst was, waarvan veel communisten lid waren, haalde de CPN meer dan 30% van de



stemmen, in sommige buurten meer dan 60%.

De PvdA, ontstaan uit het samengaan van de SDAP, linkse christenen (CDU) en vrijzinnigen (VDB), was gelijkmatiger gespreid. Waren de verkiezingen voor de CPN een enorm succes, voor de PvdA beantwoordden de verkiezingen geenszins aan haar verwachtingen. Met het doel een bredere basis te verwerven dan de moederpartij SDAP waren de banden met het NVV formeel verbroken en het beginselprogramma gematigd. Ze wilde *doorbreken* naar confessionelen en naar andere groeperingen dan handarbeiders, onder het motto 'van arbeiderspartij naar volkspartij'. De PvdA haalde echter zelfs het peil van haar samenstellende delen niet: SDAP, VDB en CDU hadden in 1937 te samen 30% verworven, de PvdA kwam in 1946 niet boven de 28,3%. De doorbraak naar de kiezers van confessionele huize was niet gelukt. Katholieken, anti-revolutionairen en christelijk-historischen continueerden met gemak hun parlementair overwicht, dat al sinds 1918 (algemeen mannenkiesrecht) rondom de 60% schommelde.

Als blok echter steeg links. In 1937 hadden SDAP, VDB, CDU, CPN en de links-socialistische RSAP 34% van de stemmen behaald. In '46 veroverden PvdA en CPN samen bijna 40% van de stemmen. Deze partijen kwamen niet tot politieke samenwerking, evenals fusiebesprekingen tussen NVV en EVC afsprongen. In plaats van deze samenwerking koos de PvdA voor actieve steun aan *Opbouw* en *Herstel*: het op peil brengen van de produktie op het niveau van voor de oorlog, door het accepteren van een straf loonbeleid, dat wordt bezegeld door de toppen van de erkende vakcentrales onder leiding van rooms-rode kabinetten.

Regeringsverantwoordelijkheid won het van strijdbaarheid. Bij de verkiezingen van 1948 liep de CPN terug, ondanks de voorspelling van CPN-leider *P. de Groot* in de verkiezingscampagne: 'Voor er tien jaar verstreken zullen zijn, zal de CPN in ons land de regeringsmacht uitoefenen, in samenwerking met alle vertegenwoordigers van het werkende volk'.

De EVC daalde in ledental na 1948, zowel door uiterlijke druk – de steeds meer doorzettende koude oorlogssfeer, het verbod der kerken op het EVC-lidmaatschap van haar leden – als interne conflicten, waardoor er in '48 een scheuring optrad.

Ook de PvdA verliest in dat jaar. Steun aan de koloniale oorlog tegen de Indonesische Republiek en de wijze waarop ze in het kabinet de KVP in alles tegemoet kwam, waren de belangrijkste factoren. Het NVV, dat pas in 1949 op vooroorlogspeil kwam, steunde de regering door dik en dun.

#### *50-er jaren: verdere ingroei sociaal-democraten; PvdA-winst en CPN-verlies*

De tweede periode na de oorlog werd gekenmerkt door het op gang komen van de *industrialisatie* en verdere ingroei van de erkende vakcentrales. Door het onderschrijven van de beginselen



van de Stichting van de Arbeid had het NVV zich al bij 'ordering' neergelegd. In 1950 kwam de Sociaal Economische Raad tot stand, symbool van de status-quo tussen kapitaal en arbeid. Het corporatieve beginsel werd in feite door de sociaal-democraten onderschreven.

Op het vlak van de loonvorming werd steun verleend aan een politiek van sterke matiging: de PvdA ging akkoord met bestedingsbeperking, die tot loonsverlaging leidde. De werkloosheid, 80 000 in 1950, steeg in twee jaar tijd tot 140 000. Het in de westerse wereld unieke systeem van een strak geleide loonpolitiek was sterk centraal van opbouw. Onderhandelingen vonden plaats op landelijk niveau. Voor status quo en matiging werd gekozen ten einde een stelsel van sociale voorzieningen te kunnen realiseren. De Noodwet Ouderdomsvoorziening, de voorloper van de AOW, de voorbereiding van een wachtgeld- en werkloosheidsverzekering kwamen duidelijk op het conto van Drees. In de na-oorlogse sfeer legt het streven naar sociale zekerheid ten koste van politieke handelingsvrijheid de PvdA geen windeieren, blijkt haar verkiezingsoverwinning in '52. De rekening die ze voor haar stabiliteitsstreven moet betalen, zal haar pas later gepresenteerd worden. De confessionelen lijden een nederlaag, waarop het bisschoppelijk mandement volgt: als katholiek hoor je je in roomse instellingen te organiseren op straffe van vreselijke zaken als weigering van de sacramenten. En dat terwijl 'de rooien' zich op opbouwend opstelden.

De lage-lonen-politiek barstte in tijden van hoogconjunctuur praktisch uit haar voegen, het verschijnsel van zwarte lonen zat in de lift en het aantal stakingsdagen verdubbelde van '54 op '55. Het NVV drong aan op strengere straffen voor de 'wilde' stakers! Loonrondes moesten de zaak in evenwicht houden. In 1956 komt de Algemene Ouderdomswet (AOW) van de grond. De PvdA haalt met bijna 33% haar hoogtepunt; evenwel niet ten koste van de grote christelijke partijen, die de helft van het kiezersvolk achter zich blijken te houden, Het is de CPN, die door het felle anticommunisme en interne spanningen over het wel dan niet liquideren van de EVC, weer terrein verliest aan de PvdA.

*60-er jaren: de sociaal-democraten verliezen hun greep: PvdA-verlies; CPN-groei*

De samenwerking van het politieke establishment raakt steeds meer onder druk. De geleide economie zal moeten plaats maken voor een meer geliberaliseerde met vrije prijsvorming. De sociaal-democraten, ook intern ondermijnd door verlies aan aanhang na de bestedingsbeperkingen van '57 en teruggang van het aantal vakbondsleden, blijven in '59 voor 't eerst na de oorlog buiten de regering, als laatste voorstanders van een centraal loon- en prijsbeleid. Een nieuw tijdperk breekt aan. De loonexplosie, die plaats vindt, brengt het Nederlandse loonpeil meer in evenwicht met het in de rest van Europa geldende in het midden van de



jaren zestig. De buiten de erkende vakcentrales georganiseerden, de zogenaamde 'categoricalen' nemen sterk in aantal toe. Het bouwvakkersoproer in de hete zomer van '66 is ongekend fel. *Mertens*, de voorzitter van de katholieke vakcentrale, treedt uit het KVP-bestuur. Zijn uitspraak, dat de vakcentrales te weinig voor de werknemers zijn opgekomen, is tekenend voor de situatie. Niet alleen de verzuilde vakcentrales verliezen hun greep op de maatschappelijke ontwikkeling. De beweging onder jongeren gaat geheel en al buiten de gevestigde partijen om. De uitslagen van de verkiezingen van '67 zijn van deze ontwikkelingen een uiting. Het aandeel van de kleinere partijen neemt toe. CPN en PSP halen  $6\frac{1}{2}\%$  van de stemmen. D'66 blijkt bij een flink deel van de kiezers aan te slaan, die de verstarde politieke verhoudingen niet meer zien zitten. Het fikse percentage waarop de Boerenpartij komt is het rechtse protest tegen de manier waarop de grote partijen politiek bedreven hebben. De PvdA verliest een zesde van haar aanhang, de KVP maakt eenzelfde teruggang door. De grote partijen verliezen flink. Ontevreden confessionelen stichten de Politieke Partij Radicalen.

Ontzuiling en radicalisering zijn de karakteristieken voor het einde van de jaren zestig. Het NVV loopt achter de ontwikkelingen aan, zoals bij de arbeidersstrijd in de Groningse strokartonindustrie. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat het NVV-ledental in '69 zelfs in absolute zin terugloopt. De CPN daarentegen had in *Meis* een ontzagwekkende voortrekker. Ook bij de acties tegen het sluiten van Thomassen en Drijver in '68 speelt de CPN een belangrijke rol en voeren de erkende bonden een uiterst halfslachtig beleid. Pas in een zeer laat stadium krijgen de bonden enige greep op de Rotterdamse havenstaking van '70. De vakcentrales weigeren in eerste instantie zich tegen de sluiting van de AKZO-vestiging Enka te verzetten. Hierbij onderscheidt de CPN zich door oprichting van een initiatief-comité, waarin ook PvdA-vertegenwoordigers zitten. Voor sociaal-democraten is dit een overgangperiode. Mede onder druk van Nieuw-Links en vooral door acties van onderop wordt het harmonie-model steeds meer afgezworen.

### *Zeventiger jaren: PvdA-herstel; polarisatie; CPN-winst*

De polarisatie krijgt vorm. Het besluit van de PvdA om zich niet meer in regeringscoalities door de KVP te laten inpakken (de anti-KVP-resolutie van '69), het vormen van schaduw-kabinetten, het ijveren voor program-colleges in plaats van afspiegelingscolleges, zijn pogingen om de politieke verschillen aan te scherpen, alternatieven te scheppen en te tonen.

Een reactie in partij-politieke zin op het polarisatiestreven is de geboorte van DS'70. In de vakbeweging zet de koers zich voort. De Bouwbond NVV kondigt in '71 een staking van baggeraars af, die werd gewonnen. *Roolvinks* loonmaatregelen worden feitelijk ongedaan gemaakt. De verkiezingen van '71 en '72 laten bij de eerste een aarzelend, bij de latere een flink herstel van de PvdA



zien. Dit is de premie voor het feit, dat de PvdA haar verstarring heeft weten te doorbreken door naar een nieuw evenwicht te streven tussen politieke wendbaarheid en stabiliteit.

De communisten plukken de vruchten van hun actieve inzet bij arbeidsconflicten. Vooral in Groningen boeken zij succes.

De terugval van de christen-democraten is uitzonderlijk: bezat dit blok in '63 nog de helft van het electoraat, nu slagen zij nog niet een derde van het kiezersvolk achter zich te krijgen; een gevolg van de verscherping der sociale tegenstellingen, waar de liberalen, zich steeds duidelijker rechts opstellend, wèl de vruchten van plukken. Met horten en stoten zet de polarisatie door. Het aantal stakingsdagen in '73 is het hoogste sinds 1946; de vakbondsstakingen zijn met name gericht op een rechtvaardiger inkomensverdeling, op nivellering. Binnen het NVV is de Industriebond het nadrukkelijkst voor de nieuwe koers, wat conflicten met zich meebrengt. *Ter Heide*, aanhanger van het harmoniemodel, moet als NVV-voorzitter aftreden. Als de vakbeweging nogal wat concessies doet bij de loonmaatregelen ontstaan twijfels over de continuïteit van haar strijdbaarheid.

### *1977: sociale strijd; PvdA-succes; CPN-nederlaag*

Dan breekt in '77 het grote conflict om de automatische prijscompensatie uit. De inzet van de 'gewone leden' is aanzienlijk. Kennelijk heeft het 'bedrijvenwerk' het contact met de 'basis' hersteld. Op 1 april van dit jaar heeft het NVV ruim 720 000 leden. Een stijging van zo'n 40 000 leden in twee jaar tijds! Deze glorie straalt af – hoe je daar verder over wilt oordelen – op de PvdA. Zij triomfeert bij de verkiezingen van '77. Zij komt op een peil, dat ze echter al eens eerder bijna bereikt had. Na de teleurstellende start in '46 volgde de groei in kiezersaanhang in de jaren vijftig, met als hoogtepunt 1956. Daarna volgen slechts verliezen, met als dieptepunt het einde van de jaren zestig. Pas in '71 weet de PvdA de verliestrend te keren, om in '77 met een grote sprong wederom rond eenderde van de stemmen te behalen. Hoewel niet elke verkiezingsuitslag een diametraal tegenovergesteld resultaat voor de CPN oplevert aan dat van de PvdA, blijken de tendenzen over langere periodes gezien een spiegelbeeld op te leveren van die der sociaal-democraten. Het succesvolle na-oorlogse begin van de CPN werd gevolgd door een langdurig neergaande lijn die in de tweede helft der vijftiger jaren haar dieptepunt vond. De jaren zestig geven herstel en groei te zien voor de communisten. In '77 volgt dan de diepe duikeling. Deze verkiezingen verdienen nadere beschouwing.

### **Een vergelijkende analyse van de verkiezingen 1977**

Behalve de grootte van de PvdA-overwinning trok de winst van de drie grote partijen samen het meest de aandacht. Zoals de vorige



verkiezingen gedoodverfd werden als die van de 'polarisatie', zo is de uitslag van 1977 beplakt met het etiket 'Driestromenland'. Hoe treffend op zich zelf ook, zulke generalisaties hebben iets vergroevends, als gevolg waarvan de nuances verloren gaan. Bovendien hebben deze etiketten eigenlijk alleen dan werkelijk betekenis als ze *voorspellende* waarde bezitten. Duidde de uitslag van 1972 op een periode van voortgaande polarisatie? Wil de uitslag van 1977 zeggen dat nu een periode is aangebroken waarin de drie stromen het toneel beheersen? Voor de kenschets uit 1972 is door de etiketten-plakkers zelf al een antwoord gegeven, het stempel heeft moeten plaatsmaken voor een nieuwe (ad hoc-) karakteristiek. In 1972 was trouwens al enigszins te voorzien dat wat men toen met polarisatie aanduidde zich niet zonder meer zou voortzetten. De uitslag van toen kon niet alleen met polarisatie worden gekenschetst; partijen als DS'70 en de AR, die zich expliciet als tegenhanger hadden opgeworpen van die polarisatie, wisten zich immers vrij goed te handhaven. Een dergelijke kanttekening dient ook bij de interpretatie van de uitslag in 1977 te worden gemaakt. De opleving van D'66 is ons inziens een minstens even significant verschijnsel als het optreden van de drie stromen! Die opleving moet men ons inziens namelijk duiden als het heroptreden van de beweging der vrijzinnig democraten (VDB) die in de vooroorlogse jaren steeds tussen 5 en 6% van de kiezers aan zich wist te binden. Dit impliceert dat op zijn minst een vierde richting naast de drie hoofdstromen min of meer vaste voet heeft gekregen. Voor de PvdA heeft de nieuwe positie-bepaling van D'66 deze specifieke betekenis: door een meer onverbloemde sociaal-democratische opstelling heeft de PvdA aan haar linkerkant een ingrijpende *herverkaveling* te harer gunste bewerkstelligd, maar aan haar directe rechterkant heeft ze daarbij een zodanige ruimte moeten laten dat een politieke *differentiatie*-mogelijkheid werd geboden waarvan D'66 gebruik heeft weten te maken. Naar het zich laat aanzien zit de PvdA op dit moment krachtiger ingeklemd tussen concurrenten aan haar linker- en rechterkant dan in de na-oorlogse periode wel het geval is geweest. Met oog op de toekomstige ontwikkeling is dit geen onbelangrijk gegeven en in de statistische analyse zullen we op dat aspect terugkomen. Dit verschijnsel van de voortdurende *hergroepering* binnen een zeker vast kader is niet alleen typerend voor de linkerkant maar voor de Nederlandse politieke verhoudingen in het algemeen. Daarin blijkt het moeilijk om met één formatie op duurzame wijze een groot deel van het politieke spectrum te omspannen. Dit gaat ten koste van de duidelijkheid en als de grote partijen zich te weinig profileren, expanderen de kleine. Als de grote partijen zich daarentegen scherper profileren, scheppen ze ruimte voor differentiatie-mogelijkheden. De daaruit resulterende dynamiek van hergroepering in het politieke krachtenveld, lijkt ons een meer houdbaar interpretatiekader te bieden voor de verkiezingsuitslagen. Vooral vanaf 1967 heeft de



hergroepering de verkiezingen beheerst. Onderstaande tabel laat nog eens zien hoe groot de verschuivingen voor de grote partijen geweest zijn en hoe 1977 geheel past in dat beeld van onophoudelijke verandering.

*Verschuivingen in 1977 in vergelijking met voorgaande verkiezingen*

	'63-'67	'67-'71	'71-'72	'72-'77
AR	+1,2	-1,3	+0,2	
CHU	-0,5	-1,8	-1,5	
KVP	-5,4	-4,6	-4,2	
CDA	-4,7	-7,7	-5,5	+0,6
PvdA	-4,5	+1,2	+2,7	+6,4
VVD	+0,4	-0,3	+4,0	+3,6

Ook op een andere wijze laat zich een vraagteken plaatsen bij de karakteristiek van 'de drie stromen' voor de laatste verkiezingsuitslag, namelijk door de vraag te stellen waarom niet de stelling verdedigd is dat die uitslag wijst op een voortgaande polarisatie?

De gecombineerde winst van PvdA en VVD beliep in 1972 6,7%, terwijl die winst in 1977 bijna 10% bedroeg; op het eerste gezicht zou er dus veel te zeggen zijn voor de stelling van voortgaande polarisatie.

Maar terwijl die winst in 1972 goeddeels ten koste van het CDA werd behaald, is daarvan in 1977 geen sprake: het CDA blijkt haar positie te hebben geconsolideerd en de PvdA en VVD hebben nu kennelijk andere partijen 'leeggegeten'. Voor dat we op dat verschijnsel terugkomen, moeten we eerst nog een aantal andere aspecten aan de orde stellen en we beginnen daarmee aan de hand van de volgende politieke kaart van Nederland in 1972 resp. 1977.

*Behaalde stemmenpercentages door drie blokken bij de laatste verkiezingen voor de TK*

	Linkse blok			Confessionele blok			Rechtse blok	
	'72	'77		72	'77		'72	'77
PvdA	27,3	33,8	CDA	31,3	31,9	VVD	14,4	17,9
CPN	4,4	1,7	SGP	2,2	2,1	DS'70	4,1	0,7
PPR	4,8	1,7	GPV	1,8	1,0			
PSP	1,5	0,9	RKPN	0,9	0,4			
	38,1	38,1		36,2	35,4		18,5	18,6

De indeling van DS'70 in het rechtse blok is gebaseerd op de opstelling van die partij inzake belangrijke kwesties van sociaal-economische aard, zoals de omvang van de collectieve sector, arbeidsrelaties en ondernemingsrecht, bestrijding van inflatie en werkloosheid. In die kwesties is DS'70 met de VVD meegegaan en heeft ze soms getracht die partij nog te overtroeven.



De sterke suggestie die van dit overzicht uitgaat, is dat als er al sprake is van driestromenland – wij brachten daar al tegen in dat zich in 1977 ook een richting van vrijzinnig democratische signatuur manifesteert – die situatie alleen nieuw is in die zin dat de grootste partijen van de verschillende blokken bijkans het alleenvertoningsrecht hebben verworven. Het bezwaar tegen overzichten als boven gegeven is een te eenzijdige aandacht voor totalen, waaronder een wereld van compenserende verschuivingen schuil kan gaan. Terecht heeft men daarom in het verkiezingsonderzoek de nadruk gelegd op het maken van onderverdelingen.

Uit een nadere beschouwing van de verkiezingsuitslag door het aanbrengen van een onderverdeling naar urbanisatie en regio blijken de politieke krachtsverhoudingen tussen meer homogene sub-eenheden sterk te verschillen.

*Behaalde stemmenpercentages door drie politieke formaties bij de twee laatste verkiezingen voor de TK*

	CDA		PvdA		VVD	
	'72	'77	'72	'77	'72	'77
<i>Urbanisatie</i>						
Platteland (incl. verstedelijkt platteland)	42,7	41,9	22,3	27,7	12,2	15,8
Forensengemeenten	30,0	30,7	21,6	26,8	21,3	26,0
Steden	25,7	26,0	31,5	39,5	13,9	17,0
<i>Regio</i>						
Noordoosten (incl. Utrecht)	33,0	33,8	27,9	33,2	13,4	16,5
Westen (incl. Zeeland)	23,8	24,2	30,1	36,6	15,9	20,5
Zuiden	44,5	44,0	20,2	29,2	13,1	15,4

Bij de interpretatie van deze cijfers moet men bedenken dat urbanisatie en regio met elkaar samenhangen, m.a.w. dat de onderscheiden regio's verschillen in de mate van urbanisatie. Het CDA heeft blijkens het overzicht een sterk plattelandskarakter dat door de laatste verkiezingen nauwelijks is aangetast, evenmin als zijn regionale verdeling. De PvdA die al met een stedelijke signatuur naar voren trad, heeft die bij de laatste verkiezingen nog versterkt; in regionaal opzicht heeft die partij – gegeven zijn urbane karakter – een nivellering ondergaan, voornamelijk als gevolg van een inhaalbeweging in het Zuiden. De VVD vond zijn sterkste basis reeds in de forensengemeenten en vertoonde dientengevolge een westelijk accent; dit profiel is nu meer uitgesproken. Die verschillen in geworteldheid van de grote formaties in de Nederlandse samenleving hebben hun betekenis voor de interpretatie van de uitslag: het CDA heeft haar positie, regionaal en qua urbanisatie geconsolideerd, terwijl de PvdA en de VVD juist dáár hun grootste winst hebben geboekt waar hun positie reeds sterk was. De uitzondering in dit opzicht betreft de



winst van de PvdA in het zuiden van het land. Deze bewegingen duiden op een toeneming van de polariteit.

*Winst en verlies (in stemmenpercentages) voor drie blokken bij de laatste verkiezingen voor de TK*

	Linkse blok	Confessionele blok	Rechtse blok
<i>Urbanisatie</i>			
Platteland (incl. verstedelijkt platteland)	+1,6	-2,4	+1,3
Forensengemeenten	-0,4	-1,0	-0,3
Steden	-0,1	-0,5	-0,5
<i>Regio</i>			
Noordoosten (incl. Utrecht)	+0,1	-0,9	-0,3
Westen (incl. Zeeland)	-1,3	-0,8	+0,6
Zuiden	+3,3	-1,7	+0,2

De verschuivingen op het niveau van de blokken blijken heel wat beperkter te zijn dan voor de *partijen*; die constatering sluit aan bij wat we eerder voor Nederland in totaliteit signaleerden. Maar hoe beperkt de verschuivingen ook zijn, toch laten ze belangwekkende differentiaties naar regio en urbanisatie zien en blijkt er op het niveau van de blokken toch wat anders aan de hand te zijn dan op het niveau van de partijen. Want als het CDA zijn positie in alle opzichten geconsolideerd blijkt te hebben, dan kon het daarin kennelijk alleen slagen door zijn aantrekkingskracht op de aanhang van de kleinere confessionele partijen. In de confessionele bolwerken – platteland en zuiden van het land – is per saldo toch duidelijk een *deconfessionalisering* opgetreden en wel ten gunste van de tegenover elkaar staande blokken: in het zuiden vooral ten gunste van het linkse en in het westen van het rechtse blok. Niet minder belangrijk is de constatering dat tegenover de inhaalbeweging in het zuiden voor het linkse blok een afbrokkeling in het westen blijkt te staan, zodat het alleen aan de *doorbraak* in het zuiden te danken is dat over het geheel een verlies vermeden kon worden; een teken aan de wand met oog op mogelijke ontwikkelingen in de toekomst.

Maar is het nu werkelijk zo, dat de PvdA zijn vergrote aanhang uit het linkse en de VVD de zijne uit het rechtse blok hebben gerecruteerd, of liggen die overgangen ingewikkelder dan in het bovenstaande overzicht van saldo-bewegingen wordt gesuggereerd? Waar is de winst van de PvdA vandaan gekomen? Alvorens op deze vragen in te gaan menen wij op grond van voorgaande uiteenzetting te mogen concluderen, dat de verkiezingsuitslag meer heeft gebracht dan driestromenland. D'66 lijkt een meer blijvende positie te hebben veroverd, terwijl onder de oppervlakte de polariteit PvdA-VVD zich heeft doorgezet; deze keer niet ten koste van het CDA, maar zich manifesterend als een herverkaveling binnen de eigen blokken.



## De PvdA-winst

Om op die vraag antwoord te krijgen, lijkt het voor de hand liggen om te verwijzen naar publieksenquêtes. Zo heeft men reeds op grond van een ondervraging van kiezers, die op de verkiezingsdag in opdracht van de NOS door het bureau Intomart is ingesteld, de uitslagen geïnterpreteerd. Zonder nu al te diep op de technische merites van de zaak in te gaan – een van de auteurs van dit artikel heeft daarover in *NRC-Handelsblad* van 14 juli j.l. een uiteenzetting gegeven – kan hier niet onvermeld blijven dat enquête-onderzoek dat op deze vraag een antwoord moet geven tamelijk omvangrijk en ingewikkeld moet zijn. Er bestaat evenwel een eenvoudig *alternatief* en dat is het statistisch onderzoek naar winst en verlies op basis van gemeenten cq. stadswijken en buurten i.p.v. individuen. Het uitgangspunt van zulk onderzoek is eenvoudig aldus weer te geven: indien het werkelijk zo is dat de PvdA haar winst (voornamelijk) binnen het linkse blok heeft gerecruteerd, dan moeten we gemeenten (stadswijken) met elkaar gaan vergelijken op hun verschillen in de betreffende winst- en verliescijfers. Als die verschillen er zijn dan zou het voorts zo moeten zijn, dat een grote (kleine) winst van de PvdA overeenkomt met een groot (klein) gezamenlijk verlies van CPN, PPR en PSP. Naar de mate waarin die winst en dat verlies tot elkaar in *evenredige* verhouding staan, is het ook aannemelijk te achten dat ze tot elkaar in een *directe* relatie staan m.a.w. winst van de PvdA berust dan op een directe overgang van kiezers van CPN, PPR en PSP naar de PvdA. Een complicerend element in dit verband wordt gevormd door de nieuwe kiezers, maar hun gewicht op het totaal blijkt toch dermate gering dat ze een statistische analyse als hier geschetst niet wezenlijk kunnen verstoren. Wij hebben voor onze analyse gebruik gemaakt van twee bronnen van statistische informatie. De eerste werd gevormd door de verzameling van 74 Nederlandse gemeenten, die als *verzorgingscentra* gelden van het hun omringende gebied. We hebben daartoe gebruik gemaakt van de indeling van Nederlandse verzorgingsgebieden en -centra, zoals die sinds jaar en dag door het Cebuco (Centraal Bureau Couranten-publiciteit) worden gehanteerd en die voor het regionaal statistisch onderzoek burgerrecht heeft verkregen.

Deze verzameling verzorgingscentra heeft als voordeel dat ze over het hele land gespreid is, omdat elk verzorgingsgebied met tenminste één verzorgingsgemeente vertegenwoordigd is. Aan de hand van de volledige gemeentelijke rapportering door het ANP van de uitslagen van de Tweede-Kamerverkiezingen in '77 en '72 is voor elke verzorgingsgemeente het winst- en verliescijfer per partij vastgesteld. Indien deze winst- en verliescijfers worden gemiddeld over alle in ons onderzoek betrokken gemeenten dan blijken de nationale winst- en verliescijfers op heel behoorlijke wijze te worden benaderd.

Dit versterkt de opvatting van deze verzameling



verzorgingsgemeenten dank zij hun uitnemende nationale spreiding een goede graadmeter vormt voor Nederland. Vervolgens is op de aangegeven wijze een statistische analyse gemaakt van het verband tussen de winst van de PvdA en het verlies van de overige linkse partijen. Die analyse moet met beleid worden uitgevoerd, omdat al bleek dat in het zuiden van een doorbraak sprake was en de hele winst- en verliesrekening daar dus anders komt te liggen; de afbrokkeling van het linkse blok in het westen (zie blz. 526) betekent dat de PvdA zich daar niet van het gehele verlies van het linkse trio heeft weten meester te maken. Met deze wetenschap in het achterhoofd is besloten om de statistische analyse ook afzonderlijk uit te voeren voor gemeenten in het noord-oosten (incl. Utrecht), het westen (incl. Zeeland) en het zuiden.

De voor dit onderzoek voor de hand liggende techniek is die van de zogenaamde correlatie- en regressierekening. De correlatie geeft de *mate* aan waarin winst en verlies met elkaar samenhangen, terwijl de regressie de *aard* van die samenhang weergeeft, namelijk in hoeverre er sprake is van (recht-) evenredigheid in de verhouding van winst en verlies. Wij vermelden de resultaten hier vanwege de leesbaarheid in heel beknopte vorm:

*Verzorgingsgemeenten\**

	aantal verzorgings- gemeenten	regressie coëffi- ciënt (richtings- coëfficiënt)	correlatiecoëffi- ciënt (in het kwadraat)
Noord-oosten	32	1,14	0,81
Westen	27	0,67	0,76
Zuiden	14	0,00	0,00

\*Een meer gedetailleerde tabel met uitkomsten is als bijlage opgenomen. Eén van de verzorgingsgemeenten bleef vanwege het uitschieterende beeld verder buiten beschouwing.

De geopperde vermoedens blijken door de uitkomsten volledig te worden bevestigd. In het noord-oosten en westen blijkt de samenhang (correlatie) tussen winst en verlies van de partijen binnen het linkse blok bijzonder hoog te zijn (de maximale waarde van deze coëfficiënt bedraagt 1, wat gelijk staat met volledige correlatie), terwijl die in het zuiden afwezig is. De verhouding tussen winst en verlies is in het noord-oosten praktisch recht evenredig (ongeveer 1), terwijl die in het westen duidelijk minder dan recht evenredig is (afbrokkeling van links!).

Bovendien blijkt uit een parallele analyse van PvdA-winst en CPN-verlies, dat dit verlies in sterke mate bijdraagt tot de PvdA-winst, hetgeen er onmiskenbaar op wijst dat winst en verlies van deze



twee partijen zeer nauw met elkaar verbonden zijn.\*

Een met de regionale vergelijkbare analyse hebben wij uitgevoerd op Amsterdamse stadswijken. Hierbij betrokken wij tevens de stratificatie-studies van deze wijken, die op grond van de volkstelling 1960 zijn uitgevoerd. Amsterdam werd hierbij verdeeld in 66 buurtcombinaties of wijken. De uitkomsten staan hieronder weergegeven op een wijze die volledig vergelijkbaar is met die van de verzorgingsgemeenten.

Amsterdamse stadswijken\*\*)

	aantal wijken	regressiecoëfficiënt (richtingscoëfficiënt)	correlatiecoëfficiënt (kwadraat)
Totaal	66	0,59	0,51
Waarvan 25 wijken met laagste sociale rangnummer	25	0,81	0,80

Ook deze uitkomsten bevestigen de stelling dat de linkse partijen winst en verlies vooral onder elkaar hebben uitgewisseld.

In overeenstemming met de eerder gegeven tendentie in het westen van het land, is de relatie tussen winst van de PvdA en verlies van het linkse trio ook in Amsterdam *minder* dan recht-evenredig.

Uit de afzonderlijke analyse voor de wijken met *lage* sociale status blijkt dat daar de kaarten anders liggen. Daar duidt de richting van de PvdA-winst veeleer op een vrijwel recht-evenredige relatie met de verliezen van overig links. Vergelijkbare aanvullende analyses voor de PvdA-winst en CPN-verlies bevestigen de eerdere constatering: het CPN-verlies bepaalt in hoge mate de omvang van de PvdA-winst.

Aangezien de sociale stratificatie zo'n belangrijke rol blijkt te spelen in de verschuivingen binnen het linkse blok, hebben we ook nagegaan hoe gevoelig de aanhang van de verschillende partijen was (1972) en is geworden (1977) voor sociale gelaagdheid. De PvdA heeft veel meer dan in '72 een *arbeiderssignatuur* gekregen en is in Amsterdam de CPN op dit punt voorbijgestreefd. De VVD vormt daarvan uiteraard de tegenpool en is in dit opzicht – ondanks winst – niet noemenswaard veranderd. De PvdA en VVD vormen in Amsterdam sinds de laatste verkiezingen uitgesproken tegenover elkaar staande partijen in sociaal opzicht, omdat de scheidslijnen meer en meer met de klassegrenzen zijn gaan samenvallen.

\* Zie bijlage voor meer gedetailleerde uitkomsten.

\*\* Zie bijlage voor de uitkomsten op dit punt. De VVD-winst die met het verlies van DS'70 in verband is gebracht, levert ook een bevestiging van de hypothese van directe overgang. De richtingscoëfficiënt bedraagt over alle verzorgingsgemeenten genomen ca 0,70, terwijl de correlatie-coëfficiënt (kwadraat) 0,26 bedraagt. De bevestiging is dus minder overtuigend dan voor de PvdA. Zie voor verdere details de bijlagen.



Amsterdamse stadswijken; samenhang van de PvdA- en VVD-aanhang met sociale stratificatie (rangorde)

	aantal wijken	regressiecoëfficiënt (richtingscoëfficiënt)	correlatiecoëfficiënt (kwadraat)
PvdA	66	0,28	0,60
VVD	66	-0,32	0,64

NB. Een oplopend rangcijfer duidt op een lage positie in de sociale rangorde, zodat een positieve correlatie (PvdA) wijst op een systematische toename van de aanhang bij een beweging op de ladder in neerwaartse richting en een negatieve correlatie (VVD) op een systematische toename bij een beweging in opwaartse richting.

Iets dergelijks kan men constateren in het zuiden van het land. De verzorgingsgemeenten kan men ook indelen naar sociale gelaagdheid en de uitkomsten luiden dan aldus:

#### Zuidelijke verzorgingsgemeenten

	Aantal	Winst PvdA	Verlies links trio
Onderlaag	8	12,4%	6,3%
Bovenlaag	6	9,6%	6,1%
	14	11,2%	6,2%

De winst in de verzorgingsgemeenten uit de sociale onderlaag overtreft die uit de sociale bovenlaag: een verlate doorbraak! Alles bijeengenomen dus een duidelijk beeld: door de omvangrijke directe overgang van CPN naar PvdA heeft deze laatste partij veel meer dan ze had de signatuur van arbeiderspartij gekregen. Ook in het zuiden echter is het karakter van de PvdA in deze zin gewijzigd, terwijl ze daar kwantitatief van het CPN-verlies niet vet kon worden.

De meeste algemene karakteristiek die bij deze verschijnselen past, is dat de PvdA een enorme zuigkracht heeft uitgeoefend op de lage sociale strata van dit land, ongeacht of ze nu tot de CPN-aanhang behoorden of niet.

Gelet op dit karakter van de PvdA-winst menen wij de stelling te kunnen verdedigen dat deze partij de belangrijkste van haar beleidspunten beloofd heeft gezien, namelijk de verdediging en uitbouw van het stelsel van sociale voorzieningen. Daaraan hebben de optrekking van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen, alsmede de volkshuisvestingssuccessen, veel bijgedragen.



## Hoe kon het gebeuren dat de CPN electoraal ineensloot?

De analyse waaruit blijkt dat de CPN-verliezen voor het leeuwendeel naar de PvdA zijn gevloeid, zegt natuurlijk nog niet alles over de oorzaken van dat verlies, dat nota bene ruim 60% van de aanhang belooft. Weliswaar heeft de PPR een nog grotere teruggang doorgemaakt, maar die houdt de geesten toch minder bezig, omdat dit verlies veel voorspelbaarder was en vooral ook omdat CPN en PPR zozeer uiteenlopen wat hun structuur betreft. De CPN beschikt over een hechte organisatie, een eigen dagblad, vergelijkenderwijs veel actieve leden, een lange traditie en naar het leek ook een sterke binding met haar achterban. Op grond hiervan zou je zeggen dat ze niet in één slag zo'n groot deel van haar aanhang kon kwijtraken. De vraag naar het hoe dient dus op zijn minst vergezeld te gaan van de vraag of de ineensloting te voorzien is geweest en waarom ze voor vriend en vijand dan toch als een verrassing gekomen is. Als die vragen ons prikkelen en bezighouden in deze beschouwing, dan is dat te rechtvaardigen omdat ze de sleutel vormen tot de belangrijkste gebeurtenis uit de verkiezingen. De vraag naar het hoe menen wij te kunnen beantwoorden door te wijzen op het verschijnsel dat de omvang van de CPN electoraal gezien in belangrijke mate afhangt van de greep die het sociaal-democratische blok, partij en vakbeweging, op de sociale gebeurtenissen heeft. Blijkens de analyse van de naoorlogse ontwikkeling loopt dit fenomeen als een 'rode' draad door alle wel en wee van links heen. De analyse van de recente verschuivingen bevestigt die stelling: de zuigkracht is groot geweest en was op bepaalde sociale strata gericht, ongeacht de politieke affiliatie.

Als dit hoofdoorzaak is, was hij vanwege zijn constante karakter dan niet heel goed te voorzien? Misschien in objectieve zin wel, maar voor handelende subjecten — ook voor wie een geheugen bezit van langer dan één dag en zich behept weet met een historisch besef — valt het niet mee de actualiteit naar haar diepere betekenis te schatten op het moment dat die actualiteit zich aandient. Alleen al vanwege het feit dat de actualiteit juist ook verrassende elementen bevat. Het optreden van de FNV is daar een treffend voorbeeld van. Niet alleen gaat het hier om een betrekkelijk nieuw gegeven, maar het succes van de FNV is eigenlijk pas kort voor de verkiezingen bezegeld door een even ongekend als onverwacht succesvol verlopen stakingsactie.

In de nu gegeven uiteenzetting speelt de eigen politieke opstelling van de CPN nog geen enkele rol. Staat die er dan buiten? Wie bereid is met het voorgaande in te stemmen, zal toch ook gevoelig moeten zijn voor de overweging dat de krachtsverhoudingen in Nederland dusdanig zijn dat de CPN eerder en sterker de gevolgen zal ondervinden van de politieke opstelling van de sociaal-democratie dan omgekeerd. Wij neigen ertoe minder gewicht toe te kennen aan interne CPN-



omstandigheden. Hun effect volledig negeren zou ook onzinnig zijn. Voor ons is in dit verband de vraag beslissend hoe de CPN op de nieuw ontstane situatie, die ze moeilijk anders dan als een gegeven kon aanvaarden, heeft ingespeeld. Hoe heeft ze zich trachten te profileren in het politieke krachtenveld? De vraag eenmaal zo gesteld laat een kort en krachtig antwoord toe: mistig en inconsistent. Eerlijkheidshalve moeten wij daar onmiddellijk aan toe voegen dat de CPN bij de keuze van haar opstelling afging op indicaties met betrekking tot haar interne organisatie-ontwikkeling. Voor ons is daarbij een niet helemaal afdoende verklaarbaar gegeven dit: de CPN leidde naar veler taxatie recent juist een bloeiend bestaan, dat zich manifesteerde in een stijging van het ledental en van het aantal abonnees op *De Waarheid*. Het is een beproefde vuistregel dat wie het in de politiek intern goed gaat, extern (electoraal), geen ineensstorting hoeft te vrezen. Naar het ons voorkomt gaat die regel hier niet op omdat de kracht van het externe gebeuren de interne factoren kennelijk volledig heeft overschaduwd. In die zin is de CPN het slachtoffer geworden van een zelfoverschatting die even begrijpelijk is als die van de koopman die zijn afzet ziet toenemen, maar achteraf zijn marktaandeel verschrompeld weet.

We hebben de opstelling van de CPN mistig genoemd, niet omdat het toegepaste mengsel er één is geweest van bestrijden en paaien – daarin is ze zich zelf gebleven – maar omdat ze het in de politiek voorstelde alsof ze doende was tot concrete samenwerkingsvormen te komen, terwijl de 'progressieven' die ze daarbij op het oog had niet nader werden of konden worden aangeduid, laat staan dat er van een concrete samenwerking sprake was. Sterker, kijkende naar wie ze daarbij redelijkerwijs op het oog kon hebben – bijvoorbeeld de personificatie van de toegenomen progressieve strijdbaarheid, *Groenevelt* – kan men slechts tot de constatering komen dat elke schuchtere poging tot toenadering op een kille afwijzing is gestoten. In de partij-politieke opstelling kan men eenzelfde stramien aanwijzen. Met wie wilde de CPN eigenlijk regeren als 'Van Agt eruit' was? Men kan slechts tot de conclusie komen dat de progressieve samenwerking van de CPN op wens-denken berustte, haar overigens opgedrongen door een situatie waarin acties die in het recente verleden zo succesrijk waren gebleken, niet meer werkten, omdat ze bestonden bij de gratie van het toenmalig onvermogen van het sociaal-democratische blok.

Inconsistent hebben we als karakterisering van de opstelling van de CPN laten vallen in verband met de opening naar de 'middengroepen'. Hierbij richtte men zich tot de categorieën onderwijs, gezondheidszorg en welzijnswerk en naar het zich liet aanzien, niet op succesvolle wijze. Toch is mede daardoor de greep op de arbeiders reeds verslapt, nog vóórdat de binding met de nieuwe groepen tot stand kon komen. Die discrepantie is door de CPN klaarblijkelijk onvoldoende onderkend.



Terwijl men toch niet gering moet denken over de moeite die de traditionele aanhang moet hebben gehad met de afwijzing door de CPN van de inkomensnivellering die in het sociaal-democratische kamp tot succes-nummer was verheven. Wie heeft niet vreemd staan kijken toen de CPN de artseninkomens in bescherming nam? Waarom heeft deze opstelling electoraal geen vruchten afgeworpen? Omdat enerzijds de arbeidersaanhang die toch al de zuigkracht van de sociaal-democratie ondervond, vervreemd is en anderzijds de gevoeligheid van de 'nieuwe middengroepen' voor de opstelling van de CPN in kwesties als het buitenlands beleid, de verhouding tot de CPSU, de mensenrechten, is onderschat en er van die kant toch geen compensatie is gekomen voor de verloren gegane arbeidersaanhang.

Is die omstandigheid nu ook doorgedrongen tot de CPN en moeten we een deel van haar jongste activiteiten, namelijk op te werpen als actievoerder voor groepen als de werklozen en de ongeorganiseerden, in die context plaatsen? Vormen die groepen het nieuw gekozen arbeidsveld, waar de georganiseerde arbeiders en de middengroepen voorlopig onbereikbaar worden geacht? De CPN is bezig met de ontwikkeling van een *overlevingsstrategie*, waarbij ze zich wellicht meer bewust zal zijn van de dilemma's die haar parten hebben gespeeld en die hun betekenis in de naaste toekomst onverminderd houden.

### **Enkele concluderende slotopmerkingen: de spanningen tussen de 'zekerheid' en de 'kwaliteit' van het bestaan**

Bij de laatste verkiezingen zijn de verschuivingen tussen de verschillende blokken vrij gering geweest. Dat de drie grote partijen gewonnen hebben, is echter onmiskenbaar; het gaat hier specifiek om een herverkaveling die zich *binnen* de blokken heeft afgespeeld. Wie hieruit de conclusie trekt, dat de grote politieke formaties zonder meer zullen blijven groeien, gaat voorbij aan de recente historische ontwikkelingen. Een dergelijke uitspraak vinden we bij *Maurice de Hond*, (in zijn commentaar op de verkiezingen in het boekje '25 mei 1977', een VARA-productie), die stelt, dat 'het systeem met vele kleine partijen in Nederland zijn langste tijd heeft gehad'. Op den duur zullen zeker de jongere, maar tenslotte ook de oudere kleinere partijen als CPN en SPG verdwijnen, zo verwacht hij. De term 'driestromenland' is over het algemeen in een dergelijk voorspellend karakter gebezigd. Dit prognose-karakter van de driestromenland-theorie is een miskenning van de vage grens tussen grote en kleine 'stromen' (denk aan D'66) en de tendens van grotere uitwisselingen tussen grote en kleine partijen. De electorale krachtsverhoudingen tussen de 'grote en 'kleine' partijen worden nu eenmaal bepaald door hun politiek beleid en



het beeld dat de kiezer zich daarvan vormt, waarbij opgemerkt moet worden, dat de 'grote' relatief autonoom zijn in hun beleidsbepaling. De kwantitatieve relatie waarin CDA, VVD en PvdA staan tot hun kleinere 'blokgenoten' is een beweeglijke. De groei van de grootste drie politieke formaties is dus niet een onontkoombare ontwikkeling, doch afhankelijk van de opstelling der partijen. Op dit moment lijkt te gelden: een verlies aan profilering, een terugkeer naar de politiek die wel als 'pacificatiepolitiek' is aangeduid, zal de grotere partijen ondermijnen en de kleinere doen groeien. Dat slaat bij uitstek op de partij, die verreweg het aanzienlijkst heeft bijgedragen tot het ontstaan van de 'driestromenland'-gedachte: de PvdA. Deze partij is nu, evenals op haar voorgaande hoogtepunt in 1956, door haar electoraat vastgepind op de sociaal-economische strijdpunten. In het politieke gevecht om de 'zekerheid' van het bestaan, kan de 'kwaliteit' van het bestaan licht in de verdrukking raken. De positie waarin de PvdA momenteel electoraal verkeert, kwam duidelijk tot uitdrukking in de statistische analyse, zoals in het voorgaande werd beschreven. De vooruitgang van de PvdA is regionaal en sociaal onevenredig gespreid. De sociaal-democraten hebben onmiskenbaar het meest succes geboekt onder de lagere sociale strata van de Nederlandse bevolking. In vergelijking met de tweede helft van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig is het verband tussen partijkeuze en sociale stratificatie aanzienlijk gewijzigd. Met name gaat dit op voor de PvdA en de VVD, die nu ook qua sociale herkomst van hun aanhang elkaars antipoden vormen. De inzet van deze polariteit wordt onmiskenbaar gevormd door de sociaal-economische belangenstrijd, waarbij de ideële politieke issues, zoals die op het gebied van de democratisering nu reeds meer op de achtergrond dreigen te raken. Dit tekent nogmaals het dilemma: de aard van haar nieuwe aanhang betekent voor de PvdA, dat het voor haar als grootste regeringspartij beslissend zal zijn of ze in de ogen van met name de laagste sociaal-economische lagen aan haar belangrijkste verlangens zal voldoen: het verminderen van de werkloosheid en het behoud van de koopkracht van de loon- en uitkeringstrekkers. Slaagt de PvdA hierin niet, dan zal haar recente aanwas weer even abrupt verdwijnen als ze gekomen is. Indien ze er wel in zal slagen, dan dreigt een pacificatie de prijs te worden die ze hiervoor zal gaan betalen.

De kwetsbaarheid van haar pas verworven electorale positie komt ook in geografisch opzicht naar voren. De PvdA beschikt in het zuiden nog wel over enig penetratievermogen, doch in het westen heeft de afbrokkeling van het linkse blok al gestalte gekregen. Die constatering wijst erop, dat zich in de politieke strijd nog een randvoorwaarde doet gelden, namelijk de *interne pluriformiteit* van een politiek blok, die mede het penetratievermogen van zo'n blok in zijn totaliteit bepaalt.

De overige linkse partijen hebben thans voor de PvdA geen substantieel potentieel meer te bieden, terwijl hun zwakte



electoraal een wezenlijk gevaar voor het linkse blok in zijn totaliteit vormt.

De interne pluriformiteit van het progressieve kamp lijkt een voorwaarde te zijn voor een wezenlijke en blijvende vergroting van de aanhang van links als geheel. Daar het herstel van de kleinere linkse partijen in hoge mate afhankelijk is van het beleid van de grootste partij binnen het linkse blok, de PvdA, is een koersbepaling voor CPN, PPR en PSP een uiterst moeilijke zaak. Daarom zijn de perspectieven die de verkiezingsuitslag heeft bereid, ondanks de fraaie overwinning van de PvdA, voor links als geheel tamelijk problematisch!

## Bijlage

Tabel 1. Verzorgingsgemeenten Nederland; winst PvdA afhankelijk van het verlies van de overige linkse partijen (CPN, PPR en PSP)

	Regressie Coëf.	Stand. fout	T waarde	R
73 gemeenten NI	0.7144	0.1170	6.1047	0.3442
32 gemeenten no	1.1380	0.0991	11.4792	0.8145
27 gemeenten west	0.6670	0.0749	8.9047	0.7602
14 gemeenten zuid	0.0046	0.3299	0.0140	0.0000

Tabel 2. Verzorgingsgemeenten Nederland; winst PvdA afhankelijk van het verlies van de CPN

	Regressie Coëf.	Stand. fout	T waarde	R
73 gemeenten NI	0.8364	0.1730	4.8339	0.2476
32 gemeenten no	1.3123	0.1860	7.0530	0.6238
27 gemeenten west	0.8662	0.1141	7.5912	0.6974
14 gemeenten zuid	0.2178	0.4969	0.4384	0.0157

Tabel 3. Verzorgingsgemeenten Nederland; winst VVD afhankelijk van het verlies van DS'70

	Regressie Coëf.	Stand. fout T waarde	T waarde	R
73 gemeenten NI	0.6872	0.1389	4.9456	0.2562



Tabel 4. Amsterdamse stadswijken; niveau van de stemmen afhankelijk van Sociaal Rangnummer

	Regressie Coëff	Stand. fout	T waarde	R
<b>PvdA</b>				
1972	0.1607	0.0343	4.6867	0.2555
77	0.2785	0.0282	9.8523	0.6026
<b>VVD</b>				
1972	-0.3242	0.0314	-10.2946	0.6234
77	-0.3161	0.0297	-10.6155	0.6377
<b>CPN</b>				
1972	0.4823	0.0235	20.4414	0.8671
77	0.2304	0.0153	14.9703	0.7778

Tabel 5. Amsterdamse stadswijken; winst PvdA afhankelijk van het verlies van de overige partijen (CPN, PPR en PSP)

	Regressie Coëff.	Stand. fout	T Waarde	R
66 wijken	0.5918	0.0725	8.1561	0.5096
25 wijken met laagste rang	0.8109	0.0857	9.4530	0.7953

Tabel 6. Amsterdamse stadswijken; winst PvdA afhankelijk van het verlies van de CPN

	Regressie Coëff.	Stand. fout	T Waarde	R
66 wijken	0.4556	0.0541	8.4151	0.5252
25 wijken met laagste rang	0.6030	0.0621	9.6978	0.8034



A. L. den Broeder

# Werk voor allen

## Gedachten over arbeid als verdelingsvraagstuk

### Ter inleiding

Bij omvangrijke en lange tijd voortdurende werkloosheid komen de ongelijke individuele kansen op het behouden of verkrijgen van een plaats in het arbeidsleven markanter naar voren. Ook in de huidige periode van grote en langdurige werkloosheid blijken de gevolgen onevenredig over de beroepsbeoefenaren te worden verdeeld. In het vooruitzicht van een nog verscheidene jaren hoog blijvend werkloosheidspeil, komt de vraag naar een billijker verdeling van de werkloosheid en dus ook van de werkgelegenheid nadrukkelijk aan de orde.

Dit verdelingsvraagstuk heeft verschillende principiële en praktische kanten, die bij het zoeken naar bruikbare en aanvaardbare oplossingen onder ogen gezien moeten worden. Menigmaal lopen discussies over een billijker verdeling van kansen op de arbeidsmarkt vast op bezwaren van sociale, economische of financiële aard, gesteld al dat men in beginsel een opvatting over een billijker verdeling heeft. In de sfeer van het arbeidsmarktbeleid heeft de ongelijke verdeling van arbeidsmarktkansen nog niet zoveel aandacht gekregen, dat reeds van een krachtig, systematisch beleid voor het scheppen van gelijke kansen kan worden gesproken.

Met dit artikel wil ik proberen de problematiek van de ongelijke verdeling van werkloosheid en werkgelegenheid zo scherp mogelijk te definiëren, omdat mij dat een voorwaarde lijkt voor het opsporen van de wezenlijke vraagpunten en taken voor het beleid. Vervolgens wil ik ook zelf helpen zoeken naar mogelijkheden in de beleidssfeer, die benut zouden moeten worden om de ongelijkheid op de arbeidsmarkt geringer te maken.

### De hedendaagse arbeidsmarktproblematiek

Sinds het einde van de jaren '60 of het begin van de jaren '70 is de doorgaans vrij gunstige werkgelegenheidsontwikkeling in bijna alle geïndustrialiseerde landen tot staan gekomen en vervolgens vervangen door een vrijwel ononderbroken stijging van de werkloosheid. Dit is niet enkel een gevolg van ontwikkelingen van conjuncturele aard, maar ook en vooral van structurele wijzigingen in de nationale en internationale economie.



Onder normale arbeidsmarktverhoudingen blijft het aantal werklozen in Nederland, voor zover zij bij de gewestelijke arbeidsbureaus staan ingeschreven, beneden de 100 000. In geval van opgaande conjunctuur en geleidelijke structurele veranderingen bevindt dit cijfer zich zelfs tussen 40 000 en 60 000. Na de kentering in 1972 is het werklozenaantal echter gestadig gestegen tot boven 200 000. De getalsverandering van de bij de arbeidsbureaus gemelde vacatures heeft zich in omgekeerde richting bewogen, namelijk van meer dan 100 000 in de gunstige jaren tot ongeveer 60 000 in de huidige recessiejaren.

*Kerngegevens Arbeidsmarkt: jaargemiddelden*

	1972	1973	1974	1975	1976
<i>Werklozen</i>					
mannen	90 600	88 400	106 700	153 000	159 800
vrouwen	17 400	21 500	28 200	42 300	51 000
jeugdigen ( $\leq 24$ jaar)	35 800	35 100	47 500	76 300	84 400
kortdurig werklozen ( $< 1$ maand)	28 900	27 500	32 800	32 800	30 700
<i>Werktijdverkorting (realisaties)</i>					
manjaren	2 930	1 070	4 840	17 430	7 840
<i>Openstaande aanvragen</i>					
full-time, mannen en vrouwen	61 200	65 400	67 500	45 600	45 300
part-time, mannen en vrouwen	2 200	1 600	1 700	1 600	1 700

Bron: Ministerie van Sociale Zaken.

In feite is het officiële cijfer van 200 000 werklozen geflatteerd. Niet meegeteld zijn de vele tienduizenden verborgen werklozen, onder wie jongeren die als reactie op de geringe plâatsingskansen in het arbeidsleven nog een jaartje blijven leren of thuis wat hand- en spandiensten verrichten, kleine zelfstandigen die eigenlijk weinig meer omhanden hebben, gedeeltelijk minder-geschikten die alleen als uitkeringsgerechtigden van de arbeidsongeschiktheidsverzekering geboekt staan, gehuwde vrouwen die zich weer in hun huishouding hebben teruggetrokken omdat zij toch geen werk kunnen vinden, buitenlanders die naar hun vaderland zijn teruggekeerd door gebrek aan werk in ons land, wellicht nog anderen. Aan de andere kant zijn ook niet alle vacatures bekend, omdat slechts een deel aan de arbeidsbureaus wordt opgegeven.

Uit het voorgaande mag niet de conclusie worden getrokken, dat de werkloosheid uitsluitend een gevolg is van tekort aan werkgelegenheid. Al eerder heb ik, ook in dit tijdschrift, een onderscheid gemaakt tussen *absolute werkloosheid*, die het absolute verschil tussen het totale aantal beschikbare arbeidsplaatsen en het totale aantal beschikbare



beroepsbeoefenaren aangeeft, en *aanpassingswerkloosheid*, die betrekking heeft op werkloosheid die het gevolg is van belemmeringen voor het tot elkaar komen van vacatures en werklozen: de ongelijkmatige spreiding van werkgelegenheid over regio's en sectoren tegenover de spreiding van de beroepsbevolking; de selectiecriteria van werkgevers en werknemers; de marginaliteit van de arbeidsbereidheid, -geschiktheid en -mogelijkheid.<sup>1</sup>

Het perspectief voor de arbeidsmarktontwikkeling is bepaald somber. Vorig jaar en in het begin van dit jaar was de verwachting, dat de werkloosheid bij ongewijzigd beleid zou oplopen tot 260 000 in 1980. Onder de voorwaarde van de zogenaamde '1-procentsoperatie', een beperking van de stijging van het aandeel van de collectieve lasten in het nationale inkomen, zou de werkloosheid tot 210 000 stijgen. Indien uitvoering zou worden gegeven aan het 'aanvullend beleid', zoals ontvouwd in de nota-inzake de selectieve groei, zou de werkloosheid kunnen dalen tot 150 000. Daarna verschenen berekeningen en schattingen houden echter in, dat desondanks de werkloosheid in 1981 ± 250 000 zal bedragen. Dit heeft tijdens de kabinetsformatie geleid tot afspraken over het sociaal-economische beleid, die er onder meer in zouden moeten voorzien de werkloosheid tot een omvang van ongeveer 150 000 terug te dringen.

*Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt*

	1970/'75	1976	1977	1976/'81
	(gem.) mutaties per jaar			
Structureel arbeidsaanbod	9 000	3 000	18 000	25 à 30 000
Conjunctureel en incidenteel arbeidsaanbod (incl. pendel en migratie)	10 000	- 5 000	- 15 000	- 10 000
Totaal aanbod	19 000	- 2 000	3 000	15 à 20 000
Werkgelegenheid in bedrijven	- 23 000	- 33 000	5 000	4 000
Werkgelegenheid bij de overheid	12 000	13 000	10 000	6 000
Totale werkgelegenheid	- 11 000	- 20 000	15 000	10 000
Wijzigingen in werkloosheid	30 000	18 000	- 12 000	5 à 10 000

Bron: Nota van de Centrale Economische Commissie:  
Een economische verkenning van de periode 1976-1981.

Het lijkt mij realistisch rekening te houden met een nog vele jaren blijvende werkloosheid van de huidige omvang. Dit geldt ook voor de jaren na 1981; voor zover daarover verwachtingen worden uitgesproken, zijn ook die weinig rooskleurig. Dit betekent dat het alleen al om die reden zin heeft het verdelvingsvraagstuk aan de orde te stellen.



## Verdeling van werkgelegenheid: probleemstelling

In de situatie van een gespannen arbeidsmarkt zullen meer mensen er in slagen een plaats in het arbeidsproces te veroveren dan in een situatie van grote werkloosheid. In het eerste geval zullen ook degenen die een marginale positie op de arbeidsmarkt innemen dikwijls tot het arbeidsleven kunnen toetreden; in het tweede geval zullen zij vaak geen kans op een arbeidspositie hebben. De feiten tonen aan, zoals wij straks nog zullen zien, dat onder de werklozen de groeperingen domineren die in geval van grote personeelstekorten wel, zij het soms met moeite, voor een arbeidsplaats in aanmerking kunnen komen en bij vermindering van de werkgelegenheid plegen te worden afgestoten. Het zou echter niet juist zijn de verdelingsproblematiek te beperken tot degenen die in onevenredige mate door werkloosheid worden getroffen, indien er te weinig werkgelegenheid is. Ook in tijden van volledige werkgelegenheid zijn er verschillen in werkgelegenheidskansen, namelijk verband houdend met de differentiatie van het aanbod, de beroepsbevolking, en de vraag, de werkgelegenheid, als gevolg van de maatschappelijke en technische arbeidsverdeling. Deze differentiaties houden in, dat de arbeidsposities uiteenlopende bekwaamheden en offers vergen en in materieel en immaterieel opzicht verschillende beloningen opleveren. Gesteld dat alle beroepsbeoefenaren werken, dan hebben zij toch niet een gelijke bevrediging in de arbeid, verdienen zij niet gelijke inkomens, bemachtigen zij niet een even hoog sociaal prestige, vinden zij zichzelf niet in gelijke mate nuttig. De werkgelegenheidsstructuur impliceert dus ongelijkheid. Dit brengt ons op het punt, dat niet alle werkzoekenden over voldoende alternatieven beschikken. Er zijn diverse factoren die de alternatieven van de een meer beperken dan die van de ander, zoals:

- a *Het genoten onderwijs.* Voor zover het onderwijs is gericht op voorbereiding op het arbeidsleven, is het gedifferentieerd naar beroepen die in het arbeidsleven kunnen worden uitgeoefend. Het onderwijs biedt op die manier toegangsmogelijkheden tot het arbeidsleven, maar begrenst die toegangsmogelijkheden tegelijkertijd tot een bepaald beroep of een beperkt beroepenveld, dikwijls ook tot een bepaald niveau in de beroepenstratificatie.
- b *Opleiding en ervaring in de arbeidssituatie.* Door vervolgopleiding en ervaring in de gekozen werkkring kunnen mensen hun bekwaamheid vergroten en hun loopbaan dikwijls in opgaande lijn voortzetten. Dit kan gepaard gaan met specialisatie, die in de breedte de keuzemogelijkheden beperkt. Waar opleiding in de arbeidssituatie ontbreekt, is verbetering van positie in dezelfde werkorganisatie meestal minder aanwezig.
- c *Persoonlijke kenmerken.* Aanleg, motivatie, karaktereigenschappen e.d. kunnen de arbeidsmarktpositie gunstig of ongunstig



beïnvloeden, in de zin van arbeidskeuzemogelijkheden verruimen of beperken.

- d *Gezondheid.* De lichamelijke, psychische en zintuigelijke gesteldheid van de werkzoekende is in belangrijke mate medebepalend voor de arbeidskeuzemogelijkheden. Voor mensen met een uitstekende gezondheid staan veel banen open, terwijl mensen met een minder goede conditie bepaalde banen moeten vermijden.
- e *Stereotypen en vooroordelen.* Niet (geheel) gefundeerde opvattingen en gedragingen van werkzoekenden of van werkgevers kunnen bepaalde soorten banen beperkt toegankelijk maken. Voorbeelden zijn het toelaten van mannen en het weigeren van vrouwen of andersom tot bepaalde banen en daarvoor benodigde opleidingen; het reserveren van banen voor Nederlanders of gastarbeiders; het geven van voorrang aan mensen van middelbare of jongere leeftijd boven mensen van gevorderde leeftijd.

	<i>Mutatie totale werkgelegen- heid in %</i>	<i>Mutatie totale beroeps- bevolking in %</i>	<i>Werkloosheidpercentage in % v.d. totale beroepsbevolking</i>	
	1975-1980	1975-1980	1975	1980
Groningen	4	2,5	5,5	4
Friesland	2,5	2	5,5	5
Drente	3	2	7	6,5
Overijssel	1,5	0,5	5	4,5
Gelderland	2,5	1,5	4,5	3,5
Utrecht	5,5	4	2	1
Noord-Holland	2	0,5	3	1,5
Zuid-Holland	1,5	—	3	1,5
Zeeland	4	2	3,5	1,5
Noord-Brabant	4	3	6	5
Limburg	4,5	2,5	7,5	5,5
Nederland	3	1,5	4,5	3

*Bron:* nota Regionaal sociaal-economisch beleid.

Behalve de tot nu toe besproken relaties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, zijn enkele structuren en processen op de arbeidsmarkt van belang. De arbeidsmarkt is te onderscheiden naar segmenten, waaronder die op grond van geografische concentraties van werkgelegenheid en bevolking alsmede als gevolg van geografische afstanden: de *regionale arbeidsmarkten*. Rationele en irrationele factoren beperken de werkgelegenheidskansen, althans in eerste aanleg, tot arbeidsmogelijkheden binnen het eigen woon- en werkgebied. In het ene gebied is de werkgelegenheid ruimer gevarieerd dan in het andere, zodat de werkzoekenden in het ene gebied meer



keuzemogelijkheden hebben dan in het andere. Ook is de werkloosheid in het ene gebied relatief groter dan in het andere gebied, zodat ook de kans op het behouden of verkrijgen van een arbeidsplaats van regio tot regio verschilt. Het vraagstuk van de verdeling van de werkgelegenheid heeft dus ook regionale kanten. Daarnaast zijn er arbeidsmarktsegmenten in verband met de splitsing van de economische voortbrenging in sectoren en bedrijfstakken, die elk bepaalde goederen of diensten leveren: de *sectorale arbeidsmarkten*. Opleiding en ervaring binden mensen vaak aan een bepaald soort bedrijf of instelling; de overgang naar een ander soort werkorganisatie is dikwijls moeilijk. In de ene sector zijn de keuzemogelijkheden en mogelijkheden tot positieverbetering groter dan in de andere. Ook is de werkgelegenheidssituatie in de ene sector gunstiger dan in de andere. Het verdelingsvraagstuk moet dus ook per sector worden bekeken.

Ten dele daarmee verweven zijn er een segment met goede banen en een segment met slechte banen waarneembaar. De goede banen worden gekenmerkt door stabiele werkgelegenheid, opleiding in het bedrijf, promotiemogelijkheden, hoge lonen en een hoog sociaal aanzien. Kenmerken van slechte banen zijn instabiele werkgelegenheid, geen opleiding in het bedrijf, geen of weinig opklimmingsmogelijkheden, lage lonen en laag sociaal aanzien. Men noemt dit verschijnsel de *duale of dubbele arbeidsmarkt*: een primaire arbeidsmarkt met goede banen, een secundaire arbeidsmarkt met slechte banen. Er zijn sectoren van het voortbrengingsproces, waarin de primaire arbeidsmarkt domineert en sectoren waarin de secundaire arbeidsmarkt overheerst.<sup>2</sup> Veelal vindt men beide segmenten binnen één werkorganisatie; de goede banen zijn bestemd voor de vaste kern van personeelsleden, de slechte banen voor een reserve van perifere aanbieders. Opvallend is dat vrouwen, buitenlandse werknemers, jongeren zonder ervaring en ouderen relatief sterk vertegenwoordigd zijn op de secundaire arbeidsmarkt.

Degenen die tot de primaire banen weten door te dringen hebben in goede tijden en bij lichte inzinkingen een grote kans op het behouden van werkgelegenheid. In slechte tijden, wanneer veel ondernemingen tot inkrimping of sluiting moeten overgaan, worden ook zij werkloos. In die situatie blijken zij dikwijls niet zo gemakkelijk aan de slag te kunnen komen, omdat hun specifieke opleiding en ervaring niet altijd in andere bedrijven of instellingen bruikbaar zijn. De ouderen onder hen glijden dikwijls af naar de secundaire arbeidsmarkt.

Degenen die tot de secundaire arbeidsmarkt behoren, zijn in normale tijden frequent werkzaam en frequent werkloos. Zij behoren immers tot het perifere, flexibele aanbod. In slechte omstandigheden zijn zij vaker werkloos, in menig geval worden zij chronisch werkloos. Zij moeten immers wedijveren met anderen uit een ruim aanbod en kunnen dus worden afgewezen op grond



van hun leeftijd, gezondheidstoestand, verouderde opleiding, geslacht of herkomst.

Uit het voorgaande vloeit een belangrijke conclusie voort. Het is de *economisch-technologische ontwikkeling* die in belangrijke mate de werkgelegenheidskansen van mensen determineert.<sup>3</sup> Deze ontwikkeling beïnvloedt de omvang van de werkgelegenheid in gunstige of ongunstige zin door meer arbeidsplaatsen te scheppen of door arbeid door machines te laten vervangen. Zij bepaalt de structuur van de werkgelegenheid naar soorten beroepen en functies alsmede naar functieniveaus. Zij beïnvloedt het onderwijs, dat met verschillende vormen van beroepsopvoeding in school en praktijk op de verlangens van de voortbrengingsstructuur heeft gereageerd. Zij maakt een scheiding tussen goede banen en slechte banen en verdeelt de beroepsbevolking aldus in superieure en inferieure werknemers, waardoor zij de gedepriveerde positie van verschillende aanbodgroeperingen handhaaft of zelfs vergroot. Zij bepaalt ook voor een belangrijk deel de kwaliteit van de arbeid en de arbeidsomstandigheden.

Uiteraard stuit de leiding van de werkorganisatie bij het gebruik maken van economische en technologische mogelijkheden op bepaalde grenzen, die worden getrokken door wettelijke bepalingen en collectieve afspraken alsmede door de beschikbaarheid van mensen, die bereid en in staat moeten zijn in een bepaalde arbeidssituatie te werken. Tot dusver zijn de machtsverhoudingen op de arbeidsmarkt echter zodanig, dat werknemers slechts binnen een kleine marge hun voorkeuren en bezwaren ten aanzien van de arbeid tot gelding kunnen brengen. Wie de beschikkingsmacht hebben over de produktiemiddelen beslissen hoe de arbeid zal worden gestructureerd en wie voor de functies in aanmerking kunnen komen.

### **Verdelingsaspecten van de huidige arbeidsmarktsituatie**

Bekijken wij de huidige arbeidsmarktsituatie als verdelingssituatie, dan blijkt dat nu meer mensen voor kortere of langere tijd door werkloosheid worden getroffen dan in gunstige jaren. De verdubbeling van het jaarlijkse aantal inschrijvingen van werklozen bij de gewestelijke arbeidsbureaus sinds 1970 toont dat reeds aan. Bij deze vergelijking moet in de beschouwingen worden betrokken, dat het werklozenbestand in 1970 nog overwegend bestond uit mensen die bij het verlaten van de school, bij het beëindigen van de seizoenwerkzaamheden, door verandering van werkkring en andere kleine aanpassingsfricties enkele dagen, weken of soms maanden werkloos waren, maar vrijwel zeker een nieuwe werkkring vonden. Op dit ogenblik echter bestaat het werklozenbestand ongeveer voor de helft uit personen die ten gevolge van beëindiging of vermindering van



bedrijfsactiviteiten, van verplaatsingen van bedrijven of van reorganisaties zijn ontslagen, zonder met een grote mate van zekerheid nieuw emplot in het vooruitzicht te hebben. Grote aantallen van hen zijn afkomstig uit de metaalindustrie, de bouwnijverheid, de handel, de landbouw, de textiel- en kledingindustrie en diverse administratieve diensten. Deze toeneming van de werkloosheid is op zichzelf reeds een belangrijke verschuiving in de verdeling van de beschikbare werkgelegenheid, als men er rekening mee houdt dat sommige groeperingen niet of nauwelijks, andere groeperingen daarentegen heel duidelijk met werkloosheid te maken hebben, al naar gelang de bedrijfstak of de beroepscategorie waartoe zij behoren.

*Werklozen naar geslacht, leeftijd en duur van inschrijving, eind augustus 1977*

	Absoluut					In % van de afh. ber. bev.	
	Totaal	< 1 mnd.	1 - 3 mnd.	3 - 6 mnd.	6 - 12 mnd.	≥ 1 jaar	Totaal
mannen							
< 19 jaar	14 321	4 376	6 616	1 816	1 035	478	16,5
19 t/m 22 jaar	26 113	5 233	9 224	4 353	4 020	3 283	8,5
23 t/m 24 jaar	12 668	1 971	3 329	2 053	2 667	2 648	7,2
25 t/m 39 jaar	51 653	6 465	10 934	8 294	11 244	14 716	3,9
40 t/m 49 jaar	16 932	1 651	2 750	2 567	3 809	6 155	2,8
50 t/m 54 jaar	6 221	494	868	819	1 342	2 698	2,5
55 t/m 59 jaar	6 496	407	745	850	1 386	3 108	3,4
60 t/m 64 jaar	7 714	273	523	751	1 531	4 636	6,7
Totaal	142 118	20 870	34 989	21 503	27 034	37 722	4,7
vrouwen							
< 19 jaar	18 514	5 287	8 557	2 456	1 389	825	16,8
19 t/m 22 jaar	19 197	3 593	6 910	3 049	2 954	2 691	7,3
23 t/m 24 jaar	5 806	844	1 666	976	1 129	1 191	6,8
25 t/m 39 jaar	14 815	1 810	3 521	2 524	3 132	3 828	7,1
40 t/m 49 jaar	4 063	391	745	694	912	1 321	5,0
50 t/m 54 jaar	1 615	109	252	243	357	654	4,7
55 t/m 59 jaar	1 412	65	166	194	298	689	5,3
60 t/m 64 jaar	1 136	33	97	111	174	721	8,4
Totaal	66 558	12 132	21 914	10 247	10 345	11 920	8,1

Bron: Ministerie van Sociale Zaken.

Gelijktijdig met de groei van de omvang van de werkloosheid is ook de gemiddelde *individuele werkloosheidsduur* toegenomen. In 1970 was de gemiddelde duur zeven weken, nu bedraagt ze het dubbele. Belangwekkend is ook de spreiding van deze duur: in 1970 was van de ingeschreven werklozen ongeveer een vijfde reeds zes maanden of langer werkloos, maar op dit moment is dat met ongeveer de helft het geval. In feite is de werkelijkheid nu nog ongunstiger dan de cijfers vertellen, omdat in de jaren na



1970 een grote toestroming van oudere, minder-geschoolde werknemers naar de arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft plaatsgevonden en omdat gehuwde vrouwen zich vaak niet of niet langer dan enkele maanden als werklozen laten registreren in verband met hun geringe herplaatsingskansen of het ontbreken van recht op een werklozenuitkering. Het is met name de langere werkloosheidsduur, die wijst op de zwakker geworden arbeidsmarktpositie van een groeiend aantal beroepsbeoefenaren. In tijden met weinig werkloosheid komt de langdurige werkloosheid vooral ten laste van minder-geschoolde en ouderen. Naarmate de werkloosheid toeneemt, gaan ook andere groeperingen tot de langdurig-werklozen behoren. Hoewel ook het aantal langdurig werkloze ouderen en gehandicapten is toegenomen, zijn nu ook jongere leeftijdsklassen en gezonde mensen ruimschoots onder de langdurig-werklozen vertegenwoordigd. Met name blijken vrouwen en meisjes, schoolverlaters, mensen met een wisselvallig arbeidsverleden en mensen met een eenzijdige ervaring heel moeilijk op korte termijn in het arbeidsproces een plaats te kunnen vinden, evenals gastarbeiders, Surinamers en Ambonezen, tenzij voor een beperkte tijd.<sup>4</sup>

Wat nu scherp naar voren gaat komen is, dat de gewijzigde vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt ongelijkheid van werkgelegenheidskansen manifesteren en wel op de volgende manieren door:

- a verscherping van selectienormen of stringenter toepassing van selectienormen, tot uiting komend in het geven van voorrang aan mensen met een goede scholing, de vereiste ervaring en een redelijke gezondheid boven mensen met een gebrekkige of verouderde opleiding, tekort aan ervaring of met onbruikbare ervaring dan wel met een lichamelijk of geestelijk gebrek;
- b beperking van de recrutering van personeel tot de volledig geaccepteerde aanbodgroeperingen, dus uitsluiting van het als perifeer of marginaal beschouwde aanbod van vrouwen en gastarbeiders, behalve voor de minder gewaardeerde banen;
- c verdringing van uit goede banen werkloos geworden personen met eenzijdige ervaring, gevorderde leeftijd of verminderde gezondheid naar plaatsingsmogelijkheden in de secundaire sector van de arbeidsmarkt;
- d het buiten mededinging stellen van mensen met afwijkende opvattingen en gedragingen, met name onder de jongeren.

De werkloosheid onder de *schoolverlaters* is voor een belangrijk deel het gevolg van de strengere selectie. Doordat zij nog geen ervaring hebben en de werkgever dus eerst na een inwerkperiode en soms na een aanvullende scholing volledig profijt van hen kan krijgen, staan zij in een zwakke concurrentiepositie en moeten zij vaak enkele maanden op plaatsing wachten. Degenen onder hen



die geen opleiding hebben gehad of geen diploma hebben behaald, behoren in groten getale tot de langdurig-werklozen. Ook de jongeren die alleen mavo of havo, dus geen beroepsopleiding hebben ontvangen, komen moeilijk aan de slag. Meer en meer zijn de slechtst-geschoolden onder hen aangewezen op de secundaire banen. Ook jongeren die reeds enige tijd hebben gewerkt, maar geen gerichte ervaring hebben opgedaan, hebben een geringe kans op een goede baan.<sup>5</sup>

*Werkloosheid naar opleidingsniveau (hoogst behaalde diploma) in procenten van de desbetreffende afhankelijke beroepsbevolking maart-mei 1975*

	Totaal ongeacht opleiding	Basis- onderwijs	Uitge- breid	Middel- baar	Semi-hoger en hoger
<b>Mannen</b>					
15 - 19 jaar	9,6	11,5	7,8	10,2	—
20 - 24 jaar	6,8	10,8	5,3	6,8	5,1
alle leeftijden	4,3	6,3	3,7	2,8	1,7
<b>Vrouwen</b>					
15 - 19 jaar	5,3	8,1	3,7	4,6	—
20 - 24 jaar	3,1	4,9	2,7	2,6	3,3
alle leeftijden	3,5	5,3	2,9	2,7	2,4

Bron: Arbeidskrachtentelling 1975, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Als gevolg van de vele bedrijfssluitingen, inkrimpingen, verplaatsingen en reorganisaties zijn nogal wat *mensen met een veeljarige, maar eenzijdige ervaring* werkloos geworden. Hun specifieke kennis en vaardigheden blijken elders niet gemakkelijk toepasbaar te zijn. Zij komen niet zo gauw weer aan bod, tenzij zij genoeg willen nemen met een lagere functie of minder goed betaalde functie als zij hebben moeten prijsgeven. Vaak drijven ook zij af naar de secundaire arbeidsmarkt.

De nog maar nauwelijks begonnen emancipatie van de *vrouwen* in het arbeidsbestel is tot staan gebracht, zoal niet teruggeduwd. In feite was er niet veel meer dan een schijnemancipatie, die vrouwen toeliet omdat zij (met buitenlanders) een noodzakelijk reservoir aan arbeidskrachten vormden bij een teruglopend aanbod van mannen in een periode van gestadige expansie. Zij kwamen trouwens overwegend in secundaire banen terecht, waar zij geen opleiding in het bedrijf en geen hoge functies of opklimmingsmogelijkheden kregen. Nu doen zij nog mee, voor zover er tijdelijk behoefte is aan enige aanvulling van personeel.<sup>6</sup>



Werklozen naar geslacht en enige omvangrijke beroepsgroepen, voor seizoen gecor-  
rigeerd, eind augustus 1977

	aug. 1977
	<i>mannen</i>
Metaalbewerkers	21 000
Bouwwerkers	23 000
Handelsspersoneel	8 200
Kantoor- en onderwijzend personeel	19 000
	<i>vrouwen</i>
Handelsspersoneel	9 500
Kantoor- en onderwijzend personeel	18 900

Bron: Ministerie van Sociale Zaken.

Onder de druk van de huidige economische omstandigheden gaan de werkgevers ertoe over hun vaste personeelsbestand zo klein mogelijk te houden en daarnaast meer dan voorheen gebruik te maken van een wisselend aanvullend bestand. Ondanks de grote werkloosheid, die het mogelijk maakt personeel rechtstreeks in dienst te nemen, roepen zij meer en meer de bemiddeling van uitzendbureaus en koppelbazen in om hen tijdelijk of zolang als nodig is van personeel te voorzien. Om deze handelwijze te rechtvaardigen, wordt gewezen op gebrek aan onmiddellijk aansluitende kennis en ervaring of desnoods op tekort aan arbeidsbereidheid bij de werklozen. Zo wordt de werkloosheid aangegrepen om de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden verder te verzwakken.

Het is zonder meer evident dat het nog vele jaren voortduren van een omvangrijke werkloosheid de arbeidsmarktpositie van werknemers in het algemeen en van sommige groeperingen in het bijzonder verder kan aantasten, tenzij adequate beleidsmaatregelen voor voldoende tegenkracht zorgen.

### **Bestaande instrumenten voor billijker verdeling van werkgelegenheid**

Er zijn verschillende instrumenten in het kader van het arbeidsmarktbeleid, die tot strekking hebben de (her-)plaatsing van werklozen in het arbeidsproces te bevorderen. Zij zijn te onderscheiden in:

- a algemeen werkende instrumenten in het raam van het sociaal-economische beleid, die het behouden en scheppen van arbeidsplaatsen beogen;
- b voor alle werkzoekenden bedoelde instrumenten die de plaatsing in openstaande arbeidsplaatsen bevorderen;
- c voor specifieke categorieën werkzoekenden ontwikkelde instrumenten, die rekening houden met de bijzondere belemmeringen bij het vinden van een arbeidsplaats.



Tot de onder *a* genoemde instrumenten behoren bijvoorbeeld het globaal en gericht stimuleren van investeringen en het geven van financiële steun aan bedrijven. De onder *b* genoemde instrumenten zijn onder meer de arbeidsbemiddeling, de beroepenvoorlichting, de beroepskeuzeadviesing en de scholingsmaatregelen. Onder *c* is gedacht aan specifieke instrumenten voor moeilijk-plaatsbare groeperingen als ouderen, gehandicapten en schoolverlaters.

De onder *a* genoemde instrumenten zijn te globaal of te ongenueanceerd om op een billijker verdeling van werkgelegenheidskansen gericht te kunnen worden. Wel is het zo dat een duidelijke vermindering van de werkloosheid de kans op een arbeidsplaats ook voor de achtergestelde groeperingen zou vergroten. Bovendien kan het op regionale ontwikkeling gerichte instrumentarium tot een minder ongelijke verdeling van de werkgelegenheid over de landelijk gespreide bevolking leiden. Hoewel de onder *b* genoemde instrumenten algemeen gelden, vinden zij individuele toepassing. Dit betekent dat de bemiddelaars en consulenten van de arbeidsbureaus acht kunnen slaan op de persoonlijke achtergronden, mogelijkheden en moeilijkheden van hun cliënten. Zij zouden het tot een wezenlijk doel in hun werk kunnen maken, de moeilijkst plaatsbare cliënten extra aandacht te geven. Daarbij zijn zij echter beperkt door de wensen van de werkgevers, die hun vacatures bezet willen zien door de in hun ogen beste kandidaat. Op dit moment beschikken de arbeidsbemiddelaars over onvoldoende mogelijkheden om de zwakkere aanbodgroeperingen dezelfde kansen te geven als de werkzoekenden met een behoorlijke scholing en ervaring of een goede gezondheid. Binnen enge grenzen doen zij vaak wat zij kunnen.

Met de onder *c* bedoelde instrumenten kunnen de arbeidsbureaus de kansen van de minst-bedeelden onder de werklozen wel gunstig beïnvloeden. Ik noem:

- de 30%-loonkostensubsidieregeling in geval van plaatsing van een oudere werkloze dan wel van een werkloze beneden 45 jaar die reeds zes maanden werkloos is gedurende een jaar in een particulier bedrijf;
- de regeling tijdelijke arbeidsplaatsen (100% subsidie) in geval van plaatsing van een oudere werkloze dan wel van een werkloze beneden 45 jaar die reeds zes maanden werkloos is in overheidsdienst;
- de loonsuppletierегeling, die een tijdelijke aanvulling geeft op het loon indien een werkloze een baan aanvaardt, waarvan het loon lager is dan zijn vroegere loon, waarnaar zijn uitkering is berekend;
- de regeling plaatsing gehandicapten, die aan de werkgever een tegemoetkoming geeft bij plaatsing van een gehandicapte in de loon- en aanpassingskosten van 60% gedurende 12 maanden en 30% gedurende de daarop volgende drie maanden;
- de regeling die een tegemoetkoming aan de werkgever geeft bij plaatsing van een Surinaamse werknemer;



- de regeling stimulering vakopleiding jeugdigen, die aan de werkgever een bijdrage van f 80 per week geeft, indien hij een arbeids- en een leerovereenkomst aangaat met een jeugdige;
- de regeling stimuleringspremie partieel leerplichtigen, die de werkgever een premie van f 50 per week geeft, indien hij een partieel leerplichtige jongere plaatst;
- de loonkostensubsidieregeling jeugdigen, die de werkgever een subsidie van f 650 per maand geeft, indien hij een jeugdige plaatst die reeds zes maanden werkloos was;
- de interimmaatregel jeugdige werklozen, die subsidie geeft bij plaatsing van een jeugdige, die reeds twee maanden werkloos was op zinvolle plaatsen in de welzijnssector en andere niet-commerciële sectoren;
- de tijdelijke regeling pseudo-arbeidsplaatsen, die een subsidie geeft van f 80 per week aan een werkgever die twee dagen per week een leerling plaatst buiten het productieproces;
- schakelcursussen voor jeugdige werklozen met uitsluitend mavo, havo of vwo en jeugdigen zonder diploma;
- de centra voor vakopleiding van volwassenen, die via scholingscursussen een kans op werkgelegenheid bieden;
- de bedrijfsscholingsregeling, die werkgevers een tegemoetkoming geeft in de loonkosten bij scholing van werknemers en werklozen;
- de studiekostenregeling, die een vergoeding van studiekosten geeft aan ingeschreven werklozen.

Te zamen hebben de genoemde instrumenten ervoor gezorgd dat enkele duizenden werklozen eerder een arbeidsplaats hebben gekregen dan zonder toepassing van een van de instrumenten vermoedelijk het geval zou zijn geweest. Bij intensivering van de aandacht van de bemiddelaars en consultants van de arbeidsbureaus voor de achtergestelde groeperingen op de arbeidsmarkt zullen deze instrumenten veelvuldiger en systematischer toepassing kunnen vinden. De gestelde voorwaarde kan echter pas in vervulling gaan, indien de bezetting van de arbeidsbureaus kwantitatief beter is afgestemd op de sterk toegenomen aantallen werklozen die bemiddeling en andere vormen van dienstverlening vragen en kwalitatief beter is berekend op de hoge eisen die adequate hulp- of dienstverlening aan mensen met bijzondere moeilijkheden aan de arbeidsbureaus stelt. De vernieuwing van het apparaat onder de benaming 'arbeidsbureau nieuwe stijl' lijkt in die richting te gaan, waarbij met name mag worden gewezen op de meer 'casuïstische' benadering van de cliënt met zijn of haar specifieke wensen en problemen.

Toch blijft de vraag of dit alles toereikend is om op enigszins redelijke schaal bij te dragen tot een billijke verdeling van de werkgelegenheid en de werkloosheid.



## Nieuwe beleidsmogelijkheden

Indien wij werkelijk naar een billijker verdeling van werkgelegenheidskansen toe willen, zullen wij moeten zoeken naar een samenhangend geheel van middelen om de bestaande ongelijkheid op dit punt te lijf te gaan. De volgende gedachtenspinsels vormen hiertoe een bijdrage.

Voor zover er sprake is van afgenomen of nog afnemende produktiemogelijkheden, kan met steunmaatregelen een beleid worden gevoerd van geleidelijke inkrimping, onder meer om de gelegenheid te hebben de werklozen op te vangen en zo mogelijk nieuwe werkgelegenheid te bezorgen. Daarnaast is het nodig zeer nauwkeurig na te gaan in welke sectoren voor de Nederlandse agrarische, industriële en dienstverlenende bedrijven of voor geheel nieuwe bedrijven in de wereldeconomie dan wel voor de binnenlandse markt een zinvolle functie te vinden is, gelet bijvoorbeeld op de ligging van ons land, de samenstelling van de beroepsbevolking en de ontwikkeling van de consumptieve behoeften. Zonder de betekenis daarvan te willen bagatelliseren, heb ik de indruk dat die mogelijkheden ontoereikend zijn om op korte of middellange termijn voldoende vervangende werkgelegenheid op te leveren.

Daarentegen heb ik grotere verwachtingen van de publieke dienstensector en delen van de particuliere dienstensector, zij het onder bepaalde condities. Met name in de *welzijnssector* in de breedste zin van het woord is in beginsel plaats voor tal van mensen, omdat daar nog niet in voldoende mate of op bevredigende wijze aan bekende en latente behoeften tegemoet wordt gekomen. Ik noem de educatieve voorzieningen (onderwijs, vorming, bibliotheken), het maatschappelijk opbouwwerk (buurthuiswerk, werk voor verenigingen), de maatschappelijke dienstverlening (zorg voor bejaarden en zieken, gezinsverzorging en -hulp) en de gezondheidszorg. Door gebrek aan financiële middelen is daar minder werkgelegenheid dan de behoefte aan mensen rechtvaardigt. Voor een deel wordt die behoefte opgevangen door mensen in hun vrije tijd, met toewijding maar niet altijd onder gunstige omstandigheden of niet voldoende bekwaam. Veel werkzaamheden die nu niet, niet tijdig, niet regelmatig of niet bekwaam genoeg gebeuren, zouden kunnen toevertrouwd aan mensen onder normale arbeidsvoorwaarden en in normale werktijden en omstandigheden. Het is dan echter nodig een groter deel van het nationale inkomen beschikbaar te stellen voor deze overheidsdiensten of door de overheid geheel of gedeeltelijk gesubsidieerde diensten. Helaas is de politiek thans meer gericht op bevordering van de investeringen in de particuliere sector, waarvan het werkgelegenheidseffect nog onzeker is, en op beperking van de stijging van de collectieve uitgaven.<sup>7</sup>

Behalve aan het scheppen van werkgelegenheid langs traditionele weg, kunnen wij echter ook denken aan een vorm van



werkgelegenheidscreatie die gemakkelijker is te financieren en rechtstreeks ten goede komt aan werklozen. Ik doel hiermee op arbeidsplaatsen die in beginsel wel aanwezig zijn, maar waarvoor niet voldoende middelen ter beschikking staan om de bezetting ervan te betalen. Ook nu bestaat reeds de mogelijkheid met behulp van een van de genoemde subsidieregelingen een werkloze tijdelijk zo'n arbeidsplaats aan te bieden. Voorts wordt de mogelijkheid bestudeerd werklozen vrijwilligerswerk te laten doen met behoud van hun uitkering. Hieraan moet systematisch verdere uitwerking worden gegeven en wel door de in aanmerking komende werkzaamheden, veelal 'verborgen werkgelegenheid', op te sporen en te inventariseren. In de eerste plaats valt te denken aan de reeds genoemde werkzaamheden in de sectoren onderwijs en vorming, maatschappelijk opbouwwerk, maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg, alsmede aan activiteiten voor verenigingen op tal van gebieden. In de tweede plaats kunnen ook werkzaamheden in de particuliere sector in de inventarisatie worden opgenomen, mits het werkzaamheden zijn die maatschappelijk bijzonder wenselijk zijn, maar bijvoorbeeld als gevolg van een te klein afzetgebied (dun bevolkte wijk e.d.) niet door een ondernemer kunnen worden verricht.

Men zou deze, uiteraard zeer zorgvuldig geselecteerde, werkzaamheden kunnen samenbrengen in een 'pool' onder beheer van een regionale of plaatselijke *Stichting Maatschappelijk Dienstbetoon*, waarin de overheid en de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers samen het beleid bepalen.

Instellingen, verenigingen en eventueel ondernemingen die plaats hebben voor een medewerker, kunnen de desbetreffende arbeidsplaats bij de stichting aanmelden. Aan de andere kant kunnen werklozen die zich gedurende hun werkloosheid maatschappelijk nuttig willen maken, zich opgeven bij de stichting. Wijziging van de Werkloosheidswet en de Wet

Werkloosheidsvoorziening moet het mogelijk maken, dat zij hun uitkering kunnen behouden. Naar rato van het aantal werkdagen of -uren zullen zij een aanvulling op hun uitkering van de stichting moeten krijgen, opdat zij aan een normaal loon kunnen toekomen. De stichting sluit met de plaatsende vereniging, instelling of ondernemer een contract, waarin de plaatsingsvoorwaarden worden geregeld.

Náarmate de 'pool' van werkzaamheden meer gevarieerd is, zal het mogelijk zijn de geïnteresseerde werklozen een soort werk te geven dat bij hen past en waarvoor zij het meest voelen.

Men kan deze bundeling van activiteiten verder uitbreiden dan op het eerste gezicht lijkt. Zo zou men bijvoorbeeld ook het verrichten van karweitjes ten behoeve van bejaarden, zieken en andere hulpbehoevenden bij de stichting kunnen onderbrengen. Daarbij moet wel gewaakt worden voor te grote concurrentie met aannemers e.d.

Voorlopig zou deze vorm bestemd kunnen zijn voor mensen die reeds enkele maanden werkloos zijn of die waarschijnlijk niet



spoedig werk zullen vinden. Wel lijkt het raadzaam de deelneming van de kant van de werklozen op vrijwillige basis te laten zijn, om te laten uitkomen dat de langs deze weg beschikbaar komende medewerkers zeer gemotiveerde mensen zijn. Zij maken dan kans op een gunstige maatschappelijke waardering, terwijl zij in geval van gedwongen deelneming het gevaar lopen als 'kneusjes' of 'werkweigeraars' gestigmatiseerd te worden. De eerste ervaringen met vrijwillige inschakeling van werklozen voor maatschappelijk zinvolle bezigheden leert, dat de wil om zich nuttig te maken bij velen aanwezig is.

De stichting moet daarentegen niet alleen gezonde of jonge mensen aantrekken. Ook mensen met verminderde geschiktheid of gevorderde leeftijd moeten in aanmerking kunnen komen. Er zijn heel wat werkzaamheden die zij kunnen doen, eventueel onder aangepaste omstandigheden of arbeidstijden. Wellicht kunnen ook diegenen die thans niet terecht in een sociale werkplaats of een buitenobject van de gemeente volgens de Wet Sociale Werkvoorziening zijn opgenomen, via de voorgestelde stichting in een meer normaal arbeidsgeheel worden geplaatst.

De periode in het verband van de stichting kan ook benut worden voor beroepenoriëntatie, bijvoorbeeld door op verschillende plaatsen te werken, en voor scholing. In samenwerking met het arbeidsbureau kan voor de beste combinatie van voorzieningen worden gezorgd. Het is en blijft de bedoeling dat de ingeschakelde mensen nog steeds als werkzoekenden worden beschouwd en zo spoedig mogelijk een dienstbetrekking onder gebruikelijke voorwaarden en omstandigheden bemachtigen.

Overigens zou naar mijn indruk voor de moeilijk-plaatsbaren meer gedaan kunnen worden, indien de arbeidsbureaus nauwer dan tot nu toe zouden samenwerken met gemeentelijke sociale diensten, medische diensten, de arbeidsinspectie en wellicht nog andere diensten met een bepaalde zorg voor tijdelijk niet-werkende, moeilijk herplaatsbare beroepsbeoefenaren. Elders heb ik gepleit voor *coördinatie van diensten en voorzieningen*, ook in die zin dat met behulp van een goede intake-procedure en teamwork voor elke cliënt de beste combinatie van voorzieningen gekozen kan worden.<sup>8</sup>

Plaatsing in een normale dienstbetrekking vergt, indien de werkloze tot de moeilijk-plaatsbaren behoort, extra inspanning van de arbeidsbureaus. Met behulp van de verschillende subsidieregelingen gelukt dat nu en dan. Deze regelingen zullen er moeten blijven. Toch zou het beter zijn, indien de arbeidsbureaus meer invloed zouden kunnen uitoefenen op de plaatsing van mensen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie. Naar mijn mening kan dit voor een belangrijk deel worden gerealiseerd door uitbouw van het overleg tussen de arbeidsbureaus en de personeelsdiensten, waarbij ook de ondernemingsraad zou kunnen worden ingeschakeld. Gezamenlijke bespreking van de bestaande en te verwachten vacatures en de daaraan verbonden eisen alsmede van het bestand aan werkzoekenden, kan ertoe



leiden dat in het kader van de personeelsvoorziening meer rekening wordt gehouden met de samenstelling van het werklozenbestand. Dit gezamenlijk beleid zou gestalte kunnen krijgen door de oprichting van *personeelsvoorzieningscommissies*. Deze commissies zouden zich ook kunnen bezighouden met het voorkomen van ontslag van mensen die het in geval van werkloosheid moeilijk zouden krijgen, bijvoorbeeld door aanpassing van de functie of verandering van functie binnen het bedrijf mogelijk te maken. In dit verband mag verwezen worden naar de adviesaanvraag van minister *Boersma*, gericht tot de Stichting van de Arbeid, inzake het instellen van 'aanpassingsteams' naar Zweeds voorbeeld ten behoeve van oudere en gehandicapte werknemers.

Vaak zoekt men de oplossing voor de verdeling van de werkgelegenheid in *vervroegde pensionering*. Als algemene maatregel vind ik dat niet aantrekkelijk, gezien de verschillende gezondheidstoestanden, behoeften aan arbeid en vrije tijd, levensomstandigheden enzovoort. Mijn voorkeur gaat uit naar een stelsel van vrije keuze van pensioneringsleeftijd, bijvoorbeeld tussen 63 en 67 jaar, waarbij de AOW-uitkering ingaat op de datum van pensionering. Voorts zou de AOW-uitkering kunnen ingaan tussen 60 en 63 jaar voor degenen, die reeds een jaar of langer werkloos zijn of op medisch advies hun arbeid hebben moeten beëindigen, waarbij de uitkering echter tot de leeftijd van 63 jaar 80% van het verdiende loon zou moeten bedragen (en uiteraard tevens recht op WAO- of AWW-uitkering ontstaat resp. blijft bestaan). Zij allen kunnen tegenover hun omgeving als vroeg-gepensioneerden gelden.

Andere overwogen middelen om het aanbod kwantitatief aan de vraag aan te passen zijn algemene arbeidstijdverkortingen per dag, week of jaar, uitbreiding van het aantal ploegendiensten per etmaal, invoering van deeltijdarbeid en educatief verlof.

*Geleidelijke arbeidstijdverkortingen* per dag of week dan wel verlenging van de vakantie lijkt mij een goede zaak, mits de mensen bereid zijn daarvoor een stukje inkomensstijging op te offeren. Overigens is de verwachting dat de produktie in de overgebleven uren door de arbeidstijdverkortingen iets zal stijgen, zodat het effect op de werkgelegenheid geringer is dan men wellicht denkt. Invoering van *meer ploegen* heeft zeker een werkgelegenheidseffect, maar ook bij behoud van het loonpeil een stijging van de arbeidskosten ten gevolge. Invoering van *deeltijdarbeid*, waaronder tweelingbanen e.d., kan aan meer werklozen werk verschaffen, maar zal niet op grote schaal tot vermindering van de werktijd van werkenden leiden, tenzij de inkomstenderving zou worden goedge maakt door een vervangende uitkering. Het werkgelegenheidseffect zou trouwens ten dele worden weggenomen door een groter aanbod van mensen die op een deeltijdfunctie zitten te wachten. Hoe groot de invloed van *educatief verlof* (van enkele weken of hoogstens maanden) zou zijn, is moeilijk te benaderen, daar niet valt te



zeggen of de verlofgangers tijdelijk zouden worden vervangen.

Veel mensen zijn beroepshalve aan een bepaalde sector van het bedrijfsleven gebonden. Daarom zou de verdeling van de beschikbare werkgelegenheid ook per sector bekeken kunnen worden. In de eerste plaats zouden perioden van werktijdverkorting kunnen gelden om zoveel mogelijk mensen, zij het voor minder uren, in dienst te houden. Het loon zou dan aangevuld moeten worden met een gedeeltelijke werkloosheidsuitkering. Wat nu op beperkte schaal en gedurende korte tijd gebeurt, zou dan algemene regel moeten worden. Voor zover de werkvermindering niet op deze manier binnen hetzelfde bedrijf kan worden opgevangen, zouden de ontslagen werknemers moeten worden opgenomen in een *arbeidsreserve*, waarop andere bedrijven voor tijdelijke of duurzame plaatsing een beroep kunnen doen. Het bestuur van de arbeidsreserve zou er voor moeten zorgen dat alle hierin opgenomen werknemers redelijke kansen op tewerkstelling krijgen. Om dit stelsel goed te laten functioneren, zal het door vertegenwoordigers van de werknemers, de werkgevers en de overheid bestuurd moeten worden. In gebieden waar deze arbeidsreserves van de grond komen, zal niet alleen juridisch, maar ook feitelijk een eind gemaakt moeten worden aan de bemiddelingsactiviteiten van uitleenbedrijven.

De overheid zal voor de arbeidsreserves duidelijke richtlijnen moeten opstellen, die een billijke verdeling van de werkgelegenheid kunnen bevorderen en het maken van misbruik door werkgevers of werknemers voorkomen. In het bijzonder moet er voor worden gewaakt dat de arbeidsreserve wordt gebruikt om voort te gaan op de weg naar de dubbele arbeidsmarkt, in dit geval door steeds dezelfde mensen naar die reserve te verwijzen. Er zal een coherent beleid gevoerd moeten worden door de personeelscommissies in de afzonderlijke bedrijven en het bestuur van de arbeidsreserve.

Dit samenhangende beleid zal ook moeten zorgen voor *tijdige plaatsing van jongeren*, eventueel bij toerbeurt, opdat zij spoedig kennis maken met de arbeidssituatie. Daarenboven is het nodig hun positie te versterken door een betere afstemming van hun beroepsopleiding op de arbeidssituatie, hetzij reeds binnen schoolverband, hetzij via aanvullende praktijkopleidingen. De reeds bestaande jeugdmaatregelen kunnen hierbij ondersteuning geven.

Een bijzonder probleem vormt de verdeling van werkgelegenheidskansen over *mannen en vrouwen*. Voor de korte termijn zullen de activiteiten van de arbeidsbureaus, de personeelsvoorzieningscommissies (of nu nog de personeelsdiensten en de ondernemingsraden) en de vakbeweging er naar moeten streven, dat meer meisjes en vrouwen een gelijke kans als jongens en mannen op een arbeidsplaats krijgen. Schijnargumenten als afwezigheid van



kostwinnerschap moeten hier wijken voor het enige geldige argument, dat ieder mens recht heeft op deelneming aan het maatschappelijk leven door middel van de arbeid die hij of zij verkiest, waarbij de alternatieven voor mannen niet beperkter mogen zijn dan voor vrouwen of andersom. Voor de langere termijn zijn hier meer maatregelen nodig, zoals de verandering van de rolverdeling tussen man en vrouw in de gezinshuishouding en het arbeidsleven, de opheffing van ongefundeerde onderscheiding tussen mannen- en vrouwenopleidingen en -beroepen of -functies, het wegnemen van de belemmeringen voor opklimmingsmogelijkheden voor vrouwen en de verzelfstandiging van de inkomenspositie van gehuwde vrouwen.

Een laatste punt is de verdeling van *onaangename arbeid*. Voor zover die niet is op te heffen, mag die niet voortdurend aan dezelfde mensen worden opgedragen. Hier zal een rouleersysteem moeten gelden. Eigenlijk behoren arbeidsgroepen zelf het werk zo eerlijk mogelijk intern te verdelen en af te wisselen. Voor zover deze arbeid in de publieke dienstensector ligt, zal ook de voorgestelde Stichting Maatschappelijk Dienstbetoon hierop kunnen inspelen. Mocht dit alles ontoereikend zijn, dan zou een vorm van maatschappelijke dienstplicht overwogen kunnen worden, maar dan wel voor iedereen.

### Tot besluit

In dit artikel heb ik geprobeerd een globale analyse te geven van de problematiek van de verdeling van de werkgelegenheid en de werkloosheid en wegen aan te wijzen naar een actiever en effectiever beleid voor een billijker verdeling van arbeidskansen. De veelzijdigheid en ingewikkeldheid van het onderwerp hadden een nog uitvoeriger artikel kunnen rechtvaardigen, maar ik heb concessies willen doen aan de leesbaarheid. Daarom ontbreekt op vele punten nadere toelichting.

In het laatste gedeelte van mijn bijdrage doe ik voorstellen voor een intensiever gebruik van reeds bestaande instrumenten en organisaties in het kader van het arbeidsmarktbeleid en voor invoering van nieuwe instrumenten en organisaties. De eerlijkheid gebied mij nog toe te voegen, dat ik op dit moment nog niet van alle voorstellen de consequenties kan overzien. Wel ben ik ervan overtuigd dat ik de juiste richting heb aangegeven voor het vinden van bruikbare oplossingen van het besproken verdelingsprobleem. Daarom hoop ik dat ik met mijn beschouwingen materiaal heb aangedragen voor voortzetting en verdieping van de discussie over de verdeling van de werkgelegenheid.



- 1 *Het werkloosheidsvraagstuk*. Preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1975; 'Mobilisatie en mobiliteit op de arbeidsmarkt', *Socialisme en Democratie*, juni 1976.
- 2 Enige literatuur over de dubbele arbeidsmarkt: D. M. Gordon, *Theories of Poverty and Unemployment*, 1972; P. B. Doeringer & M. J. Piore, *Unemployment and the Dual Labour Market*, 1975; A. L. Mok: *Is er een dubbele arbeidsmarkt in Nederland?* Preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1975.
- 3 Enige literatuur over de invloed van de technologie: H. Kern & M. Schumann, *Industriearbeit und Arbeiterbewusstsein*, 1970; L. E. Davis & J. C. Taylor, *Technology, Organisation and Job Structure*, 1976; W. J. van de Woestijne, *Economische en sociale aspecten van de technologische ontwikkeling*, 1968.
- 4 Ministerie van Sociale Zaken: 'Nota langdurig werklozen', 1976; Sociaal-Wetenschappelijk Instituut IVA: 'Onderzoek onder werklozen', 1976.
- 5 Raad voor de Arbeidsmarkt: 'Rapport over de arbeidsmarktpositie van jongeren', 1977.
- 6 'Arbeidsmarkt en ongelijkheid'. Speciaal nummer van de *Sociologische Gids*, 1977.
- 7 Zie mijn kritiek op beperking van lonen en collectieve uitgaven in mijn opstel 'Actualisering van het arbeidsmarktbeleid', in: J. A. M. van Wezel (red.), *Arbeidsmarkt in beweging*, 1977. Zie voorts het zojuist gepubliceerde rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Maken wij er werk van?*, waarin wordt gepleit voor concentratie van het werkgelegenheidsbevorderingsbeleid op de kwartaire sector.
- 8 'Werk en welzijn in eigen woongebied'. Voordracht voor het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant, studiedag 1 maart 1977 te Etten-Leur.



## Galbraith en het socialisme

'His is indeed the voice of a new socialism, of a happier and healthier policy and economy both to be attained by peaceful and painless democratic methods. Galbraith's works have been manifestos without parallel in the history of political reform or revolution – funny and literate works that heal as they wound. But is this grace and good humor sufficient? Does the humorist ever change anything?' – *Leonard Silk*

### Inleiding

Slechts weinigen onder ons zullen socialisme nog opvatten als een doctrine. Tot de socialistische partij behoren mensen met uiteenlopende visies op de samenleving en op de manier waarop de levensomstandigheden kunnen worden verbeterd. Wat mensen in een moderne socialistische partij verenigt is eigenlijk niet veel meer dan een geloof in de gelijkwaardigheid van mensen en een geloof in de mogelijkheden om de vorm van de samenleving te beheersen en sociale processen te besturen. Een van de vele auteurs die ons van dienst kunnen zijn bij het realiseren van een betere samenleving waarin de gelijkwaardigheid van mensen meer tot gelding komt is *John Kenneth Galbraith*.

Galbraith is eerst en vooral een econoom. Een econoom die opvalt:

- a door een sterk maatschappij-kritische instelling;
  - b door het bestrijden van conventionele theorieën binnen zijn eigen wetenschap;
  - c door het schrijven van een respectabel aantal boeken waarmee hij zich richt tot degenen buiten de kring van zijn eigen vakgenoten. Het laat zich verstaan dat het aanzien van Galbraith bij zijn vakbroeders niet onomstreden is.
- Galbraith is rijk aan ideeën en heeft plezier in het schrijven. Aan het begin van dit artikel wil ik slechts de drie boeken vermelden die ik als zijn meest invloedrijke werken beschouw: 'The affluent

\* L. Silk: *The economists*, New York, 1976, blz. 148.



society', 'The new industrial state' en 'Economics and the public purpose'. Het zijn drie boeken die in elkaars verlengde liggen, een trilogie als het ware. 'The affluent society' (in het Nederlands uitgegeven onder de titel 'De economie van de overvloed' bij de Arbeiderspers) verscheen in 1958. In dit boek staat centraal een aanval op de ereplaats van de produktie in onze samenleving en op de wijze waarop het bedrijfsleven kunstmatig behoeften schept. Het pleit voor een evenwicht tussen particuliere consumptie en overheidsbestedingen, een evenwicht dat in het Amerika van de jaren vijftig nog ver zoek was.

In 'The new industrial state' (1967) gaat het met name om de invloed van grote concerns op de Amerikaanse samenleving, om de betekenis van de technologie binnen die concerns en de rol van de gespecialiseerde deskundigen.<sup>1</sup>

In 1973 verscheen 'Economics and the public purpose' (in het Nederlands uitgegeven onder de titel 'Machten, markten, mensen. Economie en algemeen welzijn' bij J. H. de Bussy). Hierin geeft Galbraith een totaalbeeld van de Amerikaanse economie die voor de ene helft zou bestaan uit ca. 1000 grote concerns die hun omgevingsvariabelen beheersen (het planning-systeem) en ca. 12 miljoen middelgrote en kleine ondernemingen die onderworpen zijn aan het marktmechanisme (het marktsysteem). Het planning-systeem, gezegend door wetenschap en techniek, vertoont een dynamische ontwikkeling en domineert het marktsysteem dat achterblijft. In het laatste deel van het boek wordt een economisch beleid ontwikkeld waarop ik in een van de volgende paragrafen van dit artikel nog zal terugkomen.

### Galbraith en de economen

Behalve kritisch ten aanzien van de maatschappelijke ontwikkeling was Galbraith ook steeds kritisch ten aanzien van zijn eigen wetenschap. In vele van zijn geschriften zet hij zich af tegen de economen van de 'centrale traditie' die geheel waren ingesteld op het hoofddoel van de efficiënte produktie en de economische groei, nodig om de schaarste te overwinnen. Galbraith is van mening dat er in de westerse industriële samenleving weinig schaarste meer is aan voor individuele consumptie geproduceerde goederen. In de normale levensbehoeften is nagenoeg voorzien en overigens wordt de vraag in stand gehouden door omvangrijke verkoopbevordering. De vraag is afhankelijk geworden van het aanbod, veel meer dan omgekeerd het geval is. In 'The New Industrial State' stelt Galbraith dat economen in onze tijd minder veilige gidsen zijn geworden voor de samenleving nu economische doelstellingen van minder centraal belang zijn.<sup>2</sup> In een toespraak tot de jaarvergadering van de American Economic Association in 1972 keerde Galbraith zich fel tegen de abstracte, los van de actuele problemen staande, theorieën van de neo-klassieke economen.<sup>3</sup> Hij eiste hun aandacht op voor de



machtsrelaties in het economische leven en voor de politieke besluitvorming. De meest aanvechtbare kenmerken van de neo-klassieke economie acht hij de veronderstellingen waardoor macht en daarmee politiek buiten beschouwing worden gelaten.

De tirades tegen de neo-klassieke economie worden voortgezet in de eerste hoofdstukken van 'Economics and the public purpose'.

De neo-klassieke modellen houden weinig verband met de realiteit. Ze leiden de aandacht af van zaken die we niet graag willen zien. Ze bieden een formule voor een rustig, weinig controversieel bestaan. Studenten worden beziggehouden met de eindeloze theoretische verfijning van de geconstrueerde modellen. Ze leren niet de sociale consequenties ervan te overzien.<sup>4</sup>

Vanzelfsprekend wordt iemand die zich aldus uitlaat over kernzaken uit zijn eigen vakgebied door een aantal van de vakbroeders onder vuur genomen. Ik zal mij hier beperken tot een korte aanduiding van de kritiek van Meade, Solow en Gäfgen op Galbraith.

In *The Economic Journal* van juni 1968 wordt Galbraiths 'New Industrial State' grondig op de korrel genomen door de Engelse Cambridge-hoogleraar J. E. Meade.<sup>5</sup> Hij tekent allereerst bezwaar aan tegen het door de technologie gedetermineerde ontwikkelingsproces, zoals Galbraith het ziet, dat onvermijdelijk zou leiden tot een economie van mammoetconcerns. Meade constateert dat Galbraith hierdoor meer overeenkomt met de door Karl Popper bestreden historicisten dan met de 'social engineers'. Vervolgens keert Meade zich tegen de visie van Galbraith als zouden de grote industriële concerns door planning volledig hun afzet beheersen. Volgens Meade is dat niet het geval in onze economie waarin het marktmechanisme nog altijd sterk functioneert. Ook grote concerns richten zich op prijssignalen en zijn in zekere mate afhankelijk van de ongewisheden van het marktgebeuren. Planning en het gebruik van het markt- en prijsmechanisme zijn niet onverenigbaar, aldus Meade.

In dezelfde tijd is Galbraith ook bekritiseerd in het Amerikaanse tijdschrift *The public interest* door Robert Solow, waarop een wat wrange discussie tussen beide heren volgde.<sup>6</sup> Een van Galbraiths centrale stellingen in 'The new industrial state' was dat het management en de gespecialiseerde deskundigen (de technestructuur) in de zeer grote concerns de doelstelling bepalen en dat die doelstelling primair economische groei is, omdat ze daarbij zelf het meeste belang hebben, meer dan bij maximale winst die primair de aandeelhouders ten goede komt. Solow die, zoals hij zelf erkende, de establishment-economie verdedigde, bestreed vooral deze stellingname van Galbraith. Hij verweet hem onvoldoende inzicht in het ondernemingsgedrag en gebrek aan zorgvuldig argumenteren. Galbraith zou geen oog hebben voor de discipline op de kapitaalmarkt.

Het meest grondig is Galbraith bestreden door de Duitse hoogleraar Gérard Gäfgen in een uitvoerig artikel in het Zwitserse tijdschrift *Kyklos* in 1974.<sup>7</sup> Hij verwijt Galbraith dat deze in zijn



schets van de moderne economische wetenschap geen rekening houdt met de vele ontwikkelingen die in de laatste veertig jaar hebben plaatsgevonden, bijv. in het veld van de 'theory of the firm', de micro- en macro-economie van onevenwichtigheden, machts-elementen in de inkomensverdelingstheorieën enz. Hij meent dat Galbraiths eigen werk in belangrijke mate berust een mengsel van holistisch redeneren, impressies, intuïtie en een verwijzing naar de 'common sense'. Vele van zijn beweringen zijn volgens Gäfgen tamelijk zwak en andere worden alleen gesteund door een interpretatie van de werkelijkheid die gepaard gaat met eenzijdige abstractie, overdrijving en valse generalisatie. Galbraiths begrippen en theorieën zouden zich niet lenen voor gemakkelijke toetsing, noch wenst hij ze zo te formuleren dat falsificatie mogelijk zou worden.

Met het laatste worden waarschijnlijk te restrictieve criteria voor wetenschappelijkheid aangelegd. Het artikel van Gäfgen is verplichte literatuur voor degenen die een oordeel willen geven over de verdiensten van John Galbraith, maar het geeft geen evenwichtig beeld daarvan.<sup>8</sup>

Uit het voorafgaande mag niet worden afgeleid dat de broederschap der vakeconomen geen waardering voor Galbraith kan opbrengen. Uit de talloze malen dat hij in economische literatuur wordt geciteerd blijkt wel dat men niet om hem heen kan. Meade van wie ik hierboven al heb aangegeven dat hij zich kritisch tegenover Galbraith opstelt erkent dat wanneer men alle overdrijving van Galbraith terzijde stelt er een zeer belangrijke kern van waarheid overblijft in zijn uiteenzettingen. Meade gaat dan nader in op een aantal van Galbraiths stellingen die hij kan beamen.<sup>9</sup> Zelfs Gäfgen laat niet na te erkennen dat Galbraith relevante problemen van onze tijd heeft aangesneden.<sup>10</sup> Samuelson schrijft in de laatste druk van zijn wereldbekende handboek dat de objectieve beoefenaar van de economische wetenschap moet vaststellen dat economie nooit meer helemaal hetzelfde zal zijn als in de dagen vóór de boeken van Galbraith.<sup>11</sup> Een van de blijken van erkenning van Galbraith onder de economen van de U.S.A. was zijn verkiezing tot president van de American Economic Association voor het jaar 1972. In het in 1976 verschenen boek van de economisch redacteur van de *New York Times*, Leonard Silk 'The Economists' paraisseert Galbraith als een van de vijf grootste 'worldly philosophers' van onze tijd, naast Samuelson, Friedman, Wassily Leontief en Boulding. Men moet het de critici van Galbraith wel toegeven: zijn benadering is impressionistisch en weinig empirisch. Kwantificeren heeft niet zijn speciale belangstelling. Galbraith zoekt niet de technische verfijning van de theorie maar is wel steeds met reële problemen bezig. Hij wil zich als econoom ook uitspreken over maatschappelijke normen en waarden. Volgens M. E. Sharpe ligt de belangrijkste bijdrage van Galbraith voor de economie in een reconstructie van het onderliggende



waardensysteem, meer dan in zijn werk over de theoretische bovenbouw.<sup>12</sup>

Galbraith schrijft in de traditie van de 'big thinkers', anders dan Solow die het opnam voor de economen als 'little thinkers'. De laatsten houden zich bezig met specifieke economische veranderingen, voortvloeiend uit bijv. loonsverhogingen of wijzigingen in belastingtarieven. Galbraith bestudeert het totale systeem, en de trendmatige ontwikkelingen daarin. Hij is een beoefenaar van de politieke economie, wanneer we hieronder willen verstaan een behandeling van vraagstukken die betrekking hebben op de organisatie van produktie en distributie, waarbij de grenzen met de andere sociale wetenschappen gemakkelijk worden overschreden en waarbij de nodige aandacht wordt gegeven aan waarden en doeleinden van economische activiteiten.<sup>13</sup>

### **'To look in the right places'**

Galbraith stelt belangrijke vragen aan de orde die door andere beoefenaren van de economische wetenschap zijn verwaarloosd. Economen zijn erg gesteld op kwantificeren en wiskundig analyseren. Er doet zich in onze economie echter een aantal belangrijke verschijnselen en ontwikkelingen voor die (nog) niet te kwantificeren zijn of die zich weinig lenen voor wiskundige analyse. Galbraith aarzelt niet desbetreffende thema's aan te pakken en ze in zijn verbeeldingskrachtige taal ter discussie te stellen.

Zeer opvallend in de geschriften van Galbraith is zijn aanzienlijke pre-occupatie met economische macht. Machtsverhoudingen in de samenleving en verschuivingen daarin zijn van wezenlijk belang voor de verklaring van economische processen en economische structuren. Economische wetenschap die daarvan abstraheert kan nauwelijks met werkelijk bestaande problemen bezig zijn. Toch moet men constateren dat economische machtsverhoudingen in veel economische literatuur slechts marginaal of geen aandacht krijgen. Galbraith plaatst het machtsverschijnsel centraal in zijn economisch denken. Toen hij op 29 december 1972 als president een rede moest uitspreken voor de jaarvergadering van de American Economic Association luidde het thema: 'Power and the useful economist'. Macht speelt een belangrijke rol in een groot deel van de economie. Als men haar in de economische analyse betrekt wordt veel meer duidelijk.

Zonder uitputtend te zijn wil ik hier vijf maatschappelijk relevante thema's aangeven waaraan Galbraith veel aandacht heeft besteed en waarvan kan worden gezegd dat ze:

- 1 door de gangbare economische wetenschap zijn verwaarloosd;
- 2 voortkomen uit economische analyse die volledig recht doet aan het machtsverschijnsel in het economische leven.



a *De mammoet-onderneming*

Galbraith is van mening dat de economische wetenschap er eigenlijk nooit in is geslaagd het grote concern echt in haar theorieën te assimileren. Toch gaat het hier om het meest preponderante verschijnsel in het hedendaagse economisch gebeuren. De belangrijkste reden voor de grootte van concerns als IBM, General Motors, Philips, ICI, enz. is volgens Galbraith de mogelijkheid voor planning. Die planning wordt vereist door de technologische ontwikkeling. Voor het maken van technologisch geavanceerde produkten als kleurentelevisie, jumbo-jets, computers is een groot tijdsverloop nodig tussen het moment van het initiatief en het gereedkomen van het produkt. Het vereist kostbare investeringen in research, ontwikkeling en in installaties voor het eigenlijke productieproces. Als gevolg van de kostbare investeringen is zekerheid nodig dat het produkt kan worden verkocht. Niet alleen de productie, ook de afzet wordt gepland, eveneens de aanvoer van grondstoffen, de personeelsvoorziening en de kapitaalvoorziening. De planning strekt zich uit tot het marktgebeuren, men tracht zich vrij te maken van marktinvloeden. Voor dit alles is nodig dat ondernemingen omvangrijk zijn, dat ze over een rijkdom aan middelen beschikken en dat ze een dominante positie hebben in de economie.

b *De technostructuur*

In de mammoet-ondernemingen zijn het niet meer de kapitaaleigenaren of hun vertegenwoordigers, maar is het het management dat de dienst uitmaakt. Gezien echter de talrijke en complexe beslissingen die moeten worden genomen, is het management genooddacht te delegeren en steeds verder te delegeren. De te nemen beslissingen zijn technisch complex, en hebben vérgaande sociale implicaties zodat gedeelde verantwoordelijkheid van specialisten nodig is: natuurwetenschappelijk onderzoekers, ingenieurs, bedrijfseconomen, organisatiedeskundigen, marketingdeskundigen, accountants, juristen, belastingexperts enz. Dit geheel van specialisten en gespecialiseerde stafafdelingen heeft Galbraith de technostructuur genoemd. Deze georganiseerde intelligentie is bepalend voor het succes van de moderne grootonderneming. Zij heeft de effectieve macht binnen het concern: initiatief, wijze van ontwikkeling, verwerping of acceptatie. In verreweg de meeste gevallen zal de 'board of directors' slechts ratificeren wat zij hebben voorgesteld. Doel van de technostructuur is niet allereerst het maximaliseren van de winst maar het succes als organisatie, 'survival', groei en technologische virtuositeit. Stijgend dividend behoort tot de secundaire doeleinden.

c *Producentensoeveriniteit*

Galbraith heeft voortdurend en met steeds meer nadruk de aandacht gevestigd op de invloed die de producenten uitoefenen



op het consumptiegedrag van de burgers in de overvloed-maatschappij. Naarmate de samenleving rijker wordt, worden de behoeften in toenemende mate geschapen door het proces dat hun bevrediging dient. Producenten kunnen actief behoeften scheppen door reclame en andere vormen van verkoopbevordering. Zo worden behoeften afhankelijk van produktie. Tegenover de veronderstelling van de consumentensoevereiniteit plaatst Galbraith die van de producentensoevereiniteit. Hij oordeelt dat de economische wetenschap onder de huidige omstandigheden in de westerse wereld de vooronderstelling van de consumentensoevereiniteit moet opgeven. De producentensoevereiniteit wordt door hem overigens naar hij zegt minder nadrukkelijk gestipuleerd dan de consumentensoevereiniteit nu door anderen wordt voorondersteld. Hij wijst vooral op de soevereiniteit van de grote produktie-organisaties, de industriële concerns.

d *Het militair-industriële complex*

De gedachte van de producentensoevereiniteit beperkt Galbraith niet tot de bestedingen van de consumenten maar breidt die uit tot de overheidsbestedingen. In de intensieve contacten tussen de technestructuur van de industriële concerns en de overheidsdiensten waar de bestedingsbeslissingen worden voorbereid (bureaucratische symbiose) heeft de deskundigheid van de industriemensen en hun commerciële slagvaardigheid grote invloed. Vooral met betrekking tot de militaire leveranties bestaat er tegen de achtergrond van hun gemeenschappelijke belangen een ondoorzichtige coalitie tussen het grote bedrijfsleven, het ministerie van defensie en het leger. Galbraith heeft aan het militair-industriële complex een afzonderlijk boekje gewijd.<sup>14</sup> In het boekje wordt over deze ondoorzichtige materie toch nog veel concrete informatie gegeven. Galbraith benadrukt dat het probleem van de militaire macht niet uniek is. Het is een indrukwekkend voorbeeld van de tendens van organisaties in een tijdperk van organisaties een bestaan op zichzelf te leiden, met eigen doeleinden en eigen waarheden. Het gaat om een organisatie, niet een conspiratie. Men lost niets op door mensen in de gevangenis te zetten wanneer bijv. het gebruik van steekpenningen is geconstateerd.

e *Het bimodale imago van de moderne economie*

De totale economische bedrijvigheid valt in de moderne samenleving globaal gezien uiteen in twee helften: de sector van de grote concerns en de sector van het midden- en kleinbedrijf. De ene helft noemt Galbraith het planning-systeem dat in de U.S.A. uit ca. 1000 grote ondernemingen bestaat en dat ongeveer de helft van het nationaal produkt voortbrengt afkomstig van bedrijven. Het andere deel noemt hij het marktsysteem dat in de U.S.A. uit ca. 12 000 000 ondernemingen bestaat en dat bij benadering de andere helft van het nationale produkt voortbrengt. De naam



*planning-systeem* verwijst naar de reeds aangeduide noodzaak en het vermogen bij grote ondernemingen om hun activiteiten te plannen. De naam *marktsysteem* duidt erop dat de kleinere ondernemingen meer worden geconfronteerd met de discipline die het marktmechanisme oplegt. Er is een zeer ongelijke ontwikkeling tussen de ondernemingen van het planning-systeem en de ondernemingen van het marktsysteem. Niet alleen het tempo van de economische groei verschilt, het verschil heeft ook betrekking op de inkomensverdeling tussen beide. Veel ervan moet volgens Galbraith worden gezien als het resultaat van het verschil in macht, het verschil in vermogen om de omgevingsvariabelen te beheersen.

Geen van deze concepten van Galbraith is buiten kritiek gebleven. Begrijpelijk: het wereldbeeld van economen, en niet alleen van hen, wordt er als het ware door omver geworpen. Alleen al de uitdagende terminologie waarmee Galbraith deze zaken opvoert, een terminologie die ik in dit kort bestek onvoldoende heb kunnen weergeven, roept weerstanden op. Toch kan moeilijk worden ontkend dat het hier gaat om een aantal kernzaken van onze hoogontwikkelde industriële economie.

### De hervormingsvoorstellen

In deze paragraaf wil ik mij beperken tot de hervormingsvoorstellen die Galbraith heeft toegelicht in de laatste honderd bladzijden van 'Economics and the public purpose'. Eerder is hem wel eens verweten dat hij zijn analyses van de industriële samenleving, m.n. in 'The new industrial state' niet liet volgen door een meer constructieve gedachtengang ter sanering van wat daar aan de kaak werd gesteld. Aan het eind van 'The new industrial state' wordt wel een appèl gedaan op de intellectuelen in het onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek ('the educational and scientific estate') om tegen alle kwaad van de grootindustrie te fulmineren, maar de ontwikkeling van een adequate economische politiek treft men er niet aan.

In 'Economics and the public purpose' treft men wel een aantal concrete hervormingsvoorstellen aan, bij de beoordeling waarvan men zich ervan bewust moet zijn dat ze primair waren bedoeld voor de Amerikaanse economie. Dit betekent dat ze:

- a betrekking kunnen hebben op misstanden die zich bij ons in mindere mate voordoen;
- b voor ons minder nieuw zijn dan voor de Amerikanen die, althans in vele opzichten, minder met overheidsop treden vertrouwd zijn dan wij.

Toch lijkt het van belang kennis te nemen van deze voorstellen omdat:

- a in West-Europa structuren groeien als in de U.S.A.;
- b het belangwekkend is op de hoogte te zijn van de motivering van Galbraiths voorstellen die in socialistische richting tenderen.

De hervormingsvoorstellen uit het laatste deel van 'Economics



and the public purpose' liggen in het verlengde van de analyses van de voorafgaande delen, die op vele punten aansluiten bij 'The affluent society' en 'The new industrial state'. Kort samengevat komt deze maatschappelijk-economische analyse op het volgende neer. De moderne volkshuishouding kent een hoogontwikkeld planning-systeem en een achtergebleven marktsysteem. De ondernemingen in het eerste systeem beheersen in belangrijke mate de omgevingsvariabelen. De ondernemingen in het tweede systeem zijn onderworpen aan het marktmechanisme. De winsten en inkomens in het planning-systeem zijn hoger en ontwikkelen zich gunstiger dan in het marktsysteem. In het planning-systeem domineert de technestructuur. Daar worden de belangrijke initiatieven genomen en uitgewerkt voor de verdere ontwikkeling van onze samenleving. De technestructuur streeft eigen doeleinden na die vaak strijdig zijn met het publieke belang. De consumenten worden bewerkt door een omvangrijke en kostbare sales promotion. Er is een bureaucratische symbiose met vooral die overheidsdiensten die grote budgetten besteden. Door hun marktmacht zijn grote concerns ook in staat de loonsverhogingen die door sterke vakbonden worden geëist door te berekenen, waardoor we met een cost-push inflatie hebben te maken, zelfs bij teruglopende werkgelegenheid.

Nadat hij eerst de noodzaak heeft bepleit van een algemeen inzicht bij het publiek in deze realiteit waarin we leven en nadat hij tevens de voorwaarde heeft gesteld dat de overheid zich vrijmaakt van beïnvloeding door de grote concerns komt Galbraith dan tot de volgende voorstellen:

- a maatregelen om de macht van het marktsysteem te versterken;
- b maatregelen om gelijkheid binnen het planning-systeem te bevorderen;
- c socialisatie van de gezondheidszorg, de woningbouw en het openbaar vervoer;
- d nationalisatie van een aantal zeer grote ondernemingen;
- e een krachtig milieubeleid;
- f een prijs- en inkomenspolitiek, m.n. gericht op het planning-systeem.

*ad a.* Kleine ondernemers moeten meer gelegenheid krijgen om zich aaneen te sluiten voor onderlinge regeling van produktie en prijzen. De anti-trustwetten dienen hier niet te worden toegepast. Voorgesteld wordt ook een uitbreiding en verhoging van het minimum-inkomen, zodat anderen minder kans hebben te profiteren van de concurrentieverhoudingen in het marktsysteem. De overheid moet ook beter voorzien in de behoeften van het marktsysteem aan onderwijs, kapitaal en technologie.

*ad b.* Geconstateerd wordt dat het inkomen van de mensen binnen de technestructuur niet bepaald wordt door het marktmechanisme maar afhankelijk is van traditie, hiërarchische positie en bureaucratische macht. Hun geldelijke beloning wordt



bovendien nog aangevuld met niet in geld luidende voorrechten. Bij de collectieve loononderhandelingen moet het niet alleen gaan om het loonniveau maar ook om de verschillen in beloning. Ook het belastingbeleid zou een groter gelijkheid binnen het planningsysteem moeten nastreven.

*ad c.* Woningbouw, gezondheidszorg en personenvervoer dienen volledig in publieke handen te komen. Binnen het marktsysteem kunnen ze niet adequaat hun diensten bewijzen. Hun ontwikkeling wordt thans belemmerd. Woningbouw en gezondheidszorg kunnen door geografische spreiding geen doeltreffende organisatie en specialisatie ontwikkelen. De voorgestelde oplossing noemt Galbraith het nieuwe socialisme dat niet op zoek is naar machtsposities in de economie maar naar posities van zwakte. Hij constateert dat in veel westerse landen reeds ontwikkelingen in de door hem voorgestelde richting gaande zijn.

*ad d.* Galbraith wil overigens niet afzien van nationalisatie, óók van ondernemingen met een sterke economische machtspositie. Hij denkt daarbij allereerst aan de grote wapenindustrieën, tevens aan andere concerns die meer dan de helft van hun produktie aan de overheid verkopen. Hij is er zelfs voor te vinden volledig gerijpte grote concerns, waar de aandeelhoudersmacht toch verdwenen is, geheel in handen van de overheid te brengen door het aandelenkapitaal over te nemen tegen betaling met obligaties die een vaste rente hebben.

*ad e.* Het belang van de technostructuur en het algemeen belang zijn met name strijdig waar het gaat om de gevolgen van de industriële produktie voor het leefmilieu. Daarom moeten er duidelijke en bindende wettelijke regelingen komen voor een afdoende milieubescherming. Binnen de gestelde grenzen krijgen de ondernemingen dan weer volledige autonomie. Ook bepaalde vormen van consumptie die overlast veroorzaken moet men gedeeltelijk of volledig kunnen verbieden, zoals autogebruik in de binnenstad, luchtverkeer boven woongebieden en supersonische straalvliegtuigen.

*ad f.* In een economie met sterke economische machtsposities (concerns, vakbonden) zijn de conventionele economisch-politieke instrumenten ontoereikend om het economische evenwicht tot stand te brengen. Met monetaire politiek en begrotingspolitiek kan de inflatie niet effectief worden bestreden. Daarvoor is een inkomens- en prijspolitiek noodzakelijk, en wel van een permanent karakter. Die inkomens- en prijspolitiek kan zich beperken tot het planning-systeem waar de prijzen al een kunstmatig karakter hebben, niet meer het resultaat zijn van marktkrachten.

Ik wil nog eens benadrukken dat het hier gaat om hervormingsvoorstellen voor de economie van de U.S.A., waar de



grote concerns een nog meer preponderante rol hebben dan in ons land en waar een aantal dienstverlenende sectoren sterker in hun ontwikkeling is geremd dan in onze omgeving waarneembaar is. De noodzaak van een stringenter prijs- en inkomensbeleid, zoals Galbraith voorstelt zie ik wel. Ik betwijfel echter of dat beperkt kan blijven tot de sector van de grote concerns. Galbraith neemt overigens ook wat al te gemakkelijk aan dat loonsverhogingen daar thans zonder problemen in de prijzen kunnen worden doorberekend. In ons land krijgt men uit de vrij harde confrontatie in de laatste jaren tussen industrie en vakbeweging niet de indruk dat dat zo vanzelfsprekend is. In de paragraaf 'Socialisme zonder tranen' wil ik nader uitweiden over de specifiek socialistische voorstellen van Galbraith. Eerst wil ik nog enige aandacht besteden aan de positie van Galbraith ten opzichte van de marxisten en neo-marxisten. In een beschouwing over Galbraith en het socialisme kan men daar niet omheen.

### Galbraith en de (neo-)marxisten

Voor al in de laatste tien jaren moest Galbraith vaak stelling nemen tegen de neo-marxistische economen in de U.S.A.<sup>16</sup> Behalve overeenkomsten in maatschappijvisie waren er bezwaren van Galbraith tegen de neo-marxisten waarvan hij meermalen blijk gaf, en waren er eveneens bezwaren bij de neo-marxisten tegen Galbraiths geschriften die ook niet verborgen zijn gebleven. Reeds in 'The affluent society' blijkt Galbraiths respect voor Karl Marx maar tevens zijn neiging om de betekenis van diens werk voor onze tijd sterk te relativiseren. 'Wanneer Marx het voor het grootste deel verkeerd had gezien', zo schrijft hij daar, 'zou zijn invloed snel zijn verdwenen. De duizenden die zich hebben ingespannen om zijn dwalingen aan te tonen zouden hun aandacht aan iets anders hebben besteed. Maar in veel zaken had hij duidelijk gelijk, vooral in relatie tot zijn eigen tijd. Het laatste moet worden benadrukt. De meeste economische filosofen hadden er slechts behoefte aan gelijk te hebben wanneer het hun eigen tijd betrof. Niemand zal nog Adam Smith willen verdedigen in diens opvatting dat naamloze vennootschappen als rechtsvorm voor de onderneming geen toekomst hadden. Maar de Marxisten eisen dat Marx, met enige correctie, gelijk heeft niet alleen voor zijn eigen tijd maar voor alle tijden. Dit is een werkelijk formidabele beproeving.'<sup>17</sup>

In 'Economics and the public purpose' heeft Galbraith, zoals reeds vermeld, felle kritiek geleverd op het neo-klassieke modeldenken. Een van de gevolgen van de verwerping van het neo-klassieke model in brede kring was volgens hem een hernieuwde belangstelling voor Marx. Het marxistisch systeem was eens het grote alternatief voor het klassieke economische denken. Talrijke stellingen ervan zijn frappant in strijd met de meer onaannemelijke veronderstellingen van het neo-klassieke model.



Toch wil Galbraith zich ook distantieëren van de reactie van Marx op het klassieke model. 'Marx heeft veel gezien van de tendenties in de kapitalistische ontwikkeling maar hij had niet het bovennatuurlijke vermogen om in zijn tijd alles te zien wat er uiteindelijk zou gebeuren. Er is sinds Marx veel tot stand gekomen waar je nu rekening mee moet houden. Maar omdat hij zo lang verboden is geweest voor het eerzame denken, worden rechtschapenheid en moed nu geassocieerd met het volledig aanvaarden van zijn systemen. Dit is het substitueren van een ontoereikende visie op het sociaal-economisch gebeuren voor een andere. Eerlijkheid, en misschien ook moed, zijn verbonden met het aanvaarden van de dingen zoals ze zijn.'<sup>18</sup>

Galbraith neemt afstand van de neo-marxisten ('For better and for worse I am a reformer and not a revolutionist') en de neo-marxisten hebben van hun kant duidelijk gemaakt hoe ze over hem denken. *Bob Fitch* verwijt hem dat hij de lijn van de Democratische partij in Amerika volgt die geen belangenconflicten erkent omdat de legitieme staatsmacht wordt uitgeoefend ten gunste van allen. Galbraith verheerlijkt ten onrechte het grote bedrijfsleven. Macht binnen die bedrijven is nog wel in belangrijke mate op eigendom gebaseerd volgens *Fitch* en hij wijst op de vele stakingen en arbeidsconflicten die Galbraith over het hoofd ziet.<sup>19</sup> Deze kritiek van *Fitch* heeft overigens betrekking op 'The new industrial state'. Hetzelfde geldt voor de opmerkingen van *Magdoff* en *Miliband*. *Magdoff* meent dat Marx de imperialistische tendensen in het Amerikaanse kapitalisme onderschat. De concerns zijn niet alleen bij de buitenlandse politiek betrokken i.v.m. wapenleveranties, maar meer nog om hun expansie in andere landen en voor het veilig stellen van hun grondstoffenpositie.<sup>20</sup> Volgens *Miliband* heeft 'The new industrial state' weinig te bieden aan degenen die de Amerikaanse levensomstandigheden willen verbeteren, noch wat de diagnose betreft en evenmin de gewenste maatregelen. Het boek geeft, schrijft *Miliband*, opnieuw blijk van de beperkingen van de visie van 'a type of liberalism' dat geen alternatief oplevert maar een variant is van dat conservatisme dat Galbraith beweert te veroordelen.<sup>21</sup>

Galbraith komt met de neo-marxisten overeen door zijn globale en multidisciplinaire analyse van de economische en maatschappelijke ontwikkeling, door de betekenis die hij toekent aan technologie en economisch-institutionele factoren en door zijn concentratie op de macht in de maatschappij die voortvloeit uit economische verhoudingen. Galbraith zet zich echter tegen de neo-marxisten af omdat hij meent dat hun wetenschap ten aanzien van de werkelijkheid achterop is geraakt; met name is hij van oordeel dat macht niet langer berust op eigendom en financieel bezit, maar wel op deskundigheid en organisatievermogen. De neo-marxisten menen daarentegen dat de scheiding van kapitaalbezit en macht in de onderneming een fictie is en dat Galbraith ten



onrechte de klassestrijd en de dialectische evolutie van de maatschappij negeert.<sup>22</sup>

### Socialisme zonder tranen

Het socialisme van Galbraith is niet ideologisch, maar door de omstandigheden bepaald; niet door de arbeidswaardeleer, het dialectisch materialisme of de klassenstrijdtheorie. Galbraith heeft een duidelijke weerzin tegen marxistische dogmatiek. Tegenover de gang van zaken in Oost-Europa is hij steeds afwijzend. Wèl weet hij waardering op te brengen voor de Chinese variant van het marxistisch socialisme. Van zijn reis door China in september 1972 heeft hij een uitvoerig reisverslag gepubliceerd waarin een positief oordeel wordt uitgesproken over de flexibele egalitaire Chinese economie.<sup>23</sup> Hij ziet haar overigens als een waarde op zich en niet als model om de gebreken van onze economie op te lossen. 'The Chinese economy is not the American or European future. But it is the Chinese future. And let there be no doubt. For the Chinese it works.'<sup>24</sup>

In de U.S.A. werd in het verleden geen ontwerp voor maatschappijhervorming zo volledig buiten de discussie gehouden als het socialisme. Daarin moet wel verandering komen nu Galbraith voorstellen in die richting heeft gedaan, want hij is een veelbesproken auteur. Galbraith annonceert zijn opvattingen als 'het nieuwe socialisme', waarbij hij allereerst de socialisatie wil van zwakke maar erg belangrijke sectoren uit het marktsysteem als de gezondheidszorg, de woningbouw en het openbaar vervoer. Hij constateert dat de overheid in de U.S.A. doende is zich steeds meer met deze sectoren in te laten en meent dat zijn voorstellen in het verlengde liggen van een reeds jaren aan de gang zijnde ontwikkeling. Door socialisatie wil hij de organisatie, de bescherming en de macht van het planning-systeem uitbreiden tot deze vitaal belangrijke sectoren van het marktsysteem. Dit 'nieuwe socialisme' is niet op zoek naar machtsposities in de economie, maar naar posities van zwakte.

Niet alleen de genoemde sectoren in het genoemde marktsysteem, ook een aantal grote concerns zou volgens Galbraith in gemeenschapshanden moeten komen. Voor een deel gebeurt dat vanzelf: een aantal concerns dat in moeilijkheden is geraakt vraagt financiële ondersteuning van zodanige omvang dat de invloed van de gemeenschap erop vanzelf snel toeneemt.<sup>25</sup> Wanneer mammoetbedrijven als Penn Central, Lockheed, British Leyland of Krupp in moeilijkheden raken, moet de overheid wel bijspringen. Men kan het zich niet veroorloven deze bedrijven ten onder te laten gaan. 'Modern socialism is extensively the adoption by reluctant governments, social and otherwise, of the abandoned offspring of modern capitalism.'<sup>26</sup> Het beroep van deze concerns op de overheid is effectiever voor de groei naar een socialistische maatschappij dan redevoeringen, demonstraties, agitatie en



stakingen van een vroegere generatie socialisten kon zijn. Galbraith wil overigens verder gaan bij het in gemeenschapshanden brengen van grote concerns. Hij vindt dat in elk geval die grote ondernemingen ervoor in aanmerking komen die het grootste deel van hun produktie aan de overheid leveren, met name de bewapeningsindustrie. Ook wilde hij bepaalde ondernemingen in gemeenschapseigendom brengen alleen al om de geweldige omvang van deze concerns, bijv. General Motors. Hij ziet de betrekkelijke betekenis van dit soort operaties wel. Wat eerder 'uitbuiting' werd genoemd vindt juist in de grote concerns thans niet meer plaats. Het heeft in het algemeen weinig zin particuliere bureaucratieën te vervangen door overheidsbureaucratieën. Het machtsprobleem komt niet voort uit particuliere organisatie, maar uit organisatie als zodanig. De doeleinden van een organisatie zijn die welke het belang van haar leden dienen. Zo gedraagt zich een particuliere organisatie, en zo zal ze zich gedragen wanneer ze door de staat is overgenomen. Maar onder de huidige omstandigheden is het zo dat van een symbiose kan worden gesproken tussen veel grote concerns in de U.S.A. en de overheidsbureaucratieën, in welke symbiose macht ligt opgesloten. In zulke gevallen acht Galbraith de argumentatie voor gemeenschapseigendom heel sterk. De socialisatie-voorstellen bij Galbraith zijn afgesteld op wat hij ziet als de twee kernproblemen van de maatschappelijke realiteit:

- 1 het conflict tussen de belangen van het publiek en van het planning-systeem;
- 2 het in de verdrukking komen van de ondernemingen in het marktsysteem.

De technostructuur van het planning-systeem streeft doeleinden na als produktiegroei en expansie, met name in een aantal zaken die de samenleving meer gaan teisteren dan ze voordeel opleveren. De dienstverlening van het marktsysteem daarentegen – waarbij het gaat om bevrediging van zeer essentiële behoeften –, dreigt achter te geraken. Dit alles veroorzaakt een onevenwichtige economische ontwikkeling.

Galbraiths neiging tot socialistische oplossingen werd algemeen bekend na het verschijnen van 'Economics and the public purpose' in 1973.<sup>27</sup> Toch had hij al eerder deze oplossingen aanbevolen en wel in 1970 in een boekje dat eigenlijk een politiek pamflet is, waarmee hij zich richt tot de Democratische partij, zijn partij, in de U.S.A. In dit boekje, 'Who needs the Democrats', houdt hij zich bezig met wat hij noemt het in hoge mate onvolledige antwoord van de Democratische partij aan de wereld zoals die is geworden en geeft tegelijk de remedie. Hij constateert dat de Democratische partij een verdedigster is geworden van de status quo, een rol waarin zij niet competent is, zegt hij, en waarin zij niet kan concurreren met de Republikeinen. De geschiedenis heeft met de Democraten een spelletje gespeeld: de belangrijkste politiek waarvoor de partij zich opwierp in de laatste dertig jaren



is politiek gemeengoed geworden.<sup>28</sup> Wanneer we in Amerika niet twee conservatieve partijen willen hebben, aldus Galbraith, moeten de Democraten radicale oplossingen voorstellen. Zij moeten niet aarzelen voor die oplossingen het woord socialisme te gebruiken. Dat geeft aan wat nodig is. Er is niets ontoelaatbaars of onbehoorlijks in gemeenschapseigendom. Galbraith stelt dat macht moet worden teruggewonnen op civiele bureaucratieën en op de grote concerns. Hij houdt in het boekje een krachtig pleidooi voor het leefbaar maken van grote steden en wil in verband daarmee een grondpolitiek die waar mogelijk grond in gemeenschapshanden brengt. Om dit alles te bereiken wil hij in de Democratische partij een krachtige coalitie smeden tussen zwarte en blanke progressieven, vakbondsleden, jongeren en de mensen die werkzaam zijn in onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

### Econoom en supporter van het socialisme

Het zou interessant zijn Galbraiths socialisatievoorstellen te confronteren met wat daaromtrent leeft binnen de Partij van de Arbeid. Dit kan slechts zinnig worden gedaan wanneer eerst de Nederlandse en Amerikaanse economische omstandigheden zijn vergeleken en tevens de aard en invloed van het overheidsbeleid dat thans wordt gevoerd en wat het in de loop der jaren reeds tot stand heeft gebracht. Het zou ons hier te ver voeren. De betekenis van dit artikel moet daarom beperkt blijven tot het geven van een beeld van Galbraith als econoom en als supporter van het socialisme.

Als econoom is Galbraith in detailzaken gemakkelijk te kritiseren, in de hoofdzaken moet men vaak zijn uiteenzettingen bijvallen. Het werk van Galbraith is theoretisch zwak, het is daarentegen wel stimulerend en provocerend gebleken voor het gangbare economische denken. De theorieën daarvan zijn vaak erg abstract en partieel. Galbraith heeft een visie op de maatschappelijk-economische werkelijkheid. Zijn ideeën verdienen aandacht, kritische aandacht uiteraard. Het realiteitsgehalte van zijn analyses dient nader getoetst, zijn hervormingsvoorstellen moeten worden afgewogen met die van anderen.

Het socialisme van Galbraith is ingegeven door het geloof dat de geschiedenis door mensen wordt gemaakt en dat haar loop niet onderhevig is aan een blind noodlot. Het roept iets positiefs op, heeft geen ongunstige klank. Met ieder rechtschapen socialist heeft hij gemeen dat hij het hele systeem wil bewegen tot een bevrijdende verandering.

Mij rest nog een antwoord op de vraag die Leonard Silk oproept in het citaat dat aan het begin van dit artikel is geplaatst: Zijn de gracieuse stijl van Galbraith en zijn humor voldoende om de revolutie tot stand te brengen? Voldoende is het natuurlijk niet, maar het zijn wel belangrijke elementen. Humor in de polemieken is



niet zo maar een aangenaam stijlmiddel maar het teken van een geestes-instelling. De echte revolutie – ik bedoel die waar we duidelijk mee vooruitgaan, niet de revolutie die alleen maar een andere groep aan de macht brengt – kan niet zonder die geestes-instelling plaatsvinden.

#### Noten

- 1 Van 'The new industrial state' is nooit een Nederlandse vertaling verschenen. Wel is bij Van Gennep uitgegeven een serie van vier radiolezingen van Galbraith voor de BBC over de inhoud van dit boek onder de titel 'Aspecten van de nieuwe industriële samenleving'. (Amsterdam 1969).
- 2 J. K. Galbraith: *The new industrial state*, Londen 1967, blz. 384.
- 3 J. K. Galbraith: 'Power and the useful economist', in: *The American Economic Review*, vol. 63, nr. 1 (maart 1973), blz. 1-11.
- 4 J. K. Galbraith: *Economics and the public purpose*, Boston 1973, blz. 27.
- 5 J. E. Meade: 'Is "The New Industrial State" inevitable?' in: *The Economic Journal*, 1968, nr. 310, blz. 372-392.
- 6 Zie hierover Ch. H. Hession: *John Kenneth Galbraith and his critics*, N.Y., 1972, blz. 173-175.
- 7 G. Gäfgen: 'On the methodology and political economy of Galbraithian economics', in: *Kyklos* 1974, blz. 705-731.
- 8 Aldus ook W. A. Jöhr: *Galbraith und die Marktwirtschaft mit einem Anhang über Gäfgens Kritik des Galbraithschen Ansatzes*. Tübingen 1975, blz. 74.
- 9 J. E. Meade; *t.a.p.*, blz. 381 e.v.
- 10 'If relevance of the problems raised is a criterium by which to judge the writings of a social scientist, then Galbraith surely has won a point.' G. Gäfgen, *t.a.p.*, blz. 729.
- 11 P. Samuelson: *Economics*, New York, 9e ed. 1973, blz. 507-508.
- 12 M. E. Sharpe: *John Kenneth Galbraith and the lower economics*. New York 1973, blz. 80.
- 13 Hierover mijn artikel: 'Het pleidooi voor politieke economie', in: *Maandschrift Economie*, okt. 1974, blz. 16-29.
- 14 J. K. Galbraith: *How to control the military?* New York 1969. (In Nederlandse vertaling uitgegeven bij Polak en Van Gennep onder de titel 'Het militair-industriële complex').
- 15 Zie over dit onderwerp ook: D. A. Reisman: 'Social justice and macro-economic policy: the case of J. K. Galbraith', in: A. Jones (ed.): *Economics and equality*. Oxford 1976, blz. 26.
- 16 In de Verenigde Staten hebben neo-marxistische economen sinds ca. 1965 meer invloed gehad dan bijv. in ons land. Zie hierover: M. Bronfenbrenner: 'Radical economics in America. A 1970 survey', in: *Journal of economic literature*, vol. VIII, nr. 3 (sept. 1970) blz. 747-766; tevens: A. Lindbeck: *The political economy of the new left. An outsider's view* (met een voorwoord van Paul Samuelson), New York 1971.
- 17 J. K. Galbraith: *The affluent society*. Second Edition, Revised, Pelican books 1970, blz. 86.
- 18 J. K. Galbraith: *Economics and the public purpose*, *t.a.p.*, blz. 28.
- 19 B. Fitch: 'A Galbraith reappraisal: The ideology as a gadfly', in: E. K. Hunt en J. G. Schwartz (ed.): *A critique of economic theory*. Penguin books 1972, blz. 450-461.
- 20 H. Magdoff: 'Rationalizing the irrational', in: *The Nation*, sept. 1967, blz. 246-248; geciteerd bij: Ch. Hession, *t.a.p.*, blz. 192.
- 21 R. Miliband: 'Professor Galbraith and American capitalism', in: *The socialist register*. Londen 1968, blz. 542; Geciteerd bij: Ch. Hession, *t.a.p.*, blz. 193.
- 22 Zie over de vergelijking met het neo-marxistische denken: V. van Rompuy: 'Het economische denken van John Kenneth Galbraith', in: *Liber amicorum Gaston Eyskens*, Leuven 1975, blz. 374 e.v.
- 23 J. K. Galbraith: *A China Passage*. Londen 1973; zie in het bijzonder de pagina's 118-137.
- 24 J. K. Galbraith, *t.a.p.*, blz. 137. Galbraith heeft ook een verslag gepubliceerd van zijn reis door Polen en Joegoslavië in 1958 (J. K. Galbraith: *Journey to Poland and*



Yugoslavia, Cambridge Mass. 1958). Hierin worden deze volkshuishoudingen niet uitvoerig beoordeeld hoewel Galbraith zijn sympathie voor het Joegoslavische systeem duidelijk laat blijken. Het boekje beschrijft eerder Galbraiths persoonlijke ervaringen tijdens een reis die was bedoeld voor het houden van lezingen over de Amerikaanse economie. Hij was ervoor door de Polen en Joegoslaven uitgenodigd. Het ging om de eerste uitgebreide serie lezingen, had men hem gezegd, sinds de Russische revolutie over het kapitalistisch systeem in een communistisch land door een niet-communist.

- 25 Hierover: J. K. Galbraith: *A contemporary guide to economics, peace and laughter*, Londen 1971, hoofdstuk 6, 'The Nixon administration and the great socialist revival'.
- 26 J. K. Galbraith: 'The bimodal image of the modern economy: Remarks upon receipt of the Veblen-Commons Award,' in: *Journal of Economic Issues*. Vol. XI, nr. 2 (juni 1977) blz. 193.
- 27 De bijdrage van Van Thijn aan de Algemene Beschouwingen over de Rijksbegroting 1976 is kennelijk mede ingegeven door de strekking van dit boek. Zie: Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1975-1976, deel 3, blz. 98.
- 28 J. K. Galbraith: *Who needs the democrats and what it takes to be needed*, New York 1970, blz. 8.



## Nieuw in de serie WBS-cahiers

Een kijkje achter de ambtsketen van de Nederlandse  
burgervader.

### De socialistische burgemeester

Ton Horrevorts en Ralph Pans

Burgemeesters in Nederland.  
Onberispelijke dames en heren als  
regel. Keurig in het pak, de ketenen  
hunner waardigheid om de hals.

Bekwame lintendoorknippers,  
neutrale bestuurders. Boven de par-  
tijen staan ze. Of is een burgemees-  
ter meer dan een bestuurder, een  
politicus? En moet hij daarom ge-  
kozen en niet benoemd worden?  
Dit gebeurt in deze studie van Ton  
Horrevorts en Ralph Pans. Een  
boeiend geschrift over een probleem  
dat al honderd jaar actueel is en dat  
nog wel even zal blijven.

De burgemeester, een maat-  
schappijhervormer ook. Hoe zien  
de auteurs deze functionaris, hoe

zien de socialistische burgemeesters  
zichzelf? Ook daarover handelt dit  
boek.

Een kijkje achter de ambts-  
keten. Voor iedereen die de  
democratie ter harte gaat.

ing., 160 pag., f 18,50

Prijs voor intekenaren op de WBS-  
serie f 14,80

ISBN 9026705395

Besteladres: Libresso bv, postbus 23,  
Deventer, tel. 05700-20522, tst. 442  
België: Santvoortbeeklaan 21-23  
2100 Deurne-Antwerpen  
tel. 031-247890.

# uitgeverij Kluwer

ook verkrijgbaar via de boekhandel



# Socialisme en democratie 1977/12

## De Europese Gemeenschap

- 578 *H. Vredeling*  
In het dal van de Europese samenwerking
- 589 *Harry van den Bergh*  
De Europese Gemeenschap gesteld voor dilemma's en  
tegenstrijdigheden
- 597 *Harry Lockefeer*  
Het verschil tussen EG-politiek en progressief Derde-Wereldbeleid
- 606 *A. P. Oele*  
Het schemerige zijtoneel van het EEG-energiebeleid
- 613 *Flip de Kam*  
Het landbouwbeleid van de Gemeenschap
- 621 *Henry C. Faas*  
Geen alternatief – wel kansen
- 632 *B. F. Baron van Ittersum*  
De toekomst van de Europese economische en monetaire  
samenwerking
- 640 *Schelto Patijn*  
De Europese verkiezingen en wat dan?
- 646 *A. van der Hek*  
Het Europese verkiezingsprogramma



*Ir. H. Vredeling*

was lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA; was minister van Defensie in het kabinet-Den Uyl; is lid van het Europese Parlement.

*Drs. Harry van den Bergh*

was internationaal-secretaris van de PvdA; is lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA.

*Drs. H. A. Lockefeer*

is sociaal-economisch redacteur van *De Volkskrant*.

*Dr. ir. A. P. Oele*

was lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA; is burgemeester van Delft; is voorzitter van de Milieuraad.

*Mr. C. A. de Kam*

is medewerker vakgroep belasting-rechtelijke vakken RU te Leiden.

*Henry C. Faas*

was parlementair-redacteur van *De Volkskrant*; is hoofd van de Europese voorlichtingsdienst in Den Haag.

*Drs. B. F. Baron van Ittersum*

is directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen bij het ministerie van Financiën.

*Mr. Schelto Patijn*

is lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA.

*Drs. A. van der Hek*

is lid van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA.



Bij het samenstellen van dit Europa-nummer van *Socialisme en Democratie* viel het oog op een verhaal van J. L. de Jager, opgenomen in zijn pas verschenen verhalenbundel *Domme Namen*. 'We worden natuurlijk door allerlei rampen bedreigd. Grondstoffen raken uitgeput, het milieu vervuild, onze moerasdelta is aan het zakken en de zeespiegel stijgt. Maar de grootste ramp die ons boven het hoofd hangt is de Europese Unie.' Deze woorden legt De Jager een cynische student in de mond.

Wie kennis neemt van de hierna afgedrukte artikelen, zal tot de overtuiging komen dat het zó erg niet is. Veel reden voor optimisme over de ontwikkelingen binnen de Europese Gemeenschap is er echter evenmin. De titel die *Vredeling* aan zijn bijdrage meegaf spreekt boekdelen: 'In het dal van de Europese samenwerking'. Men kan het snel met hem eens zijn: van daaruit heeft men ook het mooiste uitzicht op de bergtoppen.

*Van den Bergh* concludeert aan het slot van zijn stuk dat het probleem juist is dat het de lidstaten en de belangrijkste politieke stromingen in de Gemeenschappen aan de politieke kracht ontbreekt om in een werkelijke weg omhoog de dilemma's en tegenstrijdigheden te vinden.

Andere bijdragen in dit nummer dragen het bewijsmateriaal voor die sombere slotsom bij handen vol aan.

*Oele* merkt op dat het gemeenschappelijke Energiebeleid een beklagenswaardig schouwspel biedt. Het landbouwbeleid, dat driekwart van de gemeenschappelijke middelen opslokt, is de vrucht van ingenieuze compromissen, noodzakelijk geworden om nationale belangentegenstellingen te overbruggen.

*Lockefeet* stelt vast dat m.b.t. de Derde Wereld van EG-zijde tot nu toe geen indrukwekkende inspanningen zijn verricht. *Faas* stelt volmondig dat veel kritiek op het functioneren van de Gemeenschappen mogelijk is, maar toont glashelder aan dat er in feite geen alternatief is. Hij ziet ook kansen voor de EG. Iedere lezer die deze aflevering tenslotte dichtslaat zal zijn eigen gedachten hebben over de kans dat die kansen ook zullen worden verwezenlijkt.



## In het dal van de Europese samenwerking

Het heeft geen zin om er doekjes om te winden: het gaat niet goed met de Europese samenwerking binnen de Europese Gemeenschappen. Dit is geen constatering van vandaag of gisteren, het is al jaren lang zo. Dat 'niet goed gaan' is overigens niet een karakterisering van een negatief ontwikkelingsproces. Het is een constatering van een gebrek aan voortgang. Dat alles uit zich veel meer in het achterwege blijven van beslissingen dan dat er apert onjuiste beslissingen zouden worden genomen. Het weer staat in Europa, zoals de boeren zeggen op luisteren. De weersvoorspelling luidt: overwegend bewolkt.

We bevinden ons in een periode, waarin de internationaal-politieke, de economische en de sociale omstandigheden vooral buiten, maar toch ook wel binnen Europa vrij aanzienlijk afwijken van de omstandigheden, zoals ze waren bij het aangaan van de Europese Verdragen. Deze Verdragen bevatten een samenstel van een vrij gedetailleerd uitgewerkte institutionele structuur en uitgangspunten op basis waarvan brokstukken van beleid zijn uitgewerkt. Aangezien de Raad van Ministers de belangrijkste besluiten van regelende en van uitvoerende aard blijft nemen, moeten de nationale regeringen en de Europese instellingen een binnen dit intergouvernementele, maar trans-nationale kader gemeenschappelijk beleid proberen te voeren. Een ontwikkeling, voorzien in de Verdragen, waarbij het zwaartepunt in de besluitvorming zich geleidelijk zou verplaatsen van het intergouvernementele naar het boven-nationale heeft evenwel niet of nauwelijks plaatsgevonden.

In het groot en op afstand bezien is er niet zoveel reden tot ontevredenheid over de resultaten van de Europese samenwerking. In het jaartallenboekje van de Westeuropese geschiedenis kan nu al worden vastgesteld, dat in de gehele geschiedenis van West-Europa nimmer een zolang aaneengesloten periode (ruim 30 jaar) is voorgekomen zonder conflicten die met de wapens werden beslecht en daar was het in diepste wezen toch allemaal om begonnen. Maar hoe moeten we nu verder? Het stadium van pappen en nat houden, waarin we nu leven kan wel een paar jaar duren, maar veel langer niet. Hoe moet het civiele Europa zich verder ontwikkelen in een wereld, die beheerst wordt door machtspolitiek? Met andere woorden hoeveel divisies heeft de Heer *Jenkins*?



Er valt wat dit betreft een duidelijk verschil op te merken tussen het externe en het interne gewicht van de Gemeenschap. Naar buiten toe neemt het gewicht van de Gemeenschap steeds toe. Dat komt op velerlei terreinen tot uitdrukking, zoals in verklaringen over het Midden-Oosten, over het apartheidsvraagstuk in Zuid-Afrika, in het gezamenlijk optreden in de VN, de Conferentie voor Internationale Economische Samenwerking, de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa, besprekingen over de Visserij met Oosteuropese landen, waaronder de Sovjet-Unie en ter gelegenheid van een veelheid van andere internationale ad hoc-besprekingen. Gemeenschappelijke standpunten worden hierbij binnen (Raad, inclusief de Europese Raad; Commissie; Europees Parlement) en buiten (Europese Politieke Samenwerking) het formele gemeenschapskader voorbereid en besproken. De Europese politieke elite heeft hier een behoorlijke manoeuvreerruimte. Men heeft betrekkelijk weinig last van nationale, laat staan Europese achterbannen. De Nationale Parlementen keuren het beleid (zij het achteraf) vrijwel altijd goed, waarbij er in de meeste gevallen nauwelijks sprake is van verschillen in opvatting tussen regeringspartijen en oppositie.

Anders ligt dit evenwel bij het interne beleid. Veel sterker dan bij de externe zaken is op nationaal niveau sprake van een wijd vertakt en verijnd, min of meer uitgebalanceerd geheel van onderling samenhangende belangen en belangetjes. De nationale vertegenwoordigers in de beleidsvoorbereidende en besluitvormende organen van de Gemeenschap moeten met al deze nationale belangen en belangetjes rekening houden. Hierdoor is hun manoeuvreerruimte dikwijls uiterst beperkt. In de Raad, waar de meeste beslissingen worden genomen, heeft men met nationale en zelden met Europees georganiseerde achterbannen te maken. Wat ontbreekt is een Europese infrastructuur van de vertegenwoordigers van economische, sociale en maatschappelijke belangen. Voor zover ze bestaat, kan men ze betrekkelijk straffeloos negeren. Dit is één van de belangrijkste oorzaken van gebrek aan besluitvorming op Europees niveau (hetgeen vaak nog erger is dan verkeerde).

In deze situatie worden nu de Europese verkiezingen voorbereid. Op zichzelf is het besluit van de Ministerraad van de Europese Gemeenschappen om deze verkiezingen te gaan organiseren een paradox. In feite is dit het meest supranationale besluit wat de Ministerraad ooit heeft genomen. Dat gebeurt dan in een tijd, dat op bijna alle andere terreinen de totstandkoming van boven-nationale oplossingen, d.w.z. het afstand doen van nationale soevereiniteit, politiek volstrekt uitgesloten is. Hoe was dat mogelijk? Natuurlijk, het Europees Parlement had op het houden van die Europese verkiezingen sterk aangedrongen. Maar dat Parlement heeft zovél dingen bepleit, die nog nooit zijn verwezenlijkt en op dit moment ook niet de minste kans hebben



dat ze binnen afzienbare tijd worden verwezenlijkt. De relevante politieke partijen in de lidstaten hebben zich binnen en buiten de nationale Parlementen voortdurend ten gunste van het houden van de Europese verkiezingen uitgesproken. Meer dan lippendienst is dat evenwel nooit geweest. Geen enkele politieke partij heeft er ook maar aan gedacht om van dit politieke punt een breekpunt te maken, hetzij in de nationale politiek, hetzij op Europees niveau in de Ministerraad via de Regering die zij steunde. Men kan dit besluit dan ook alleen maar verklaren door de omstandigheden dat ondanks alles de Regeringen toch wat van Europa willen maken. De politieke wil, die niet aanwezig is om op belangrijke punten meerderheidsbeslissingen te aanvaarden, was wel aanwezig voor het besluit over de Europese verkiezingen. De nationale Regeringen hebben met dit besluit, wat hun nationale soevereiniteit betreft, een sprong in het duister gewaagd. Dat men die sprong heeft gewaagd, betekent dat er nog hoop is voor de boven-nationale samenwerking in Europa met behoud van, sterker zelfs: met als inzet de parlementaire democratie.

Na deze wat hoogdravende conclusie moeten we onmiddellijk weer realistisch worden. Het zou een grote fout zijn om van deze Europese verkiezingen gouden bergen te verwachten. Het is vrijwel zeker, dat een Europees Parlement dat wordt samengesteld langs de weg van rechtstreekse Europese, maar nationaal te organiseren verkiezingen, minder Europees en sterker nationaal zal reageren dan het tegenwoordige Parlement. Deze tendens is toch al sterker geworden ná de toetreding van met name Engeland, Ierland en Denemarken. Maar door het feit, dat men zich binnen het Europese Parlement in hoofdzaak zal groeperen langs de lijnen van politieke fracties, zal dit *nationalisme* vermoedelijk een minder absoluut karakter krijgen en sterker trekken van regionalisme gaan vertonen. Het Europese Parlement zal zeker de neiging hebben zich meer bevoegdheden aan te meten (hoe marginaal aanvankelijk ook). Daarbij zal dit Europese Parlement ten opzichte van de Raad van Ministers en de nationale Regeringen en Parlementen een positieve Europese *nuisance value* ontwikkelen, omdat de *raison d'être* van dit Parlement Europees en niet langer nationaal is. De regionale verscheidenheid in afkomst van de afgevaardigden kan bij stemmingen interessante combinaties opleveren tussen bijv. Schotse, Ierse en Zuiditaliaanse of tussen Noordnederlandse, Noordduitse en Deense afgevaardigden. Een rechtstreeks gekozen Parlement kan op termijn de doodsteek betekenen voor de nationale soevereine staat.

Voor de politieke partijen vormen deze verkiezingen intussen een uitdaging. De voorbereiding voor de eerste verkiezingen die naar wij nog steeds hopen volgend jaar, althans binnen afzienbare tijd, zullen worden gehouden, is uiterst gebrekkig. Partijbesturen, gebiologeerd als zij zijn (hoe kan het anders) door de vraag van de



ationale macht, bereiden de Europese verkiezingen plichtmatig-bureaucratisch voor. De vonken spatten er tenminste niet af. Het is en blijft het werk van een kleine elite.

Ondertussen wordt het meer dan tijd dat de Europese samenwerking een dergelijke politieke impuls krijgt. Toen de EEG op papier tot stand was gekomen, heeft de Europese Gemeenschap zich ontwikkeld omdat het bedrijfsleven (vooral de grote ondernemers) erin geloofden. Hun investeringsbeslissingen baseerden zij op de veronderstelling dat hetgeen op papier stond, ook realiteit zou worden. De Europese Gemeenschap is een schoolvoorbeeld van een *self fulfilling prophecy*. Een dergelijke profetie is gebaseerd op veronderstellingen, dus op geloof. Maar voor de verdere ontwikkeling van de Gemeenschap dreigt er in deze tijd, waarin de zogenaamde realisten, technocraten en pragmatisten de overhand hebben, een groot gevaar: het gevaar van het defaitisme. Zeker, het Europese integratieproces loopt anders dan de bedoeling was van diegenen die er aan zijn begonnen. Dat is echter geen afwijking, maar inherent aan elk planningsproces. Een nauwkeurige analyse van dit proces geeft zeker geen ruimte voor de conclusie: het wordt toch nooit wat. Dat is de conclusie van vermoeide helden, zij is doodgevaarlijk, omdat ook dit negatieve geloof het element van *self fulfilling prophecy* inhoudt.

Zowel de Europees georganiseerde werknemers als werkgevers zijn voorstanders van het houden van rechtstreekse verkiezingen van het Europese Parlement. Voor wat de ondernemers betreft, kan men dat (mede) verklaren uit hun behoefte aan vastigheid. Zij moeten immers hun afzetverwachtingen en daarop gebaseerde investeringsbeslissingen plannen voor een groot aantal, soms tientallen jaren. Daarbij kan het hun als ondernemer en als persoon niet onverschillig zijn binnen welk kader een dergelijke ontwikkeling zich zal voltrekken. Hetzelfde geldt natuurlijk en misschien wel in versterkte mate, ook voor de vakbeweging. Maar omdat de vakbeweging minder macht heeft in de zin van positieve beslissingsmacht hebben de politici in onze nationale parlementaire democratie een kader geschapen waarbinnen de vakbeweging die macht via de politiek wel kan uitoefenen. In Europa behoort dat niet anders te zijn. Daarom heeft de vakbeweging niet alleen ideologisch, maar ook uit welbegrepen eigenbelang (dat is overigens synoniem!) alle belang bij de rechtstreekse Europese verkiezingen als étape op de weg naar een Parlement met grotere bevoegdheden.

Dat brengt ons als vanzelf op de belangrijkste problematiek, waarvoor wij in Europa staan en dat is de politiek van de werkgelegenheid. Iedereen weet dat de economische integratie in West-Europa te ver voortgeschreden is om voor het vraagstuk van de werkgelegenheid een oplossing te vinden op nationaal niveau. Desalniettemin zijn de plannen voor de bestrijding van de



werkloosheid voor 99% nationaal bepaald en volstrekt onvoldoende op elkaar afgestemd. De Nederlandse minister van Economische Zaken weet niets beters te bedenken voor de Nederlandse situatie dan dat wij ons inflatiepercentage zouden moeten aanpassen aan het Westduitse. Dat advies is juist, maar het is tevens de volstreekte kapitulatie van de nationale economische en sociale politiek voor de nationale politiek van een ander land. Tegelijkertijd wijzen de ministers van Sociale Zaken in de Sociale Raad van de Gemeenschap beleidsbevoegdheden af voor het Sociale Fonds van de Gemeenschap op het terrein van het scheppen van arbeidsplaatsen. Op zichzelf is dat al erg genoeg, maar nog erger is dat door een gebrek aan infrastructuur tussen vakbeweging en politieke groeperingen op Europees niveau ondanks de hoge werkloosheid nergens vlamme protesten worden gehoord. Nee, het gaat niet goed met Europa. Het gebrek aan sociale, maatschappelijke en culturele infrastructuur tussen de landen van de Gemeenschap werkt ook negatief uit op het politieke functioneren van de Commissie. De Commissie-Jenkins werd algemeen gezien als een politiek samengesteld orgaan, waarvan verwacht werd, dat het veel sterker dan dat in de laatste jaren het geval was, zou werken op basis van politieke en veel minder op grond van ambtelijk-technocratische uitgangspunten. Dit werd overigens niet alleen verwacht door de buitenwereld. Ook de Commissie zelf verwachtte dit. Deze verwachting heeft de Commissie tot nog toe niet waar kunnen maken. De socialistische leden van de Commissie hebben zich dat bij het begin van hun optreden wel voorgenomen. Zij hebben onderling afgesproken ook in politieke zin nauw samen te werken, maar vervolgens is elk individueel Commissielid opgeslokt door de werkzaamheden van zijn eigen directoraat-generaal. De oorzaak daarvan is opnieuw dat, hoewel de bedoelingen goed waren, het kader voor een dergelijke meer politieke werkwijze ontbreekt. De Commissie bestaat voor het overgrote deel uit personen met een actieve politieke achtergrond. Zodra ze echter hun werkzaamheden in Brussel aanvingen, vielen ze Europees gezien in een politiek vacuüm. De partij-politieke banden van de individuele commissarissen blijven lopen via de politieke partij van het land waar ze vandaan komen. Tegelijkertijd wordt door de aard van het werk, en door zijn omgeving (zowel in organisatorische als in geografische zin) die band sterk verzwakt. Daarvoor in de plaats komt niet een Europees politiek-organisatorische band. Merkwaardigerwijze heeft zelfs de socialistische fractie van het Europees Parlement nog nimmer een gezamenlijke bespreking georganiseerd met de geestverwanten uit de Europese Commissie. De indruk bestaat dat dit bij de leden van de Commissie van andere politieke snit niet veel beter is. Hierdoor hangen de individuele leden van de Commissie politiek gezien als los zand aan elkaar. Ook tussen de veelal politiek samengestelde kabinetten van de commissarissen bestaan geen politiek-organisatorische bindingen. Hierdoor ontbreken zelfs de



basisvoorwaarden voor het functioneren van de Commissie in meer politieke zin. Mea culpa's, zowel binnen als buiten de Commissie, zijn hier op hun plaats. Dit kan en moet veranderen. De huidige situatie is volstrekt absurd indien men die beziet tegen het perspectief van de te houden Europese verkiezingen. Naar mijn mening moeten de socialistische leden van de Europese Commissie en de socialistische fractie de uitspraak ter harte nemen van *Jean Monnet*, welke hij formuleerde in verband met de opbouw van de Europese Gemeenschap, maar welke ook hier van toepassing is: *'Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions'*.

Maar ook al verandert dit ten goede, dan zal toch de voornaamste politieke verbindingslijn van de leden van de Europese Commissie blijven lopen via de nationale politieke partij, waaruit zij voor het merendeel voortkomen.

Er ligt overigens een spanningsveld tussen deze natuurlijke binding en de wijze waarop de leden van de Commissie worden benoemd. Die benoeming geschiedt immers door de nationale Regeringen, waarvan de politieke samenstelling tijdens de normale duur van het mandaat van de desbetreffende commissaris kan en dikwijls zal veranderen. De grotere landen, die twee leden in de Europese Commissie kunnen benoemen, gaan soms over tot benoeming van één lid, dat tot de regeringspartij behoort en een ander lid, dat tot de oppositiepartij moet worden gerekend. Het kan gebeuren (en het is dikwijls gebeurd) dat de politieke partij waartoe de Europese commissaris behoort, tijdens de duur van zijn mandaat in de oppositie gaat. Het komt zelfs voor dat een nationaal kabinet het mandaat van een Europees commissaris verlengt, die in het land waar hij vandaan komt, tot de oppositiepartij behoort. Dat alles werkt de a-politieke werkwijze van de Commissie in de hand.

In deze situatie kan men moeilijk verandering brengen, zolang de leden van de Europese Commissie in de praktijk rechtstreeks worden benoemd door de Regering van het land, waar zij vandaan komen. Tussen de Regeringen bestaan geen partij-politieke afspraken. De Benelux-landen hebben dat weleens geprobeerd, maar als het puntje bij paaltje komt, blijkt het niet te werken. Bij de benoeming en met name bij de verlenging van het mandaat van een lid van de Europese Commissie speelt veelal het landsbelang (met een kleine letter) een doorslaggevende rol.

In deze, politiek gezien onbevredigende, situatie kan slechts verandering komen, indien de benoeming van de leden van de Commissie geschiedt op grond van een voordracht door en liefst uit het midden van het direct gekozen Europese Parlement. Daarbij zou een synchronisatie tot stand moeten worden gebracht tussen de zittingsduur van het rechtstreeks gekozen Parlement en



de duur van het mandaat van de leden van de Commissie, met uitzondering uiteraard voor het geval dat de Commissie via een door het Parlement aangenomen motie van wantrouwen moet aftreden. Het voorbereiden en het afdwingen van een dergelijke structuur moet gezien worden als een belangrijke taak van het eerste rechtstreeks gekozen Europese Parlement in samenwerking met de Europese politieke groeperingen.

De vraag is al eens opgeworpen, of bij het houden van Europese verkiezingen de leden van de Europese Commissie niet gebruik behoren te maken van hun passieve kiesrecht. Ik doel hierbij op de uitspraak van *Vondeling*, gedaan tijdens een bijeenkomst van de Europese Beweging op 27.11.76 in Den Haag, waarin hij stelde dat hierdoor een sanctiëring achteraf door de kiezers zou kunnen plaats vinden voor de benoemde Europese Commissie, hetgeen in zijn ogen een belangrijke winst zou kunnen betekenen. Een terechte vraag die echter gemakkelijker is gesteld dan beantwoord, met name zolang er van synchronisatie tussen de tijdsduur van het mandaat van de leden van het Europese Parlement en de Europese Commissie geen sprake is. Als we ervan uitgaan, dat het lidmaatschap van de Commissie en dat van het Europese Parlement niet verenigbaar zijn (en er zijn op Europees vlak sterke argumenten voor deze onverenigbaarheid) krijgt men bij de deelneming van leden van de Commissie aan de Europese verkiezingen de hybride-structuur dat men als zittend lid van de Europese Commissie zou kunnen worden gekozen in het Europese Parlement. De gekozene komt dan voor de vraag te staan of hij moet bedanken als lid van de Europese Commissie, of als lid van het Europese Parlement. Deze keuze dient echter geen individuele te zijn, maar moet worden gemaakt tot een politieke. In zo'n geval zou de nationale politieke partij, die verantwoordelijk was voor de kandidaatstelling bij de Europese verkiezingen moeten uitmaken (uiteraard in overleg met de Europese politieke groepering waarmee wordt samengewerkt) of het betrokken lid van de Commissie zijn benoeming tot lid van het Europese Parlement aanvaardt, danwel zijn lidmaatschap van de Europese Commissie bestendigt. Deze keuze dient dan wezenlijk te worden beïnvloed door de vraag of de betrokken nationale groepering bereid is Europese regeringsverantwoordelijkheid te (blijven) aanvaarden of niet. Is dat niet het geval dan dient betrokkene te opteren voor lidmaatschap van het Europese Parlement. Op deze wijze kan het voorkomen dat in sommige landen de zittende leden van de Commissie, die overigens tot dezelfde politieke groepering behoren, voor het één kiezen en anderen voor het andere. Ideaal gezien zou de keuze van de tot eenzelfde Europese politieke groepering behorende nationale partijen natuurlijk identiek behoren te zijn, maar zolang een beproefde Europese partijstructuur op het niveau van de Gemeenschap nog niet is bereikt, dient men vrede te hebben met deze politiek onvolkomen oplossing als overgangsfase naar een situatie, waarin we veel



duidelijker dan nu Europese *regerings-*, resp. *oppositie*partijen zullen kunnen onderscheiden.

Langs deze weg kan men bereiken, dat de leden van de Commissie veel sterker politiek gaan reageren. Natuurlijk, hun nationale bindingen worden daardoor versterkt, maar dan in politieke zin en niet, zoals nu nog veel te veel het geval is in nationaal-goevernemente zin. Een lid van de Commissie dat nationaal tot een oppositionele politieke partij behoort, kan zich dan ook binnen de Commissie veel effectiever 'oppositieeel' opstellen tegenover de nationale regering in het land waar hij vandaan komt.

Tegen de achtergrond van de grote economische, sociale en internationaal-politieke vraagstukken, waarmee de Gemeenschap wordt geconfronteerd, kan men zich afvragen of het zin heeft zich bezig te houden met deze voor velen wellicht wat beuzelachtige dingen. Het antwoord daarop is, dat men deze organisatorisch-technische zaken moet regelen ter wille van een doel. En dat doel is: de totstandkoming van een politieke infrastructuur in Europa, waarbinnen de parlementaire democratie kan gedijen. In dit verband is van bijzonder belang dat nu een drietal landen in het Middellandse Zeegebied zich aangemeld hebben voor het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap: Griekenland, Portugal en Spanje. We willen hier niet spreken over de enorme economische en sociale problematiek, die deze aanvraag met zich brengt. Hoe groot deze problematiek voor de toetredende en voor de Gemeenschap in zijn tegenwoordige samenstelling ook moge zijn, daarboven uit rijst het gegeven, dat alle drie landen een aanvraag om lid te kunnen worden primair hebben ingediend om *politieke* redenen. Uiterst belangrijk is hierbij dat door dit verzoek om toetreding deze landen definitief hebben gekozen voor de parlementaire democratie omdat zij weten, dat dit systeem het uiteindelijke politieke bindmiddel is binnen de bestaande Gemeenschap; alle sociale, economische en buitenlandspolitieke moeilijkheden ten spijt. Dat is ook de reden waarom de democratisch-socialistische stromingen binnen deze landen zo sterk zijn vóór deze toetreding. Want daardoor zal het herstel van democratischer verhoudingen binnen die landen een krachtige steun ondervinden. Dat is dan ook het positieve verschil van het lidmaatschap van deze landen van de Europese Gemeenschap vergeleken met hun (voor Spanje eventueel) lidmaatschap van de NATO. Het mislukken van de toetredingsbesprekingen zou voor alle drie kandidaatleden een enorme negatieve terugslag hebben op de nog zo verschrikkelijk fragiele democratische structuur die bezig is, zich in deze landen te ontwikkelen. Een enkel woord nog over het standpunt van sommigen binnen onze partij die beweren dat de Europese Gemeenschap een hinderpaal is voor een meer democratisch-socialistische politiek binnen de afzonderlijke landen van de Gemeenschap. Deze



opvatting berust op een enorm misverstand, hetgeen een eufemisme is voor gebrek aan kennis van zaken. De Europese Gemeenschap wil de economieën van de afzonderlijke lidstaten integreren door de deelnemende landen te verenigen in een Douane-Unie, waarbinnen een gemeenschappelijk beleid moet worden ontwikkeld. Hoe dat beleid eruit zal zien, bepalen de politieke krachten binnen de Gemeenschap zelf. Wel is het zo, dat men bepaalde zaken dwingend heeft voorgeschreven (bijv. het totstandkomen van de Douane-Unie en de gemeenschappelijke handelspolitiek), terwijl men andere zaken heeft open gelaten. De moeilijkheden ontstaan door de omstandigheid dat men op verschillende beleidsterreinen geen gemeenschappelijke politiek heeft ontwikkeld of een verkeerd beleid voert. Dat verkeerde beleid kan men echter niet toeschrijven aan de Europese Gemeenschap als constructie. Zo was dit zeer wel mogelijk geweest voor binnen het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een goede structuurpolitiek te ontwerpen. Ook is er geen enkele bepaling in het Verdrag, dat de totstandkoming van een gemeenschappelijke sociale politiek verhindert. Zo zou men aan de dag van vandaag heel wel een gemeenschappelijke politiek voor de bestrijding van de werkloosheid kunnen ontwikkelen. De reden dat men daartoe niet komt, is een gebrek aan politieke wil, of moed om een dergelijke gemeenschappelijke politiek tot stand te brengen.

Het is een illusie te menen, dat men bij een lossere vorm van economische samenwerking in West-Europa betere kansen zou scheppen voor de verwezenlijking van een socialistisch beleid binnen de afzonderlijke lidstaten. Daarvoor zijn de economieën van onze landen veel te veel met elkaar vergroeid. Indien men een lossere vorm van samenwerking in West-Europa zou kennen, waarbij de afzonderlijke landen een socialistische politiek zouden willen voeren, waarbij zij op grond van de internationale solidariteitsgedachte rekening zouden willen houden met elkaars belangen, dan zou de Europese Gemeenschap als het ware vanzelf daaruit te voorschijn komen. De werkelijke reden voor het gebrek aan beleid binnen de Gemeenschap is nu juist dit ontbreken van de internationale solidariteitsgedachte, niet met woorden, maar met de daad beleden. Het is een illusie, en het is volstrekt irreal te menen, dat een dergelijke onderlinge solidariteit sterker zou opbloeien bij een losser samenwerkingsverband tussen de afzonderlijke landen. Wel is het zo, dat de tegenwoordige Douane-Unie, het gebrek aan die onderlinge solidariteit veel onverhulder blootlegt. Daardoor kan het gebeuren dat binnen de Gemeenschap de rijkere landen, zoals de Bondsrepubliek, de Benelux, Denemarken en Frankrijk niet bereid zijn in betekende mate mee te werken aan een politiek die leidt tot inkomensoverdrachten van betekenis van de rijkere naar de armere streken van de Gemeenschap.

Een andere these die men in onze kring tegenwoordig nogal eens hoort, is de these dat men pas aan een gemeenschappelijke



politiek wil meewerken, als die politiek volgens onze beginselen wordt gevoerd. Dat is nogal een hooghartig beginsel, met name wanneer dat naar voren wordt gebracht in een land zoals Nederland, waarin socialisten per definitie slechts aan een beleid kunnen deelnemen en daarvoor verantwoordelijkheid kunnen dragen, indien ze bereid zijn water bij de wijn te doen. In Nederland is een socialistisch beleid nu eenmaal slechts te voeren door een coalitie met een socialistisch stempel. Onversneden socialistische politiek is slechts mogelijk in een situatie, waarin de socialisten meer dan de helft van het aantal zetels in een Parlement bezetten.

Een veel serieuzer argument is, dat men slechts bereid is mee te werken aan het totstandkomen van een gemeenschappelijk beleid in de Europese Gemeenschap onder voorwaarde dat dit democratisch kan worden gecontroleerd. Deze effectieve parlementaire controle ontbreekt op dit moment. Een van de grote kansen van de rechtstreekse Europese verkiezingen is, dat een dergelijke effectieve parlementaire controle geleidelijk tot stand kan worden gebracht. Hierbij bevindt men zich binnen een vicieuze cirkel. Het heeft pas zin een rechtstreeks Europees Parlement met echte parlementaire bevoegdheden uit te rusten, indien er een Europees beleid is, dat een dergelijke democratische controle behoeft, maar anderzijds is het totstandkomen en voeren van een dergelijk beleid slechts verantwoord, indien er een met bevoegdheden bekleed rechtstreeks gekozen Parlement bestaat.

In die situatie kan men slechts geleidelijk voortgang maken. Toen de Europese Commissie destijds voorstelde om het budget van de Europese Gemeenschap te financieren uit eigen middelen was het slechts mogelijk om dit voorstel te aanvaarden, indien vaststond dat het Europese Parlement uiteindelijk de begroting zou kunnen verwerpen. Ook de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie is ondenkbaar, indien het Europese Parlement op dat terrein geen volledige parlementaire bevoegdheid krijgt, waardoor een rechtstreeks gekozen Parlement het binnen die Unie te voeren economische en monetaire beleid kan vaststellen en controleren.

Meningsverschillen kunnen er bestaan over wat er moet gebeuren tijdens de stappen die naar die volledig geïntegreerde politiek leiden. Daarbij lijkt het te ver gaan om bij elke kleine stap die men op dit terrein neemt als voorafgaande voorwaarde te stellen dat het Europese Parlement ten opzichte van die kleine voortgang absolute parlementaire controle krijgt. Wel is het goed om van tevoren een strategie te bedenken, waardoor de totstandkoming van een gemeenschappelijk beleid en de totstandkoming van een effectieve parlementaire controle hand in hand gaan. Men zal barrières in de besluitvorming moeten inbouwen, die verdere voortgang kunnen blokkeren, indien het Europees Parlement op



het desbetreffende terrein geen volledige parlementaire bevoegdheden zou krijgen. Het ontwerpen van een dergelijke strategie lijkt bij uitstek een taak te worden voor het eerste rechtstreeks gekozen Europese Parlement.

In een dal heeft men meestal het mooiste uitzicht op de bergtoppen. Daar moet men ook beginnen, wil men die bergtoppen bestijgen. Daar vandaan is per slot van rekening ook Hannibal vertrokken om de Alpen over te trekken.



Harry van den Bergh

## De Europese Gemeenschap gesteld voor dilemma's en tegenstrijdigheden

Nog niet zo heel lang geleden was de discussie over de aard en de politiek van de Europese Gemeenschap een discussie tussen een aantal mensen die het op hoofdlijnen eigenlijk met elkaar eens waren. Pas sinds enkele jaren kan men zeggen dat die discussie zich enigermate heeft gepolitiseerd en vervolgens dat er scheidslijnen zichtbaar zijn geworden. Dat wil niet zeggen: scheidslijnen tussen voor- en tegenstanders van het bestaan van de Europese Gemeenschap, want die discussie is historisch politiek en om economische redenen een zinloze en ook achterhaalde bezigheid. Overigens zou men gewild hebben dat een diepgaander discussie zich in de vijftiger jaren in de democratisch-socialistische beweging van Europa had afgespeeld over de aard van de ordening die men wenste in de Europese Gemeenschap en het soort van instrumenten dat daarbij hoorde. De socialistische partijen van die tijd en even zeer de Europese vakbeweging waren te zeer verdeeld en misten diensengevolge ook de kracht om met eigen opvattingen over de Europese ordening te komen. Het verwijt dat men vaak al of niet terecht hoort dat de constructie van de Europese Gemeenschap typisch een constructie was uit de liberale of neo-kapitalistische koker, is zeker terug te voeren, in beperkte mate weliswaar, tot een te geringe inhoudelijke inbreng van onze toenmalige partijgenoten.

Sindsdien heeft men ook kunnen constateren dat de mogelijkheden die die constructie van de Gemeenschap bood, vooral benut zijn door politieke en maatschappelijke krachten die meenden dat juist deze beperkte constructie hun adequate commerciële mogelijkheden bood. De stimulering van de materiële welvaart heeft ook zeker grote betekenis gehad voor de Europese werkende bevolking. De idee van een vergrote markt heeft daar borg voor gestaan, maar de problemen waarmee we nu in de kern van de zaak worden geconfronteerd, zijn terug te voeren tot het feit dat er in het verleden onvoldoende is nagedacht over wat voor soort ordening de Europese integratie moest brengen. Wellicht vertrouwde men in die periode te veel op de mogelijkheden van nationale ordening. Zeker is ook dat de keuze voor Europese integratie in de eerste plaats werd ingegeven door politieke motieven, ontleend aan de dramatische geschiedenis van Europa. Zeker is ook dat zowel de nationale regeringen als ook de instellingen van de Europese Gemeenschap



zelf over onvoldoende instrumenten beschikken om moderne problemen aan te kunnen.

De Gemeenschap ziet zich geconfronteerd met zijn eigen aarzelingen en twijfels over de richting en de aard van de beleidskeuzes. Bovendien moet men vrezen dat in een periode van teruglopende economische ontwikkeling regeringen minder politieke speelruimte hebben om beleidskeuzes af te stemmen op een wijder economisch verband, laat staan om boven nationale instrumenten te helpen scheppen. Daarom wordt de Gemeenschap nu geconfronteerd met haar eigen dilemma's en tegenstrijdigheden.

### **Een veelheid van problemen**

De tijd dat de Europese Gemeenschap zijn dynamiek ontleende aan het simpele enthousiasme over het bestaan ervan, is reeds lange tijd voorbij. Achteraf gezien moet men waarschijnlijk vaststellen dat dit enthousiasme verhullend heeft gewerkt met betrekking tot vragen als de werkelijke betekenis van de wil van de lidstaten tot supranationale besluitvorming te komen en soevereine nationale macht en verantwoordelijkheden uit handen te geven. Dat geldt ook voor de mijns inziens zeer wezenlijke vraag of niet vanaf het begin af aan een te beperkte analyse heeft plaats gevonden van het soort van economisch instrumentarium dat nodig was om op lange termijn ook van de Gemeenschap een succes te maken. De Gemeenschap werd vooral geïnspireerd door politieke motieven en men meende wellicht dat beperkte, hoewel betrekkelijk essentiële economische instrumenten voldoende waren om de Gemeenschap een blijvende hechte structuur te geven. De doelstellingen van de Douane-Unie en de vergrote markt met daaraan gekoppeld het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal moesten zeker in een latere fase wel leiden tot verdere coördinatie en harmonisatie van bepaalde sectoren van de economische politiek, terwijl de nationale staten soeverein bleven op belangrijke gemeenschapsterreinen als monetaire, conjuncturele, prijs- en structuurpolitiek en men slechts in bepaalde gevallen tot harmonisatie en coördinatie verplicht was. Met andere woorden (hoewel achteraf spreken eenvoudig is): veel eerder dan nu het geval is geweest, had men moeten weten dat de aanvankelijk beperkte doelstellingen noodzakelijkerwijze tot aanvullende instrumenten hadden moeten leiden. Het vrij verkeer van goederen moest per definitie leiden tot een uitholling van nationale bevoegdheden met betrekking tot de economische politiek, omdat zoals nu blijkt verschijnselen als werkloosheid en inflatie niet meer alleen met nationale middelen zijn te bestrijden. Natuurlijk valt het niet te ontkennen dat enkele jaren geleden geprobeerd is de sprong naar de Economische en Monetaire Unie te maken. Maar het verschil met de periode van de jaren zestig is en was dat niet alleen het politieke klimaat rond het bestaan van



de Gemeenschap zelf zich wijzigde maar ook dat de economische situatie zelf van de meeste lidstaten van de Europese Gemeenschap zich drastisch wijzigde. De rol van de overheid zelf als drager van verantwoordelijkheid bij het richting geven aan de economische ontwikkeling nam sterk toe en het overheidshandelen werd meer en meer een factor bij het handhaven van de economische ontwikkeling. Het meest duidelijk kwam dit tot uiting in de betekenis van het overheidsbudget zelf als scheppende factor van bedrijvigheid, in de meest brede betekenis van het woord. De rol van de overheid zelf werd meer dan ooit onderhevig aan politieke keuzes van de betrokken regeringen.

Waar men nog gedacht mocht hebben dat de overheid zelf een betrekkelijk neutrale factor was, werd deze naar mijn mening per definitie foute opvatting ondergraven door de werkelijkheid van de politieke ontwikkeling van onze samenleving zelf. In de praktijk van de Europese Gemeenschap kon dit niet anders betekenen dan dat de afstemming van economische doelstellingen van de lidstaten en ook de rol daarin van de Europese Commissie tot een gecompliceerder en moeilijker aangelegenheid werd. Waar men zou pleiten voor juist een politisering van de samenwerking op Europees niveau, werd de feitelijke praktijk dat door de druk op de nationale regeringen en de onmogelijkheid van echte politisering op Europees niveau, door de aard van de intergouvernementele besluitvorming in de Raad van Ministers, deze hoogst noodzakelijke politisering minder voor de hand liggend werd. Het gevolg is geweest dat naar mijn indruk, in de huidige fase van de economische ontwikkeling in Europa, men tot mijn spijt moet vaststellen dat de kansen voor een noodzakelijke sprong vooruit gering zijn. Dit is te meer zeer betreurenswaardig omdat een analyse van de huidige ontwikkelingen tot geen andere conclusie kan leiden dat nationale instrumenten niet voldoen. Niet dat men moet zeggen dat zij geen belangrijke betekenis hebben, maar men moet vaststellen dat een aanvullend scala van instrumenten een voorwaarde is. Men moet ook helaas vaststellen dat om wat voor reden dan ook, in de huidige Europese Gemeenschap niet de wezenlijke politieke wil aanwezig is, ook niet in de kring van democratisch-socialistische partijen, om deze belangrijke uitdaging te aanvaarden. Ik ben geneigd te zeggen dat deze situatie doet denken aan die aan het begin van de vijftiger jaren toen de socialisten in Europa het formuleren van beleidsdoelstellingen aan anderen overlieten. Dat terwijl men nu juist, in het licht van de verreikende en diep ingrijpende problemen de politieke wil zou moeten opbrengen om in te grijpen in ontwikkelingen die vooral nadelig zijn voor de werkende bevolking in Europa. Ook de politieke invloed van onze beweging kan op het spel komen te staan bij een verdere negatieve ontwikkeling van de economische situatie, waarbij ik in het midden laat dat ook vanuit het perspectief van de Derde Wereld, bijvoorbeeld met het oog op



internationale arbeidsverdeling, structureel ingrijpen nodig is, mede om verdere protectionistische tendenzen tegen te gaan. In dit licht bezien is een nadere beschouwing nuttig over de gevolgen van de toetreding van Engeland, Denemarken en Ierland. Begrijpelijkerwijze heeft de 'oude' Gemeenschap van Zes zich altijd op het standpunt gesteld dat de Gemeenschap open moest zijn voor nieuwe leden. De Nederlandse regeringen hebben zich met name altijd hard gemaakt, om politieke redenen, voor de toetreding van het Verenigd Koninkrijk om daardoor een beter evenwicht tussen Duitsland en Engeland te bevorderen. Het is achteraf de vraag, zonder overigens iemand daarvoor verantwoordelijk te willen stellen, of de verwachtingen die we hadden van de Engelse toetreding zijn uitgekomen. Het is spijtig te moeten vaststellen dat met name de Europese socialisten met hun Engelse collega's van een zeer koude kermis zijn thuis gekomen. Wellicht moet men vrezen (en ik zeg dat niet met vreugde) dat de Engelse conservatieven, afgezien van de invulling van de beleidsdoeleinden, een nuttiger bijdrage hadden kunnen leveren aan de vormgeving van de besluitvorming in de Gemeenschap dan nu is gebeurd onder opeenvolgende socialistische regeringen. De kern van de kritiek op de Labour Party moet zijn dat hun houding niet alleen verouderd nationalistisch overkomt, gebaseerd op een droom van een onafhankelijk socialistisch Engeland, maar ook uitermate opportunistisch. Werkelijke elementen van supranationale besluitvorming wijst men af, maar men vindt wel dat eventuele voordelen van de Gemeenschap Engeland kunnen toevallen. Een voorbeeld daarvan is de regionale politiek waarvan de Labour Party zegt dat deze ten goede moet komen aan de achtergebleven regio's en dat er sprake moet zijn van netto-inkomensoverdracht. Dat is een doelstelling waar men het van harte mee eens kan zijn, maar de institutionele consequentie wenst men niet te trekken. Het is immers duidelijk dat werkelijke inkomensoverdracht niet zal plaats vinden als deze niet onder verantwoordelijkheid gaat van een executive met supranationale bevoegdheden. Naar mijn mening is het perspectief van waaruit de drie nieuwe leden de Gemeenschap binnen zijn gekomen, door de 'Oude Zes' in wezen verkeerd beoordeeld zonder dat ik daarmee overigens zou willen suggereren dat hier sprake is geweest van een echt foutieve beslissing. De idealen die de grondslag vormden van de Gemeenschap van de Oude Zes, hoe vaak met de lippen alleen beleden, blijken achteraf drastisch te verschillen van die van de nieuwe leden. Als het al tot een naar elkaar toe groeien zou kunnen komen, dan vrees ik dat daar veel meer tijd mee gemoeid zal zijn dan ooit door ons is aangenomen. De traditie van waaruit deze landen denken, blijkt een andere te zijn. Daarvan zou naar mijn mening de verklaring kunnen zijn dat men zich niet zo verbonden voelt met die wezenlijke en oorspronkelijke doelstelling van de Gemeenschap: het overbruggen van de klassieke Europese tegenstellingen.



## Feitelijke betekenis voor de huidige Europese ontwikkeling

Ik heb hierboven aangegeven dat de situatie van de Europese Gemeenschap erop neerkomt dat men volstrekt achtergebleven is, door een gebrek aan politieke wil en tekortschietende analyse, in het formuleren van antwoorden en aangeven van instrumenten die bij zouden kunnen dragen aan het oplossen van met name de grote economische problemen. Dat wil zeggen: oplossingen voor de regionale achterstelling door inkomensoverdracht, oplossingen voor de enorme problemen in belangrijke sectoren als de staalindustrie, de scheepsbouw en de vliegtuigbouw, oplossingen voor de werkloosheid die het gevolg is van de structurele spanningen in de diverse economieën en oplossingen voor de riskante discrepanties die tussen de lidstaten in welvaartsniveau zijn ontstaan. Als men de overtuiging heeft dat geen politieke gevoerd mogen worden waarvan het wezen de afwenteling op elkaar van problemen is, dan leidt dit onvermijdelijk tot vormen van supranationale besluitvorming en controle daarop. De toetreding van de nieuwe lidstaten heeft de immobiliteit van de Gemeenschap als totaal versterkt en het is zelfs de vraag of het station om daarboven op te komen, niet al gepasseerd is. Van het belangrijke Groot-Brittannië, langzamerhand op een bijna nationalistische wijze ook nog gebiologeerd door de betekenis van de olie-inkomsten, valt naar te vrezen is voorlopig zeker geen positieve bijdrage te verwachten. Met andere woorden: de toetreding van Engeland, Denemarken en Ierland heeft een om andere redenen aanwezige tendens alleen maar versterkt. Dat brengt mij vanzelfsprekend op de kwestie van de toetreding van al weer drie nieuwe lidstaten: Griekenland, Spanje en Portugal. Er zijn, niet zo vreemd overigens, twee hoofdlijnen te ontdekken in de argumenten die worden aangevoerd ten gunste van toetreding. De eerste is dat een toetreding van deze nieuwe staten zal moeten leiden tot een rechtvaardiger verdeling van de welvaart in Europa en dat de Europese Gemeenschap, ook in het licht van de stabilisering van deze nieuwe democratieën, daarin door economische steun en de politieke binding in de Gemeenschap een rol moeten spelen. Dat argument wordt door mij volledig onderschreven. Als de gedachte die aan de grondslag van de Gemeenschap lag, de stabilisering was van de Europese verhoudingen en democratieën, dan zie ik geen reden dit legitieme argument vandaag de dag ook te hanteren. Daaruit vloeit ook voort dat het een politieke noodzaak is voor de inderdaad niet eenvoudige economische aanpassing van deze landen, oplossingen te vinden.

Het tweede hoofdargument, hoewel veel minder uitgesproken, is dat naast uiteraard de politieke motieven, de toelating ook van belang is omdat daarmee de overheersende praktijk van intergoevernementele besluitvorming definitief in de Gemeenschap zijn beslag zal krijgen. Men verwacht dan, niet geheel ten onrechte, dat een Gemeenschap van 12 landen



eenvoudigweg het niet op zal kunnen brengen om tot vormen van adequate supranationale besluitvorming te komen. Dat is precies de reden waarom de Engelse regering zo enthousiast spreekt over deze toetreding. Kennelijk is het dus onafwendbaar dat zich rond deze toetreding opnieuw het debat zal afspelen over de aard en met name de soort van besluitvorming in Europa. Het is goed te zien dat deze toetreding, in het licht van wat de nieuwe staten er hooggespannen van verwachten, inderdaad nauw samenhangt met de aard van de toekomstige besluitvorming. Daarbij moet men zeer nauwkeurig in het oog houden dat de economieën van de drie potentiële lidstaten qua ontwikkeling ver achter liggen, met uitzondering van Ierland, bij de overige lidstaten. Dat is daarom een wezenlijke factor omdat die nieuwe lidstaten van de Gemeenschap de hulp verwachten die deze achterstelling zal verhelpen c.q. verkleinen, maar ook omdat ik geloof dat een definitieve keuze voor de intergouvernementele besluitvorming die politieke doelstelling van de nieuwe lidstaten zo niet geheel zal blokkeren, dan wel in elk geval de kansen op succes daarop aanzienlijk zal verkleinen. Het is slechts de keuze in de Gemeenschap voor Europese oplossingen, niet die van de optelsom van nationale voorkeuren, die ook de structurele achterstand van de nieuwe lidstaten (hetzelfde geldt per saldo voor de huidige achtergebleven regio's) kan helpen opheffen.

Ik heb dus de indruk dat bij de discussie over de toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal heel verschillende motieven een rol spelen. Het zou mij heel wat waard zijn als deze motieven ook geëxpliciteerd werden omdat het dan mogelijk wordt een debat te voeren over wat op zich genomen gescheiden probleemgebieden zijn. Waarbij dan ook vastgesteld moet worden dat de aard van de besluitvorming en de discussie daarover in een Gemeenschap van Negen of Twaalf niet van verschillende soort is. Het is naar mijn mening dan ook niet meer dan een kwestie van bestuurlijk fatsoen dat deze discussie zich niet over de hoofden afspeelt van staten die een hooggestemde verwachting hebben van de Gemeenschap dan de oplossing van problemen op kosten van anderen.

### **Europa en de democratisch-socialisten**

Ik heb al aangegeven dat naar mijn indruk in een vroeger stadium van de ontwikkeling in de Europese Gemeenschap de democratisch-socialistische beweging heeft nagelaten een werkelijk krachtige conceptie te ontwikkelen van Europese politiek. Gevolg is geweest dat niet-democratisch-socialistische krachten een veel zwaarder accent aan de ontwikkeling hebben gegeven dan wenselijk ware geweest. De rol van het multinationale bedrijfsleven is zo dominant geweest dat vandaag de dag de Europese vakbeweging met veel meer kracht dan welke



socialistische partij in Europa adequate Europese politiek nastreeft. Op dit punt loopt de vakbeweging bepaald een eind vooruit, waarschijnlijk omdat de vakbeweging veel eerder dan de politieke arm van de arbeidersbeweging met de werkelijkheid wordt geconfronteerd. Hier ligt dus een tegenstelling die op korte termijn nadrukkelijk aan de orde zou moeten komen en zo mogelijk overbrugd, omdat ik mij in deze situatie geen echte adequate actie kan voorstellen.

De Europese socialistische partijen hebben ook de plicht op korte termijn organisatorisch hun structuur zeer drastisch te versterken. Als men terugkijkt op de discussie in Europees verband over de opstelling van het Europese verkiezingsmanifest, dan moet men toch in alle oprechtheid vaststellen dat de grootste politieke groepering in Europa zichzelf maar zeer matig heeft georganiseerd. De reden ervan? Het kan het gebrek aan financiële middelen zijn, maar ik vrees in de afgelopen jaren bespeurd te hebben dat het ontwikkelen van Europese visies in onze partijen een activiteit is met een vrij lage prioriteit. Met andere woorden: de politieke wil om oplossingen te zoeken op het niveau waar zij deels slechts gevonden kunnen worden, is ook in de democratisch-socialistische partijen maar zeer ten dele aanwezig. Het lijkt wel of een stuk geschiedenis zich herhaalt.

Een interessante vraag is of ook in de Partij van de Arbeid sprake is van dezelfde optiek als hierboven omschreven. Is de PvdA bijvoorbeeld nationalistischer geworden dan een aantal jaren geleden? De PvdA is zeker niet nationalistischer geworden als het gaat om het element van de ontwikkelingssamenwerking en de bereidheid zich in te zetten voor de Derde Wereld. Ik geloof echter wel dat men nationalistischer is geworden in die zin dat Europese oplossingen pas dan aanvaardbaar zijn als zij het Europese equivalent of iets wat daar sterk op lijkt, blijken te zijn van een nationale oplossing. Ik vind dat dit met name sterk tot uiting is gekomen in de benadering, met alle kritiek die men terecht kan hebben, van het Europese verkiezingsmanifest van de socialistische partijen. Het valt zeker niet te ontkennen dat ook andere partijen de neiging hebben deze lijn te volgen. Ik denk alleen dat voor de Partij van de Arbeid geldt dat men wat dit betreft heeft gebroken met een lijn van het verleden omdat de politieke grondslag van deze houding zou kunnen zijn: een overschatting van de betekenis van de nationale oplossing ten nadele van Europese oplossingen. En dat terwijl in toenemende mate bijvoorbeeld voor wat betreft de aanpassing van de Europese nationale economieën aan de wensen van de ontwikkelingslanden, de werkelijke machtspolitieke vragen in Europees verband moeten worden uitgevochten. De vraag of de PvdA een nationalistischer partij is geworden, moet in die zin positief beantwoord worden dat zij zich nu heeft aangesloten bij een reeds langer bestaande en naar mijn mening dubieuze benadering van de problemen waarmee wij worden



geconfronteerd. Niet omdat Europese oplossingen per definitie beter zijn, maar omdat de vervlechting, in velerlei opzicht, van onze economieën ons geen andere keuze meer laten, ook niet als wij willen meewerken aan de veel verreikender problemen van de onderontwikkelde wereld. De noodzakelijke aanpassingen ten gunste van een rechtvaardiger internationale arbeidsverdeling zullen eveneens in Europees verband moeten worden opgelost. Ik heb vaak het gevoel gehad dat men in de PvdA deze uitdaging minder is gaan onderkennen.

Ik kan, als conclusie, niet tot een optimistische samenvatting komen. Ik meen dat de Europese integratie, de uitdaging die zij vormt t.a.v. de instrumenten die alleen op Europees niveau ontwikkeld kunnen worden, actueler is dan ooit. Het probleem is dat het de lidstaten en de belangrijkste politieke stromingen in de Gemeenschap aan de politieke kracht ontbreekt om een werkelijke uitweg te zoeken uit de vele dilemma's en tegenstrijdigheden.



## Het verschil tussen EG-politiek en progressief Derde-Wereldbeleid

De sociale en economische vooruitgang in de Derde Wereld is een vraagstuk waarop een betrekkelijk klein land als Nederland in zijn eentje geen echt grote invloed kan uitoefenen. Indien een economisch machtsblok als de Europese Gemeenschappen (EG) ergens mogelijkheden heeft om de ontwikkeling effectief te beïnvloeden, dan lijken die juist aanwezig op dit voor de toekomst van de wereld zo cruciale terrein.

Erg indrukwekkend zijn de Europese inspanningen echter niet. Althans indien men ze afmeet aan de eisen die progressieve politiek stelt. Het vraagstuk van de economische achterstand van de Derde Wereld is bij uitstek een verdelingsprobleem. Een beleid dat de vooruitgang in de arme landen ernstig neemt dient dan ook met name gericht te zijn op een gelijkmatiger verdeling van macht en welvaart, internationaal alsook in de betreffende landen zelf. In beginsel staan er voor het doorbreken van de onevenredige machtsverdeling in de wereld twee wegen open. Strijd van de kant van hen, die meer zeggenschap en minder afhankelijkheid nastreven. Of het ontstaan van het inzicht bij hen die over de meeste macht beschikken, dat een eerlijker verdeling ervan om talrijke redenen gewenst is. In beide gevallen is de handelwijze van de economisch dominante blokken van grote betekenis. Van de visie op het Noordzuid-vraagstuk binnen de Europese Gemeenschappen en het daaruit resulterende beleid hangt dan ook veel af.

Erg veel enthousiasme slaat het EG-beleid ten aanzien van de Derde Wereld bij links niet los. *Pronk* schrijft in het septembernummer van de *Internationale Spectator* dat 'de meeste EEG-landen niet bereid zijn een integraal en adequaat ontwikkelingsbeleid te voeren'. Geen wonder dat pogingen van onder andere de Bondsrepubliek om het ontwikkelingsbeleid van de afzonderlijke landen sterker Europees te harmoniseren, bij hem grote aarzeling opwekken. Wat overigens nog niet zeggen wil dat de ruimte voor een eigen Nederlands ontwikkelingsbeleid toch niet wordt ingeperkt. Er is onmiskenbaar een sluipend proces van toenemende Europese samenwerking gaande bij het Derde-Wereldbeleid. Een reden te meer om kritisch te volgen wat de EG doet en nalaat.

Een schets van de relatie tussen Europa en de Derde Wereld is in kort bestek alleen te geven als het beleid van de individuele landen buiten beschouwing blijft. Hoewel geen van die landen, op



Nederland na, de UNO-doelstelling van 0,7 percent (BNP) aan echte ontwikkelingshulp bereikt, is de gezamenlijke hulp toch dik 15 miljard gulden groot (1976). Maar dat is geen EG-beleid. Het gaat in deze beschouwing om de richting die het beleid heeft dat in Europa *gezamenlijk* wordt gevoerd.

Bovendien kan de financiële hulp van de EG-landen op de achtergrond blijven omdat geld, hoe belangrijk ook, geen lakmoesproef is voor echte ontwikkelingspolitiek. De arme landen streven naar politieke en economische *self-reliance*, en daarvoor is financiële hulp marginaal vergeleken bij handelspolitiek, landbouwbeleid, investeringen en de reactie op het streven van de Derde Wereld naar een Nieuwe Internationale Economische Orde. Dat zijn ook de beleidsterreinen die meer en meer tot het EG-beleid behoren en waarop juist die EG als blok invloed van betekenis kan hebben.

Het EG-beleid valt in twee delen te splitsen: de houding tegenover de wereldwijde ontwikkelingspolitiek, en het regionale beleid waarmee de EG zich vanouds in opmerkelijke mate heeft beziggehouden, en waarop al heel wat kritiek is neergedaald.

In het verdrag van Rome is geregeld dat er speciale overeenkomsten dienden te komen voor de samenwerking met de (ex-)koloniale gebieden buiten Europa. Er zou een vrijhandelszone komen met Afrikaanse landen die banden hadden (en hebben met Europa, en vooral met Frankrijk. De Fransen zijn zeer gesteld op hun economische en culturele verknopingen aldaar en besteden, volgens een recente publikatie van de Franse socialistische partij, zelfs nu nog bijna de helft van de eigen ontwikkelingshulp aan de bevordering van de Franse taal en cultuur overzee.

Op grond van het eerste associatieverdrag (Jaounde 1964) kregen de aangesloten Afrikaanse landen een voorkeursbehandeling voor hun afzet op de Europese markt. Sederdien is het verdrag vernieuwd, verbeterd en uitgebreid. Sinds de Britse toetreding behoren nu ook een aantal kleinere Gemenebest-landen alsmede o.a. Suriname tot de associatie. Het jongste verdrag, genoemd naar Lomé, de stad waar het in februari 1975 werd gesloten, omvat nu 52 (vaak zeer arme) landen in voornamelijk Afrika en het Caraïbisch gebied. Het akkoord biedt de aangesloten landen de gelegenheid vrij van invoerrechten produkten op de Europese markt af te zetten. Uitgezonderd is een aantal artikelen dat concurrentie zou kunnen betekenen voor de beschermde Europese landbouw. Laatstgenoemde produkten krijgen echter wel een voorkeursbehandeling ten opzichte van andere – niet geassocieerde – landen uit de Derde Wereld.

Het verdrag van Lomé bevat ook een in de wereld unieke regeling voor de stabilisatie van de exportontvangsten (Stabex). De EG heeft zich verplicht gedurende de vijf jaar looptijd van het akkoord ruim een miljard gulden te besteden om aangesloten landen achteraf bij te springen als hun exportontvangsten voor twaalf met name genoemde basisprodukten inzakken wegens economische malaise of natuurrampen. Meer dan de helft van de



Stabex-uitkeringen is in het eerste jaar van het bestaan uitgekeerd aan ontwikkelingslanden die staan op de UNO-lijst van allerarmste landen.

De EG verstrekt voorts ontwikkelingshulp aan de Derde Wereld en ook daarbij ligt de nadruk op de Lomé-landen. Aan hen was alleen reeds dit jaar ongeveer 1,2 miljard gulden aan bijstand toegezegd. De EG reserveert 65 percent van die hulp voor de 24 armste Lomé-landen. Het verdrag regelt ook de industriële samenwerking met de aangesloten landen, waarbij meer sprake lijkt van het onderzoeken van industriële mogelijkheden voor de Europese industrie dan dat harde ontwikkelingscriteria voorop staan. Een stuk economische verknoping, zo te zien.

Het Lomé-verdrag en met name het Stabex-systeem zijn voor de landen die in overwegende mate afhankelijk zijn van de uitvoer van onder de regeling vallende grondstoffen stellig van betekenis, ook al valt na een jaar Stabex nog niet te zeggen hoe groot de betekenis daarvan precies is. Het bezwaar tegen Lomé is en blijft evenwel dat het in beginsel sterk *regionaal* gericht beleid is, terwijl echte ontwikkelingspolitiek *wereldwijd* behoort te zijn. Nu ontkomt het Lomé-akkoord niet aan de verdenking dat het een neokoloniale voortzetting is van de oude Europese banden met Afrika. De EG verwerpt dat verwijt en wijst op de positieve kanten van zo'n gerichte politiek en op het unieke karakter van deze contractuele samenwerking. De kernvraag is echter of de EG dit associatiebeleid primair voert met het oog op de vooruitgang in de Derde Wereld, dan wel ook (en vooral) met het oog op het verwerven van een economische en politieke invloedssfeer. Het voortzetten van het regionale beleid wijst op het laatste. De Afrikaanse landen zijn bijvoorbeeld aantrekkelijk als grondstofproducenten. Na afloop van de Lomé-onderhandelingen wees de toenmalige voorzitter van de ministerraad, de *ler FitzGerald* (Buitenlandse Zaken) daar ook op, toen hij, onder veel meer, opmerkte: 'Deze landen zijn belangrijke leveranciers van grondstoffen en een nauwe band moet dus voor Europa voordelig zijn'. Het is niet mijn bedoeling van dit soort bindingen een sensatieverhaal te maken. Maar de atmosfeer alsook het Franse denken dat tenslotte de oorsprong van de regionale politiek vormt, straalt dat idee van een invloedssfeer teveel uit. Er is nog een ander punt van kritiek op het regionale karakter van de associatiepolitiek, die niet alleen de Lomé-groep omvat maar ook de Maghreb- en Mashrak-landen, omvattende respectievelijk de landen in het westen en het oosten van Noord-Afrika. De speciale afspraken met Afrika zijn *discriminerend* voor de rest van de Derde Wereld. Zelfs als men het belang van tarifaire handelsvoordelen niet wil overdrijven – verkopen op een hoogontwikkelde markt hangt van méér af – dan nog is vast te stellen dat de niet met de EG verbonden landen in het nadeel zijn. De EG kan terecht wijzen op het unieke karakter van de Stabex-sysmatiek en op het feit dat Lomé een contractuele



samenwerkingsvorm is waar je niet onder uit kunt. Dat is, indien de regeling toch voldoende flexibel kan blijven, zeker bijzonder. Maar recht overeind blijft dan toch het feit dat het discriminerend is en een wereldwijd systeem de voorkeur heeft. Dat zo'n uitbreiding ook in de recente Noordzuid-dialoog niet mogelijk bleek wordt, zo blijkt uit de memorie van toelichting op de jongste begroting van Buitenlandse Zaken, door de Nederlandse regering dan ook betreurd.

De EG verzuimt kortom in voldoende mate een wereldwijd beleid te voeren naar de Derde Wereld. Ook EG-commissaris *Cheysson*, de 'maker' van Lomé, geeft dat toe. In het zakenblad *Vision* van juli/augustus 1977 zegt hij: 'Europa maakt geen voortgang op een breed front. We zijn veel meer verbonden met Afrika en de Arabische wereld. Wanneer zullen we verder gaan met andere Derde-Wereldlanden? Ik weet het niet'.

Hierbij moet gezegd worden dat het begrip wereldwijd beleid zou kunnen verwijzen naar een beleid voor *de* Derde Wereld als ware dat een homogeen blok met gelijksoortige problemen. Dat is echter niet zo. De ontwikkelingslanden vallen uiteen in energie-importeurs en -exporteurs, in al redelijk industrialiserende landen en landen die de absolute armoede nog niet te boven zijn. Gaandeweg wordt duidelijk dat er misschien meer te zeggen is voor overeenkomsten met landengroepen die gelijksoortige problemen hebben. Waar het hier om gaat is dat de EG de beperkte groep landen waarmee intensief wordt samengewerkt *niet* op zo'n noemer selecteert. Dat de groep veel zeer arme landen bevat is meegenomen. Het beleid is niet primair gericht op de Derde Wereld of homogene stukken ervan, maar op landen die banden hadden en hebben met Europa.

Tegen de regionale aanpak is van stonde af verzet aangetekend. De associatiepolitiek, zo luidde de EG-reactie daarop, zou *tijdelijk* dienen te zijn en als *overgangsfase* moeten fungeren naar een mondiaal beleid. Maar een verkeerde start, een weeffout, wordt niet gemakkelijk gecorrigeerd. En de tevredenheid die Brussel uitstraalt over Lomé (midden volgend jaar beginnen de onderhandelingen over een nieuw vijfjaren-akkoord) duidt evenmin op tijdelijkheid. *Cheysson* heeft dan ook al gezegd (*The Courier* maart/april 1977) te rekenen op een nieuwe, tweede Lomé-conventie.

Omdat de EG meermalen de critici heeft beloofd hen tegemoet te komen door twee wegen te bewandelen – naast de associatiepolitiek tegelijkertijd een wereldwijd beleid – dient de revue te passeren, of en in welke mate de EG een echt mondiaal beleid voert. Daar moet ook blijken welke houding de EG inneemt in de forums waar niet met een beperkte groep landen wordt gesproken, maar met de hele Derde Wereld.

Op 1 januari 1971 is de EG op grond van UNCTAD-voorstellen als eerste blok van rijke landen overgegaan tot invoering van een bevoordeling van *alle* landen van de Derde Wereld bij hun export naar Europa. Dit Algemeen Preferentieel Stelsel (APS) omvat half-



en eindprodukten en verwerkte landbouwprodukten. Zoals eerder opgemerkt is het veroveren van een markt in Europa – zeker voor verwerkte produkten – moeilijk en eist het qua marketing en technologie nogal wat van de betreffende landen. Dat is in de eerste plaats een zaak voor de Derde Wereld. Belangrijk voor de beoordeling van het EG-beleid is, dat het APS aan talrijke beperkingen gebonden is. Die beperkingen en de ingewikkeldheid van de regeling zijn zodanig, dat de econoom *Den Boer* die eind vorig jaar op de betekenis van het APS promoveerde het standpunt van de Derde Wereld dat het APS 'nauwelijks of geen economische betekenis' heeft als juist kenmerkt.

De EG verstrekt miljarden guldens aan financiële hulp aan de ontwikkelingslanden. Maar ook daar is het regionale karakter zeer overheersend. Er is, zo constateert Pronk in de jongste begroting, 'enige bescheiden vooruitgang' geboekt nu de hulp aan niet-geassocieerde landen zal worden vergroot van 20 miljoen naar in 1977 45 miljoen rekeneenheden. Maar dan nog gaat veruit het meeste naar de associatielanden waarvoor het Europees Ontwikkelingsfonds tenslotte ook werd opgezet. In de vijf jaar van het Lomé-verdrag zijn ongeveer 3,4 miljard rekeneenheden (koers op 1 juni 2,77 gulden) uitgetrokken voor de aangesloten landen, de Maghreb- en Mashrak-landen en enkele Zuid-europese landen ontvangen in 5 jaar 1,7 miljard re en slechts ongeveer één miljard re gaat in totaal naar anderen (voedselhulp inbegrepen). Terwijl dat regio's betreft als vrijwel geheel Latijns-Amerika en het Aziatisch subcontinent.

Het beleid van de EG naar alle arme landen omvat onder andere het verstrekken van voedselhulp voor vele miljoenen guldens. Ook wordt, zoals eerder opgemerkt, door afzonderlijke landen financiële hulp verleend ook al haalt men lang niet de UNO-norm van 0,7 percent, alle toezeggingen over het 'zo spoedig mogelijk' bereiken ervan ten spijt. In meer brede zin is er de Europese landbouwpolitiek, gericht op bescherming van de eigen boeren, die de Derde Wereld afzetkansen verhindert. Hoewel het bestek van dit overzicht niet toelaat al te gedetailleerd op het hele beleid in te gaan, verdient toch ook vermeld te worden dat voor enigerlei controle op het opereren van multinationale maatschappijen met name de EG het geschikte kader is. Een dergelijk beleid, als het tot stand zou komen, zou mits vergezeld van een Derde-Wereld-dimensie ook voor de arme landen van betekenis kunnen zijn. Om het ontwikkelingsgehalte van het EG-beleid te proeven, kunnen tot slot nog enkele punten worden genoemd, waarbij vooral aan de orde is in welke mate de Gemeenschappen bereid zijn mee te werken aan structuurverandering in de wereldeconomie en in welke mate de economische moeilijkheden van nu leid'en tot extra beperkingen voor de Derde Wereld. Nog een enkele opmerking daarom over vier zeer actuele kwesties. De Noordzuid-dialoog, de gedachten over een Marshall-plan, de uitbreiding van de EG en recente maatregelen tegen import van textiel uit de Derde Wereld. Het zijn punten aan de hand waarvan



getoetst kan worden in hoeverre de ontwikkelingspolitiek in de EG integraal is, dat wil zeggen in hoeverre ook op een breed economisch vlak (veel breder dan het terrein van ontwikkelingsministers) de positie van de arme landen steeds een zaak is die in het beleid voldoende meeweegt en zelf leidt tot aanpassing van de Europese economie. Voorts kan blijken in hoeverre de EG tweeslachtig is: liberaal-economisch naar buiten, de landbouwmarkt sterk afschermend en regulerend naar binnen. Tijdens de Parijse Noordzuid-dialoog was vereenvoudigd gezegd aan de orde enerzijds het verlangen van de Derde Wereld naar een nieuwe economische orde en met name naar een betere regeling van de prijsvorming van grondstoffen. Anderzijds voor de westerse landen de wens tot geregeld contact met de olieproducenten over de energiepolitiek. De conferentie leidde wel tot enig resultaat, maar door het uitblijven van een echte doorbraak was het geheel toch teleurstellend. De EG, die als blok optrad, bleek zeer verdeeld. Vooral de ideeën over de vorming van een geïntegreerd grondstoffenfonds, een door Nederland aanvaard beginsel, bleken tot tweespalt te leiden. Met name West-Duitsland hecht zeer aan de liberale markteconomie en weigert – alle kritiek op de onbelemmerde werking van die economische ordening ten spijt – mee te gaan met een regeling van grondstofprijzen anders dan op individuele basis.

Houdt de EG door deze verdeeldheid vernieuwing op, er zijn soms ook nieuwe gedachten te horen. *Cheysson*, *Vredeling* en *Jenkins* ventileren al enige tijd het idee om de Derde Wereld tegemoet te komen met een nieuw Marshall-plan. Ook in de VS leeft die gedachte hier en daar. Het denken in deze richting is een gevolg van de slechte economische situatie in het westen, en de vraag waar nieuwe afzetgebieden voor de industrie gevonden kunnen worden. De Derde Wereld heeft nog erg veel nodig, dus is daar vraag genoeg. Alleen de koopkracht om voldoende vraag uit te oefenen is onvoldoende. Een verstandig idee zou het zijn de belangen van het westen en de Derde Wereld te koppelen door hen te leveren wat zij nodig hebben. Als het tot uitwerking van dat Marshall-plan idee komt, zal er op gelet moeten worden of de afzet voorop komt te staan, dan wel de behoeften van de Derde Wereld. Gaat het dus om producten en investeringsgoederen die zij nodig hebben (aangepaste technologie?), wordt gemikt op de armste landen of op de iets beter ontwikkelde die waarschijnlijk eerder datgene bestellen dat het westen kan leveren, en wordt gedacht aan de *basic needs* van de mensen in de Derde Wereld? Het is opnieuw een toetssteen voor ontwikkelingspolitiek, als het althans tot zo'n plan komt. Te meer omdat al te vernemen valt dat zo'n Marshall-plan vooral moet gelden voor Portugal, Spanje en Griekenland. Gedacht zou worden aan 20-30 miljard gulden, voornamelijk dus voor nieuwe leden van de EG. Kritisch kijken is geboden ten aanzien van de mogelijke uitbreiding van de EG met Spanje, Portugal en Griekenland. Politiek moge dat



interessant zijn, de vraag dient ook gesteld te worden wat dat voor de ontwikkelingslanden gaat betekenen. Zij krijgen extra concurrentie op de Europese markt van subtropische landbouwprodukten en textiel, het concurrentie-voordeel van lage lonen (ook voor industriële productie) verwatert, omdat de EG zijn eigen lage-lonenlanden binnen de gemeenschap krijgt en – niet het minst belangrijk – de enorme economische steunbedragen die aan de nieuwe leden verstrekt moeten worden zullen naar te vrezen valt misschien gekort worden op de hulp aan de Derde Wereld. Werkelijk reële bedreigingen voor de arme landen. De afloop van de toetredingsgesprekken zal ook hier tonen hoe zwaar de wereldwijde problemen voor de EG-landen tellen.

Terug naar de actualiteit van vandaag. De EG, zo laat zich aanzien, staat voor belangrijke besluiten over de koers die de komende jaren wordt gevaren ten opzichte van de groeiende export van de Derde Wereld naar Europa. De inperking van de textielimport is al gaande, maar daar is het vrij zeker niet mee gedaan. Wat zal er gebeuren? Zal de EG de eigen markt verder afschermen nu de economische situatie moeilijker wordt, of zal uit de verantwoordelijkheid die hoort bij het zijn van zo'n enorme handelspartner als Europa is, de consequentie jegens de Derde Wereld worden getrokken?

Het textielverhaal is bekend. Wekenlange onderhandelingen over het Multivezelakkoord, waarin textielproducerende rijke en arme landen afspraken hadden vastliggen over o.a. de geregelde groei van de textieluitvoer naar de industrielanden, liepen vast op een weigerachtige EG. De Europeanen constateerden dat gedurende de looptijd van het oude akkoord Europa zo'n half miljoen arbeidsplaatsen in de textiel had verspeeld en dat de textielinvoer vooral in 1976 enorm was toegenomen. Nu de economische toestand zo abominabel is geworden, moet de werkgelegenheid worden beschermd en dus de import worden geremd. Wat niet via het Multivezelakkoord bereikbaar was, zou nagestreefd worden in bilateraal overleg met afzonderlijke landen over 'vrijwillige beperkingen', aldus het eufemisme dat vaste voet krijgt in dit verband. Als dat niet lukt, neemt de EG eventueel eenzijdige maatregelen.

De EG wil 'redelijke en billijke' akkoorden, en is bereid de textielinvoer uit de Derde Wereld met zes percent per jaar te laten stijgen. Gemiddeld. Want voor 'gevoelige produkten' zit men in feite op de nullijn. Er zijn al verkennende besprekingen gevoerd in landen als Pakistan, India, Thailand, Korea, Hong Kong en Brazilië. (Dit artikel werd in september '77 afgerond.) Nu moeten er wel wat cijfers bij. De EG verbruikt per jaar 4 miljoen ton textielprodukten. Daarvan wordt netto 600 000 ton ingevoerd. De invoer beloopt dus 15 percent van het verbruik.

Voor de textiel zeker gevoelig en het verlies aan arbeidsplaatsen is zeker ernstig. Maar heeft de EG een herstructureringsbeleid gevoerd om die industriële verschuiving op te vangen? Ik heb er



niet van gehoord. En wat dan? Wordt India afgeremd op een exportterrein dat voor de EG betrekkelijk beperkt is, terwijl het voor zo'n land echt wel wat betekent? Grijpt de EG terug op protectionisme? Het verwijt van het laatste hebben de Duitsers en de Denen in september in Brussel gemaakt. Maar de Fransen willen hun traditionele textielsector beschermen. En zelfs *Lubbers* toonde zich 'redelijk gelukkig' met de EG-afspraken, omdat in het nieuwe beleid rekening was gehouden met de Derde Wereld. Het is maar hoe je er naar kijkt.

Er is bovendien meer aan de hand dan alleen een opkomend protectionisme voor textiel. Naarmate de Derde Wereld er beter in slaagt te voldoen aan de oproep (van de rijke landen zelf!) om het vooral in handel en export te zoeken, zal zonder twijfel het aantal 'gevoelige produkten' toenemen. De exportcijfers tonen onomstotelijk aan dat de Derde Wereld er in gaat slagen meer eindprodukten uit te voeren. Volgens UNCTAD beliep de uitvoer van eindprodukten uit de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden in 1960 nog 13,3 percent van hun exportpakket, was dat in 1975 al 32,9 percent en zal dat in 1980 naar schatting 49 percent zijn van hun totale uitvoer. Het aantal gevoelige produkten zal daarom snel toenemen en de textiel is niet het laatste onderwerp. *Prof. Hartog* signaleert in *NRC Handelsblad* van 16 augustus 'de opmars van een tot dusver vrij geruisloze protectie van "gevoelige produkten" zoals staal, auto's, schepen en textiel'. En dat in een EG die door de buitenwereld toch al niet wordt gezien als een toonbeeld van liberale handelspolitiek.

Deze ontwikkeling is ernstig te nemen. Binnen de EG circuleert een werkdokument van de Commissie waarin wordt gezegd dat er zonder een betere economie geen mogelijkheden zijn exportbelemmeringen af te breken.

Liberalisering van de handel zal volgens dit document steeds moeilijker te handhaven zijn bij voortdurende van de werkloosheid. De vraag wordt dan ook opgeworpen of het mogelijk is maatregelen zoals die bestaan in de textielovereenkomst uit te breiden tot andere 'gevoelige produkten'. Voorts wordt het begrip 'complementariteit' breeduit gemeten, een gedachte die, zo begrijp ik, verwijst naar de wenselijkheid de produktie in de arme landen en de export van de EG elkaar te laten aanvullen. Het betekent dat de Derde Wereld zich beter niet kan richten op de produktie van 'gevoelige produkten'. Voor de industrialisatie een gevaarlijk proces waar Nederland zich, naar verluidt, dan ook tegen heeft verklaard.

Ik sta bij dit punt wat langer stil, omdat in feite de EG aan het kiezen is op een fundamenteel punt. De eigen markt afschermen nu de Derde Wereld tot industrialisatie komt, of de eigen economie herstructureren? Natuurlijk, het moment is economisch ongelukkig, maar het vastleggen van de beschermingspolitiek verwacht het korte zicht en het onmiddellijk commercieel belang



toch wel zeer met de belangen van economische interdependentie en een rechtvaardige welvaartsverdeling op langere termijn.

Welke conclusies zijn te verbinden aan dit overzicht van de Europese politiek? Stellig dat Europa een economisch machtsblok van vitale betekenis is. Dat het echter eerder bezig is om *relaties* met de arme landen te regelen dan dat er sprake is van een beleid gericht op het *optillen* van de mondiale onderkant.

Er wordt wel betoogd dat de EG-samenwerking op dit beleidsgebied van belang is of kan zijn om te voorkomen dat nationale belangen het overwicht krijgen. Dat kán. Maar het beeld dat nu ontstaat is er een waarin de Fransen zowel hun regionale interesse gerealiseerd krijgen en hun textiel beschermd, terwijl de Westduitsers met hun onschokbaar geloof in de vrije-markteconomie de EG kunnen afhouden van een positieve reactie op het door de Derde Wereld gewenste grondstoffenfonds.

Niet voor niets staat in de laatste begroting van BZ: 'Het heeft de laatste jaren maar al te vaak aan visie en verbeeldingskracht ontbroken en aan inzicht in het ontwikkelingsvraagstuk als een structureel vraagstuk van gemeenschappelijk belang'.

Tegelijk valt er aan een Europees beleid niet te ontkomen. Want veel van wat er nodig is kan alleen Europees effectief geregeld worden. Het lijkt wel zaak, niet zo snel alle beleid te harmoniseren, dat de marge voor Nederland om een eigen ontwikkelingspolitiek te voeren en daarmee druk uit te oefenen verdwijnt. Maar dat is dan alleen verdediging. Waarschijnlijk is het veel meer nodig het Europees beleid kritisch te volgen en na te gaan wat er gebeurt en in welke mate dat bijdraagt of vooral afdwaalt van een Derde-Wereldbeleid in progressieve zin. Degenen die zeggen dat het Europese beleid te weinig onderwerp van studie en discussie in de nationale politiek uitmaakt, hebben dan ook gelijk.



# Het schemerige zijtoneel van het EEG-energiebeleid

Elke kritische beschouwing van een stukje Europees beleid in de EEG heeft de keuze tussen twee min of meer extreme uitgangspunten. Het ene is dat van het politiek ambitieuze en hoog te paard zittende genootschap, dat in feite niet veel verder is gekomen dan een redelijk geslaagd beheer van een mooi opgetuigde Douane-Unie. Het andere uitgangspunt is dat van de steeds groeiende betekenis van de qua economische samenwerking meest succesvolle, meest ontwikkelde en meest omvangrijke statenbond ter wereld, die gehouden is een eigen staatkundige vorm te vinden voor een beter laat dan nooit ontdekte lotsverbondenheid.

Kiest men voor het laatste uitgangspunt, dan zijn er, met uitzondering van het vrije interne verkeer van goederen, de landbouwmarkt en grote brokken buitenlandse handel, weinig terreinen aan te geven waar de samenwerking aan de maat is. Vooral het energieveld biedt dan een beklagenswaardig schouwspel. Dat schouwspel is niet alleen bedroevend omdat er zo weinig voortgang is gemaakt, maar ook omdat het om bijzonder vitale voorzieningen gaat. De Europese Economische Gemeenschap is blijkbaar nog geen verbond voor goede en kwade jaren.

Het is daarom realistischer om de Douane-Unie als vertrekpunt te nemen en vast te stellen dat binnen het gebied van de gemeenschappelijke markt de eigen produktie van energie van ondergeschikte betekenis is geworden. In het licht daarvan is het energiebeleid in belangrijke mate een aangelegenheid van import en externe handelspolitiek. Dit beleid wordt gecompliceerd door de enorme schaalvergroting in de systemen van aanvoer en omzetting van energie. De meer of minder kritische belangstelling voor de kernenergie en de inpasbaarheid van deze techniek in onze verdeelde wereld stelt extra eisen aan de kwaliteit van de samenwerking. Het is daarom geen wonder, dat men er in Brussel nog nauwelijks vat op heeft weten te krijgen.

De in de verdragen van Luxemburg en Rome vastgelegde bevoegdheden voor de besturende organen van de Europese Gemeenschap op het gebied van de energievoorziening zijn niet om over naar huis te schrijven. Er is een gedeeltelijke zeggenschap over de kolenproduktie en de handel in kolen. Het



Euratomverdrag geeft vrij vergaande bevoegdheden op het vlak van de research en ontwikkeling van kernenergie, de import van splijtstoffen en de veiligheid.

Het ontbreken van enige zeggenschap over de nog steeds doorslaggevende sector van de koolwaterstoffen en in het algemeen over de investeringen in de energiesector maakt een samenhangend beleid sterk afhankelijk van de politieke wil van de lidstaten. Vrijwel alle lidstaten, maar meer in het bijzonder Engeland en Frankrijk, willen in deze vitale aangelegenheden de nationale beleidsruimte zo groot mogelijk houden. Frankrijk ziet de olie-import als een stuk beleid, dat niet kan worden overgedragen. Engeland wenst geen beperkingen bij het te gelde maken van de eigen olie en het eigen gas uit de Noordzee. Er wordt bij dit alles een dankbaar gebruik gemaakt van de grote bressen die in de muur van de Europese solidariteit zijn geslagen tijdens de periode *De Gaulle*. Als men nu al zo ver is gekomen, dat voor allerlei futiliteiten unanimiteit in de Europese ministerraad nodig is, dan is het niet verwonderlijk, dat slechts dat stukje van het zo belangrijke energiebeleid aan de Europese uitvoerende instanties kan worden overgelaten, dat op geen enkele manier in strijd komt met de eigen belangen binnen de nationale optiek.

Die belangen lopen qua grondstoffenpositie, maar ook anderszins, nogal uiteen. Engeland mag, zoals hierboven reeds is aangestipt, verwachten een groot deel van zijn eigen behoeften in de komende twee decennia te kunnen dekken met olie en gas uit de Noordzee. Frankrijk is vrijwel geheel aangewezen op geïmporteerde energie en is met een vooralsnog Gallische drift bezig uranium een steeds belangrijker plaats te geven in de eigen voorziening. De Franse kolenproduktie is inmiddels ingekrompen tot 20 miljoen ton per jaar, welke produktie met de rugdekking van staatssteun verder zal worden ingekrompen. Deze hoeveelheid kolen, tezamen met inheems gas en waterkracht, vertegenwoordigt slechts een kwart van het Franse verbruik. België met een nu naar verhouding nog iets grotere kolenproduktie zit ongeveer in hetzelfde schuitje. Denemarken, Ierland en Italië, hoe uiteenlopend verder hun economieën ook zijn, zijn nog meer afhankelijk van import dan Frankrijk en België. Italië heeft daarbij het relatieve voordeel van zachte winters en kortere verbindingslijnen met olieproducerende landen. Nederland is uiteraard een geval apart: elke Nederlander is financieel gezien voor 7% Koeweiti, dank zij de grote aardgasinkomsten en het netto-overschot op de betalingsbalans. Deze vreugde is helaas niet van lange duur, in het begin van de tachtiger jaren zullen wij geld moeten toeleggen op onze energiehuishouding. De Duitse Bondsrepubliek ten slotte beschikt over redelijke kolenlagen, handhaaft een produktie van circa 90 miljoen ton per jaar met een niet geringe staatssteun, maar heeft inmiddels wel de hoop laten varen van enigszins omvangrijke eigen produktiemogelijkheden voor olie en gas. Het surplus in het eigen verbruik in de BRD,



zijnde 100 miljoen ton olie-equivalent, moet vrijwel volledig worden gedekt uit geïmporteerde olie, gas en in toenemende mate kernenergie. Gegeven de positie van Frankrijk en de BRD in dit enigszins genuanceerde plaatje is het wel begrijpelijk, dat de regeringen van die landen er weinig voor voelen om de kernenergie in de wachtkamer te zetten, omdat zij daarmee huns inziens volledig à la merci geraken van de olie-exporterende landen.

De Europese Commissie heeft na de oliecrisis sterk ingespeeld op dit laatste gegeven. Brussel was erg geporteerd voor een geforceerde ontwikkeling van de kernenergie. Op grond van optelsommen en ramingen voor de toekomst kwam men tot een zo onzeker en op zichzelf zo weinig rooskleurig beeld, dat het laten lopen van de mogelijkheden van de kernenergie als een rampzalige ontwikkeling werd beoordeeld. Daarbij spelen vooral de gevolgen voor de betalingsbalans een rol. De huidige kosten voor de in de EEG ingevoerde olie bedragen \$45 miljard per jaar. Deze dollars zullen in derde landen en – als het even kan – in de olieproducerende landen moeten worden verdiend. Dit bedrag zal waarschijnlijk oplopen tot \$70 miljard, ongerekend de prijsaanpassingen die de OPEC-landen zullen doorvoeren. Er is namelijk na een aanvankelijke inzinking in de vraag naar en het verbruik van olie en gas in 1975 weer sprake van een duidelijke groei. Het zal de grootste moeite kosten om de oorspronkelijk voor 1985 nagestreefde import-afhankelijkheid van 40% te brengen van het huidige niveau van 58% tot 53%. Van de kolen kan men de eerste jaren nog niet veel verwachten. De verruiming van de verbruiksmogelijkheden voor kolen kost veel tijd en geld. Daarom zullen de reële impulsen voor de uitbreiding van de import en de produktie van kolen in de nabije toekomst nog gering zijn. De eigen kolenproduktie is in de EEG ten koste van veel nationale steun met moeite op het niveau van 180 miljoen ton olie-equivalent per jaar te houden. De EEG-produktie van olie en gas voor 1985 wordt geraamd op 250 tot 320 miljoen ton olie-equivalent. Er resteert voor dat jaar een tekort van minstens 700 miljoen ton en daar is dan, behoudens de kernenergie, de kous mee af.

Overigens is de groei van kerncentrales door allerlei oorzaken sterk vertraagd. Nu wordt in de EEG 8% van de elektriciteit door kernenergie opgewekt. De Europese Commissie wilde naar 50% van de elektriciteitsproduktie in 1985; het wordt nu hooguit 25%, overcenkomend met maximaal 140 miljoen ton olie-equivalent primair brandstofverbruik.

Met deze getallen in zijn achterhoofd heeft de nieuwe Europese energiecommissaris *Guido Brunner*, de versterking van de kernenergiepoot als voornaamste punt bovenaan op het lijstje gehouden. Wel heeft Brunner begrip getoond voor de weerstanden bij de bevolking en voor de op het punt van de



veiligheid bezorgde politici. Hij wil daarom de organen van de Europese Gemeenschap inschakelen bij het intensiveren en verruimen van de voorlichting over de kernenergie. Daarnaast wil hij de middelen van de Euratom-organisatie, die mede opgezet is om de veiligheid te waarborgen, mobiliseren voor een beveiliging van de splijtstofcyclus. Op zichzelf is dat een logische zaak, want het Euratom-verdrag is mede gesloten om de grensoverschrijdende gevaren van de kernenergie op een supranationale wijze aan te pakken.

De nieuwe commissie wil zich overigens niet geheel en al beperken tot de kernenergie, maar doen wat haar hand te doen vindt op de andere terreinen van de energievoorziening. Zo zijn er nu voorstellen gelanceerd voor de Europees-gemeenschappelijke aanpak van de energiebesparing en voor de financiële steun aan projecten binnen en buiten de gemeenschap die leiden tot een meer onafhankelijke en meer gespreide voorziening. Verder wil men tegemoetkomen aan de verplichte voorraadvorming voor olie en olieprodukten. Ook de verlenging van de steunregeling voor kolen en cokes is onderdeel van het pakket voorstellen van de huidige commissie, die overigens op dit gebied verder wil gaan en met speciale vergunningen de invoer en het verbruik van kolen wil verruimen en de verbranding van kolen in centrales financieel wil aanmoedigen. In dit complex van maatregelen zijn het met name de voorstellen om tot een meer waterdichte grensoverschrijdende Euratom-organisatie te komen voor de verwerking en het onschadelijk maken van splijtstofrestanten die de meest interessante zijn, gelet op de vooral in Frankrijk en Duitsland waarneembare trend naar meer en ook meer gecompliceerde kerncentrales. Ook voor ons land is dit aspect van vitaal belang, zelfs indien men hier binnen de eigen grenzen pas op de plaats zou maken. Kerncentrales in Rijnland-Westfalen en Vlaanderen zijn nu eenmaal niet ver weg. Overziet men het huidige programma van de nieuwe Europese Commissie, dan zijn het vooral de defensieve en pragmatische aspecten die in dat beleid op de voorgrond zijn gekomen. Een gemeenschappelijke handelspolitieke aanpak ontbreekt, waarvoor wel verklarende omstandigheden zijn aan te voeren. Wel is er een eerste aanzet om op dit terrein tot afspraken te komen die de in politiek opzicht eenzijdige relatie van OPEC-landen en EEG een meer veilige onderbouw kan geven. Vooral op initiatief van de Fransen wordt er een voorzichtig begin gemaakt met de zogenaamde Europees-Arabische dialoog. Men besnuffelt elkaar als egeltjes, die de vaste verkering heel eng maar de lucht van olie heel fijn vinden. In de voorlopig nog ambtelijke contacten is men niet veel verder gekomen dan eerste ideeën voor enkele overeenkomsten waarmee begrip kan worden gewekt voor de culturele en politieke aspiraties van de Arabische wereld. Van die zijde wil men het Palestijnse probleem bespreekbaar maken. De officiële doelstellingen worden zeer diplomatiek geformuleerd: de dialoog



moet het stelsel van de bilaterale betrekkingen van de afzonderlijke landen in het Middellandse-Zeegebied met de EEG aanvullen en plaatsen in een meer algemeen kader waarin de verdere voortgang van deze betrekkingen kan worden gewaarborgd.

Het is allemaal de voorzichtigheid zelf, waarover men zich dan ook niet al te zeer moet verbazen. Het zwaartepunt voor de onderlinge discussie en de onderhandelingen met de OPEC-landen heeft zich inmiddels verlegd naar een commissie voor internationale economische samenwerking en de in dat kader aangevatte Noordzuid-dialoog. Er zijn weliswaar nog niet zo veel zaken gedaan, maar de OPEC-landen vinden daar zowel de ontwikkelingslanden als die meer ontwikkelde economische machten tegenover zich, die voor het uitbaten van hun positie van doorslaggevend belang zijn. Er is in dat ruimere kader een hanteerbare driehoeksverhouding, waarin de OPEC-landen met behoud van hun kartel en hun eigen speelruimte aanvullende krentjes uit de pap willen halen voor de ontwikkelingslanden. Men kan ze dat moeilijk kwalijk nemen. Van hun standpunt uit levert de prolongatie van hun eenzijdige zeggenschap in kartelverband veel meer voordelen dan welk contract ook, dat een stukje collectieve economische macht inruilt voor minder concrete, meer indirecte handelspolitieke voordelen. Dit zo zijnde – en hiermee sluit de cirkel – blijft voor de EEG slechts de ruimte die gelegen is in de realiseerbare vermindering van de afhankelijkheid van de kartel-olie en in de versterking van de band met de ontwikkelingslanden in het algemeen en de olie-arme ontwikkelingslanden in het bijzonder. Vanuit die positie kan wellicht in toenemende mate een stabiliserende rol in de door het olieprijsprobleem overschaduwde Noordzuid-dialoog worden vervuld.

Terugkomend op het zo sterk aanvullende beleid van de Europese Commissie moet worden gesteld dat de plaats van de Europese energievoorziening in de wat verder gelegen toekomst onvoldoende is belicht. Alles wordt gezet op de kaart van de kernenergie. Gaat men uit van de onvermijdelijke en onherroepelijke schaarste aan fossiele brandstoffen voor de aan het eind van deze eeuw aan bod komende generaties, dan ontkomt men niet aan een kritische beschouwing van de eigen produktiestructuren. Die structuren zijn gekenmerkt door grootschaligheid en de daaraan verbonden traagheid, kwetsbaarheid en ingebouwde neiging tot prolongatie en expansie. Op korte en middellange termijn is daar weinig aan te doen. Op langere termijn echter moet het mogelijk zijn om ter wille van een meer evenwichtig gebruik van energie- en andere grondstoffen te komen tot meer flexibele en ten dele ook kleinschalige structuren. Het nog steeds groeiende en ten dele zelfs excessieve energieverbruik moet worden ontmoedigd. Dat kan het beste geschieden via marktmechanismen, die de vrije keuze overeind laten, maar de verspilling afstraffen. Het is zeer de



vraag of dit mogelijk is binnen het kader van grootschalige en centrale produktiestructuren. Waar deze centrale voorzieningen onmisbaar zijn, dienen zij te worden gebonden aan een duidelijke beheersing en politieke controle vanuit zo nodig de Europese overheid. Daarbij zullen ook de vereiste veiligheidsvoorzieningen, zoals die in het kader van het Euratom-verdrag voor de kernenergie zijn te regelen, moeten worden gewaarborgd en verankerd in nadere communautaire afspraken. De groei van allerlei alternatieve energiebronnen voor het jaar 2000 en daarna dient te worden gestimuleerd hand in hand met een nader te ontwikkelen meer decentrale organisatie van de energievoorziening.

Wat kan nu de EEG, gegeven haar formele en politieke beperkingen, aan deze meer fundamentele aanpak doen? Zoals de zaken nu worden behandeld, baart de berg van behoefteramingen en aanbod-studies niet veel meer dan taakstellende prognoses aangevuld met enkele inderdaad praktische voorstellen voor de korte en de middellange termijn. Op deze manier is er geen goede greep op de ontwikkeling te verkrijgen. Het is stellig waar, dat de weg van de gemeenschappelijke handelspolitieke opstelling veel obstakels vertoont en niet vlot begaanbaar is. Er zijn echter nog andere invalshoeken. Eén invalshoek is die van de noodzaak van grensoverschrijdende controle van dat deel van de energievoorziening dat ook in de toekomst grootschalig zal zijn en een transnationale aanpak vereist. De kernenergie, maar ook de grootscheepse toepassing van kolen vragen daarom, de eerste energievorm vanwege de vereiste veiligheid en loskoppeling van de niet-civiele toepassingen, de tweede vanwege de nu nog onderschatte bezwaren van milieu en logistiek. In de laatste voorstellen van de Europese Commissie voor gemeenschappelijke opwerkingsbedrijven, waar de brandstofstaven van enkele tientallen kerncentrales veilig kunnen worden omgezet in kernafval en in weer bruikbare splijtstof, is dit aspect terug te vinden. De daarmee te bereiken concentratie en beveiligingsvoorwaarden kunnen zowel financieel als uit een oogpunt van garantie tegen misbruik beter zijn dan welke nationale oplossing ook, op voorwaarde dat Euratom gebruikt wordt waarvoor het is opgericht.

Tot nu toe ontbreken proposities voor milieuhygiënische maatregelen om de grootscheepse toepassing van kolen te vergemakkelijken. Zowel de nog lang niet ideale zuiveringsmethoden als de te stellen voorwaarden voor uitworp en immissie van zwaveldioxyde zouden bij een gemeenschappelijke benadering gebaat zijn. Daarmede zou ook minder eenzijdig dan nu voornamelijk via de kernenergie geschiedt gewerkt kunnen worden aan de zekerheid van de meer centrale energievoorziening in de toekomst. Dat kolen geen gelijkwaardig alternatief zijn, mag uit een oogpunt van



importbehoefte en betalingsbalans juist zijn, ten opzichte van de andere aspecten moet dat nog worden bewezen.

Een andere invalshoek is die van de ontwikkeling van minder expansieve en decentrale voorzieningen. De bestaande structuren voor productie en planning van de voorziening met elektriciteit, gas en olieprodukten moeten worden doorgelicht. Waar mogelijk en in verband met de na te streven stabiliteit dienen deze beheersvormen te worden herzien zodanig dat de eventuele uitbreiding een zaak wordt van bewuste politieke keuze op meer dan een bestuursniveau. Er zal een gemeenschappelijk beleid moeten worden ontwikkeld voor een bewust na te streven verdeling tussen grootschalige en kleinschalige energievoorzieningsvormen, in welke laatste de alternatieve energiebronnen beter tot ontwikkeling kunnen komen en toegepast. Het is in hoge mate onwaarschijnlijk dat de ene lidstaat het zich kan blijven permitteren overwegend op de milieutoer te gaan en de ander zich blijft ontwikkelen tot een neo-Pruisische smidse. Het gaat hier immers ook en vooral om de machtspolitieke vraagstukken en een evenwichtige economische en industriële ontwikkeling. Hoewel het energietrauma de aandacht voor dit aspect nog enige tijd zal afleiden, biedt deze benadering op de langere termijn nieuwe kansen voor een meer gezaghebbend optreden van de Europese organen in communautair verband.



# Het landbouwbeleid van de Gemeenschap

## Algemeen

Ruwweg twaalf procent van de actieve beroepsbevolking in ons land vindt werk in de zogenaamde *agri-business*. De ene helft van het aantal betrokken arbeidsplaatsen hangt samen met de directe voortbrenging van produkten van land- en tuinbouw. De andere helft is te vinden in de toeleverende industrie – kunstmest, zaden en veevoeders – en in de verwerkende bedrijven – voedings- en genotmiddelenindustrie. De positieve bijdrage van de agrarische bedrijfstak aan de lopende rekening van de betalingsbalans beweegt zich op jaarbasis rond de acht miljard gulden. Deze simpele kencijfers onderstrepen, voorzover nog nodig, het belang van de landbouw binnen het geheel van de nationale economie. Nadere beschouwing leert dat de landbouw in toenemende mate te kampen heeft met problemen van verschillende aard. Aan het groene front is een ijzige wind opgestoken. In een klein, overvol land als Nederland maken steeds meer andere dan agrarische belangen aanspraak op de schaarse ruimte. Dat vindt mede zijn vertaling in de buitensporig hoog opgelopen grondprijzen, die het jonge boeren in veel gevallen moeilijk maken om een eigen bedrijf te beginnen. Op de helft van de bestaande boerenbedrijven is geen opvolger. Bijna de helft van de zittende agrariërs is ouder dan vijftig jaar. Dergelijke problemen moeten in dit artikel verder onbesproken blijven. Ik concentreer mij in het vervolg op enkele moeilijkheden, die rechtstreeks verband houden met het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschappen zonder daarbij naar volledigheid te streven. Dat zou wellicht ook onbegonnen werk blijken.

De zwakke steeën in de landbouwpolitiek van de Negen vormen geen geheim. Verdadigingsverschijnselen en minder inkomensgroei van de consumenten verduisteren het afzetperspectief, ook voor een aantal agrarische produkten. In de toekomst zal de hoogte van overeengekomen Gemeenschappelijke landbouwprijzen voortdurend onder druk staan van toenemende politieke pressie om ook langs deze weg eindelijk iets te doen aan de chronische overschotten, die de markt voor een aantal produkten kenmerken. Het EG-landbouwbeleid kampt onder andere ten gevolge van de heersende valuta-onrust met ernstige moeilijkheden. Nationale belangentegenstellingen botsen in



Brussel steeds openlijker, en betekenen extra scheppen zand in de toch al stroef lopende besluitvormingsmachinerie in Brussel. In deze bijdrage wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de *doelstellingen en instrumenten van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid* (paragraaf 2), en aan de *bijzondere problemen* die dat beleid momenteel oproept (paragraaf 3). Tenslotte mondt mijn verhaal uit in *enkele gevolgtrekkingen*.

## **Doelstellingen en instrumenten van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid**

Blijkens artikel 39 van het EG-Verdrag kent het Gemeenschappelijk landbouwbeleid een aantal doelstellingen. Allereerst beoogt dit beleid de produktiviteit in de landbouw te verbeteren, enerzijds door bevordering van de technische vooruitgang, en anderzijds door te streven naar een optimale aanwending van produktiefactoren. Via op produktiviteitsverbetering gerichte maatregelen hoopten de opstellers van het Verdrag een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking te kunnen garanderen.

Daarnaast mikt het beleid op stabilisatie van de agrarische markten en het veilig stellen van de voorziening met landbouwprodukten tegen redelijke prijzen bij levering aan de verbruikers.

De instrumenten om deze doeleinden te verwezenlijken vallen in twee categorieën uiteen: maatregelen uit hoofde van het *structuurbeleid* en maatregelen in verband met het *markt- en prijsbeleid*. Vanaf het begin is in het Gemeenschappelijk beleid, althans verbaal, de nadruk gelegd op bedrijfsvergroting en modernisering, als bij uitstek geschikte instrumenten voor verbetering van de inkomenssituatie in de landbouw. Tevens zouden de arbeidsomstandigheden – met name in de veehouderij – zodoende verbeteren. Een andere pijler onder het structuurbeleid was de bevordering van bedrijfsbeëindiging in niet levensvatbaar geoordeelde ondernemingen.

In de officiële visie mochten de boereninkomens niet kunstmatig worden opgekrikt door het vaststellen van te hoge minimumprijzen voor de meest gangbare agrarische produkten.

Ook volgens de tekst van het Verdrag dient de markt- en prijspolitiek zich voornamelijk te richten op het bereiken van een stabiele prijsontwikkeling en het waarborgen van een naar hoeveelheid en prijs bevredigende voorziening in de behoeften van verbruikers. Op grond van sociale en inkomenspolitieke overwegingen is in de achter ons liggende periode echter toch – en met succes – gestreefd naar marktstabilisatie op een – strikt economisch bezien – te hoog prijsniveau. Als gevolg van het gevoerde beleid zijn produktie-omvang en verdiende inkomens op de moderne, goed geleide bedrijven fors toegenomen.

Tezelfdertijd verbeterde de inkomenspositie van veel kleine boeren



volstrekt onvoldoende, hoewel velen (net) in staat bleven om voor de markt te produceren. Voor een groep produkten resulteerde een en ander in zeer aanzienlijke overschotten, zoals tabel 1 illustreert.

*Tabel 1. Overschotposities binnen de Gemeenschap (1977-II)*

	× 1 miljoen kg
Granen	12 700
Rundvlees	400
Suiker	3 000
Boter	300
Melkpoeder	1 000

*Bron: Mededeling van de Commissie aan de Raad over De bijwerking van de prognoses voor de landbouwmarkten, Com (77) 380 def.*

Omdat in de praktijk werd geprobeerd met behulp van het markt- en prijsbeleid twee veelal onverenigbare doelstellingen na te streven, te weten marktstabilisatie en een inkomensgarantie voor de boeren, is in feite geen van beide doeleinden op bevredigende wijze gerealiseerd. Het falen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid op dit punt heeft ernstige gevolgen. De financiering van tegen overeengekomen minimumprijzen uit de markt gekochte overproductie en de kosten van maatregelen om deze vervolgens weer te liquideren, hebben de uitgaven voor de landbouw sterk doen oplopen. Momenteel is ruim zeventig procent van de op de EG-begroting verantwoorde fondsen met uitgaven voor de landbouw gemoeid.

Daarenboven besteden de afzonderlijke lidstaten zeer aanzienlijke bedragen in het kader van de nationale landbouwpolitiek. Zie tabel 2. In totaal maken overheidssubsidies ruim een kwart uit van de totale produktiewaarde in de landbouw.

*Tabel 2. Overheidsuitgaven voor de landbouw binnen de Europese Gemeenschap in miljarden guldens*

	1975	1976
A. Uitgaven van de afzonderlijke lidstaten		
	14,8	15,0
	20,7	24,2
B. Uitgaven van de Gemeenschap		
	1,0	1,2
	17,4	21,1
Totale landbouwuutgaven binnen de Gemeenschap	53,9	61,5

*Bron: De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, Verslag 1976, p. 448.*



Het verstoorde marktevenwicht in een aantal sectoren van de landbouw baart natuurlijk ook de beleidsmakers in Brussel grote zorgen. Om dit euvel te bestrijden wordt teruggegrepen op een klassieke marktconforme maatregel: het afgelopen voorjaar bleef de prijsaanpassing (gemiddeld + 3,9 procent) beduidend achter bij de stijging van het kostenpeil (gemiddeld rond 10 procent), zodat de produktie relatief onaantrekkelijk wordt. Per 16 september 1977 is voor melk een omstreden medeverantwoordelijkheidsheffing ingevoerd, van 1,5 procent, die de ondernemersmarge verder versmalt. Uit de opbrengst van deze heffing worden afzetstimulerende campagnes bekostigd. Speciaal voor de zuivelsector is daarnaast nog een aantal aanvullende maatregelen getroffen. Met name een premiereregeling voor het niet in de handel brengen van melk en een (premie-)regeling voor het omschakelen van melk-naar vleesproduktie. Het belang van dergelijke maatregelen mag niet worden onderschat. Twee bedenkingen liggen echter voor het grijpen. Zeker op korte termijn zullen veel agrarische ondernemers trachten het optredende inkomensverlies te compenseren door uitbreiding van de hoeveelheid produkt. En ten gevolge van dit beleid wordt de al zwakke inkomenspositie van de kleinere boeren verder ondergraven. Het staat buiten kijf dat in het bijzonder het zuivelbeleid van de Gemeenschap voor de boeren in Nederland van uitzonderlijk belang is. De helft van de jaarlijks in ons land geproduceerde 10,5 miljard liter melk zetten we af in het buitenland. En melk is geen uitzondering. Ruim vijftig procent van onze totale agrarische produktie wordt naar de EG-markt geëxporteerd. Daarom hebben onze land- en tuinbouw ook zoveel te maken met twee specifieke problemen, waarmee de Gemeenschap kampt: de op til zijnde uitbreiding in zuidelijke richting en de monetaire onrust.

### **Twee bijzondere problemen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid**

Nadat Griekenland aan de EG om toetreding had verzocht, hebben Portugal en Spanje eveneens de wens te kennen gegeven om in de toekomst deel van de Gemeenschap te gaan uitmaken. Deze uitbreiding van de Negen in zuidelijke richting is een zaak met veel haken en ogen. De economie van de drie kandidaatleden is zwakker dan die van de huidige lidstaten. Men moet de vraag stellen of de EG verdere uitbreiding aankan, wanneer de bestaande economische en monetaire verhoudingen niet eerst worden versterkt. Tevens zou de weinig slagvaardige besluitvorming in Brussel op de helling moeten. Onder de omstandigheden van dit moment lijkt het nauwelijks mogelijk op de aangestipte terreinen enige wezenlijke vooruitgang te boeken. Het kost al grote moeite de verworvenheden uit het verleden voor verval te behoeden. Bij toetreding van nieuwe leden lijkt dan ook



grote zorgvuldigheid geboden. Geen enkele lidstaat is immers gebaat bij een (nog) slechter functionerende Gemeenschap. Op puur politieke gronden wordt uitbreiding in zuidelijke richting met verve verdedigd, zowel door diegenen die de kandidaatleden willen beschermen tegen ondemocratische ontwikkelingen, als door fervente anti-communisten. Voor de Fransen komt daar als extra argument bij dat versterking van het zuidelijk blok een tegenwicht kan bieden tegen teveel beschermde 'noordelijke' produkten.

Het hoeft verder geen betoog dat de uitbreiding van de Gemeenschap in zuidelijke richting een klap kan betekenen voor onze tuinbouw.

Een heel ander probleem voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid is de heersende monetaire onrust. Het moeizame economische herstel na de recessie van 1974-1975 gaat gepaard met relatief hoge werkloosheid, een per lidstaat verschillend tempo van geldontwaarding en flinke betalingsbalansonevenwichtigheden. De uiteenlopende monetaire en economische ontwikkeling in de lidstaten bedreigt de werking van de Gemeenschappelijke landbouwmarkten. De EG-prijzen zijn uitgedrukt in rekeneenheden (re), die tot 1971 in vaste verhouding stonden tot de nationale valuta van de lidstaten, die onderling tussen hun munten eveneens vaste wisselkoersen hanteerden. In 1971 explodeerde het internationale monetaire stelsel. De waarde van nationale munteenheden werd daarna in belangrijke mate bepaald door vraag en aanbod op de valutamarkt, en de resulterende koersen plachten af te wijken van de vaste koers waartegen Europese re in nationale valuta werden omgerekend ('groene valuta').

Landen met een opgewaardeerde munt (BeNeLux, BRD) kregen per re minder eigen valuta. Dan leverden de Gemeenschappelijke prijzen, uitgedrukt in re, bij omzetting in de nationale munt dus een lager inkomen voor de boeren op (uitgedrukt in nationale munt) en een voordeel voor de consument. Ingeval van een afgewaardeerde munt geldt uiteraard precies het omgekeerde. De gedevalueerde munteenheid (lire, pond, Franse frank) wordt ten opzichte van de niet-gedevalueerde re goedkoper, zodat boeren in betrokken landen in nationale valuta een hogere prijs voor hun produkten ontvangen. Hier is het nadeel voor de consumenten. De regeringen van de lidstaten hebben deze consequenties van de Gemeenschappelijke markt niet ten volle aangedurfd. Ze vreesden een opstand van boeren dan wel consumenten in hun land. Op een of andere manier zorgden ze er voor dat enerzijds het boereninkomen (gemeten in nationale valuta) niet achteruit liep, en anderzijds de voedselprijzen evenmin een al te sterke stijging ondergingen. Daarmee lag het stelsel van een uniforme Europese prijs voor landbouwprodukten op de schroothoop. Per valuta-gebied ontstond een deelmarkt voor landbouwprodukten. Deze deelmarkten zijn thans nog slechts door middel van een systeem



van compenserende toeslagen en heffingen onderling verbonden aan de Gemeenschappelijke landbouwprijzen. Zo blijft een vrij verkeer in agrarische produkten tussen de lidstaten mogelijk.

Samenvattend heeft het stelsel van monetair compenserende bedragen (mcb's) derhalve tot doel de prijspeilen voor landbouwprodukten, die zijn gebaseerd op vaste landbouwkoersen, te beschermen tegen versturende invloeden bij in- en uitvoer, die tegen afwijkende, op de valutamarkt bepaalde koersen worden afgerekend.

De nadelen van dit systeem springen in het oog. In landen met een gedevalueerde munteenheid zijn dank zij de mcb's de consumentenprijzen en de opbrengsten voor de boeren *te laag*. In landen met een opgewaardeerde munteenheid zijn de prijzen en opbrengsten voor de boeren *te hoog*. Bovendien betekenen de mcb's een zware belasting voor de EG-begroting. Vorig jaar beliepen de kosten rond twee miljard.

Dit voorjaar is door de Raad besloten tot een bescheiden en pragmatische afbraak van de mcb's, zo valt te lezen in de Memorie van Toelichting op de Landbouwbegroting 1978 (p. 7). Voorstellen om tot een meer systematische afbraak te komen zijn bij de Raad in behandeling, terwijl de Commissie er nog op studeert.

Slechts terloops wijs ik er op dat nationale steunmaatregelen qua omvang en gevolgen steeds verontrustender vormen aannemen. Frankrijk en de BRD spendeerden daarvoor in 1976 meer dan twintig miljard gulden. Een ander favoriet middel om de eigen producenten te beschermen is het scheppen van talrijke technische belemmeringen – bijvoorbeeld in de vorm van kwaliteitseisen – voor produkten afkomstig uit andere lidstaten.

### **Een blik op de toekomst**

Ook een beknopte rondwandeling langs de wallen van het eertijds zo trotse gebouw van de Europese landbouwpolitiek toont overduidelijk, dat de fundamenteën zijn aangetast en de muren op een aantal plekken op instorten staan.

Vernieuwbouw is geboden. Wie nadenkt over het bestek voor de vereiste herstelwerkzaamheden dient zich één ding te realiseren. We kunnen ons niet uit het Gemeenschappelijk beleid terug trekken. Alleen op economische gronden al niet. Onze boeren en tuinders hebben geweldig geprofiteerd van het totstandkomen van een Europese markt voor hun produkten. Valt die weg dan is dat niet minder dan een regelrechte commerciële ramp. De Nederlandse landbouw heeft eveneens in hoge mate baat gehad bij structuurbeleid en maatregelen in het kader van het markt- en prijsbeleid.

Om de gedachten te bepalen, de EG-subsidie voor de boer is meer dan 20 cent per liter melk vandaag-de-dag.



Netto is ons land een van de grote profiteurs van het Europees landbouwbeleid. Zie tabel 3.

*Tabel 3. Europees landbouwbeleid: betalers en ontvangers in miljoenen guldens (1976)*

Netto voordeel			Netto nadeel		
Denemarken	+	1150	België	-	125
Frankrijk	+	750	Engeland	-	1200
Ierland	+	540	BRD	-	2400
Italië	+	345			
Nederland	+	965			

*Bron: 'De modale boer' in Haagse Post 30/1977, p. 26.*

Bezuinigingsmogelijkheden die een politieke partij als de CPN hier meent te vinden, vloeien voort uit onkunde of erger. Uittreden uit de EG zou voor veel boeren de doodsteek betekenen.

Gaan we derhalve uit van een gecontinueerd lidmaatschap van de EG dan is tevens duidelijk dat resultaten uitsluitend aan de onderhandelingstafel kunnen worden geboekt. Met betrekking tot de twee in de vorige paragraaf gesignaleerde problemen dient de oplossing naar mijn opvatting in de volgende richting te worden gezocht.

Uitbreiding van de Negen in zuidelijke richting op dit moment roept bij mij op grond van al genoemde overwegingen de grootst mogelijke twijfels op. Het gaat hier echter niet uitsluitend of zelfs in de eerste plaats om een zaak van Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Mocht tot uitbreiding worden besloten dan zal van Nederlandse zijde op bepaalde compensaties (tuinbouw) moeten worden aangedrongen.

Voorts dient vanuit Nederland (wederom) krachtig te worden aangedrongen op afbraak van de mcb's: een kwart of de helft ineens, de rest gefaseerd in twee jaar.

Het belangrijkste probleem heb ik voor het laatst bewaard. Moeten de minimumprijzen naar beneden of niet, in de strijd tegen de voor een aantal produkten weer oplopende overschotten. De producentenprijzen binnen de Gemeenschap liggen vijftig (graan, boter) tot meer dan honderd (suiker) procent boven het wereldniveau. Het komt mij voor dat al op betrekkelijk korte termijn niet valt te ontkomen aan verdere afremming van de prijsaanpassing voor landbouwprodukten. Het alternatief, produktievermindering door middel van contingentering komt neer op bevrozing van de bedrijfsstructuur en lijkt overigens in landen met een minder betrouwbare administratie nauwelijks uitvoerbaar. Een prijszetting die meer in overeenstemming is met (wereld-)marktverhoudingen zal dienen te worden aangevuld met



een stelsel van inkomensvoelagen voor de producenten. De kosten daarvan zouden deels uit de bereikte besparingen, deels uit 'medeverantwoordelijkheidsheffingen' ten laste van producenten, kunnen worden gefinancierd.

In de Memorie van Toelichting op de Begroting van Buitenlandse Zaken 1978 wordt met zoveel woorden erkend dat het huidige markt- en prijsbeleid alleen geen afdoend middel vormt om in diverse sectoren een marktevenwicht tot stand te brengen, noch om in alle gevallen de inkomensproblematiek van de landbouw op te lossen (p. 29). Aan een stelsel van inkomensvoelagen zijn echter grenzen. Bij blijvende inkomensproblemen zal bedrijfsbeëindiging onontkoombaar kunnen blijken; ook industrieën die naar verwachting tot het einde der dagen alleen met steun van de overheid op de been kunnen worden gehouden sluiten immers de poort. In dergelijke gevallen zou de WWV voor afvloeiende agrariërs dienen te worden opengesteld. Bij de vorranging van een toekomstig Gemeenschappelijk landbouwbeleid komen we er niet onderuit, huidige ontwikkelingen om te buigen. De toenemende problemen rondom het overheidsbudget, niet alleen in ons land, brengen mee dat ook de financiële steun aan de landbouw niet ongemoeid kan blijven. Bij de uitvoering van dat beleid dient voorop te staan dat voor (gewezen) agrariërs dezelfde of vergelijkbare sociale bodemvoorzieningen beschikbaar zijn als voor afvloeiende werknemers.



Henry C. Faas

## Geen alternatief – wel kansen

Je kan gissen over de vraag of voldoende kiezers naar de stembus zullen gaan om van de Europese verkiezingen een succes te maken. Je kan betwijfelen of de scheidslijnen tussen de Europese politieke partijen voldoende zijn om tot een echte keuze te komen. Een mens mag terecht mopperen over de geringe macht, die een Europees Parlement nu nog heeft en hij mag somber doen over de vooruitzichten daarin verbetering te brengen. Daar staat tegenover:

- 1 We gaan samen het ravijn in als Europa zich niet verenigt. De meesten van ons zien het ravijn niet als een aantrekkelijk doel. Ook in het onwaarschijnlijke geval, dat we niet aan onszelf willen denken, blijft de overweging, dat onze ondergang slecht is voor de wereldvrede en slecht voor de arme landen.
- 2 Als Europa zich verenigt, zullen er op de een of andere manier beslissingen moeten worden genomen, bij voorkeur goede beslissingen en graag op een tijdstip, dat ze nog iets uithalen.
- 3 De manier waarop nu beslissingen worden genomen is allerbelabberdst. Ze komen helemaal niet of ze komen te laat of ze zijn zo geformuleerd, dat zij slechts door begenadigden worden begrepen.
- 4 Als er verder niets gebeurt en de grote beslissingen over de toekomst van Europa onontkoombaar worden, zullen die worden genomen door de machtigste of handigste landen.
- 5 De enige methode om in plaats daarvan een Europese democratie te krijgen is de macht van de nationale establishments te verminderen of te omzeilen door je rechtstreeks tot de burgers te wenden.
- 6 De strijd voor de democratie in Europa is niet hopeloos en moet dus gestreden worden.

Enige toelichting is niet overbodig.

*ad 1.* Dr. Wellenstein, toen nog top-man voor internationale zaken bij de EG, heeft ten tijde van de olie-crisis de positie van West-Europa in de wereld vergeleken met de positie van Zwitserland in Europa. Als de rest van Europa er niet was, kon Zwitserland zich wel ophangen, want het heeft zelf niets. De Zwitsers moeten leven van hun vernuft en hun vriendelijkheid.

Europa heeft bijna geen grondstoffen. Als je de lijstjes langs loopt



is het griezelig te zien hoe afhankelijk we zijn. Arm als de mieren. Maar ook handig als de mieren. In de vijfhonderd jaar dat we de militaire macht hadden, hebben we de zaken in de wereld zo geregeld, dat we van alles van overal vandaan sleepten om in onze behoeften te voorzien.

We gingen de grondstoffen verwerken en weer verkopen, vooral aan onze vroegere koloniën, waartoe we ook de Verenigde Staten rekenen. We kochten voer, stopten het in een koe, kregen kaas en verkochten dat weer. We haalden cacao-bonen, stopten ze in een machine, vervaardigden repen en aten die slechts ten dele zelf op. We importeerden ijzererts, frummelden er wat mee en exporteerden een machine.

Onze miererol is voorbij. Koloniale oorlogen zijn onmogelijk geworden. We hebben er bovendien geen zin meer in. Veel van onze handigheidjes zijn ook door anderen aangeleerd. Wat ons rest zijn onze hersens, enige ervaring en hopelijk goede relaties met de landen waarvan we afhankelijk zijn – te weten: de nog arme landen en de Verenigde Staten.

Regelen we onze relaties met de rest van de wereld niet redelijk dan kunnen wij onszelf afschrijven. De oliecrisis zal een kinderachtig incidentje gaan lijken. De werkloosheid en de andere narigheden van nu zullen beschouwd gaan worden als de 'goede-tijden-van-vroeger'. We zullen verpauperen. We zullen radeloos worden en moedeloos. En wat dan? Het fascisme? Waar blijven we dan met het verhaal, dat we het socialisme in eigen land makkelijker kunnen verwezenlijken dan in de Europese Gemeenschap?

Zo'n haveloos Europa is niet goed voor de wereldvrede. Ten eerste zou het elke kracht missen om een positieve invloed op de wereldvrede uit te oefenen. Ik bedoel niet, dat Europeanen heiliger of pienterder zouden zijn dan mensen in andere werelddelen en dáárom geroepen zijn voor de wereldvrede te zorgen. Het gaat nu om de stelling, dat het ongezond is, wanneer slechts twee grootmachten de dienst uitmaken.

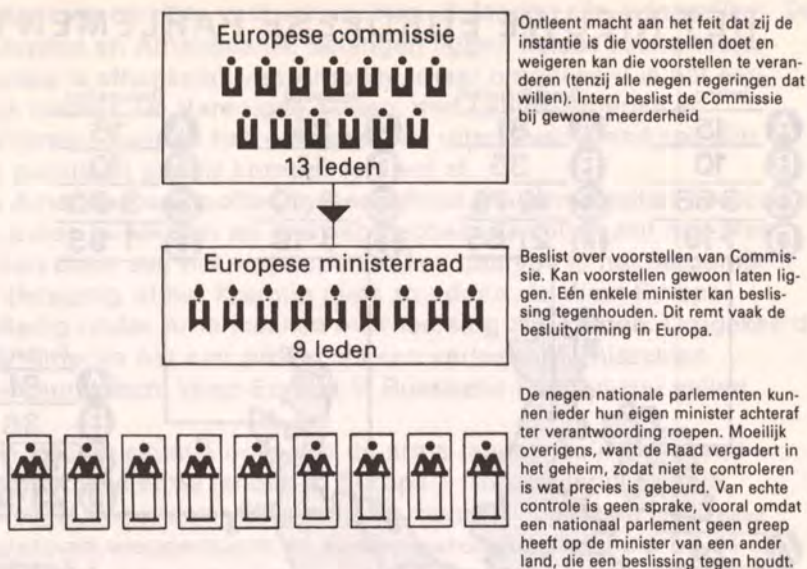
Als de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten het eens worden, bestaat het gevaar, dat zij de zaken van de wereld bedisselen en zich te weinig gelegen laten liggen aan de belangen van de anderen. Wanneer zij het niet eens worden, blijft het risico van een conflict, waarvan iedereen de gruwelijkheid kent. Het bestaan van een derde grootmacht – Europa – en misschien een vierde – China – kan een matigende invloed uitoefenen, al was het alleen maar, omdat door hun aanwezigheid de afloop van een conflict onzekerder en dus riskanter zou worden.

Een mogelijkheid is natuurlijk het hoofd in de schoot te leggen en te zeggen: dan worden we maar helemaal satelliet van Amerika. Vandaag lijkt dat een absurd streven, maar hoe zouden we er over denken als het alternatief wordt verarmd en fascistisch door het leven te gaan? Maar inderdaad, we moeten ons van zo'n satelliet-status geen kleine voorstelling maken.

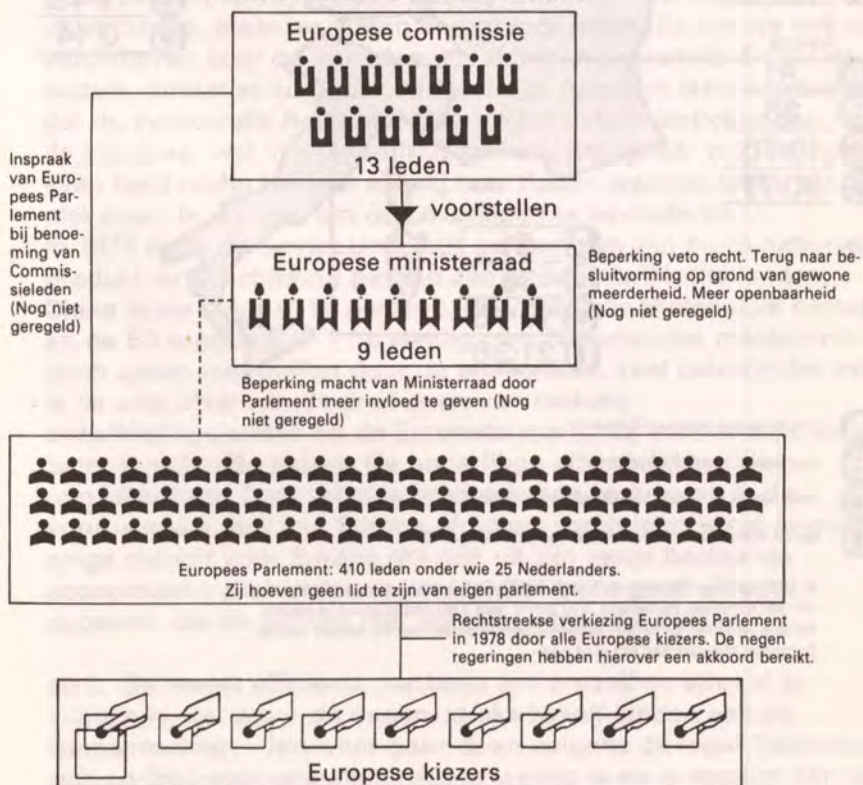


# HUIDIGE SITUATIE IN EUROPA

Toegespt op de verhouding Commissie - Ministerraad en het ontbreken van democratische controle daarop

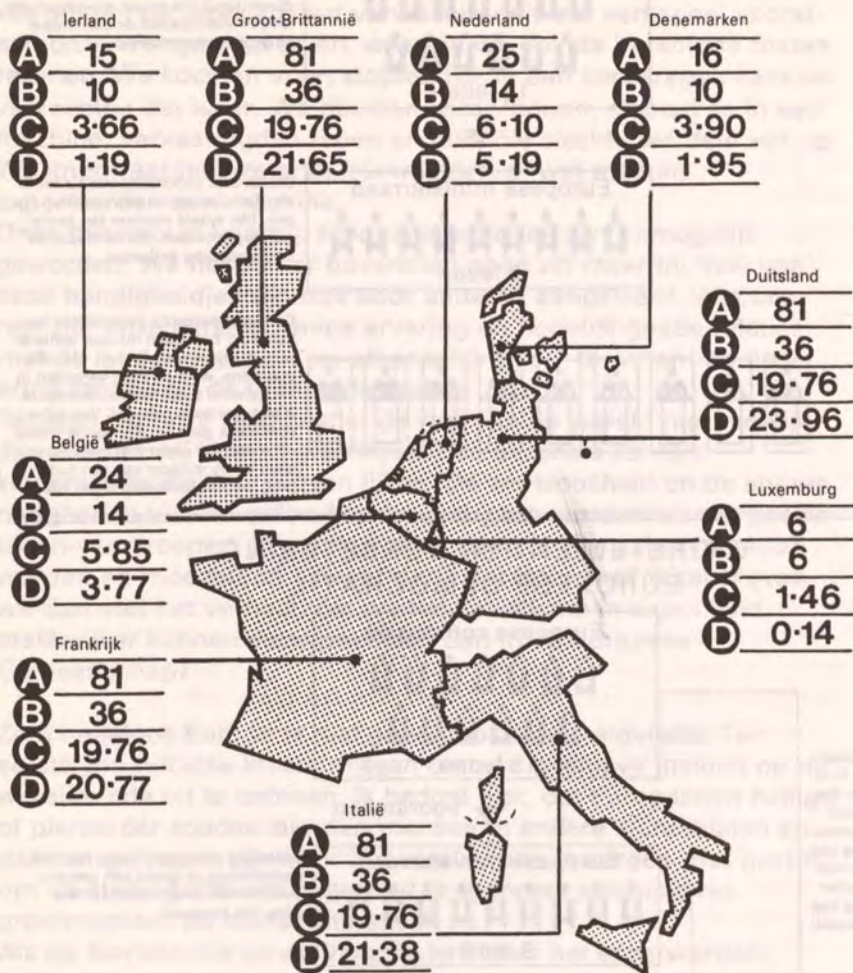


## VOORSTELLEN TOT VERBETERING EUROPESE DEMOCRATIE





# HET NIEUWE EUROPESE PARLEMENT



- A** nieuw aantal zetels (410 leden)
- B** oud aantal zetels (168 leden)
- C** zetel aantal in % van het totaal aantal zetels
- D** aantal inwoners in % van totaal aantal inwoners EG

In 1978 kunnen 168 miljoen kiesgerechtigde Europeanen naar de stembus om het Europees Parlement (410 leden, was 198) rechtstreeks te kiezen, althans wanneer de negen nationale parlementen met dit besluit van de Europese Ministerraad akkoord gaan.



De Amerikanen zullen er heel wat voor over hebben de landen waar zij in meerderheid vandaan zijn gekomen vrij en enigszins blij te houden (en ze nog eens te kunnen bezoeken). Van idealisme mogen we nooit te veel verwachten. Belangen zijn belangrijker. De Europese en Amerikaanse belangen liggen helaas zeer anders. Europa is afhankelijk van Amerika, maar omgekeerd is dat een stuk minder. De Verenigde Staten, met Latijns-Amerika er achteraan, kunnen het – hoewel het uiterst vervelend zou zijn – als puntje bij paaltje komt alleen wel af.

De Amerikaanse opofferingsgezindheid om een satelliet-Europa uit de puree te houden zal grenzen hebben. Ze zullen zelf niet mee willen doen aan het verpauperen. Los daarvan is het natuurlijk twijfelachtig of het Kremlin niets zou doen als West-Europa volledig onder Amerikaanse overheersing zou komen. Omgekeerd zou Amerika het niet pikken als een verloederd, misschien communistisch, West-Europa in Russische handen zou vallen.

Een slechte situatie ook voor de arme landen, zo'n gehavend Europa. Drie arme landen in Europa – Griekenland, Spanje, Portugal, meer dan vijftig miljoen mensen – hebben hun dictatoren weggestuurd en zoeken aansluiting en hulp bij de EG. Dat de EG door het simpele feit van haar bestaan zo veel heeft kunnen bijdragen aan het verbreiden van de democratie is een stralend zonnetje in een landschap vol ellende.

*Opnieuw*, het komt niet doordat wij beter zijn. We waren een vluchthaven, maar we waren er dan toch maar. Zo zijn we ook een vluchthaven voor de arme landen elders in de wereld. Enigszins anders, omdat er nog geen Afrikaans of Aziatisch land is geweest dat de democratie heeft omhelsd ter ere van de betrekkingen met de EG, maar wel in economisch opzicht. Het 'geluk' wil, dat zij ons even hard nodig hebben als wij hen. Reden waarom blijkt, dat zij niet staan te dringen om ons overlijden te bevorderen.

In 1975 heeft de Sovjet-Unie 0,04 percent van zijn bruto nationaal produkt ter beschikking gesteld aan onderontwikkelde landen, China ietsje meer (0,16 percent), de Verenigde Staten 0,26 percent en de EG-landen 0,45 – te weinig naar Nederlandse maatstaven doch alleen overtroffen door de olie-landen. Veel belangrijker nog is de vrije afzet van de produkten van reeksen ontwikkelingslanden op de Europese markt. Zij kunnen bij ons beter terecht dan elders. De onderlinge afhankelijkheid is onmiskenbaar. Deze relaties grootscheeps verbeteren is de voornaamste taak van Europa. Volgens sommigen is het tevens de enige manier voor Europa om ook uit zijn reeds bestaande economische problemen te komen. Dat komt goed uit voor degenen, die de politiek niet als puur altruïsme zien.

*ad 2.* De meest efficiënte methode om onszelf de strot af te snijden is, dat we – de negen, straks twaalf landen van de Gemeenschap – het weer gaan doen volgens de regel 'ieder-voor-zich-en-God-voor-ons-allen'. Als er weinig is en je kondigt dan een



liberaal 'free-for-all' af is moord en doodslag het gevolg of in ieder geval onbetaalbare zwarte markt-prijzen. We gaan tegen elkaar op bieden, elkaar verdacht maken en elkaar pesten. Wat we hebben houden we lekker voor ons zelf. De armsten zijn het slachtoffer.

Dus moet er een Europese energie-politiek komen, een Europese handelspolitiek, een veel méér omvattende Europese ontwikkelingspolitiek (*Pronk*: 'als Europa een decimeter vooruit gaat is dat meer waard dan wanneer Nederland alleen een meter opschiet'), een economische en monetaire politiek, een Europese munt, en het begin van een buitenlandse politiek. We zouden er wakker van moeten liggen als wij ons voorstellen, dat dit allemaal zou kunnen gebeuren zonder democratische controle.

Voordat we ons overgeven aan sombere beschouwingen over het uitblijven van de nodige beslissingen, die Europa moeten redden, mag worden signaleerd, dat het lang zo rot niet is gegaan als men had kunnen vrezen. Er zijn irritante dingen gebeurd, maar de Europese samenhang is niet geheel ten onder gegaan. Dat is een meevaller, want de crisis is niet gering. Enig besef van de onvermijdelijkheid van een samengaan is er blijkbaar wel. We hebben elkaar zelfs geholpen en, behoudens incidenten, de grenzen niet voor elkaar gesloten.

Het is zelfs nog beter. In de wetenschap dat er naar je geluisterd wordt wanneer je namens 250 miljoen Europeanen spreekt en niet of nauwelijks wanneer je komt namens slechts 14 miljoen Nederlanders of een dikke 50 miljoen Fransen is Europa, zij het tergend langzaam, over een aantal zaken meer gezamenlijk gaan beslissen. Wie in Europese wateren wil vissen, krijgt met de Europese Commissie te maken.

Europa spreekt als één geheel met Japan of met de leveranciers van textielprodukten over de moeilijkheden, die hun exporten hier veroorzaken. De rol, die Europa heeft gespeeld in de Noordzuid-conferentie is niet gek geweest. Besprekingen met de Comecon en China zijn op gang gekomen. Rijen gedelegeerden van Aziatische, Afrikaanse en Amerikaanse landen melden zich in Brussel voor het aanknopen van speciale relaties – en vaak is hun argument, dat zij niets met de Russen of Amerikanen te maken willen hebben. Het is zo evident, dat Europa als een geheel zijn betrekkingen met de rest van de wereld moet regelen, dat die rest van de wereld doet alsof het al zo is. Europa wordt buiten Europa veel meer ernstig genomen dan in Europa zelf. In deze geest: 'Als die Europeanen nog niet helemaal één zijn zullen ze er wel spoedig achter komen, dat ze het moeten worden'.

*ad 3 en 4.* Al valt er dus wel iets vrolijks te melden, het valt toch op, dat wat er gebeurt uitermate langzaam en technocratisch-fantasieloos tot stand komt. Wanneer het er over gaat binnen Europa de tegenhangers te scheppen voor het beleid naar buiten, gaat het ineens veel stroever of komt de machine tot stilstand.



Verklaarbaar want dan ga je in het nationale vlees snijden. Dan gaat de krakkemikkige staatsinrichting van de EG een koevoet tussen de spaken steken.

Een cynische doch korte cursus staatsinrichting werd eens door het bekende wetenschappelijke tijdschrift *Punch* gegeven: 'The Council of Ministers represents the governments concerned; it is their job to tell the Commission that their proposals are too ambitious, too costly or too impractical, which they do by watering the proposals down, turning them down or ignoring them. The European Parliament has the responsibility of discussing these proposals in depth before they are ignored'.

Het is nog erger. De Europese Commissie moet in de EG-staatsinrichting de motor zijn dus het initiatief nemen voor Europese oplossingen (waarover binnen de Commissie bij meerderheid wordt beslist). De socialistische vice-voorzitter van de Commissie, de Duitser *Haferkamp*, klaagde onlangs: 'Ieder Commissielid bedrijft op het onder zijn competentie vallende gebied een eigen politiek. Een overkoepelend concept valt niet te ontdekken. De leden kennen elkaar slechts zelden goed als zij in functie treden. Dan moeten zij onmiddellijk handelen en vinden er gewoon geen tijd voor die achterstand in te halen en de lijnen van een Commissie-strategie op langere duur vast te stellen'.

De Raad, hoe werkt die? *Punch* is nog vriendelijk geweest. De Raad beslist over de Europese politiek in het geheim, zodat de democratische controle, zowel van het Europese Parlement als van de nationale Parlementen gering is. Nog nooit heeft een minister een vergadering van de Raad verlaten met de mededeling: 'Ik heb de boel verklungeld. Stuur mij alsjeblieft weg'. Meestal vertellen zij vertrouwelijk hoe goed zij het hebben gedaan.

En de Raad leeft nog altijd in de schaduw van de gewoonte, dat alle regeringen het eens moeten zijn, wil iets doorgaan. Hoe merkwaardig deze regeling is, komt naar voren als wij bedenken, dat de regering van Luxemburg (400 000 inwoners) spreekt namens 0,106 percent van de 250 miljoen Europeanen. In theorie – maar de theorie kan praktijk worden – kan zij een Europese oplossing tegen houden. In Nederland behaalden in mei partijen als de SP, de NVU en de RPF meer dan 0,106% van de stemmen. Ik moet uitkijken dat ik geen van de nationale regeringen beledig, maar ik kan van onze eigen historie gebruik maken om te illustreren hoe moeilijk zoiets werkt. Toen we met onze Republiek begonnen, hebben we – en daarom zijn we misschien extra gevoelig op dit punt – een soortgelijke opzet bedacht, een lichtgewicht-federatie, als nu in Europa geldt.

In Den Haag staan nog de gebouwen waar de vertegenwoordigers van steden en provincies hun veto's tegen werkelijk Nederlandse oplossingen beraamden. Er gebeurde wel eens wat, maar vaak ook niet. De geschiedenisboekjes staan stijf van wat we allemaal



slecht, onvoldoende of niet hebben gedaan omdat we elke vorm van centraal beheer schuwden. Niet alleen gingen we rustig door met de vijand te handelen, ook lieten we – volgens sommige historici – de kans schieten een macht van belang te worden, die een matigende invloed had kunnen uitoefenen op de omwonende oorlogvoerenden. Onbewezen gepraat achteraf natuurlijk, maar toch het overwegen waard. In de Verenigde Staten van Noord-Amerika tenminste zijn ze, na enige schade en schande, tot de conclusie gekomen, dat het zo niet moest. Wij Nederlanders schoten op grond van onze ervaringen naar de andere kant door en zeiden dat een Europese staatsinrichting volledig federaal moest zijn of niet zou zijn.

Want wat gebeurt er als het centrale orgaan te slap is voor zijn taken? Of de mensen gaan om die autoriteit heen en regelen de zaakjes zelf, of het machtigste onderdeel gaat de dienst uitmaken. In Europa zie je geregeld pogingen om dingen te doen buiten de Europese Commissie om. En wat dat machtsmisbruik betreft: daar zwijg ik liever over want als Amsterdammer en Hollander heb ik binnen het Nederlandse staatsverband historisch boter op het hoofd.

*ad 5.* Hoe kom je om de nationale establishments heen? In onze ijver hebben bijna alle Nederlanders, die erover meepraten, steeds gepleit voor het ideaal van een volledige snelle eenwording. Of we het diep in ons binnenste ook meenden is de vraag, want een echte gelijkschakeling zouden wij niet eens leuk vinden. Als werkelijk levensbelangen aan de orde zijn, zouden wij ook graag 'neen' willen kunnen zeggen (in socialistische kring de laatste tijd geen onbekend geluid). Bovendien is een snelle federatie niet haalbaar gebleken.

Door onze afkeer van het veto-recht verliezen we het zicht op wat nog veel erger is: het misbruik van het veto-recht. Als het veto-recht inderdaad, zoals de bedoeling was, slechts gebruikt zou worden als de levensbelangen van een staat er mee gemoeid waren, zou er misschien vooralsnog mee te leven zijn.

Het tegendeel is het geval. Het veto, of de dreiging met het veto, wordt gebruikt voor het vaststellen van prijzen, voor het verstrekken van melkpoeder, voor het bepalen van de omvang van achterlichtjes, de invoering van de zomertijd, de rechten van advocaten, de vestiging van projecten, het aanwijzen van vergaderplaatsen – allemaal zaken waarover het Europees Parlement best zou kunnen beslissen zonder een burgeroorlog te veroorzaken.

Vaak bereiken dit soort zaken nauwelijks het niveau van een politieke discussie tussen de negen ministers. Het blijft al hangen bij de ambtenaren, want boven hun hoofden hangt als het ware steeds het bordje 'Ik kan lekker nee zeggen'. Het is helaas de ambtenaren en de technocraten niet eens kwalijk te nemen als zij remmend werken. Of zij menen wat zij zeggen. Of zij denken bij zichzelf: 'Ik word ervoor betaald het nationale belang te



verdedigen'. Menigmaal gaat het zelfs niet om een nationaal belang, maar om het belang van een klein deeltje van een natie, dat om electorale of andere redenen zich duidelijk kan laten voelen.

Van een afweging van de nadelen van een stagnatie op een onderdeel tegen de voordelen, politieke voordelen, van een bevordering van de eenwording komt zo weinig terecht. Het vervelende in de strijd om de democratisering van Europa – in vergelijking met soortgelijke gevechten in het verleden – is tweeërlei:

- 1 het gaat (nog) niet om zulke duidelijke zaken als honger, vrije meningsuiting, te hoge belastingen, brandstapels – dingen waarvoor je de mensen op de barricaden krijgt – maar om veel vagere kwesties als de toekomst van de wereld en andere problemen, die ver van het bed lijken;
- 2 er is niet één schurkachtige koning, graaf of dictator, die wij vrij eenvoudig zouden kunnen verwijderen om vervolgens de democratie te vestigen. Er zijn negen regeringen, negen hoofdsteden en negenduizend goedwillende ambtenaren, die de dienst uitmaken en tegen wie je nauwelijks vervelend kunt doen.

Een rechtstreeks gekozen Parlement zou zich drie dingen kunnen voornemen om niettemin verder te komen:

- 1 Zijn – ongeschreven – macht gebruiken om te bereiken, dat zaken die van levensbelang lijken voor een van de landen worden gescheiden van kwesties die net zo goed of beter op Europees vlak democratisch kunnen worden opgelost. Dat zal met politieke middelen moeten gebeuren, want de jurist of journalist, die een waterdichte omschrijving geven kan van wat een levenskwestie is, werd nog niet gevonden.
- 2 Ervoor zorgen, dat de initiatief-nemende instantie, de Europese Commissie, grotere impulsen krijgt om met echt-Europese, overal voorstellen te komen.
- 3 Een procedure bedenken – een nieuw verdrag of een grondwet – om tot beslissingen te komen als er onderwerpen aan de orde zijn, die kennelijk wel als een levensbelang kunnen worden beschouwd.

Om met het laatste te beginnen; dat is kennelijk iets voor wat later. Ten eerste omdat het ingewikkeld is, ten tweede omdat het met onwillige honden kwaad hazen vangen is. Naties, die vrezen dat een levensbelang kan worden aangetast, zijn niet de eerst geroepen met originele ideeën te komen over hoe dat geregeld zou kunnen worden. Dat zal een boven-nationaal orgaan, bijvoorbeeld het Europese Parlement, moeten doen.

Al is het niet eenvoudig, het is niet bij voorbaat een verloren zaak noch is er reden het denken daarover tot St. Juttemis uit te stellen. Het is mogelijk dat het Europese Parlement met iets komt, waardoor de nationale Parlementen gerust gesteld worden, dat



over hun nationale belangen niet lichtvaardig wordt heengelopen. Om eens wat te noemen: men zou bij een door één van de landen als vitaal gevoelde zaak het betrokken Parlement of de kiezers van dat land (referendum) bij de beslissing kunnen inschakelen. In deze zin, dat een nationale regering die een Europese oplossing niet wil aanvaarden, die door een duidelijke meerderheid in Europa wordt gewild roepen kan:

'Ik gooi het voor aan mijn eigen mensen'. Een veiligheidsklep waarvan hij niet al te lichtvaardig gebruik zal maken, omdat hij tegen de Europese publieke opinie in moet en het risico loopt thuis gedesavoueed te worden.

Voor een verbetering van het samenspel tussen het Europese Parlement en de Europese Commissie zijn tal van voorstellen gedaan, de een meer haalbaar dan de andere. Invloed van het Parlement op de samenstelling van de Commissie, op het program van de Commissie, geregelde dialoog met de Commissie over de grote lijnen van de Europese politiek, groter samenspel, en in een eerder stadium, bij het ontwerpen van Europese wetten en – ook voor later – een door het Europese Parlement gekozen Commissie.

Voor veel van deze suggesties zijn verdragswijzigingen nodig, hetgeen een hele heisa is, maar sommige dingen zijn ook nu mogelijk. Commissie en Parlement zijn elkanders natuurlijke bondgenoten. Zij zijn allebei ingehuurd voor de Europese dimensie, niet de nationale. Zij kunnen elkaar helpen. Desondanks zit er wat in de recente suggestie om het EP ook de macht te geven een individueel lid van de Commissie weg te sturen.

Enige extra druk-mogelijkheid op de Commissie kan het Europese Parlement wel gebruiken. Het staat nergens in de verdragen, dat ook losse commissarissen naar huis gezonden kunnen worden (alleen het hele college en dan nog moeilijk), maar het lijkt onwaarschijnlijk dat een commissaris, die een motie van wantrouwen tegen zich krijgt, rustig blijft zitten. De mogelijkheid van zo'n motie geeft een politieke grondslag en pittigheid aan de discussie. Het zou ook zoden aan de dijk zetten, want het Parlement krijgt er een grotere greep door op de voorstellen die de Commissie aan de regeringen doet.

Een rechtstreeks gekozen, veel groter EP heeft verder meer gezag, tijd en deskundigheid om vragen te stellen. Het effect van vragen is veel groter dan op het eerste gezicht lijkt. Commissarissen en hun ambtenaren staan niet graag voor aap. De preventieve werking van parlementaire vragen is vooral daarom niet gering. In het algemeen trouwens is publiciteit een krachtig, zo niet het krachtigste, wapen in het arsenaal van de jonge volksvertegenwoordiging van straks. Zij kan bijvoorbeeld enquêtes en hoorzittingen organiseren voor alle kwesties die nu slecht lopen.

Publiciteit kan doorslaggevend zijn. De Vietnam-oorlog is beëindigd en president Nixon is vertrokken, niet dank zij het feit



dat de staatsinrichting van de VS zo voortreffelijk in elkaar zou zitten, want dat is niet het geval. De feitelijke invloed van het Amerikaanse Congres op de buitenlandse politiek is gering en het ontslaan van een president is in theorie zowat onmogelijk. Toch is het gebeurd; dank zij de publiciteit, losgemaakt door de kranten en vervolgens door de politici.

Ook de nationale Parlementen van Europa hebben hun voorbeelden van gevallen, waarin zij zonder macht of met geringe macht misstanden aan het licht konden brengen, die voldoende opwinding veroorzaakten om er wat aan te gaan doen. Het wapen van de publiciteit staat het EP ook ten dienste als het wil uitmaken of de nationale regeringen lichtvaardig een Europese oplossing hebben tegengehouden dan wel — hetgeen vaker voorvalt — in de ijskast hebben gestopt.

Het zal, gezien de geheimhouding, niet makkelijk zijn, maar het moet 410 Europese parlementariërs toch mogelijk zijn uit te vissen waar in de ministerraad de schoen wringt. Trouwens een van de regeringen zou bereid kunnen zijn eraan mee te werken dat de geheimhouding wordt doorbroken. Om de informatie hard te maken zullen zij misschien de hulp van de nationale Parlementen nodig hebben. Wat let eigenlijk een zelfverzekerd Europees Parlement aan een nationaal Parlement een boodschap te sturen in deze geest: 'Wij hebben begrepen dat uw ministers of hun ambtenaren dit en dat hebben tegengehouden met een beroep op nationale belangen. Kunt u hen eens op het matje roepen om vast te stellen of onze informatie klopt. Zo ja, bent u het er dan mee eens dat zij zo dwars liggen? Zo niet, zouden wij dan niet op Europees-democratische manier beslissen?' Diplomatieker en wolliger geformuleerd natuurlijk, maar wel iets van dien aard. Dat het zou kunnen gebeuren zou al een heilzame uitwerking hebben. Als blijkt dat slechts om prestige-overwegingen de besluitvorming van de Raad in een impasse verkeert zou het EP kunnen aanbieden de knoop door te hakken. Het kan dat makkelijker, omdat de leden zich niet op een veto kunnen beroepen en er — tenzij er 205 stemmen voor iets zijn en evenveel tegen — altijd een meerderheid zal worden gevonden. Een mens vraagt zich af waarom de Raad niet zelf dit soort kwesties in de schoot van het grage Parlement heeft geworpen.

*ad 6.* De strijd voor de Europese democratie is niet hopeloos; 72 percent van de EG-inwoners wil volgens de onderzoeken de Europese verkiezingen (82 percent van de Nederlanders). 69 percent zegt zeker of waarschijnlijk naar de stembus te zullen komen (82 percent van de Nederlanders). Het succes van het democratische gevecht staat niet bij voorbaat vast. We zullen ergens moeten beginnen. De alternatieven laten geen keus.



# De toekomst van de Europese economische en monetaire samenwerking

De economische en monetaire samenwerking in de EEG zit danig in het slop, zodanig zelfs dat het weinige dat in de loop der jaren tot stand werd gebracht (m.n. de gemeenschappelijke markt) dreigt te worden aangetast. Alle reden dus tot bezinning op mogelijkheden tot versterking van deze samenwerking. Daarbij komt dat op het ogenblik in de lidstaten en Brussel de EMU-dossiers weer uit de ambtelijke laden worden getrokken, terwijl rond de jaarwisseling het uitbreidingsvraagstuk (toetreding Griekenland, Portugal en Spanje) in een volgende fase komt met belangrijke implicaties op het economische en monetaire terrein.

Er is naar mijn oordeel in het overleg over dit ontwerp vooral behoefte aan een *realistische* inschatting van hetgeen in de huidige economisch-politieke constellatie *binnen afzienbare tijd haalbaar* is. Voorkomen moet worden dat men weer vlucht in het opstellen van verstrekkende 'plannen' die de actuele problemen niet oplossen en evenzovele fata morgana's blijken te zijn. Als bijdrage tot de komende discussies op dit terrein wil ik hieronder in het kort een poging tot een realistische analyse en aanbeveling doen. Hiertoe is eerst een korte terugblik op het moeizame verloop van de economisch-monetaire samenwerking tot dusver nodig, om hieruit vervolgens enige lessen voor de toekomst te trekken.

## Een veelbelovend begin

Het begon allemaal zo mooi, in Den Haag in 1969, met het voornemen van de regeringsleiders tot een in fases te verwezenlijken economische en monetaire unie.

In het communiqué werd hieraan een, naar later zou blijken essentiële, zin toegevoegd: 'De ontwikkeling van de monetaire samenwerking dient te zijn gebaseerd op de harmonisering van het economische beleid'.

Met voortvarendheid werd daarop het 'plan-Werner' uitgewerkt,

\* De auteur van dit artikel is directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen bij het ministerie van Financiën; de inhoud geeft zijn persoonlijke mening weer en kan niet worden beschouwd als uitspraak van de instelling waarbij hij werkzaam is.



waarvan de belangrijkste grondslagen ook nu nog gelden. De grondgedachte was en is dat een EMU, in de zin van een gemeenschap met onderling volledig convertibele en onveranderlijke wisselkoersen, slechts kan worden gerealiseerd *nadat* het economische beleid van de lidstaten op essentiële punten vanuit Brussel kan worden beheerst. Daarom werd voorzien dat in een aantal fasen op evenwichtige wijze wordt toegewerkt naar:

- een communautaire besluitvorming over de belangrijkste onderdelen van de nationale monetaire en begrotingspolitiek;
- een communautair regionaal en structuurbeleid;
- een systematisch en voortdurend overleg met de sociale partners op het vlak van de Gemeenschap.

De eerste fase van drie jaar ging van start met als belangrijkste opdracht het totstandbrengen van *a.* een verbetering van de overlegprocedures, *b.* een begrotingsbeleid in de lidstaten conform communautaire doelstellingen en een zekere mate van belasting-harmonisering, alsmede *c.* een hechte coördinatie van de monetaire politiek gecombineerd met een versterking van de integratie der kapitaalmarkten.

### Oorzaken van de mislukking

Waarom is dit op zichzelf juiste scenario al aan het slot van het eerste bedrijf (1973) de mist in gegaan?

Hiervoor zijn verschillende redenen te noemen, waarvan naar mijn oordeel de twee belangrijkste categorieën waren en helaas nog steeds zijn:

- 1 *Onvoldoende bereidheid in de lidstaten om het eigen economische beleid vrijwillig op dat van de partners af te stemmen.*

Er werd in Brussel wel steeds intensiever vergaderd, overlegd, geconsulteerd e.d., maar elk land bleef en blijft ondanks goede voornemens in hoofdzaak zijn eigen weg gaan. Men heeft bij het opstellen en uitvoeren van het plan-Werner de mogelijkheden overschat om de economieën van de lidstaten op vrijwillige basis geleidelijk op één noemer te krijgen.

Enerzijds heeft men tussen de partners een sterkere belangengemeenschap verondersteld dan zich in feite ontwikkelde; de economische structuren en perspectieven liepen hiervoor te zeer uiteen en de harmoniserende krachten waren minder sterk dan men destijds verwachtte. Anderzijds werd onvoldoende de noodzaak onderkend van een tijdige versterking van de institutionele structuur (een adequate wijze van communautaire besluitvorming en Europese parlementaire controle). Er werd onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de politieke verantwoordelijkheid ten opzichte van het eigen



ationale parlement voor elke minister de doorslag geeft en dat dit parlement in sterke mate door het touwtrekken tussen de binnenlandse belangen beheerst wordt. De nationale parlementen (vooral het Nederlandse) zijn bovendien niet eerder bereid de voor de EMU noodzakelijke inperking van de eigen beslissingsmacht te overwegen, dan nadat een werkelijk democratische besluitvorming op communautair niveau is verzekerd.

## 2 *Onvoldoende parallellisme van economische en monetaire harmonisering.*

Zoals vermeld, is vanaf het begin de noodzaak van dit parallellisme onderkend. Niettemin heeft vooral in de eerste fase een punt van strijd gevormd en is dit helaas hier en daar nog. Er bestaat nauwelijks verschil van mening over, dat voor de beheersing van de nationale economische ontwikkeling het monetair instrumentarium (rentepolitiek, liquiditeitsbeheersing) doorgaans volstrekt onvoldoende is en dat het begrotingsbeleid en veelal ook een instrumentarium dat zo nodig kan worden ingezet ter beheersing van lonen en/of prijzen onmisbaar zijn. Hoe denken sommigen dan nog steeds in een EMU te kunnen volstaan met een centralisatie van de monetaire politiek? Het is mij een raadsel. Wel is er een politieke verklaring voor, die in het verlengde ligt van het vorige punt: men denkt de weg van de minste weerstand te kunnen kiezen, omdat de besluitvorming in de monetaire sfeer politiek wat gemakkelijker zou liggen. Dit laatste mag voor het interne monetaire beleid in praktijk wel een kern van waarheid bevatten (hoewel hierin in Nederland de afgelopen jaren een duidelijke verandering is opgetreden), voor het wisselkoers- en reservebeleid geldt dit zeker niet.

In verband met het parallellisme mag ook niet worden vergeten dat de Gemeenschap juist in het begin van de zeventiger jaren door de dollar-crisis ruw werd geconfronteerd met de dominerende positie van de dollar in het internationale bestel. Men heeft met deze factor onvoldoende rekening gehouden bij het toekennen van een voortrekkersrol aan de monetaire eenwording bij de vorming van de EMU.

## **Recentere ontwikkelingen**

Uit de ontwikkelingen sinds de mislukking van 1973 blijkt helaas dat hieruit niet de juiste conclusies werden, wellicht konden worden getrokken.

Men is voortgegaan op de weg van de onverplichte consultaties en de nadruk blijven leggen bij een eenwording op monetair terrein die echter intern verhinderd werd door het ontbreken van een geharmoniseerd economisch beleid op de overige onderdelen en extern door de internationale monetaire verhoudingen.

Deze teleurstellende ontwikkeling moet mijns inziens in belangrijke mate worden toegeschreven aan de toenemende



relatieve zwakte van de nationale regeringen en de geringe fantasie en daadkracht van de Europese Commissie. Wat het eerste betreft, heeft de commissie-Spienburg het zo treffend geformuleerd<sup>1</sup>: 'Het beeld dat zich opdringt is dat van nationale regeringen die welhaast bezwijken onder de last van de hoge verwachtingspatronen waaraan zij in de westerse democratieën onderworpen zijn en die na de minutieuze belangenafweging in het nationale kader geen ruimte meer overhouden voor het geven en nemen dat noodzakelijk is op Gemeenschapsniveau'. Dit, terwijl zeker op economisch-monetair terrein de belangrijkste problemen slechts op internationaal niveau effectief kunnen worden aangepakt.

Helaas heeft ook de Europese Commissie de langdurige impasse tot nog toe niet kunnen doorbreken. Nuttige voorstellen en initiatieven blijven schaars. Als recent voorbeeld van onmacht geldt het antwoord van de Commissie op het verzoek van de Raad om voorstellen te doen ter bevordering van de investeringen in de Gemeenschap. Bij uitstek een kans voor de Commissie om over een zeer belangrijk vraagstuk een communautaire aanpak voor te stellen. Gereageerd wordt – zonder enige analyse – slechts met het verzoek om nog een (vijfde!) leningsbevoegdheid, terwijl duidelijk is dat het kapitaalaanbod noch op nationaal noch op communautair niveau (via EIB) een bottleneck vormt. Zowel bij de onderhanden herziening van het regionale en het sociale fonds, als in dit geval blijft de Commissie in gebreke wanneer het erom gaat een communautair beleid te ontwerpen, dat onmisbaar is voor verdere stappen op weg naar een EMU.

### Tindemans en Spienburg

Premier Tindemans heeft in zijn rapport over de Europese Unie de teleurstellende realiteit onder ogen durven zien en heeft geconcludeerd dat voorlopig slechts een Gemeenschap met 'twee snelheden' mogelijk is, d.w.z. dat onder handhaving van het gemeenschappelijk einddoel *a.* de lidstaten die de mogelijkheid hebben vorderingen op de weg hierheen te maken, de plicht hebben deze te maken en *b.* de lidstaten die (door de Raad aanvaarde) redenen hebben om geen vordering te maken, voorlopig niet meedoen, waarbij zij van de andere lidstaten hulp en bijstand verkrijgen om hen in staat te stellen de andere in te halen en waarbij zij in de gemeenschappelijke instellingen deelnemen aan beoordelingen van de in op betrokken terrein behaalde resultaten.

Tindemans stelt voor deze uitgangspunten op economisch-monetair terrein toe te passen door een consolidering en verdere uitbreiding van de bestaande 'slang-overeenkomst' op wisselkoersgebied. Hij stelt nadrukkelijk dat aan de huidige slangverplichtingen inzake valuta-interventie zullen moeten worden toegevoegd verplichtingen inzake niet alleen het interne



monetaire beleid, maar ook het begrotingsbeleid en de 'sleutel-elementen van het economisch beleid ten aanzien van de conjunctuur en de beheersing van de inflatie'. De premier voorziet een geleidelijk proces en durft onder de huidige omstandigheden geen fatale data te noemen.

De commissie-Spienburg noemt, meer gedetailleerd, overeenkomstige vereisten voor de EMU, maar legt daarbij terecht meer de nadruk op de *overdracht van bevoegdheden* die hieraan vastzit. Spienburg wil dit proces echter als het ware forceren door het besluit tot invoering van een muntunie met de daaraan verbonden verplichtingen en etappes in het Unieverdrag zelf vast te leggen. Tien jaar na de ondertekening van het verdrag zou de muntunie een feit moeten zijn (1990).

Beide rapporten betekenen in zoverre een stap vooruit, dat thans op realistische wijze van de vereisten voor een EMU wordt uitgegaan. Persoonlijk spreken mij de voorstellen van de commissie-Spienburg over de wijze van verwezenlijking minder aan. Het lijkt mij onder de huidige omstandigheden niet realistisch te verwachten dat de lidstaten zich bij voorbaat op de zeer verstrekkende Spienburg-unie plus tijdschema zullen willen vastleggen en zo ja, dan lijkt me de omstandigheid dat deze elementen in een verdrag worden neergelegd niet te verhinderen, dat deze zullen worden aangepast zodra er een kink in de kabel komt. Met name zie ik niet in dat op deze manier kan worden ontkomen aan de Werner-constructie van een serie etappes die pas worden afgesloten nadat aan prealabel gestelde voorwaarden is voldaan.

Hoewel introductie van de 'twee-snelheden'-benadering van Tindemans een fundamentele aantasting van de Gemeenschapsstructuur zou betekenen, acht ik deze stap onontkoombaar, indien tot een verdere uitbreiding van de Gemeenschap – waarop ik kort zal ingaan – wordt besloten.

## **Uitbreiding**

Tenslotte zullen we de toekomst van de economische en monetaire samenwerking moeten zien in het perspectief van de uitbreiding van de Gemeenschap met Griekenland, Portugal en Spanje. Op deze plaats kan niet worden ingegaan op de belangrijkste hieraan verbonden problemen op economisch-monetair terrein die een oplossing zullen vragen<sup>2</sup> (m.n. landbouw-, industriepolitiek, vrij verkeer van werknemers, gevolgen voor ontwikkelingslanden). Ik signaleer slechts de volgende hier relevante punten.

Er doet zich in de huidige meningsvorming, ook van de Nederlandse regering, een *ernstig dilemma* voor. Enerzijds wordt er alom van uitgegaan dat de uitbreiding slechts kan worden



aanvaard indien het verworvene (in het jargon 'acquis communautaire') onaangetast blijft en de gewenste verdere ontwikkeling niet wordt geschaad ('finalité politique'); anderzijds komt men bij het beschouwen van de met de toetreding samenhangende vraagstukken terecht tot de slotsom dat dit eigenlijk geen realistische propositie is. Zo ook *Brinkhorst*: 'Het is evident dat de Gemeenschap van twaalf wezenlijk zal verschillen van die negen'.<sup>3</sup> Men moet dus wel weten wat men wil.

De oplossing van dit dilemma lijkt eenvoudig: voorzie een *voorperiode* gedurende welke de belangrijkste verschillen in economische structuur en ontwikkeling tussen Gemeenschap enerzijds en toetredende landen anderzijds, in het bijzonder d.m.v. een hierop gerichte middenoverdracht door de Gemeenschap, zodanig worden overbrugd dat daarna een redelijke functionering van de gemeenschapsregels en de verdere uitbouw daarvan ('verdieping') voor alle twaalf lidstaten gelijkelijk mogelijk worden. De Gemeenschap ziet haar 'acquis' en 'finalité' niet aangetast en kan zich op haar beurt inmiddels versterken opdat zij beter in staat zal zijn de uitbreiding op te vangen.

Ik kan Brinkhorst volgen wanneer hij, uitgaande van de wenselijkheid van de uitbreiding, dit scenario afwijst, echter niet omdat het teveel van de Gemeenschap gevraagd zou zijn zich in een 'vacuüm' te versterken (het betreft hier toch ook een externe uitdaging?). maar omdat het scenario helaas niet erg realistisch lijkt.

In de eerste plaats zal er zeer waarschijnlijk onvoldoende politieke wil in de Gemeenschap zijn om de benodigde *zeer aanzienlijke middenoverdracht* aan de toetredende landen ten behoeve van 'inhaal' binnen een afzienbare periode te realiseren. Meer fundamenteel lijkt mij echter dat hierbij, evenals ten tijde van het plan-Werner, te gemakkelijk wordt gedacht over een *integratie* van in dit geval zelfs in sterke mate uiteenlopende economisch-politieke structuren. Daar komt bij dat de beoogde interne versterking van de Gemeenschap de drempel voor de toetreders nog verhoogt.

Het is voor geen van de betrokken partijen gewenst aan een zeer langdurige wachtkamerperiode met onzekere afloop te beginnen, nog afgezien van het feit dat de politieke haalbaarheid hiervan, reeds gewekte verwachtingen in aanmerking genomen, beperkt lijkt.

Als de uitbreiding gerealiseerd wordt, zullen de toetredende landen dus waarschijnlijk direct na de onderhandelingen het lidmaatschap verkrijgen met inachtneming van bepaalde overgangsperioden volgens het recept van de eerdere uitbreiding met Engeland, Denemarken en Ierland. Maar dan zal men zich wel *voordat* deze uitbreidingsbeslissing valt gezamenlijk moeten beraden over hetgeen deze nieuwe Gemeenschap realiter nog kan gaan inhouden, met andere woorden afwegen *welke offers* de hernieuwde uitbreiding m.b.t. de 'finalité politique' onvermijdelijk met zich zal brengen. Terecht heeft de Tweede Kamer in haar eerste voorlopige discussie over dit onderwerp (22 augustus jl.)



om een fundamentele studie over de gevolgen van de  
voorgenomen uitbreiding verzocht.

Het is duidelijk dat de economische en monetaire samenwerking *ernstige gevolgen* zal ondervinden van het feit dat de economisch-politieke structuren en daarmee de belangen op dit terrein binnen de Gemeenschap nog aanmerkelijk sterker zullen verschillen.<sup>4</sup> Met Brinkhorst kunnen we dan ook vaststellen dat voortgang in de richting van een EMU met centrale beleidsinstrumenten op communautair niveau in de komende jaren niet veel kans van slagen zal hebben. Sterker nog, het bereiken van de EMU wordt dan naar mijn oordeel nog twijfelachtiger, zo niet onmogelijk. De uitbreiding zal om te beginnen onvermijdelijk een aanmerkelijke periode van stilstand wegens aanpassing binnen de Gemeenschap ten gevolge hebben. Op het terrein van de economische en monetaire samenwerking zullen echter naar mijn overtuiging nu juist met spoed voorzieningen moeten worden getroffen om te voorkomen dat de stilstand van de laatste jaren wordt gecontinueerd, of erger, afbrokkeling plaatsvindt. Ik zie hiervoor onder die omstandigheden helaas geen andere weg dan via introductie van een 'twee snelheden'-mogelijkheid à la Tindemans in de Gemeenschap. Op deze wijze wordt ook dan nog vooruitgang mogelijk, zij het d.m.v. *een voortrekkersrol van enkele lidstaten*. Het betreft hier wel een fundamentele aantasting van de 'finalité politique', die echter naar mijn oordeel onontkoombaar is.

## Conclusies

De perspectieven voor de Europese economische en monetaire samenwerking zijn somber, juist nu een internationale aanpak van de problemen op deze terreinen meer dan ooit geboden is. Het is derhalve nodig dat ons land, dat met zijn open economie in het *bijzonder belang* heeft bij internationale economische samenwerking, zich actief en constructief opstelt, zowel binnen de Gemeenschap als met betrekking tot bepaling van de standpunten die de Gemeenschap in het mondiale overleg inneemt. De samenwerking binnen de Gemeenschap zal in betekenis kunnen toenemen indien men in meerdere mate rekening houdt met hetgeen in *ruimer internationaal verband* relevant is; dit geldt in het bijzonder voor de economisch-monetaire samenwerking. Binnen de Gemeenschap vormt het tegenhouden van een verdere afbrokkeling de eerste taak, waarbij mijns inziens een bestrijding van het toenemende *protectionisme* alsmede de oplossing van de *valutaire problematiek* in het kader van landbouwmarkt en EEG-begroting de hoogste prioriteit verdienen. Wat de versterking van de economische en monetaire samenwerking betreft, is de komende beslissing over de uitbreiding van doorslaggevende betekenis. In de recente EMU-



voorstellen van de Europese Commissie, die nog nader bestudeerd zullen moeten worden, heeft deze kardinale factor helaas onvoldoende aandacht gekregen. Er dient in de eerste plaats aandacht te worden besteed aan de bepaling van een *realistische 'finalité politique' van een vergrote Gemeenschap*. Op basis hiervan dient een *heroverweging van het Nederlandse EEG-beleid* plaats te vinden.

Op het terrein van de economische en monetaire samenwerking zal de voorgenomen uitbreiding mijns inziens als voornaamste negatieve gevolgen hebben: *het zo goed als onbereikbaar worden van de EMU en de onvermijdelijkheid van het introduceren van een 'twee-snelheden'-structuur*.

Kan definitief worden uitgegaan van het perspectief van de uitbreiding, dan is naar mijn oordeel een uitwerking van de twee-snelheden benadering nodig. Op het economisch-monetaire terrein zal dit kunnen inhouden *versterking van de slangafspraken* tussen de hieraan deelnemende partners, d.m.v. introductie van niet-monetaire beleidselementen (begrotingspolitiek; loon/prijspolitiek). Tegelijkertijd dienen mechanismen te worden ontworpen die de afstand tot de overige partners beogen te overbruggen.

Een voorbeeld van dit laatste vormt het *plan-Duisenberg*, inhoudende enerzijds een versterking van de algemene economische beleidscoördinatie en anderzijds de 'doel-zone-benadering op wisselkoersterrein voor de nieslanglanden'. Van urgent belang is tevens het intensiveren van het *overleg op communautair niveau tussen de sociale partners*, opdat ook op het terrein van de arbeidsvoorwaarden de coördinatie wordt bevorderd.

Ook bestaat thans meer dan ooit behoefte aan een *communautair regionaal en structuur-beleid*.

Tenslotte zal het streven gericht moeten blijven op een *verwezenlijking van de minimum-voorwaarden voor een geleidelijke overdracht van bevoegdheden*, noodzakelijk voor de realisering van een muntunie voor alle lidstaten (adequate parlementaire controle op communautair niveau); verbetering van de besluitvorming; bevordering van de politieke legitimiteit van de Gemeenschapsinstellingen. Helaas echter zullen de kansen op vooruitgang in deze door Nederland zo essentieel geachte richting in het perspectief van de toetreding nog geringer worden.

#### Noten

- 1 Advies aan de Regering van de Adviescommissie Europese Unie (1975), par. 2.2.1.
- 2 Zie hiervoor: 'Uitbreiding van de Europese Gemeenschap: op hoop van zegen' door H. H. J. Labohm, J. G. Petit en J. H. M. Tak in *Internationale Spectator*, augustus 1977.
- 3 'Uitbreiding: verdieping of verwatering, of spiegel van een Gemeenschap in wording', eveneens in de *Internationale Spectator* van augustus jl.
- 4 Zie in dit verband ook de zorgen van de werkgeversverbonden in hun recente rapport 'Naar een grotere EEG?'



# De Europese verkiezingen en wat dan?

## De voorbereiding

In alle landen van de Europese Gemeenschap zijn de politieke partijen er zo langzamerhand van overtuigd geraakt dat de directe verkiezingen voor het Europees Parlement doorgaan. Nu, een half jaar voor het voorziene tijdstip van mei of juni 1978, haast men zich allerlei voorbereidingen te treffen: verkiezingsprogramma's worden in Europees federatief verband voorbereid, kandidaatstellingsprocedures vastgesteld en de namen van hen die wel en die niet mee zullen doen, gaan rond.

Degenen die te laat wakker zijn geworden, zeggen dat het allemaal veel te vlug gaat. Voor hen is er gelukkig nog het Verenigd Koninkrijk, waar de langdurige voorbereiding van de invoering van een kiesstelsel voor de verkiezingen van het Europees Parlement de datum van juni 1978 twijfelachtig maakt. Misschien wordt het nog enkele maanden later.

Maar één ding staat nu wel vast. De laatste kans dat de zaak nog zal afspringen is verdwenen. De grote hobbels zijn genomen nu Frankrijk al voor de zomer de hele constitutionele procedure afrondde en in het Verenigd Koninkrijk eind november het Lagerhuis met een zeer grote meerderheid het beginsel van Europese verkiezingen heeft aanvaard.

Publiciteitsmedia, scholen, vrouwenorganisaties en partijafdelingen beraden zich via informatiepakketten, studiedagen en afdelingsavonden voor. De Eurovisie-organisatie is bezig met een serie programma's over de Europese verkiezingen en sommige Nederlandse omroepen zijn een vaste rubriek over Europa begonnen.

Aangezien deze verkiezingen voor het eerst worden gehouden, heeft een groot aantal organisaties – waaronder de PvdA – zich gebundeld in het zgn. Comité-Vondeling (o.l.v. de Kamervoorzitter) om algemene voorlichting over de Europese politiek te geven. Via een amendement – *Aantjes* heeft de Tweede Kamer in 1976 het de regering mogelijk gemaakt hiertoe gelden uit te trekken, hetgeen in ruime mate is gebeurd (voor 1977: 1,2 miljoen, voor 1978: 3,3 miljoen).

Dit alles laat zien dat de Europese verkiezingen uiteindelijk een 'going concern' zijn geworden, een deel van het maatschappelijk gebeuren in Nederland.



## Wat vertellen we onze aanhang?

Als je zoals ondergetekende bijna dagelijks bij deze activiteiten bent betrokken, stuit je voortdurend op een aantal vragen die in vele toonaarden worden herhaald. Ik geef er hier een aantal weer met daarbij mijn antwoorden.

1. *Vraag:* heeft het wel zin een Europees Parlement te kiezen als de Europese Gemeenschap nog maar zo weinig betekent?

*Antwoord:* de Europese Gemeenschap houdt zich bezig met 5 à 10% van alle taken die een nationale regering heeft. Maar deze 10% betekent voor Nederland een zeer hoog percentage van het nationaal inkomen vanwege de aard van de Europese activiteiten, die voornamelijk in het economische vlak liggen. De Europese beslissingen op dit terrein worden nauwelijks gecontroleerd, laat staan dat er een democratisch gekozen wetgevende instelling is. We kiezen bovendien een Europees Parlement dat misschien in de toekomst een grotere rol krijgt als de werkzaamheden van de EG zich uitbreiden.

2. *Vraag:* hoe kan je nu een parlement gaan kiezen dat nog zo weinig bevoegdheden heeft?

*Antwoord:* het Europees Parlement roept al twintig jaar tegen de regeringen: geef ons meer controlerende en wetgevende bevoegdheden. Een excuus was steeds dat een niet rechtstreeks verkozen parlement geen bevoegdheden kon krijgen. Als het Europees Parlement dan vroeg om onmiddellijke invoering van de Europese verkiezingen dan werd geantwoord dat dit niet kon omdat het Parlement niet genoeg bevoegdheden had. Deze vicieuze cirkel is nu ten gunste van de Europese verkiezingen doorbroken. De strijd om de verdeling van de bevoegdheden binnen de EG kan nu pas goed beginnen via een gekozen en professioneel Europees Parlement.

3. *Vraag:* wordt het Europees Parlement niet een concurrent van de Staten-Generaal?

*Antwoord:* de nationale parlementen hebben in 1957 een aantal taken overgedragen aan de Europese Gemeenschappen. Daarop hebben zij slechts controle voor zover ze hun nationale minister als lid van de Europese ministerraad kunnen controleren; dat is maar éénnegende van het geheel. Op de activiteiten van de Europese Commissie hebben zij in het geheel geen vat. Het Europees Parlement doet datgene wat de nationale parlementen niet meer kunnen, het uitoefenen van controle op Europees niveau. Nationale parlementen en Europees Parlement staan aan dezelfde kant van de streep. Samen trachten zij ongecontroleerde macht van overheden en particulieren, waaronder ondernemingen, te sturen en onder controle te brengen. De ene op nationaal niveau, de andere op Europees niveau.



4. **Vraag:** kan de PvdA invloed uitoefenen en haar ideeën verwezenlijken binnen een Europees Parlement van 410 leden?  
**Antwoord:** op basis van de verkiezingsuitslag van 25 mei 1977 zouden bij Europese verkiezingen de 25 Nederlandse zetels als volgt over de partijen worden verdeeld: PvdA: 10, CDA: 9, VVD: 5, D'66: 1. Deze 10 leden van de Partij van de Arbeid komen in het Europees Parlement terecht in een socialistische fractie van 150 à 200 man, afkomstig uit negen zusterpartijen.

Veel hangt af van de wijze waarop de 10 partijgenoten in zo'n groot geheel opereren. De ervaring van de afgelopen jaren met vijf of zes leden in een fractie van  $\pm 65$  socialisten is niet onbevredigend. Wel is het noodzakelijk dat de partij bij de keuze van haar kandidaten ervan uitgaat dat politieke vaardigheden en socialistische overtuiging belangrijker zijn dan kennis van Europese zaken. Dat laatste kan men vlug onder de knie krijgen.

### De stilstand naast de verkiezingen

De toenemende aandacht voor de Europese verkiezingen van 1978 is ook daarom te verklaren omdat deze gebeurtenis op dit moment het enige houvast is in de Europese Gemeenschap. Alle verdere ontwikkelingen in de Europese Gemeenschap liggen stil of spelen zich af in de marge. Alle plannen voor een economische en monetaire unie, laat staan een politieke unie, zijn van de tafel geperst.

De moeilijke economische situatie in alle lidstaten van de EG houdt de regeringen van de Negen volledig in de greep. Bij de bestrijding van werkeloosheid (meer dan 6 miljoen in de EG) en inflatie en geconfronteerd met een dalende economische groei worden vrijwel uitsluitend nationale middelen gehanteerd. Dit is ook wel begrijpelijk omdat deze zelfde regeringen er in de jaren zestig onder een veel gunstiger economisch gesternte niet in zijn geslaagd het gezamenlijk economisch instrumentarium te ontwerpen waarmee in tijden van teruggang de nodige maatregelen zouden kunnen worden genomen.

Dit betekent dat eind 1977 de Europese Gemeenschap in haar ontwikkeling wezenlijk nog niet veel verder is dan de Douane-Unie en de Landbouwmarkt die een jaar of zeven geleden werden bereikt. De *negatieve* Europese integratie (afbraak van onderlinge belemmeringen) is aardig op gang gekomen, de *positieve* Europese integratie (opbouw van een gemeenschappelijk beleid met het bijbehorende instrumentarium) moet nog beginnen. Het wordt daarbij steeds duidelijker dat de afwezigheid van de positieve integratie de negatieve integratie bedreigt. Het beroerde is nu dat de plannen om deze situatie te veranderen vaak uitgaan van een kwalitatieve sprong voorwaarts die niet reëel is. Het rapport-Tindemans over de Europese Unie gaat bijv. uit van



de aanwezigheid van een zodanige politieke wil bij de negen regeringen die overeenkomt met de bereidheid in 1950 van *Robert Schuman* en *Konrad Adenauer* om de EGKS op te zetten, een bereidheid die zij namens hun volkeren konden uitspreken en honoreren. In de Europese Gemeenschap is in iedere lidstaat een coalitie- of minderheidskabinet aan de regering en dat vermindert zeer sterk de slagvaardigheid van de Europese ministerraad.

### Lichtpunten

Toch zijn er de afgelopen jaren ontwikkelingen geweest die men positief zou dienen te beoordelen en waaruit lessen voor de toekomst getrokken kunnen worden.

In de eerste plaats is de moeilijke *toetredingsoperatie* van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk meegevallen. Voor de twee kleine nieuwe lidstaten is de balans van het lidmaatschap na vier jaar meer dan positief terwijl voor de oude Zes de toetreding van deze staten geen grote problemen heeft geschapen. Het VK had alleen al door zijn omvang natuurlijk meer problemen die zowel van economische, van politieke, als van psychologische aard waren. Maar het gewenningsproces is over en weer redelijk snel gegaan en het Engelse lidmaatschap van de EG is nu in het VK algemeen aanvaard, ook binnen de Labour Party en de Vakbonden. De laatste congressen van deze organisaties waren daarvan de weerslag.

Het succes van deze toetreding geeft hoop voor de komende toetredingsbesprekingen met Griekenland, Spanje en Portugal, al is de problematiek in deze drie gevallen nogal anders. Maar de Gemeenschap heeft er bij de laatste toetreding blijk van gegeven soepeler en elastischer te kunnen optreden dan menigeneen dacht.

In de tweede plaats is de *Europese politieke samenwerking* uitgegroeid tot een overlegstructuur waarin de volstrekte anarchie van enkele jaren terug geleidelijk is vervangen door een zeker onderling afgestemd feitelijk gedrag. Weliswaar houdt men in de EPS vast aan een belachelijke negentiende-eeuwse kanselarijdiplomatie, los van de organen van de EEG, met eigen correspondenten, telex- en telegramverbindingen en geheime missies, maar wezenlijk is dat niet, al moeten we daar wel van af. Van belang is dat op belangrijke terreinen zoals de Europese Veiligheidsconferentie, het VN-overleg, het Midden-Oosten, Cyprus en Zuidelijk Afrika een zekere gewinning aan wederzijdse beïnvloeding is ontstaan. Het Midden-Oosten is daar een sprekend voorbeeld van; de ontwikkeling van de inhoud van de verklaringen van de Negen sedert de oorlog van 1973 is frappant, ook al vanwege het feit dat deze verklaringen steeds namens de Negen zijn afgelegd. Daarmee maakt men nog geen beleid maar er ontstaat een gezindheid waarin in een latere fase wellicht wel



een gemeenschappelijk beleid mogelijk is. Bovendien verhindert de huidige losse structuur niet dat eigen verdergaande ideeën worden uitgedragen, ook al missen die dan de kracht van de gemeenschappelijkheid.

In de derde plaats heeft zich een zekere normalisatie voltrokken m.b.t. de *Comeconlanden* en *China*. Ook hier is de pragmatische weg van visserijbesprekingen, tariefconcessies en handelsverdragen gevolgd, zonder dat men in Brussel op zijn ponteneur bleef staan dat erkenning van de Europese Gemeenschap aan betrekkingen vooraf zou moeten gaan.

In de vierde plaats verloopt de uitbreiding van de *associatie met de ontwikkelingslanden* voorspoedig. De afsluiting van de Lomé-conventie heeft de scheiding binnen Afrika tussen geassocieerden en niet-geassocieerden opgeheven, terwijl de geografische beperking tot dat werelddeel kwam te vervallen. Bij de verlenging van het verdrag van Lomé zullen verdere discriminaties ten nadele van Azië en Latijns-Amerika moeten worden opgeruimd.

Wat bij deze vier punten centraal staat, is een zeker pragmatisme waarbij de problemen door de EG worden benaderd vanuit de optiek dat voor een concreet probleem dat zich voordoet een concrete oplossing moet worden gevonden zonder dat men zich afvraagt of het federale dan wel het confederale Europa hiermee is gediend. Opvallend is wel dat het merendeel van de lichtpunten te vinden is op het gebied van de externe betrekkingen, een werkterrein dat ook door de heer Tindemans in zijn rapport als een mogelijk succesnummer werd opgevoerd.

## Kansen

Daarmee komen we tegelijk op de zwakte van de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap van de laatste jaren. De interne ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid dat de grondslag van de Europese Gemeenschap vormt is tot stilstand gekomen, terwijl de negen regeringen alle volledig geabsorbeerd zijn door de interne economische problemen.

Toch liggen hier de grootste kansen om verder te komen. Alle lidstaten weten dat de grenzen voor nationale oplossingen vrijwel bereikt zijn omdat het behoud van werkgelegenheid, regionale ontwikkeling en herstructurering van het bedrijfsleven binnen een geïntegreerde markt met 250 miljoen inwoners niet meer uitsluitend binnen één staat kan worden verwezenlijkt.

Een van de centrale beleidsterreinen zou daarbij de bedrijfstaksgewijze aanpak kunnen zijn. In alle landen van de EG zitten industrietakken als scheepsbouw, staal, textiel en vliegtuigbouw in grote problemen. Hier zou de Europese Commissie een centrale rol kunnen spelen om het gesprek binnen



een bedrijfstak met ondernemers, vakverenigingen en regeringen op gang te brengen. Niet om dan te verwachten dat daarmee ineens alle problemen opgelost kunnen worden, maar wel blijkt steeds meer dat nationale autoriteiten aan het eind van hun latijn raken.

Dit vraagt een grote terughoudendheid van de Europese Commissie. Zodra men begint met mooie documenten over de oprichting van bijv. een Europese Luchtvaartindustrie worden de nationale autoriteiten kopschuw en gebeurt er niets. Komen er analyses op tafel en een uitnodiging aan de drie partners, vakverenigingen, ondernemers en overheden, om daarover eens te komen praten dan kan van het één het ander komen. De interne integratie lijkt daarmee gediend.

### Slotopmerking

De Europese verkiezingen staan niet los van dit alles. Als deze verkiezingen zouden gaan over Europese illusies dan zouden ze niet gehouden moeten worden. Als we echter volgend jaar naar de kiezers gaan om nuchter en eerlijk te vertellen wat naar onze opvatting via de Europese Gemeenschap wel kan gebeuren en wat niet, dan betekenen Europese verkiezingen een bijdrage aan de bewustwording die noodzakelijk is om te komen tot de oplossing van de problemen waarvoor we staan.



Arie van der Hek

## Programma's voor de Europese verkiezingen

Hoezeer de politieke partijen niet goed raad weten met de aanstaande verkiezingen voor het Europese Parlement, blijkt uit hun programma's. Zij zijn alle vol algemene uitspraken. Noch de christen-democraten, noch de liberalen, noch de democratisch-socialisten zijn erin geslaagd een beleidsprogramma te ontwikkelen dat ten uitvoer zou kunnen komen indien de verkiezingsuitslag daartoe mogelijkheden zou scheppen. Natuurlijk hebben alle politieke stromingen in Europa de moeilijkheid, dat zij in zichzelf verdeeld zijn, of dat zij niet nauwkeurig weten waarover zij het intern eens zijn. 'Europa' is voor de politieke partijen van uiterst beperkte betekenis. Hun onderlinge samenwerking vormt daarvan het bewijs.

De programma's, die zij hebben opgesteld ten behoeve van de Europese verkiezingen, zijn deel van deze werkelijkheid. De vraag rijst of politieke partijen wel anders kunnen. Naar mijn mening verkeren de politieke partijen in de onmogelijkheid om een betekenisvol programma voor de Europese verkiezingen tot stand te brengen.

In de eerste plaats is er de beperkte betekenis van de samenwerking in het kader van de Europese Gemeenschappen. Een aantal Europese staten heeft zich verbonden op economisch en financieel terrein een aantal vraagstukken gemeenschappelijk te regelen. Dit aantal vraagstukken is beperkt en de getroffen regelingen zijn beperkt.

Omdat de staten bovendien hun samenwerking grondvesten op het uitgangspunt van de vrije-markteconomie, is de beleidsruimte uiterst gering. Met andere woorden: waar zouden politieke programma's eigenlijk over moeten handelen?

Wat gebeurt er in de EEG meer dan het regelen van douanetarieven, invoercontingenten, landbouwheffingen, technische handelsbelemmeringen en andere belemmeringen van het vrije economische verkeer, die door het optreden van regeringen en ondernemingen kunnen ontstaan. Het voorkomen, beperken en opheffen van belemmeringen heeft in een enkel geval geleid tot gemeenschappelijk beleid. De sociale schade, die het gevolg is van het ongebonden economische verkeer tussen de



lidstaten, wordt door een gemeenschappelijke benadering van zwakke regio's, verstoringen van de arbeidsmarkt en herstructureringsperikelen in bepaalde bedrijfstakken enigszins onderkend.

In theorie én praktijk komt deze gemeenschappelijke politiek niet verder dan de doelstelling om voorwaarden te scheppen, die de bereikte vrijmaking veilig stellen en verder mogelijk maken. Deze doelstelling wordt dan bovendien meer gediend door een daarop gericht beleid van de lidstaten, dan door een gemeenschapsbeleid. De EEG poogt vooral om door harmonisatie en coördinatie van nationaal beleid, resultaten te boeken, zonder dat de stap naar een gemeenschapsbeleid wordt gezet. Politieke partijen worden dus eerder gesteld voor de vraag welke mate van harmonisatie en coördinatie van nationaal beleid toelaatbaar of wenselijk is, dan voor de vraag welk gemeenschapsbeleid ontwikkeld moet worden.

In de tweede plaats merken politieke partijen – of ze het leuk vinden of niet – dat zij door middel van het Europese Parlement geen deel hebben aan de macht. Het Europese Parlement kan geen beleid afdwingen en beschikt niet over de middelen om de organen naar samenstelling en bevoegdheid te beïnvloeden die wel aan de machtsuitoefening deelnemen, te weten de Raad van Ministers en in mindere mate de Europese Commissie. Zij weten wel dat zij in het nationale kader de eigen regering kunnen beïnvloeden ook wat het Europese beleid betreft. Zij weten bovendien dat de eigen regering in Europees verband handelt vanuit een nationaal gezichtspunt. Zij beseffen dat zij van dat nationaal gezichtspunt een wezenlijk bestanddeel zijn en dat er op Europees vlak niets is, wat daarmee kan worden vergeleken. Uit de nu beschikbare programma's is deze werkelijkheid goed af te leiden.

Alle politieke partijen hebben er voor gezorgd dat deze programma's niet in strijd kunnen worden gebracht met nationale opties. Zij zijn opgesteld in het besef dat wanneer partijen zouden proberen hun specifieke standpunten door middel van een Europees programma tot Europese standpunten te maken er geen Europees programma komt. Waar sommige partijen zulks toch proberen, leidt dat tot tegenacties, die algehele verwarring veroorzaken, eindigend in de algemeenheden, waarmee men dan beter direct had kunnen volstaan.

Het risico is wel groot dat de programma's nietszeggend worden, waarmee de geringe betekenis van de Europese verkiezingen zou worden onderstreept. Hier ligt een dilemma. Nu die verkiezingen gehouden zullen worden en iedere partij zo goed mogelijk uit de stembus te voorschijn wil komen, wil iedere partij de kiezer iets bieden, dat herkenningpunten heeft. En dat lijkt haast onmogelijk te zijn.



In ieder geval wat de programma's betreft. Dit zal er hoogst waarschijnlijk toe leiden dat verkiezingscampagnes voor Europese verkiezingen tenauwernood aandacht aan de programma's zullen schenken. Het zal om mannetjes, sfeertekeningen en nationale vraagstukken gaan, die pour besoin de la cause met een Europees sausje overgoten zullen worden. Ik denk niet dat dit een bijdrage is tot versterking van de parlementaire democratie.



**Nu compleet in twee delen bij uw boekhandel**

# WILLY BRANDT

**ontmoetingen  
en gedachten**



**de jaren 1960-1975**

Willy Brandt legt in 'Ontmoetingen en gedachten' rekening en verantwoording af over vijftien jaar Duitse, Europese en wereldgeschiedenis. In het eerste deel een lange reeks gesprekken met John F. Kennedy, Charles de Gaulle, George Pompidou, Josip Broz Tito en vele anderen en uitvoerige verslagen van zijn ervaringen in vele landen. In het juist verschenen tweede deel krijgt vooral de oost-west politiek veel aandacht en vervolgt Willy Brandt zijn gesprekken met politieke leiders: Nixon, Kosygin, Brezjnev. Verder geeft hij zijn visie op recente politieke gebeurtenissen.

Twee paperback-delen,  
totaal 576 blz., per deel f 32,50

**Torenboeken van In den Toren**

Inleiding tot de geschiedenis  
van de Nederlands politieke  
partijen

## **Politieke stromingen in Nederland**

Prof. dr. I. Lipschits

In deze studie wordt in kort bestek de oorsprong nagegaan van de politieke partijen die voor de verkiezing van 1977 in de Tweede Kamer vertegenwoordigd waren.

Van de behandelde partijen is de ARP de oudste (1879) en de RKPN de jongste (1972).

80 blz. ing., f 8,50  
ISBN 9026705387

Besteladres: Libresso bv, postbus 23  
Deventer, tel. 05700-20522, tst 442  
België: Santvoortbeeklaan 21-23,  
2100 DEURNE-ANTWERPEN,  
tel. 031-247890

# uitgeverij Kluwer

ook verkrijgbaar via de boekhandel



**een compact overzicht**

**Politieke stromingen in Nederland** *Inleiding tot de geschiedenis van de Nederlandse politieke partijen* Prof. dr. I. Lipschits



Inleiding tot de geschiedenis  
van de Nederlands politieke  
partijen

## **Politieke stromingen in Nederland**

Prof. dr. I. Lipschits

In deze studie wordt in kort bestek de oorsprong nagegaan van de politieke partijen die voor de verkiezing van 1977 in de Tweede Kamer vertegenwoordigd waren.

Van de behandelde partijen is de ARP de oudste (1879) en de RKP de jongste (1972).

In dit boekje worden vragen als 'Wanneer en hoe zijn de partijen ontstaan? Waarop grijpen ze terug? Welke afsplitsingen en fusies zijn er geweest?' overzichtelijk beantwoord. Leidraad bij dit onderzoek naar de 'familieoorsprong der politieke partijen' vormen de vier belangrijkste politieke stromingen: protestants-christelijk, socialistisch/communistisch, katholiek en liberaal.

Voor elk van deze vier stromingen wordt de partij-politieke ontwikkeling geschetst, eerst tot het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog en vervolgens sedert 1945.

Voor iedereen die politiek bewust is een zeer verhelderend overzicht.

80 blz. ing., f 8,50  
ISBN 9026705387

Besteladres: Libresso bv, postbus 23  
Deventer, tel. 05700-20522, tst 442  
België: Santvoortbeeklaan 21-23,  
2100 DEURNE-ANTWERPEN,  
tel. 031-247890

# **uitgeverij Kluwer**

ook verkrijgbaar via de boekhandel