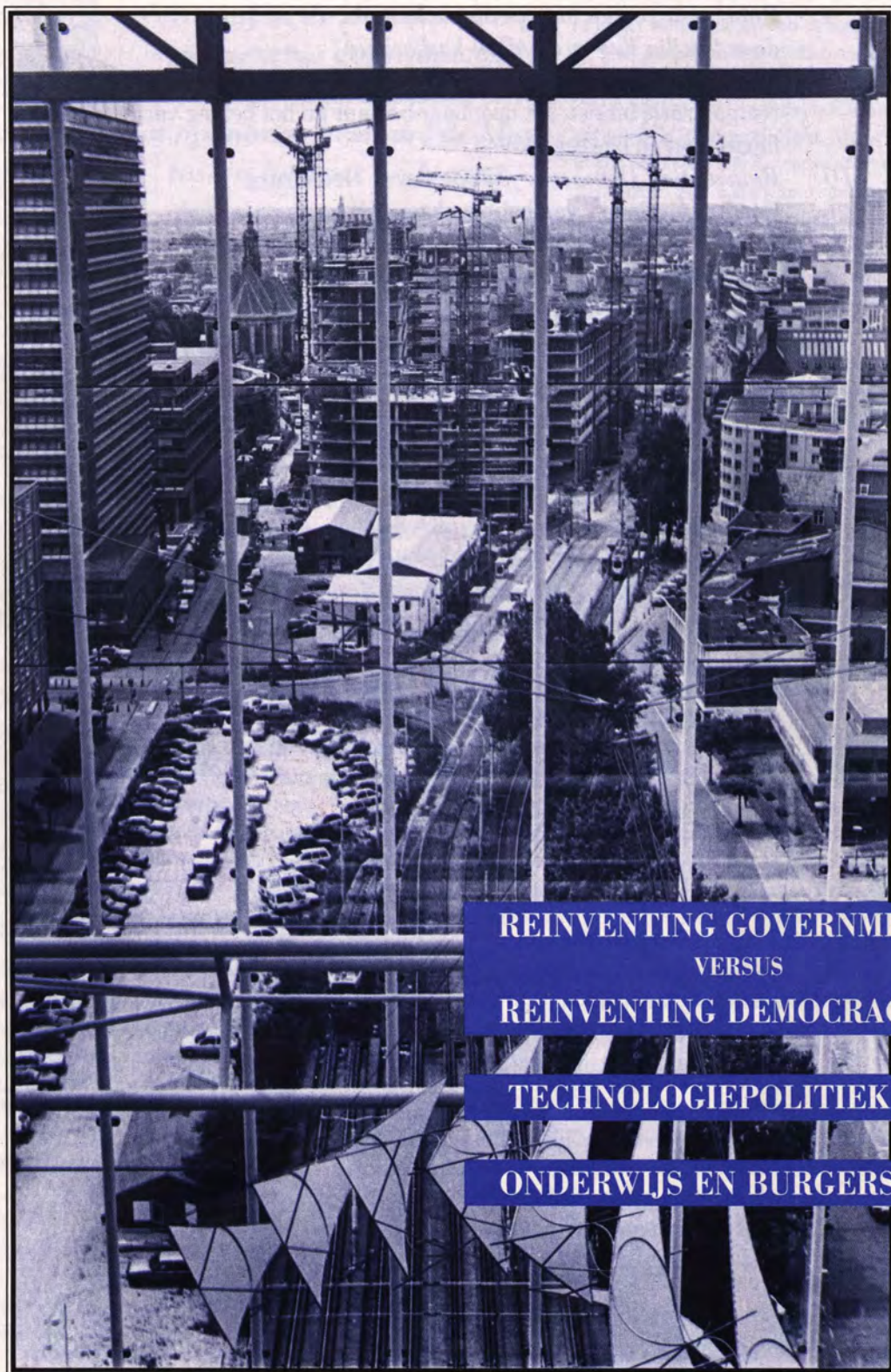


IDEE

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66



REINVENTING GOVERNMENT

VERSUS

REINVENTING DEMOCRACY

TECHNOLOGIEPOLITIEK

ONDERWIJS EN BURGERSCHAP

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

17^e JAARGANG NUMMER 1, MAART 1996

◆ REDACTIONEEL

3. *Heruitvinden of herscheppen?*

◆ PERSPECTIEF

4. *Rolwisselingen en het openbaar bestuur, door Cecilia Kroon en Allan Varkevisser*
Een gesprek met de orgainsatieadviseur Ruud Voigt over reorganisatie binnen het openbaar bestuur en het belang van flexibiliteit en beweeglijkheid.
10. *Reinventing Democracy, door Carel Tielenburg*
Het 'her-uitvinden' van het openbaar bestuur gaat te vaak over het verhogen van de effectiviteit en de daadkracht. Tielenburg stelt het vraagstuk van de democratie, de openbaarheid en de publieke controle aan de orde.

◆ BESCHOUWING

16. *Reinventing Government in praktijk, visies en ervaringen van Hans Jeekel, Hans Engels en Henk van Alderwegen*
De praktijk van de reorganisatie van het openbaar bestuur is veelvormig en complex.
19. *Van Homo Alfa tot Homa Zappens, door Pieter Fokkink*
Een poging tot een politieke beoordeling van de informatie en communicatie-technologie.
25. *Een nieuwe kijk op onderwijspolitiek, door Frans Hoefnagels*
Hoefnagels houdt de traditionele uitgangspunten van onderwijspolitiek tegen het licht en zoekt naar nieuwe wegen voor een inhoudelijke onderwijspolitiek.

◆ DEBAT

30. *Een deugdzame democratie, door Carel Tielenburg en Allan Varkevisser*
Een bijdrage vanuit het D66 gedachtengoed aan de discussie over normen en waarden, individualisering en rechtsstaat.

◆ COLUMN

33. *Een partij van aardige mensen, door Henk van Alderwegen*

◆ SIGNALEMENTEN

34. *Boekbesprekingen, SWB-informatie*

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

17e Jaargang - Nummer 1
maart 1996
VERSCHEIJNT 6 x PER JAAR
ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Wim van der Ende, Cecilia Kroon,
Bob de Ruiter, Carel Tielenburg,
Christiaan de Vries.
Eindredactie: Allan Varkevisser.
Redactiesecretariaat:
Margreet van Son.

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk
Bureau D66, Noordwal 10,
2513 EA Den Haag.
Tel. 070-3566066

Idee verwelkomt bijdragen van
lezers. Inlichtingen over de
voorwaarden voor in te zenden
artikelen en het redactiebeleid
kunt u opvragen bij de redactie.

Een abonnement geldt voor een
kalenderjaar en kan niet tussentijds
worden opgezegd. Opzeggen kan
uitsluitend schriftelijk tot 1 de-
cember van de lopende jaargang.
Indien de opzegging voor die datum
niet bekend is, wordt het abon-
nement automatisch voor een jaar
verlengd. Losse nummers f 17,-.

©1996 SWB D66.

Overname van artikelen en/of illustraties
uitsluitend na schriftelijke toestemming
van de uitgever.

Fotografie: Wim van der Ende

Tekeningen: Marco van Lierop

UITGAVE VERZORGD DOOR
Creative Communications BV,
Prins Mauritslaan 116,
2051 KE Overveen
Telefoon/fax: 023-526.58.20

Inlichtingen omtrent adverteren in
dit blad worden verstrekt door
Creative Communications BV.

Her-uitvinden of herscheppen?

Kan, mag een publieke organisatie de eigen reorganisatie uitvoeren? Het is één van de vele vragen die in de beschouwingen over reinventing government aan de orde wordt gesteld. De reorganisatie van het openbaar bestuur is een buitengewoon complexe en veelvormige operatie met belangrijke gevolgen en grote risico's. Ontevredenheid over de inrichting van de rijksdienst, het tegengaan van bureaucrativering, het verkleinen van de afstand tussen politiek bestuur en burger, de bepaling van de grenzen tussen markt en staat: het zijn allemaal thema's die in de discussie over reorganisatie van het openbaar bestuur bij elkaar komen.

Maar waar staat het begrip reinventing government precies voor? Carel Tielenburg, één van de auteurs in dit nummer, gaat op zoek naar de herkomst ervan en komt tot de conclusie dat het een ideologische visie op bestuur en organisatie betreft. Reinventing government blijkt een begrip dat uit de Verenigde Staten is overgenomen en is gestoeld op een bestseller, die meer vanuit een managementsoptiek is geschreven dan vanuit een politieke visie. Bill Clinton en Al Gore verhieven het echter tot hun handboek voor het reorganiseren van het openbaar bestuur van de VS. Het gedachtegoed bevat dan ook een aantal vuistregels voor een meer effectieve inrichting van de organisaties van het openbaar bestuur. Maar dat vindt Tielenburg verre van voldoende. Het zou in de discussie over het openbaar bestuur moeten gaan om een reconstructie van de werking ervan en het formuleren van een nieuw model vanuit een politieke visie op de democratische verhoudingen tussen bestuur en burger.

Organisatieadviseur Ruud Voigt levert in een interview met Cecilia Kroon en Allan Varkevisser geen model, maar wel enkele belangwekkende criteria waarop reorganisaties kunnen worden uitgevoerd en beoordeeld. Wordt er bijvoorbeeld wel voldoende gelet op de samenhang met de veranderingen in de samenleving waarin we leven? Is er voldoende beweeglijkheid en flexibiliteit ingebouwd? Zijn er mogelijkheden om tussentijds of na verloop van tijd van rol te wisselen en dan met name tussen die van politicus, bestuurder, beleidsambtenaar en burger? De vraag naar de democratische legitimiteit behandelt hij in de context van veranderende verhoudingen tussen bestuur, politiek en burger. Bij nieuwe omgangsvormen passen nieuwe procedures en nieuwe uitgangspunten over legitimiteit.

In de statement-interviews gaat het om de praktische invulling en de consequenties van reinventing government. Tweede kamerlid en ex-ambtenaar Hans Jeekel plaatst kanttekeningen bij de staatsrechtelijke implicaties van de reorganisaties die zijn in-

Wat staat er eigenlijk centraal in de discussie over reinventing government: de ontbureaucrativering van het openbaar bestuur, de kloof tussen bestuur en burger of de verhouding tussen markt en staat? Een poging tot opheldering.

gezet. D66 wethouder Hans Engels laat zien hoe zijn gemeente Eelde als speelbal fungeert tussen de steden Assen en Groningen, de provinciale Staten van Drenthe en het ministerie van Binnenlandse Zaken in het spel van de gemeentelijke herindeling. Dijkgraaf Henk van Alderwegen stelt vast dat de vierde overheid in Nederland, het waterschap, onlangs opnieuw is 'uitgevonden', maar dat dit de politiek kennelijk is ontgaan want geen van de partijen heeft hiervoor enige belangstelling getoond.

Dit zijn de bijdragen in het kader van het thema. Voor een verdere bepaling van de gedachten zou ik weer even terug willen

naar de vraag die aan het begin gesteld werd: 'Mag een publieke organisatie zichzelf reorganiseren?'. Het D66-antwoord zou moeten luiden: Ja, mits zij daarvoor het mandaat krijgt en het tevens periodiek - of wanneer dat nodig is - opnieuw ter discussie stelt. Maar vanuit welk perspectief dient men dan aan zo'n reorganisatie te beginnen? Laten we afzien van de technocratische betekenis van het begrip 'reinventing' en ons richten op een andere betekenis, namelijk die van 'herscheping'. En dan doel ik op het uitgangspunt van de democratische rechtsstaat dat diezelfde staat een project is van de gemeenschap, waarover in gezamenlijkheid en op democratische wijze wordt gediscussieerd, geargumenteed en besloten. Waarin een wederkerige relatie bestaat tussen wetgever en burgers. En als het dan bij de reorganisatie van het openbaar bestuur gaat om het 'herschepen' van de situatie waarin openbaar bestuur en samenleving weer vanzelfsprekend op elkaar aansluiten, dan mag het debat juist niet worden overheerst door management-begrippen en effectiviteitsdenken. In zo'n debat zou D66 als partij voor democratisering en de partij die doordeseemd is van het respect voor de rechtsstaat, voortdurend het voortouw moeten nemen. Sterker nog, met de reorganisatie van het openbaar bestuur staat in feite het gedachtegoed van de partij zelf ter discussie. En met de uitvoering ervan heeft men eigenlijk een reeds 30 jaar oude belofte in te lossen.

Overigens zult u in dit nummer twee nieuwe namen aantreffen. Met ingang van dit nummer beschikt Idee ook over een eigen tekenaar, Marco van Lierop, die artikelen van Idee van een grafisch commentaar zal voorzien. En ondergetekende heeft met ingang van 1 januari 1996 Christiaan de Vries opgevolgd als eindredacteur.

Binnenkort zal de redactie van Idee bovendien met 4 à 5 nieuwe leden worden uitgebreid.

Allan Varkevisser

Rolwisselingen en het openbaar bestuur

Over de beweeglijkheid van het openbaar bestuur, post-modernisme en het belang van nieuwe omgangsvormen

Door Ceacilia Kroon en Allan Varkevisser

Ruud Voigt was ooit oprichter van De Galan en Voigt, een van de vooraanstaande organisatieadviesbureaus. Thans werkt hij alweer geruime tijd als zelfstandig adviseur. De afgelopen periode was hij betrokken bij bijvoorbeeld de regiovorming in Amsterdam en Rotterdam. Voigt heeft met name ervaring in het aanpakken van politiek gevoelige beleidsproblemen en het structureren van complexe veranderingsprocessen. In zijn benadering gaat hij steeds uit van het vergroten van de beweeglijkheid en flexibiliteit van organisaties. In een recent artikel over 'Beweeglijk lokaal bestuur' schreef hij over de regio-organisaties ROA en BGD: "Als exponenten van actuele ontwikkelingen in het openbaar bestuur, presenteren zij een unieke gelegenheid om na te denken over de relatie tussen de inhoud van het politiek bestuurlijk handelen en de mogelijke organisatorische configuraties". De huidige discussie zou volgens Voigt ruimte bieden om "op een andere manier naar de plaats en onderlinge relatie van de politiek, de ambtelijke organisatie en de maatschappelijke entourage te kijken.". Ons gesprek begint - hoe kan het ook anders - met een beeld van deze tijd.

R.V.: Ik heb het idee dat de wereld enorm sterk veranderd is, in ieder geval voor mijzelf. Ik ben begonnen in 1957 als adviseur en toen werkte je uitsluitend voor bedrijven. Al die bedrijven waar ik heb gewerkt zijn zo'n beetje verdwenen in Nederland: de leerindustrie, de textielindustrie, de metaalindustrie. Dat was een volledig andere manier van werken. Je was fysiek, met je hele lijf, in de productie aanwezig en je liep tussen de machines door. Het was vaak een hels kabaal. Je maakte analyses en probeerde het productieproces te herstructureren, efficiënter en praktischer te maken. Je kon ook heel concreet het resultaat van je werk zien.

Ceacilia Kroon is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Allan Varkevisser is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Wetenschappelijk Bureau D66. Beiden zijn lid van de redactie van Idee.

De politiek wordt in haar pogingen het openbaar bestuur te organiseren bijgestaan door tal van specialisten.

Ruud Voigt geeft al jarenlang adviezen aan colleges, statenfracties, raden en departementen.

Een gesprek met een organisatieadviseur die steeds naar de samenhang met de samenleving zoekt.

Als je na twee jaar terugkwam, zag je een hele andere produktielijn. Het intrigerende van de huidige wereld is dat het net is alsof je in een soort kunstmatige werkelijkheid opereert, een 'virtual reality'. Het is wel een werkelijkheid van en door mensen, maar je ziet nooit op een concrete manier direct waarvóór die mensen wát doen. Het stevige en fysieke is verdwenen.

Je doelt hiermee waarschijnlijk op de omschakeling van een industriële naar een post-industriële samenleving, waarin de intellectuele arbeid centraal is komen te staan. Heeft dat consequenties voor jouw taak als organisatieadviseur?

RV: Aan de ene kant wel en aan de andere kant helemaal niet. Als je spreekt over

bestuurlijke vormen of omgangsvormen - organisaties zijn niets anders dan een bepaalde manier van omgang met elkaar - dan is een goede wisselwerking met wat er in de samenleving aan de hand is en de manier waarop die samenleving geordend en gestuurd wordt, absoluut noodzakelijk. Openbaar bestuur en samenleving zijn voor mij één geheel.

In sociaal economische zin en in filosofisch opzicht zitten we nu in een periode waarin iedereen het over 'post' heeft. Maar je kunt evengoed zeggen dat het om een 'pre-periode' gaat. Of je kunt het 'transit' noemen, en daarmee de beweeglijkheid en het toekomstgerichte benadrukken. Eén van de belangrijke aspecten van de huidige tijd is - en daar worstelen het openbaar bestuur en de politiek verschrikkelijk mee - dat er twee ontwikkelingen gaande zijn, een bestuurlijke en een politieke. De ene ontwikkeling is dat we als het ware met de concepten van de stoommachine in de tijd van de computer zijn beland. Of in meer bestuurlijke termen; we zitten in een soort van laat-middeleeuws theocratisch denken dat nog steeds common sense is voor de meeste mensen. Tegelijkertijd heb je die werkelijkheid waar ik het net over had; een werkelijkheid die steeds virtueel en immateriëler wordt. Ik vind met name de keerzijde van die verandering heel belangrijk en dat is tevens een van de positieve aspecten ervan: het is net alsof hier-

door de gewone mens weer zichtbaar wordt. Als ik zie hoe op een departement als SoZaWe een reorganisatie wordt uitgevoerd, dan gaat zo'n proces eigenlijk heel organisch. Dat gaat zo omdat er een bepaalde generatie mensen aan werkt, die dat op een voor hen vanzelfsprekende manier ter hand neemt.

Eén van de interessante ontwikkelingen is dus dat er een nieuwe generatie mensen is en toestroomt die over de habitus en het culturele kapitaal beschikken om op een andere manier met de werkelijkheid om te gaan. Mensen die helemaal niet meer gevoelig zijn voor de klassieke patronen die in een bureaucratische hiërarchie vanzelfsprekend zijn. Wellicht heeft D66 daar zowel bestuurlijk als ambtelijk ook een aandeel in.

Heb je het nu over moderne ideeën zoals horizontale communicatie en netwerken?

RV: Ik heb het niet zozeer over de ideeën, maar over de mensen die ik tegenkom die deze ideeën belichamen. Zij handelen naar deze zogenaamde moderne opvattingen: ze zijn niet onder de indruk dat er een minister is en ze zijn niet aanspreekbaar op de bekende machtsmiddelen, zoals de meer traditionele en theocratische machtsmiddelen. Daarbij moet je denken aan vormen van belonen en straffen, verdeel- en heersmechanismen. Daar zit dus een enorme vernieuwingsmogelijkheid en deze vernieuwing is noodzakelijk. Wat is er namelijk aan de hand?

In de laatste 20 jaar heeft het openbaar bestuur in allerlei dimensies haar vanzelfsprekende positie verloren. Ik heb daar de volgende verklaring voor. De ideologische en sociaal-economische concepten waar ik zelf nog mee opgegroeid ben, zijn allemaal achterhaald. Geen van deze concepten bleek uiteindelijk nog te werken en die referentiekaders ben je dus kwijt. Je zou kunnen zeggen dat er een soort verwarring heerst over hoe de samenleving in elkaar zit. Je ziet het een beetje terug in de hedendaagse aandacht voor het communitarisme en de voorstellen voor een minister voor het gezin. Ik zie dat als pogingen om toch weer ankers te vinden. Terwijl we ook met z'n allen kunnen zeggen dat we het niet weten en er dus ruimte is ontstaan om op zoek te gaan naar andere manieren om een prettige samenleving tot stand te brengen. Op een heel lokale en basale manier. Dat mag op een of andere manier niet worden onderkend en daarom komt de politiek zo vreemd met zichzelf in de knoop te zitten.

Ik vind post-modernisme een raar woord, maar ik sta volledig achter de inhoud. Alles kan en alles mag. De grote transcendentale systemen die vroeger garant stonden voor orde, zekerheid en overzichtelijkheid hebben afgedaan, van het socialisme tot het humanisme en de christen-democratie. Daardoor wordt je als het ware op je eigen verantwoordelijkheid teruggeworpen.

Het filosofische en theoretische concept van post-modernisme en het einde van de Grote Vertellingen à la Lyotard werkt in alles door, want het vormgeven van organisaties en politiek bestuur gebeurt op basis van mensbeelden. Ideeën over hoe de wereld in elkaar zit, wat er goed of fout is. Deze verwarring werkt in het openbaar bestuur op minimaal twee niveaus door; op de positionering van de overheid en op hoe we met elkaar omgaan in het openbaar bestuur. Het intrigerende is dat het volgens mij fantastische mogelijkheden biedt om tot andere werk- en omgangsvormen te komen. Tegelijkertijd heb je nog steeds te maken met dat laat-middeleeuwse denken en het najlen van diepgewortelde overtuigingen. Je ziet het oude en het nieuwe als in een kolk bij

een sluis door en over elkaar heen stromen.

Een goed voorbeeld van de oude hiërarchische voorstelling is de positie van de burgemeester. Zo ben ik een keer op een vreemde manier een opdracht kwijtgeraakt. Voorafgaand aan een conferentie had ik een opstelling voor de tafels en stoelen gemaakt. Als conferentie leider was ik aan het hoofd van de tafel gaan zitten. De burgemeester is toen kwaad weggelopen omdat ik juist dáár was gaan zitten.

Een ander voorbeeld: de stadsdelen in Amsterdam hebben allemaal nieuwe gemeenteraadskamers gekregen waarvan sommigen toch nog vast meubilair en microfoons hebben. Er is geen enkele beweeglijkheid ingebouwd. Het college zit op een afstandelijke plek, het liefst wat hoger, apart van de raad. Dat zijn architecturale vormen waarvan ik denk dat ze niet meer van deze tijd zijn, maar veeleer de uitdrukking zijn van oude theocratische opvattingen.

Je zegt dat de verwarring en vernieuwing op twee manieren doorwerken. De ene is de positionering van de overheid, de vormgeving van het publieke belang, en het organiseren daarvan. De andere manier behelst dus de culturele dimensie, wat jij noemt 'de omgangsvormen'?

R.V.: Precies maar die twee dingen zitten heel dicht op elkaar. Daarom is het zo belangrijk om andere vormen te vinden, want door de manier waarop je je als overheid positioneert, definieer je ook je relatie met het private deel van de samenleving. Je definieert elkaars rollen en verantwoordelijkheden en daarmee defini-



Ruud Voigt voor zijn collectie miniatuurvoertuigen in zijn werkkamer (foto, A.V.)

eer je tevens hoe je met elkaar oplossingen denkt te kunnen vinden. Als je dat op de huidige manier blijft doen, kies je voor een wonderlijke manier van definiëren. Veel politici hebben nog steeds moeite om buiten de institutionele verbanden op een menselijke maat te functioneren. Daarmee bedoel ik gewoon te luisteren, met mensen aan de slag te gaan, te kijken hoe je een probleem kunt oplossen. Dat je probeert interactief allerlei groeperingen bij elkaar te halen, met elkaar na gaat denken en probeert een slag verder te komen. Waarbij niet onmiddellijk de oplossing voor morgen klaar moet liggen, maar die van de iets langere termijn. Neem de AOW-problematiek. Daar zou je ook zoiets kunnen doen met allerlei mogelijke participanten uit de samenleving. De politici zouden daaraan gewoon mee kunnen doen. Soms lukt dat, maar vaak ook niet en gaat men onmiddellijk vanuit een vooraf bepaald standpunt redeneren, in de trant van: 'Wij van de PvdA vinden dat ...' of 'D66 is van mening dat ...'. Op zo'n moment is men helemaal niet in elkaars bijdrage geïnteresseerd en doet men helemaal niet inhoudelijk mee.

Eén van mijn rollen bij reorganisaties is om via conferentiemodellen en via allerlei overlegvormen als het ware ruimte te creëren voor een andere manier van omgaan met een vraagstuk. Dat men wel in staat wordt gesteld de procesdimensie te vatten en onderscheid te maken tussen de rollen van collega-burger en meedenker en die van bestuurder en beslisser.

Maar stelt dat niet tevens andere eisen aan de mensen waar je dat mee wilt bereiken, die daar zitten vanuit een bepaalde traditie? In hoeverre loop je tegen grenzen aan?

RV: Ik loop duidelijk tegen grenzen aan maar ik heb tegelijkertijd de ervaring en het optimisme dat als je andere vormen aanbiedt, er altijd wel mensen zijn die daar op ingaan. Je kan oogsten of verliezen.

Zie je ook een trend dat er op een andere manier mensen geselecteerd worden bij de overheid, mensen die zowel intellectueel als communicatief op de manier kunnen opereren die jij zojuist schetste?

R.V.: Er zijn op alle niveaus en plekken dat soort mensen. Juist bij de overheid is veel brede kwaliteit. Maar ik zie het vooral als een eigenschap van de nieuwe generatie. De leden van de nieuwe generatie hebben andere wortels en zijn in een welvarende gemeenschap groot geworden. Ik zal een voorbeeld geven aan de hand van de ROA-discussie in Amsterdam. Men probeert in de regio Amsterdam een alternatief te vinden voor het voorstel van Binnenlandse Zaken en de Rotterdamse variant. De ROA-mensen zijn van alle leeftijden, ze zijn ongeveer 2 jaar geleden benoemd en hebben stuk voor stuk in de discussies gezegd dat het ROA wat hen betreft best opgeheven kan worden. Niet dat krampachtige van mijn baan, mijn ROA. Als het ROA niet voldoet, dan maar weg met het ROA. Ze hebben een andere, meer open grondhouding. Je ziet dus een ander type mensen opkomen. De overheid moet er wel voor zorgen aantrekkelijk te blijven voor jonge mensen: als de overheid teveel in het defensief wordt gedrongen of als ze te weinig inspeelt op de samenleving, dan kan het zijn dat de goede mensen niet bij de overheid terecht komen en dat zou heel jammer zijn. Dat risico zie ik wel opdoemen als je als overheid niet aanwezig durft te zijn, als je te defensief bent.

Zeg je daarmee dat de veranderingen binnen het openbaar bestuur, zeg maar de huidige reorganisatie, in gevaar zouden kunnen komen als de overheid de aantrekkingskracht op de jonge generatie verliest?

RV: Potentieel wel. En dat koppel ik dus aan het eerdere punt dat ik noemde. Ik denk dat het voor de generatie van dertigers van nu belangrijk is dat je werkvormen hebt, bestuurlijke organisatievormen, waarbij je met je persoonlijke kwaliteiten goed tot je recht kan komen. Die kwaliteiten moeten in de organisatie worden versterkt en door de politiek worden beloofd.

Er moet veel meer naar de overheid worden gekeken in termen van de verschillende rollen die zij speelt en kan spelen. Dit betekent dat je vanuit een rollenconcept, in plaats van vanuit een geïmpliceerd hiërarchisch concept naar het functioneren van het openbaar bestuur kijkt. Op basis van dat uitgangspunt dien je organisatievormen te kiezen in de vorm van tijdelijke arrangementen rondom belangrijke inhoudelijke vraagstukken. Dus geen zware discussies over het opsplitsen van de provincie.

Neem bijvoorbeeld de regio's Amsterdam en Rotterdam, de inhoudelijke vraagstukken die daar spelen en kijk hoe vaak mensen elkaar wel degelijk vinden rondom de VINEX-problematiek, rondom Schiphol, rondom de Noord-Zuid lijn. Het gaat om het herkennen van vraagstukken en vervolgens je als overheid - en dan bedoel ik zowel de politiek als de ambtenarij - afvragen wat nou je eigen bijdrage zou kunnen zijn en hoe je de bijdragen van anderen - bijvoorbeeld van het bedrijfsleven, die van de haven, etc. - op een goede manier zou kunnen bundelen. Daar flexibel mee omgaan, met andere woorden in wisselende arrangementen iets voor te organiseren. Dan denk je vanuit een procesdimensie. En is er ongelooflijk veel mogelijk. Het is een andere manier van kijken: het is aan de ene kant heel bescheiden, maar aan de andere kant probeer je heel actief de dingen te stimuleren die je wel de moeite waard vindt. Dan kom ik uit op een regisseursrol: op het goede moment de mensen rond de tafel halen. Voor het openbaar bestuur denk ik aan een ander type rollen dan dat men tot nog toe gewend is.

Ik heb heel veel met colleges gewerkt en met ambtelijke toppen en dan zie je het soort van overdreven gepreoccupeerdheid met het nemen van 'hèt' besluit. Daaromheen is een circus gaande dat voor gewone mensen niet meer begrijpelijk en toegankelijk is. Maar een besluit is vaak niet meer dan de afronding van een proces. De aandacht voor het proces levert een veel interessanter gezichtspunt. Deze aandacht moeten we proberen nog wat te intensiveren.

Je zou kunnen zeggen dat je eigenlijk door het inbrengen van de elementen van tijdelijkheid en flexibiliteit, het benadrukken van de inhoudelijkheid, afstand neemt van de organisatieprincipes zoals ze in de bureaucratie gewoon zijn. In je praktijk als organisatieadviseur heb je in feite de uitdijning van het staatsapparaat meegemaakt. Deze werd toentertijd specifiek vormgegeven volgens de bureaucratische principes, zoals onder meer beschreven door Weber. Heb je je rekenschap gegeven van het feit dat voor politici - in ieder geval formeel - de verantwoordelijkheidsverdeling op die manier wel zeer overzichtelijk was?

R.V.: Dat vind ik juist een bedreiging voor de nieuwe ontwikkelingen omdat het heel goed mogelijk is dat gemakzuchtige politici

het veranderingsproces vanuit de door jou geschetste gedachten-gang niet zullen willen stimuleren en dan met name over het pri-maat van de politiek beginnen. Ik zal een voorbeeld geven aan de hand van de discussie over het fenomeen van de bestuursraad binnen een departement.

Een departement kun je zien als een taartdoos en in de meeste taartdozen zitten drie tot vijf gebakjes en dat zijn de directoraten. Deze directoraten zijn verticaal als een piramide georganiseerd. Alles mondt uit bij de directeur generaal en deze behoort alles te weten. Zo is een afschuwelijk apparaat gegroeid met allerlei ge-laagdheden; de gewone mensen doen het echte werk en in allerlei varianten van stukken gaat het produkt van hun arbeid, infor-matie, via de koker naar boven. Wat de minister uiteindelijk aan informatie krijgt, is meestal een flauw aftreksel van wat eerst heldere concepten waren. De meest interessante informatie wordt tijdens het proces uitgezeefd. Zo'n directeur generaal weet dat de minister die en die ideeën heeft en de staatssecretaris weer ande-re. Afdelingschefs, directeuren en DG's zijn in feite een soort van taal-masseurs. Ze doen niet veel anders dan masseren om uitein-delijk een soort van aangepaste pulp te produceren. Dat is nu al enigszins het klassiek model.

Toen ik met een reorganisatie-opdracht bij OCW, begon is het idee ontstaan om de ambtelijke top gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor de belangrijke vraagstukken van het departement. De bedoeling was de kokers af te schaffen en de directies in wis-selende combinaties aan vraagstukken te laten werken. Dat was een doorbraak: het fenomeen van de bestuursraad was geboren. In het begin werd er alleen maar kwaad van gesproken; het mi-nisterie was 'dom' en 'hoe kan je in zo'n situatie nou DG zijn?'.

Het hele punt is uiteindelijk hoe je gezamenlijk verantwoordelijk kunt worden voor één maatschappelijk veld. Ik zeg overigens niet dat je voor alle beleidsterreinen een bestuursraad nodig hebt: die moet je alleen maken voor dié taartdozen die beleidsinhoudelijk met elkaar te maken hebben en een wezenlijk deel van de samen-leving uitmaken. Onderwijs is vanuit de samenleving gezien één vraagstuk en dan kun je het doen. De essentie is dat er een con-sistente samenhang bestaat tussen de samenleving en het orga-nisatiemodel. Het fenomeen bestuursraad is natuurlijk geen pa-nacee, maar ik zie het als een uitdrukking van de kanteling van het denken van de verticale piramide naar een open stijl van wer-ken, zowel in het departement als daarbuiten.

Wat zijn volgens jou de kritieke factoren die doorslaggevend zijn voor een succesvolle reorganisatie binnen bijvoorbeeld een departement?

R.V.: Ik zie een paar variabelen die bepalen of het wel of niet lukt. In eerste instantie de betrokkenheid van de bewindsvrouw of man. In tweede instantie schuilt in de aard van de proble-matiek van de departementen grote verschillen voor de verande-ringsbereidheid. Bij Onderwijs en Sociale Zaken ligt het veel meer voor de hand dan bij Financiën. En ten derde zijn de instel-ling en de houding van de ambtelijke top natuurlijk ook van be-lang. De politieke top is daarin zoals gezegd heel dominant. Maar met deze drie succesfactoren kun je niet alles verklaren.

Je zei eerder dat politici vaak blijven vasthouden aan de oude overzichtelijke en formele verdeling van verantwoordelijkheden.

Wat is jouw oor-deel over de be-stuurlijke kwali-teit van de poli-tici in het alge-meen?

R.V.: In onze sa-menleving is het zo geregeld dat je op het mo-ment dat je poli-tiek bestuurder wordt, je met twee rollen te maken krijgt. Aan de ene kant ben je bestuur-der van een soms immens apparaat en aan de andere kant ben je en blijf je politicus, zij het



Binnenwerk van het Ministerie van SoZaWe

nu met de macht om eigen doelen te realiseren. Op het terrein van de sociale zekerheid zijn de laatste jaren voorbeelden te zien geweest van de spanningen die dat op kan leveren. Met name bij ambitieuze bewindslieden die - achteraf gezien - verantwoordelijk zijn voor nogal beperkte en soms ronduit slechte wetgeving.

In de politiek komt een aantal mensen boven drijven met een be-hoorlijke bestuurlijke ervaring dan wel affiniteit met bestuurlijke kwesties en zij worden goede bestuurders. Dat gaat dwars door alle partijen heen. En je hebt mensen die er absoluut geen af-finiteit mee hebben en het nooit zullen krijgen. Zij mogen een briljant raadslid zijn of kamerlid, maar ze hebben geen bestuur-lijke feeling en dat kan rampzalig zijn. Daarom moet de ingang zijn: hoe kun je een aantal mechanismen inbouwen zodat mensen die zulke belangrijke posten krijgen ook op basis van hun be-stuurlijke kwaliteiten gekozen worden. Het is nu een carrière-perspectief: Je begint ergens in de fractie als assistent en zo maak je carrière. Voor sommigen geeft dat niet, maar voor ande-ren is het rampzalig.

Ik heb vaak met raden gewerkt om te proberen strategische dis-cussies op gang te brengen over wat men in de stad wil, bijvoor-beeld met de binnenstad. Dan kreeg je in het begin een hoop gela-zer, want de meeste mensen waren razend omdat er geen agenda en geen stukken waren. Ze konden dus geen reagerend gedrag vertonen. Ze werden geacht te anticiperen, maar daar zijn ze meestal niet in getraind. Om dat alsnog te leren moet je mensen in situaties brengen waardoor ze gedwongen zijn dit soort dingen te doen.

Heb je het gevoel dat je aan zoveel mensen zulke hoge eisen kunt stellen? Je verwacht dat mensen oog hebben voor de procesmatige kant en dat ze weten hoe dat te sturen en te regisseren, aan de an-dere kant zijn er grote problemen die om een analytische en inhou-delijke kwaliteiten vragen. Zijn er genoeg mensen om alle departe-menten mee te vullen?

R.V.: De charme van het openbaar bestuur is dat je alles kan organiseren wanneer je dat wilt. Al is het maar om de mensen rond de tafel te brengen. Inhoudelijke deskundigheid vind ik minder belangrijk voor een bestuurder dan die bestuurlijke of proceskwaliteit. Omdat bestuurders toch een soort afspiegeling van de samenleving zijn, denk ik dat je vooral de kwaliteit zou moeten zoeken in het in staat zijn om met de samenleving de moeilijke vraagstukken te lijf te gaan. Dan komt de deskundigheid wel vanuit een briljante medewerker van het Sociaal Cultureel Planbureau of een fantastische onderzoeker bij TNO. Dat kun je organiseren. Overigens is de kwaliteit van de nieuwe generatie qua onderwijs en levensachtergrond enorm toegenomen. Als je kijkt naar nu en dertig jaar geleden, wat zijn er dan nu allemaal wel niet voor opleidingen! Dat is fantastisch. Het gemiddelde opleidingsniveau van de mensen bij het openbaar bestuur is eerder te hoog dan te laag.

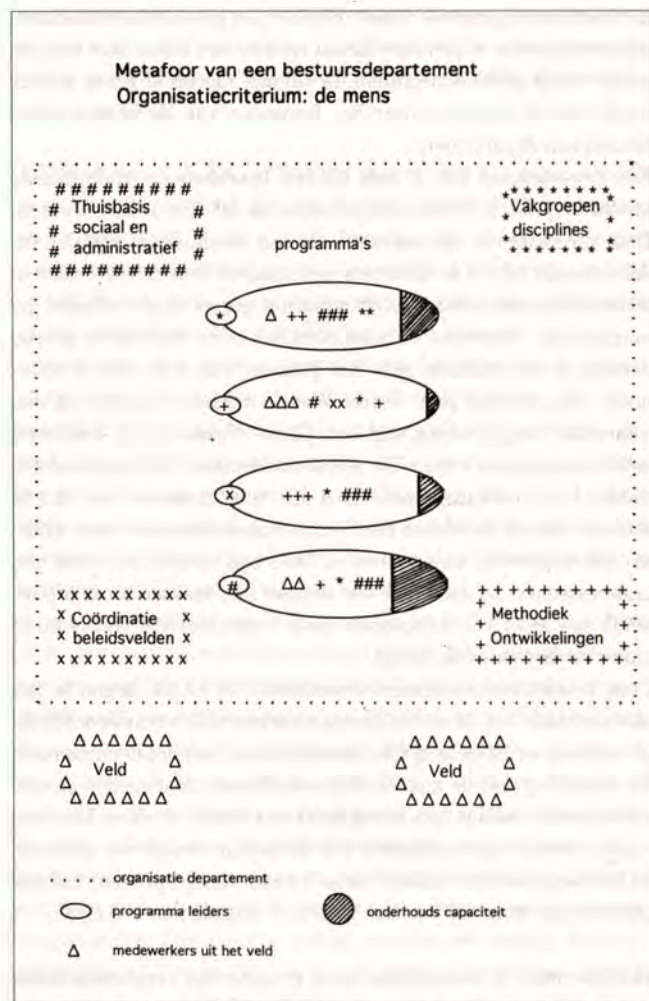
Hoe moeten we ons nu een departement voorstellen dat naar jouw ideeën van tijdelijkheid, beweeglijkheid en flexibiliteit is georganiseerd?

R.V.: Ik zou willen streven naar een open flexibel organisatiemiddel. Waarbij je dezelfde mens in verschillende rollen kunt zien. De kern van het departement wordt gevormd door zogenaamde inhoudelijke programma's. Daar wordt aan gewerkt met allerhande mensen uit de samenleving. Dezelfde medewerkers kunnen aan de andere kant de coördinatie doen van beleidsvelden, een deel van hun tijd meedoen met nadenken over of je eigenlijk wel wetgevend moet optreden, of misschien met experimenten zou moeten werken - wat ik noem 'methodiekontwikkeling' is vaak een onderbelicht punt - en verder wordt in vakgroepen bijgehouden wat het specialistische van de betreffende wetgeving is of het sociaal-economisch en het macro-economisch perspectief van bepaalde ontwikkelingen. Je moet je het departement dan voorstellen als een zaal van 100 mensen die in wisselende combinaties aan vraagstukken werken en waar de grenzen van het departement meer symbolisch zijn dan strikte scheidingen tussen binnen en buiten. Het departement moet heel open zijn naar de samenleving toe en dan denk ik dat bestuurders en ambtenaren van rol moeten kunnen wisselen: je kan de ene keer beslisser zijn en de andere keer meedenker en de derde keer weer anders. Mensen hoeven dan niet continu hetzelfde te doen. Het moet mogelijk zijn dat je bijvoorbeeld een paar jaar politicus bent en dan weer ambtenaar en andersom, of een tijd in het bedrijfsleven werkzaam bent. Zoals nu in de vorm van stages gebeurt op het ministerie van VROM door middel van uitwisselingen tussen VROM en bedrijven van de metaal werkgevers, de FME. Dan bevorder je de mogelijkheden van actieve rolwisselingen en speel je ook in op de samenleving.

Als de samenleving flexibel is, dan dien je ook een flexibele bestuurlijke organisatievorm te hebben!

Wat voor mensbeeld ligt daaraan ten grondslag?

R.V.: Ik ben elke keer weer verbijsterd over waartoe mensen in staat zijn. Het hangt er helemaal van af hoe je je eigen kwaliteit en die van anderen stimuleert. Ik ga er niet van uit dat iemand steeds dezelfde persoon is en blijft. Je definieert met elkaar de kwaliteit van mensen en daarom geloof ik dat andere bestuurlij-



ke en organisatiemodellen belangrijk zijn omdat je dan ook elkaar anders ziet en definieert. Dat kan je een positief mensbeeld noemen, maar ik zie het als een veel beweeglijker iets.

Voor het openbaar bestuur houdt dit in dat mensen boven een bepaald niveau altijd in het perspectief van een tijdelijke baan zouden kunnen werken. Zoals een directeur van een grote overheidsdienst het onlangs definieerde: 'We zijn allemaal leenheren, tijdelijk verantwoordelijk voor een geleend kapitaal van de samenleving'. Dat wethouders drie periodes achtereen blijven zitten, is buitengewoon slecht voor henzelf en voor de beweeglijkheid van het openbaar bestuur.

Wat mij vooral dwars zit is dat de ambtelijke en bestuurlijke drukte zo vaak naar de niet-belangrijke dingen verschuift. Als je driekwart van de activiteiten van een departement beschouwt of driekwart van een agenda van een gemeenteraad, dan gaat het bijna altijd om futiliteiten en deze worden allemaal tot een politiek issue gemaakt. Het trekt vaak de energie en de aandacht weg van de echte vraagstukken: hoe gaan we om met het werkgelegenheidsvraagstuk, met de vervoersproblematiek, met de tweedeling in de samenleving? Daar is bijna nooit tijd voor.

Ik zie in die beweeglijkheid het voordeel dat je ruimte kan maken door de gewone dingen op een simpele manier te organiseren en niet allemaal tot politiek te verklaren. Je kan je als politicus dan richten op de drie of vijf belangrijke problemen. En nu eens niet op het niveau van de kaasschaaf-methode en de percentagediscussies.

Maar creëer je dan als organisatie voor jezelf niet een groot afbreukrisico? Als je de organisatie zo tijdelijk opzet, wordt dan de termijn waarop je nog voor je resultaten aanspreekbaar bent niet sterk verkort?

R.V.: Maar je scheidt ook een enorm wintrisiko en nu heb je te maken met een sluipend afbreukrisico. Het kan nooit erger zijn dan nu. Ik veronderstel inderdaad dat de betrokkenheid van mensen voldoende zal zijn om - ongeacht de tijdelijkheid van de eigen positie - de medeverantwoordelijkheid voor de langere termijn te nemen.

Je nadruk op beweeglijkheid is interessant, maar doet wel de vraag rijzen wie uiteindelijk op de consistentie van het beleid wordt beoordeeld? Wie garandeert de consistentie en hoe zit het met de democratische legitimatie van het beleid? Je zegt dat de ambtenaar door zijn beweeglijkheid zich ook als politicus kan opstellen en dat gebeurt in feite nu ook al. Maar het is weer iets anders als je dat door een organisatiestructuur zou bevorderen, want de ambtenaar wordt niet bij de raad ter verantwoording wordt geroepen. Met andere woorden, hoe beoordeel je de beoogde veranderingen binnen het openbaar bestuur in termen van democratische legitimiteit?

R.V.: Ik ben het eens met de bewering dat er een spanning met de democratische legitimiteit optreedt. Zoals die thans vorm krijgt, want ook de vormgeving van legitimiteit is tijdgebonden. Naar mijn mening kan je een paar vertrekpunten kiezen om deze spanning te verminderen. In de eerste plaats kun je vasthouden aan de drie bestaande bestuurslagen en dan vind je de legitimiteit in de democratische niveaus van gemeente, provincie en rijk. Het tweede is dat er door de andere vertaling ruimte ontstaat om je te concentreren op de wezenlijke vraagstukken van deze tijd en deze aan te pakken. We hebben nu de democratische legitimiteit vertaald in termen van gekozen bestuurders. Op het moment dat je andere methodieken kiest om mensen te betrekken, bijvoorbeeld door middel van een referendum, zouden de grenzen van de legitimiteit wel eens kunnen gaan verschuiven. Je kunt periodiek aftappen wat in de samenleving belangrijk is en mede op basis daarvan ga je op procesmatige wijze aan de slag. Daarmee kun je ook continuïteit en legitimiteit bewerkstelligen. Als ik zeg dat mensen niet te lang op dezelfde plek moeten blijven, kunnen ze wel degelijk betrokken blijven bij het openbaar bestuur, maar met een andere pet op. Continuïteit zit ook in mensen. Strikt genomen heb je nu ook niet zoveel continuïteit en legitimiteit. Het is een vraagstuk waarvan je moet aangeven wat voor type vormgeving je kiest. Ik vind de wisselwerking tussen maatschappij en openbaar bestuur en de beweeglijkheid zoveel belangrijker, dat ik de continuïteit bij de mensen zelf wil neerleggen.

Je lijkt te veronderstellen met het centraal stellen van mensen dat de samenleving echt is 'ontideologiseerd'. De continuïteit zou namelijk ook kunnen komen uit het feit dat in een bepaalde gemeente al twintig jaar de VVD de scepter zwaait en de VVD heeft bepaalde ideeën en opvattingen over hoe de overheid zich moet opstellen, wat je aan de markt en aan de overheid zou moeten overlaten, en

over hoe het openbaar bestuur moet functioneren.

R.V.: Die continuïteit is volgens mij inderdaad al verdwenen. Dat is recentelijk ook gebleken tijdens de verkiezingen. De bestuurskundige Tops heeft bovendien in zijn proefschrift laten zien dat het niets uitmaakt of op lokaal niveau VVD, D66, PvdA of CDA aan de macht is. De inhoudelijke ideologische standpuntbepaling van welke partij dan ook blijkt elke keer weer sterk tijd-, persoons- en plaatsgebonden. Ik heb de neiging om het sterk te relativiseren.

Vind je het grote stedenbeleid een goed voorbeeld van het zich concentreren op een belangrijk inhoudelijk vraagstuk?

R.V.: Jazeker, maar de gedachte die er aan ten grondslag ligt is nog veel belangrijker, namelijk dat men accepteert dat verschillend moet worden omgegaan met verschillende delen van de

samenleving. Eén van de grote bedreigingen voor het openbaar bestuur is de neiging tot uniformiteit. Er is één keer een stadsprovinciemodel en dan moet het voortaan ook zo. Wat voor Amsterdam moet gelden, moet ook voor Groningen gelden. Dit gezegd hebbende is er ook kritiek op het grote stedenbeleid mogelijk. In het kader van de regionalisering van vraagstukken zou je kunnen zeggen dat het grote stedenbeleid eigenlijk randstadbeleid is, zowel voor wat betreft het verkeer en vervoer, als het sociaal-economisch beleid. Definieer het dan ook als zodanig. Maar men heeft het grote stedenbeleid genoemd en nu ontstaan er spanningen met Pijnacker en Leiden.

Je moet uitgaan van conceptuele flexibiliteit. Hoe het vraagstuk wordt gedefinieerd, is afhankelijk van de politiek. Dat is de kern van politieke macht. De criminaliteitsbestrijding is een sterk voorbeeld van hoe het niet moet. Maar het grote stedenbeleid is in potentie een goed voorbeeld van het aanpakken van acute maatschappelijke problemen. Het grote stedenbeleid leidt tot een nieuwe ordening van beleidsvraagstukken waarbij je gedwongen bent om dwars door de grenzen van bestaand beleid heen te gaan. Het is een poging tot het formuleren van integraal beleid voor één maatschappelijk vraagstuk. In het openbaar bestuur is integraliteit naast democratische legitimering en bestuurlijke effectiviteit één van de aspecten die steeds de kop opsteken. Maar integraliteit is per vraagstuk anders. In het grote stedenbeleid definieer je een ander soort integraliteit dan wanneer je de integraliteit weergeeft van een structuurschets ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Integraliteit moet je per vraagstuk definiëren.

Wat me opvalt is dat je de principes die ten grondslag moeten liggen aan een organisatie allemaal vrij positief definieert. Daar staat tegenover dat tegenwoordig bij organisatiemodellen vaak het principe van 'checks and balances' wordt genoemd als grondslag. Dat is, zeg maar, een negatieve wijze van definiëren.

R.V.: Je moet het denken in checks and balances ook niet centraal stellen. Je ziet vaak dat men vanuit de politiek voor het openbaar bestuur constructies probeert te maken vanuit alles wat er fout kan gaan. Maar als je dat doet, krijg je juist weer de risicovermijdende bureaucratische bouwwerken van Weber. ♦

**Het maakt op
lokaal niveau
niets uit
wie er aan de
macht is.**

Reinventing democracy

“Privatisering mag (...) nooit omslaan in koude sanering en zo waarborgen en rechten aantasten waar we gezamenlijk voor staan”.

Hans van Mierlo

door Carel Tielenburg

De praktische en de ideologische betekenis van reinventing government

Door alle aandacht in het publieke debat voor de betrekking tussen politiek en burgers - recent weer naar aanleiding van het Kamerdebat over de vorming van de stadsprovincie Rotterdam - zouden we bijna vergeten dat ook de interne werking van het openbaar bestuur nog steeds onze volle aandacht behoeft. Alweer vier jaar geleden kreeg de discussie hierover een sterke impuls door de verschijning van het boek 'Reinventing Government' van Osborne en Gaebler. De regering Clinton nam destijds dit werk als leidraad voor haar beleid inzake de organisatie van de federale overheid en de 'National Performance Review' stelde onder leiding van vice-president Gore een rapport op met hervormingsplannen.

De belangstelling voor het onderwerp is sindsdien gebleven, al werd in de afgelopen jaren, ook in Nederland, het accent verlegd van de centrale naar de lokale overheid: 'City management' en 'reinventing local government' vormen voorlopig de laatste fase in de opmars van deze benadering in het openbaar bestuur. Waarschijnlijk is dit de belangrijkste reden dat regelmatig de vraag opduikt hoe het is gesteld met de realisatie van een beter functionerende en goedkopere overheid, of, zoals de organisatoren van de Landelijke Bestuurskundedag het vorig jaar uitdrukten in de ondertitel van hun symposium over reinventing government: "Hoever zijn wij?". Deze vraagstelling gaat uit van de veronderstelling dat het thema zelf al voldoende doordacht is en dat het nu vooral zou moeten gaan om de implementatie van het concept. In deze bijdrage zal ik trachten duidelijk te maken dat over het thema nog niet diep genoeg is nagedacht. Er is nog géén sprake van een concept, laat staan dat we al de balans op zouden kunnen maken van de implementatie ervan, van de lokale overheden tot en met de invloed van de Nederlandse overheid in de Europese Unie.

Carel Tielenburg is docent bestuurs- en beleidkunde aan de Haagse Hogeschool, en wetenschappelijk medewerker van de SWB.

Bij de reorganisatie en vernieuwing van het openbaar bestuur zou het om meer moeten gaan dan alleen enkele vuistregels voor het verhogen van de effectiviteit. In feite gaat het om een reconstructie van de werking van het openbaar bestuur, om depolitisering en om de noodzaak van het 'her-uitvinden' van de democratie.

Een dergelijke ambitieuze onderneming in de betekenis van reinventing government zou moeten beginnen met het goed doordenken van de *problematiek* waarvoor men zich gesteld ziet. En juist op dit punt blijft het boek van Osborne en Gaebler mijn inziens in gebreke, waardoor zowel de analyse als de aanbevelingen 'in de lucht blijven hangen'. De praktische betekenis ervan voor het debat over de omvorming van het openbaar bestuur komt hierdoor in het geding. Hetzelfde geldt voor de pogingen die hieruit voortvloeien om daadwerkelijk tot andere vormen te komen.

Niettemin hebben de auteurs zich inmiddels met het boek een immense populariteit weten te verwerven, die in het licht van de feitelijke inhoud nogal merkwaardig overkomt. De vraag is waaraan het zijn populariteit te danken heeft. De aanbeveling van president Clinton ("This

book gives us the blueprint") op de omslag zal sommigen er misschien toe brengen het boek te gaan lezen, maar kan niet als verklaring voor de wereldwijde bekendheid worden aangevoerd. De vergelijking met een andere bestseller, 'In Search of Excellence', dringt zich op. Deze studie van zogenaamd excellente organisaties van twee Amerikaanse management-goeroes, Peters en Waterman, werd in de jaren '80 binnen korte tijd een bestseller. Onder meer vanwege de nadruk op de betekenis van organisatiecultuur ('it is soft, but it can be managed') en het zogenaamde 7 S-model. Critici hebben zowel de theoretische basis als de empirische onderbouwing van dit concept ter discussie gesteld. De conceptualisering was slechts 'losjes' gebaseerd op het werk van 'oude' organisatie-wetenschappers als Karl Weick en James March, terwijl het succes van de 'onderzochte' excellente ondernemingen slechts een momentopname bleek te zijn. Ik vrees dat voor 'Reinventing Government' hetzelfde op zal gaan: er is eigenlijk geen sprake van een concept en de gepresenteerde vuistregels, ontleend aan talloze praktijkvoorbeelden, kunnen sommigen misschien een houvast bieden in hun eigen werk/praktijk, maar zeker is dat allerminst.

De ideologische betekenis van reinventing government als ma-



De ordening van het publieke leven

nagementbenadering is waarschijnlijk de belangrijkste factor die aan het succes heeft bijgedragen. In een periode waarin, volgens de auteurs van het boek, grote onenigheid bestaat over de externe opgaven van het openbaar bestuur ("what governments should do"), lijkt een heroriëntatie op overheidsmanagement ("how they operate") een alternatief voor het herstellen van (een deel van) de ontbrekende consensus op een 'pragmatische' basis. Osborne en Gaebler menen dat het, vanwege de schaarse publieke middelen en de povere beleidsprestaties, niet langer zinvol is een 'ideologisch' debat te voeren over staatsaken. In plaats hiervan dient men de aandacht te verleggen naar de inzet van de middelen: "The central failure of government today is one of means, not ends" (Osborne and Gaebler, 1992: xxi). De reeks van zich voortslepende debatten over de rol van de staat - preciezer gezegd: over de verhouding tussen markt en staat op alle mogelijke terreinen - heeft het klimaat geschapen waarin 'Reinventing Government' van Osborne en Gaebler als benadering kon worden geënt.

Of reinventing government, als actieprogramma, ook praktische betekenis kan verkrijgen, is onder meer afhankelijk van de vraag of het een empirische toetsing kan doorstaan. In het boek zelf wordt hiertoe geen poging ondernomen, zodat vooralsnog de ideologische betekenis dominant is. En het gevaar is dan dat het een (management-)ideologie blijft en we derhalve te maken hebben met een "... program or plan of action based on an explicitly systematic model or theory of how society works, which is held

with more confidence (passion) than the evidence for the theory or model warrants" (Fischer, 1984: 173).

Uitgangspunten en maatstaven

Voor de verheldering van de praktische betekenis is het van belang, dat de discussie over de interne werking van het openbaar bestuur tussen alle betrokkenen wordt gevoerd. En die discussie zal veel verder gaan dan de vraag: 'Hoever zijn we?'. Om te beginnen moet er gesproken kunnen worden over een andere vraag die nog onvoldoende gesteld is, namelijk: welke uitgangspunten en maatstaven dienen bij de omvorming van de publieke sector te worden gehanteerd. Een groot probleem in dit verband vormt het gegeven dat er eigenlijk niet gesproken kan worden van een concept. In zijn huidige vorm bestaat het programma van 'Reinventing Government' uit niet meer dan een tiental vuistregels, geïllustreerd met een groot aantal voorbeelden en 'gevalstudies', waarmee ondernemende ambtenaren en hervormingsgezinde politici hun voordeel kunnen doen bij het opnieuw 'uitvinden' van de praktijk van het openbaar bestuur. De vele voorbeelden komen de leesbaarheid van het boek van Osborne en Gaebler zeker ten goede, maar het maakt een kritische doordenking van de problematiek van de interne werking op zichzelf lastiger. Juist omdat de voorbeelden 'voor zichzelf spreken' en er geen noodzaak lijkt te bestaan tot de vorming van een hecht theoretisch fundament. Ik hanteer de term 'vuistregel' omdat deze in dit ver-

band meer van toepassing is dan de door de auteurs zelf gehanteerde aanduiding 'principe'; het gaat om regels die rechtstreeks worden ontleend aan vele, uiteenlopende praktijkvoorbeelden.

Het is de vraag of 'her-uitvinden' wel zo'n gelukkig gekozen uitdrukking is. Het is naar mijn mening in ieder geval geen adequate aanduiding van de activiteiten die in het boek worden beschreven. Weinig bestuurders en ambtenaren zullen, als het om de modernisering van het openbaar bestuur gaat, hun situatie vergelijkbaar vinden met die van de stripfiguur Willie Wortel. Gemeten aan de bedoelingen van Osborne en Gaebler gaat het echter om niets minder dan een reconstructie van het denken over de interne werking van de overheid. Hoe gebrekkig - althans in theoretisch opzicht - deze exercitie in hun boek verder ook mag zijn uitgevoerd, het vormt wel de kern van de benadering. Onder reconstructie verstaan we in dit verband het ontleden van een gangbaar concept en het samenvoegen van de delen in een nieuwe vorm ten einde het in het begrip gestelde doel beter te realiseren (Habermas, 1981: 141). Het gangbare concept is hier uiteraard de bureaucratie, maar voor de reconstructie wordt, opmerkelijk genoeg, geen apart begrip gehanteerd. 'Her-uitvinden' duidt op een iteratief proces, op een activiteit die telkens moet worden herhaald, maar het is niet duidelijk binnen welke (besluitvormings) structuur dit dient te gebeuren. Anders gezegd, Osborne en Gaebler constateren terecht een toegenomen behoefte aan zelforganisatie en zelfbestuur, maar zij werken dit niet consequent uit en komen evenmin tot een ontwerp van een structuur die het sturen van dynamische processen (beter) mogelijk moet maken.

Budget- versus doelgeoriënteerde politiek

Het is de vraag in hoeverre de constatering dat de middelen en niet de doeleinden het grootste probleem vormen, letterlijk moet worden opgevat. In zekere zin vormen de middelen inderdaad het grootste probleem, maar dit komt - hoe paradoxaal het ook moge klinken - juist doordat wordt gestreefd naar de perfectionering en optimalisering van de inzet van middelen.

Voor een goed begrip van de discussie is het onderscheid tussen budget-georiënteerd versus doel-georiënteerd besturen van belang. (Tielenburg, 1995: 9) Osborne en Gaebler lijken te kiezen voor een budget-georiënteerde wijze van besturen, waarbij men zich in wezen concentreert op het perfectioneren van de beschikbare middelen. Deze wijze van besturen gaat gepaard met forse inkrimpingen van het overheidsbudget in bepaalde sectoren, terwijl gelijktijdig wordt gestreefd naar vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de resterende middelen. In een doelgeoriënteerde benadering staan concreet gewenste, toekomstige situaties centraal en worden beleidsmiddelen aangewend om die gewenste situaties of doelen te bereiken.

Maar Osborne en Gaebler wijzen terecht op het zinledige karakter van discussies die uitsluitend over doelen gaan en stellen hier een budgetgeoriënteerde aanpak tegenover, die alleen betrekking heeft op de middelen. Er is echter geen enkele reden om aan te nemen dat beide benaderingen niet te combineren zouden zijn. De Amerikaanse filosoof John Dewey heeft ooit gesteld dat wij technischer over doeleinden en ethischer over middelen zouden moeten nadenken, in plaats van al onze idealen uitsluitend in doeleinden te vertalen en al onze techniek louter in middelen te investeren. Dewey richtte zich vooral tegen denkrichtingen en so-

cialen bewegingen die voor het bereiken van verheven doelstellingen bereid zijn onaanvaardbare middelen aan te wenden. In zekere zin dreigt bij Reinventing Government hetzelfde gevaar, niet omdat er sprake zou zijn van verheven doelstellingen, maar omdat de beheersing van de uitgaven een doel op zichzelf is gaan vormen. En dat kan onaanvaardbare gevolgen hebben. Privatisering bijvoorbeeld kan uitmonden in koude sanering en is dan de uitdrukking geworden van een gedepolitiseerde, 'verzakelijkte' vorm van politiek bedrijven.

Empirische depolitisering

Depolitisering van de politiek kan op twee manieren worden benaderd. Om te beginnen is er een empirische, conjuncturele notie van het verschijnsel, maar depolitisering kan ook worden gezien als een meer structureel verschijnsel. Beide noties zullen hieronder nader worden uitgewerkt.

Volgens de empirische benadering is er een soort van golfbeweging waarneembaar in de belangstelling voor politiek vanuit de samenleving en de invloed van de politiek op die samenleving. Als de belangstelling en de invloed toenemen, is er sprake van 'politisering': "een toeneming van de inhoud, processen en effecten van overheidsbeleid". 'Ontpolitisering' duidt op het tegenovergestelde, namelijk op "... het verdwijnen of verminderen van de politiek. Zij berust op de gedachte dat de politiek geheel of gedeeltelijk overbodig is geworden, bijvoorbeeld omdat er geen nieuwe maatschappijvorm en geen nieuw overheidsbeleid nodig is. De politiek wordt dan vervangen door bestuur of beheer van de kant van de overheid of door zelfbestuur van de kant van de maatschappij". (Hoogerwerf, 1995: 23-34)

Er valt een onderscheid te maken tussen de volgende tien varianten van ont- of depolitisering:

- 1) de marxistische variant van de depolitisering: na de beëindiging van de klassenstrijd zal er geen politiek meer nodig zijn en valt het afsterven van de staat te verwachten;
- 2) politieke stromingen die de macht van de staat om uiteenlopende redenen vrezen, hetzij omdat die macht een bedreiging vormt voor de status quo (conservatisme), dan wel voor de individuele vrijheid (liberalisme), of omdat iedere vorm van staatsdwang principieel strijdig is met de eigen opvattingen over organiseren en samenleven (anarchisme);
- 3) de depolitiserende werking van de pacificatiepolitiek in het tijdperk van de verzuiling;
- 4) de depolitisering als gevolg van de steeds geringer wordende ideologische verschillen tussen de grote politieke stromingen ('ontideologisering');
- 5) de groei van het overheidsapparaat en het ontstaan van de vierde macht, dat wil zeggen de ambtelijke bureaucratie als zelfstandige machtsfactor;
- 6) het denken over management zoals dit gestalte kreeg in de door James Burnham geconstateerde scheiding tussen het eigendom en de leiding van de produktiemiddelen;

- 7) de economische benadering van de politiek, ook wel aangeduid als het politieke marktdenken;
- 8) de centralisatie van taken en bevoegdheden op een bepaald niveau (meestal nationaal of supra-nationaal) ten koste van de niveaus daaronder, m.a.w. politieke besluitvorming op centraal niveau, uitvoering van beheerstaken op de lagere niveaus;
- 9) de opkomst van de technocratie, waardoor politieke vraagstukken kunnen worden herleid tot wetenschappelijke probleemstellingen, kennis en inzichten;
- 10) de depolitiserende werking van de informatisering, waardoor omvangrijke, hiërarchisch opgebouwde overheidsorganisaties zullen worden vervangen door dynamische beleidsnetwerken, waarin de overheid een groot beroep doet op de zelfsturing van delen (sectoren) van de maatschappij.

Uitgezonderd de eerste misschien, zijn voor alle bovenstaande tendensen van depolitisering duidelijke aanwijzingen te vinden in de huidige samenleving. In het bestek van deze uiteenzetting zijn vooral de laatste zeven tendensen van belang. Reinventing government heeft zijn wortels in de onder zes, zeven en tien genoemde ontwikkelingen. Vooral het politieke marktdenken is hierbij van belang. Deze stroming wordt wel aangeduid als de 'New Public Management'-beweging (Naschold: 1994): een beweging die zich in theoretisch opzicht laat inspireren door de economische keuzetheorie. In deze benadering worden wetenschappelijke analyses en verklaringen van het gedrag van actoren in de collectieve sector, politici, ambtenaren en pressiegroepen, gebaseerd op economische uitgangspunten. Eén van de bekendste uitgangspunten is de gedachte dat het democratische politieke proces moet worden beschouwd als een markt en dat er ruilverhoudingen bestaan tussen de actoren in het politieke systeem. Dit geldt zowel voor politieke leiders in relatie tot hun achterban, als voor de betrekking die leiders van pressiegroepen met hun leden onderhouden. Volgens de aanhangers van deze theorie is dit uitgangspunt van toepassing op de verhouding tussen 'bureaucraten' (ambtenaren) en hun cliënten. De hervormingsvoorstellen van de New Public Management-beweging hebben daarom ook een uitgesproken economische oriëntatie. Men tracht de werking van de overheidsbureaucratie te hervormen door de marktwerking op alle mogelijke terreinen te introduceren of te versterken. Ook de tiende variant van depolitisering speelt in dit verband een belangrijke rol. Onder een beleidsnetwerk verstaat men een sociaal systeem waarbinnen actoren communicatie- en interactiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of -programma's (Hufen en Ringeling, 1990). Het ontstaan van deze netwerken kan overigens niet alleen worden verklaard uit de informatisering van het openbaar bestuur en an-

dere delen van de samenleving. Nog belangrijker is in mijn ogen dat de aanpak van bepaalde maatschappelijke problemen niet door de overheid alléén kan worden verricht. De zogenaamde ontombare beleidsproblemen - beleidsproblemen die niet met de bestaande middelen en concepten ter hand kunnen worden genomen (Van de Graaf en Hoppe, 1992) - vereisen een horizontaal gecoördineerde aanpak in plaats van de gebruikelijke, traditionele verticale wijze van besturen. Anders gezegd, ik ga ervan uit dat beleidsnetwerken voornamelijk worden geactiveerd bij de aanpak van moeilijk tembare beleidsproblemen.

Toch zijn er maar weinig auteurs die voldoende grond aanwezig achten om van structurele depolitisering te kunnen spreken. Veeleer lijken zij de mening toegedaan dat de politiek de huidige trend zal overleven. Van een verdwijning, of zelfs maar een verplaatsing van de politiek kan in hun ogen geen sprake zijn. Hoogerwerf (1995: 32) geeft bijvoorbeeld als argument dat "... de diverse vormen van ontpolitisering wel worden verondersteld, maar onvoldoende zijn onderzocht en aangetoond". Bovendien blijken, aldus dezelfde auteur, politisering en depolitisering per beleidssector en per periode te kunnen verschillen. Het is dus mogelijk dat in een bepaalde beleidssector processen van politisering en depolitisering elkaar opvolgen en afwisselen. Het is dus denkbaar dat in een bepaald tijdvak in de ene sector sprake is van politisering, terwijl in een andere juist een proces van depolitisering gaande is. Met name het laatste biedt voor verder onderzoek een interessant gezichtspunt. Een voorbeeld van een sector waar al sinds jaren sprake is van depolitisering, is de volkshuisvesting en dan met name in het woningcorporatiebestel in de sociale huursector.

Structurele depolitisering en bureaucratisering

In de empirie wisselen perioden van politisering en depolitisering elkaar in een soort van golfbeweging af. Van een structureel verschijnsel zou geen sprake kunnen zijn, omdat hiervoor elk bewijs ontbreekt. Niettemin ben ik van mening dat er wel degelijk sprake



Volkshuisvesting: een sector waarin al jaren sprake is van depolitisering

ke is van structurele depolitisering, namelijk op grond van het voortgaande proces van bureaucratisering. In het vervolg van dit artikel zal ik proberen deze relatie tussen depolitisering en bureaucratisering aan te tonen.

De centrale vraag in de benadering van depolitisering is die naar de status van de politiek in relatie tot het vraagstuk van democratie. Hierbij is het essentieel om een onderscheid te maken tussen politiek en vormen van bureaucratisch beheer. Deze zijn verweven geraakt en waar het om gaat, is het op een verantwoorde manier ontwarren van de kluwen. Dit geldt ook voor het vraagstuk van de interne werking van de overheid, opgevat als een managementvraagstuk. Want ook dan is er een verhouding tot de politiek, in welke vorm dan ook. De vraag is echter welke rol er voor de politiek is weggelegd, gegeven deze verhouding. Als die wordt bepaald door de budgetoriëntatie of het marktdenken (zie hierboven), dan is haar rol slechts marginaal. De bepaling van de rol van de politiek vormt dan het voorlopige sluitstuk van een ontwikkeling waarbij politieke vragen eerst worden herleid tot problemen van beleid, die op hun beurt weer worden geherformuleerd tot managementtaken (bijvoorbeeld in de vorm van de tien basis-'principes' van Reinventing Government). We zouden hier bijna kunnen spreken van een 'wetmatigheid' in de werking van het openbaar bestuur.

Dit proces van herdefiniëring en reducering van politieke vragen tot managementtaken neemt een aanvang bij de begripsmatige gelijkenschakeling van politiek met (overheids-)beleid. Zo is het in de bestuurskunde niet ongebruikelijk 'politiek' te omschrijven als 'de inhoud, processen en effecten van overheidsbeleid'. In reinventing government wordt in feite 'government' met overheidsmanagement gelijkgeschakeld.

Politiek is naar mijn mening een zaak van machtsuitoefening enerzijds en argumentatie en reflectie anderzijds. Alle drie zijn zij onmisbaar bij het vormgeven van de sociale verhoudingen in een samenleving. Maar in hun onderlinge verhouding dienen argumentatie en reflectie te kunnen gedijen buiten de strategische context van machtsuitoefening (lees: overheidsbeleid), en niet daarbinnen. Het argument van tegenstanders van deze benadering dat de politiek dan een bijna oeverloos verschijnsel wordt, slaat in mijn ogen de plank mis. Het overheidsbeleid is juist een oeverloos verschijnsel geworden in de alom tegenwoordige vormen van bureaucratisch beheer.

De vormen van bureaucratisch beheer zijn niet synoniem met de groei van het overheidsapparaat en het ontstaan van de vierde macht (zie hierboven onder 5). Bureaucratisering wordt hier gebruikt in de betekenis van een ordenend mechanisme dat algemeen werkzaam is in de samenleving, maar in veel gevallen wel een oorsprong vindt in de overheidsbureaucratie. Overal waar relaties, die principieel gebaseerd zouden moeten zijn op wederkerigheid, worden omgevormd tot eenzijdige betrekkingen, is het bureaucratisch mechanisme werkzaam.

Praktisch gesproken betekent dit een afname van het democratisch gehalte van de betrekkingen in alle sectoren van de maatschappij. De mogelijkheden om die relaties zelf vorm te geven, raken steeds verder ingeperkt. De werking van het bureaucratisch mechanisme holt de democratie van binnenuit uit en vervangt de macht van het argument in het gunstigste geval door de macht van het getal en in het ongunstigste geval door de macht van specialisten.

Culturele democratie

De betekenis van een democratie-opvatting die de werking van dit mechanisme wil beteugelen, is samengevat in het begrip culturele democratie. Met dit begrip wordt met name bedoeld op de sociale relaties die bestaan vóórdat ze verzelfstandigd zijn in en gereduceerd tot relaties tussen 'belangen' binnen en buiten de economische en institutionele context. Deze sociaal-culturele omgeving vormt de belangrijkste voedingsbodem voor de lokale, de institutionele en de parlementaire democratie (De Vries, 1994: 11-17). Maar zodra ook de omgeving van buitenaf wordt beheerst, is er sprake van (totale) beheersing van de individuele levenswijze. Dit proces van vermaatschappelijking, van verregaande sociale integratie, maakt geen pas op de plaats voor de drempel van het private (Glastra van Loon, 1994): de sociale cultuur wordt opgenomen in het publieke domein. En dan is de centrale vraag ook van dien aard: hoe kunnen wij invloed uitoefenen op onze omgeving? Hoe kunnen wij nog zelf vorm geven aan de verhouding die wij leven tot onze omgeving?

Aan de ordening van het economische en het politieke leven zijn wij inmiddels zo gewend geraakt, dat bovenstaande kritische vragen nauwelijks meer aanleiding geven tot een publiek debat. In deze zin heeft de openbaarheid, sinds Habermas baanbrekende werk uit 1962 'Strukturwandel der Öffentlichkeit', opnieuw een structurele verandering ondergaan. Want de alomvattende gelijkenschakeling van de privé-levens (homogenisering), die het gevolg is van de ordening van het publieke leven, is moeilijk in een brede maatschappelijke discussie te thematiseren en gaat veel verder dan de teloorgang van het openbare leven. De uitbreiding en differentiatie van het publieke domein, op een specifieke, technocratische wijze, heeft de teloorgang van de sociale cultuur, van de individuele levenswijze (zeg maar gerust: de privé-levens) tot gevolg. Zeker, deze cultuur zou nog steeds de voedingsbodem voor het politiek-democratische bestel moeten zijn, maar dit is nog maar zelden het geval. En dan zijn we weer terug bij de overkoepelende vraagstelling, namelijk die naar de verhouding van de individuen tot hun omgeving.

Overigens moet bij de term 'belangen' in de omschrijving van culturele democratie niet worden gedacht aan abstract geformuleerde, gegeneraliseerde belangen, zoals die door pressiegroepen en andere middenveldorganisaties worden 'vertegenwoordigd'. De articulatie van concrete, individuele belangen kunnen wél tot een culturele democratie worden gerekend. Culturele democratie is een kritisch en geen systematisch begrip, dat wil zeggen het kan niet in de plaats van de formele democratie komen. Veeleer gaat het erom te waarborgen dat culturele democratie kan dienen als voedingsbodem voor formele democratie, omdat het de ruimte waarborgt voor zelfstandig aangegane betrekkingen tussen individuele personen en hun omgeving. Het democratische gehalte van de samenleving neemt in principe toe naarmate er meer - juridisch gewaarborgde - mogelijkheden zijn zo'n ruimte te scheppen. Alleen langs deze democratische weg valt de werking van het bureaucratisch mechanisme te beteugelen.

Besluit

In het voorafgaande heb ik geprobeerd het verschijnsel depolitisering rijp te maken voor verdere analyse en onderzoek.

De aanleiding hiertoe vormde de huidige oriëntatie op overheidsmanagement bij het verbeteren van de werking van het openbaar bestuur, exemplarisch weergegeven in de uiteenzettingen over reïnventing government en New Public Management. De aard en de werking van de bureaucratische macht wordt in deze benadering echter te beperkt weergegeven en daardoor onvoldoende doorgrond. Het is met name de wijze van kijken, het 'paradigma' (de economische keuzetheorie), waardoor er op wezenlijke punten sprake is van een verschil in oriëntatie op het verschijnsel bureaucratie.

De empirische opvatting van depolitisering ziet de verzelfstandiging van de bureaucratie als een gevolg van de groei van het overheidsapparaat. Inmiddels is die groei op z'n retour onder invloed van het marktdenken in de politiek, een nieuwe golf in de ontwikkeling van het denken over de verhouding tussen overheid en maatschappij. Door gebrek aan empirisch onderzoek kan niet worden vastgesteld in hoeverre depolitisering een structureel verschijnsel is.

Als bureaucratie niet louter wordt gehanteerd als synoniem voor overheidsapparaat, komt de zaak echter anders te liggen. De werking van het bureaucratisch mechanisme gaat gepaard met structurele depolitisering en leidt in feite tot ont-democratisering, omdat de voedingsbodem voor de formele democratie wordt aangetast. Het heruitvinden van de overheid vormt hierop geen antwoord, het heruitvinden van de (culturele) democratie wel.

Men dient te beseffen dat beide opvattingen elkaar niet hoeven uit te sluiten. De culturele oriëntatie van de laatste opvatting is echter in de meeste empirische beschouwingen afwezig. Terwijl

zij elkaar juist kunnen en moeten aanvullen. Daarmee wordt het perspectief op het verschijnsel van depolitisering verruimd. In een volgend artikel in *Idee* zal ik trachten bovenstaande theoretische beschouwingen te illustreren met behulp van een casestudie van de verzelfstandiging van de woningcorporaties. ♦

Literatuur

Fischer, F. (1984), *Ideology and Organization Theory*, in: F. Fischer and C. Sirianni (eds.), *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*, Philadelphia, pp. 172-190.

Glastra van Loon, J. (1994), *De ruimte waarin wij leven*, *Ideën*, nr. 4.

Graaf, H. van de en R. Hoppe (1992), *Beleid en politiek*, Muiderberg.

Habermas, J. (1981), *Marxisme en filosofie*, Meppel/Amsterdam.

Hoogerwerf, A. (1995), *Politiek als evenwichtskunst*, Alphen aan den Rijn.

Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (1990), *Beleidsnetwerken*, Den Haag.

Naschold, F. (1994), *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*.

Osborne, D. and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading Mass.

Tielenburg, C.T. (1995), *Economie, ruimte en regio's. Een vraaggesprek met J.G. Lambooy*, *Idee*, jrg. 16, nr. 4.

Vries, Ch.W. de (1994), *De waarde van de democratie: over onoverzichtelijkheid, bureaucratisering en publieke ruimte*. *Democraten* 66.

TECHNOLOGIE IN POLITIEK PERSPECTIEF



Wanneer de politiek inzicht heeft verworven in een proces van technologie-ontwikkeling, moet zij vervolgens beoordelen of en hoe bepaalde ontwikkelingen op de politieke agenda komen.

Vier politiek normatieve criteria die centraal staan in het gedachtegoed van D66 worden in dit boek nader uitgewerkt: rechtsstatelijkheid, duurzaamheid, liberaliteit en democratie.

Uitgave: SWB D66, Den Haag 1996. 188 pagina's, ingenaaid.

Nu verkrijgbaar via boekhandel of 070 - 356.60.66.

Reinventing government in de praktijk

De praktijk van de reorganisatie van het openbaar bestuur is veelvormig en complex.

Drie D66-ers geven hier vanuit hun positie als direct betrokkene commentaar op de reorganisatie binnen hun terrein. Hans Jeekel als kamerlid en ex-ambtenaar van L.N.V. over de rechtsstatelijke context, Hans Engels als wethouder over gemeentelijke herindeling en Henk van Alderwegen als dijkgraaf over de reorganisatie van de waterschappen.

Rolveranderingen en tijd om te leren

In gesprek met Hans Jeekel

“Als Democraat wil ik wel sympathiek staan tegenover de idee van Reinventing Government. Vanuit onze democratische en pragmatische oriëntatie dienen we waakzaam te zijn tegenover processen van verstarring en bureaucrativering van het bestuur en van het overheidsapparaat. Maar ik meen toch dat we de hele beweging óók kritisch moeten beschouwen. Ik zou willen waarschuwen voor met name één van de grondtrekken van dit denken: het is mij te vrijblijvend van aard. Met alle nadruk die wordt gelegd op het eigen initiatief kan het noodzakelijk gevoel voor continuïteit, in termen van beheer en zorg, in het gedrang komen.

De hele idee van Reinventing Government is uit Amerika komen overwaaien. Maar wij kennen hier in Europa een andere traditie, een traditie waarin het gevoel voor het publieke en voor een noodzakelijke publieke samenhang voorop staat. Wij hebben meer affiniteit met de statelijke organisatie dan in de Verenigde Staten het geval is. Daar leeft de idee van het particulier initiatief veel nadrukkelijker. Als we dus de nadruk gaan leggen op het eigen initiatief, dan zullen we heel goed moeten kijken wáár en hoé dat gerechtvaardigd is. Je moet oppassen voor het ontstaan van een 'gesprekscultuur', waarin consensusvorming voorop komt te staan via kringgesprekken in de verschillende onderdelen van het openbaar bestuur. Van groot belang is en blijft de wederzijdse afstemming in de institutionele en staatsrechtelijke context.

Als je kijkt naar de reorganisaties op de departementen, bijvoorbeeld het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, dan zie je dat er ook hele andere invloeden werkzaam zijn bij de reorganisatie van het openbaar bestuur. Daar was het niet de idee van Reinventing Government, maar de crisis in de organi-

satiecultuur en de financiële taakstelling die destijds de doorslag gaven voor de reorganisatie. Inhoudelijk bleek dat men de beleidsregels niet meer wist te handhaven binnen de oude organisatieopzet. Daarnaast was er sprake van sterk verkavelde overlegstructuren, die nauwelijks toegang boden aan nieuwe spelers op het veld.

Nu wordt bij allerlei organisatieveranderingen binnen de Rijksoverheid sterk de nadruk gelegd op drie motieven: klantgerichtheid, kosten-effectiviteit en bezuiniging. Deze motieven geven richting aan al die processen. Er wordt een fraai nieuw beleidsmodel ontworpen: sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat. En vervolgens stukt er iets. Want bij alle verandering blijven de spelers dezelfde. De rolverandering die zij moeten ondergaan kost tijd en die krijgt men meestal niet. Er is veel te weinig gelegenheid om te 'leren'. Daarom is het klakkeloos volgen van organisatie-adviezen ook zo riskant: men schetst de voordelen, maar heeft te weinig oog voor de risico's die aan de veranderingen kleven. Er bestaat bij het leger van goedbedoelende adviseurs te weinig gevoel voor de bestuurlijke, organisatorische en vooral ook de politieke en rechtsstatelijke context van de veranderingen. Zo loop je het risico dat wat als proces wordt gestart, al snel verbreekt in op zichzelf staande initiatieven, projecten en zelfstandigheden. De politiek heeft er moeite mee dit proces te volgen en te begrijpen; zij staat er in wezen te ver van af.

In dit licht wordt de gedragscode, dat de minister tijdig en op integere wijze de ambtelijke inzichten over dergelijke reorganisaties verwerkt en doorgeeft, alleen maar méér van belang. Het vereist tevens dat de ambtelijke organisatie deze informatie genereert en op integere wijze aan de minister verschaft. De vraag lijkt hier te zijn of en in welke mate een publieke organisatie gerechtigd is haar eigen reorganisatie 'te doen', juist als deze niet zonder grote gevolgen is. (CdV).

Hans Jeekel is lid van de Tweede Kamerfractie van D66.

Het gevaar van annexatie

In gesprek met Hans Engels

“Op provinciaal en landelijk niveau speelt partijpolitiek een heel belangrijke rol bij gemeentelijke herindeling. De PvdA in Drenthe heeft een vooropgezet standpunt: de vorming van zo groot mogelijke centrumgemeenten. Dit past in het PvdA-streven naar grootschaligheid, eenvormigheid en sturing van bovenaf. Ook bij de VVD speelt grootschaligheidsdenken een rol, maar dan meer als reactie op de economische schaalvergroting. De VVD en D66 vinden elkaar in de erkenning van het suburbane karakter van gemeenten als Eelde. Typerend voor D66 is het kijken naar het belang van bestaande culturele leefgemeenschappen. Bij D66 aarzelt men uit democratisch oogpunt over de totstandkoming van een schaal waarbij de afstand tot de burger wordt vergroot. Hierbij moet je uiteraard weer niet dogmatisch worden. De betrokkenheid van de burger bij het bestuur is echter ook geografisch bepaald. Je moet derhalve rekening houden met de gevoelens en identificaties van burgers.

D66 vindt met haar ideeën vooral steun bij het CDA. Ook voor het CDA spelen maatschappelijke samenhang en geografische afstand een belangrijke rol. Maar het CDA heeft minder dan D66 de neiging de overheid en de burger dichter bij elkaar te brengen.

We moeten als D66 waken voor 'digitale' modellen voor de bestuurlijke organisatie zoals aangedragen door het ministerie van Binnenlandse Zaken. De nadruk in de discussie over reorganisatie van het openbaar bestuur ligt thans op gemeentelijke herindeling en daarbinnen op de situatie van de grote steden. Ik maak me zorgen over het gevaar dat vanuit dit kader te snel zal worden overgegaan tot vormen van annexatie. Terwijl met annexatie in ieder geval de inhoudelijke problemen niet worden opgelost.

Voor de gemeente Eelde is de herindeling formeel op twee manieren aan de orde. Ten eerste is in Drenthe al enkele jaren een herindelingsproces aan de gang. Ten tweede heeft Staatssecretaris Van de Vondervoort enkele weken geleden aan 20 centrumgemeenten, de zogenaamde C20, gevraagd hun problemen te inventariseren en te bekijken welke rol randgemeenten kunnen spelen bij het oplossen hiervan. De gemeente Groningen heeft toen te kennen gegeven iets met Eelde te willen.

Doorslaggevend om binnen Drenthe tot herindeling over te gaan was de landelijke discussie over de opschaling van WGR-gebieden (Wet Gemeentelijke Regelingen - een wettelijke verplichting voor gemeenten om op bepaalde terreinen en voor bepaalde taken samen te werken). Drenthe heeft een aantal zeer kleine gemeenten. Om de steeds terugkerende vraag te vermijden of Drenthe en Groningen samen zouden moeten gaan, is in Drenthe uitdrukkelijk afgesproken met de herindeling binnen de pro-

vinciegrens te blijven. Maar de provinciegrens vormt wel vaak een knelpunt. Maatschappelijke verbanden lopen niet precies langs deze grens. Eelde is bijvoorbeeld op de stad Groningen georiënteerd voor voorzieningen zoals ziekenhuizen, culturele activiteiten, voortgezet onderwijs, alsmede voor werkgelegenheid. De stad Groningen ziet dit vooral als een bestuurlijk probleem, financieel gezien is het sinds de wijziging van de Financiële Verhoudingenwet geen probleem meer.

Het probleem van de provinciegrens kan worden opgelost door het maken van afspraken in regionaal verband. Eelde heeft bijvoorbeeld afgesproken met Groningen dat in het noorden van Eelde luxe woningen kunnen worden gebouwd. Wij hadden daar liever de ontwikkeling van een natuurgebied gezien, maar Groningen hoopt zo te voorkomen dat de beter-gesitueerden uit de directe omgeving van de stad vertrekken. Wel leidt de provinciegrens tot de bizarre situatie dat de staatssecretaris Eelde verboden heeft om met Groningen samen te werken op het gebied van ambulance-diensten en de brandweer. Deze beslissing is ingegeven door de behoefte Assen van een verzorgingsgebied met enige omvang te voorzien, maar Groningen ligt véé l dichter bij Eelde dan Assen!

Gedeputeerde Staten hebben eerst voorgesteld van de hele kop van Drenthe één gemeente te maken: de gemeente 'Noordenveld'. Wij vonden echter dat hierdoor de afstand tot de burger te groot zou worden. Het voorstel was bovendien te sterk gebaseerd op de intentie een vuist te kunnen maken tegen Groningen en Assen. Eelde heeft toen zelf het idee ingebracht een gemeente te vormen uit Eelde, Zuidlaren en Vries: een groene gemeente op de economische as Groningen-Assen. Dit voorstel werd aanvankelijk gehonoreerd, maar later kwamen Gedeputeerde Staten met een ander plan, namelijk de vorming van Groot-Assen. Op dat moment kwam de bevolking van Eelde in actie. De bewoners wilden niet bij Groningen of Assen horen. Men heeft handtekeningen ingezameld en het gemeentebestuur heeft een enquête laten doen. Daaruit bleek dat de bevolking in Eelde eensgezind denkt over al dan niet aansluiting bij Groningen of Assen. Aanvankelijk was er nog wel steun voor verschillende opties, zoals de vorming van 'Noordenveld' of het samengaan met de gemeente Haren. Uiteindelijk heeft men elkaar gevonden in het idee van het samenvoegen van Eelde, Vries en Zuidlaren.

Deze gemeenten hebben tegen de provincie Drenthe een zogenaamde artikel 285-Gemeentewetprocedure aangespannen, omdat de provincie onzorgvuldig zou hebben gehandeld en onvoldoende de belangen van de betrokken gemeenten had behartigd. De Staatssecretaris heeft ons in het gelijk gesteld en de besluitvorming moet worden overgedaan. In de praktijk levert dit ons echter niets op: Gedeputeerde Staten stellen nog steeds de vorming van Groot-Assen voor. Dit voorstel lijkt het in de Provinciale Staten niet te zullen halen. Tot op heden wordt het alleen gesteund door de PvdA-fractie.” (CK).

Hans Engels is D66-wothouder in Eelde en verbonden aan de vakgroep Staatsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen.

De vierde overheid: het waterschap

In gesprek met Henk van Alderwegen

“H et valt mij op dat in D66 kringen enige schroom bestaat om te spreken over de functie van waterschappen in ons openbaar bestuur. In het landelijk verkiezingsprogramma van D66 komt het woord ‘waterschap’ niet voor. Aan waterstaat en waterbeheer waaronder rivierdijkversterking, worden wel enige woorden gewijd, maar die zijn voor mij geen reden om mij met D66 verbonden te voelen. Nu na het in werking treden van de Waterschapswet de waterschapsbesturen veel breder zijn samengesteld en ik zelfs een aantal bestuurders ken die door de D66-achterban zijn gekozen, is het te hopen dat de kennis van en het begrip voor deze beleidsterreinen en bestuursvorm binnen D66 zal toenemen.

Waterschappen zijn namelijk de vierde overheid in Nederland naast het rijk, de provincies en de gemeenten. Het belangrijkste verschil met rijk, provincie en gemeenten is dat deze overheid een beperkt takenpakket heeft: het is een functionele overheid. De bestuurders van waterschappen worden democratisch gekozen door alle belanghebbenden en dat zijn alle burgers. Alleen de voorzitter wordt door de Kroon benoemd, een benoeming op basis van een voordracht door het eigen bestuur. Een procedure waarvoor D66 al dertig jaar vecht in het kader van burgemeestersbenoemingen is bij de waterschappen een feit en reeds praktijk.

Henk van Alderwegen is D66 voorzitter Noord Holland en dijkgraaf van het waterschap De Waterlanden.

De laatste jaren is er heel wat veranderd in de waterschapswereld. De waterschappen zijn niet alleen meer actief in het landelijk gebied, zelfs het waterbeheer in Amsterdam komt onder verantwoordelijkheid van een waterschap te staan. Het gaat om waterbeheer aangepast aan alle vormen van grondgebruik, rekening houdend met hoofd- en nevenfuncties van het gebied zoals vastgelegd in de plannen van het rijk en de provincies. De bestuurscultuur is met de verbrede taak en samenstelling van de besturen weliswaar vermaatschappelijkt, maar het credo blijft: functioneel en democratisch.

Binnen D66 wordt bij de discussies rondom de gewenste wijzigingen in de organisatie van het binnenlands bestuur naar mijn mening terecht argwanend gekeken naar het functioneren van gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, vanwege de weinig effectieve democratische controle op deze bestuursorganen. Vreemd genoeg vindt daarnaast met instemming van D66 op grote schaal zowel op rijks-, provinciaal en lokaal niveau overdracht van taken naar zelfstandig opererende instellingen plaats. Instellingen die enkele wezenlijke overheidstaken overnemen. Van democratische controle bij deze bedrijven lijkt amper sprake; de politiek heeft nauwelijks meer iets wezenlijks in te brengen bij de verzelfstandigde KPN, de NS en de energie- en waterleidingbedrijven.

Gelukkig is één van de meest wezenlijke overheidstaken in Nederland, het waterbeheer, in handen van een apart, rechtstreeks door de belanghebbenden (wij allemaal) gekozen openbaar bestuur: het waterschap.”

Niet verder vertellen (want dan doen ze 't allemaal!) maar....

Studenten krijgen héél veel korting op een jaarabonnement op Idee.

Meer weten ? Tel. 070 - 356.60.66.

Van Homo Alfa tot Homo Zappens

Een politieke beoordeling van de informatie- en communicatietechnologie

Door Pieter Fokkink

Technologie wordt al bijna twee eeuwen als belangrijkste motor van de economische ontwikkeling beschouwd. Technologische vooruitgang, innovatie, lijkt de heilzame bron voor economische groei en is langzamerhand bepalend geworden voor de macht van nationale staten en internationale ondernemingen. De traditionele politieke stromingen spreken elk vanuit hun eigen denkkader over de verhouding tussen technologie en economie. Het liberale marktdenken beleeft thans een hoogconjunctuur, maar het wordt steeds minder duidelijk of daarmee ook echte vooruitgang wordt geboekt. Met name de twijfel of we überhaupt wel kunnen vaststellen wat 'vooruitgang' is, groeit.

In de zestiger jaren fungeerde de wapentechnologie - een technologisch hoogstandje in de laat-industriële samenleving - als het object van politieke discussies. Met het verdwijnen van het vertrouwen in een door de politiek maakbare samenleving, zijn we met de medische technologie begonnen aan de maakbaarheid van het leven en met de informatie-communicatietechnologie aan de maakbaarheid van het denken. Een politieke beoordeling van de informatie-communicatietechnologie (ICT) is zeer gewenst, want zal de 'homo zappens' ook Fukuyama's 'laatste mens' blijken te zijn?

Politiek relevante aspecten van de informatie-communicatietechnologie

Bij de elektronische snelweg gaat het over het verplaatsen van grote hoeveelheden informatie over grote afstanden in korte tijd. Deze vorm van communicatie doet een sterk beroep op de geestelijke flexibiliteit van mensen. De metafoer van het snelwegennet is misleidend waar het een voorbeeld wil nemen aan de ruimtelijke infrastructuur en fysieke mobiliteit. Er zijn vrijwel géén ruimtelijke beperkingen en derhalve géén orderingsproblemen en het verplaatsen gebeurt 'virtueel'. De ICT kan in termen van duurzaamheid een belangrijke bijdrage aan het milieu leveren. De milieuvoordelen ten opzichte van het fysieke transporteren zijn behoorlijk. De informatie-sector verzorgt de technisch-rationele

Over technologie wordt voornamelijk in economische termen gesproken. In het algemeen wordt technologie niet of nauwelijks in politieke zin beoordeeld. Pieter Fokkink doet een poging voor de informatie- en communicatietechnologie.

kant van de communicatie, het uitwisselen van kennis en meningen. Ook dat heeft een positief milieu-effect waar het, bijvoorbeeld via CD-i of CD-Rom mogelijk is omvangrijke hoeveelheden informatie te comprimeren op kleine informatiedragers.

Maar zoals vrijwel alle technologische ontwikkelingen is ook de informatietechnologie ambivalent. Zit de duurzaamheidsbelofte voornamelijk in het gebruik van de technologie, dit betekent nog niet dat het noodzakelijkerwijs tot een duurzame samenleving zal leiden. De informatietechnologie jaagt onder meer activiteiten aan die wél een negatief effect op

de duurzaamheid hebben. De recreatieve mobiliteit neemt bijvoorbeeld toe en de snelle technologische ontwikkeling veroorzaakt een behoorlijke stroom afval van verouderde technologische producten.

De informatie-sector wordt tevens als de nieuwe trekker van de economie beschouwd, omdat ICT de kern vormt van de toekomstige dienstensamenleving (ontwerpen, consulteren, adviseren, communiceren, amuseren, informeren, onderzoeken, organiseren, registreren, financieren, verzekeren, etc.), waarin weer een heel eigen plaats zal zijn voor cultuur, vormgeving en educatie. De industriële samenleving behoort dan met al haar beperkingen tot het verleden.

Als politieke vraag bij ICT gaat het om het in verband brengen met en soms zelfs - onderschikkend - integreren van het economisch belang in het algemeen belang. Tot op heden kiest de politiek nog primair voor de economische optiek en zijn vragen van algemeen belang niet of nauwelijks aan de orde geweest. Daarnaast vraagt men zich in de politiek nooit af of de economische kant van de informatiemaatschappij nog wel met dezelfde economische denkkaders van de traditionele goederenmarkt kan worden benaderd. Informatie is bijvoorbeeld géén verhandelbaar goed in de zin van overdracht van eigendom. Informatie is een eindeloos vermenigvuldigbaar goed, waarvoor wellicht andere mechanismen zullen gelden. Informatie is evenzeer eindeloos bewerkbaar, waardoor de oorspronkelijkheid moeilijk of niet meer herleidbaar is. Kortom, allerlei redenen om de ontwikkelingen op het gebied van de informatietechnologie en telecommunicatie duidelijker in beeld te brengen. De ontwikkeling naar de informatiemaatschappij wordt beschouwd als een onomkeerbaar proces. De voordelen in economisch opzicht zijn te evident om 'de vooruit-

Pieter Fokkink is universitair docent politieke filosofie en ethiek aan de Universiteit Twente.

gang' een halt toe te roepen. Maar dat ontslaat ons niet van de verplichting oog te hebben voor de manier waarop deze ontwikkeling ingrijpt in ons samenleven. Als de informatietechnologie zo belangrijk en veelbelovend is en we er zo afhankelijk van worden, dan is het ook nodig de (on)mogelijkheden te onderzoeken die zij ons verschaft om de omgeving waarin we leven zo effectief mogelijk te beïnvloeden. Willen we in sociaal en cultureel opzicht de vruchten kunnen plukken van de informatiemaatschappij, dan vereist dat een méé-ontwikkelen van ons denken over zaken als democratie, recht, over gemeenschap en burgerschap in de toekomstige 'wereld'samenleving. Hierbij moet nadrukkelijk worden gekozen voor het perspectief van de gemeenschap en dus van de burger als centraal politiek uitgangspunt.

De Januskop van de technologische utopie

Utopieën kunnen worden gezien als denkconstructies om de beperktheden van het bestaande te overstijgen. In die ontwerpen wordt de kritiek op het bestaande geïdealiseerd in een toekomstige mogelijkheid, die in principe ook altijd toekomst moet blijven, wil het z'n stimulerende karakter behouden. Beschrijvingen van wat we in de volgende eeuw allemaal met informatie-communicatietechnologie 'kunnen', hebben veelal het karakter van een utopie. Maar laten we deze utopieën wel serieus nemen en niet louter bezien als een onafwendbare toekomst of als een onvermijdelijkheid.

Volgens de populistische science-fiction voorstelling rond de informatie-communicatietechnologie vertoeven we in de volgende eeuw in huizen met muren en wanden van schermpanelen, met een variëteit aan afstandsbedieningsmogelijkheden, in de veronderstelling dat we als kosmopolitische wereldburgers onthecht zijn aan plaats en tijd, een oneindige hoeveelheid informatie tot ons kunnen nemen, etc. De wereld wordt bekabeld, beschoteld en bestraald. De suggestie is dat via ether of kabel in woord en geschrift allen zich met allen kunnen verstaan, al blijft het de vraag of het niet uitsluitend om verstaan-als-zodanig gaat. Allerlei communicatie-apparatuur wordt geïntegreerd en, zoals het in een utopie behoort, elk individu heeft een volstrekt 'vrije' keus uit wat er te zien, te horen en te weten valt. Dát soort beelden laat primair de facilitaire kant van de informatietechnologie zien.

Aan de andere kant bestaat het beeld van de alom aanwezig informatiecontrole over het doen en laten van burgers thuis en op het werk. De ICT disciplineert en coördineert het menselijk handelen. Het maakt de doordringing van disciplinerende technieken in de persoonlijke levenssfeer maximaal mogelijk. Zodra men daar na enige tijd aan gewend is geraakt, voelt men zich weer 'vrij'.

De ambivalentie van het werelddorp

Hoe de wereld er in de 21e eeuw uit zal zien is dus voornamelijk een speculatieve bezigheid. Dit geldt ook voor de vooronderstelling van het ontstaan van een zogenaamd 'werelddorp', een gemeenschap op wereldschaal met een dorpskarakter. In de toekomst kunnen we wereldburger worden, óók in de politieke betekenis van het burgerschap. Het is echter de vraag of het kader, waarin we gewend zijn te denken over politieke vraagstukken - dat van de territoriale staat, boventerritoriale gemeenschappen

en mondiale samenwerking - dan nog wel adequaat zal zijn.

Dat de communicatie nu sneller en directer kan via internet, maakt kwalitatief geen verschil. Belangrijker is dat politiek bedrijven een steeds grotere territoriale schaal behoeft om gelijke tred te houden met de economische ontwikkeling, maar gelijktijdig de vitaliteit behoeft van oude saamhorigheden op aanmerkelijk kleinere schaal op basis van ras, taal en godsdienst. Beide tendensen gaan ten koste van de bestaande nationale staatsverbanden. De uitdrukking 'werelddorp' geeft op paradoxale wijze deze ambivalentie aan. Opschaling en ontschaling, heterogenisering en homogenisering zijn processen die tegelijkertijd door de informatietechnologie worden bevorderd. Telematica maakt een Europese markt mogelijk en met de kabel ontstaan omroepen op de schaal van stadswijk of dorp. Bestuurlijke verbanden en culturele gemeenschappen vallen zo steeds minder samen.

De kwetsbaarheid van de informatiemaatschappij

De ontwikkeling van ICT markeert als het ware de overgang van de industriële samenleving naar de informatiemaatschappij. De informatiemaatschappij is een kwetsbare samenleving. Die kwetsbaarheid is er van 'technisch' tot 'cultureel', van 'werkelijkheidsbeleving' tot 'propagandistische beïnvloeding'. Mensen zijn kwetsbaar waar ze in toenemende mate afhankelijk worden van indirecte informatie in plaats van eigen directe ervaring, alsmede van de aansluiting op communicatiemogelijkheden.

Allereerst kan worden gesproken van culturele kwetsbaarheid waar mensen de greep dreigen te verliezen op de inhoud waarover kan worden gecommuniceerd. Niets is effectiever in het monddood maken van burgers, dan hen te overstelpen met informatie, dan wel hen er van te onthouden. Mensen worden kwetsbaar wanneer ze hun vermogen tot creativiteit verliezen. Als je iemand uitsluit van het informatienetwerk, beperk je zijn waarneming en vermogen tot oriëntatie. Wat voor uitsluiting geldt, is in gelijke mate van toepassing op vertekening, bevooroordeeling en beïnvloeding. Informatie creëert immers een beeld van de werkelijkheid. Het beeld dat wij hier hebben van Rusland is dat van een land van grote wanorde en onveiligheid. Maar vraag het eens aan iemand, die daar een paar maanden geweest is. Hij zal ons media-beeld niet herkennen. Natuurlijk, 'er geweest zijn' wil niet zeggen dat je ook iets 'gezien' hebt. Maar is de uitvergroting van het bijzondere door de media dan wel de werkelijkheid? Hoe betrouwbaar zijn de media zelf?

Wat is nu de waarde van 'beelden'? Iedere technicus kan je uitlegen hoe je twee mensen gezamenlijk in beeld kunt brengen, terwijl ze elkaar wellicht niet eens kennen en continenten van elkaar verwijderd zijn. Een foto heeft geen enkele bewijskracht meer. Toch brengt de beeldvorming in de media massa's in beweging en doen velen er alles aan hun beeld in de media te laten doordringen.

Een andere kant van de culturele kwetsbaarheid wordt gevormd door de uniformering van de normen en waarden. Welke feitelijke impact heeft de culturele pluraliteit op het communicatieproces? Maar wat wellicht belangrijker is, welke invloed heeft de oneindig beschikbare informatie op de normen en waarden in de samenleving? De grote vraag voor de toekomst zal ongetwijfeld die van de verhouding tussen het 'universalisme' - de door allen gedeelde en voor allen geldende normen en waarden - en het 'parti-

cularisme' - de bijzondere en identiteitsgebonden normen en waarden van de gemeenschappen - zijn. Gaat de behoefte aan verscheidenheid in taal/dialect, etniciteit/stammen en religie/sekten zich tégen de universaliserende ontwikkeling keren, of vormt het slechts de couleur locale daarbinnen?

De toegenomen technische kwetsbaarheid leidt bijvoorbeeld tot een ander begrip van veiligheid. Hoe cruciaal het informatienetwerk geworden is, bleek tijdens de Golfoorlog en het NAVO-optreden in Bosnië. Niet de wapens van de tegenstander worden als eerste uitgeschakeld, het primaire doel is de techniek die met informatie van doen heeft: radar, communicatiecentra, commandocentra, etc. Men haalt als het ware 'de intelligentie' van de tegenstander weg, waarna pas de vernietiging van de wapens volgt. We zullen daar waar burgerlijke en militaire infrastructuur met elkaar samenvallen anders moeten gaan denken over 'veiligheid'. Naast militaire kwetsbaarheid kan via computervirussen en andere vormen van technische sabotage een samenleving geheel ontregeld raken en grote politieke en economische schade worden aangericht.

Hoe afhankelijk worden individuen van het informatienetwerk, wanneer dit netwerk nog veel verder ingeweven gaat worden in de economische en sociale infrastructuur? Zullen we straks alleen nog maar worden geïnformeerd over die zaken die commercieel van belang zijn? Het is mede deze kwetsbaarheid van de informatiemaatschappij, die de politieke aandacht voor de ontwikkeling rechtvaardigt.

In het vervolg wil ik enkele aspecten noemen waarop de ICT-ontwikkelingen in politieke zin zouden moeten worden behandeld, te weten arbeid, individualisering, participatie, macht, democratische controle, publieke toegankelijkheid en bestuurbaarheid.

Informatietechnologie en arbeid

De ontwikkelingen van ICT kunnen worden beoordeeld vanuit het perspectief van de maatschappelijke arbeidsverdeling. Dat is één van de economische kanten van het vraagstuk. Net als informatietechnologie het individuen mogelijk maakt de beperkingen van tijd en plaats te overstijgen, geldt dat ook voor bedrijven. Waar een bedrijf gevestigd is, doet er niet meer zoveel toe. Het is zelfs denkbaar dat bedrijven uitsluitend bestaan bij de gratie van het informatienetwerk en dat de vestigingsplaats alleen kan worden aangegeven op de digitale snelweg.

Op de markt heerst de soevereiniteit van de prijs. Informatietechnologie maakt een mondiale en regionale herverdeling van arbeid mogelijk, omdat de transportkosten van informatie vrijwel nihil zijn terwijl de prijs van arbeid sterk zal blijven verschillen. Vaste werkpatronen van betaalde arbeid zullen verdwijnen. De toerekening van kosten aan de factor arbeid is de oorzaak van het verdwijnen van steeds meer (betaald) werk. Informatisering bevordert de kapitaalsintensiviteit en de herverdeling tussen betaalde en onbetaalde arbeid, waarbij de omvang van de betaalde arbeid afneemt. Informatisering maakt eveneens een internationale herverdeling tussen hoog- en laagbetaalde arbeid mogelijk, waarbij verplaatsing van betaalde arbeid toeneemt. Pogingen om via herdefiniëring van het begrip 'arbeid' een oplossing voor de toeneemende werkloosheid te vinden, leiden slechts tot uitstel van executie. In principe is alles 'arbeid' te noemen. Voor een werkelijk kritische benadering dient de door machtsverhoudingen bepaalde

waardering van arbeid in geld ter discussie te komen. De herwaardering van arbeid is aanmerkelijk belangrijker dan de herdefiniëring er van. De Nederlandse economie zal het moeten hebben van kennisintensiviteit en dat vergt versterking van het hoger onderwijs. De verwachting is dat de vaste banen op laagbetaald niveau in de productiesector zullen worden gehandhaafd, doch dat de rest van de arbeidsmarkt zal worden geflexibiliseerd. Ook in dit opzicht loont de industriële samenleving met z'n massa-arbeidsbestel, massaproductie, massaconsumptie en z'n massapolitiek ten einde. Het digitale wereldorp zou in principe individueel maatwerk moeten kunnen leveren voor zowel producenten als consumenten. Het zal dus ook steeds moeilijker worden voor de regering om een werkgelegenheidsbeleid te voeren. Meer en meer zal het gaan om algemene voorwaardenstelling. Mensen zullen in toenemende mate zelf werk moeten zoeken: het individueel ondernemerschap zal zich verder ontwikkelen. Het is de taak van de politiek in het kader van het ontwikkelen van burgerschap en de werkgelegenheid allerhande mogelijkheden tot scholing, bij- en omscholing te bieden, ongeacht of dat op basis van de actuele arbeidsmarktpositie of -mogelijkheden is vereist. Dit betekent overigens wel dat er een specifieke politieke verantwoordelijkheid ontstaat voor een zo hoog mogelijke scholing van elke generatie; niet ten behoeve van het vervullen de bestaande functies op de arbeidsmarkt, maar voor eigen mogelijkheden tot het ontwikkelen van arbeid en het creëren van nieuwe functies. Zo iets vergt grote investeringen in het reguliere en naschoolse onderwijs (volwasseneneducatie). Het zelfstandig ondernemerschap wordt gestimuleerd. Gegeven het belang voor het bedrijfsleven dient hier een substantiële financiële bijdrage vanuit het bedrijfsleven zelf te worden geleverd.

Informatietechnologie en het individu

De ontwikkeling van ICT kan worden beoordeeld op de mate van versterking van de positie van het individu, van diens zelfstandigheid en mogelijkheden tot het kiezen van de eigen relaties en afhankelijkheden, alsmede van de eigen verantwoordelijkheid als (wereld-)burger. De informatiemaatschappij biedt bij uitstek nieuwe mogelijkheden tot individualisering. De relatie individusamenleving wordt immers niet langer voornamelijk bemiddeld door de klassieke verbanden als gezin, vereniging, buurt of bedrijf. Het zal duidelijk zijn dat de commerciële dienstverlening zich heel direct op de individuele behoefte richt, waardoor het risico aanwezig is dat de consumptieve kant van de informatisering de fragmenterende kant van de individualisering zal versterken. Maar er is ook een andere kant aan deze zaak, namelijk de interactie. Men kan 'all over the world' geestverwanten zoeken. De individualisering wordt in positieve zin algemener en tevens meer sociaal en mondiaal gericht. Toch zijn er ook risico's.

Er bestaat het gevaar dat elk individu sterker dan nu een quasi-openbaar persoon wordt. Wat een ieder van zichzelf prijs zou willen geven, dient evenwel een persoonlijke keuze te blijven. Dit betreft niet uitsluitend een kwestie van privacy, een aan registratie van gegevens verbonden beveiliging. Het is evenzeer een kwestie van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, niet alleen thuis, maar in elk denkbare situatie. Het is van het grootste belang dat registraties openbaar, controleerbaar en corrigeerbaar zijn, terwijl er tevens paal en perk wordt gesteld aan registratie als zodanig. Het recht op de bescherming van de persoonlijke le-

venssfeer vereist dat noch door de overheid, noch door het bedrijfsleven informatie mag worden geregistreerd en gegenereerd, op grond waarvan bij mensen kan worden binnengedrongen met ongevraagde op betrokkene toegesneden diensten, dan wel dat door koppeling van bestanden 'persoonlijke profielen' worden geconstrueerd, op grond waarvan mensen kunnen worden geclassificeerd.

Een ander punt van aandacht is dat nieuwe vormen van bevoogding moeten worden voorkomen. Een glijdende schaal is aanwezig in de mate van beheersing van technologie. Hierdoor kan bijvoorbeeld de verhouding tussen de generaties drastisch verschuiven. Dit geldt tussen de jongere en de oudere generaties, maar óók reeds dwars door de generaties heen. Hier ligt een educatieve taak voor de overheid. Het voorkomen van achterstandsgroepen zal onmogelijk zijn. Wel kan worden voorkomen dat deze ongelijkheid zal leiden tot politieke machteloosheid. Hier past een gedifferentieerd en genuanceerd beeld van de gewenste samenleving en het economische, culturele en politieke perspectief voor mensen. Méér dan voorheen zal het accent worden gelegd op deelname. De politiek zou hiervoor de voorwaarden moeten scheppen, zowel in de eigen publieke functie als in de in belang toenemende regisserende rol van de politiek voor de publieke dimensie van de samenleving.

Informatietechnologie en participatie

De ontwikkeling van ICT kan worden beoordeeld op de mate waarin het de deelname aan het politieke proces vergroot. Een ieder heeft het recht zich van deelname te onthouden: participatie is niet af te dwingen (géén opkomstplicht en géén deelnameplicht). Daarentegen mag niemand tegen zijn wil van participatie in de informatiemaatschappij worden uitgesloten en zeker niet van de bestuurlijke beleidsvoorbereiding en besluitvorming. De informatietechnologie biedt hiervoor zeker vele nieuwe mogelijkheden: elektronische opiniepeilingen, interactieve stadsgesprekken, elektronische overheidsloketten, etc. Het behoort tot het recht van de burger toegang te hebben tot de infrastructuur voor informatie en communicatie. Dat hoeft niet te betekenen dat iedereen per sé thuis over alle mogelijkheden dient te beschikken. Participatie via openbare instellingen als bibliotheken is voldoende om in het recht te voorzien.

In de bestuurlijke besluitvorming hierover moet de integrale afweging centraal staan: het gevaar van issue-gerichte politiek dreigt wanneer onderwerpen in een te beperkt circuit worden besproken en besloten. Er zal onderscheid moeten worden gemaakt tussen overheidsdienstverlening gericht op directe behoeften van de onderdanen enerzijds en participerende informatieverstopping ten behoeve van de burger anderzijds. Interactieve media maken het voor de burger mogelijk te reageren. Elektronische communicatie kan de politieke besluitvorming echter niet vervangen, omdat voor besluitvorming niet slechts informatie, maar evenzeer het ontwikkelen van een visie en een debat op basis van argumenten noodzakelijk is. Correctiemogelijkheden door de burger, bijvoorbeeld in de vorm van corrigerende besluitreferenda, zijn wel zinvol en belangrijk; het verplicht de beslissers om het besluit te rechtvaardigen in de context van het algemeen belang. De verhouding tussen overheid en politicus kan mede hierdoor onder druk komen te staan. Kan het primaat van de politieke verantwoordelijkheid voor het functioneren van de democratische

rechtsstaat nog wel gehandhaafd blijven? Voor politici ligt hier de uitdaging het politiek 'vertegenwoordigen' te versterken. Niet om de vertegenwoordigden via zichzelf te laten spreken, doch hen al vertegenwoordigend te verbinden met het algemeen belang. Politici kunnen daardoor hun vertegenwoordigende functie nadrukkelijker aanwenden in relatie tot een achterban. Het idee van een virtueel kiesdistrict doemt op. Het politieke ambt kan zich individualiseren, wanneer de politicus er in slaagt een eigen gezicht te krijgen. Langs elektronische weg wijzigt het politieke bestel zich wellicht toch nog sneller dan tot nu toe voor mogelijk werd gehouden.

Informatietechnologie en macht

De ontwikkeling van ICT kan worden beoordeeld op de mate van accumulatie van macht. Voor de politieke verantwoordelijkheid met betrekking tot de technologische ontwikkeling is dit een essentieel aspect. Economische en sociale verhoudingen zullen onder invloed van ICT wezenlijk veranderen. Nu reeds is er sprake van concentratie van macht in handen van enkele beheerders of aanbieders van informatie. De machtsconcentratie in de markt, zoals deze in en vanuit de Verenigde Staten zichtbaar wordt, vormt de grootste bedreiging voor de burger in een democratische samenleving. Het commerciële belang van het verkopen van winstrelevante informatie, het controleren van informatiekanaalen en het uitbaten van de impuls-reacties van de consument kan in conflict komen met de belangen van de burgers in het vormgeven aan het eigen leven.

Het behoort tot de basisplicht van de overheid om de burgers over alle zaken te informeren, die voor hen noodzakelijk zijn om de eigen zelfstandigheid in de samenleving en de invloed op de politieke besluitvorming te garanderen. Alle tot die basisplicht gekwalificeerde informatie- en communicatiediensten dienen tegen een redelijke prijs beschikbaar te zijn. Bij onvoldoende marktwerking dient deze zelfs aan de aanbieder te worden opgelegd (denk aan Telecom).

Het is van belang om kartelvorming te voorkomen, monopolies te vermijden en waar aanwezig op te heffen, een actieve mededinging te bevorderen en traditionele scheidingen in wetgeving op te heffen. Aanbieders en beheerders hebben ieder eigen belangen. Wie de zaak in handen krijgt, heeft de macht. Bij de informatietechnologie moet daartoe onderscheid worden gemaakt tussen de beschikkingsmacht over de infrastructuur enerzijds en de gebruiksmacht van de infrastructuur anderzijds. Het bezit van de infrastructuur dient ontkoppeld te worden van het gebruik van de infrastructuur. Het directe belang van de marktpartijen bij de ontwikkeling van ICT is zodanig dat hier géén publieke, financiële middelen beschikbaar hoeven te komen. Wat wel moet gebeuren is het scheppen van voorwaarden opdat de investering in de infrastructuur ook rendabel wordt. Om te voorkomen dat het rendement 'in eigen hand' wordt gehouden en door infrastructuurbedrijven óók diensten en toepassingen worden ontwikkeld, zullen investeerders in zekere zin moeten worden beschermd tegen profiteurs van die investeringen. Het behoort tot de politieke verantwoordelijkheid om voor investeerders in de infrastructuur enerzijds en aanbieders van informatie- en communicatiediensten anderzijds gelijke voorwaarden te scheppen. Via wetgeving (mededingingsrecht) moeten zowel kartelvorming en monopolies in het beheer van de infrastructuur als in de exploitatie van dien-

sten worden voorkomen. Voor het overige dient er terughoudendheid te worden betracht in het reguleren van de markt, opdat een optimale marktwerking kan worden verkregen. Slechts bij onvolkomen marktwerking mag corrigerend worden opgetreden.

Het behoort tot de politieke verantwoordelijkheid om het minimum aan vereiste verscheidenheid vast te stellen. Indien de markt niet aan de vereiste verscheidenheid voldoet, heeft de overheid allereerst de taak te zorgen voor tijdelijke ondersteuning om tot herstel van een vervallen functie te komen, concurrerende functies in de markt te brengen, dan wel fundamentele vernieuwingen van de grond te krijgen. Vervolgens kan de overheid zelf producten en diensten ontwikkelen die door de burgers noodzakelijk worden geacht, maar waarin de markt niet voorziet of kan voorzien (in verband met de hoge ontwikkelingskosten).

Teneinde de gelijke toegankelijkheid te waarborgen, dient de overheid de standaardisatie te bevorderen en te normeren, tarieven te harmoniëren en de deelname te reguleren, waarbij het creëren van een onafhankelijke arbiter een onpartijdige beslechting van geschillen moet waarborgen. De veiligheid van de infrastructuur dient te worden gewaarborgd.

Waar de politiek zich evenzeer op zou moeten richten is het investeren in publieke data-bestanden, informatiebanken, multimediale bibliotheken, het ontwikkelen van educatieve programma's, onderzoeksinstituten met een publieke functie, etc. Bovendien zou moeten worden nagegaan of - op grond van een voor allen gewenste toegankelijkheid - maatregelen moeten worden genomen om een investeringsplicht op te leggen, daar waar de markt het directe rendement niet ziet. Het gaat hier om de vraag van de bereikbaarheid. Ook commercieel oninteressante gebieden dienen aangesloten te worden op het informatienetwerk. Het is een theoretische vraag of het bezit van de infrastructuur gedacht moet worden in termen van publiek domein. Een gelijke vrijheid en open toegankelijkheid kan evenzeer gegarandeerd worden buiten het expliciet publieke domein. Openbaar behoeft niet altijd gelijk te worden gesteld aan overheid. Wil je machtsvorming rond infrastructuren voorkomen, dan zal gekozen moeten worden voor een scheiding van bezit en gebruik van de infrastructuur. Vanuit een democratische optiek dient integratie van bezit en gebruik te worden voorkomen, alsmede concentratie van informatie in één hand.

Informatietechnologie en de publieke toegankelijkheid van de media

De ontwikkeling van ICT maakt allerlei huidige institutionele indelingen als die tussen 'kabel' en 'ether' ongedaan. Dit betekent dat, nog los van andere ontwikkelingen, de positie van de Nederlandse omroep ter discussie komt te staan. De omroep in Nederland was één van de eerste vormen van publiek-private samenwerking. Via publieke heffingen werd en wordt een infrastructuur in stand gehouden, waarvan private organisaties gebruik maken om hun programma's te brengen. Dat werkte op zich goed, totdat de informatietechnologie het mogelijk maakte om 'technologisch te kunnen zappen'.

Het Nederlandse omroepwezen staat hierdoor op een kruispunt. Gaat het door met de traditionele 'pluriformiteit', de verscheidenheid naar achtergrond en identiteit vormgegeven in het naast elkaar laten bestaan van vergelijkbare inhoud presenterende organisaties? Of wordt de verscheidenheid naar inhoud, de plurali-

teit, belangrijker geacht? Kunnen we zo ver komen dat we mentaal in staat en bereid zijn achtergronden en identiteiten met elkaar te laten interacteren in één organisatie? Wordt de publieke omroep echt 'publiek'?

In een multi-culturele samenleving is het nauwelijks voorstelbaar kwaliteit te kunnen blijven leveren en gelijktijdig elke identiteit als een zelfstandige organisatie te laten voortbestaan. Gevreesd moet worden voor een toekomst, waarin de huidige publiek-private omroep door het handhaven van de verscheidenheid naar organisatievorm een uniformerende ontwikkeling inziet, die elke verscheidenheid naar inhoud onmogelijk maakt. De vraag is dus: wat zijn de kerntaken van de publieke media en hoe worden deze het beste gerealiseerd? De kerntaken van de publieke media voor de toekomst zijn: kritische informatieverschaffing door middel van nieuwsuitzendingen, actualiteitenanalyse en achtergronddocumentatie, activering van het publieke debat, plaats bieden aan datgene dat niet als vanzelfsprekend geldt, gehoord of gezien wordt, alsmede aandacht voor cultuur en educatie. De hier genoemde diensten dienen in een basispakket opvraagbaar te worden gemaakt voor permanente toegankelijkheid. Hoeveel kanalen en frequenties daartoe noodzakelijk zijn, is een kwestie van efficiency.

Vanuit democratische optiek dienen de publieke media te worden omgevormd tot informatie- en communicatiecentra ten behoeve van de burgers. De ontwikkelingen in de informatietechnologie en telecommunicatie leiden er toe dat het publiek-private omroepbestel zoals thans in Nederland bestaat ten einde loopt. Er dient één geïntegreerde wetgeving te komen waarin de gehele infrastructuur en dienstverlening is geregeld. Indien een juiste marktwerking gegarandeerd kan worden, dan resteert er slechts één publieke omroep ten behoeve van de kerntaken.

Informatietechnologie en de democratische controle

De ontwikkeling van ICT kan worden beoordeeld vanuit de optiek van de democratische controle. De essentie van democratische controle is nu juist dat ieder in gelijke mate invloed kan uitoefenen op de wijze waarop het gecontroleerde zelf moet worden beoordeeld. De vraag van de schaal waarop de democratische controle het best kan worden uitgeoefend, is bepalend voor het niveau waarop moet worden besloten (Nederlands of Europees). Voor het goed functioneren van de democratische controle is volledige beschikbaarheid van alle ter zake doende informatie dan ook een absolute noodzaak. Het 'recht op informatie' is een fundamentele voorwaarde voor een democratische vrijheid van meningsvorming en -uiting.

Naast informatie is de notie van communicatie evenzeer essentieel. Het funderen van de eigen mening is eenvoudigweg onmogelijk zonder hierover te communiceren met anderen. Die communicatie mag niet technisch worden gereduceerd. Communicatie is een interactief proces, waarin de non-verbale kant een belangrijke bijdrage levert aan de betekenisgeving van de geuite woorden. Dat kan niet zonder dat de discussianten elkaar kunnen zien (soms zelfs niet zonder ruiken en voelen).

Recht op informatie en communicatievrijheid zijn de grondslagen voor de democratische controle. Maar in de informatiemaatschappij lijkt het recht op informatie en de vrijheid van communicatie zowel door niet-overheden als door overheden te worden belemmerd. Dit heeft mede te maken met de regeling van het auteurs-

recht op de informatie. Informatie dient dezelfde auteursrechtelijke bescherming te genieten als gebruikelijk is voor kennisproducten in de wetenschap en kunsten. De problemen van privacy en intellectueel eigendom moeten worden opgelost in het kader van openbaarheid en toegankelijkheid. Aanbieders van informatie zijn aansprakelijk voor het gebruik van het intellectueel eigendom en niet de beheerders van de infrastructuur. Hier ligt een nieuwe politieke verantwoordelijkheid: het garanderen dat informatie volledig beschikbaar is en dat daar vrijelijk over kan worden gecommuniceerd.

Informatietechnologie en de bestuurbaarheid

De ontwikkeling van ICT kan worden beoordeeld vanuit de specifieke bijdrage aan de bestuurbaarheid van de samenleving, dat wil zeggen aan ons gezamenlijk vermogen om in de publieke levenssfeer die zaken tot uitdrukking te brengen die wij als algemeen belang beschouwen. Informatietechnologie leidt tot een grotere beschikbaarheid van gegevens, onder de voorwaarde dat deze gegevens zo onbevooroordeeld mogelijk in de besluitvorming worden betrokken. Gegevens behoeven een perspectief van waaruit ze betekenis krijgen. In de politiek dienen gegevens in een samenhang te worden gebracht en te worden geëvalueerd.

Onder bepaalde voorwaarden kan informatietechnologie het pragmatisch karakter van de besturing van de samenleving verbeteren, doordat het veel sneller en veel concreter kan laten zien welke uitwerking beslissingen hebben in concrete situaties en hoe beslissingen inwerken op de context waarin mensen functioneren. De gevolgen van het handelen op korte termijn zijn (direct en onmiddellijk) te overzien, maar op langere termijn absoluut niet. De complexiteit van elkaar beïnvloedende ontwikkelingen belemmert dat. Een technologiepolitiek kan zich in deze zin niet oriënteren op een beeld van hoe een 'goede' samenleving er uit moet zien. Je kunt slechts stap voor stap, alles voortdurend hernemend, verder gaan. Dat bevordert ook de deelname van steeds weer nieuwe generaties in de vormgeving van de samenleving. De samenleving is daardoor principieel 'open' voor toekomstige generaties, hetgeen de betrokkenheid bij de publieke zaak versterkt.

ICT-agenda voor de technologiepolitiek

Een kernvraag van de bestuurbaarheid is de keuze van politieke instrumenten in relatie tot ICT: algemene of specifieke wetgeving, investeringen of belastingen, bundeling of mededinging, vrijheid of beïnvloeding. Het sturingsinstrumentarium van de politiek omvat vier categorieën, waarbinnen telkens keuzen moeten worden gemaakt. Recapitulerend kan voor de technologiepolitiek met betrekking tot ICT onderstaande agenda worden geformuleerd.

A. Wet- en regelgeving:

het recht op informatie moet opnieuw worden geregeld in samenhang met de vrijheid van communicatie; verbetering van de bescherming van de privacy is aan de orde; het regelen van het intellectuele eigendom; verbeteren van het mededingingsrecht; toegankelijkheid en andere ordeningsaangelegenheden (internationale samenwerking zonder kartelvorming, machtsevenwicht zodanig met tegenmacht) van de markt;

B. Financiering, heffingen en subsidies:

de tariefstellingen en wijzen van doorberekening van diensten is aan de orde (leges, enz.); educatieve programma's voor de toegankelijkheid; research-gelden voor contra-expertise-ontwikkeling; hanteren van subsidiariteit;

C. Organiseren:

ontwikkeling van eigen informatiediensten; desgewenst een 'Raad voor de elektronische informatievoorziening'; convenanten met betrokkenen voor de garantie van de toegankelijkheid en beschikbaarheid; definiëring van de rol van de andere participanten in het proces; hier ligt tevens een complementaire rol voor de overheid;

D. Communicatie en beïnvloeding:

van het allergrootste belang is een actieve publieksvoorlichting en participatie-bevorderende beïnvloeding. ♦

Fondslijst Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

♦ Brochures in de reeks Ideeën

De veranderende rol van de politieke partijen,

Den Haag, 1991, f15,-

Duurzame Ontwikkeling, Den Haag, 1992, f19,50

Referenda en politiek, Den Haag, 1993, f19,50

De ruimte waarin wij leven, Den Haag, 1993, f19,50

Bestuurlijke Dilemma's, Den Haag, 1994, f19,50

♦ Brochures in de reeks SWB Cahier

Relatie en huwelijk, Den Haag, 1991, f8,-

Denken over Democratie, van forum naar partnerschap

Den Haag, 1993, f10,-

In Goede Banen, een analyse van het verschijnsel migratie

Den Haag, 1993, f10,-

Ingrijpen in menselijk leven, Den Haag, f12,50

Op weg naar een pluriforme gezondheidszorg, Den Haag,

1995. f10,-

♦ Nota's

Drugs. Kiezen tussen twee kwaden, Den Haag, 1990, f5,-

Op zoek naar publiek, Den Haag, 1993, f5,-

De waarde van de democratie, Den Haag, 1994, f2,50

Inzet voor vrede, Den Haag, 1994, f12,50

De PBO, Bestuurlijke vernieuwing in de agrarische sector, Den Haag, 1995, f5,-

♦ Abonnementen op Idee (tijdschrift)

Een jaarabonnement op Idee (6 nummers, verschijnt tweemaandelijks) kost f74,-. Inlichtingen en bestellingen: Wetenschappelijk Bureau D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Tel. 070-356.60.66 Ma-do 09.00 - 17.00 uur.

Een nieuwe kijk op onderwijspolitiek

Door Frans Hoefnagel

In een recent onderzoek (1) werd geconcludeerd dat alleen het CDA een duidelijke onderwijspolitieke visie heeft. De overige partijen, vooral D66, komen er bekaaid vanaf. Toch was deze conclusie niet de aanleiding voor dit artikel. Er is een belangrijkere reden om het onderwerp aan te snijden. In onderwijsland is men in hoge mate discussie- en veranderingsmoe, zeker als de zoveelste stelselvernieuwing vanuit Zoetermeer wordt 'aangestuurd'. Daartegenover staat dat de 'buitenstaanders', zij die niet in de onderwijsprovincie hun brood verdienen, in alle beschouwingen over kerntaken en toekomstvisies juist het onderwijs als publieke zaak herontdekt hebben en zien als het antwoord op allerlei uitdagingen. Dit contrast in opstelling vindt zijn verklaring in het gegeven dat onderwijsbeleid tot voor kort een zaak was van een beperkte groep belanghebbenden en specialisten die vooral naar de interne inrichting van het onderwijs keken met verwaarlozing van het belangrijkste: het maatschappelijk functioneren van onderwijs (2).

Dit verkokerde onderwijsdebat geeft, zoals iedere inner-circle-talk, het risico van wat men met een deftig woord 'zelf-referentiële geslotenheid' noemt, waarin steeds dezelfde en wat sleets geworden beelden het perspectief bepalen. Van een open debat over onderwijs als publieke zaak, waaraan ook generalisten en 'gewone' burgers deelnemen, is geen sprake. Als ergens de publieke ruimte is gefragmenteerd en geïsurpeerd door technocratische specialisten dan is het wel bij het onderwijs.

Hier ligt de inzet van mijn bijdrage. Ook onderwijspolitiek is primair een zaak van optiek. Ik wil geen nieuwe blauwdrukken scheppen. Ik probeer vooral de 'niet deskundige' D66-ers voor onderwijspolitiek te interesseren door een benadering van buiten af. Het gaat om een beredeneerde keuze door D66 van nieuwe beelden die het onderwijslandschap voor de toekomst moeten bepalen. Waar de dominante technocratische benadering zich traditioneel richt op de afzonderlijke segmenten van onderwijs, gaat het mij hier om een politiek perspectief voor het onderwijs in zijn

*Na alle discussie en
veranderingen in het onderwijs
is het tijd om pas op de
plaats te maken.
Hoefnagel ontvouwt een
politiek perspectief op
onderwijs in z'n totaliteit
en zoekt naar nieuwe wegen
in de onderwijspolitiek.*

totaliteit, inclusief de volwasseneneducatie. Kern van het perspectief dat ik hier na ontvouw is, dat de politiek zich niet zozeer met het interne onderwijsproces als zodanig moet bemoeien maar wel een eigen, ook inhoudelijke verantwoordelijkheid heeft bij de weging van de verschillende onderwijsfuncties uit oogpunt van algemeen belang en daarbij voorrang moet geven aan de algemene vorming in het leerplichtig onderwijs.

Twee algemene uitgangspunten van ons geldend verkiezingsprogramma lijken me voor onderwijs relevant:

- a. een nieuw evenwicht tussen overheids-garandering en -stimulering, welke verschuiving vooral tot uiting komt in de formule voor de verzorgingsstaat-nieuwe stijl: mensen helpen zich zelf te helpen en waar dit niet mogelijk is, blijvend bijspringen.
- b. democratisering binnen en buiten de overheid, herstel van het primaat van de politiek waar het de publieke zaak betreft en hoge waardering van dat maatschappelijk middenveld dat zijn legitimatie vindt in bewuste keuzes van burgers.

Sociaal-economische versus sociaal-culturele functies van onderwijs

Het is een vast gebruik de discussie over sociaal-economische en sociaal-culturele functies in of/of-termen te voeren, waarbij iedere tijdsperiode haar eigen voorkeur heeft. Als onaantastbare vanzelfsprekendheid staan thans de 'harde' economische functies voorop en is het 'bon ton' om wat smalend te doen over de sociaal-culturele functies. Met name een wat simpele investeringstheorie doet het in de onderwijssector goed om de blijvende overheidssteun te rechtvaardigen: op termijn wordt het geld in termen van economische groei en werkgelegenheid dubbel en dwars terug verdiend. Een aantal wezenlijke aspecten wordt in dit denken weggedefinieerd.

Een dergelijke reductie schept calculerende burgers omdat geen

Frans Hoefnagel is stafmedewerker bij de Wetenschappelijk Raad Regeringsbeleid.

Met dank aan mijn collega's P. den Hoed en G.J. Kronjee, alsmede aan Ch. de Vries voor hun commentaar op een eerste concept.

(1) 'De kerntaken van de overheid voor onderwijs', Werkdocument 23, Adviesraad Onderwijs, Leiden, Sdu-DOP, 1995, blz. 17 e.v.

(2) Zie hierover: J. Donkers, 'Om de plaats van het onderwijs in de samenleving', Tijdschrift Mens en Maatschappij, 1995, nr 1, blz. 70.

ander oriëntatiekader wordt aangereikt dan, al dan niet kunstmatig, gekwantificeerde prijsverhoudingen (3). Bovendien is 'hardheid' van functies eenzijdig vanuit een technocratische beheersingsoptiek gedefinieerd. Beleidsmatig zijn sociaal-culturele functies weliswaar moeilijker hanteerbaar, maar over hun intrinsieke, maatschappelijke hardheid is hiermede niets gezegd. Een pluralistische maatschappij met afnemende zekerheid en losser wordende sociale verbanden, waarin het standaard type levensloop is doorbroken, vraagt vooral een bepaalde culturele vorming: het kunnen kiezen in onzekerheid, het hanteren van dilemma's en het kunnen omgaan met verscheidenheid waardoor maatschappelijke conflicten beheersbaar blijven. Dit type vorming heeft een basaler karakter dan de beroepsgerichte opleiding en de overheidsverantwoordelijkheid weegt hier sterker. De zorg voor deze vorming kan moeilijk aan het vrije spel der maatschappelijke krachten worden overgelaten. Juist in een verzorgingsstaat-nieuwe-stijl, waarin het zwaartepunt wordt verlegd van passieve sociale compensatie naar activering van menselijk potentieel, krijgt de overheidsverantwoordelijkheid voor deze vorming een extra gewicht.

Ook vanuit louter economisch gezichtspunt kunnen kritische kanttekeningen worden gemaakt bij een fixatie op de beroepsvoorbereidende functie van onderwijs. Zo getuigt de huidige poging om de eindtermen van het onderwijs precies te doen aansluiten op 'de' eisen van het bedrijfs- en beroepsleven van een (te) statische visie, die miskent dat zowel de toepasbare kennis als ook de beroepsstructuur zelf snel verouderen. De toenemende baanspecificiteit van het hoger onderwijs correspondeert juist niet met de afnemende opleidingsspecificiteit van beroepen (4). Een eenzijdige gerichtheid op de beroepsvoorbereidende functie van onderwijs, als legitimatie voor overheidsbekostiging, roept tenslotte ook politieke vragen van verantwoordelijkheid op die als regel worden ontkend. Verantwoordelijkheden van overheid, bedrijven en burgers worden ten onrechte niet onderscheiden. Zoals ook elders staat het bedrijfsleven hier ambivalent tegenover overheidsterugtrek; in abstracto is men natuurlijk vóór, maar als het gaat om concrete bedrijfs- en beroepsopleidingen geldt al gauw het adagium dat 'de' educatieve infrastructuur een zorg voor de overheid is. Een helder onderscheid tussen bedrijfstak- en beroepsbelang en het algemeen belang, de werkelijk collectieve goederen, wordt niet gemaakt. Ook in de relatie tussen overheid en burger ligt hier een nog weinig onderkend dilemma. De al of niet terechte gedachte van burgers dat onderwijs de belangrijkste factor is voor de individuele beroeps carrière, heeft de onderwijsdeelname en scholingsgraad enorm vergroot, maar roept uit het oogpunt van algemeen belang de vraag op of er geen sprake is van overinvestering, met alle nadelen van verdringing op de arbeidsmarkt vandien. Deze discrepantie tussen individueel en collectief belang speelt veel minder bij het funderend leerplichtig onderwijs: een hoog niveau van algemene basisvorming is zowel een collectief als individueel goed, zodat een zware, ook financiële, overheidsrol niet ter discussie staat.

Deze waardering van de verschillende externe functies van onderwijs in relatie tot het algemeen belang moet de kern van de onderwijspolitiek worden. Alvorens dit verder uit te werken is eerst een kort uitstapje naar het verleden nodig om te laten zien dat de onderwijspolitiek zich vanouds om andere zaken druk maakt.

De traditionele onderwijspolitieke uitgangspunten

Onderwijsvrijheid

Allereerst de vraag om wiens vrijheid het gaat? Waar in het liberale denken instituties als scholen een naar tijd en plaats bepaalde afgeleide zijn van individueel menselijk handelen, hebben in de confessionele visie deze instituties een autonome betekenis als sociaal-normatief kader. De confessionele cultuurpolitieke visie op vrijheid heeft vanaf 1917 de onderwijswetgeving grotendeels bepaald (5).

Bij de vraag welke vrijheid voorop staat, is de beperking in het geldend recht van de vrijheid van richting tot levensbeschouwing het beste voorbeeld van deze confessionele doorwerking. Het meest pregnant komt deze doorwerking naar voren in de aard van de overheidsrol: een koppeling van de instellingsautonomie aan een overheidsplicht tot bekostiging. In de christen-democratische visie is verder altijd een scherpe scheiding aangebracht tussen de culturele en economische vrijheid, waarbij overheidsbekostiging de onderwijsinstellingen moet beschermen tegen bedreigingen vanuit de commercie. Weliswaar is ook in de liberale doctrine erkend dat essentiële vrijheden, als onderwijsvrijheid, zowel om respectering als om facilitering door de overheid vragen (vrij laten en vrij maken). Maar hier is vanouds veel beter het dilemma onderkend dat actieve vrijheidsbevordering door de overheid het bureaucratisch neveneffect geeft dat de betalende overheid ook een bepalende overheid wordt en dat aldus respectering van en facilitering van vrijheid tegen elkaar gaan inwerken. De christen-democraten hebben steeds gemeend dat een gedetailleerde, wettelijke uitwerking van het onderwijsartikel van de Grondwet wel een goed evenwicht tussen inhoudelijke overheids-onthouding en -bekostiging kan waarborgen. Juist deze opstelling heeft ons onderwijsbeleid internationaal gezien een hoge regel-dichtheid gegeven (6).

Deze klassieke kern van onze onderwijswetgeving, de door de overheid bekostigde instellingsvrijheid, heeft zowel de beleidsfluctuaties van de jaren zeventig als die van de jaren tachtig goed doorstaan. Het constructief onderwijsbeleid van de jaren zeventig kon zich slechts, mondjesmaat, ontwikkelen binnen de traditionele kaders. De belangrijkste wet uit die periode, die voor het basisonderwijs, maakt dit duidelijk. De bezuinigingen in het volgende decennium hebben wel tot een globalisering van regelgeving en bekostiging geleid, maar stonden geheel in het teken van de heilige koe van de instellingsvrijheid. De verplichting van de instellingen om kwaliteit te leveren, kreeg weliswaar meer aandacht, maar de normering was of inhoudelijk zeer globaal ('de zogenaamde kerndoelen') of, bij het hoger onderwijs, louter proced-

(3) Zie hierover J. Glastra van Loon, "De ruimte waarin wij leven", in: *De open samenleving en haar vrienden*, C. de Vries en K. Schuyt (red.), Amsterdam, Boom, 1995, blz. 14 e.v.

(4) Zie hierover het WRR-rapport 'Hoger onderwijs in fasen', Den Haag, Sdu, 1995, h.3.

(5) Zie hierover F.J.P.M. Hoefnagel, 'Cultuurpolitiek', WRR Voorstudie 73, Den Haag, Sdu, 1992, blz. 59 e.v.

(6) Zie hierover: G. Walford, E. James e.a., 'Private schools in ten countries', London, Routledge, 1987, blz. 179 e.v., blz. 218 e.v.



De uithof, het centrum van de Rijksuniversiteit Utrecht

ureel. Deze traditionele visie en uitwerking wijken op wezenlijke punten af van de D66-lijn: de relatie tussen overheid en de individuele burger raakt uit zicht en de institutionele vormgeving wordt gedogmatiseerd en niet meer pragmatisch beoordeeld op haar aansluiting op maatschappelijke ontwikkelingen en op haar praktische effectiviteit.

Onderwijsgelijkheid

Gelijkheid is hier een belangrijk uitgangspunt, zowel in de relatie tussen overheid en instelling als in de verhouding tussen overheid en burgers. De eerste gelijkheidsgedachte, de gelijke financiële behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs, hangt sterk samen met de eerder besproken instellingsvrijheid en komt verder niet ter sprake. De tweede gelijkheidsgedachte is vanaf de opkomst van de verzorgingsstaat geradicaliseerd: het ambitieniveau werd verhoogd door eerst de formeel gelijke toegankelijkheid tot onderwijs om te zetten in een gelijkheid de facto en vervolgens te pleiten voor een zo gelijk mogelijk onderwijsresultaat en -eindniveau voor alle burgers.

Zowel de socialistische gedachte dat maatschappelijke structuren die iedere burger een gelijke welvaartsfunctie bieden (7) denk-

baar en nastrevenswaardig zijn, als de verwarring in het dominante sociologische denken tussen aanleg en afkomst (8), hebben deze fixatie gestimuleerd.

Juist de tweede ambitieverhoging, gelijkheid van resultaat, miskent dat in een pluralistische maatschappij meerdere waarden met elkaar moeten concurreren. Concurrerende waarden zijn in dit verband vooral respectering van ieders eigenheid, inzet en kwaliteiten en de autonomie van primaire levensverbanden.

Een korte vergelijking met het Franse stelsel (9) is op haar plaats. De gelijkheidsgedachte concentreert zich hier op het basis- en voortgezet onderwijs: een relatief zwaar, algemeen geldend onderwijsprogramma moet alle jongeren een brede intellectuele vorming bieden en, populair gezegd, bij iedereen 'er uithalen wat erin zit'. Deze gelijke behandeling, 'promotion des tous', is dan weer een basis voor differentiatie in het erop volgend beroeps- en hoger onderwijs, waarin een 'selection des meilleurs' plaats vindt. Ons stelsel laat eerder een tegengestelde tendens zien: differentiatie in het basis en vooral voortgezet onderwijs en een sterke accentuering van de gelijkheidsgedachte in het hoger onderwijs. Gelijkheid, verscheidenheid en kwaliteit kunnen in het Franse stelsel aldus beter in evenwicht worden gebracht. De 'promotion

(8) Zie hierover W.K.B. Hofstee, 'Een curriculum voor burgerschap', *Burgerschap in praktijken Deel 1*, WRR Voorstudie 77, Den Haag Sdu, 1992, blz. 275.

(9) Zie hierover S. Blom, 'Intellectuele vorming in Nederland en Frankrijk', Groningen, Wolters-Noordhoff, 1995.

(7) Zie hierover: WRR-rapport, 'Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1', Den Haag, Sdu, 1980, blz. 15.

des tous' in de beginfase kan beter garanderen dat de latere differentiatie in onderwijsresultaat bepaald wordt door legitieme factoren als aanleg, inzet en kwaliteit en niet door oneigenlijke oorzaken als sociaal-economische afkomst.

Ook voor D66 liggen hier twee aanknopingspunten voor politieke kritiek op het traditionele Nederlandse onderwijsbeleid: conceptueel is de gelijkheidsgedachte onvoldoende doordacht en het streven naar gelijkheid richt zich te weinig op de eerste leerplichtige fasen van funderend onderwijs.

Naar een inhoudelijke onderwijspolitiek

De opkomst van de liberale staat leidde in de vorige eeuw tot een stelsel van nationale cultuurzorg waarin de overheid een directe verantwoordelijkheid heeft voor dat deel van de cultuur dat van algemeen belang wordt geacht (10). Na de onderwijs-pacificatie van 1917 kwam er een andersoortige cultuur- en onderwijspolitiek: de door de overheid mogelijk gemaakte cultuurzorg door bij voorkeur particuliere instellingen. Onderwijspolitiek is hierdoor praktisch geheel een zaak geworden van procedures, structuren en wijzen van bekostiging. In het dichte bos van regelgeving zijn inhoudelijke bepalingen schaars. Zo heeft in ons hoger onderwijs een duidelijke doordenking van het algemene belang van de verschillende functies van hoger onderwijs nooit plaats gevonden (11). Beroepsscholing en intellectuele vorming van getalenteerde jong-volwassenen worden onvoldoende onderscheiden (12).

Het met deze opstelling corresponderend beeld van een inhoudelijke neutrale overheid kon in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat-oude-stijl in zoverre overeind gehouden worden, dat de overheid zich kon beperken tot het verdelen van het geld over de toen nog vrij stabiele zuilen. Hierdoor was de overheid, ook financieel gezien, minder dan nu gedwongen selectieve keuzes te maken.

In zijn maatschappelijke uitwerking klopte dit beeld uiteraard niet: het naoorlogse expansieve onderwijsbeleid heeft ingrijpende maatschappelijke gevolgen gehad op het vlak van emancipatie, sociale dynamiek en welvaarts-groei. De facto had de overheid ook toen geen louter neutrale rol; niet in de zin van sturing, maar wel van globale stuwning. Helder bestuur vraagt dat deze overheidsrol niet wordt weggedefinieerd maar expliciet en politiek bespreekbaar wordt gemaakt.

Het belangrijkste argument voor versterking van de inhoudelijke betrokkenheid van de overheid bij onderwijs ligt in de eigen uitgangspunten van D66. Individuele vrijheid houdt meer in dan de afwezigheid van dwang en vraagt ook om een toerusting tot keuzevaardigheid. Vrijheid betreft meer dan individuele rechten en impliceert ook een type maatschappij, bepaald door waarden als openheid, ruimdenkendheid, tolerantie, een goed evenwicht tussen integratie en pluriformiteit, tussen stabiliteit en dynamiek. Onderwijspolitiek moet worden gezien als overheidszorg voor die institutionele voorwaarden die deze keuzevrijheid en dit type maatschappij mogelijk maken.

De hier bepleite eigen politieke waardering van de verschillende

vormen en functies van onderwijs, die resulteert in inhoudelijke overheidsbemoediging met onderwijs op macro-niveau, is eerder aanvullend dan plaatsvervangend voor de individuele en instellingsvrijheden op de lagere niveaus. Wettelijke ordening van verantwoordelijkheden kan de overheidsinvloed aan banden leggen waardoor gedetailleerd overheidsdirigisme kan worden voorkomen.

Vanuit deze benadering kan de onderwijspolitieke agenda weer bepaald worden door de werkelijk belangrijke vragen, zoals die o.a. door Foqué (13) zijn gesteld: vraagt vermogen tot reflexief denken geen versterking in ons leerplichtig onderwijs en wat is de eigen rol van de academische vrijheid en onafhankelijkheid in een democratiserende samenleving? Met het oog op de verzorgingsstaat-nieuwe-stijl ligt wellicht de kern van de onderwijspolitieke opdracht in een zo scherp mogelijke inhoudelijke definiëring van het recht op algemene vorming in het leerplichtig funderend onderwijs. Voor één aspect zullen we dit kort uitwerken: de burgerschapsvorming.

Onderwijs en burgerschapsvorming

Ook de relatie tussen (funderend) onderwijs en burgerschapsvorming kan aldus in een zuiverder licht komen. In dit verband zijn met name de ideeën van Hofstee (14) interessant: noch de klassiek-liberale visie op de leerling als onderwijsconsument, noch de sterk christen-democratisch georiënteerde vormingsconceptie geven zijns inziens hier het goede uitgangspunt. De in de jaren zeventig dominante gedachte van zelfontplooiing heeft het grote voordeel dat de leerling zelf als producent van het leerproces wordt gezien, maar vraagt uit oogpunt van burgerschapsvorming een sterkere sociale dimensie: het kunnen inzien van de collectieve gevolgen van eigen handelen en het kunnen hanteren van sociale mechanismen die conflicten oplosbaar en beheersbaar maken.

Een vanuit deze notie uitgewerkte D66-visie kan op twee punten een eigen profiel krijgen.

- Tegenover de sterk normatieve fixatie op het uitdragen van waarden en normen in de confessionele visie stellen wij de toerusting met de voor effectief burgerschap noodzakelijke vaardigheden en kennis voorop.

- Zowel politiek moralisme als gedoogdenken kunnen worden vermeden door, in tegenstelling tot de christen-democraten, wel een scherp onderscheid te maken tussen particuliere, voor een bepaalde stroming specifieke, waarden en normen en die van publieke aard, welke met het idee van staatsburgerschap zijn verbonden. Alleen deze laatste gaan de overheid aan. Politiek moralisme hoeft hier niet aan de orde te zijn daar deze publieke waarden en normen algemeen aanvaard zijn, verankerd zijn in het rechtsbewustzijn en in het geldend recht. Op zich zijn zij vanzelfsprekend, maar dit geldt niet voor hun handhaving. De toerusting tot burgerschap in het leerplichtig, funderend onderwijs

(10) Zie hierover SCP Advies cultuurwetgeving, Cahier 51, Rijswijk, 1986, blz. 48 e.v.

(11) Zie hierover Hoger onderwijs in fasen, a.w., blz. 27 e.v.

(12) Zie hiervoor: De Universiteit binnenste buiten, een vraaggesprek met René Foqué in 'Idee', nummer 2, juli 1995.

(13) Zie noot 12.

(14) W.K.B. Hofstee, a.w.

is voor deze handhaving één wezenlijke voorwaarde.

Het belang van burgerschapsvorming klemt des te meer daar het idee van de democratische rechtsorde veelal eenzijdig in termen van structuren wordt vertaald. De culturele voorwaarden die deze orde vooronderstelt (15) - het vermogen van burger om tot eigen keuzes te komen en om de sociale implicaties van die keuzes te onderkennen - krijgen traditioneel veel minder aandacht.

Politieke en maatschappelijke democratisering

Het relatief nieuwe punt van het verkiezingsprogramma waarin democratisering is verbreed tot maatschappelijke democratisering is juist voor onderwijs relevant. Het is immers twijfelachtig of de institutionele verstarring die het onderwijs zeker tot voor kort kenmerkte, alleen door sterkere politieke democratisering en sturing kan verdwijnen, gezien alle risico's van centraal dirigisme, dat zo kenmerkend was voor het vroegere constructieve onderwijsbeleid. De politieke democratie dient zich te beperken tot het macro-niveau: de kaderstelling en algehele prioritering uit oogpunt van het publiek belang van de verschillende onderdelen van onderwijs.

Bij dit herstel van het politieke primaat waar het de publieke zaak betreft, heeft het huidige kabinet duidelijk voortgang geboekt: de herziening van de overlegstructuur heeft de onderwijskoepels een veel minder dominante beleidspositie gegeven en de lagere overheden worden uitdrukkelijk erkend als mede-overheid en niet alleen als uitvoerder van rijksbeleid. De belangrijkste ontwikkeling is wellicht dat de politiek in het regeerakkoord van 1994 inhoudelijke keuzes heeft durven maken en voorrang heeft gegeven aan basis- en voortgezet onderwijs.

Kritische kanttekeningen kunnen vooral geplaatst worden bij het toenemend gebruik van convenanten tussen overheid en onderwijsveld ten nadele van de wetgeving, waardoor nieuwe vormen van corporatisme de kop op kunnen steken. Alleen in de uitvoerende sfeer zijn convenanten een probaat middel. Het primaat van de politiek vraagt ook een primaat van de wetgever. Dat de wetgeving een soberder, meer inhoudelijk en minder verkokerd karakter moet krijgen, doet hier niet aan af.

Eigentijdse vormgeving van maatschappelijke democratisering, de organisatie van betrokkenheid van (in)direct belanghebbenden op het meso-niveau van de onderwijsinstelling, is veel moeilijker. Het klassieke onderwijsbestel was juist bedoeld om deze democratie tot gelding te brengen, maar voldoet niet meer. We weten beter hoe het niet moet dan hoe het wel moet. Traditioneel wordt in de analyse de ontzuiling als de factor genoemd waardoor dit stelsel niet meer van deze tijd zou zijn. Deze typering is eenzijdig. Het klassieke stelsel heeft ook een bestuurlijke zwakte; het legt het zwaartepunt bij de bescherming van institutionele en daarmee verbonden professionele onderwijsbelangen ten nadele van het algemeen belang, van de belangen van consumenten en van het afnemend beroepenveld.

Eigentijdse vormgeving van maatschappelijke democratie vraagt vooral een andere besturingswijze van de overheid die zich niet primair richt op de instelling maar op de rechten van de onderwijsdeelnemer en op de sociale omgeving waarin het onderwijs

moet functioneren. Met name voor de verschillende vormen van vervolgonderwijs laat deze gedachte zich goed vertalen: niet de instelling staat in het beleid centraal, maar het individu dat zelf leerprocessen organiseert, keuzemogelijkheden heeft, zelf de kwaliteit van het aanbod kan beoordelen en die voor deze keuze een prijs bepaalt die zich verhoudt tot het nut dat hij ervan heeft. De overheidstaak is primair ordenend en globaal faciliterend: zorg voor adequate stelsels van kwaliteitsbewaking en van informatie, fiscale stimulansen en arbeidsvoorwaardelijke regelingen die afwisseling van werken en leren mogelijk maken. Voorzover specifieke financiële faciliteiten van overheidswege nodig zijn, richten zij zich op het lerend individu, zoals een onderwijsinvesteringsbank die leen-arrangementen en opleidingskredieten op maat kan bieden.

Natuurlijk is dit model niet als geheel over te hevelen naar het funderend, leerplichtig onderwijs omdat de directe overheidsbekostiging van instellingen hier wel dominant zal moeten blijven. Toch zijn hier goede mogelijkheden om de band tussen overheid en instelling te verzwakken. Publiekrechtelijke regeling van het onderwijsproces blijft nodig, maar waarom zouden voor het beheer van onderwijsinstellingen niet bij voorrang normale regels van privaatrecht gelden? Concreter: waarom moet het onderwijspersoneel een (semi)-ambtelijke status behouden? Openbaar onderwijs als inhoudelijk concept blijft maatschappelijk belangrijk, maar waarom blijft de regering ook in de huidige voorstellen uitgaan van een publiekrechtelijke beheersvorm? Dit leidt niet alleen tot onheldere bestuurlijke verhoudingen, omdat de overheid beleidsvoerder en voor een deel van de scholen beheerder blijft, een privaatrechtelijke status kan ook de ouders bij het openbaar onderwijs een volledig recht van medezeggenschap geven over het instellingenbeleid. In het gehele proces van planning, fusie en opheffing van scholen is het verder de vraag of het begrip richting als organisatorisch uitgangspunt niet kan verdwijnen. Een overheid die de voorkeuren van ouders serieus neemt, inventariseert de wensen, maar gaat ze niet nog een keer kwalitatief wegen en voorprogrammeren. Of ouders voor hun voorkeuren, levensbeschouwelijke, geografische of andere motieven hebben, is geen overheidszaak. ♦

(15) Zie hierover Ch. de Vries, *De institutionele maatschappij, De in noot 2 genoemde bundel*, blz. 88.

Een deugdzame democratie

Over de spanning tussen een moraliserende staat en een democratische cultuur

Door Carel Tielenburg en Allan Varkevisser

“De mensheid zal in zichzelf wel de kracht vinden om deugdzaam te leven, zelfs al zou zij niet in de onsterfelijkheid van de ziel geloven. Zij zal die kracht vinden in de liefde voor vrijheid, gelijkheid en broederschap.”

De seminarist Rakitin in: De gebroeders Karamazow, oorspronkelijke uitgave 1879-1880, Uitgeverij Contact 1995, p. 111

In de publikatie ‘Tussen vrijblijvendheid en paternalisme’ (1) proberen enkele denkers van de Teldersstichting de communitaristische kritiek te pareren die erop neerkomt dat de liberale nadruk op individuele vrijheid en individuele rechten ten koste zou gaan van gemeenschapsvorming en van de leefbaarheid van en de solidariteit in de samenleving. Een te sterke individualisering zou leiden tot individualisme en tot een verzwakking van het normbesef. Dit gevaar wordt door Groeneveld c.s. bezworen door erop te wijzen dat ‘eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid, fatsoen en respect voor de regels’ deugden zijn die zich moeiteloos laten verenigen met het klassieke liberalisme. Liberale politici, mits zelf onberispelijk van gedrag, dienen deze moraal dan ook publiekelijk te bevorderen, aldus de auteurs.

Met het oog op dit laatste is een discussie op gang gekomen over de vraag of hier sprake is van een ‘trendbreuk’ in het liberale denken: zien de liberalen af van de conceptie van een neutrale staat en bekeren zij zich tot een nadrukkelijke en waardegeoriënteerde cultuurpolitiek, tot de overheid als zedenmeester, zo vroegen vooral de christen-democratische denkers zich af? (2).

Om te beginnen bespeuren wij in het rapport absoluut geen tekenen van een koerswijziging bij de VVD-liberalen, wèl van een accentverschuiving. Het gaat volgens de VVD nog steeds vooral om rust, orde en welvaart. Zij wensen dit te bevorderen met een

De Teldersstichting heeft in 1995 met het geschrift ‘Tussen vrijblijvendheid en paternalisme’ heel wat ogen op zich weten te richten. De conclusie van het rapport, namelijk dat ook een liberale politicus dient te ‘moraliseren’, was opmerkelijk. Tielenburg en Varkevisser zien in deze boodschap echter een bedreiging voor de democratische cultuur.

beeld waarin de politiek actief een publieke moraal moet uitdragen. Dit hoeft geen aanleiding te geven tot een trendbreuk in het liberale denken. De kwestie lijkt veel eerder dat deze ‘klassiek’ liberalen zich door de terugval van het CDA geconfronteerd zien met een moreel vacuüm, dat zij met het gestelde in het rapport proberen op te vullen. Als zodanig kan de liberale exercitie ook worden beschouwd als een greep naar de ideologische macht. Onze kritiek hierop is echter dat de gekozen vorm van politiek gemoraliseer in feite te weinig rekening houdt met de principes van de rechtstaat en op termijn zelfs kan leiden tot inperking van de individuele vrijheid (3).

Moraal en gemoraliseer

Allereerst dient een onderscheid te worden gemaakt tussen moraal of het morele denken en wat gemoraliseer kan worden genoemd. Het morele denken hoort tot de on-aantastbare eigenschappen van ieder individu: individuen houden er waarden, normen en opvattingen over goed en kwaad op na, beoordelen binnen de ruimte van het eigen geweten het eigen gedrag en dragen daarvoor onvervreemdbaar in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid. Uiteraard bestaat er ook zoiets als een met anderen gedeelde, gemeenschappelijke moraal, maar de eigen particuliere moraal zal met deze gemeenschappelijke of publieke moraal nooit geheel samenvallen. En dat is in een demo-

Carel Tielenburg en Allan Varkevisser zijn als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66.

(1) ‘Tussen vrijblijvendheid en paternalisme’, auteurs: K. Groeneveld, G.A. van der List, P.B. Cliteur, R. Hansma, A.A.M. Kinneging, ‘s Gravenhage, Prof.Mr. B.M. Teldersstichting 1995

(2) Zie: E. Heerma in Trouw van 17 juni 1995 en C.J. Klop in de NRC van 23 juni 1995.

(3) Een conclusie die ook Jan Glastra van Loon trok in de NRC van 23 juni 1995.

cratisch liberale samenleving ook niet wenselijk.

Wij dienen terughoudend te zijn met het doen van uitspraken over het morele gehalte van het handelen van anderen. In de democratische rechtsstaat wordt burgers een juridisch en procedureel kader verschaft waarin een onafhankelijke instantie na hoor en wederhoor en op basis van reflectie de motieven voor het handelen van burgers beoordeelt. Dit is een belangrijke vaststelling omdat zowel binnen de sociaal-democratie als de christen-democratie nog altijd het geloof bestaat in een 'vaststaande moraal', dat wil zeggen: een moraal die, eenmaal vastgelegd, als richtsnoer zou kunnen dienen voor het (collectieve) handelen en voor de rechtvaardiging ervan. D66 gaat echter uit van een voortdurend veranderende publieke moraal. Een pragmatische, met de maatschappelijke ontwikkeling méé-veranderende publieke moraal waar burgers ook zelf zeggenschap in hebben.

Een goed besef van de handelingscontext is van doorslaggevend belang bij de morele beoordeling van het handelen. Het criterium van contextgebondenheid maakt het denken in termen van een eenduidige, universele moraal onmogelijk. Toetsing aan de morele dimensie heeft dan geen betrekking op vooraf gegeven en vaststaande regels en voorschriften. Alleen een procedurele benadering maakt een beoordeling mogelijk. Daarom staat voor D66 de rechtsstaat zo centraal, want daarin wordt de ruimte beschermd die nodig is voor de continue ontwikkeling van het morele denken.

In het recht wordt dus een wederzijdse, onpersoonlijke, verhouding tussen het private en het publieke bewerkstelligd. Een moraliserende

staat vormt in feite de tegenhanger van een rechtsstaat. Immers in de rechtsstaat kan niemand met gezag over de morele kwaliteit van het handelen van anderen oordelen. 'Moraliseren' is het betrekken van gedragingen binnen de sfeer van één moraal, ook van gedragingen die daar niet in thuishoren. In het geval van een moraliserende staat komt onvermijdelijk de vrijheid van burgers in gevaar. Dit risico wordt in het geschrift van de Teldersstichting niet onderkend. De auteurs verzetten zich terecht tegen de aanpak van de overheid om middels Postbus 51 filmpjes het gedrag van burgers te moraliseren, maar zij hebben blijkbaar niet in de gaten dat ze met hun beschouwing dezelfde weg opgaan.

Vanwaar deze tegenstrijdigheid in het liberale denken? Het antwoord op deze vraag moet ons inziens worden gezocht in een beheersingsmotief. De auteurs constateren in de samenleving "een verloederding die vaak wordt toegeschreven aan een gebrek aan discipline en een te grote permissiviteit". Degenen die hieraan ten prooi zijn gevallen dienen, zo luidt hun redenering, beter te worden geïntegreerd in de samenleving, met name door hen werk te bieden en hen daarbij aan te spreken op hun verant-



woordelijkheid voor de instandhouding van de heersende moraal.

Hier blijkt dan ook dat in de publikatie van de Teldersstichting inderdaad geen sprake is van een trendbreuk in het denken: de VVD-moraal ligt in het verlengde van een economisch georiënteerd, utilistisch denken. Weinig tot geen aandacht wordt geschonken aan de structurele en culturele achtergronden van 'afwijkend' gedrag. Sterker nog, een dergelijke benadering wordt in de bundel beschouwd als een tragisch restant van het linkse denken. Het bieden van weerstand wordt niet gezien als een uiting van verzet, maar als ongehoorzaamheid aan de heersende moraal en als onwettig. Zoals wel vaker het geval bij de VVD, blijkt men in feite nog in discussie te zijn met het beeld - dat men veelal zelf heeft geschapen - van de jaren '70.

De beschouwing over moraal krijgt zo ook zelf een morele dimensie. Het is een te oppervlakkige benadering als men doet alsof het in het geval van deviant gedrag slechts om individuen zou gaan met te weinig respect voor de wetten en de regels van de samenleving. Zo'n opvatting van moraal en deviant gedrag zal resulteren in de onderdrukking van de groepen die niet blij verast zijn door de historische 'overwinning' van het liberale ka-

pitalisme en die geen belang hebben bij de afbouw van de sociale economie; burgers die niet over voldoende cultureel en financieel 'kapitaal' beschikken om zich een aangename plaats te verwerven in de 'wereldeconomie'.

Individualisering en sociale desintegratie

In het geschrift van de Teldersstichting wordt evenals in het vigerende debat over normen en waarden veel aandacht besteed aan het individualiseringsproces. De ambivalente houding die de auteurs tegenover dit verschijnsel aannemen, is opmerkelijk. Enerzijds zijn zij van mening dat het zelfstandig worden van individuen positief moet worden gewaardeerd, maar anderzijds lijken zij individualisering tevens te beschouwen als een belangrijke oorzaak van sociale desintegratie. Naar onze mening is het laatste onjuist, want individualisering op zich hoeft niet te leiden tot desintegratie. De ware oorzaak van de toename van normloos gedrag en maatschappelijke onverschilligheid is gelegen in de overheersende bureaucratische ordeningsstructuur. De burger kan alleen dan een 'grotere verantwoordelijkheid voor het eigen gedrag' worden toegeschreven als hij ook méér greep zou krijgen op de omgeving waarin hij leeft, met andere woorden, als de burger meer grip zou krijgen op de anonieme ordeningsstructuur die thans in sterke mate zijn leven beheerst. Als men het proces van bureaucrativering in relatie tot individualisering en afnemend normbesef niet onder ogen ziet, dan kan een 'liberale' moraal alleen maar in haar tegendeel komen te verkeren: niet meer vrijheid voor de individuele burger, maar méér onvrijheid voor iedereen. Het gaat om processen van identificatie en toeëigening die door de anonimiserende en uniformerende werking van de bureaucratische ordening worden geblokkeerd en deze vervreemding leidt bij uitstek tot maatschappelijke onverschilligheid.

Democratische cultuur

Ons staat een geheel andere remedie voor ogen tegen tendensen van sociale desintegratie in de samenleving. Een remedie die veeleer de kans op onaangepast gedrag verhoogt, name-

lijk het bevorderen van een democratische cultuur. Belangrijk voor het tegengaan van bureaucrativering is het verlenen van meer zeggenschap aan burgers over de structurering en vormgeving van de eigen omgeving, democratisering en verkleinen van de afstand tussen bestuur en bestuurden, tussen beleidsontwerp en -uitvoering. Moraliseren zal echter eerder de afstand vergroten dan verkleinen, omdat de moraliserende politicus, in zijn gerichtheid op de 'burgers', altijd afstand zal nemen van de praktijk en zich daarboven verheven zal voelen. De verdere ontwikkeling van een democratische cultuur is in onze ogen dan ook een eerste vereiste om bureaucrativering tegen te gaan, ook al zal deze altijd het risico in zich dragen van voor de bureaucratische overheid ongewenste reacties van burgers. De referenda over de stadsprovincies zijn in dit opzicht een goed voorbeeld. Politici die waarlijk geloven in een democratische samenleving dienen zulk gedrag 'op de koop toe te nemen', in het besef dat zowel moraal als democratie nimmer een rustig bezit zijn.

Een democratische cultuur is het beste middel tot sociale integratie: hierin staat het gevoel voorop deel uit te maken van een democratische gemeenschap waarin een ieders mening ertoe doet. Dan zullen mensen ook een eigen identiteit op basis van hun plaats in de wereld ontwikkelen en een bijbehorende eigen 'moraal' formuleren. Het hebben van werk alleen zal niet bijdragen aan een democratische cultuur en een verantwoordelijkheidsmoraal, want in een aldoor expanderende wereldeconomie zijn burgers niet meer dan een futiel, anoniem en vooral zeer gemakkelijk vervangbaar radertje.

De kritiek is, kort samengevat, dus tweeërlei, ten eerste dat men het probleem in het verkeerde perspectief plaatst en ten tweede dat men juist a-morele begrippen hanteert. Sociale controle, fatsoen en respect voor de regels zijn moraliserende begrippen die passen in een beheersingsvertoog waarin een afgedwongen moraal moet werken als de smeermolie van de samenlevingsmachine. Het werkelijke probleem van de anonieme en bureaucratisch geconstrueerde omgeving blijft zo buiten schot en - misschien wel fundamenteeler - een democratische cultuur buiten bereik. ♦

Een partij van aardige mensen

De vorige columnist, Albertine van Vliet, heeft de pen doorgegeven aan

Henk van Alderwegen

Henri Goverde, een D66-er die pas in Wageningen is benoemd tot hoogleraar politicologie met aandacht voor landbouw en milieuvraagstukken, onderscheidt vier kernelementen van politiek: streven, macht, beleid en rechtvaardiging. In het streven zit de idee dat politiek de kunst is om het onmogelijke mogelijk te maken. Om idealen en doelen om te kunnen zetten in maatschappelijke realiteit is macht nodig. Vervolgens is beleidsvoering voor en namens de gemeenschap een wezenlijk element van politiek. De rechtvaardiging en beoordeling van eigen en andermans gedrag, het legitimatieproces, is een permanente politieke deelactiviteit.

Ik kan mij wel vinden in zijn gedachtengang. Alleen wil ik daaraan toevoegen dat binnen een politieke partij de organisatie nodig is om dat streven te formuleren, de macht te controleren, het beleid te toetsen en de rechtvaardiging te vinden en deze vier elementen met elkaar te verbinden tot een krachtige beweging die geestdriftig overkomt naar buitenstaanders en zeker ook naar de eigen leden. Een goede partijorganisatie voorkomt dat vertegenwoordigers zich alleen voelen staan en dat zij bij het handelen als politicus de eigen positie laten domineren boven het partijbelang en het maatschappelijk belang van hun positie. Ruzie binnen politieke partijen gaan vaak over de eigen positie en die van de ander. Afdelingsbesturen die de raadsfracties te dicht op de huid zitten, raadsfracties die hun wethouder niet meer zien zitten. Scheuringen in fracties en besturen: vaak niet

te herleiden tot dramatische politiekinhoudelijke verschillen (streven en beleid) of tot omgaan met macht, maar tot sociaal emotionele conflicten. Vaak lijkt het er daarbij op dat de beoordeling van eigen en vooral van andermans gedrag niet gebruikt wordt als legitimatieproces maar als basis voor het vriend-vijand denken binnen de partij.

Helaas zijn ook binnen onze partij, ook in Noord-Holland, enige van dit soort ruzies voorgekomen. D66, de partij van aardige mensen, is hierin niet bijzonder. De conclusie is gerechtvaardigd dat D66ers gewone mensen zijn en D66 een gewone politieke partij.

De discussie over de partijorganisatie zoals gevoerd in de afgelopen maanden op basis van de HB nota "D66 Ruimte voor politiek" is nog niet ten einde. De motie die aandacht vraagt voor de versterking van het lokale en provinciale niveau van de partijorganisatie is door het Hoofdbestuur overgenomen. Binnenkort zal een werkgroep starten met de opdracht hiervoor nieuwe gedachten te ontwikkelen.

Het lijkt mij voor de partij van levensbelang dat op lokaal en vooral op regionaal niveau veel energie wordt besteed aan het voeren van politiek inhoudelijke discussies van bovenlokaal en provinciaal niveau en daarbij het overleg wordt bevorderd tussen lokale en provinciale vertegenwoordigers van D66 en de leden. De provinciale en afdelingsbesturen zullen daartoe een wezenlijke rol in de partijorganisatie moeten toebedeeld krijgen.

Henk van Alderwegen is voorzitter van D66-regio Noord-Holland

Boekbespreking

De politiek van erkenning

Waarom zou de Nederlandse staat het behoud van de Friese taal en de Friese cultuur steunen? Het antwoord moet zijn dat de staat het belang van de Friese cultuur erkent en er daarvoor geld en middelen uittrekt. Maar waarom wel de Friezen en niet de Zeeuwen? Kan men in een liberale democratie dit soort onderscheidingen en voorkeursbehandelingen wel maken?

In de onlangs verschenen bundel 'Multiculturalisme' is een essay van de Canadese politiek filosoof Charles Taylor gepubliceerd over de prangende vraag of een democratische samenleving tegelijkertijd al haar leden als gelijken kan behandelen en tevens ruimte kan laten voor de politieke erkenning van culturele identiteiten. Taylor vertrekt vanuit een historische opzet: hij laat zien hoe in de loop van de 18e eeuw het ideaal van de authenticiteit opkomt. Het gaat om het ontstaan van de moderne idee van authenticiteit, zelfvervulling, en zelfrealisatie. Het probleem van de erkenning behandelt Taylor op een psychologisch-antropologische wijze: negatieve erkenning en gebrek aan respect kunnen iemand ernstig letsel toebrengen en hem met zelfhaat opzadelen. Vandaar dat Taylor het respect voor de aparte status van collectieve identiteiten verbindt met de mogelijkheid van 'culturele overleving' (p. 76).

Taylor laat zien dat de coëxistentie van verschillende culturen ook van belang is voor de identiteitsvorming: de identiteit van mensen komt namelijk dialogisch tot stand. De individuele identiteit komt dus deels tot stand via dialogen waarin collectieve identiteiten onontbeerlijk zijn.

De figuur van Rousseau speelt in de analyse van Taylor een centrale rol als degene die een nieuw ideaal van burgerlijke waardigheid formuleert in termen van wederkerige erkenning van gelijk(waardig)heid in tegenstelling tot de oude gedachte van hiërarchische eer. Het politieke project van Rousseau draait om het liberale ideaal van de vrijheid (niet-beheerst-worden), om de afwezigheid van gedifferentieerde rollen en om de aanwezigheid van een strikt gemeenschappelijk doel. Dit politieke model heeft met name op grond van het laatste, maar ook door het gemis aan differentiatie, tot verschrikkelijke vormen van homogeniserende tirannie ge-

leid. De vraag is nu of er een vorm van liberalisme is waarin deze homogeniserende tendens zich niet voordoet en waarin collectieve identiteiten ook politiek kunnen worden erkend. Wat zijn de mogelijkheden voor een politiek van verschil, naast een politiek van respect voor de individuele rechten?

Aan de hand van het voorbeeld van de afscheiding van Québec in Canada laat Taylor zien dat een louter procedureel liberalisme van respect voor de individuele rechten van mensen met betrekking tot de erkenning van collectieve identiteiten niet voldoet. Taylor pleit voor een ander soort liberalisme waarin men bereid is het belang van bepaalde vormen van gelijke behandeling af te wegen tegen het belang van culturele overleving en in sommige gevallen ook te kiezen voor het laatste. In moderne multiculturele samenlevingen waarin meerdere culturele gemeenschappen vertoeven die bijna alle willen overleven is zo'n liberalisme noodzakelijk: "De starheid van het procedurele liberalisme zou wel eens onpraktisch kunnen worden in de wereld van morgen" (p. 77). Dit betekent nog niet dat men in een liberale samenleving alle culturen gelijk zou moeten waarderen, want men kan niet een positief waardeoordeel eisen. Taylor veronderstelt wel het bestaan van "de bereidheid open te staan voor vergelijkende cultuurstudies en de daaruit voortvloeiende samsmeltingen van horizonten, welke onze eigen horizonten zullen verschuiven" (p. 89).

De bekende Duitse filosoof Jürgen Habermas levert in een helder essay commentaar op de stellingen van Taylor, waarbij Habermas de ethische dimensie van de democratische rechtsstaat uitwerkt. Vooral de kritiek van Habermas op het asielbeleid van de Bondsrepubliek Duitsland is de moeite van het lezen waard. (AV)

'Multiculturalisme', Charles Taylor, Boom, Meppel 1995

Christelijke politiek en democratie

"Wie de geschiedenis kent, beheerst de toekomst", staat er in het voorwoord van een bundel opstellen over de christen-democratie. In hetzelfde voorwoord wordt gezegd dat er "(te) weinig studies voorhan-

den" zijn over de christen-democratie. Met deze bundel wordt in de vermeende lacune voorzien.

In de inleiding wordt gewag gemaakt van de dreigende aantasting van de democratische rechtsstaat "van binnenuit" (p. 9). Redevoeringen van koningin Beatrix en het inmiddels vermaarde essay van de Franse intellectueel en WEU-topambtenaar Guéhenno worden aangehaald om de crisis van de liberale democratie te bevestigen. De vraag is wat de christen-democratie aan inspiratie en oriëntatie in zich draagt om een zinvolle bijdrage te leveren aan de actuele democratie-debatten. Na een drietal algemene historische opstellen over de relatie tussen christendom en democratie, volgt een viertal gevalstudies: over sekse en kiesrecht, over katholieken en fascisme, over corporatisme in de KVP en de Rooms Katholieke Staatspartij, en over de standpunten die het CDA heeft ingenomen in het debat over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (commissie Deetman). De bijdragen zijn alle zeer wetenschappelijk verantwoord en maken een gedegen indruk, maar doen na een inleiding waarin Fukuyama en Guéhenno worden geciteerd enigszins gedateerd aan. De conclusie dat de christen-democratie en het CDA nogal behoudend en ambivalent staan tegenover democratisering is weinig verrassend. Toch duidt het verschijnen van deze bundel op een serieuze poging om het denken over democratievraagstukken binnen de christen-democratie te actualiseren en zulks verdient alle waardering. (AV)

'Christelijke politiek en democratie', H.J. van de Streek (vz. red.) e.a., Historisch Comité Christen-Democratie, Sdu, 's-Gravenhage 1995

Criminaliteit en rechtshandhaving

De Wiardi Beckman Stichting heeft haar jongste medewerker, de sociologe Femke Halsema, geëerd met het publiceren van een bundel van een vijftal essays van haar hand over het aloude thema 'misdaad en straf'. Volgens het voorwoord van Paul Kalma zoekt Halsema naar: "een nieuw evenwicht in het sociaal-democratische denken over criminaliteit, haar oorzaken en oplossingen".

De opstellen gaan achtereenvolgens over de preventie van de kleine criminaliteit (commissie Roethof); de concentratie van onveiligheid in bepaalde wijken; de aanpak van de georganiseerde misdaad; de verharding in het strafklimaat en het drugsprobleem. Ze hebben een hoog sociologisch gehalte, veel feiten en ontwikkelingen passeren de revue. Met name door de beweringen in het laatste opstel is de bundel nogal in opspraak geraakt. Zo staat er onder meer te lezen op p. 82: "Om buitenslands verzet te voorkomen is het drugsbeleid met enige geheimzinnigheid omkleed. We reguleren cannabis niet, maar we 'gedogen' het, al proberen we in werkelijkheid het eerste te doen". Halsema zou het liefste een einde maken aan dit "hypocriete beleid". De passages werden tot in de Duitse kranten geciteerd en de PvdA-fractie haastte zich om afstand te nemen van de inhoud. Het voorval is een goed voorbeeld van hoe een wetenschappelijk en politiek verantwoord betoog door gebrek aan politieke moed wordt afgesneden van de politieke discussie in Den Haag. Op deze manier worden de produkten van de wetenschappelijke bureaus maar al te vaak verkeerd 'gebracht' en om 'politieke' redenen geneutraliseerd. Maar Halsema zei het zelf al in haar boek: men moet zich soms nu eenmaal schikken "naar de mores", alleen ging het haar daar om de internationale verbodscultuur van drugs. (AV)

'Ontspoord', Femke Halsema, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam 1995

Moraal moet weer

Een samenleving die steeds verder fragmenteert, individualiseert en pluraliseert heeft grote moeite met het vinden van antwoorden op de vele nieuwe morele vragen die zich opdringen. Op basis van deze veronderstellingen organiseerde het Multidisciplinair Centrum voor Kerk en Samenleving (MCKS) in 1993 een symposium rond de vraag, 'Moet moraal weer?'. De verschillende bijdragen zijn in een bundel in 1994 uitgebracht.

De reden om dit boekje alsnog te bespreken is het feit dat het een goede inleiding biedt voor degenen die zich in de discussie over de revival van moraal in onze samenleving willen mengen. Het gaat om vijf sterk verschillende beschouwingen, elk op

zich goed leesbaar en interessant, voorzien van een inleiding en een uitleiding door de redacteurs Noordegraaf en Koelega.

In hun nawoord zeggen de laatsten dat de maatschappelijke problemen en vragen niet meer op een pragmatische en neutrale manier zijn op te lossen of te beantwoorden. Bredere levensbeschouwelijke aspecten dienen daarbij een rol te spelen. Maar, zo geven zij onmiddellijk toe, de Nederlandse samenleving is "tot op het bot pluralistisch" en dat maakt het er niet gemakkelijker op. Zij verwerpen ten aanzien van het pluralisme de keuze van een smalle moraal en pleiten uiteindelijk voor een continu moreel beraad: "Het beeld van een osmotische relatie tussen beide (de brede publieke en de smalle particularistische moraal, AV), die via democratische procedures en debat tot stand komt en gecorrigeerd wordt" (p. 113/4). Het moreel beraad zou een meer permanente en gestructureerde plaats in onze samenleving dienen te krijgen. Kerken en christenen zouden op basis van hun organisaties en hun "leer- en debatcultuur" kunnen bijdragen aan het stimuleren van het moreel beraad. Hier verliest de bundel helaas sterk aan geloofwaardigheid, want het zijn toch vooral de kerken geweest die een actueel moreel beraad keer op keer met hun dogmatisme in de weg hebben gestaan. Overigens is de vraag of 'moraal weer moet' nogal retorisch, gezien de hoeveelheid publikaties van de laatste tijd over moraal en politiek. Moraal moet inderdaad weer en gezien de eerder gegeven redenen (zie boven) is dat nog terecht ook. (AV)

'Moet moraal weer?', Dick Koelega en Herman Noordegraaf (red), Multidisciplinair Centrum voor kerk en Samenleving, Uitgeverij Kok - Kampen, 1994

SWB-bijeenkomsten

◆ Kwaliteit in de niet-conventionele geneeskunde

Zaterdag 11 mei 1996, te Utrecht
Naar aanleiding van het SWB-cahier 'Op weg naar een pluriforme gezondheidszorg' (zie pag. Fondsljst SWB) organiseert de werkgroep Volksgezondheid in samenwerking met de SWB een miniconferentie.

Gegeven de omvang en de acceptatiegraad van de niet-conventionele geneeswijzen is het van pragmatisch en principieel belang na te gaan hoe wordt omgegaan met de kwaliteit van deze geneeswijzen. Vragen die tijdens de conferentie centraal staan zijn onder meer: wat kan worden verstaan onder kwaliteit, in het bijzonder in de niet-conventionele geneeskunde; hoe valt dit te operationaliseren; wat is de relatie tot doelmatigheid; wat doet de niet-conventionele geneeskunde zelf ten aanzien van kwaliteitsbevordering; wat is het toekomstperspectief en wat dient de houding van de overheid daarin te zijn.

◆ Technologie in politiek perspectief, miniconferentie

Voorjaar 1996

Tijdens het congres zal het boek 'Technologie in politiek perspectief' worden gepresenteerd. Het rapport handelt over de maatschappelijke achtergronden van technologie ontwikkelingen.

De SWB zal een bijeenkomst organiseren over de 'implementatie' van de belangrijkste inzichten van het rapport, die met name cirkelen rond de verhouding tussen de politiek (niet de overheid) en degenen die betrokken zijn bij de technologische ontwikkelingen.

◆ In het zelfde schuitje Een debat over nationale identiteit en nationalisme

Zomer 1996

Tijdens deze studieconferentie over het verschijnsel nationalisme ligt de nadruk op het denken in termen van eigen belang van de natie, een trend die heden ten dage valt te bespeuren in tal van politieke discussies. Dit thema raakt direct aan de discussies over bijvoorbeeld het buitenslands beleid, migratie en de Europese eenwording, maar ook aan de discussie over burgerschap en integratie van minderheden.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met de medewerkers van de SWB, telefoon: 070 356 60 66

Idee-lezers worden bewindspersonen.



Onbekende namen in het 'Paarse' kabinet? Dat is maar hoe je het bekijkt. Wij kennen ze allang. Idee doet immers méér dan het volgen van de politieke 'waan van de dag'. Idee graaft naar achtergronden. Belicht aspecten. Bezieet theorieën. En bekijkt de praktijk. Zo inspireert Idee een nog steeds groeiende groep graag-lezers, die van een politiek opinieblad méér verwachten dan het begaan van reeds betreden paden. Idee is dan ook het spraakmakende tijdschrift van het Wetenschappelijk Bureau van D66. Met volop aandacht voor actuele en minder actuele kwesties in de (inter)nationale politiek. Onmisbaar voor gemeenteraads- en statenleden. Voor bestuurders. En voor iedereen die graag 'behind the headlines' duikt. Want in Idee gáát het ergens over.

Ja, ik abonneer mij op Idee

NAAM:
ADRES:
POSTCODE:
PLAATS:
TELEFOON:

(Kopie van de) bon in gefrankeerde envelop zenden naar:
Idee, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Of bel: 070-3621515.

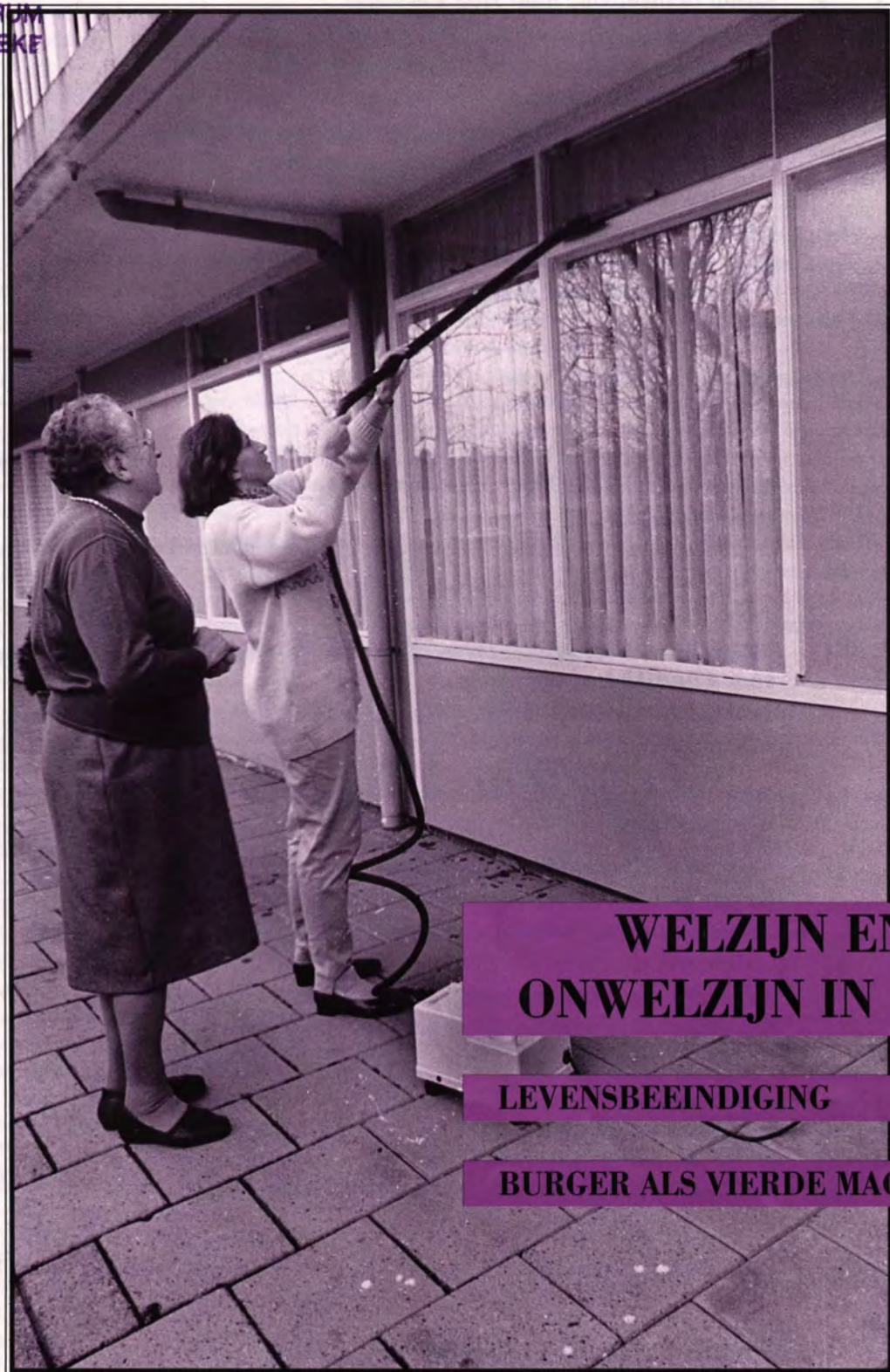
- Jaarabonnement f74,- (6 nummers)
- Losse nummers f17,-
- Abonnementen gelden tot wederopzegging (zie colofon pagina 2)
- Stuur geen geld mee; u ontvangt een acceptgirokaart

Idee. Voor wie meer wil.

DE DEE

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



**WELZIJN EN
ONWELZIJN IN 1996**

LEVENSBEËINDIGING

BURGER ALS VIERDE MACHT

17^e JAARGANG NUMMER 2, MEI 1996

◆ REDACTIONEEL

3. *Welzijn of niet-welzijn*

◆ PERSPECTIEF

4. *Kvaal of medicijn? door Han Entzinger*
Een evaluatie van de uitgangspunten van het welzijnsbeleid. Over de keuze tussen een vrijblijvende of een meer verplichtende benadering.
8. *Tussen ideaal en werkelijkheid, door Leo van de Kerkhof*
Een betoog over de verschillende redenen om de discussie over welzijn weer aan te gaan.
13. *Welzijn als contrastbegrip, gesprek met Simon Hogervorst door Allan Varkevisser*
Over fundamentele welzijnsbehoeften, mensenrechten en de rol van de staat

◆ BESCHOUWING

17. *De risico's van decentralisatie en projectsubsidieëring, visies van Hanneke Blom, Mieke van Heuven en Inge Hagens*
Drie meningen over de jongste trends in het welzijnsbeleid en de betekenis daarvan voor de betrokken instellingen en doelgroepen
21. *Verzelfstandiging, decentralisatie en medezeggenschap, door Carel Tielenburg*
Over democratisering en verzakelijking in de sociale volkshuisvesting

◆ DEBAT

27. *De burger als vierde macht, door Lenka Hora Adema*
Een onderzoek naar de mogelijkheid van de opkomst van de burger als nieuwe macht op basis van wederkerigheid in het bestuursrecht
31. *Het leven als Gave en Opgave, door Marianne Douma*
Een ethische benadering van hulp bij het zelfgekozen levenseinde van oude mensen. Mag of moet men blijven leven?

◆ COLUMN

30. *Politiek en wetenschap, door Henri Goverde*

◆ SIGNALEMENTEN

34. *Boekbesprekingen, SWB-informatie*

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

17e Jaargang - Nummer 2
mei 1996

VERSCHEIJNT 6 x PER JAAR

ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Wim van der Ende, Patricia Engels,
Ceacilia Kroon, Joost Kuijper,
Marco van Lierop, Simone Lovera,
Guikje Roethof, Bob de Ruiter,
Christiaan de Vries.
Eindredactie: Allan Varkevisser.
Redactiesecretariaat:
Irene Knijnenburg

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk
Bureau D66, Noordwal 10,
2513 EA Den Haag.
Tel. 070-3566066

Idee verwelkomt bijdragen van
lezers. Inlichtingen over de
voorwaarden voor in te zenden
artikelen en het redactiebeleid
kunt u opvragen bij de redactie.

Een abonnement geldt voor een
kalenderjaar en kan niet tussentijds
worden opgezegd. Opzeggen kan
uitsluitend schriftelijk tot 1 de-
cember van de lopende jaargang.
Indien de opzegging voor die datum
niet bekend is, wordt het abon-
nement automatisch voor een jaar
verlengd. Een jaarabonnement
kost f 74,-, losse nummers f 17,-.

©1996 SWB D66.

Overname van artikelen en/of illustraties
uitsluitend na schriftelijke toestemming
van de uitgever.

Fotografie: Wim van der Ende
Tekeningen: Marco van Lierop

UITGAVE VERZORGD DOOR
Creative Communications BV,
Prins Mauritslaan 116,
2051 KE Overveen
Telefoon/fax: 023-526.58.20

Inlichtingen omtrent adverteren in
dit blad worden verstrekt door
Creative Communications BV.

Welzijn of niet-welzijn

Op de zogenaamde ontwikkelings-index van de Ontwikkelingsorganisatie van de Verenigde Naties (UNDP) nam Nederland in 1992 de vierde plaats in. Mede door de goede gezondheidszorg, de hoge levensverwachting en de goede onderwijsmogelijkheden zou Nederland het 'prettigste' land van Europa zijn om in te wonen. Op de welzijnsschaal scoort Nederland beduidend hoger dan op de welvaartsschaal, want gemeten naar het Bruto Nationaal Produkt per hoofd van de bevolking (BNP) neemt Nederland 'slechts' de twintigste plaats op de wereldranglijst in (1).

Bovenstaande metingen bevestigen het beeld dat veel Nederlanders zelf al hebben van het leefklimaat in hun land. Er wordt veel gemopperd en geklaagd, niet in de laatste plaats over de betaalbaarheid en uitgebreidheid van de welzijnsvoorzieningen, maar als je Nederlanders op de man af vraagt of zij hun inwonerschap zouden willen verruilen voor dat van een ander land, schrikken velen terug voor de consequenties van zo'n definitieve verhuizing naar elders. Het is hier zo slecht nog niet.

Er is de laatste tijd veel veranderd in het overheidsbeleid en in de politieke beoordeling van het welzijn in Nederland. Het beleid is zakelijker geworden en dat was gezien de enorme kostenstijgingen ook nodig. Het scala aan welzijnsvoorzieningen was enorm gegroeid en de betaalbaarheid was ver te zoeken. Beperkende maatregelen moesten en moeten worden genomen. Het paarse kabinet staat aan de vooravond van het introduceren van marktwerking in de gezondheidszorg, met name bij de thuiszorg, en subsidies worden meer en meer op projectbasis verleend in plaats van een algemeen niet-geoormerkt bedrag. Steeds vaker wordt gesproken over het introduceren van eigen bijdragen. De overheid probeert ook steeds meer afstand te nemen van het beleid van de instellingen door hen bijvoorbeeld onder een onafhankelijke raad van toezicht te plaatsen.

De vraag wordt zo langzamerhand echter of de kritische beoordeling van het welzijnsbeleid en het functioneren van de welzijnsinstellingen deze vergaande wijzigingen en ingrepen nog wel rechtvaardigt. Afgaande op de metingen van de UNDP is het beleid toch ook zeer succesvol geweest in termen van een verhoging van het algemene welzijn van de Nederlandse bevolking. En het gaat hier om min of meer 'objectieve' metingen in plaats van ideologische opvattingen over de verhoudingen tussen markt, staat en maatschappij. Om meer duidelijkheid te scheppen rond deze vraagstelling heeft de redactie van Idee daarom gekozen voor het

Het lijkt alsof er voor het welzijnsbeleid de laatste tijd maar weinig politieke belangstelling bestaat. Uit een nadere beschouwing blijkt het tegendeel.

maken van een themanummer over welzijn. Het zal u niet verbazen dat de meeste bijdragen betrekking hebben op het welzijnsbeleid van de afgelopen decennia. Han Entzinger en Leo van de Kerkhof geven elk vanuit hun eigen positie - Entzinger als hoogleraar sociologie en voorzitter van de verenigde werkgevers in de welzijnsector en Van de Kerkhof als directeur maatschappelijke aangelegenheden en volksgezondheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten - commentaar op de opeenvolgende trends in het beleid.

De wellicht wat gezochte titel boven dit redactioneel houdt direct verband met het interview met Simon Hogervorst. Hogervorst heeft een enorme ervaring in het welzijnsveld en op basis van deze ervaring zet hij zich af tegen de naar zijn mening veel te smalle opvatting van het welzijnsbegrip in het beleid en de politiek. Welzijn is een contrastbegrip, aldus Hogervorst: je kunt alleen weten wat welzijn is, vanuit de ervaring van onwelzijn. In het gesprek legt hij een directe verbinding tussen fundamentele welzijnsbehoeften en mensenrechten. Zijn opvattingen over welzijn leiden tot enkele vergaande en zeer ingrijpende voorstellen voor verandering van ons maatschappelijk bestel.

Tenslotte hebben we drie spelers op de markt van welzijn en geluk gevraagd om het beleid op hun terrein te becommentariëren: een wethouder, een stafmedewerker van een grote culturele vereniging en een jonge politica. Uiteraard is het welzijnsbeleid veel te omvattend om het in al z'n dimensies te belichten in het bestek van een tijdschrift. We hopen echter wel te zijn geslaagd in het verhelderen van de eerdergenoemde vraagstelling: Is het overheidsbeleid op het gebied van welzijn nog wel in lijn met de maatschappelijke ontwikkelingen en opvattingen of schiet het te ver door? We laten het oordeel graag aan u.

De redactie van Idee is inmiddels uitgebreid met vijf nieuwe leden, zoals u ook in het colofon hebt kunnen lezen. Hiermee komt de redactie weer enigszins op de sterkte die nodig is om de kwaliteit van een tijdschrift als Idee te handhaven. Sterker, het is de stellige overtuiging van de huidige redactie dat het mogelijk moet zijn om in de nabije toekomst het blad nieuwe impulsen te geven en het in alle opzichten nog interessanter te maken. Waarvan akte.

De redactie van Idee is inmiddels uitgebreid met vijf nieuwe leden, zoals u ook in het colofon hebt kunnen lezen. Hiermee komt de redactie weer enigszins op de sterkte die nodig is om de kwaliteit van een tijdschrift als Idee te handhaven. Sterker, het is de stellige overtuiging van de huidige redactie dat het mogelijk moet zijn om in de nabije toekomst het blad nieuwe impulsen te geven en het in alle opzichten nog interessanter te maken. Waarvan akte.

Allan Varkevisser

(1) Bron: NRC-Handelsblad, Economie-bijlage van zaterdag 2 maart 1996.

Kwaal of medicijn ?

Door Han Entzinger

Iedereen voelt wel ongeveer wat onder welzijn wordt verstaan, maar een precieze definitie is niet gemakkelijk te geven. In zo'n situatie is het altijd zinvol te kijken naar het taalgebruik in de belendende landen. Wat zijn daar de gangbare termen? En dan gaat het niet om de meest letterlijke vertaling van het woord 'welzijn', maar om de term waarmee het hele complex van houdingen, ambities en voorzieningen, dat wij 'welzijn' noemen, over onze landsgrenzen wordt aangeduid.

Zorg en voorzorg

In Duitsland is de meest gangbare term in dit verband *Wohlfahrt*. Deze term komt het dichtst bij ons begrip 'welvaart' en lijkt daarmee vooral te duiden op wat wij het materiële aspect van welzijn zouden noemen. In het Nederlandse denken bevordert welvaart zonder meer het welzijn, maar er is een duidelijk verschil tussen de twee: welzijn heeft een meerwaarde ten opzichte van welvaart.

In Frankrijk en, in navolging hiervan in Franstalig België, hanteert men de term *prévoyance (sociale)*, in Vlaanderen '(sociale) voorzorg'. Hiermee ligt vooral de nadruk op de preventieve kant: de voorzieningen, die onder deze noemer samen komen, beogen afglijden of marginalisering van de gebruiker ervan te voorkomen. Welzijn wordt zo benaderd vanuit een perspectief van handhaving van de sociale orde.

In het Engelse taalgebied heeft *welfare* verschillende betekenissen. In de Verenigde Staten betekent het 'bijstand' in de zin van de ABW: een gegarandeerd inkomen, overigens van bijzonder laag niveau, waarop men vaak maar voor een beperkte tijd aanspraak kan maken. Een puur financiële context dus. De Britse betekenis komt dicht bij de onze. De *Oxford Dictionary* geeft voor *welfare* als omschrijving: "een bevredigende toestand van gezondheid en voorspoed". *Welfare work* (welzijnswerk) is sociaal werk voor de gehandicapten en de armen, vaak met een sterk charitatieve inslag: de *fancy fairs* waar produkten van huislijkt worden verkocht ten bate van de hulpbehoevende medemens, typisch passend in de Britse traditie van *charity*. Hier ligt dus het accent op menslievendheid. In Groot-Brittannië is de bemoeienis van de overheid hierbij trouwens beperkt en we weten allen wel-

Een evaluatie van de uitgangspunten van het welzijnsbeleid.

Over de keuze tussen vrijblijvende paternalistische dienstverlening of een meer verplichtende benadering, maar dan op basis van gelijkwaardig burgerschap.

ke desastreuze gevolgen dit in de Thatcherjaren heeft gehad.

Andere Europese talen beheers ik onvoldoende om een zinvolle, min of meer gevoelsmatige vergelijking te kunnen maken, maar de boodschap van dit rondje langs onze buurlanden zal duidelijk zijn: verschillen in terminologie weerspiegelen verschillen in benadering, zeker in de accenten die daarbij worden gelegd. De benaderingswijzen sluiten elkaar niet uit, maar variëren sterk van land tot land. Elementen die keer op keer een rol spelen

zijn 'handhaving van de sociale orde' en 'menslievendheid'. Qua instrumentering ligt de nadruk sterker op de materiële dan op de immateriële aspecten: men kiest kennelijk eerder en gemakkelijker voor het verzekeren van een bestaansminimum (vaak ook eronder), dan het verwezenlijken van maatschappelijke idealen.

Rise and fall van het welzijnsdenken in Nederland

De situatie zoals die zich de laatste decennia in Nederland heeft ontwikkeld, wijkt hiervan enigszins af. Ons woord welzijn heeft - of wellicht: had - lange tijd een veel diepere nagalm. Het ging niet alleen om de garantie van een bestaansminimum, er stak een diepere moraal achter: de welzijnsideologen beoogden de bevolking te verheffen door het aanbieden van allerhande diensten en voorzieningen waarvan zij zelf het belang onderschreven en die zij graag ook anderen gunden. De welzijnsideologie werd zo tot een emancipatie-ideologie: verheffing van het volk. Terwijl men in onze buurlanden meestal volstond en volstaat met een rustig houden van het volk en het voorkómen van erger.

Bij mijn weten is Nederland het enige land waar cultuur, recreatie en zelfs de media en de omroep ooit tot onderdelen van 'welzijn' werden gebombardeerd. Het vroegere ministerie van CRM als overheidswaarborg voor het goede leven en als motor voor de emancipatie in een gesecculariseerde tijd weerspiegelde het ideaal van de maakbare samenleving ten voeten uit. Een belangrijke rol was hierbij weggelegd voor het opbouwwerk, dat in de jaren zestig was komen overwaaien uit Noord-Amerika, maar dat dáár in particuliere handen was (community development) en hier een overheidszaak werd: een essentieel verschil, zoals wij inmiddels weten (1).

Han Entzinger is hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht en wetenschappelijk directeur van de Onderzoeksschool Arbeid, Welzijn en Sociaal-Economisch Bestuur. Hij is ook voorzitter van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66 en voorzitter van de VOG, de werkgeversorganisatie voor de welzijnssector. Deze bijdrage is een bewerking van een inleiding, gehouden te Zeist op 21 september 1994 tijdens het Willem Banning Symposium van de Hogeschool "De Horst".

(1) Zie hierover o.m.: Robert Wuthnow (Ed.) *Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective*, Princeton University Press, 1991.

Ook Bram Peper, wiens proefschrift over opbouwwerk uit 1972 ik er nog eens op nageslagen heb, signaleert dit dilemma al impliciet, wanneer hij spreekt over de sociaal raadsman: "Ondanks pogingen aan de raadsman een onafhankelijke positie te geven, wordt deze door de bevolking ervaren als de 'aardige sociale meneer' van de gemeente." (1). De 'gemeente' is niet hetzelfde als de 'gemeenschap': het kwam in Nederland niet zo sterk van onderop als in de Verenigde Staten. We waren dat niet gewend. Eerst dachten de kerken over ons welzijn, later Marga Klompé. De 'verzorgingsstaat' - ook al weer zo'n typisch Nederlandse term - deed en doet precies wat de naam aangeeft: hij verzorgt, en maakt zijn burgers tot object van zijn zorg. Dit is toch net een nuance anders dan het Franse *prévoyance*, wat niet verzorgen, maar *voorzorg* betekent.

Na de jaren '70, toen dit in Europees perspectief tamelijk unieke gedachtengoed in Nederland zijn hoogtepunt bereikte, werden geleidelijk enkele schaduwzijden van ons welzijnsdenken duidelijk. Deze laten zich als volgt samenvatten:

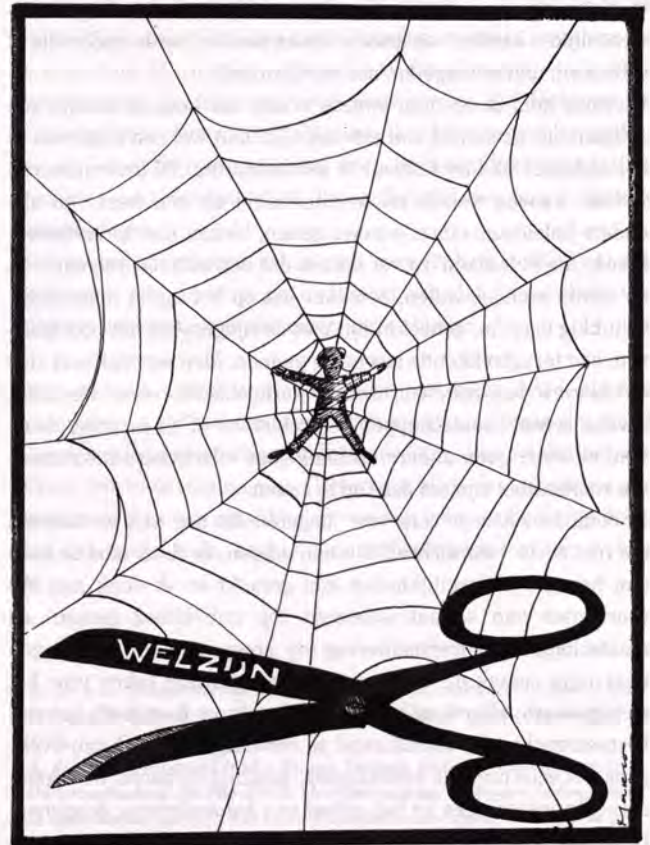
1. De diensten en voorzieningen die in het kader van welzijnsbeleid beschikbaar werden gesteld, kwamen lang niet altijd terecht bij degenen voor wie ze waren bedoeld: degenen die ze naar objectieve maatstaven het hardst nodig hadden, d.w.z. de sociaal meest geïsoleerden en de armsten. Het was een projectie van de middle class levensstijl op de lagere sociale lagen, zonder dat men zich afvroeg of die hieraan wel behoefte hadden: een moderne vorm van 'onmaatschappelijkheidsbestrijding'. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft dit allemaal keurig gedocumenteerd in zijn tweejaarlijkse rapporten en in andere publikaties.
2. Het gebruik van diensten en voorzieningen, zowel in de sfeer van de sociale zekerheid als van welzijnsvoorzieningen in engere zin, leidde vaak eerder tot afhankelijkheid dan tot emancipatie. Men raakte gewend aan allerhande diensten en wenste méér bij het stijgen van de welvaart. Ook het aantal gebruikers groeide gestaag. In de recente verzorgingsstaatliteratuur komt dit fenomeen van toenemende afhankelijkheid van voorzieningen uitgebreid aan de orde: de verzorgingsstaat en de welzijnsvoorzieningen, zoals ze lange tijd werden gerund, prikkelen niet tot zelfstandigheid. Integendeel, men hoeft maar naar de discussie over werken met behoud van uitkering te kijken (2).
3. Door de zojuist geschetste ontwikkeling werden de kosten van welzijnsvoorzieningen en verzorgingsstaat steeds hoger, groeide het aantal mensen dat hiervan afhankelijk was en nam het aantal contribuanten relatief af. De kosten stegen en het

draagvlak versmalde. De economische stagnatie, de herstructurering en de hierdoor oplopende werkloosheid zette de getalsverhouding tussen contribuanten en gebruikers nog verder onder druk: het spook der bezuinigingen doemde op, juist toen steeds meer mensen de voorzieningen nodig begonnen te krijgen (3).

De stemming in welzijnsland werd hoe langer hoe zorgelijker, maar dan in een andere betekenis: men werd bezorgd om zichzelf en om het eigen voortbestaan. Het unieke karakter van de Nederlandse verzorgingsstaat maakte dat men hier eerder en harder op de grenzen ervan stuitte dan elders, misschien met uitzondering van Zweden.

De paradox bij dit alles is, dat de grote kwesties waarvoor het welzijnswerk als meest uitdrukkelijke exponent van de verzorgingsstaat verantwoordelijk was, absoluut dichter bij een oplossing waren gebracht. Integendeel zelfs. Terwijl twintig à dertig jaar geleden werd gedacht dat het instrumentarium van de verzorgingsmaatschappij - het welzijnswerk voorop - ze voorgoed zou oplossen: de criminaliteit, de werkloosheid, de verloedering in de steden, het immigratie- en het asielvraagstuk, racisme en discriminatie, de ouderenzorg, de gezondheidszorg (4).

De conclusie lijkt duidelijk: het welzijnsdenken van de afgelopen decennia heeft veel van zijn pretenties niet waar kunnen maken. De kwaal lijkt duidelijk en hardnekkig, maar wat is het medicijn? Zoals altijd bij zieken, moeten we bij de toediening van medicijnen oppassen voor een *overkill*. Daarom zou ik, alvorens een medicijn voor te schrijven, graag ten behoeve van een meer volledige anamnese enkele aanvullende vragen over de patiënt willen stellen.



(1) Bram Peper, *Vorming van welzijnsbeleid*, Meppel (Boom) 1972, p. 226
 (2) Uit de inmiddels zeer uitgebreide literatuur hierover noem ik hier: Ph.A. Idenburg (red.), *De nadagen van de verzorgingsstaat*, Amsterdam (Meulenhoff) 1983 (een van de oudste Nederlandse werken over dit thema); Abram de Swaan, *Zorg en de staat*, Amsterdam (Bert Bakker) 1989 (al bijna een klassieker); C.J.M. Schuyt, *Het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden (Stenfert Kroese) 1991; en Godfried Engbersen e.a. (red.) *Zorgen in het Europese huis*, Amsterdam (Boom) 1994 (Waarin uitdrukkelijk ook op de Europese dimensie wordt ingegaan).
 (3) Ook hierover verscheen een reeks van publikaties, met als een van de hoogtepunten: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief; Arbeidsparticipatie in de jaren '90, 's-Gravenhage (SDU) 1990*.
 (4) Hierover schreef ik eerder in: H.B. Entzinger, "De toekomst is onzeker", *Mens en maatschappij*, jrg. 70 nr.1 (februari 1995), blz.65-69.

Een nadere diagnose

De eerste vraag luidt of welzijn een ideologie of een instrument is, of - wat simpeler gezegd - een doel of een middel. Het welzijnsdenken heeft in Nederland onmiskenbaar diepe ideologische wortels, meer dan in de ons omringende landen. Ze hebben te maken met een sterk geloof in emancipatie, gelijkwaardigheid, sociale rechtvaardigheid en maakbaarheid van de samenleving. Welzijnswerk in Nederland is eigenlijk gesecculariseerde diaconie.

Ik denk dat deze visie langzamerhand aan houdbaarheid heeft ingeboet. We geloven weliswaar niet meer zo in de maakbaarheid van de samenleving, maar daarmee is de ideologie nog niet uit de samenleving verdwenen. In het welzijnswerk mag dan - terecht - de professionalisering hebben doorgezet, het mag zakelijker zijn geworden, de kern van het welzijnswerk ligt toch nog altijd in waarden als naastenliefde en humaniteit, in de lijn van de christelijk-humanistische traditie.

Dat welzijnswerk een westers produkt is, wordt mij persoonlijk vooral duidelijk in mijn functie van lid van het Executive Committee van International Social Service, een wereldwijde organisatie voor grensoverschrijdend maatschappelijk werk. Buiten de westerse wereld is het bijzonder moeilijk voet aan de grond te krijgen: de solidariteitsverbanden strekken daar meestal niet verder dan de familie, de eigen clan of groep. Geobjectiverde solidariteit via de publieke sector, zoals in onze verzorgingsstaat is in Azië, Afrika of Latijns Amerika vooralsnog ondenkbaar. In een tijd van toenemende internationale contacten maakt dat het werk voor veel welzijnsinstellingen er niet gemakkelijker op.

Terug naar Nederland en naar de vraag of welzijn een ideologie of een instrument is. Ik geef de voorkeur aan de laatstgenoemde benadering, zij het dat het een instrument betreft dat is geworteld in een ideologie. Een ideologie van solidariteit, meer dan een ideologie van emancipatie. Om de emancipatiedoelstelling te verwezenlijken kennen we andere instrumenten, zoals onderwijs of arbeid en, niet te vergeten, het rechtssstelsel.

Hiermee kom ik op mijn tweede vraag, die luidt of welzijn een zelfstandige grootheid zou moeten zijn, dan wel een facet van al het andere. Ook hier bespeur ik een kentering. De pretenties van weleer, waarbij welzijn en welzijnsbeleid als een facet van alle andere beleidsterreinen werden gezien, bleken niet te verwezenlijken. Als je 'welzijn' zo ver oprekt dat ook cultuur, recreatie en de media eronder vallen, betekent het op het laatst niets meer. Gelukkig is er nu, geheel in lijn met de tijdgeest in het bedrijfsleven, een terugtrekkende beweging gaande. Men concentreert zich op de *core business*, een aantal kerngebieden waar werkelijk sprake is van maatschappelijke problemen of de dreiging daarvan, en waar geen andere, althans geen effectievere instrumenten voorhanden zijn om deze op te lossen.

Ik denk hier aan de zorg voor jongeren die nog niet en ouderen die niet meer voor zichzelf kunnen zorgen, ik denk aan de hulp aan hen die in moeilijkheden zijn geraakt en ik denk aan het voorkómen van sociaal isolement (op individueel niveau) en maatschappelijke fragmentering (op groepsniveau). Hier liggen naar mijn smaak de voornaamste eigenstandige taken voor het welzijnswerk. Hier kan het zichzelf bewijzen; hier hoeft het zijn bestaansrecht niet voortdurend te verdedigen. Ik heb mij overigens wel eens over die verdedigende houding verbaasd: de organisaties en instellingen op het gebied van het onderwijs, de gezondheidszorg of de justitie hebben die behoefte tot verdediging van

hun eigen bestaansrecht in het geheel niet. Het zijn geaccepteerde instituties in de samenleving, maar hun pretenties gaan dan ook niet buiten de grenzen van het eigen domein. Het welzijnswerk zou zich hieraan meer moeten spiegelen. Pas dan kan het een zelfstandige grootheid met een volwassen bestaansrecht worden.

De derde vraag die ik aan de patiënt wilde stellen, is hiermee eigenlijk al goeddeels beantwoord. Zij luidt of welzijnsbeleid en welzijnswerk zich zouden moeten richten op de hele samenleving, of alleen op de zwakke plekken. Mij dunkt het laatste. In de preventieve en de curatieve sfeer valt meer dan genoeg te doen, waarbij men zich telkens bewust moet zijn van de lengte van de eigen polsstok. Samenwerking met anderen is geboden: onderwijs, politie, de sector arbeid, de sector huisvesting. Ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en deskundigheid. Gelukkig zijn op dit punt thans positieve ontwikkelingen gaande, zowel in de relatie met andere sectoren, vooral op buurtniveau, als ook in de samenwerking tussen de verschillende werksoorten binnen de welzijnssector zelf (1).

Daarnaast heeft het welzijnswerk - zoals gezegd - een heel belangrijke taak in de zorg voor degenen die vanwege leeftijd of handicap nog niet of niet meer voor zichzelf kunnen zorgen. Meestal is hier trouwens sprake van aanvullende zorg, aanvullend op de niet-professionele zorg uit de naaste omgeving van de cliënt. Vergeet niet dat bijvoorbeeld in de ouderenzorg slechts één zevende van alle hulp- en dienstverlening vanuit het professionele circuit plaatsvindt; de rest is informele hulpverlening vanuit de eigen kring. Ook hier ligt een onbetwiste uitdaging voor het welzijnswerk, zeker nu de ouderen de politieke wind mee lijken te hebben (2).

Ik kom op mijn vierde vraag: wat zouden we met het welzijnswerk en met het welzijnsbeleid eigenlijk moeten nastreven? Ik noemde al de drie hoofdtaken: een preventieve, een curatieve en - waar dit niet meer of nog niet kan - een zorgtaak. Implementatie hiervan hoeft niet te leiden tot wereldhervorming, en zelfs niet tot emancipatie van groepen. Wel zou het welzijnswerk kunnen bijdragen aan een grotere maatschappelijke stabiliteit en aan het voorkómen van isolement en marginalisering.

Dit valt in de eerste plaats te bereiken door de garantie van een sociaal en economisch bestaansminimum. Dat zie ik primair als de functie van het sociale-zekerheidsstelsel. Naarmate dit stelsel meer onder druk komt, zoals in de komende jaren stellig zal gebeuren - al was het maar om economische en demografische redenen - zal het beroep op het welzijnswerk toenemen. Het moet hiervoor dan wel klaar zijn en weten wat het kan en wil en hoe het dat denkt te bereiken.

Tenslotte mijn vijfde en laatste vraag in deze diagnose, en dat is die naar de methode. Ik ben geen deskundige op dit gebied, maar stel wel vast dat het klassieke paternalisme in het Nederlandse welzijnswerk langzamerhand plaats lijkt te maken voor het bevorderen van de zelfredzaamheid van de client als voornaamste methode (uiteraard alleen daar waar dat zinvol en mogelijk is). Men moet op eigen benen kunnen staan en voor zichzelf kunnen opkomen. Sommige critici zullen zich afvragen of dit niet gewel-

(1) Een nieuwe weg werd hier aangegeven door: R.P. Hortulanus, P.P.N. Liem en A.M.M. Sprinkhuizen, *Domeinen van welzijn, 's-Gravenhage (VUGA) 1992.*

(2) *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Ouderen voor ouderen, 's-Gravenhage (Sdu) 1993, i.h.bijz. hoofdstuk 7.*

dig systeembevestigend werkt. Dwing je mensen zo niet in het keurslijf van de bestaande sociale orde? Het antwoord luidt onomwonden: ja. Maar de vraag is met een wedervraag te beantwoorden: was dat vroeger ook eigenlijk niet zo? Sterker nog, werd men vroeger niet in de sociale orde gedwongen en bovendien nog met handen en voeten afhankelijk gemaakt van die orde? Is dat niet pas ècht paternalistisch, en dat terwijl de officiële ideologie juist een streven naar grotere zelfstandigheid inhield?

Conclusie

Resten nog mijn conclusie en het voor te schrijven medicijn. Langzamerhand wint in de Nederlandse samenleving de gedachte veld dat de lang gekoesterde opvatting van welzijn mensen juist afhankelijk heeft gemaakt en niet zelfstandig. In die zin heeft het welzijnswerk zich bijna even paternalistisch getoond als de kerken in de fase daarvoor. Aan de andere kant kan men zich slecht een samenleving voorstellen waarin helemaal geen sprake is van afhankelijkheid. Afhankelijkheid maakt een *samenleving* immers tot een *samenleving*; het is het cement van de samenleving. Gelukkig zien we heden ten dage een tendens om dat te erkennen, met dien verstande dat de afhankelijkheid niet meer eenzijdig zou moeten zijn - het complement van paternalisme - maar *wederzijds* en onderling.

Werd tot voor kort in het welzijnswerk vooral gedacht in termen van emancipatie en zorg, nu lijkt er een omslag gaande waarbij de onderlinge verhoudingen veel meer worden gedefinieerd in termen van rechten en plichten. U, de cliënt, heeft recht op aandacht en professionele hulp, maar - als het enigszins kan - heeft u dan ook de plicht u zelf zo snel mogelijk in een situatie te brengen waarin u zelfstandig kan functioneren. Desnoods kan dit contractueel worden vastgelegd, zelfs met sancties voor het geval van contractbreuk. Het sleutelbegrip in dit verband is burgerschap, waarover in de sociale en politieke filosofie de laatste jaren wereldwijd heftige discussies worden gevoerd (2).

Dit alles is des te acuter naar voren gekomen nu wij ook in Ne-



De Amsterdamse postzegelmarkt: ook een ontmoetingsplaats voor ouderen

derland steeds nadrukkelijker worden geconfronteerd met medeburgers die niet vanaf hun geboorte deel hebben uitgemaakt van onze samenleving (3). Een aantal zogenaamde vanzelfsprekendheden zijn voor hen gewoonweg niet vanzelfsprekend en in de praktijk belemmert dit hun mogelijkheden om tot het systeem toe te treden en daarbinnen zelfstandig te functioneren, vaak overigens tot grote frustratie van deze nieuwkomers zelf. Het invoeren van verplichte inburgering lijkt om die reden misschien weinig zinvol. Veruit de meesten willen immers maar al te graag zelf intensiever participeren, maar het ontbreekt hen aan voldoende mogelijkheden.

Een inburgeringsverplichting stelt deze lacune echter wel uitdrukkelijk aan de kaak en impliceert ook dat de overheid verplicht is voldoende voorzieningen aan te bieden (4).

Deze nieuwe benadering moge voor sommigen hard klinken, maar hieraan ligt wel een mens- en maatschappijbeeld ten grondslag dat meer dan voorheen gelijkwaardigheid en solidariteit met elkaar tracht te combineren. Op termijn biedt dat gunstigere perspectieven voor het ontwikkelen van een volwaardig burgerschap dan het traditionele, 'zachte' paternalistische beleid van weleer.



(1) Zie hierover: Geert van der Laan, *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk*, Utrecht (SWP) 1990; en Paul Kuypers en Jos van der Lans, *Naar een modern paternalisme*, Amsterdam (De Balie) 1994.

(2) Zie bijv.: H.R. van Gunsteren, *Eigentijds burgerschap*, 's-Gravenhage (WRR/Sdu) 1992; Thomas Bridges, *The Culture of Citizenship*, Albany (State University of New York) 1994; en Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Paris (Seuil) 1995.

(3) Zie o.m. Rainer Bauböck, *Transnational Citizenship*, Aldershot (Elgar) 1994; en Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford (Clarendon) 1995.

(4) Zie Mies Westerveld (red.) *Nieuwe burgers, andere rechten*, Utrecht (Onderzoekschool AWSB) 1995. *Over inburgering verscheen onlangs ook als coproductie van de SWB en de Bestuurdersvereniging van D66 de publikatie Inburgering en Integratie in Nederland* (maart 1996).

Tussen ideaal en werkelijkheid

Door Leo van de Kerkhof

Sinds enige tijd verschijnen er prikkelende publikaties op het terrein van welzijn en welzijnsbeleid, die in brede kring aandacht trekken en opnieuw aanleiding geven tot herbezinning. Paul Kuypers en Jos van der Lans nodigen uit tot een nieuw paternalisme. In een zeer leeswaardige brochure waarschuwen zij voor verzakelijking en professionalisering en pleiten zij voor bemoeizorg. Baanbrekend is de studie van Hortulanus naar de welzijnsbeleving van burgers in Dordrecht. Er blijkt een discrepantie tussen de gewenste bevordering van welzijnsbepalende factoren en het aanbod van voorzieningen en diensten, zonder daarbij het feitelijk aanbod te verketteren. Het Ministerie van WVC startte het project Vernieuwing Lokaal Welzijnsbeleid in welk kader kortgeleden de publikatie 'Samenwerken voor Stedelijk Welzijn' verscheen. Het Sociaal Cultureel Planbureau verkende het Welzijnsbeleid in Leiden, Tilburg en Zaanstad ter voorbereiding van een meerjarige evaluatie in 30 gemeenten. In deze voorstudie kwam pregnant de vraag bovendrijven of gemeenten wel een eigen welzijnsbeleid voeren dan wel de agenda van het Rijk kopiëren c.q. zich laten sturen door het management van instellingen.

In dit artikel wil ik aangeven welke aandachtspunten naar mijn mening centraal staan in de actuele discussie. Stelliger dan Entzinger in zijn bijdrage doet, maak ik daarbij onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de uitvoering van het door de overheid bepaalde beleid. Voorzover instellingen en organisaties taken uitvoeren die uit publieke middelen worden betaald, geldt het primaat van de politiek. Overigens herken ik de zoektocht van Entzinger naar equivalenten in buitenlandse talen voor het Nederlandse begrip welzijn. Ik sluit niet uit, dat hij meer succes zou hebben gehad wanneer hij zich meer noordelijk had georiënteerd. Nederland heeft meer verwantschap met Denemarken, Zweden en Finland dan met Duitsland, Frankrijk en Engeland wat betreft staatsinrichting, maatschappelijke trends en politieke appreciatie daarvan. Thuisgekomen van de taalkundige rondreis van Entzinger, kan raadpleging van Van Dale de mogelijkerwijs opgelopen desoriëntatie wegnemen. Welzijn is: 'welvaren, goede lichamelijke en geestelijke gezondheid'. Dat is het doel waarnaar wij streven.

Drs. Leo van de Kerkhof is hoofd van de afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden en Volksgezondheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Welzijn staat weer op de agenda. Daar zijn verschillende redenen voor. De heroriëntatie op de verhouding overheid-burger roept discussie op. De relatie tussen Rijk en gemeenten kenmerkt zich door decentralisatie, maar ook recentralisatie dient zich aan. Een overzicht van de actuele discussie.

Daarna komt de vraag aan de orde op welke wijze dat doel bereikt kan worden en wie op wat kan worden aangesproken. Welzijn is aldus gedefinieerd een abstract begrip. Het is een tijdloze aanduiding, die telkens opnieuw concreet moet worden ingevuld, afhankelijk van omstandigheden en opvattingen. In de wijze waarop dat gebeurt, zijn thans een drietal trends te ontdekken.

Integraliteit

Welzijn krijgt soms een brede invulling en soms een smalle. In het algemeen bestaat het besef dat welzijn een materiële component kent (welvaart) en een immateriële. Als het echter gaat over de politieke

inzet op welzijn, dan zijn er behoorlijke verschillen aan te geven. Illustratief voor opvattingen van het einde van de jaren zeventig was de introductie van het begrip 'specifiek welzijn'. Specifiek welzijn was een onderdeel van de algemene notie van welzijn. Defensie was ook welzijn, want het strekte tot de bevordering van het veiligheidsgevoel van burgers. Volkshuisvesting was ook welzijn, want een dak boven het hoofd is een primaire levensbehoefte. Inkomensbeleid was ook welzijn, want zonder inkomsten geen brood op de plank. In deze zienswijze is alle overheidsbeleid welzijnsbeleid. De Kaderwet Specifiek Welzijn werd in 1977 bij de Tweede Kamer ingediend door de minister-president en de minister van CRM. Enerzijds werd daarmee het aspiratieniveau aangegeven, anderzijds kon deze wet niet anders dan een specifiek onderdeel van het welzijnsdomein beslaan, omdat deze zich beperkte tot de competentie van slechts enkele ministers. Daarom luidde artikel 1 van die kaderwet ook heel betekenisvol: specifiek welzijn betreft het welbevinden en de ontplooiing van de burger, voorzover deze worden bevorderd door zorg, educatie en recreatie. Daarmee werd enerzijds recht gedaan aan de integrale benadering van kabinetswege, anderzijds werd het bereik van de wet beperkt tot het domein van de specifieke welzijnsdepartementen.

Kenmerkende trekken van de pogingen tot integrale benadering zijn de afgelopen jaren ook terug te vinden in de positionering van de welzijnsboom van het Ministerie van WVC resp. VWS. Zowel in de nota's van Minister d'Ancona als in de Memorie van Toelichting op de begroting 1996.

In de praktijk van alle dag op het lokale niveau valt op, dat er opnieuw veel aandacht is voor samenhang en preventie. Er wordt geïnvesteerd in welzijnsconditionerende omstandigheden als economisch potentieel, werkgelegenheid, veiligheid, openbare ruimte

en samenleving op wijk- en buurtniveau. In het Grote Stedenbeleid is deze aanpak prominent aanwezig, maar feitelijk wordt door veel meer gemeenten daarvoor gekozen. Welzijnsbevordering manifesteert zich op deze wijze op hele andere domeinen dan via de traditionele, specifieke welzijnsinstellingen.

Het is daarbij in feite helemaal niet interessant of op dat alles wel of niet het etiket welzijn wordt geplakt. Belangrijker is deze ontwikkeling als positief te bestempelen, omdat hiermee de kerngedachte van samenhang weer op de agenda staat én in de praktijk wordt geprobeerd daar handen en voeten aan te geven.

Verschuivingen in het beleid: normstellingen

Een tweede observatie betreft de normstelling van het welzijnsbeleid. Ook wat dit betreft is sprake van accentverschuivingen, beïnvloed door het tijdsbeeld - overvloed of schaarste - en door veranderende opvattingen over de relatie overheid-burger. Voorheen viel de nadruk bij het formuleren van het object van welzijnsbeleid sterk op het individu. Persoonlijke ontplooiing was belangrijk, materieel en immaterieel welbevinden evenzeer, om maar enkele trefwoorden uit het welzijnsjargon te hanteren. Sociale redzaamheid en participatie zijn daar in de loop van de tijd aan toegevoegd. Het overheidsbeleid bood ruimte aan burgers om gebruik te maken van een groeiende scala van voorzieningen. Deze werden meestal substantieel door diezelfde overheid gefinancierd. De economische situatie maakte dat mogelijk. De omslag vindt plaats in het begin van de jaren tachtig. Steeds mondiger burgers blijven in toenemende mate een beroep doen op collectie-

ve of collectief gefinancierde voorzieningen. De overheden krijgen problemen met de financiering en dus moet er bezuinigd worden. Het is het tijdsgewricht waarin geleidelijk aan de plichten van de burger meer worden benadrukt dan zijn rechten. De opvatting dat de burger zich wel erg afhankelijk heeft gemaakt van de overheid krijgt steeds meer aanhang. Het individualisme wordt aan de kaak gesteld. Deels begrijpelijk en terecht, omdat er natuurlijk sprake is van een maatschappelijke ontwikkeling die meer individualisering laat zien dan voorheen. Vaak ook onterecht, omdat individualisering bestempelen als individualisme overheden een te gemakkelijk alibi verschafft voor bezuinigingen.

Door deze gang van zaken is het oogmerk van welzijnsbevordering verschoven van ruimte voor het individu naar normstellingen van beleidsmatige aard. Economische groei als voorwaarde voor sociaal beleid, handhaving van de openbare orde en rechtsregels in het algemeen, handhaving van de koopkracht, budgettering van voorzieningen en een werkplicht voor in principe iedereen. Door deze verschuivingen ontstaat de behoefte om de noodzaak van maatwerk te beklemtonen.

Beleid dat in eerste instantie zonder aanzien des persoons wordt geformuleerd, generieke maatregelen en begrenzing van het volume van voorzieningen, zijn te grofmazig. Er zijn verdelingsmechanismen nodig. Ik noem een aantal voorbeelden. Indicatiestellingen voor de ouderenzorg en de sociale werkvoorziening. Categoriëring van werkzoekenden om de schaarse toelidingsmiddelen zo verantwoord mogelijk te verdelen. Productie-afspraken tussen ziekenhuizen, specialisten en ziektekostenverzekeraars. Invoering van eigen bijdragen in de gezondheidszorg gaat ge-



paard met de behoefte om de laagste inkomens daarbij te ontzien en de eigen bijdrage voor de chronisch zieken te begrenzen.

Maatwerk is aan de orde, nadat het besef is doorgedrongen dat generiek beleid voor sommige groepen burgers in bepaalde situaties tot problemen leidt. Kabinetsbeleid - en in veel gevallen ook gemeentelijk beleid - wordt gedomineerd door de noodzaak tot beheersing en bezuiniging. Landelijke en plaatselijke portefeuillehouders Welzijn zijn als gevolg daarvan genoodzaakt flankerend beleid te voeren om de schade voor het welzijn van burgers zoveel mogelijk te beperken.

Van ontplooiing naar achterstandsbeleid

Wat tenslotte opvalt in de ontwikkeling van het welzijnsdenken is de verschuiving van positief geformuleerde oogmerken van welzijnsbeleid naar doelstellingen die een 'negatieve' positie van burgers op het oog hebben.

In de jaren zeventig en tachtig werd gesproken over welbevinden, ontplooiing, en over individuele en sociale redzaamheid. De rechten van de burger en zijn aanspraken op het voorzieningenniveau, dat de overheden geacht worden in stand te houden, stonden voorop. Vanaf eind jaren tachtig zijn daarvoor andere begrippen in de plaats gekomen. Het voorkomen van uitsluiting, de bestrijding van de criminaliteit, antidiscriminatie en segregatie, het tegengaan van schooluitval, aanpak van werkloosheid.

Recent kan hieraan nog worden toegevoegd: bestrijding van de armoede.

Het ontstaan van deze nieuwe termen gaat gelijk op met het benadrukken van de plichten van de burger. In dezelfde periode wordt aarzeland gediscussieerd over de vraag of er nu wel of geen sprake is van een tweedeling in ons land. Deze wordt meestal ofwel politiek ontkend, ofwel alleen in termen van een dreiging geformuleerd.

Tegelijkertijd benoemen we echter steeds meer specifieke situaties waarbij sprake is van ongewenst gedrag. Een dergelijke benadering gaat uit van een maatschappelijke norm, die door de overheden tot richtsnoer voor het politieke handelen wordt verheven. De politiek kiest en geeft aan wat wel en niet acceptabel is. Het is een uiting van exclusief denken, omdat de schijnwerper wordt gericht op situaties en mensen die zich buiten de gevestigde orde en de beoogde maatschappelijke context bevinden. Deze articulatie bevestigt in eerste instantie de outsiderpositie van betrokkenen. Daarmee wordt op zijn minst het beeld van een tweedeling opgeroepen dan wel bevestigd.

Een niet onbelangrijk neveneffect is de nadruk die hiermee valt op uitzonderingssituaties. Al heel snel lijken de gesignaleerde problemen van grotere omvang dan ze in werkelijkheid zijn. Wat nog ernstiger is: de schuld voor hun afwijkende positie wordt maar al te gemakkelijk bij betrokkenen zelf gelegd, waardoor de goedwillenden lijden onder het flagrant laakbare gedrag van een meestal kleine groep dwarsliggers.

De rode draad in deze drie observaties is de wisselwerking tussen overheid en burger, onder invloed van de toegenomen individualisering enerzijds en de verslechtering van de economische omstandigheden anderzijds. Het welzijnsbeleid was uitnodigend en facillitair. Welzijn wordt nu geacht tot stand te komen met toepassing van verplichtingen en correcties, alle inspanningen van ons Welzijnsministerie ten spijt.

Welzijnsinstellingen

Als je aan buitenlanders moet uitleggen, hoe het welzijnsbeleid en de uitvoering ervan in Nederland in elkaar steekt, dan leert de ervaring, dat een uitleg vooraf over de positie van het particulier initiatief en de subsidiëring dan wel financiering van de activiteiten noodzakelijk is. Ons stelsel van voorzieningen is in dit opzicht uniek. Het particulier initiatief was de uitdrukking van burgerlijke zorg en solidariteit in eigen kring voor noden en risico's enerzijds, en van liberale overheidsopvattingen (vorige eeuw) en van positieve waardering van overheidswege (deze eeuw en met name na de oorlog) anderzijds. Bestuurd door voorlieden uit de eigen kring en met grote inzet van professionals (gezondheidszorg) en van veel vrijwilligers (maatschappelijk dienstbetoon), voorzag het particulier initiatief in maatschappelijke functies. Daarmee werden taken waarvan de uitvoering anders door de overheden had moeten plaatsvinden door instituten, organisaties en verenigingen voor hun verantwoordelijkheid genomen. Financiering dan wel subsidiëring vond in toenemende mate door de overheid plaats naarmate de particulier geleverde diensten van overheidswege gewenst en noodzakelijk werden geacht. Vooral in de jaren vijftig en zestig heeft de rijksoverheid op welzijnsterrein steeds meer onder z'n hoede genomen. Aan rijkssubsidie-regelingen werden voorwaarden voor erkenning van kwaliteit verbonden. Professionalisering was een vereiste; steeds nadrukkelijker ging de deskundigheid tellen en werden specialisaties ingevoerd. De bestuurlijke decentralisatie via rijksbijdrageregelingen eind jaren zeventig en begin jaren tachtig en de invoering van de Welzijnswet in 1986 verlegde de eerste overheidsverantwoordelijkheid van Rijk naar gemeenten. Maar bij deze decentralisatie bleven de kwaliteitseisen gehandhaafd. In de tachtiger jaren versterkten de ontwikkelingen van schaalvergroting en deconfessionalisering de zelfstandige positie van welzijnsinstellingen. Van de andere kant bleven zij vaak voor 100% afhankelijk van gemeente-subsidie, omdat zij publiek gedefinieerde taken uitvoerden. Vanuit de angelsaksische literatuur is daarvoor het begrip *quango* (=quasi-autonomous non-governmental organisation) komen overwaaien.

Intussentide zijn de betreffende particuliere instellingen meer bedrijven - weliswaar meestal nog non-profit - geworden dan de uitdrukking van burgerlijke betrokkenheid bij het wel en wee van de samenleving. Daarom wordt er terecht niet langer van uitgegaan, dat zij nog het echte particulier initiatief zijn. In de Knapennota van 1974 en bij gelegenheid van de Kaderwet Specifiek Welzijn gold nog als één van de uitgangspunten, dat de rechtszekerheid van de instellingen gegarandeerd moest worden. Momenteel is de algemene lijn van denken, dat de instellingen zelf rechtszekerheid moeten garanderen. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan, vooral wanneer de desbetreffende instelling een monopolistische aanbieder is.

Als gevolg van de eigen drijfveren van particuliere instellingen en van overheidsbeleid dat zich beperkt tot het stellen van randvoorwaarden, hebben instellingen veelal hun eigen aanbod ontwikkeld. Het Sociaal en Cultureel Planbureau bekritiseert de mate waarin de gemeenten zich afhankelijk maken van instellingenbeleid. De bedoeling van decentralisatie was toch, dat gemeenten het welzijnsbeleid zouden gaan aansturen. Blijkbaar is hier sprake van een hardnekkige, moeilijke te nemen blokkade.

Reeds eerder is geprobeerd het instellingsgeoriënteerde denken te doorbreken. In de rijksbijdrageregelingen van weleer en in de Kaderwet Specifiek Welzijn is een vorm van functioneel denken geïntroduceerd. Het beleid zou zich moeten richten op de functies educatie, zorg en recreatie en nadere specificaties daarvan. Daarvoor waren middelen beschikbaar. Die konden worden aangewend om activiteiten terzake te subsidiëren. Ook toen al was dat uitgangspunt moeilijk over de volle breedte tot uitdrukking te brengen. De rijksbijdrageregeling Kinderdagverblijven was bijvoorbeeld een regeling ter besteding van de financiering van bestaande instellingen. De Welzijnswet hinkte ook op twee gedachten. De opdracht in de wet zelf is gesteld in termen van algemene welzijnsdoelen, in de bijlage bij de wet staan echter de werkvelden opgesomd corresponderend met de bestaande infrastructuur van instellingen. In de praktijk zijn gemeenten de bestaande instellingen en blijven subsidiëren. Soms meer, soms minder. In het ene geval zijn instellingen samengevoegd, in het andere besloten instellingen zelf tot fusie. Wijzigingen in het aanbod kwamen in goed overleg tot stand dan wel moesten worden afgedwongen. In het algemeen stellen instellingen zich op het standpunt, dat opvattingen van gemeenten over wijziging van het aanbod moeten leiden tot

extra geld. Het bestaande aanbod moet naar hun mening ten minste worden gehandhaafd. Zij wijzen daarbij op de vraag naar hun diensten, die nu al vaak de geboden capaciteit overstijgt. Nieuw voor oud is zelden aan de orde. Gemeenten slagen er overigens zelf ook niet altijd in om aan te geven op basis van welke analyse van de lokale noden zij tot wenselijke beleidsaanpassingen besluiten. Een botsing van opinies ligt dan voor de hand. De instellingsprofessional haalt zijn neus op voor al dat politieke gedoe, de portefeuillehouder welzijn en zijn ambtenaren knarsetanden over het autonome gedrag van de instelling.

Intussen verschuift de inhoud van de notie welzijn. In veel gemeenten wordt onder stimulans van de Sociale Vernieuwing en momenteel onder de vlag van het Grote Stedenbeleid voor een andere aanpak gekozen. Kenmerk daarvan is de probleemgerichte oriëntatie. De wijkgerichte aanpak doet zijn intrede. Nadruk wordt gelegd op de bestrijding van werkloosheid, segregatie en onveiligheid. Het huidige welzijnsbeleid van gemeenten voltrekt zich in belangrijke mate los van het werk van de traditionele welzijnsinstellingen. De sociaal-culturele instellingen vormen daarop grotendeels een gunstige uitzondering. Maar zij hebben dan ook destijds van meet af aan de decentralisatie omarmd.

De probleemgerichte aanpak van gemeenten heeft overigens een niet onbelangrijk neveneffect. Nog meer dan het geval was, fungeert de gemeente als een bezemwagen. Aan de daarbij opgedane ervaringen, worden opvattingen ontleend over het tekort schieten van elders geformuleerd beleid (andere overheden) en van voorliggende voorzieningen (autonomie van instellingen). Als het uitkeringsniveau in de Algemene Bijstandswet te laag blijkt, dan is gemeentelijk minimabeleid een automatische reflex. De mate waarin dat nodig is, zou teruggedrongen kunnen worden door aanpassing van Rijksbeleid. Als de bijstandscilentele moet uitstromen naar werk en de gemeente daarop wordt afgerekend, dan heeft de gemeente dus een opvatting over het

functioneren van Arbeidsvoorziening en wil daar directer op kunnen sturen bijvoorbeeld door te kunnen beschikken over een inkoopbudget. Als ziektekostenverzekeraars een zwaardere rol krijgen in de gezondheidszorg, dan ligt het voor de hand dat om redenen van democratische inbedding gemeenten de verantwoordelijkheid oppakken om onafhankelijke en deskundige indicering te garanderen.

Geconfronteerd met de uitvallers uit de samenleving en met opvattingen hoe dat voorkomen zou kunnen worden, neemt de behoefte van gemeenten om meer de regie te voeren toe. Die regie kan zich ook uitstrekken tot instanties en personen waar de gemeente geen formele of financiële relaties mee onderhoudt.



Flexibiliteit en financieel regime

De term 'basisvoorziening' wordt niet meer gebezigd in welzijnsland. Ze werd met verve en overtuiging gebruikt toen decentralisatie op de agenda stond. Basisvoorzieningen waren die voorzieningen, die de overheid zou moet bestempelen als onmisbaar en gegarandeerd voor gebruik door de burger. De instelling die een dergelijke voorziening bood ontleende er zekerheid aan. Decentralisatie leverde immers het risico op dat gemeenten bepaalde instellingen en voorzieningen de nek om zouden draaien. De decentralisatie is doorgestaan zonder dat er formeel garanties voor basisvoorzieningen zijn getroffen. Feitelijk hebben gemeenten in grote lijnen de welzijnsinfrastructuur op lokaal en regionaal niveau in stand gehouden. Als de kritiek van het Sociaal en Cultureel Planbureau juist is, dat gemeenten te weinig eigen beleid voeren, dan hebben zij de facto voldaan aan de wensen van de instellingen die destijds hetzelfde wilden bereiken door voor basisvoorzieningen te pleiten. Een andere manier, waarbij de belangen van rijksoverheid en instellingen samengaan, is opname van een voorziening in de AWBZ. Het Rijk proclameert de aanspraak op een voorziening tot een recht en de instelling die de voorziening biedt ontleent er status en zekerheid aan. Niet langer wordt er van jaar tot jaar politiek besloten over budgetten. De AWBZ legt een sluier over het daarin ondergebrachte pakket en de politieke aandacht verengt zich tot de jaarlijkse discussie over de hoogte van de AWBZ-premie. Deze is wel of niet acceptabel, afhankelijk van de inpassing in het inkomensplaatje. Daarmee verkeren de bestanddelen van het AWBZ-pakket in de betrekkelijke luwte van het politieke debat.

Vanaf de jaren zeventig heeft er op deze wijze een ware intocht in de AWBZ plaatsgevonden, het Walhalla voor menige instelling. Te beginnen met de Sociaal-psychiatrische diensten, al snel volgden de Medisch Opvoedkundige Bureaus en de Bureaus voor Levens- en Gezinsvragen. Omdat zodoende uniformering van financiering had plaatsgevonden, was het mogelijk geworden landelijk RIAGG's te installeren. De rij van tot dan toe begrotingsgefinancierde instellingen die neerstreken in de AWBZ werd in het begin van de jaren tachtig gesloten door het kruiswerk en de gezinszorg.

Deze ontwikkeling had de wind in de rug, omdat ervan uit werd gegaan, dat samenhang in beleid en substitutie alleen maar mogelijk was bij het onderbrengen van verwante voorzieningen in één financieel regime.

AWBZ-financiering stolt de manier waarop hulp wordt verleend. Omdat de aanspraak in juridische termen moet worden vastgelegd, wordt de verleende service meer of minder nauwomschreven en daarmee gefixeerd. De AWBZ bevriest de status quo en bemoeilijkt aanpassingen in de hulpverlening die nodig zijn omdat de tijd en de hulpvraag verandert. Dat bewustzijn is wel doorgedrongen en daarom is er sinds kort een zorgvernieuwingsfonds. Dat is echter slechts een doekje voor het bloeden. Het zorgvernieuwingsfonds moet zorgen voor de noodzakelijke flexibiliteit, terwijl de bulk van de AWBZ-diensten zich volgens het vaste patroon blijft voltrekken.

Verder leidt de AWBZ tot medicalisering. Van oudsher voorzag de AWBZ in gezondheidszorg en vooral de intramurale. Later is ook psychosociale hulpverlening en zelfs maatschappelijke dienstverlening er deel van gaan uitmaken waardoor ook de extramurale, ambulante verstrekking toenam. Terwijl de beleidsopvattingen erop gericht waren de intramurale zorg te substitueren door ambulante, was het aspiratieniveau van koepels, instellingen en werkers omwille van status en salaris georiënteerd op de klinische sector. Daarmee verwijderd deze sector van hulpverlening zich uit de frontlinie van de acute, dagelijkse nood. Zij institutionaliseert en er ontstaat een gat in de hulpverleningsketen, namelijk daar waar deze het hardst nodig is.

Dit klassieke patroon van afstandnemen van de last en het ongemak van de dagelijkse praktijk dreigt zich nu weer te voltrekken met de ambulante verslaafdenzorg. De helft van die zorg zou onder de AWBZ gebracht kunnen worden. Daarmee zou de kwaliteit gebaat zijn en zou de samenhang tussen kliniek en ambulante behandeling worden bevorderd. "De emancipatie van de verslavingszorg is voltooid", zegt een instellingsdirecteur in de volkskrant van 21 maart 1996. Dat vindt hij dan blijkbaar het belangrijkste. Ik ben het daar geheel en al mee oneens. Ambulante verslaafdenzorg moet zich flexibel kunnen blijven ontwikkelen, naar gelang verslavingsproblematiek zich in wisselende gedaanten aanbiedt. Daarbij zullen soms concessies aan de kwaliteit worden gedaan. Het is dus naar mijn mening een klassieke fout als besloten zou worden om de begrotingsfinanciering voor de helft van de ambulante verslaafdenzorg te wijzigen in AWBZ-financiering.

Agendapunten

In de Knelpuntennota van de eerder genoemde Beraadsgroep werden in 1974 al de criteria geformuleerd om welzijnsbeleid te toetsen. Deze criteria waren: samenhang, bereikbaarheid, de democratische grondslag bij beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering, flexibiliteit en rechtszekerheid. Deze criteria zijn alle nog onverkort te gebruiken.

Samenhang is er nog steeds onvoldoende. Interactief besturen is het actuele eufemistische sleutelwoord daarvoor. Bereikbaarheid van voorzieningen blijft aandacht vragen, zeker omdat de euforie van een - loket - benadering grote risico's in zich draagt van schaalvergroting.

Democratisering is in die zin belangrijk, dat de invloed van de Staat op het particulier initiatief toeneemt.

Flexibiliteit was en blijft noodzakelijk, maar is nog steeds lastig; aansturing van particuliere organisaties gebeurt nog steeds zeer respectvol. Uit een oogpunt van flexibilisering is AWBZ-financiering inadequaat.

Meer rechtszekerheid en rechtsbescherming voor particuliere in-

stellingen is bepaald niet nodig. Wat destijds een belangrijk aandachtspunt was, is door de tijd achterhaald. Het particulier initiatief is allang geen echt particulier initiatief meer. ♦

Literatuur

Naar een modern paternalisme, Paul Kuypers en Jos van der Lans, De Balie, Amsterdam, 1994

Domeinen van welzijn: welzijnsbeleving en welzijnsbeleid in de jaren '90, R.P. Hortulans, P.P.N. Riem, A.M.M. Sprinkhuizen, VUCA Den Haag, 1992

Trendrapport over zorg en welzijn 1993, Sector Welzijn, Sociale Zaken en Gezondheid, Gemeente Haarlem, augustus 1993

Welzijnsbeleid in de lokale samenleving: een verkennende studie in drie gemeenten, Rijswijk, Sociaal Cultureel Planbureau, juni 1995

Samenwerking voor stedelijk welzijn, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Rijswijk, 1996

Welzijn binnenste buiten, Verslag van de conferentie op 23 en 24 november 1995, te Lunteren, Landelijk Contact voor Gemeentelijk Welzijnsbeleid, VNG, 1995

Reflecties over maatschappij en welzijn

een boekenreeks met perspectief voor de eeuwwisseling

Deel 3

S.Hogervorst

Staat en welzijn

Het belang van een vernieuwde conceptie van de Minimale Staat

1995. 148 blz. f 27,50 - ISBN 90 232 2901 0

Een helder geschreven boek met gefundeerde suggesties voor een ander maatschappelijk bestel.

Eerder verschenen

Deel 2

S.Hogervorst

Welzijn, zeggenschap en eigendom

132 blz. f 24,50 - ISBN 90 232 2437 x

Een belangrijk boek voor een ieder die hecht aan een grondige aanpak van actuele maatschappelijke problemen.

Deel 1

S.Hogervorst

Welzijn, arbeid en zekerheid

116 blz. f 22,00 - ISBN 90 232 2188 5

Een indringend betoog voor een combinatie van een algemeen basisinkomen met een liberalisering van de arbeidsmarkt.

Verkrijgbaar in de boekhandel of rechtstreeks bij

Uitgeverij

VAN GORCUM

Postbus 43, 9400 AA Assen
Tel. 0592 379555 / Fax 0592 372064



Welzijn als contrastbegrip

Over fundamentele welzijnsbehoeften, mensenrechten en de rol van de staat

In gesprek met Simon Hogervorst

Door Allan Varkevisser

“ Ik heb niet veel verschillende functies gehad. Ik heb zeven jaar bij het Ministerie van Sociale Zaken gewerkt en daarna meer dan 20 jaar bij een provinciaal opbouworgaan. Bij Sociale Zaken werkte ik bij de sector complementaire arbeidsvoorziening. Een sector waarin de sociale werkvoorziening toen opkwam en werd vormgegeven. Ik heb daar meegemaakt hoe belangrijk het is voor mensen die jarenlang hebben thuisgezetten vanwege hun handicap of andere omstandigheden om aan het werk te gaan. Om zelf iets te produceren en op zaterdag met een loonzakje naar huis te kunnen gaan. Ze konden eindelijk weer iets maatschappelijks betekenen; iets zinvol doen en zelf geld voor het eigen levensonderhoud verdienen. Het verrichten van productieve arbeid is voor mensen ontzettend belangrijk. Daarna heb ik ruim twintig jaar voor een opbouworgaan/welzijnsstichting gewerkt, die allerlei vormen van welzijnswerk coördineerde en stimuleerde, de samenwerking tussen overheid en particulier initiatief vorm gaf en mede ondersteunde.

Ik heb me daar steeds wat geremd gevoeld bij het gebruik van het begrip welzijn: ik constateerde dat in die sector wel heel veel goede dingen werden gedaan, maar je werkte slechts in de marge van de werkelijke problemen van de samenleving. Je kunt mensen met allerlei voorzieningen tegemoet komen, maar als je ze zelf kunt laten functioneren in een arbeidsverband, als je hen maatschappelijk nuttig kunt laten zijn, als ze zelf geld kunnen verdienen, dan is dat voor mensen van veel wezenlijker belang dan alle rompslomp en goed bedoelde activiteiten erom heen. Welzijn is in het Nederlandse beleidsden-

Simon Hogervorst studeerde sociale wetenschappen in Utrecht in de jaren veertig en vijftig en was ruim twintig jaar directeur van het provinciaal welzijnsinstituut Stichting Overijssel. Van zijn hand verschenen de laatste jaren drie studies waarin het begrip welzijn prominent in de titel stond vermeld. Een gesprek met een bevlogen denker, die consequent vasthoudt aan een brede interpretatie van het begrip welzijn en van daaruit de maatschappelijke ontwikkelingen probeert te interpreteren en te beoordelen.

ken een marginaal begrip geworden en om de oorsprong daarvan te begrijpen moeten we teruggaan naar de jaren '50.

In 1953 werd het Ministerie voor het Maatschappelijk Werk opgericht onder Marga Klompé. Toen werd het begrip 'welzijn' in het beleidsjargon geboren. Na de oorlog stond alles in het teken van de ontwikkeling van Nederland en de economische wederopbouw. Begin jaren '50 gingen er echter stemmen op dat het niet alleen om de welvaart mocht gaan, maar ook om het welzijn van mensen. Welvaart en welzijn werden als twee complementaire begrippen gezien; in plaats van dat men welvaart zag als een onderdeel van het totale menselijk welzijn. Welzijn werd als een complement gedefinieerd en er werd een speciale interdepartementale commissie in het leven geroepen om het welzijnsbeleid vorm te geven. De activiteiten die daardoor werden ondersteund waren: het maatschappelijk werk, het maatschappelijk opbouwwerk, de kruisgebouwen, de clubhuizen, sportvoorzieningen, etc. Activiteiten waarin de ontwikkelingsgebieden - dat waren toen de drie noordelijke provincies, Noordwest en

Noordoost Overijssel, en bepaalde gebieden in Brabant en Limburg - een duidelijke maatschappelijke achterstand hadden. Met subsidies werd geprobeerd die maatschappelijke achterstand in te lopen. Naast de economische ontwikkeling van die regio's werd een speciaal programma opgesteld voor de maatschappelijke ontwikkeling en dat beleid werd dan 'welzijnsbeleid' genoemd.

Welzijn is enerzijds een totaalbegrip, maar als je het concreet probeert te maken dan kom je al gauw op dat beperkte terrein van gehandicaptenzorg, sociale werkplaatsen, van club- en buurt-huiswerk, en onmaatschappelijkheidsbestrijding. Dat werd het pakket welzijnsbeleid en daaruit zijn de typische specifieke welzijnsactiviteiten ontstaan. Het gaat dus om een in de jaren '50 ontstane verenging van het welzijnsbegrip. Welvaart werd niet

Allan Varkevisser is wetenschappelijk medewerker van het wetenschappelijk bureau van D66 en eindredacteur van Idee.

als een onderdeel van het totale welzijn van de mens beschouwd, maar als beleidsprioriteit nummer één en daar plakte men iets anders tegenaan en dat werd dan welzijn genoemd. Zo werd het uiteindelijk een vorm van beleid voor kwetsbare groepen.

Ik vind het een misbruik van het begrip welzijn om dat alleen maar toe te passen op de zorgsector voor bepaalde groepen. Ik heb grote moeite met dat verkeerde gebruik van het begrip welzijn, want ik realiseer me heel sterk dat er structurele problemen in onze maatschappij zijn die veel fundamenteler met ons welzijn te maken hebben - ik denk daarbij met name aan de sfeer van de arbeid en de doem van de onvrijwillige werkloosheid - dan allerlei toegevoegde activiteiten. Hoe belangrijk die ook waren en zijn. Vandaar dat ik bezwaar aanteken tegen de verarming van het welzijnsbegrip zoals dat de laatste jaren is doorgevoerd. Ik zie welzijn - en dat is ook de rode draad die door mijn boeken loopt - als een kernbegrip voor wat politiek nastrevenswaardig is".

Zelf geef je dus een min of meer existentialistische interpretatie aan het begrip welzijn. Zou je iets meer kunnen vertellen over de achtergronden waarop je deze interpretatie baseert?

S.H.: Deels baseer ik dat natuurlijk op de inhoudelijke betekenis en de etymologische wortels van het begrip in de Nederlandse taal. Welzijn heeft betrekking op het welbevinden van de totale mens. Welzijn zie ik als een subjectief begrip: het welzijn van de ene mens is wat anders dan het welzijn van de andere. Als we het over welzijn hebben, dan gaat het om het welzijnservaren van mensen. Dat is het uitgangspunt, niet de abstracte ideeën, maar dat wat mensen ervaren als hun welzijn. Hoe kom je dan toch tot algemene ideeën over welzijn? Dat heb ik in mijn eerste boek uitgewerkt. Het menselijk welzijnservaren hangt niet alleen af van persoonlijke factoren, maar ook van maatschappelijke factoren. Aan die persoonlijke factoren kan je met beleid weinig doen: een mens kan in z'n welzijn bijvoorbeeld belemmerd worden als zij/hij geen persoonlijke relaties kan opbouwen met zijn naaste. Maar de overheid kan hier niets aan doen. Die persoonlijke factoren laten we hier dus buiten beschouwing. Bij beleid gaat het om de maatschappelijke voorwaarden voor welzijnsbeleving. Er zijn weliswaar individuele verschillen - voor de een is het economische aspect belangrijker dan het culturele en voor de ander is het andersom - maar er zijn bepaalde wezenlijke welzijnsbehoeften, die iedereen gemeenschappelijk heeft. Ik ga ervan uit dat alle mensen kernbehoeften hebben die essentieel zijn voor hun welzijn. Deze kernbehoeften komen tot uiting en worden merkbaar wanneer zij in de knel komen. Het welzijnsbegrip is een contrastbegrip, zoals gezondheid dat ook is. Zonder het besef van ziekten zouden we het begrip gezondheid niet kennen. Een mens zou zo ook nooit het begrip welzijn kunnen gebruiken als hij niet zou weten wat onwelzijn is.

De rol van de overheid is nu ervoor te zorgen dat de maatschappelijke condities zodanig zijn dat mensen hun welzijn optimaal kunnen realiseren en dat mogelijke oorzaken van evident onwelzijn worden bestreden en weggenomen. Bij welzijnsbeleid kan je dus niet uitgaan van een of andere blauwdruk; ik heb ook geen bepaald welzijnsideaal dat ik nastrevenswaardig vind: welzijnsbeleid zou het bestrijden van evidente onwelzijnveroorzakers moeten inhouden en niets meer. Ik kom hierbij op de filosofie van Epikuros. Volgens Epikuros is de hoogste lust het ontbreken van onlust. Het optimale welzijn van mensen is het ontbreken van on-

welzijn. Dit zou het richtinggevend beginnel voor het welzijnsbeleid van de overheid dienen te zijn. Ik geloof in een open maatschappij waar mensen optimaal hun eigen welzijnsidealen kunnen nastreven.

Ik vraag me af hoe dit zich verhoudt tot het liberale denken. Als je de wat grovere liberale theorieën neemt, dan wordt daarin beweerd dat de overheid niet het welzijn van mensen kan bevorderen. De overheid moet zorgen voor een situatie waarin de natuurtoestand niet kan overheersen en de overheid moet een soort orderscheppen waarin vrij verkeer van goederen en diensten plaats kan vinden. Wat daar vervolgens uit voortkomt aan welbevinden is geen overheidszaak.

S.H.: Dat laatste zou ik zo niet willen stellen. De overheid heeft te zorgen voor het noodzakelijk minimum aan maatschappelijke orde en schept daarmee de condities voor optimale individuele vrijheid en verantwoordelijkheid. Maar de overheid kan zich natuurlijk niet distantieren van de effecten van die door haar geschapen en in stand gehouden maatschappelijke orde. Leidt deze tot evident onwelzijn, dan dient er gecorrigeerd te worden. Wel moet de overheid zich daarbij dan met name beperken tot datgene van wat mensen ervaren als een aantasting van hun welzijn. Dan gaat het om heel fundamentele zaken die zo essentieel zijn als mensenrechten. Mensenrechten zijn ontstaan uit de bewustwording van ervaren onrecht. Ten tijde van onderdrukking gaan mensen fundamentele rechten formuleren, die primair betrekking hebben op de problemen van die tijd. Bijna 50 jaar geleden, in 1948, is de Declaration of Human Rights tot stand gekomen. Waarin allerlei rechten aan de toen reeds eerder erkende mensenrechten zijn toegevoegd, zoals het recht op arbeid en het recht op een behoorlijke levensstandaard. Die rechten zijn geformuleerd naar aanleiding van ervaren onrecht en ervaren tekorten. Het is dezelfde ontwikkeling als op het individuele niveau. Ervaren onrecht heeft in onze westerse cultuur geleid tot het for-



Simon Hogervorst (foto: A.V.)

muleren van mensenrechten rakende aan fundamentele welzijnsbehoefte, die in de knel waren geraakt. Ten tijde van onderdrukking grijpt men naar vrijheid, de mensen moeten recht hebben op vrije meningsuiting, de integriteit van hun persoon moet worden gewaarborgd. Waarom is dat? Omdat ze hebben ervaren wat het betekent onderdrukt te worden, dat ze niet mochten zeggen en denken wat ze wilden, dat ze de gevolgen zagen en ondervonden van slavernij en 'onmenselijke' vormen van gezagsuitoefening. Ik geloof dat mensenrechten gefundeerd kunnen worden op fundamentele welzijnsbehoefte van mensen.

Hier komt ook de rol van de staat in het geding want de staat formuleert de behoeften in termen van rechten. Dat is de wijze waarop de politiek vormgeeft aan wat ik zojuist zei, namelijk dat de staat moet kunnen garanderen dat mensen hun eigen welzijn kunnen nastreven.

Je hebt verschillende vormen van liberalisme. Ik zou graag willen weten hoe jij je verhoudt tot iemand als Richard Rorty, die ook centraal stelt dat mensen hun conceptie van het goede leven moeten kunnen verwezenlijken. Het gaat hem dan om een minimaal programma waarbij mensen moeten afzien van het elkaar toebrengen van leed en van het gebruiken van geweld.

S.H.: De meeste liberalen zijn vooral voor een bepaald soort mensenrechten en zij vinden dat de overheid zich niet moet bemoeien met bredere aspecten die te maken hebben met welzijn. Maar dan gaan ze uit van een zeer beperkte opvatting van mensenrechten. De politiek filosoof Robert Nozick begint zijn boek 'Anarchy, state and utopia' met de opmerking: "Individuals have rights and there are things no person or group may do to them (without violating their rights)". Nozick gaat ervan uit dat de ruimte van de staat wordt begrensd door de mensenrechten. De overheid mag niet meer doen dan dat de mensenrechten toelaten. Hij heeft echter een uiterst beperkte opvatting van mensenrechten. Het gaat hem om het bezit van lijf, leden en goederen. Andere mensenrechten noemt hij niet. Ik onderschrijf zijn uitgangspunt om het overheidshandelen te beoordelen uitgaande van mensenrechten, maar als je je beperkt tot de mensenrechten in de zin van wat de Franse revolutie daar van gemaakt heeft - centraal het 'heilig recht' op privé eigendom - dan houd je te vroeg in de geschiedenis op. Je moet doorgaan naar wat in 1948 aan mensenrechten zijn geformuleerd: inclusief een zekere mate van bestaanszekerheid en het recht op arbeid. Deze komen bij de libertijnen als Nozick niet in het vizier. Vandaar dat Rawls en de zijnen het op een heel andere manier hebben geprobeerd te formuleren. Zij proberen via het begrip 'gerechtigheid' vat te krijgen op de maatschappij en het bevorderen van het welzijn van mensen. Ik meen echter te moeten stellen dat Rawls met zijn gerechtigheidstheorie minder houvast geeft en minder perspectief biedt dan Nozick, althans wat diens uitgangspunt betreft. Nozick stelt de rechten van de individuele mens als fundamenteel voorop. Dit herkennen wij ook in de preambule van de Verklaring van de Mensenrechten: "The recognition of rights is the foundation of justice". Rechtvaardigheid baseren op mensenrechten: het is precies het omgekeerde van wat Rawls heeft voorgesteld. Rawls stelt een bepaalde constructie van rechtvaardigheid voorop: vanachter de sluier van onwetendheid moeten mensen zich uitspreken over de gewenste rechtvaardigheidsbeginselen. Maar hij gaat louter uit van een verdelingsprincipe en definieert rechtvaardigheid als

een zodanige verdeling van sociale goederen, dat ook de slechtstbedeelde er toch nog het beste van afkomt. Als mensen vanachter de sluier van onwetendheid tot een verdeling van goederen moeten komen, dan is dat de uitkomst. Deze constructie is aanvechtbaar; niet alleen ten principale maar ook omdat gerechtigheid meer is dan een kwestie van 'eerlijk delen'; het is een begrip met een bredere existentiële dimensie die hier wordt miskend. Nog afgezien van het feit dat achter de praktische hanteerbaarheid van de constructie van Rawls nog de nodige vraagtekens zijn te plaatsen. Daartegenover zet ik dan de weg van de mensenrechten die Nozick ons in beginsel gewezen heeft en onderstreep ik de preambule van 1948.

Je spreekt in je boeken ook over de mogelijkheid van conflicterende rechten. Als het fundamentele recht van A het fundamentele recht van B in de weg staat, zou moeten worden afgewogen welk recht meer prioriteit heeft. Ik vraag me dan af wie dit moet afwegen en hoe dat zou moeten gebeuren.

S.H.: Dat moeten de samenleving en de politiek doen. Zo behoort de politiek in een open samenleving waar alles ter discussie staat, te functioneren.

Er is een diversiteit van mensenrechten omdat mensen ook verschillende fundamentele behoeften hebben. Daarbij vindt de ene mens de vrijheid van meningsuiting belangrijk en de ander de materiële zekerheid. Als die prioriteitskeuzes in bepaalde concrete gevallen met elkaar in conflict komen - het gaat dan om de afweging van ongelijksoortige rechten - , moet je kijken naar wat voor één of meer van de betrokkenen existentieel gezien het zwaarste weegt. Waar is de existentie van de betrokkenen het sterkst in het geding? Dat moet de doorslag geven. Als voorbeeld geef ik het bezitten van een mes. Ik mag daarmee doen wat ik wil, maar als ik er een ander mee wil steken, dan is het duidelijk dat zo iets niet kan. Waarom niet? Omdat het recht van de ander op de integriteit van het eigen lichaam zwaarder weegt dan het beschikkingsrecht van degene die het mes bezit. Dat zijn twee conflicterende rechten. Het recht op de beschikking over het eigendom en het recht op de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en de eigen persoon.

Als ik deze wijze van redeneren toepas op de sfeer van de arbeid, dan kom ik op een kernpunt van ons westers sociaal-economisch bestel: de eigendom van de produktiemiddelen versus de afhankelijkste positie van de arbeider. Marx had er een simpele oplossing voor: de produktiemiddelen moesten eigendom zijn van de arbeider. Maar hij heeft zich onvoldoende gerealiseerd wat het begrip 'eigendom' precies impliceerde. De eigendom is een bundeling van rechten, waaronder het beschikkingsrecht. Als we een grote, particuliere onderneming bezien, dan hebben degenen die deze gefinancierd hebben het volledige beschikkingsrecht over de onderneming. Maar degenen, die daar werken en 'alleen maar' hun arbeid - dat is hun levenstijd - erin investeren, hebben niets te zeggen. Hier treedt ook zo'n situatie van conflicterende rechten op. Ik kijk dan naar welk recht belangrijker is: het beschikkingsrecht en de eigendom, of het recht op medebesikking over de eigen leefsituatie? Wie is er nou het meest wezenlijk bij betrokken? Wezenlijk voor de arbeidsinzet is dat mensen zichzelf ter beschikking stellen. Zij zijn wezenlijker bij het bedrijf betrokken dan de mensen die alleen maar geld ter beschikking stellen. Hun recht op 'mede'-beschikking over de produktiemiddelen dient dus

bij het beheer van de onderneming zwaarder te wegen dan dat van degenen die alleen maar het geld fourneren.

Ik zal deze zeggenschap-via-arbeid nader uitwerken. Naast financiële aandelen komen er zogenaamde arbeidsparticipaties. Beide geven stemrecht in het hoogste beslisorgaan: de Vergadering van participatie- en aandeelhouders. De arbeidsparticipaties moeten tenminste opwegen tegen de financiële aandelen wanneer er gestemd zou worden. Ik zeg tenminste, dus het moet meer zijn omdat de werknemers er wezenlijker en persoonlijker bij betrokken zijn in termen van fundamenteel welzijn, dan de mensen die het geld verschaffen. Die arbeidsparticipaties kunnen de werknemers verwerven door er via hun arbeid voor te sparen. Dus als je één jaar in dienst bent, krijg je zoveel stemrecht en bij twee jaar het dubbele. Tot een maximum van tien jaar. Hiermee voorkom je dan dat de jongste medewerkers ineens het hoogste woord zullen krijgen. Degenen die tien jaar bij een bedrijf hebben gewerkt, hebben tien jaar van hun leven in dat bedrijf geïnvesteerd. Die existentiële betrokkenheid dient, zolang ze bij het bedrijf werken, te worden gehonoreerd met een evenredig medebeslittingsrecht. Zo kom ik tot een andere oplossing dan Marx voor het probleem van de beschikkingsmacht over de produktiemiddelen en op andere gronden.

Je analyse blijft nogal abstract. Wat is bijvoorbeeld de taak voor de politieke partijen bij dit alles? Welke rol zie je voor hen in het verschieft.

S.H.: Dat is het formuleren van verderweg liggende doelstellingen op de lange termijn, het geven van een visie die kan inspireren en richting geven aan het huidige beleid. De politieke partijen moeten een visie op dit soort vraagstukken ontwikkelen.

Neem bijvoorbeeld de onvrijwillige werkeloosheid. Eén van de grootste onwelzijnsveroorzakers in onze samenleving. Daar hangt ontzettend veel mee samen. De hele verzorgingsstaat is een berg van lapmiddeltjes en noodverbanden geworden omdat de kwaal niet is aangepakt. Op het moment worden er wel wat corrigerende suggesties gedaan die gaan in de richting van liberalisering van de arbeidsvoorwaarden en van de arbeidsmarkt. Mensen in de bijstand zouden wat meer mogen bijverdienen, etc. Maar dat is allemaal sterk opportunistisch; het gaat vaak om incidentele en weinig samenhangende maatregelen. In de praktijk overheerst de korte termijn politiek.

Als ik pragmatisch na ga wat de kern van het probleem is, dan is de belemmering om meer mensen aan het werk te krijgen de hoogte van de lonen.

De hoogte van de lonen wordt beschermd door het algemeen verbindend verklaren (AVV) van de CAO's. Als je nu een combinatie zou maken van de tendens tot loonliberalisatie met de invoering van een basisinkomen voor iedereen, dan reduceer je

enerzijds de enorme rompslomp van de sociale zekerheid en anderzijds is er weer vrije toegang tot de arbeid. Geen AVV meer van de loonparagrafen in de CAO's en afschaffing van de minimumlonen. Maar dat is alleen maar verantwoord als je daar een algemeen basisinkomen tegenover stelt. Anders geef je mensen prijs aan een enorme vermindering van de bestaanszekerheid. Dit vormde het thema van mijn eerste boek. Maar daarmee is de kous niet af. Een consequentie van zo'n stelselwijziging is dat er door de verscherpte loonstrijd een verharding kan optreden in de verhouding tussen werkgever en werknemer. Daartegenover stel ik - en dat is het thema van mijn tweede boek - dan de versterking van de medezeggenschap van de arbeider in de onderneming: zo krijgt de arbeider een stem in het totaalbeleid van de onderneming. In gezamenlijk beheer wordt besloten wat er met de verliezen en de winsten moet gebeuren. Dan krijg je een gemeenschap van belangen van de financiers en de werkenden in de onderneming en dat biedt dan een noodzakelijk tegenwicht tegen de anders te verwachten verscherping van de verhoudingen.

Hoe verhoudt dit programma zich tot het denken binnen D66?

S.H.: Het lijkt mij dat de door mij beschreven ideeën uitstekend passen bij het sociaal-liberale gedachtegoed van D66. Ik zou naar een bepaalde vorm van een minimale staat toe willen, waarin echter een breder scala van mensenrechten centraal staat dan in de libertijnse opvatting. Ook ik heb mijn reserves bij de maakbaarheid van de samenleving. Maar de overheid dient wel haar unieke verantwoordelijkheid te nemen voor de maatschappelijke condities van ons samenleven; dat betekent dat zij heeft bij te sturen, te corrigeren wanneer er iets fout gaat. Het gaat mij telkens om de vrijheid van de mens en het kunnen dragen van de eigen (mede-)verantwoordelijkheid, ook in de sfeer van de arbeid en de arbeidsverhoudingen. En dat lijken me toch belangrijke sociaal-liberale uitgangspunten. ♦



Welzijn is een subjectief begrip

De risico's van decentralisatie en projectsubsidiëring

Trends in het welzijnsbeleid

Wat zijn de jongste trends in het welzijnsbeleid en wat betekent dit voor de betrokken instellingen en doelgroepen? We vroegen het aan drie spelers op de markt van welzijn en geluk: Hanneke Blom, wethouder welzijn en cultuur in Lelystad; Mieke van Heuven, adjunct directeur van het NIVON en Inge Hagens, lid van de Jonge Democraten.

We rekenen de instellingen af op kwaliteit

In gesprek met Hanneke Blom

Lelystad heeft ruim 60.000 inwoners en een heel fors werkloosheidspercentage, 21 procent. 15 procent van de bevolking is allochtoon. We zijn een artikel 12 gemeente in het kwadraat en bezuinigen al sinds 1987. We zitten nu echt op de bodem. Natuurlijk zijn er landelijke project-subsidies, maar op termijn moet je als gemeente de financiering toch altijd overnemen. Daar komt bij dat Lelystad buiten de subsidieregelingen in het Grote Stedenbeleid valt, terwijl hier gedeeltelijk wel sprake is van dezelfde problematiek.

De bevolkingsopbouw in Lelystad is sociaal gezien onevenwichtig. Daarom hebben we extra financiële ruimte nodig om een achterstandsbeleid te kunnen voeren. We willen komen tot een integraal achterstandsbeleid door fysiek- en sociaal buurtbeheer te combineren. Verder is het creëren van netwerken en betrokkenheid heel belangrijk. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de buurt-huizen. Ik heb nog niet zoveel gemerkt van een decentralisatie-filosofie van Staatssecretaris Terpstra. Op zich is dat jammer want als gemeente kan je het beleid beter afstemmen op de behoefte. Bij decentralisatie van taken hoort echter ook decentralisatie van bevoegdheden en middelen. Daar wordt in de praktijk vaak niet aan voldaan. Een voorbeeld biedt indicatiestelling voor ouderenzorg. Dit is een gemeentelijke taak geworden, maar de gemeenten hebben geen bevoegdheden om tot plaatsing van ouderen in instellingen over te gaan; de financiering van instellingen gaat buiten de gemeenten om. Voor zover er sprake is geweest van decentralisatie, is er bij de overheveling van middelen naar dit gebied geen rekening mee gehouden dat Flevoland de sterkst groeiende provincie van Nederland is.

Hanneke Blom is D66-wethouder in Lelystad en bestuurslid van het opleidingscentrum van D66.

Men gaat altijd van de status quo uit. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat we in Lelystad nu slechts 15 plaatsen voor maatschappelijke opvang kunnen financieren, terwijl er 200 plaatsen nodig zijn. Een ander voorbeeld is dat de Riagg hier praktisch is gesloten wegens het gebrek aan financiële middelen. Hierdoor wordt een groter beroep gedaan op maatschappelijk werk en op vrijwilligers, maar dat biedt natuurlijk geen structurele oplossing.

In Lelystad vinden momenteel experimenten plaats met budget-financiering van instellingen op het gebied van thuiszorg en jongerenwerk. Als gemeentebestuur geef je aan welke producten je wilt en reken je de instellingen af op kwaliteit. Met andere welzijnsinstellingen gaan we deze afspraken ook maken. Dit betekent dat je een omslag in het denken moet maken; de aanpak wordt veel meer bedrijfsmatig. In Lelystad slagen we daar goed in. Sommige instellingen hebben een monopoliepositie die logisch samenhangt met de benodigde specialisatie. Door de ontwikkelingen met bijvoorbeeld persoonsgebonden budgetten zal er in een aantal gevallen overigens wel meer concurrentie komen.

Als D66-er onderscheid je je in de manier waarop je met welzijnswerk bezig bent door de zorg voor achterstandsgroepen te combineren met respect voor hun identiteit en individualiteit. Je vervalt niet in betutteling en blijft mensen niet oneindig lang begeleiden. Een voorbeeld van de D66-benade-



Hanneke Blom

ring is te zien in de manier waarop we in Lelystad omgaan met inburgeringscontracten. De Stichting Volwasseneneducatie 'Flevoleert' verzorgt de intake van vluchtelingen samen met de Stichting Vluchtelingenwerk. Vervolgens neemt de Stichting Volwasseneneducatie de onderwijscomponent en de toeleiding naar de arbeidsmarkt voor zijn rekening. Vluchtelingenwerk besteedt aandacht aan bijkomende problemen die optreden naar aanleiding van vluchtgeschiedenissen. Deze specifieke opvang wordt alleen geregeld voor de eerste periode; de aanpak bestaat met name uit eerste begeleiding en opvang en vervolgens verwij-

zing en begeleiding bij een eerste bezoek. Zo breng je mensen zelfstandigheid bij, doordat ze zelf wegwijs worden. Het is belangrijk grenzen te stellen aan de periode waarin je bepaalde doelgroepen specifieke voorzieningen biedt. Op een gegeven moment moet je ze gelijk stellen met andere mensen die problemen hebben. Alleen waar het echt nodig is, ligt een doelgroepenbeleid voor de hand: een algemeen beleid van voldoende voorzieningen en zorg op maat verdient in het algemeen de voorkeur." (CK).

Het NIVON is een echte middenveldorganisatie

In gesprek met Mieke van Heuven

“We zijn een ‘maatschappelijke’, of liever gezegd, ‘culturele’ organisatie. Wij profileren ons dus niet als een welzijnsorganisatie. Het NIVON staat voor het Nederlands Instituut voor Volksontwikkeling en Natuurvriendenwerk en heeft zich altijd tot taak gesteld om - in eerste instantie voor arbeiders, maar nu voor iedereen - een zinvolle vrije tijdsbesteding te verzorgen. Van oudsher maakten we deel uit van de sociaal-democratische zuil, samen met de SDAP en het NVV. Zij hielden zich bezig met de machtsvorming op het gebied van de praktische politiek en de sociaal-economische strijd en ons domein was het terrein van de cultuur, het organiseren van scholing en van culturele activiteiten. Binnen het NIVON konden mensen leren genieten van de natuur, leren reizen, leren kamperen, vreemde talen leren spreken maar ook politieke en culturele ontwikkelingen bespreken en analyseren. Deze activiteiten zijn natuurlijk geactualiseerd: wat vroeger zinvol was, is dat nu lang niet altijd meer. We hebben ons afgevraagd wat anno 1996 interessante reizen zijn en wat thans moet worden verstaan onder solidariteit. Je actualiseert het en geeft er nieuwe woorden en inhoud aan, maar de kern van onze activiteiten is niet veranderd. De kwaliteit van de directe leefomgeving staat nog steeds centraal. Bij ons gaat het om de vraag hoe mensen leven, hoe ze werken en hoe men invulling kan geven aan een begrip als duurzaamheid in de eigen omgeving. Met andere woorden wat begrippen als ‘ruimte’, ‘omgeving’ en ‘land-schap’ concreet voor mensen betekenen.

Wij zijn een interessante vereniging voor VWS want het NIVON is de grootste culturele vereniging van Nederland. We hebben zo'n 80 afdelingen, 7 regio's en 4 stedelijke federaties. We zijn een echte middenveldorganisatie die als intermediair tussen de burger en de overheid functioneert. Bij ons kunnen mensen in inhoudelijke zin actief zijn, maar ook bestuurlijk actief worden binnen de eigen vereniging. Hét verschil met een club als Greenpeace is dat wij een brede vereniging zijn en geen belangenorganisatie. Het gaat ons om de betrokkenheid bij en actief worden in de eigen leefomgeving, dicht bij huis. In die zin onderscheiden we ons ook van andere culturele organisaties zoals De Balie in Amsterdam.

Het is van groot belang om kernen te hebben waar mensen (kunnen) samenkomen die het belangrijk vinden actief te zijn in de eigen lokale omgeving. Wij erkennen weliswaar de tendens van de maatschappelijke ontwikkelingen in de richting van toenemende individualisering en maatschappelijke onverschilligheid, maar het lukt ons toch telkens weer mensen aan te spreken op hun betrokkenheid bij de eigen omgeving. Daarbij trachten we ook de vertaalslag te maken voor mensen met minder algemene ontwikkeling. Mede daarom heeft VWS een grote interesse voor wat wij doen.

De laatste jaren is er wel het nodige veranderd in de manier waarop wij worden gesubsidieerd. Veranderingen die ook gevolgen hebben gehad voor de manier waarop de vereniging functioneert. Tot 1992 werden wij gesubsidieerd door WVC zoals alle landelijke organisaties op het gebied van welzijn, sport en cultuur. Je diende een begroting in en kreeg vervolgens een bepaald bedrag. Het ministerie bemoeide zich niet of nauwelijks met de output die je als organisatie leverde. Vanaf 1992 veranderde dat en wilde men overstappen op een vorm van output-financiering. Dit betekende dat de directe subsidie zou worden vervangen door zogenaamde projectsubsidies. Vanuit het ministerie werd zo aangedrongen op meer efficiëntie. Bovendien wilde men niet meer met elke instelling apart rond de tafel: men wilde liever zaken doen met een koepel of een platform. Tijdens deze bezuinigingsronde werden wij in onze subsidie voor een kwart gekort. Daarnaast wilde het ministerie aansturen op een clustering van organisaties, die volgens WVC iets met elkaar van doen hadden. Toetreding tot een cluster zou een voorwaarde worden voor het verkrijgen van subsidie. Daar hebben wij fel tegen geprotesteerd. Wij zijn van mening dat we niets gemeen hebben met bijvoorbeeld het humanistisch scholingsinstituut en we wilden onze eigen onderhandelingslijn met het departement



Mieke van Heuven

Mieke van Heuven is adjunct-directeur van het NIVON

houden. Inmiddels heeft het ministerie onze aparte positie erkend.

De veranderingen en de nieuwe voorwaarden voor subsidiëring hebben bij ons een schok teweeggebracht. Er is een bezinningsproces op gang gekomen, waarvan ik achteraf - of beter gezegd: halverwege - moet zeggen dat het niet eens zo slecht voor het NIVON is geweest. We hebben geprobeerd om onze eigen inkomsten te verhogen door meer leden te werven en we hebben onze activiteiten uitgebreid door de kampeerterreinen van Staatsbosbeheer over te nemen.

Het belangrijkste gevolg van de nieuwe wijze van subsidiëring is dat we onze organisatie hebben gesplitst in een kernorganisatie en een projectorganisatie. De kernorganisatie moet volledig onafhankelijk op de eigen inkomsten van de vereniging draaien. De projectorganisatie is afhankelijk van projectsubsidies van - nu nog wel - met name VWS.

Op dit moment is het NIVON zelfs een voorloper op het gebied van projectmatig, output-gefinancierd werken. We hebben de projectorganisatie zodanig ingericht dat het ons inziens voldoende blijft ingebed in de vereniging. Op het centrale bestuursniveau zijn begeleidingscommissies ingesteld waarin eigen kaderen bestuursleden zitting hebben. Die inbedding is heel belangrijk

want het NIVON moet natuurlijk geen projectbureau worden dat los komt te staan van de eigen vereniging. Bovendien is de invloed van de overheid op onze producten en diensten door de projectsubsiëring gedetailleerder geworden en zelfs toegenomen. Daar moet je als onafhankelijke vereniging eveneens alert op zijn. Tenslotte moeten we ook veel tijd steken in het verwerven van subsidies. Projectsubsidies geven geen zekerheid en dat heeft gevolgen in de personele sfeer. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in een verandering in de betrokkenheid van de jongste lichte medewerkers.

De komende jaren zitten we nog in een luxe-positie: we mogen experimenteren met de projectmatige opzet, maar onze algemene subsidie loopt nog enige jaren voor een bepaald, afgesproken percentage gegarandeerd door. Het is de bedoeling dat de overheidssubsidie vanaf 1998 volledig op basis van projectsubsidies zal plaatsvinden. Het is een moeilijke, maar tevens uitdagende omschakeling die totnogtoe veel creativiteit heeft losgemaakt. Echter, zo'n proces kan op een gegeven moment ook in z'n tegendeel gaan verkeren en dat zou betekenen dat het NIVON in een negatieve spiraal terechtkomt. Dat risico te voorkomen is onze belangrijkste zorg voor de toekomst." (AV)

De afzonderlijke ministeries hebben elk hun eigen jongerenbeleid

In gesprek met Inge Hagens

In het regeerakkoord van Paars staan slechts 15 regels over jongeren. Dat is wel zeer minimaal. Ik vind het bar en boos dat er geen beleid is voor zo'n grote groep in de samenleving. Staatssecretaris Terpstra richt zich in het welzijnsbeleid ook meer op ouderen en gehandicapten dan op jongeren. Een centraal jongerenbeleid ontbreekt: de ministeries werken langs elkaar heen en hebben elk een eigen jongerenbeleid. Het onsamenvangende van het huidige jongerenbeleid komt ook tot uiting in de verschillende leeftijdscriteria op basis waarvan je door de overheid als volwassene wordt beschouwd. Vanaf je zestiende mag je alcohol drinken, vanaf je achttiende mag je stemmen, vanaf je eenentwintigste ben je voor de overheid financieel onafhankelijk en vanaf je zevenentwintigste ben je voor de stufi (studiefinanciering, mvl) volwassen.

Paars had de mogelijkheid om daar iets aan te doen door bijvoorbeeld die absurde grens van zevenentwintig jaar af te schaffen. Dat hebben ze helaas niet aangedurfd. Ik ben zelf voorstander van een studiestrippenkaart waarmee je op elke leeftijd aan een studie kunt beginnen. De overheid moet misschien wel een studieduur vaststellen, maar geen leeftijdsgrens. Het lijkt mij toch juist erg paars om de beslissing over de leeftijd waarop men gaat studeren aan mensen zelf over te laten. De politiek moet

jongeren serieus nemen. Jongeren zijn het meest deskundig op eigen terrein.

In het beleid richt men zich telkens op die twintig procent van de jongeren waarmee het ergens fout gaat. Ieder ministerie doet dat op zijn eigen manier. Maar Justitie, Welzijn en - natuurlijk - Onderwijs zouden in het jongerenbeleid moeten samenwerken en gezamenlijk jongerenbeleid moeten ontwikkelen. De regelgeving sluit nu vaak niet op elkaar aan of werkt elkaar zelfs tegen. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de hulpverlening, daar kun je als jongere terecht komen in het circuit van Welzijn of dat van Justitie. In het eerste geval krijg je te maken met de RIAGG en in het tweede met het HALT-project. En er is nauwelijks overleg tussen deze twee organisaties.

Er zou eigenlijk een staatssecretaris Jongerenbeleid moeten worden aangesteld. Deze zou het beleid tussen de verschillende ministeries op elkaar kunnen afstemmen. Zo kan een echt jongerenbeleid op poten worden gezet. Het zou de verkokering tegengaan.



Inge Hagens

Inge Hagens is oud-voorzitter van de werkgroep Jongeren van de JD

Wanneer het beleid eenmaal is uitgestippeld, kan zo'n staatssecretariaat weer worden opgeheven.

Scholen moeten meer betrokken worden bij de jongerenopvang. Zij kunnen een hele nuttige taak vervullen in de hulpverlening aan jongeren. Als de hulpverlening niet zo'n eilandje zou vormen, zouden scholen ook sneller contact zoeken met projecten zoals bijvoorbeeld HALT. Er bestaat wel een stichting 'hulpverlening en school', die scholen bijstaat wanneer er problemen zijn met een leerling, maar ik vind dat niet genoeg. Elke school zou bijvoorbeeld ook een wekelijks spreekuur met een psycholoog moeten organiseren.

De prestatiedruk op jongeren neemt aan alle kanten toe, hoge werkloosheidscijfers, studiebeperkingen, enzovoort. Veel jongeren missen een bepaalde geborgenheid. Ik weet dat dit geen populair onderwerp is binnen D66, maar vroeger gaf de kerk die geborgenheid wel. En een bepaalde groep jongeren heeft daar toch sterk behoefte aan. Veel jongeren zijn eenzaam. Er is nauwelijks nog tijd voor sociale contacten. Het klinkt misschien

soft, maar het is gewoon waar. Waarschijnlijk kan je er niet veel aan doen. Hoewel, de terugkeer van het kringgesprek op school zou al een hele verbetering zijn, maar op veel scholen is daarvoor door de uitbreiding van het leerpakket geen tijd meer.

Een goed initiatief vond ik 'Het nationale jeugddebat' in november 1995. De 75 jongeren die daar aan deelnamen hadden ieder in hun woonplaatsen, op hun scholen, in hun klassen hun mening bepaald door met anderen van hun leeftijd te discussiëren. Daardoor had het ook veel impact. De jongeren spraken zich uit voor een betere campagne tegen pesten op school, voor een gemakkelijke toegang tot de gezondheidszorg voor illegalen en voor een zogenaamde 'sportstrippenkaart'. Staatssecretaris Terpstra nam dit laatste idee onmiddellijk over. Iedere jongere krijgt met zo'n strippenkaart de mogelijkheid om tien sporten uit te proberen. Zo kom je erachter welke sport het best bij je past. Veel meer jongeren zouden dan gaan sporten. Sport is sociaal belangrijk, het is welzijnsverhogend." (MvL)

De afzonderlijke ministeries hebben elk hun eigen jongerenbeleid

Tijdens de afgelopen jaren heeft de Nederlandse Staat veel aandacht besteed aan jongeren. In 1994 werd de Nationale Jeugd Raad opgericht, in 1995 werd de Nationale Jeugd Debat gehouden, in 1996 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 1997 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 1998 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 1999 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2000 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2001 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2002 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2003 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2004 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2005 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2006 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2007 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2008 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2009 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2010 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2011 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2012 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2013 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2014 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2015 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2016 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2017 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2018 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2019 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2020 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2021 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2022 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2023 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2024 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden. In 2025 werd de Nationale Jeugd Conferentie gehouden.

Verzelfstandiging, decentralisatie en medezeggenschap

Over democratisering en verzakelijking in de sociale volkshuisvesting

Door Carel Tielenburg

Doelgericht besturen betreft in wezen de afstemming tussen de maatstaven van doelmatigheid en legitimiteit. De gelijkwaardigheid van beide moet in de organisatie- en besluitvormingsstructuur van elk bedrijf of instelling kunnen worden gewaarborgd. Als dat niet het geval is, bijvoorbeeld omdat het ene criterium ondergeschikt wordt gemaakt aan het andere, neemt de kans op uitsluiting van bepaalde groepen van de besluitvorming toe. Zo zal in een organisatie waarin aanvaardbaarheid de maatstaf vormt, naar alle waarschijnlijkheid weinig aandacht zijn voor de belangen van de kapitaalverschaffers. In een dergelijk geval is er sprake van een te sterke politisering. In een te sterk gepolitiseerde structuur is echter een doelmatige uitvoering van beleid niet gewaarborgd. In het tegenovergestelde geval, namelijk een organisatie waarin men uitsluitend oog heeft voor doelmatigheid, lopen de belangen van de direct betrokkenen afgezien van de financiers - dus werknemers, bewoners, studenten, patiënten of anderen -, voortdurend het gevaar verwaarloosd of ontkend te worden. Uit de onderstaande casus blijkt dat in het woningcorporatiebestel de legitimiteit het heeft moeten afleggen tegen de doelmatigheid. Als kosten-baten afwegingen de beleidsvorming beheersen, is het nemen van legitieme en rechtvaardige besluiten geen vanzelfsprekende zaak. In feite is er dan sprake van depolitisering, in de zin van machtsuitoefening ten koste van argumentatie en reflectie (1). Een voor elk niveau aanvaardbare koers varen is in een te sterk gepolitiseerde, danwel een gedepolitiseerde organisatie- en besluitvormingsstructuur een onmogelijke opgave.

Carel Tielenburg is wetenschappelijk medewerker van het wetenschappelijk bureau van D66 en docent bestuurskunde aan de Hoge School van Den Haag.

(1) Zie ook: 'Reinventing Democracy', Carel Tielenburg, Idee 1, SWB Den Haag maart 1996. In dit artikel heb ik politiek omschreven als een zaak van machtsuitoefening enerzijds en argumentatie en reflectie anderzijds.

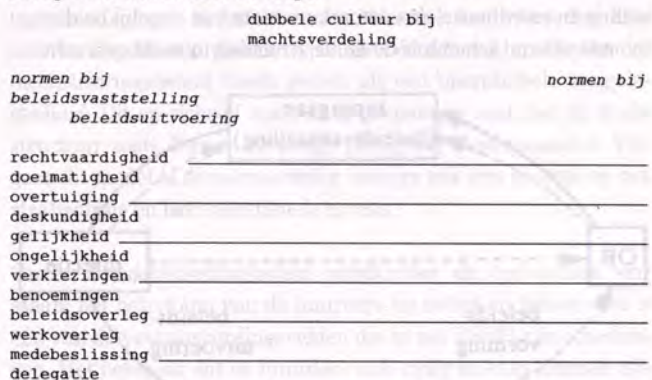
In een vorig artikel in Idee over openbaar bestuur en democratische legitimiteit maakte Tielenburg onderscheid tussen een budget- versus een doelgeoriënteerde wijze van besturen. Dit onderscheid zal hieronder verder worden uitgewerkt aan de hand van een casus, te weten de veranderingen in het woningcorporatiebestel in Nederland.

In de volgende paragraaf wordt het begrip 'duale structuur' uitgewerkt als de ideaaltypische wijze waarop democratisering van bedrijven en instellingen vorm zou kunnen krijgen. De overige paragrafen zijn gewijd aan de gevalsstudie van het democratiseringsbeleid in het woningcorporatiebestel. In de slotparagraaf zal ik proberen de betekenis van het democratiseringsbeleid in een breder verband te plaatsen.

Duale structuur

Onder duale structuur (dubbele structuur) versta ik, in navolging van Van Zuthem, het gegeven dat elke organisatie te maken heeft met organisatie-structurele problemen rondom beleidsvaststelling en beleidsuitvoering. Deze hebben elk een eigen cultuur (zie schema 1). De dualiteit

wordt in de werkelijkheid vaak niet onderkend, waardoor het beleidsproces vaak stroef verloopt.



Schema 1

Bron: Van Zuthem, 1986: 80

De voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid verlopen langs min of meer hiërarchische lijnen. Met name voor de beleidsvaststelling kan deze werkwijze echter funeste gevolgen hebben. De top van een organisatie neemt weliswaar besluiten op grond

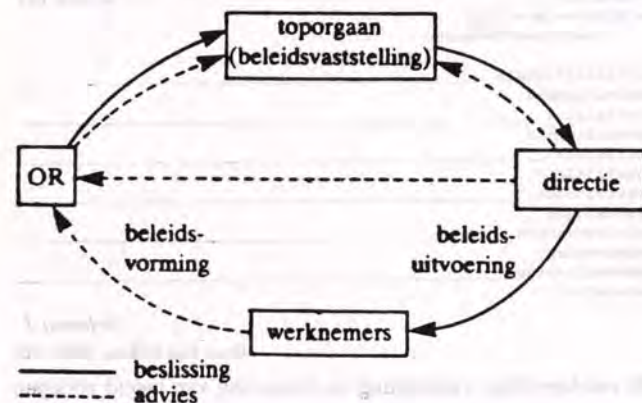
van informatie die door de lagere niveaus wordt aangedragen, maar de laatsten kunnen op de beslissing zelf geen (directe) invloed uitoefenen. De legitimiteit van de besluiten kan hierdoor onder druk komen te staan. Bovendien is informatie over de uitvoering (en de effecten) van een bepaald beleid vaak onvolledig of ontbreekt geheel op het moment dat hierover een nieuw besluit moet worden genomen. Metingen vinden niet, niet nauwkeurig genoeg of te laat plaats. Dit vormt een kernprobleem dat mijns inziens de diepere oorzaak is van het optreden van allerlei belangenconflicten, die verlamdend werken op het functioneren van een organisatie en haar leden.

Het streven van ieder bestuur zou erop gericht moeten zijn te komen tot een heldere structuur voor de organisaties in de publieke en de private sector. Dit is alleen mogelijk als er, naar het voorbeeld van de Trias Politica, een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen beleidsvaststelling en beleidsuitvoering.

De hoofdlijnen van beleid kunnen alleen worden vastgesteld als een deskundige voorbereiding heeft plaatsgevonden én als alle organisatiegenoten en andere betrokkenen in de gelegenheid zijn geweest hun mening kenbaar te maken. Alle direct betrokkenen moeten invloed kunnen uitoefenen op een besluit (hetzij direct, hetzij via een vertegenwoordiger). Bij de beleidsvaststelling geldt derhalve als maatstaf een zo groot mogelijke spreiding van macht (democratische legitimiteit). De uiterste consequentie van deze opvatting is zelfbestuur door werknemers in goederen en diensten producerende organisaties.

De uitvoering van beleid stelt elke organisatie voor de opgave de norm van doelmatigheid strikt te handhaven. Onder doelmatigheid verstaan we het bereiken van vastgestelde doelen tegen zo laag mogelijke kosten. Voor de uitvoering van beleid geldt dat er voor de uitvoerders een duidelijke samenhang moet zijn tussen de dagelijkse werkzaamheden en de organisatiedoelen. De kans hierop wordt groter naarmate de invloed op de beleidsvaststelling groter is. Onder de conditie van die 'zichtbare' samenhang is het mogelijk de uitvoering anders te organiseren dan de vaststelling van beleid. Dit hoeft niet per definitie strikt hiërarchisch te gebeuren. Recent onderzoek heeft zelfs uitgewezen dat dit soms helemaal niet effectief is. Samenwerking in een project- of implementatiestructuur, bijvoorbeeld, leidt in bepaalde gevallen tot betere resultaten. Niettemin blijft de doelmatigheid altijd voorop staan en dit vereist zowel (een zekere mate van) arbeidsdeling als leiding en coördinatie, dus een zekere mate van ongelijkheid.

In onderstaand schema is de duale structuur in beeld gebracht.



Schema 2 De duale structuur

Bron: Van Zuthem, 1986: 81

De linkerhelft van dit schema heeft betrekking op de beleidsvorming. Het motief voor de machtsverdeling in deze fase van het beleidsproces is het verkrijgen van democratische legitimiteit. Hierbij dienen directie en staf een belangrijke adviserende rol te spelen, maar geen beslissende. Dit laatste is voorbehouden aan het toporgaan. De samenstelling ervan dient een afspiegeling te zijn van de belangen die met het functioneren van de organisatie zijn verbonden. Naast werknemers kunnen dus ook andere belanghebbenden (aandeelhouders, cliënten, bewoners, etc.) vertegenwoordigd zijn.

Het toporgaan stelt de hoofdlijnen van beleid vast, inclusief de hoofdzaken m.b.t. de middelen. De overige middelen komen, uit oogpunt van doelmatigheid, in het verantwoordelijkheidspakket van de directie. De beleidsuitvoering, de rechterhelft van het schema, wordt op deze wijze ontlast van, in wezen onterechte, aanspraken op medezeggenschap. De vraag naar de verdeling van de middelen tussen de top en de directie, is een zaak van beleid en behoort dus tot de competentie van het toporgaan.

Sociale volkshuisvesting

Het vraagstuk van de sociale volkshuisvesting staat sinds het midden van de jaren tachtig in het teken van een omvangrijke decentralisatie- en verzelfstandigingsoperatie. Het is de bedoeling de marktwerking in deze sector te versterken. Met het invoeren van de Bruteringswet vorig jaar werd de laatste stap in het traject gezet. Sindsdien is er geen directe band meer tussen de overheid en de sociale volkshuisvesting.

Het debat over de ontwikkelingen in deze sector is vanaf het begin in betrekkelijke rust en consensus gevoerd. Maar sinds een aantal maanden woedt er een heftige discussie over de gevolgen van de hele operatie. Twee onderwerpen keren steeds weer terug op de politieke agenda. Dat is in de eerste plaats de dreiging van het ontstaan van zogenaamde 'inkomenswijken', ook wel aangeduid als ruimtelijke segregatie. De woningcorporaties moeten tegenwoordig hun beleid afstemmen op de marktpositie van hun woningbezit en daarom mogen zij zelf hun huren vaststellen. Het Sociaal Cultureel Planbureau met name heeft de vrees uitgesproken dat het nieuwe beleid van de woningcorporaties tot het ontstaan van 'inkomenswijken' zal leiden. Dit betekent dat de concentratie van mensen met een laag inkomen woningen in wijken met woningen van een lage kwaliteit zal toenemen.

Het tweede onderwerp hangt hier nauw mee samen. Het betreft de bescherming van de lagere inkomensgroepen tegen de stijging van de woonlasten. In het algemeen ziet men in het verstrekken van individuele huursubsidie een kerntaak van de overheid op het terrein van de volkshuisvesting. Maar over de huidige plannen van het kabinet voor dit instrument lopen de meningen sterk uiteen.

Zonder de ernst van de genoemde problemen te willen bagatelliseren, meen ik toch dat het debat hierover niet los kan worden gezien van een ander vraagstuk, namelijk dat van het democratisch gehalte van de nieuwe verhoudingen in het woningcorporatiebestel. Het is mij opgevallen dat deze kwestie nauwelijks enige aandacht krijgt, terwijl de maatschappelijke gevolgen van de verzelfstandiging intensief worden bediscussieerd. Dat valt op z'n minst merkwaardig te noemen. Het democratievraagstuk vormt naar mijn mening zelfs de oorsprong van de problemen in de sociale volkshuisvesting.

Verzelfstandiging en democratisering in het woningcorporatiebestel

De woningcorporaties in Nederland hebben hun verzelfstandiging niet aangegrepen om bijvoorbeeld een duale structuur in te voeren. Dit betekent een gemiste kans voor een versterking van de positie van de huurders. De verzelfstandiging is een beleidslijn die al vele jaren geleden is ingezet. Met het van kracht worden van de Woningwet in 1901 hebben de corporaties, op papier, reeds een zelfstandige positie verkregen. Maar het heeft lang geduurd voor hier daadwerkelijk invulling aan werd gegeven. Vooral de periode van de wederopbouw wordt gekenmerkt door een sterke centrale sturing van de rijksoverheid. Hierin komt eigenlijk pas gedurende de jaren '80 verandering. Weliswaar verkrijgen de corporaties, op basis van het advies van de commissie-De Roos, in 1964 het 'primaat' over de bouw en het beheer van de sociale huur-woningen, maar het duurt nog tot 1983 voor de financiële en bestuurlijke verzelfstandiging werkelijk een aanvang neemt. De tabel geeft een overzicht van de chronologie van de verzelfstandigingsoperatie.

Twee belangrijke momenten in het proces van verzelfstandiging zijn het verschijnen van de Nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' in 1989, en het 'Besluit Beheer Sociale Huursector' (BBSH) in 1993. In de Nota gaf de toenmalige staatsecretaris Heerma aan dat huisvesting in eerste instantie een zaak is van de maatschappelijke groeperingen en dat de corporaties daarom dienen te verzelfstandigen. In het BBSH wordt, vier jaar later, de bestuurlijke verzelfstandiging van de woningcorporaties geregeld. In de tussenliggende periode is er een proefproject uitgevoerd om belangstellende corporaties in de gelegenheid te stellen met de verzelfstandiging proef te draaien. De gegevens over de invloed van de verzelfstandiging op de interne verhoudingen zijn vooral op de resultaten van dit proefproject gebaseerd.

De rode draad die door het gehele verzelfstandigingsproces loopt, is dat de corporaties marktgericht moeten gaan werken. Elk beleidsterrein dient vanuit deze optiek vorm te krijgen. Men handelt hierbij een indeling op drie beleidsniveaus, te weten: a) strategisch; b) operationeel (huur-, investerings-, toewijzings-, democratiserings- en financieel beleid, alsmede produktinnovatie); en c) organisatorisch (informatiebeleid, bestuurlijke structuur, organisatie en kwaliteitszorg werkprocessen).

Voor de corporaties betekent dit dus een omslag in de manier van werken en de wijze van besturen. Ook voor het democratische gehalte van de interne verhoudingen heeft dit ingrijpende gevolgen gehad. Opvallend is dat de meeste corporaties die aan het proefproject deelnamen, hun strategisch beleid 'gaande de proefperi-

Jaar	Ontwikkeling	Toelichting
1983	oprichting WSW	garantie voor leningen ten behoeve van woningverbetering op de kapitaalmarkt
vanaf		
1985	vervroegde aflossingen van rijksleningen	forse toevoegingen aan de ABR
1988	oprichting CFV	fonds om noodlijdende corporaties bij te staan m.b.v. gelden verstrekt door alle corporaties
1988	SEV-experiment theoretische huurbeleidsplannen	verkenning van de mogelijkheden om tot een marktgericht huurbeleid te komen
1989	uitbreiding WSW	garantie voor nieuwbouwenleningen op de kapitaalmarkt
1989	Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig	Heerma geeft aan dat de huisvesting in eerste instantie een zaak is voor de maatschappelijke groeperingen. Corporaties dienen in dat kader te verzelfstandigen.
1991/1993	SEV-proefproject Verzelfstandiging Woningcorporaties	op basis van SEV-advies over de huurbeleidsplannen formuleren SEV en DGVH een experiment om corporaties met de verzelfstandiging te laten proefdraaien
1991	Tussenbalans	subsidie-afbraakpercentage van 5,5% en afschaffen van subsidies voor niet-ingrijpende woningverbetering
1992	introductie BWS	op lokaal niveau worden subsidies over woningsectoren verdeeld, emancipatie corporaties als opdrachtgever door risico-afweging
1993	introductie BBSH	regelgeving waarin bestuurlijke verzelfstandiging woningcorporaties vorm gegeven wordt
1993	introductie huursombenadering	differentiatie in huurverhogingen opdat prijs-kwaliteitsverhouding evenwichtiger wordt en corporaties een meer marktgericht huurbeleid kunnen voeren
1993	aanpassing BWS	regionaal budgethouderschap, belang regio neemt toe
1993	introductie Huisvestingswet	uitvoerende taken woonruimteverdeling kunnen bij corporatie gelegd worden, belang regio neemt toe
1995	afschaffing generieke exploitatiesubsidies	corporaties worden geacht op eigen risico en zonder subsidie woningen te bouwen, uitzondering voor specifieke locaties en doelgroepen
1995	introductie Bruteringswet	wegstrepen rijksleningen en subsidies, afronding financiële verzelfstandiging

Tabel: Chronologie van de verzelfstandiging van woningcorporaties

Bron: Van der Zon, 1994: 148

de' hebben vormgegeven. Dat wil zeggen zonder voorafgaand een strategisch plan te hebben opgesteld. Mede hierom is het nog niet mogelijk tot een sluitende beschrijving van de gehanteerde strategieën te komen. In het evaluatieonderzoek komt men derhalve niet verder dan een globale typologie. Verder valt op dat het democratiseringsbeleid wordt gezien als een operationele aangelegenheid. Dit op zichzelf staat al op gespannen voet met de duale structuur zoals deze in de vorige paragraaf werd geschetst. Volgens dit model is democratisering immers ook aan de orde op het strategische en het operationele niveau.

Onder democratiseringsbeleid wordt door de corporaties verstaan: het betrekken van de huurders bij beleid en beheer. Dit is één van de verantwoordingsvelden die in het BBSH zijn omschreven. Het betekent dat de huurders zich tijdig moeten kunnen uitspreken over onderwerpen die voor hen van wezenlijk belang zijn. Dan gaat het vooral om zaken die de woning zelf, de directe woonomgeving en het huurbeleid betreffen. Met het functioneren van deze vorm van democratisering is in het proefproject geen ervaring opgedaan. De werking van deze vereiste uit het BBSH is tot op heden niet systematisch onderzocht. Kennelijk om dit

gemis te compenseren heeft de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvestingsbeleid destijds samen met de Woonbond een experiment 'Huurders betrekken bij huurbeleid' opgezet. Maar tot aanbevelingen heeft dit experiment, dat overigens met wisselend succes heeft gedraaid, niet geleid. Het algemene beeld van het democratiseringsbeleid is dus niet rechtstreeks gebaseerd op de bevindingen van het proefproject.

Interne en externe democratisering

De democratisering van het corporatiebestel heeft uiteraard een geschiedenis, waaraan hier verder niet afzonderlijk aandacht zal worden besteed. Uit onderstaande typologie, ontleend aan Gerichhauzen, blijkt in ieder geval welke vormen van controle er bestaan op een afzonderlijke woningcorporatie.

	Formeel	Informeel
Extern	<ul style="list-style-type: none"> - Rijksinspectie - Huurcommissie - Rechterlijke macht - Gemeentelijke inspectie - Accountancy - Politiek toezicht - Informatieplicht naar huurders 	<ul style="list-style-type: none"> - Publieke opinie - Actiegroepen - Politieke partijen - Pers - Concurrentie
Intern	<ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijk van statuten Voorbeeld: ledenraad - Afhankelijk van grootte: ondernemingsraad - Afhankelijk van rechtsvorm: Raad van Commissarissen/ kascommissie 	<ul style="list-style-type: none"> - Professionele normen - Socialisatie

Typologie van controle op woningcorporaties

Uit dit overzicht blijkt dat er tenminste twee formele controle-mogelijkheden zijn voor de huurder, te weten: de informatieplicht van de corporatie naar de huurders (extern) en de mogelijkheid om de inbreng van de huurders statutair te waarborgen (intern). Van der Schaar geeft het verschil als volgt weer:

"Van interne democratisering is sprake, als bewoners (-vertegenwoordigers) deel uitmaken van de organen van de instelling: het bestuur, de ledenvergadering of ledenraad. Bij externe democratisering zijn er afzonderlijke bewonersorganisaties buiten de bestuursorganen, die volgens bepaalde afspraken invloed kunnen uitoefenen op het beleid en de uitvoering daarvan van de instelling. Dit kunnen zelfstandige bewonersverenigingen zijn, bewonerscommissies per woningcomplex of voor het gehele bezit, incidentele overlegorganen, en dergelijke. Vaak wordt dan in de reglementen van de corporatie vastgelegd hoe het overleg plaatsvindt".

Uit de evaluatie van het proefproject blijkt nu dat de corporaties de nadruk leggen op het versterken van de externe democratisering. Volgens het evaluatierapport beschikken de huurdersorganisaties echter niet over voldoende kennis van zaken om het overleg met de corporatie tot een succes te maken. (De enige uitzondering hierop vormde de huurdersorganisatie in Amersfoort). Aanvullende mogelijkheden tot beïnvloeding zijn controle via het intern toezichthoudende orgaan (zie hieronder) en het omzetten van de ledenraad in een Raad van Advies, die de directie gevraagd en ongevraagd advies kan geven. Maar het is duidelijk

Fondslijst Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

◆ Brochures

- De veranderende rol van de politieke partijen*, 1991, f15,-
- Duurzame Ontwikkeling*, 1992, f19,50
- Referenda en politiek*, 1993, f19,50
- De ruimte waarin wij leven*, Jan Glastra van Loon, 1994, f19,50
- Bestuurlijke Dilemma's*, 1994, f19,50

◆ Cahiers

- Relatie en huwelijk*, 1991, f8,-
- Denken over Democratie*, van forum naar partnerschap, 1993, f10,-
- In Goede Banen*, een analyse van het verschijnsel migratie, 1993, f10,-
- Ingrijpen in menselijk leven*, 1994, f12,50
- Denken over een nieuw stelsel van gezondheidszorg*, 1994, f10,-
- Nieuwe prioriteiten in het buitenlands beleid*, 1995, f12,50
- Op weg naar een pluriforme gezondheidszorg*, 1995, f10,-

◆ Nota's

- Op zoek naar publiek*, medianota, 1993, f5,-
- Inzet voor vrede*, 1994, f12,50
- De PBO, Bestuurlijke vernieuwing in de agrarische sector*, 1995, f5,-

◆ Speciale uitgaven

- De open samenleving en haar vrienden*, in gesprek met Jan Glastra van Loon, 1995, voor leden f29,50
- Technologie in politiek perspectief*, 1996, f25,-
- De waarde van de democratie*, 1994, f2,50
- In de basis voorzien*, debat over het basisinkomen, 1996, f12,50
- Inburgering en integratie in Nederland*, 1996, f7,50

◆ Abonnementen op Idee (tijdschrift)

Een jaarabonnement op Idee (6 nummers, verschijnt tweemaandelijks) kost f74,-. Inlichtingen en bestellingen: Wetenschappelijk Bureau D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Tel. 070-356.60.66. Ma-do 09.00 - 17.00 uur.

dat externe democratisering de belangrijkste wijze van beïnvloeding is. Deze lijn loopt parallel met ontwikkelingen op het gebied van de rechtsvorm, het bestuur, de organisatie (het 'werkapparaat'), de informatievoorziening en de kwaliteitszorg. Voor deze casus zijn met name de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsvorm en het bestuur van belang. Het evaluatierapport meldt dat de meeste corporaties een uitgesproken voorkeur heb-

ben voor de stichtingsvorm. Deze zou het beste passen bij een marktgerichte organisatie. De vereniging, met als hoogste orgaan de ledenvergadering, past, volgens dezelfde redenering niet bij de nieuwe koers, omdat het accent ligt op interne democratisering. En dit wordt beschouwd als een belemmering bij de vormgeving van een marktgericht beleid. Volgens de corporaties leidt de betrokkenheid van huurders bij beleid en beheer via een intern orgaan namelijk tot een belangenconflict:

"Het beoordelen van het marktgerichte beleid kan voor huurders lastig zijn omdat zij het bedrijfsbelang moeten laten prevaleren boven het consumentenbelang. Vooral bij het huurbeleid blijkt een goede afweging door huurders niet goed mogelijk te zijn: een huurbevrozing of kwaliteitsinvestering zonder huurverhoging moet gecompenseerd worden door hogere huurverhogingen elders in het bezit en bij die keuze zijn huurders geneigd hun eigen belang voorop te stellen".

Het is niet erg geloofwaardig dat alleen de positie van de huurders bij een belangenconflict in het geding zou zijn. En het is nog minder waarschijnlijk dat die conflicten zich alleen bij huurkwesties zouden manifesteren. Organiseren is immers het scheppen van doelbetrokken relaties tussen mensen, middelen en omgeving. Een organisatie is een geheel van die betrekkingen en in alle organisaties doen zich belangenconflicten voor bij het instandhouden of het veranderen van die verhoudingen. De vraag is dus hoe dergelijke conflicten kunnen worden opgelost zonder enerzijds ondoelmatige werkverhoudingen te creëren en anderzijds afbreuk te doen aan het criterium van legitimiteit bij het nemen

van beslissingen. Het laatste is het geval als de inbreng van sommige personen of groepen aan banden wordt gelegd of als zij geheel van deelname worden uitgesloten. Zoals in de inleiding reeds werd opgemerkt heeft de legitimiteit het bij de woningcorporaties moeten afleggen tegen de doelmatigheid. Gegeven de uiteenzetting hierboven over de duale structuur was dat niet nodig geweest. Als het onderscheid tussen de verschillende culturen van beleidsvaststelling en -uitvoering tot uitgangspunt wordt genomen, is het mogelijk te organiseren en te beslissen op basis van zowel legitimiteits- als doelmatigheidsoverwegingen.

Toezicht met distantie

Een nadere beschouwing van de bestuurstructuur van de woningcorporaties kan het voorafgaande nog wat meer reliëf geven. Om marktgericht te kunnen werken streven de corporaties, volgens het evaluatierapport, naar een bestuurs- en organisatiestructuur waarin de besluiten kunnen worden genomen door professionals, gepaard aan een hoge doelmatigheid van het werkapparaat. Voor de uitvoering van het beleid is dit een goed streven. Maar het heeft ook consequenties voor het bestuur van een corporatie, en die zijn minder gunstig. Het bestuur raakt namelijk veel van zijn bevoegdheden kwijt en de beleidsvaststelling wordt een zaak van de directie.

De rechtvaardiging voor deze gang van zaken is een waargenomen verschil tussen de formele en de feitelijke machtspositie van het bestuur. In de praktijk oefent de directie, volgens de onder-



Wat bepaalt de leefbaarheid van een woonwijk in Nederland?

zoeker A. Berg, zo'n groot gedeelte van de verantwoordelijkheden van het bestuur uit, dat de invloed van dit hoogste bestuursorgaan in het gunstigste geval slechts het karakter heeft van een marginale toets. Dit gegeven zou, naar zijn mening, moeten leiden tot een aanpassing van de bestuursstructuur. Deze problematiek speelt in de besturen van de woningcorporaties ook een rol. Het BBSH verplicht een corporatie namelijk om, ongeacht de rechtsvorm, een intern toezichthoudend orgaan in te stellen. De bedoeling hiervan is te komen tot een versterking van het interne toezicht op het bestuur, zodat het overheidstoezicht minder belangrijk wordt en vooral achteraf kan plaatsvinden, in de vorm van een toetsing van prestaties.

Gedurende het proefproject in de sociale volkshuisvesting werd ook geëxperimenteerd met een nieuwe bestuursstructuur. Deze kreeg vorm in het zogenaamde Raad van Toezicht-model. De bestuurlijke bevoegdheden worden in dit model volledig overgedragen aan de directie. En de directie vormt dan het bestuur in de zin van de wet. De beleidsvorming en de beleidsuitvoering worden hiermee dus volledig in handen gelegd van professionals. De rol van de Raad van Toezicht als 'toporgaan'. Maar aan voortgaande professionalisering zijn ook gevaren verbonden. Elke professional of specialist loopt het risico zijn ontvankelijkheid voor signalen uit de 'lekenwereld' te verliezen. Sterker nog, het valt te betwijfelen of een specialist beroepshalve zich de eigenschap van responsiviteit zal kunnen en willen eigen maken. De communicatie van een geprofessionaliseerde instelling met de omgeving kan door vervreemding en isolement geblokkeerd raken. Berg ziet in een Raad van Toezicht het orgaan om deze risico's te beperken en het communicatieproces tussen specialisten en leken te bevorderen. Zo'n raad wordt geacht, met andere woorden, het maatschappelijke verantwoordingsproces te stimuleren.

De vraag is echter of en zo ja hoe, de uitkomst van een verantwoordingsproces zal worden vertaald in een besluit. Om dit te waarborgen is in een duale structuur de beleidsvaststelling juist in handen gelegd van het toporgaan en niet in die van de directie. De stelling dat het huurbeleid van de corporaties ruimtelijke segregatie tussen bevolkingsgroepen in de hand werkt, zal moeten leiden tot een debat tussen die corporaties en alle andere betrokkenen. Maar het is zeer de vraag of de uitkomst van dit debat door een directie kan worden vertaald in een besluit. Juist een di-

rectie wordt immers geacht de doelmatigheid centraal te stellen en niet de legitimiteit. Met andere woorden, de afweging tussen legitimiteit en doelmatigheid zal in het gedrang komen met alle gevolgen vandie voor het democratisch gehalte van de besluitvorming.

Slotbeschouwing

Wat valt er uit deze casus te leren over het democratische gehalte van de verhoudingen in het woningcorporatiebestel? De volgende conclusies dienen zich naar mijn mening aan.

Om te beginnen is het met de democratisering van de corporaties slecht gesteld. Een duale structuur heeft meer te maken met interne dan met externe democratisering. Het argument tegen bewonersparticipatie, de vermeende belangenverstremming, snijdt in het licht van de uiteenzetting over een duale structuur geen hout. De bewoners worden dus ten onrechte uitgesloten van deelname aan de beleidsvaststelling. Voorts heeft de verzelfstandiging van de woningcorporaties in Nederland geleid tot een toename van de professionalisering en specialisering van het management en de werkorganisatie van deze instellingen. Dit alles uit het oogpunt van doelmatigheid. De discussie over de aanvaardbaarheid van de beslissingen wordt gelegd in handen van een orgaan, de Raad van Toezicht, dat niet voldoende is toegerust om de uitkomst ervan te vertalen in beleid. Het valt te vrezen dat het maatschappelijke verantwoordingsproces van de woningcorporaties daarom nauwelijks effecten teweeg zal brengen, noch in materieel, noch in cultureel opzicht. Het is te hopen dat men in het debat over de woningbouwcorporaties ook hier nog eens aan toe zal komen, anders vrees ik het ergste voor deze sector. ♦

Literatuur

Berg, A.H. (1996), *Private instellingen van publiek belang, Openbaar bestuur*, jrg. 6, nr. 2, pp. 8-12.

Eijlander, Ph., *De parlementaire enquête bouwsubsidies. Beoordeling van overheidsbeleid en -bestuur vanuit verschillende invalshoeken, Beleidswetenschap*, jrg. 2, nr. 3, pp. 212-234.

Fleurke, F. en P.J. de Vries, *Effecten van decentralisatie in het bestuur van de volkshuisvesting, Beleidswetenschap*, jrg. 3, nr. 4, pp. 299-319.

Gerrichhauzen, L.G. (1985), *Woningcorporaties: bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid, Deventer*.

Gerrichhauzen, L.G. (1990), *Het woningcorporatiebestel in beweging, Delft*.

Klijn, E.H. (1990), *De vissen en het aas. De toepassing van twee financieringsinstrumenten in de volkshuisvesting*, in: Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken, Den Haag*.

Schaar, J. van der (1991), *Volkshuisvesting: een zaak van beleid, Utrecht*.

Tielenburg, C.T. (1996), *Reinventing democracy, Idee*, jrg. 17, nr 1.

Zon, F. van der (1994), *Evaluatie van het SEV-project Verzelfstandiging woningcorporaties, Delft 1994*.

Zuthem, H.J. van (1986), *Rechtvaardigheid en doelmatigheid, Assen*.



De burger als vierde macht?

Door Lenka Hora Adema

Volgens de klassieke opvatting moet de scheiding der machten zorg dragen voor een machtsevenwicht waarin de burgerlijke vrijheid is gewaarborgd. De laatste jaren hebben er echter nogal wat verschuivingen opgetreden in de machtsverhoudingen. In dit artikel onderzoekt Hora Adema de mogelijkheid van de opkomst van de burger als nieuwe macht op basis van wederkerigheid in het bestuursrecht.

In de memorie van toelichting op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staat dat het bestuur verplicht is 'om rekening te houden met de belangen en zienwijzen van de burger, waar dat verenigbaar is met de taak van het bestuur om het algemeen belang te behartigen' (1). Een interessante passage, met name nu het bestuur een deel van het wetgevingsproces dat voorheen uitsluitend aan de wetgever was toebedeeld, op zich genomen lijkt te hebben.

Met het oog op deze ontwikkeling werpt de hoogleraar staatsrecht Witteveen de vraag op of in het spel der machten de afgenomen rol van de volksvertegenwoordiging moet worden gecompenseerd door verdergaande rechterlijke toetsing van het bestuur (2). Daaraan voorafgaand zou ik eerst nog een andere vraag aan de orde willen stellen: als de relatie tussen burger en bestuur in sterke mate wederkerig wordt, kan zo'n relatie dan niet de gedeeltelijk weggevallen rol van de volksvertegenwoordiging compenseren? Hierbij kan

de burger eventueel de rechter te hulp roepen; tenslotte kan een rechter niet zelf een zaak aanhangig maken. Alleen al de mogelijkheid dat een burger of een groep van burgers naar de rechter kan stappen, zal de besluitvorming van het bestuur kunnen beïnvloeden, in die zin dat het bestuur bij de totstandkoming van een besluit van meet af aan rekening houdt met de belangen van de burger zoals hij die zelf percipieert.

Als het klopt dat de relatie tussen burger en bestuur een dergelijke functie kan vervullen, hoe verhoudt zich dit dan tot het denkmodel van het maatschappelijk contract en de leer van de trias politica? Is het louter denken vanuit deze kaders achterhaald?

In een poging een antwoord te vinden op de hier gestelde vragen, zal ik eerst kort stilstaan bij het denkmodel van het maatschappelijk contract en de leer van de trias politica. Vervolgens wil ik

ingaan op de verhouding tussen de wetgever en de rechter, waarna ik in grote lijnen de ontwikkeling van het bestuur in de afgelopen twee eeuwen zal schetsen. Tot slot zal ik de vraag behandelen of het idee van de wederkerige rechtsbetrekking tussen burger en bestuur er mogelijk toe kan leiden dat de burger zich ontwikkelt tot - wat ik noem - een 'vierde macht'.

Het maatschappelijk contract

In de 18e eeuw werden verschillende contracttheorieën uitgedacht. Zo'n theorie moest een rechtvaardiging van de opkomende en groeiende staatsmacht geven. De rechtvaardiging zou erin bestaan dat burgers zelf vanuit een welbegrepen belang met het bestaan van de staat hebben ingestemd.

Over de reden van deze instemming lopen de meningen onder contracttheoretici uiteen, evenals over hoeveel er aan de staat zou moeten worden overgelaten. Rousseau (18e eeuw) ging hierin vrij ver en

was van mening dat bij een sociaal contract iedereen werd geacht zijn gehele macht, al zijn goederen en zijn volledige vrijheid aan de staat over te dragen. Locke (eind 17e eeuw) kwam met het concept van een liberale staat en ging er vanuit dat alle staatsgezag op delegatie berust, afkomstig van de burgers. Om te voorkomen dat de staat haar bevoegdheden zou misbruiken, stelde Locke een aantal 'constitutionele' voorwaarden. Een van die voorwaarden is de scheiding der machten. Zo mag de uitvoerende macht bijvoorbeeld niets doen waartoe niet uitdrukkelijk door de wetgevende macht bevoegdheid is verleend. Overschrijdt de staat de haar opgelegde grenzen dan verliest zij haar gezag (3).

De kern van het denkmodel van het maatschappelijk contract is volgens Hirsch Ballin dat burgers alleen gebonden zijn aan besluitvorming van de overheid als die zijn plicht tot effectieve be-

(2) Witteveen, W.J., *Van wetstoepassing naar belangenafweging?* p. 17.

Uit: Franken, A.A. en E.P.M. Joosen (red.), *Wederkerige rechtsbetrekkingen, belangenafweging door de rechter, Verslag van de achtste themadag van de Juristenvereniging voor Afgestudeerden in Tilburg, JUVAT, op 30 oktober 1992, Kon. Vermande BV, Lelystad 1993.*

(3) Maris, C.W. en F.C.L.M. Jacobs (red.), *Recht orde en vrijheid, een historische inleiding in de rechtsfilosofie*, p. 145-148, Wolters-Noordhoff BV Groningen 1991.

Lenka Hora Adema studeert rechten aan de Universiteit van Amsterdam
 Met dank aan de vakgroep bestuursrecht van de faculteit der rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Amsterdam.

(1) Tweede Kamer, 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 12.

scherming van recht en vrijheid nakomt en bovendien zelf aan dit recht is gebonden (1).

De wederkerige rechtsbetrekking tussen burger en bestuur, zoals die in de in de inleiding genoemde memorie van toelichting op de Awb wordt geschetst, zou af kunnen doen aan de door contracttheoretici beschreven contractgedachte. Deze veronderstelt immers dat de burger slechts eenmaal een contract sluit en zich vervolgens dient te onderwerpen aan de overheid. De wetgever wordt geacht belangenafwegingen te maken en besluiten vast te leggen in wetten. Het is aan het bestuur om dit uit te voeren. De burger heeft te aanvaarden wat het bestuur doet zolang deze zich aan de wet houdt. Het lijkt niet te passen in een dergelijke theorie om als bestuur een dialoog te hebben met de burger, laat staan om de burger of een groep van burgers als onderhandelingspartner te beschouwen.

Wederkerigheid kan echter ook als de kern van de contracttheorieën worden gezien, zodat de wederkerige rechtsbetrekking tussen burger en bestuur in het verlengde ligt van de contractgedachte. Een contract impliceert immers altijd enigerlei vorm van wederkerigheid.

De leer van de trias politica

In de leer van de trias politica, zoals door Montesquieu in zijn 'De l'esprit des lois' in 1748 uiteengezet, is de overheidsmacht over drie organen verdeeld: de wetgever, het bestuur en de rechter.

Hoewel de trias politica al bij onze eerste Grondwet in 1814 niet strikt is doorgevoerd, heeft de theorie van Montesquieu een enorme invloed op onze staatsorganisatie gehad. In elk geval was de doelstelling die de makers van de Grondwet van 1814 voor ogen hadden dezelfde als die van Montesquieu toen hij zijn triasleer bedacht: de verzekering en de bescherming van de burgerlijke vrijheid.

In onze Grondwet van 1814 werd deze vrijheid gewaarborgd door slechts de wetgever de bevoegdheid te geven algemene regels te scheppen waaraan de uitvoerende macht en de rechterlijke macht waren gebonden. De volksvertegenwoordiging maakte deel uit van de wetgevende macht waardoor de algemene regels democratisch tot stand zouden komen. Overigens moet men bedenken dat tot het begin van deze eeuw de wet als uiting van de algemene wil in ieder geval onvolkomen was doordat slechts de belangen van een beperkte groep - het algemeen kiesrecht bestond nog niet - er direct in werden gepresenteerd.

Wetgever en rechter

Sinds de Grondwet van 1814 hebben rechter en wetgever zich langzaam, maar niet zonder slag of stoot, onttrokken aan het beeld dat de makers van de Grondwet toentertijd voor ogen had gestaan. Zo is de rechter allang geen wetstoepasser meer. Langzaam maar zeker heeft de rechter zich ontwikkeld tot 'zelfstandig orgaan van de rechtsorde' (2). De administratieve rechtspraak is enorm uitgebreid en sinds de Awb heeft de burger een nog ruimere mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen be-

sluiten van de overheid. Witteveen wil zelfs zover gaan dat hij voorstelt om de rechter een plaats toe te kennen als democratisch politiek orgaan (3).

Het is niet voor niets dat de rechter meer ruimte is gaan innemen. De wetgever is eenvoudigweg niet in staat alles te regelen en het is bovendien zijn lot altijd achter de maatschappelijke ontwikkelingen aan te hollen. Daarbij is de maatschappij steeds pluriformer en dynamischer geworden. Er zijn soms onderwerpen, zoals bepaalde euthanasie-vraagstukken, die zo gevoelig liggen dat de wetgever niet tot een compromis kan komen en de regeling ervan overlaat aan de rechter. Ook wordt er steeds meer bepaald op internationaal niveau. De in vroegere tijden minder gecompliceerde bemiddeling tussen het particuliere en het algemene belang is weggevallen (4).

Het moge duidelijk zijn dat de wetgever in de huidige maatschappij niet meer de enige is die politieke beslissingen neemt. Ook de rechter draagt zijn steentje bij en kan daarmee worden beschouwd als een zelfstandig politiek orgaan binnen de rechtsorde. Maar kan ook het bestuur meedingen naar deze titel?

Het bestuur: van uitvoerende macht naar zelfstandig orgaan

Volgens de beschrijving van het bestuur in de eerder genoemde memorie van toelichting, was er een tijd waarin de titel van uitvoerende macht, in klassieke zin, nog recht deed aan het bestuur. Het bestuur had tot taak om de op democratische wijze tot stand gekomen wetten uit te voeren en daarvoor verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging. De burger wist zich beschermd tegen onjuiste bestuurshandelingen doordat het bestuur was gebonden aan de wet. De politieke verantwoordingsplicht voor bestuurshandelingen moest zorgen voor een juist gebruik van de aan het bestuur toegekende beleidsvrijheid.

Het bestuur kon zich ten opzichte van de burger als boven de burger gestelde overheid presenteren. Als het bestuursoptreden de toets aan de wet kon doorstaan en het niet door de volksvertegenwoordiging werd veroordeeld dan had de burger het in beginsel maar te aanvaarden. Er was geen plaats voor een inbreng van de burger bij de beslissing over beschikkingen die hem in het bijzonder aangingen (5).

Het moderne bestuur is niet meer te typeren als de overheid die over de burger beslist zonder met diens zienswijze rekening te houden. Weliswaar is het bestuur in de eerste plaats gebonden aan de regels van de wetgever en aan de resultaten van de politieke besluitvorming, maar binnen die grenzen moet het ook rekening houden met de belangen van de bij de besluitvorming betrokken burger zoals hij dat zelf ziet. De verandering die het bestuur heeft ondergaan in zijn relatie tot de burger, is mijns inziens een gevolg van de onmogelijkheid om het bestuur als louter uitvoerend orgaan van de wetgever te laten functioneren. Het zou afbreuk doen aan ons democratisch bestel als het bestuur zich zou blijven opstellen als de zich boven de burger geplaatste overheid. In het belang van de democratie ligt het dan ook voor de hand dat het bestuur meer rekening houdt met de belangen van

(1) Hirsch Ballin, E.M.H., *Wederkerig bestuursrecht*, *Rechtsgeleerd magazijn Themis* 1989, aflevering 1 p.4.

(2) Hirsch Ballin, E.M.H., *De plaats van de Hoge Raad in het huidige staatsbestel*, *Rechtstaat en beleid*, Zwolle 1991.

(3) zie noot 2 pagina 27

(4) Vlies, van der, J., *De geslotenheid van het openbaar bestuur*, p. 120-121. Uit: C. de Vries en K. Schuyt (red.), *De open samenleving en haar vrienden*, in discussie met Jan Glastra van Loon, Uitgeverij Boom, Amsterdam 1995.

(5) TK 1988-89, 21221, nr. 3

de burger zeker naarmate hij meer van het wetgevingsproces op zich neemt.

De memorie van toelichting bij de Awb vermeldt dat de relatie tussen burger en bestuur is aan te merken als een wederkerige rechtsbetrekking. Deze benadering vindt volgens de toelichting haar basis in de huidige jurisprudentie en in moderne wetgeving. Dat wil zeggen dat zowel de rechter als de wetgever de ontwikkeling, die de verhouding tussen burger en bestuur heeft doorgemaakt, hebben gestimuleerd en op z'n minst geaccepteerd.

De burger als vierde macht?

Volgens de hoogleraar bestuursrecht Van der Vlies is de organisatie van burgers essentieel voor de controle op het bestuur. Burgers verenigen zich steeds vaker rond een bepaald belang. Van der Vlies stelt dat het bestuur veelvuldig wordt geconfronteerd met de verontwaardiging over geschonden belangen van burgers, in tegenstelling tot het parlement dat ver van de bevolking verwijderd is komen te staan. Het bestuur weet daardoor beter wat er leeft onder de burgers dan de volksvertegenwoordigers.

Uiteraard moet men met een dergelijke constatering voorzichtig omgaan. Het zal een belangrijke taak van de overheid worden om ervoor zorg te dragen dat alle belangen zichtbaar worden en blijven opdat het voorbij gaan aan minder expliciet geformuleerde belangen zoveel mogelijk wordt voorkomen. Deze eis van evenwichtigheid zou er zelfs toe kunnen leiden dat het bestuur het oprichten van groepen voor de behartiging van bepaalde belangen moet stimuleren. Voor de rechter is in dit verband ook een belangrijke rol weggelegd. Hij zal soms de ogen en oren van het bestuur moeten zijn.

Daarnaast is het van belang dat de staat zorgt voor een betere toegang tot het openbaar bestuur, zowel in de beleidsvoorbereiding als bij de controle op de uitvoering van het beleid. Deze vinden nu tot op zekere hoogte in beslotenheid plaats. Het in zichzelf gesloten zijn van het openbaar bestuur leidt ertoe dat groepen in de samenleving, die zich rond een bepaald belang hebben verenigd, over onvoldoende informatie beschikken om tot een systematische controle van het beleid te kunnen komen.

Wanneer de overheid deze groepen burgers meer actief zou betrekken bij het voeren van beleid en bij de controle op de uitvoering daarvan, dan zou de controle op het bestuur systematischer kunnen plaatsvinden. De kwaliteit van het bestuur zou er op vooruit kunnen gaan omdat genoemde groepen vaak over een enorme deskundigheid beschikken met betrekking tot het door hen naar voren gebrachte belang en het bestuur kan daar zijn voordeel mee doen.

De eerdergenoemde memorie van toelichting, die de huidige ontwikkeling van het bestuur weergeeft, laat mijns inziens zien dat er een weg is ingeslagen die ruimte vrijmaakt voor het bestuur om zodanig te functioneren dat de vrijheid van burgers redelijk wordt gewaarborgd. De wederkerige rechtsbetrekking kan worden gezien als het begin van een ontwikkeling waarin de burger als controlerende macht ten opzichte van het bestuur gaat functioneren. Uiteindelijk zal dit, naar ik hoop, leiden tot een verdeling van bevoegdheid tot regelgeving tussen wetgever en bestuur die meer aansluit bij de moderne, hoogst gecompliceerde pluriforme samenleving. Op deze manier kan het bestuur - dat in sommige opzich-

ten beter in staat is om bepaalde belangen te regelen dan de wetgever - de belangen die door groepen worden aangedragen bij de besluitvorming betrekken. In de huidige situatie is het immers zo dat het bestuur hierin beperkt wordt door wettelijke voorschriften die soms niet goed aansluiten bij de werkelijkheid waarmee het bestuur zich geconfronteerd ziet.

Witteveen ziet voor de rechter een grote taak weggelegd om het bestuur te controleren. Mijns inziens is de rechter ook een belangrijk 'wapen' voor burgers om sterker te staan ten opzichte van het bestuur. De rechter zal in elk geval de belangen van burgers meewegen in zijn beslissing. Met dit in het achterhoofd zal het bestuur voortaan dan ook hopelijk niet nalaten belangen van burgers mee te laten wegen bij de besluitvorming.

Andere middelen kunnen ook een dergelijk effect hebben. Zo zou bijvoorbeeld het instellen van een correctief referendum ertoe kunnen leiden dat het bestuur meer contact houdt met de burger tijdens de totstandkomingsprocedures van besluiten. Het bestuur dient voor zijn beslissingen het draagvlak te vinden en om dat te bereiken zal hij de burgers moeten informeren. Op die manier kan een referendum de werking krijgen van de befaamde stok achter de deur.

Witteveen meent dat de leer van de trias politica nog niet heeft afgedaan. Volgens hem is van een strikte machtenscheiding nooit sprake geweest. Bij het maken van wetgeving is behalve het parlement immers ook altijd de regering betrokken. Volgens Witteveen wordt de Nederlandse variant van de trias politica meer gekenmerkt door het streven de machten in de staat door onderlinge controle met elkaar in evenwicht te brengen, dan door het streven hun werkzaamheden strikt te scheiden. Witteveen meent dat ook Montesquieu uiteindelijk voorop stelde dat de machten elkaar in evenwicht zouden houden. De machten komen immers met elkaar in conflict en dan ontstaat een dynamiek waarbij de machten rekening met elkaar zullen moeten houden. Dat is de waarborg tegen tirannieke machtsuitoefening. Om in de huidige tijd een democratisch evenwicht tussen de drie machten te bewaren, is de rol van de burger onmisbaar. Dit doet echter niet af aan de leer van trias politica en overigens ook niet aan de contractgedachte.

Conclusie

Als de ontwikkeling doorzet in de hier geschetste richting, worden de burgers dan een vierde macht? Ja en nee. Ja, omdat zij zorgen dat er een machtsevenwicht wordt gehandhaafd. Nee, omdat het altijd individuele burgers blijven of individuele burgers die zich om een bepaald belang hebben gegroepeerd. Hoe groot en machtig een belangengroep ook mag zijn, er is geen belang zo zelfstandig dat het los van andere belangen door een groep kan worden gestuurd. Het is dan ook allerminst mijn bedoeling om ervoor te pleiten dat burgers zichzelf per belang zouden moeten gaan besturen. Daarom zou ik ook de contracttheorie en de daarmee gecreëerde afstand tussen bestuur en burger willen handhaven. Helaas kan de volksvertegenwoordiging niet alles van de burger overnemen. De gang naar de stembus alleen is onvoldoende om een democratie in stand te houden. ♦

De organisatie van burgers is essentieel voor de controle op het bestuur

Politiek en wetenschap

De vorige columnist, Henk van Alderwegen, heeft de pen doorgegeven aan Henri Goverde

De Europese Unie heeft Groot-Brittannië verplicht tot vernietiging van de oudere runderen in dat land. Wetenschappers konden een mogelijk verband tussen de gekke koeien ziekte en het overlijden van enkele Europeanen niet uitsluiten. Het EU-besluit laat zien hoe dramatisch de relatie tussen politiek en wetenschap kan zijn.

Het besluit van de Nederlandse regering om ook de 54.000 in Nederland aanwezige Britse kalveren te laten 'verwerken' komt als 'buiten proportioneel' over, althans in het licht van wat wetenschappers kunnen verantwoorden. Maar politieke besluiten worden nu eenmaal niet alleen door wetenschappelijke rationaliteit bepaald. Concurrentiepositie, handhaving vertrouwen in een exporterende bedrijfstak, alsmede misschien de wens om de Britse terughoudendheid tot de EU definitief te breken, vergen blijkbaar dat niet alleen wetenschappelijke inschattingen, maar ook angsten als politieke feiten worden verdisconteerd. Vandaar dat in het geval van het Britse rundlees uitspraken op basis van de in de wetenschap gebruikelijke 95 procent zekerheidsmarge voor de politiek niet genoeg waren. Garanties van 100 procent zekerheid verschaft de wetenschap echter niet. Wie die zekerheid wil, moet bereid zijn elke prijs daarvoor te willen betalen. Uiteraard kan de politicus doen alsof de geldbuidel vermag wat de wetenschap niet kan, maar de beoogde rundervernietiging blijft mensenwerk. Zij is administratief en organisatorisch zeer waarschijnlijk niet foutloos uit te voeren. Het project duurt jaren! De aandacht van consument en media zullen bovendien verslappen. Het is niet realistisch te denken dat de gevraagde 100 procent garantie langs deze weg kan worden verkregen. Ongetwijfeld zal over enkele jaren een proefschrift over dit besluitvormingsproces verschijnen. De ware beleidswetenschapper kan zo'n casus toch niet laten liggen.

Uit het bovenstaande mag niet worden afgeleid dat ik er voor pleit, om in navolging van Plato een 'koning-filosoof' of conform De Saint-Simon, 'de intellectuelen' het politieke primaat in handen te geven. Weliswaar zijn wetenschappelijke en politieke activiteiten vaak inspirerend genoeg om ze beide te willen verrichten, zoals ik als universitair politicoloog-bestuurskundige en als D66-Statelid in Gelderland heb mogen ervaren. Maar deze activiteiten behoeven wel zeer uiteenlopende vaardigheden. Professionele vermenging van deze 'skills' kan de kwaliteit van de beoefening van elk van beide ambachten verminderen. Zo heb ik als statelid het politieke moment wel eens aan me zien voorbijgaan,

omdat ik te veel als wetenschapper de politieke arena zat te observeren. Anderzijds is het waar dat enige gezaghebbende deskundigheid politiek niet onvoordelig is. Met name deskundige ambtenaren pakken vanuit wetenschappelijke kring aangedragen correcties veelal goed op. Helaas heeft de politicus met wetenschappelijke deskundigheid zo wel invloed, maar die is politiek gesproken niet te verzilveren. De eer blijft dan toch vaak bij de beampten.

Evidente dramatiek noch persoonlijke ervaringen kunnen de verhouding tussen politiek en wetenschap voldoende duiden. Soms is ook een meer studieuze aanpak nodig. Zo heeft Hein Anton van der Heijden in zijn dissertatie 'Tussen wetenschap en politiek' (1990) de kruisbestuiving tussen wetenschapsgebieden als politologie, bestuurskunde, planologie en het rijksbeleid voor bestuurlijke organisatie en ruimtelijke ordening voor de periode 1973 - 1989 inzichtelijk gemaakt. De genoemde relatie is wederkerig en indirect, maar duidelijk aantoonbaar. Allerlei beleidsfeiten worden door wetenschappers geïnterpreteerd binnen hun kennisfondsen (zie ook Nelissen e.a., Vernieuwing van bestuur. Inspirerende visies, 1996). Nieuwe noties en concepten worden ontwikkeld. En deze werken omgekeerd weer in op het beleid. Termen als 'afschrikking', 'agendabouw', 'netwerksturing' tonen dit wederzijdse doordringingsproces onmiskenbaar aan. Deze doorwerking geschiedt soms via opdracht-onderzoek aan universitaire en andere onderzoeksinstellingen, maar veel belangrijker is de doorwerking via academisch opgeleiden, die hun juist verworven kennis als beleidsmedewerker in de praktijk brengen. Ik acht deze getrapte invloed op politiek en bestuur van groter belang dan het beleids- of organisatieadvies dat wetenschappers in korte termijn vraagstukken afgeven.

Politici moeten daarom verstandig gebruik maken van wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld voor het ordenen en onderbouwen van vraagstellingen voor politiek debat, voor het formuleren van referentiekaders, voor het in kaart brengen van gevolgen van eventuele keuzen, voor opsporing van historisch relevante analogieën van hedendaagse politieke problemen, voor het faciliteren van beleidsexercities.

Dus gebruik de wetenschap niet om voor jou de keuze te bepalen of om de ijskastfunctie in een beleidsproces in te nemen. Laat wetenschappers geen louter legitimerend onderzoek doen en laat ze niet verhullen, wat onthuld moet worden.

Maar het allerbelangrijkste is dat de politicus er voor zorgt dat er voldoende toegang tot de kennisinfrastructuur blijft om huidige en toekomstige bewoners van Nederland te leren nadenken over hoe zij hun eigen en de maatschappelijke problemen kunnen aanpakken.

Henri Goverde is UHD-bestuurskunde (KUN) en bijzonder hoogleraar politicologie met aandacht voor landbouw- en milieuvraagstukken (LUW) en was voor D66 lid van PS Gelderland (1991-1995)

Het leven als Gave en Opgave

Een ethische benadering van het geven van hulp bij het zelfgekozen levenseinde van oude mensen

Door Marianne Douma

Als men oud is en het gevoel heeft het leven te hebben geleefd, mag men dan wanneer er sprake blijkt van een algehele aftakeling, ervoor kiezen het leven te beëindigen? Of moet men doorleven, de complete aftakeling ondergaan tot en met het onafwendbare einde?

Een andere vraag is welke hulp verleend mag worden aan mensen die hun leven voltooid achten en niet langer willen leven. Deze vragen gelden niet alleen voor oude mensen, maar ook voor anderen zoals bijvoorbeeld voor ongeneeslijk zieken. Ook voor hen is het wel of niet moeten doorleven vaak een brandende vraag.

Over deze gevoelige kwesties zijn de meningen zeer verdeeld. Velen vinden het onmenselijk om in leven te moeten blijven. Het woordje 'rekken', wordt in dit verband ook wel gebruikt. Anderen zeggen dat je niet aan het leven mag komen, dat het lijden bij het leven hoort en dat dan liefdevolle verzorging geboden is, inclusief pijnbestrijding.

Welke waarden?

Het lijkt ons zinvol om bij een ethische benadering van het thema: 'het zelfgekozen levenseinde van oude mensen', ook de bijbelse waarden te betrekken. Vele standpunten, regelingen en gevoelens ontleen hieraan immers, meer of minder bewust, hun grond.

Het gaat hierbij allereerst om de vraag wat bijbelse/theologische

Het artikel van prof. Drion in de NRC van 19 oktober 1991 heeft destijds veel stof doen opwaaien. Hierin pleitte hij voor het op verzoek beschikbaar stellen van een levensbeëindigende 'pil' aan mensen boven een bepaalde leeftijd.

Mede daardoor is een 'levendige' discussie gevoerd over het zelfgekozen levenseinde van oude mensen.

waarden zouden kunnen zijn inzake levensbeëindiging en hoe die zich verhouden tot christelijke standpunten. De eerste vraag luidt: mogen mensen überhaupt mee beschikken over hun leven? Hoe ver gaat de eigen zeggenschap?

Vervolgens moet de vraag worden gesteld of en hoe oude mensen geholpen mogen worden bij het beëindigen van hun leven en wie daarover zouden moeten besluiten. Tot slot is gekeken wat beantwoording van deze vragen zou kunnen inhouden voor politiek handelen.

Geschenk aan de ander

Vanuit de christelijke traditie wordt algemeen geaccepteerd dat het leven als een gave en een opgave Gods beschouwd moet worden. Zoals bijvoorbeeld wordt verwoord in de medio 1994 gepubliceerde re-

actie van de Nederlandse Bisschoppenconferentie: 'Het leven is geen eigen bezit waarover mensen naar eigen goeddunken mogen beschikken maar een gave en een opgave die mensen wordt toevertrouwd.' Maar deze stelling is bijbels gezien niet zonder meer eenduidig. Met behulp van het volgende bijbelverhaal willen wij dit toelichten: 'In het scheppingsverhaal wordt Adam geschapen als een levend wezen. Hij krijgt de opdracht om de Hof van Eden te bewerken en te bewaren. Maar er staat nergens dat Adam zijn leven krijgt als een geschenk van God. Wel dat Adam zijn vrouw Eva krijgt als een geschenk (de vrouw die Gij mij gegeven hebt). Op deze wijze geeft het oude bijbelverhaal vorm aan de visie "de mens als gave aan zijn medemens". Adam is blij met zijn mede-mens, hij is niet langer alleen.' Dit brengt ons tot de stelling dat het eigen leven niet eenduidig als een gave aan het individu zelf moet worden beschouwd, maar dat mensen altijd in relatie staan tot elkaar en in die zin aan elkaar gegeven zijn.

Voor een mens die zijn leven als een persoonlijke gave en/of een opgave ziet, is het niet ondenkbaar dat hij die gave of opgave op een gegeven moment ter zijde legt of, zo men wil, teruggeeft.

In die visie mag iemand immers zelf beslissen wat te doen met een geschenk. Het kan betekenen dat hij vindt dat het geschenk zijn functie heeft gehad en nu geen enkel doel meer dient. Zoals

Marianne Douma is journalist/voorlichter en lid van de SWB werkgroep Geloof en politiek handelen.

Dit artikel is eigenlijk de neerslag van een discussie over het thema 'hulp bij zelfdoding' binnen de werkgroep 'Geloof en politiek handelen' (GPH) van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66. Deze werkgroep is samengesteld uit leden die ethische criteria voor maatschappelijk handelen toetsen aan hun christelijk geloof. De werkgroep gaat er vanuit dat mensen zelf medeverantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkeling van de aarde en de samenleving. Dit artikel doet verslag van een aantal afwegingen en aanbevelingen die kunnen worden ingebracht in het politieke debat.

een volwassene uitgroeit boven zijn kindertijd en die achter zich laat, zo kan hij of zij - in die zelfde visie - het leven achter zich willen laten. De toekomst ervan biedt geen perspectief meer.

Beroving

Daarentegen houdt de visie van 'de mens als een geschenk aan zijn medemens' in, dat iemand niet zo gemakkelijk en vanzelfsprekend over eigen leven kan beschikken. In die zin betekent het dat men dan de medemens (naaste) berooft van iets dat aan hem/haar gegeven is. Er is sprake van een wederzijdse relatie: een mens is als kind gegeven aan de ouders; als ouders aan het kind; als vriend aan vriendin; als vriend(in) aan vriend(in); als naasten aan elkaar.

De mens staat zelfs in relatie tot zijn tegenstander of nog sterker tot zijn 'vijand'. Een tegenstander die zonder meer wegloopt, maakt iets wezenlijks stuk. Er moet nog iets uitgevochten worden. Maar vooral - en dat is het belangrijkste - de kans op een verzoening moet niet gemist worden. Juist in extremis kan nog vaak een verzoening plaatsvinden.

Zoals bijvoorbeeld in het oud-testamentische verhaal van Jacob en Esau. Jacob heeft zijn broer Esau beledigd door hun vader te bedriegen waardoor hij Esau zijn eerste geboorterecht heeft ontnomen. Toch heeft Jacob in dit verhaal het recht op een confrontatie met zijn broer. De schade die Jacob zou hebben opgelopen als zijn broer een eind aan zijn leven had gemaakt, zou groot geweest zijn en omgekeerd geldt dat ook. Kortom, ook de tegenstander en vijand wordt op een lelijke manier beroofd van een kans waar hij nog recht op had.

Zo bestaat een netwerk om een individu heen, waartoe hij/zij in relatie staat. De woede, de weerzin en het verdriet om iemand die, buiten betrokkenen om, hen confronteert met zijn zelfgekozen dood, kon wel eens mede verklaard worden uit het feit dat deze zich in zekere zin 'berooft' voelen.

Keuze?

Hebben mensen een keuze als het gaat om hun levensbeëindiging? Aan de ene kant is er het bijbelse verhaal van Elia. Wanneer het leven van deze profeet bedreigd wordt, gaat hij naar de woestijn. Hij wil sterven en doet de uitspraak: 'Het is genoeg! Neem nu Heer mijn leven, want ik ben niet beter dan mijn vaderen.' Vervolgens gaat hij onder een bremstruik liggen slapen. Tot tweemaal toe wordt hij uit zijn slaap gewekt en verleid tot eten en drinken. Bovendien krijgt hij een nieuwe taak die zijn leven weer zin geeft. Elia maakt een keuze. Hij kiest ervoor om verder te leven. Aan de andere kant is er het verhaal van Simeon. Hij wordt in de bijbel beschreven als een oude, rechtvaardige en vrome man. Simeon zegt nadat hij het kind Jezus als de messias heeft herkend: 'Laat uw dienstknecht gaan in vrede, want mijn ogen hebben Uw heil gezien, dat Gij bereid hebt voor het aangezicht van alle volken.' Waar Simeon voor leefde, is vervuld. Hij maakt de keuze om te willen sterven. Hoewel er in het verhaal niet vermeld wordt wanneer en hoe Simeon sterft, maakt hij voor zichzelf duidelijk een keuze.

Leven in relatie tot anderen

Het is een wezenlijke behoefte ergens voor te leven, iets te betekenen voor iemand, samen te leven met zijn medemens. En als die er niet meer zijn? Waarvoor leeft een mens dan? Die zingevingsvraag komt aan de orde in de geschiedenis van de genezing van een verlamde man. Jezus zegt tegen deze verlamde:

'Wil je gezond worden?' De man antwoordt: 'Ik heb geen mens meer die om mij geeft'. Waarmee hij zoveel zegt dat het wat hem betreft afgelopen is. Dan stelt Jezus zich als medemens aan zijn kant - er is iemand. Zo komt de man in relatie tot anderen te staan, waardoor zijn leven weer zinvol voor hem wordt.

Aanvaardbaar voor betrokkenen

Op basis van het bovenstaande stellen wij dat: wanneer oude mensen voor zichzelf vinden dat zij hun leven geleefd hebben en willen sterven, dit hun eigen keuze is. Daarmee is het echter nog niet alleen hun eigen zaak. De zin van zijn

of haar leven is bijbels gezien in de eerste plaats een zaak tussen de mens en God en kan aangereikt worden door de medemens die om hem of haar heen staan. Zij kunnen deze mens, als hij of zij zelf duidelijk en weloverwogen aangeeft van het leven verzadigd te zijn, los proberen te laten, niet te claimen en bij te staan als het leven beëindigd wordt. De oude mens die om de dood vraagt, heeft recht op gesprek met zijn omgeving, zoals de omgeving recht heeft op gesprek met hem of haar. Het is daarbij van groot belang dat de optie van levensbeëindiging niet van te voren wordt afgewezen. Daarnaast zullen ook de mogelijke perspectieven moeten worden afgewogen.

Kerkelijke standpunten

Als aanvulling op deze beschouwing verdienen de officiële standpunten van de kerken vermelding. De Protestantse kerken stellen in het rapport 'Pastoraat en Suïcide', dat levensbeëindiging op grond van de bijbel niet als zonde kan worden veroordeeld. In dit rapport wordt zelfdoding gezien als een ramp die met veel lijd gepaard gaat, maar ook als een 'weg die we in verbondenheid met de ander moeten gaan.' De Protestantse kerken gaan hiermee veel verder dan de RK bisschoppen die zelfdoding en elke vorm van hulp bij levensbeëindiging afwijzen.

De Nederlandse Bisschoppenconferentie wijst er in de eerder genoemde reactie op dat 'de waardigheid van de mens niet op gaat in zijn vermogen tot zelfbepaling' en vat haar standpunt als volgt samen: 'Als de onaantastbaarheid van het menselijk leven niet ten volle wordt gerespecteerd, verdwijnt op den duur het besef dat een mens altijd - en dus ieder moment van zijn leven - meer is dan hij ervaart en meer dan wij ervaren. Wij menen te moeten volhouden dat een mens meer is dan zijn lijden.'

Een sociaal-liberaal standpunt

Wij stellen ons op het standpunt dat oude mensen de wens mogen hebben te willen sterven. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar er rust nog vaak een taboe op het ter sprake brengen van dit on-

**We kunnen
geen simpel
ideologisch
standpunt
innemen**



derwerp. Tevens mogen zij die hun leven voltooid achten, de vraag om hulp bij het sterven niet ontzegd worden. Echter, het antwoord op die vraag mag niet bij voorbaat vaststaan.

Dit standpunt komt overeen met de uitspraak van de Hoge Raad met betrekking tot hulp bij psychisch geestelijk lijden in een niet-terminale fase. Dat betekent dat artsen, geestelijke verzorgers, psychologen en psychotherapeuten zich niet meer kunnen verschuilen achter 'het mag niet'. Het verbod om hulp bij levensbeëindiging te geven, kan volgens dit arrest onder bepaalde voorwaarden worden opgeheven.

Op grond van persoonlijke redenen of op basis van levensbeschouwing kunnen deskundigen nog altijd die hulp weigeren, maar zij zijn daartoe niet zonder meer verplicht, aldus de Hoge Raad, ook al zegt de wet nog steeds iets anders.

De cruciale vraag bij het arrest van de Hoge Raad is om welke voorwaarden het gaat. Wanneer mag het verbod om hulp te verlenen bij levensbeëindiging worden opgeheven? Juist daaraan trachten wij een zekere invulling te geven.

Politiek gezien betekent dit dat wij geen simpel ideologisch standpunt innemen. Geen opgelegd ja of nee. Ons staat een sociaal liberaal standpunt voor ogen dat ruimte laat aan betrokkenen om zorgvuldige afwegingen te maken over hun specifieke situatie. Christelijke waarden zijn in onze ogen niet tegenstrijdig met deze koers. Juist de toename aan medische mogelijkheden om het lichaam in leven te houden, maakt een appèl noodzakelijk op de menselijke geest om de kwaliteit van het leven te bewaken.

Waarschuwing

Dit alles neemt niet weg dat het zeer ingrijpend is wat men van een arts of andere hulp- of zorgverlener kan vragen. Degene die hulp vraagt bij het beëindigen van het leven zal moeten uitleggen waarom hij of zij wil sterven. En de hulp- of zorgverlener zal moeten proberen duidelijk te maken dat de wens om te sterven pas overtuigend is als alle mogelijkheden tot het bereiken van een ander perspectief aan de orde zijn geweest.

Iedereen die zijn/haar leven wil beëindigen moet uitgedaagd worden om die wens voor anderen invoelbaar te maken. Zakelijker geformuleerd: bij het recht op zelfbeschikking hoort de plicht tegenover de gemeenschap waartoe men behoort.

In alle gevallen is grote voorzichtigheid geboden. In het bijzonder geldt dit bij depressieve ouderen met psychische problemen en bij mensen met sterke schommelingen in de beleving van hun bestaan. In alle gevallen geldt als algemeen criterium dat er sprake moet zijn van een aftakeling in combinatie met een gering levensperspectief en/of vereenzaming.

Conclusies

Op basis van het voorgaande achten wij de volgende conclusies gerechtvaardigd:

1. In de samenleving dienen optimale maatschappelijke voorwaarden te worden geschapen voor een zinvol leven van oude mensen (positieve preventie); de overheid dient hierop toe te zien.

2. De overheid dient bescherming te bieden aan gewenst leven.

Echter, als er sprake is van een door een (oud) mens gewenste dood, zou de regering wettelijk ruimte moeten maken om, na een omschreven procedure, de keuze van de patiënt te honoreren en zorg te dragen voor kwalitatief hoogwaardige hulpverlening.

3. Hulp moet tot en met het einde worden gegeven; de arts en/of andere deskundigen moeten hierbij betrokken blijven. Het is echter essentieel om degenen die de oude mens het meest na staan te betrekken bij de overwegingen. Zo ligt de eerste verantwoordelijkheid verspreid over drie categorieën: patiënt, omgeving en arts die met elkaar in gesprek gaan om te zien of ze tot overeenstemming kunnen komen. Tenslotte - maar niet dan nadat de hele weg is afgelegd - heeft de patiënt het laatste woord.

4. Er is behoefte aan bijscholing van hulpverleners om tot een integrale begeleiding te komen (zie 3). Bijzonder aandachtspunt: onderscheid kunnen maken tussen een keuze respecteren en het met die keuze eens zijn.

5. Er bestaan geen principiële bezwaren tegen het beschikbaar stellen van een middel (bijvoorbeeld een pil), indien aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan. Er dient dan wel volstaan te worden met het op bestemder tijd ter beschikking stellen van middelen, zodat de betrokkene die zelf toepast en niet toegediend krijgt. Het zonder meer beschikbaar stellen van middelen aan oude mensen (zonder dat aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan) stuit op grote bezwaren, onder meer omdat het gevaar van oneigenlijk gebruik te groot is.

6. De gevolgen van levensbeëindiging voor familie- en erfrecht, verzekeringen en pensioenen moeten zorgvuldig in kaart worden gebracht.

Tot slot nog een opmerking over het voorstel van Drion. Hoewel wij dit voorstel tot het zonder meer beschikbaar stellen van middelen dus onaanvaardbaar achten vanwege de te grote risico's, hebben wij grote waardering voor het feit dat Drion het onderwerp uit de taboesfeer heeft gehaald. We beschouwen dat als een belangrijke verdienste. ♦

Boekbespreking

De waarde van de natie

Vorig jaar woedde op de *Opinie*-pagina's van de NRC een debat over de nationale identiteit van Nederland en de waarde van de Nederlandse natie. Het startschot was gegeven door publicist en columnist Paul Scheffer die in een genuanceerd, maar tevens nogal omslachtig artikel, 'Nederland als open deur', de stelling betrok dat Nederlanders zich meer zouden moeten bekommeren om de eigen nationale identiteit.

Scheffer omschreef in dit artikel de Nederlandse identiteit als egalitair, tolerant en sterk consensusgericht. De vele reacties toonden aan dat Scheffer een belangrijk onderwerp bij de kop had genomen: het debat was levendig en interessant. Op basis hiervan is nu een bundel artikelen verschenen waarin de verschillende reacties - enigszins uitgebreid en bewerkt -, alsmede enkele aanvullende 'opstellen over soevereiniteit en identiteit' (ondertitel van het boek) zijn opgenomen. In totaal vijftien essays van uiteenlopende auteurs: sociologen, politicologen, historici en filosofen. De bundel is 'Het nut van Nederland' gedoopt en deze titel moet bijna wel verzonnen zijn door de uitgever. Het is een misleidende titel omdat in geen van de teksten wordt gesproken van nut. Daar waar sprake is van een bewust calculerende opvatting over de natie wordt deze zelfs resoluut afgewezen.

De verschillende bijdragen zijn zeer leesbaar en kunnen als een inleiding op de discussie over natievorming, nationalisme en democratische cultuur worden gelezen. In deze discussie keren telkens de begrippen multi-culturele samenleving en Europese eenwording terug, want deze twee ontwikkelingen hebben in feite tot een opleving van het besef van het eigen 'nationale' karakter geleid.

Scheffer heeft zijn artikel van destijds grondig bewerkt, waardoor hij veel van de tegenwerpingen van zijn opponenten heeft ondervangen. Keer op keer benadrukt hij nu dat het hem gaat om "de natie in wording" (p. 37, in een citaat van Jan en Annie Romein) en dat het voor een democratische gemeenschap van groot belang is om zich bewust te zijn van de eigen wortels om de onderlinge solidariteitsbindingen levend te houden. "Zo bezien is natievorming de kern van het burgerschap, dat momenteel zo hogelijk wordt gewaar-

deerd" (p. 37). Scheffer schuwt de grote gebaren van de klassieke intellectueel niet, maar mede door zijn prachtige, afgestemde stijl is zijn opstel zeer de moeite waard. Het weerwoord van Koen Koch is in boekvorm veel minder overtuigend; hij sluit als het ware zijn ogen voor de nuances van Scheffer en ontkomt niet aan het gevaar van het bevestigen van de vooroordelen jegens iedereen die over nationalisme wil discussiëren ('gevaarlijk', 'illusie' en 'romantisch').

De veelkleurigheid van de bundel komt vooral tot uiting in het schitterende, ironische betoog van de historicus Kossman. Met de typische distantie van de geschiedkundige laat hij zien dat elke geschiedschrijving op zich weer een constructie is, dus ook die van de natie. Hij relativeert de discussie, maar toont toch ook weer op zijn manier de waarde van de natie aan. In een uitleidende noot waarschuwt hij tegen een systematisch en alomvattend onderzoek van de natie: "Loop er liever met aandacht omheen, bekijk het van alle kanten maar stap er niet in, behandel het kortom als een enorme kwal op het strand." (AV)

'Het nut van Nederland', Koen Koch en Paul Scheffer (red), Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 1996 290 p.



De Tony Benn van de PvdA

Zou de socialistische partij dan toch gelijk hebben? Dat is de vraag waar de lezer van 'De nee-zeggers', de nieuwste bundel van Thijs Wöltgens, mee blijft zitten. Wanneer een belezen econoom als Wöltgens, die het politieke métier tot in de haarvaten beheerst, zich ontpopt tot een proteststemmer, hoe ver is de politiek dan wel niet van de juiste koers afgedwaald? Wöltgens presenteert zich niet alleen als de Tony Benn van de lage landen die de PvdA aan zijn uitgangspunten herinnert, nee, hij plaatst zichzelf tegenover de beroeps politici in het algemeen, omdat vrijwel alle partijen zich in zijn visie aan de ideologie van de vrije markt hebben uitgeleverd.

In 'De nee-zeggers' bouwt Wöltgens voort op de argumentatie in zijn eerste boek 'Lof van de Politiek'. Daarin nam hij nog stelling tegen de onverschilligheid, tegen de 'trahison des clercs' van Julien Benda. "Laat de laatste mens zelf een politicus

zijn, en wat mij betreft sociaal-democraat." Nu gaat hij een stap verder. Het verraad wordt niet door de vrijgestelde voorhoede gepleegd, maar door de politici en in het bijzonder door de sociaal-democraten die onder invloed van het neo-liberale denken zijn geraakt. Of in Engeland John Major aan de macht is of Tony Blair, volgens Wöltgens zal de kiezer het verschil niet merken. Hij heeft er dan ook alle begrip voor dat mensen niet meer naar de stembus gaan: zij weigeren deze politici te legitimeren. "Naarmate de druk van de wereldmarkt op een land toeneemt, neemt de handelingsvrijheid van dat land af." (...) "Als naties al niets meer te kiezen hebben dan geldt dat zeker ook voor hun kiezers."

Het boek staat vol met provocaties die een kern van waarheid bevatten, maar zo stellig geformuleerd zijn dat er weinig weringskracht vanuit gaat. "De markt zal winnen tot de dood er op volgt", schrijft Wöltgens. Overdreven zijn ook zijn verwijzingen ('Befehl is Befehl' en 'Wir haben es nicht gewußt') naar Hitlers Derde Rijk, alsof de schuld voor de 'slachtoffers' van de vrijhandel gelijk zou staan aan de schuld voor de Holocaust. Deze associaties doen afbreuk aan de intellectuele spankracht van de bundel. Wöltgens staat in tegenstelling tot Bolkestein niet als een groot denker te boek, maar zijn filosofische bagage doet zeker niet onder voor die van de VVD-leider. Zijn voorliefde voor Eduard Bernstein die nooit iets op had met de totalitaire pretenties van het socialisme, was bekend, nu is daar Rawls met zijn rechtvaardigheidstheorie bijgekomen. Terecht stelt Wöltgens ingrijpende sociale achterstand op één lijn met een schending van mensenrechten.

Van de gehate liberale economen moet vooral Friedrich von Hayek het ontgelden. Fijntjes merkt Wöltgens op dat 'Der Weg zur Knechtschaft' verscheen in het Interbellum "toen men het liberalisme als een achterhaalde ideologie beschouwde". En dat het tot Margaret Thatcher duurde, voordat de ideeën van Hayek - het geloof, schrijft Wöltgens - een politieke vertaling kregen. Zijn kritiek op de hoofdstroom in de westerse politiek levert voorspelbare doorzichten op. Bijvoorbeeld als hij het gebrek aan safe-havens voor vluchtelingen afzet tegen het groeiend aantal taxhavens voor rijke mensen die geen belasting wensen te betalen. En als hij stelt dat het rationeel handelen in een markteconomie



een uitgedroogd Aralmeer en een ontbost Brazilië heeft opgeleverd.

Wöltgens vindt de markt immoreel en pleit, al zegt hij dat niet met zoveel woorden, een ethische interventie door de overheid. Hij stelt ons de Middeleeuwen tot voorbeeld, waarin niemand zich kon veroorloven binnen zijn eigen gemeenschap een woekerwinst te vragen. De beklemming die uit kan gaan van traditionele dorpsgemeenschappen met een overmaat aan sociale controle vreest de sociaal-democraat niet. Integendeel, na de markt ziet hij een vijand in het individualisme. "Een zweetvoet komt zelden alleen", haalt hij Bertold Brecht aan. "Ik zou individualisering zelfs een toegepast neo-liberalisme kunnen noemen." De armoedeval, vervolgt Wöltgens, ontstaat niet alleen bij werkloosheid, maar ook bij echtscheiding. Zijn constatering dat "veel vrouwen slechts een man verwijderd zijn van de armoede", zullen de feministen in de PvdA hem vermoedelijk niet in dank afnemen.

In zijn keuze voor een morele overheid die de sociale controle aanwakkert en de gemeenschapszin organiseert, plaatst Wöltgens zich in de traditie van de doorbraak-socialisten en van de zogeheten Woodbrokers. Los van de christelijke inspiratie, die ik niet deel, denk ik dat zijn analyse hier te kort schiet. Alleen in vrijheid kan solidariteit ontstaan, collectief georganiseerde solidariteit leidt tot afwentelingsgedrag en onverschilligheid. De mogelijkheid van een kleine sociale overheid die

niet ingrijpt in de markt, maar wel de ernstige uitwassen van het economisch liberalisme bestrijdt en zorg biedt waar dat nodig is, ziet Wöltgens niet. Hij stelt de zucht naar een neo-liberale ordening voor als een politieke verslaving waar geen rem op zit. En dat is zeer overdreven, zeker als we bedenken dat er in de hele westerse, kapitalistische wereld geen politicus te vinden is die de gemengde economie zou willen afschaffen. (GR)

De Nee-zeggars, of de politieke gevolgen van het economisch liberalisme, Thijs Wöltgens, Uitgeverij Prometheus, Amsterdam 1996

Nieuwe publikaties

◆ Technologie in politiek perspectief

Technologie is een verzamelbegrip, waarachter een veelheid van technologische ontwikkelingen schuilgaat. Maar: niet alle technieken en technische hulpmiddelen worden als technologie aangeduid. Ook de waarderingen en verwachtingen ten opzichte van verschillende technologieën lopen sterk uiteen. Tegelijkertijd bepalen deze waarderingen en verwachtingen wel in hoge mate of en in welke richting een technologie wordt ontwikkeld. Wanneer de politiek inzicht heeft verworven in een proces van technologieontwikkeling, moet zij vervolgens beoordelen of en hoe bepaal-

de ontwikkelingen op de politieke agenda komen. Vier politiek normatieve criteria die centraal staan in het gedachtegoed van D66 worden in dit boek nader uitgewerkt: rechtsstatelijkheid, duurzaamheid, liberaliteit en democratie.

De publikatie kost f 25,- en is te bestellen bij de SWB.

◆ In de basis voorzien

Kanttekeningen bij en stellingen voor het debat over het basisinkomen. Bundel van artikelen, van opinies en overdenkingen over het basisinkomen niet alleen vanuit (sociaal-)economisch oogpunt, maar ook de politieke en de culturele kant worden belicht. Bijdragen van Allan Varkevisser, Paul van Schilfgaarde, Joop Roebroek, Geert Hamaker, Christiaan de Vries, Robert Jan van der Veen, Marc Davidson, Jan Paul van Soest en Jos Janssen.

De publikatie kost f 12,50 en is te bestellen bij de SWB.

◆ Inburgering en integratie in Nederland

Eindrapportage van de projectgroep van de D66 Bestuurdersvereniging en de SWB. Achtergronden, uitgangspunten en aandachtspunten bij de uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid.

De publikatie kost f 7,50

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met de medewerkers van de SWB, telefoon 070 - 356 60 66

◆ Politieke thema's

Het Opleidingscentrum van D66 heeft een nieuwe publikatie uitgebracht getiteld 'Politieke thema's'. Naar aanleiding van de themabijeenkomsten die het Opleidingscentrum regelmatig organiseert rond interessante politieke beleidsterreinen schreven enkele landelijke en lokale politici van D66 een serie boeiende inleidingen: Jan Willem Bertens over Europese Integratie in de jaren negentig, Francine Giskes over Ruimtelijke Ontwikkeling in groter verband, Hans Jeekel over Duurzame Ontwikkeling, Henk Pijlman over ontwikkelingen in het cultuurbeleid en tenslotte Han Polman over Gemeentelijk Veiligheidsbeleid.

De publikatie kost f 15,- en is te bestellen bij het Opleidingscentrum.

Telefoon 070 - 356 60 50.

Idee-lezers worden bewindspersonen.



Onbekende namen in het 'Paarse' kabinet? Dat is maar hoe je het bekijkt. Wij kenden ze allang. Idee doet immers méér dan het volgen van de politieke 'waan van de dag'. Idee graaft naar achtergronden. Belicht aspecten. Bezielt theorieën. En bekijkt de praktijk.

Zo inspireert Idee een nog steeds groeiende groep graag-lezers, die van een politiek opinieblad méér verwachten dan het begaan van reeds betreden paden.

Idee is dan ook het spraakmakende tijdschrift van het Wetenschappelijk Bureau van D66. Met volop aandacht voor actuele en minder actuele kwesties in de (inter)nationale politiek.

Onmisbaar voor gemeenteraads- en statenleden. Voor bestuurders. En voor iedereen die graag 'behind the headlines' duikt. Want in Idee gaat het ergens over.

Ja, ik abonneer mij op Idee

NAAM:.....
ADRES:.....
POSTCODE:.....
PLAATS:.....
TELEFOON:.....

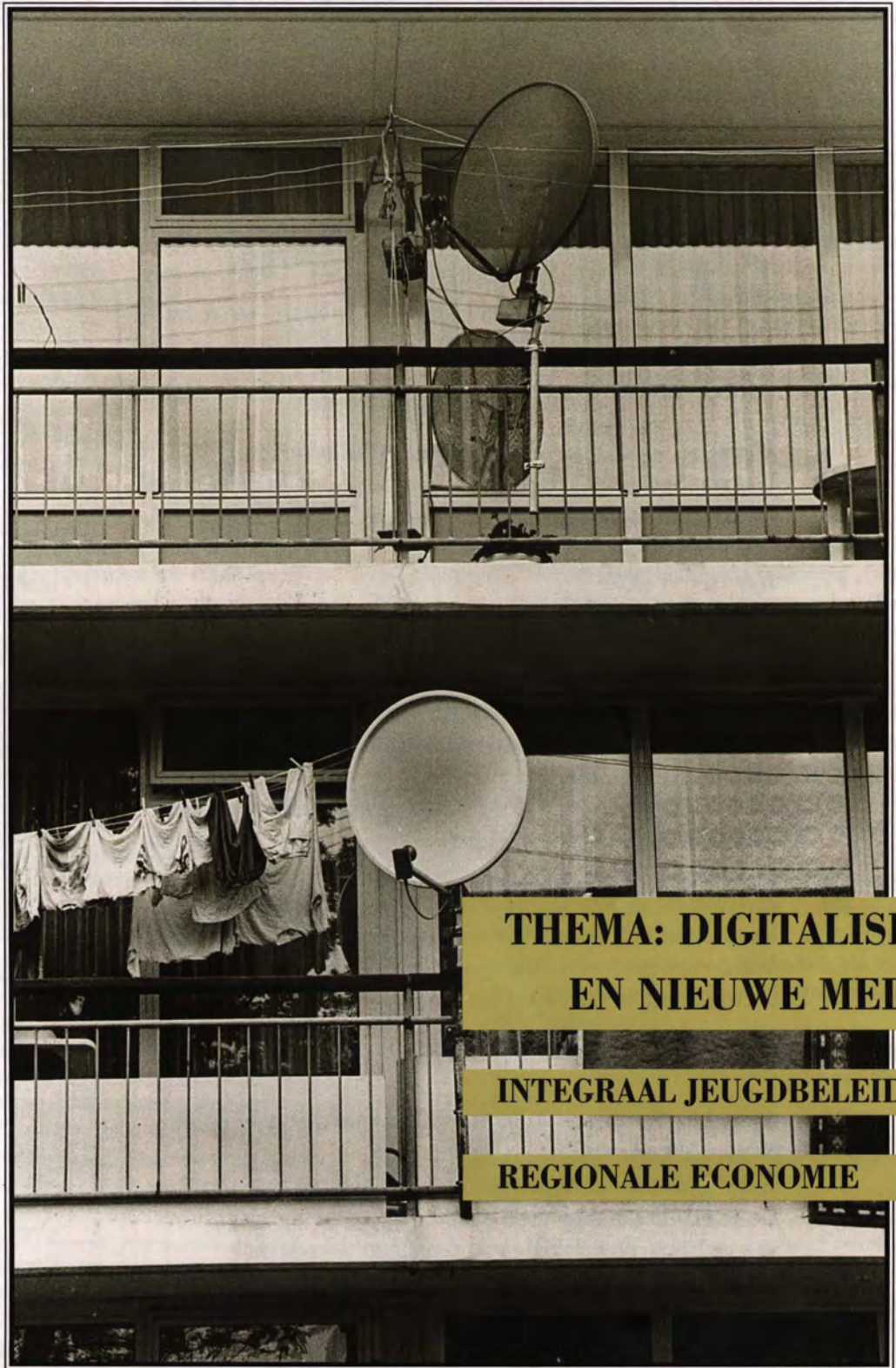
(Kopie van de) bon in gefrankeerde envelop zenden naar:
Idee, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Of bel: 070-3621515.

- Jaarabbonnement f74,- (6 nummers)
- Losse nummers f17,-
- Abonnementen gelden tot wederopzegging (zie colofon pagina 2)
- Stuur geen geld mee; u ontvangt een acceptgirokaart

Idee. Voor wie meer wil.

I D E E

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66



**THEMA: DIGITALISERING
EN NIEUWE MEDIA**

INTEGRAAL JEUGDBELEID

REGIONALE ECONOMIE

17^e JAARGANG NUMMER 3, JULI 1996

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

◆ REDACTIONEEL

3. *Het vierde medium*

◆ PERSPECTIEF

4. *ICT: kansen en gevaren van een dominante technologie, door Joost Kuijper*
Een overzicht van de mogelijkheden van informatie en communicatietechnologie en de gevolgen van de doordringing ervan in de samenleving.
10. *De nieuwe missie van Veronica, gesprek met Joop van der Reyden en Guy Price door Patricia Engels*
Over de activiteiten van Veronica op Internet en de betekenis van multimedia voor de omroepen, de overheid en de jongeren.

◆ BESCHOUWING

14. *Media en mediabeleid, door Guikje Roethof*
Wie verwerft zich de beste strategische positie in medialand? De strijd om de controle van de media is in volle gang. Wat moet de overheid doen?
17. *Het Net in actie*
De Internet-praktijk van Matt Poelmans, Peter Millenaar, Ruud Veltenaar en Michiel Frackers. De toepassing van Internet voor politieke partijen en de arbeidsbemiddeling, en de mening over regulering van een Internet-provider.
21. *Economische ontwikkeling en regionale eigenheid, door Kees Verhaar*
De wens tot economische ontwikkeling staat voor sommige regio's op gespannen voet met de wil om de eigen identiteit te behouden. Verhaar geeft een schets van het Frysk eigene.
24. *Europa en de Friese economie, door Hans Wijers*
De minister van Economische Zaken reageert op de schets van Verhaar en geeft zijn visie op regionale economische ontwikkeling in relatie tot het nationale beleid.

◆ DEBAT

26. *De scheiding tussen hulp en recht, door Jacquelin de Savornin Lohman*
Het jeugdbeleid in Nederland ontbeert visie en regie. De Savornin Lohman doet voorstellen om tot een integratie van welzijns- en justitiële voorzieningen te komen.

◆ SIGNALEMENTEN

30. *Boekbesprekingen*

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

17e Jaargang - Nummer 3
JULI 1996

VERSCHEIJNT 6 x PER JAAR

ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Wim van der Ende, Patricia Engels,
Caecilia Kroon, Joost Kuijper,
Marco van Lierop, Simone Lovera,
Guikje Roethof, Bob de Ruiter,
Christiaan de Vries.
Eindredactie: Allan Varkevisser.
Redactiesecretariaat:
Irene Knijnenburg

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk
Bureau D66, Noordwal 10,
2513 EA Den Haag.
Tel. 070-3566066

Idee verwelkomt bijdragen van
lezers. Inlichtingen over de
voorwaarden voor in te zenden
artikelen en het redactiebeleid
kunt u opvragen bij de redactie.

Een abonnement geldt voor een
kalenderjaar en kan niet tussentijds
worden opgezegd. Opzeggen kan
uitsluitend schriftelijk tot 1 de-
cember van de lopende jaargang.
Indien de opzegging voor die datum
niet bekend is, wordt het abon-
nement automatisch voor een jaar
verlengd. Een jaarabonnement
kost f 74,-, studenten f34,-,
losse nummers f 17,-.

©1996 SWB D66.

Overname van artikelen en/of illustraties
uitsluitend na schriftelijke toestemming
van de uitgever.

Fotografie: Wim van der Ende

Tekeningen: Marco van Lierop

UITGAVE VERZORGD DOOR

Creative Communications BV,
Prins Mauritslaan 116,
2051 KE Overveen
Telefoon/fax: 023-526.58.20

Inlichtingen omtrent adverteren in
dit blad worden verstrekt door
Creative Communications BV.

Het vierde medium

De meeste artikelen gaan over belangrijke politieke kwesties. Zoals de vraag wie wanneer toegang heeft tot het 'Net'. De scheiding tussen nieuwe groepen van have's en havenot's. De mogelijkheden en wenselijkheid van het onder censuur stellen van Internet, zodat verzenders van abjecte boodschappen als kinderporno en racistische propaganda kunnen worden getraceerd en vervolgd. En of het in de toekomst mogelijk wordt om ook betalingstransacties via Internet af te handelen. Belangrijke vragen die in dit themanummer van Idee eveneens aan de orde worden gesteld.

Slechts een enkeling houdt zich bezig met de bredere culturele gevolgen van de introductie van een nieuw medium. Henk

Hofland bijvoorbeeld. In zijn columns in de NRC heeft hij herhaaldelijk gewezen op de invloed van het nieuwe medium op de intensiteit en kwaliteit van het lezen; juist het multimediale karakter van Internet zou aanleiding geven tot het steeds oppervlakkiger worden van boodschappen en tot een vervlakking van de communicatie.

Hofland staat in deze beoordeling betrekkelijk alleen. Toch is er veel voor zijn stellingname te zeggen. De communicatie via Internet verloopt veelal anoniem, snel en vluchtig. Bepaald geen medium dat zich leent voor afstandelijke reflectie en het vormen van een afgewogen kritisch en onafhankelijk oordeel. Internet zou weleens het einde kunnen betekenen van de klassieke intellectueel met zijn eruditie, afstand en eloquentie.

Maar het adagium 'The medium is the message' van Marshall McLuhan, dat in zekere zin aan de wieg stond van de wetenschappelijke en kritische beoordeling van de werking van (nieuwe) media, lijkt definitief voorbij. Het is vervangen door een 'neutrale' pragmatische opvatting van nieuwe communicatietechnologie; snel, handig en makkelijk.

Taalkundig gezien betekent Internet zoiets als 'tussen een samenstel van draden'. Je zou dit in negatieve zin kunnen interpreteren in de betekenis van ingekapseld zijn, hetgeen inhoudt dat de gebruiker gedwongen wordt om zich te voegen naar een bepaalde structuur. Zoals gezegd wordt in de praktijk maar zelden naar zo'n negatieve betekenis verwezen. Over het algemeen spreekt men juist van de grote vrijheid die het medium biedt en looft men het democratische karakter ervan. Volgens sommigen vormt Internet de toegang tot een nieuwe, vrije wereld: een elec-

Internet is een medium in opkomst. De diffusie ervan gaat in een ongekend hoog tempo en de aanwezigheid van het Net is haast onontkoombaar. De kranten - die sinds enige tijd zelf ook op Internet te lezen zijn - staan er vol van. Wat is er zoal te melden over de doordringing van het nieuwe medium in onze samenleving?

tronische utopie. Zo nu en dan bereiken ons berichten van het tegendeel. Het vierde medium - naast de boekdrukkunst, de radio en de televisie - schijnt dezelfde per-versiteiten, idiotie en onbenulligheid te herbergen als de reële wereld. Bij het horen van zulke berichten maakt een gevoel van opluchting zich van mij meester, ik kan het niet helpen. Opluchting omdat ik nog steeds geloof in het morele uitgangspunt dat bevrijding niet van een medium - uiteindelijk toch een doorgeefluik - kan komen, maar dat je daar zelf iets voor moet doen. Weerstanden moet overwinnen, binnen en buiten je zelf.

In dit themanummer over 'digitalisering en nieuwe media' is getracht om enkele

consequenties van de toepassing en diffusie van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT) in kaart te brengen. De term nieuwe media is in zekere zin misleidend: het gaat veeleer om de integratie van reeds bestaande media zoals de telefoon, de TV en de computer. Hierdoor ontstaan wel nieuwe mogelijkheden voor informatieoverdracht en -bewerking. De motor achter de integratie is het proces van digitalisering.

Joost Kuijper geeft in zijn artikel een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de integratie van ICT en de gevolgen voor de samenleving in economische en politieke zin. Eén van de consequenties is dat het krachtenveld tussen de omroepen, uitgeverijen, telecommunicatiebedrijven en kabelexploitanten fundamenteel wordt gewijzigd en daarmee hun rollen ten opzichte van elkaar.

In het interview met Joop van der Reijden en Guy Price gaat Patricia Engels dieper in op de rolverandering van Veronica in dit opzicht.

Guikje Roethof beschrijft en verklaart de veranderingen in het medialandschap en probeert enkele conclusies te trekken voor de rol van de overheid en de politiek.

Tenslotte laten we twee 'gebruikers' en een zogenaamde 'provider' van Internet aan het woord over hun ervaringen met en verwachtingen van het nieuwe medium.

Reacties op dit nummer zijn welkom op e-mail: lsd66@d66.nl

Allan Varkevisser

ICT: kansen en gevaren van een dominante technologie

Door Joost Kuijper

Van alle technologische verworvenheden in de laatste decennia dringen de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie (afgekort: ICT) verreweg het meest door in allerlei aspecten van onze samenleving. Het alles doordringende karakter komt bijvoorbeeld goed tot uiting in de hoeveelheid apparaten op een gemiddeld kantoor: aan de inmiddels vertrouwde fax en de kopieermachine zijn in relatief korte tijd het interne computernetwerk en de elektronische postverzending via e-mail toegevoegd. Informatie- en communicatietechnologie onttrekt zich vaak aan de waarneming in fysiek opzicht: zichtbaar zijn alleen allerlei zend- en ontvangst-installaties: zendmasten, schotelantennes en mobiele telefoons. Onzichtbaar is het transport van signalen door de lucht (in het jargon: 'de ether') en onder de grond, via de kabel. De elektronische snelweg wordt voor onze neus aangelegd, met de vervanging van de koperen draden voor Radio/TV-signalen door een glasvezelnet. Voor de burger en consument lijkt het nog om geleidelijke veranderingen te gaan. Neem de telefoon. De draaischijf en het ratelgeluid op de telefoon zijn nog niet zo lang vervangen door drukknoppen en pieptonen. En op de televisie is de - toch relatief recente - uitbreiding van te ontvangen kanalen volledig geaccepteerd. Computers zijn voor de hedendaagse jeugd een normaal hulpmiddel in opleiding en spel geworden. Toch hebben grote groepen ouderen moeite het tempo bij te houden. Angst voor knoppen, beeldschermen en zelfs verlies van de eigen baan door de introductie van een of ander computersysteem zijn bekende verschijnselen.

Internationaal gezien groeit het aanbod van nieuwe diensten en mogelijkheden door de ontwikkelingen in het domein van informatie- en communicatietechnologie zeer snel. De economische betekenis van informatie- en communicatietechnologie neemt navolgend toe. De markt voor informatietechnologie, -produkten en -diensten, uitgezonderd consumentenelectronica, beslaat nu al 5% van het bruto nationaal produkt van Nederland, dat is 30 miljard gulden. Verwacht wordt dat in het jaar 2000 deze markt 8% zal bedragen, dankzij de ontwikkeling van nieuwe diensten, software en telecommunicatie. De consequenties van deze turbulente groei aan technische mogelijkheden werpen hun schaduw vooruit in allerlei sectoren van de samenleving die met informatie-overdracht

Een globale evaluatie van de zegeningen en risico's van de ontwikkelingen van digitalisering, supersnelle glasvezel-infrastructuur en de schier onbeperkte mogelijkheden tot informatieoverdracht.

aan het grote publiek te maken hebben. Het gaat onder andere om de omroepen (een archaische term in dit perspectief), het bibliotheek- en archiefwezen, uitgeverijen, drukkerijen, foto-, muziek- en filmindustrie en leveranciers van randapparatuur. De informatie-maatschappij wordt mogelijk dankzij de infrastructuur voor informatie- en communicatietechnologie. Vooralsnog is sprake van een aanvullende infrastructuur. Civiele werken zoals havens, wegen en spoorlijnen voeren

nog steeds de boventoon. Gegeven de geografische ligging van Nederland als knooppunt voor bulktransport zal dit niet snel veranderen, maar een goede elektronische infrastructuur zal bepalend zijn voor de economische ontwikkeling in de toekomst.

In deze beschouwing zullen enkele van deze trends nader worden beschreven. Eerst wordt ingegaan op de vraag wat ICT inhoudt en welke technische ontwikkelingen op korte termijn hun intrede doen. Vervolgens komt aan de orde welke gevolgen dit heeft voor de samenleving en hoe de overheid in haar beleid rekening houdt (moet houden) met deze ontwikkelingen. Tot slot wordt getracht het effect van dit alles op de uiteindelijke consument, de burgers, in te schatten.

Bouwstenen voor de dienstenrevolutie

Zoals in de 18e eeuw de stoommachine de aandrijving van de weefgetouwen mogelijk maakte, zo is de informatie- en communicatietechnologie (ICT) de drijfveer voor de expansie van vele diensten. Waar hebben we het over bij ICT? Op het laatste D66-congres van maart jongstleden omschreef Rob Meijer het kernachtig als "de hulpmiddelen nodig voor het verzamelen, opslaan, raadplegen, bewerken, transporteren, routeren en presenteren van gegevens, informatie en kennis" (1). De technologische basis van deze hulpmiddelen of moderne ICT-systemen wordt gevormd door de digitale electronica, softwaretechnologie en de informatieverwerking. Digitale electronica maakt de ontwikkeling van de hardware (de apparatuur) mogelijk voor het doorgeven en schakelen van signalen in netwerken en computersystemen. Digitalisering van - voorheen analoge - informatie maakt de verschillende transportmedia of -kanalen inwisselbaar. Digitale electronica in combinatie met materiaal- en produktietechnologie leidt tot

Joost Kuijper is werkzaam bij het TNO Studiecentrum voor Technologie en Beleid en lid van de redactie van Idee.

Met dank aan collega's P. Rutten, R. Meijer en A. van Stralen van TNO-STB.

(1) R. Meijer, 'Issues rond informatie-technologie', in *katern Democraat*, nov. 1995 t.b.v. themacongres in maart 1996 *Technologie: investeren in de toekomst*.

nieuwe componenten en randapparatuur, zoals glasvezels met hogere capaciteit of snelheid, server/databasesystemen, scanners, antennes, chipcards, etc.

Software (de programmatuur) wordt ingezet om deze hardware 'intelligenter' te maken: voor de besturing van de computer- en informatiesystemen, bewaking en beveiliging, communicatieprotocollen en de grammatica en structuur van de mens-machine-interactie. Kennis van informatieverwerking komt van pas bij het verwerken, filteren, coderen, comprimeren en presenteren van de talloze elektronische signalen. Het gaat hier primair om allerlei wiskundige technieken. De toepassingen in de informatie- en communicatietechnologie kunnen het best worden voorgesteld als een 'stapel' van functies, die mogelijk worden door een combinatie van infrastructuur, componenten, software en specifieke randapparatuur. De technologische ontwikkeling is vooral gericht op een steeds grotere integratie van deze bouwstenen (2). Deze integratie wordt bewerkstelligd door de digitalisering, de verkleining van elektronische componenten (miniaturisatie) en de beschikbaarheid van steeds krachtiger software.

Integratie in de technologie doet in economische zin de grenzen tussen verschillende aanbieders en gebruikers van technieken vervagen. Traditioneel gescheiden sectoren als de computerindustrie, de software-dienstverlening en de omroepsector groeien naar elkaar toe tot één groot cluster van multimediaal aanbod. Iedereen heeft met dezelfde technologie voor het medium te maken, het verschil zit 'm in het aanbod van en mogelijkheden met informatie voor de eindgebruiker. De strijd om marktmacht in de multimedia-business richt zich niet zozeer op de verpakking of het vervoer van informatie, maar op de inhoud.

Toepassingen

Indien we naar de toepassingen kijken op de korte termijn en daar vervolgens het lange-termijn perspectief aan verbinden, dan wordt duidelijk waarom voor deze technische basisvoorzieningen de metafoer van de elektronische snelweg wordt gebruikt, wie de hoofdgebruikers van die snelle verbinding zijn en waarom er nog zoveel potentiële weggebruikers onder aan de oprit staan te twijfelen.

Transportmiddel

De elektronische snelweg is momenteel in hoofdzaak nog in gebruik als transportmiddel voor lange-afstand datacommunicatie in de zakelijke markt. Het gaat hierbij om partijen die veel gegevens genereren en wijzigen. Denk aan bedrijven zoals groothandels en banken met lokale vestigingen die de decentrale in- en verkooporders en de voorraadadministratie vanuit één lokatie beheren. Of aan instellingen zoals universiteiten en onderzoeksinstituten die elders in de wereld berekeningen laten uitvoeren op een supercomputer en de berekeningen terugkrijgen als een postpakketje via Internet. Of aan zakelijke dienstverleners die op tijdelijke basis als call centre het overbelaste telefoonverkeer van een groot bedrijf overnemen. Of aan telewerkers die thuis onge-

stoord aan een rapport werken. De groep van professionele gebruikers wordt snel groter dankzij de uitbreiding van bedrijfsinterne computernetwerk- en telefooncentralevoorzieningen. Er ontstaan nieuwe vormen van diensten, met name voor het zakelijk verkeer. In deze markten is er momenteel een grote vraag naar kundige arbeidskrachten, die her en der bedrijven toegang kunnen verschaffen tot interne en externe computernetwerken.

24-uurs beschikbaarheid

Naast het verschaffen van fysieke capaciteit voor het transport van data, geluid en (bewegende) beelden, leunt de ontwikkeling van het informatie-aanbod sterk op de 24-uurs beschikbaarheid van actuele zakelijke gegevens waar ook ter wereld: over beurskoersen, marktontwikkelingen, het weer, de voortgang van projecten, de positie van schepen, vliegtuigen en vrachtwagens. Dit alles gaat gepaard met een explosief groeiende vraag naar capaciteit, volgens Van Schevicoen van de COBRA-onderzoeksschool in communicatietechnologie (3). Capaciteit die moet worden gecreëerd door het aanleggen van meer glasvezelnetten, het benutten van meer golflengtes en door hogere snelheden voor het transport van informatie. Ook hier loopt de metafoer door: hoe meer wegen, des te meer parkeervoorzieningen noodzakelijk zijn. Opslag en beheer van steeds grotere hoeveelheden informatie in de lokale netten (van de eindgebruiker) zorgen voor steeds nieuwere uitdagingen aan de techniek.

Interactief

Een derde snelweg-karakteristiek is tweewegverkeer: direct en interactief op aangeboden informatie reageren.

Voor een perspectief op het zakelijk verkeer in de toekomst, het jaar 2016, zij verwezen naar de bijdrage van Meijer op het laatste congres. Een greep uit de realistische mogelijkheden:

- geavanceerde vormen van videoconferencing dringt de noodzaak van zakelijk vliegverkeer terug;
- aanbod van zakelijke informatie is volledig op de persoon toegesneden: men krijgt door 'direct marketing' alleen wat men aangegeven heeft aan informatie te willen ontvangen;
- op afstand meten en regelen is gewoonte geworden. Verregaande real time controle van verplaatsingen van mens en goederen, de conditie van civiele werken en installaties en van schadelijke milieu-uitstoot is mogelijk geworden;
- vast dienstverband bestaat er niet voor de ICT-werkers van de toekomst. Technici werken wereldwijd simultaan aan diverse projecten.

Kortom, informatie- en communicatietechnologie wordt niet alleen ingezet voor informatievoorziening van mensen, maar ook voor meten en regelen. Produktieprocessen kunnen beter werken, logistieke processen kunnen beter op elkaar aansluiten en ook menselijk gedrag kan beter worden gemeten en gereguleerd. Door het brede gebruik en de voortschrijdende technologische ontwikkelingen dalen de kosten enorm, waardoor steeds meer toepassingen rendabel worden.

(2) Zie voor een uitgebreid overzicht van het technologiegebied 'Het Kennisnetwerk van het ministerie van OC&W' (1996) en het bijbehorende 'De technologische kennisinfrastructuur van Nederland', hfst. 5, TNO-STB

(3) Zie interview in: Het Kennisnetwerk, 1996, p.31.



Een cyberparty: gezamenlijk surfen op het Internet

De digitale ontginning van het persoonlijk domein

Momenteel is de meerderheid van de Nederlandse huishoudens nog aangesloten op twee lokale netten: een smalbandig aansluitnet voor tweewegverkeer, het telefoonnet, en een breedbandig aansluitnet voor eenrichtingsverkeer (het CATV of kabelnet) (4). Deze twee worden in snel tempo vervangen door één glasvezelnet omwille van het realiseren van twee nieuwe mogelijkheden.

Ten eerste wordt via de telefoonverbinding in toenemende mate gebruik gemaakt van communicatie tussen computers (modem, etc.) en komt bijvoorbeeld de videofoon in beeld: bellen met iemand die op een klein schermje is te zien. Het 'mee'-versturen van beeldgegevens vereist een grotere capaciteit van de lijnen, waarin nu bijvoorbeeld kan worden voorzien door een ISDN-aansluiting.

Ten tweede biedt tweewegverkeer op de kabel veel meer mogelijkheden aan de omroepen, adverteerders en andere informatie-aanbieders (overheid) om met de individuele consument in contact te komen. Een eenvoudige variant hierin zijn de betaal-TV-diensten: de consument bepaalt wat hij wil zien. De kabel biedt achtereenvolgens abonnee-TV (Filmnet met een aparte decoder), pay-per-view (kijken = betalen), tele-winkelen en de tele-videotheek (een videotje huren via de kabel).

Grote concurrent voor de kabel in dit soort ontwikkelingen is de satelliet: met schotels kunnen consumenten een wereldwijd TV-programma-aanbod ontvangen, een veelvoud van de door de loka-

le kabelmaatschappij geselecteerde omroepen. En de programma's van die omroepen kunnen ook nog eens via de satelliet worden doorgegeven. De grote vraag voor de aanbieders van deze infrastructuur is of de huidige TV-consument gretig gebruik zal maken van de interactieve mogelijkheden. Daarover zijn de meningen zeer verdeeld en de experimenten in den lande zijn nog weinig spectaculair. De mens is nou eenmaal een sociaal dier dat af en toe zijn honk wil verlaten om buiten de deur iets te doen of te verwerven. Bovendien blijft de inhoudelijke ontwikkeling van het informatie-aanbod ver achter bij de technische. Zelfs mediamaat Rupert Murdoch waarschuwde onlangs dat het geld beter kan worden uitgegeven aan het verrijken van de programma-inhoud dan aan het verbeteren van de beeldkwaliteit (5).

Waar op dit moment de interactiviteit zich vooral toespitst op nieuwe vormen van amusement en verstrooiing is de verwachting dat de consument in de toekomst steeds directer wordt aangesproken op wensen en behoeften en dat daar op individuele basis aan tegemoet kan worden gekomen. De respons van de consumenten maakt echter ook het vastleggen van het menselijk gedrag steeds eenvoudiger, aldus Meijer, hetgeen noopt tot zorgvuldigheid ten aanzien van het aanleggen en koppelen van persoonlijke gegevensbestanden. Toekomstige, breed ingevoerde diensten voor de particuliere markt zijn ondermeer (voortbordurend op actuele experimenten):

- elektronisch aangifte doen bij de belasting;

(4) Zie: Nijhuis, H., H. Tromp. 'Glasvezel in het lokale aansluitnet: een lichtende toekomst' in I&I, 1991.

(5) Op.dit. in Trouw. Media-bijlage, 27-4-1996.

- zorg en bewaking via het kabelnetwerk;
- bezoek aan buitenlandse musea en beurzen vanuit de huiselijke omgeving;
- het volgen van werkcolleges achter het eigen bureau;
- het laten selecteren en wekelijks toesturen van de nieuwtjes voor een bepaalde hobby of interesse;
- tele-shoppen voor de dagelijkse boodschappen, waarna de winkel automatisch de levensmiddelen aan huis brengt;
- nieuwe vormen van politiek debat tot en met elektronische volksraadpleging toe;
- in negatieve zin: verslaving aan indringende virtual reality spelomgevingen.

Bij deze opsomming is nog geen rekening gehouden met de onmiddellijke elektronische bereikbaarheid van mensen door de mobiele communicatiemiddelen. Blijkens een bedrijfsexpositie van Philips in het Evoluon over toekomstige consumentenelectronica wordt veel van deze mobiele communicatiemiddelen standaarduitrusting in kleding en accessoires (6). Mobiele telefonie en lichte energiedragers (nieuwe generatie batterijen) vormen de aanjagers van deze trend. Hoe aansprekend deze totale bereikbaarheid is voor de hedendaagse consument, blijkt wel uit de enorme groei van de mobiele telefoniemarkt.

Positie en verantwoordelijkheden van de politiek

Gelet op de snelle ontwikkeling en het brede gebruik van ICT als basisvoorziening in de samenleving van de toekomst komen enkele nieuwe verantwoordelijkheden op de overheid af en krijgen reeds bestaande overheidstaken een op de nieuwe media afgestemde invulling. In eerdere discussies over de wijze waarop de nationale politiek, regering en volksvertegenwoordiging, omgaat met facetten van technologie-ontwikkeling, is een denkkader gegeven voor het analyseren van de gevolgen van de technologische ontwikkeling voor de samenleving (7). Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de aan de technologie inherente aspecten (intrinsiek) zoals effectiviteit, prestatie en kwaliteit en de extrinsieke aspecten die met een specifieke vorm van technologie verbonden zijn: economische, culturele, ecologische en politieke aspecten. Beide type aspecten zijn van belang bij informatie- en communicatietechnologie.

Intrinsieke aspecten

De ontwikkelingsdynamiek van de informatie- en communicatietechnologie is groot. Consumenten merken dat onmiddellijk bij de aankoop van een nieuwe PC. Voor bedrijven die in infrastructuur investeren is het schaafeffect van de met dynamiek verbonden onzekerheid nog groter. Afspraken over technische standaarden worden daarom door de grote telecom- en electronicaconcerns in een steeds vroeger stadium van de ontwikkeling gemaakt. Vroegere gigantische missers als incompatibele video- of TV-signaaloverdrachtstandaarden hebben deze concerns voorzichtig gemaakt. De partijen proberen dan dergelijke afsprakenstelsels wereldwijd aanvaard te krijgen: nationale overheden hebben hier in

eerste instantie het nakijken.

Een tweede intrinsiek aspect is de kwetsbaarheid van de totale communicatie-infrastructuur. De afhankelijkheid van andere technische systemen binnen onze economie van de communicatie-infrastructuur is van eenzelfde orde als die van de electriciteitsvoorziening. De permanente beschikbaarheid van basisvoorzieningen staat of valt met de technische staat van de infrastructuur. Op het vlak van de civiele infrastructuur heeft de overheid die taak altijd op zich genomen. Voor de telecom-infrastructuur ligt die verantwoordelijkheid krachtens de interim-Wet op de Telecommunicatievoorzieningen primair bij de beheerder van die infrastructuur, in Nederland vooralsnog KPN. Voor de handhaving van de openbare orde en in geval van calamiteiten hebben overheidsorganisaties als de politie en defensie de beschikking over eigen netwerken. Andere partijen kunnen meestal niet terugvallen op een onafhankelijk netwerk.

Extrinsieke aspecten

Wat betreft de extrinsieke aspecten van de ontwikkeling van ICT vormt de economie van informatie en telecommunicatie een zeer complexe materie die op dit moment de meeste aandacht van de overheid opeist. De mate van marktwerking in de telecommunicatiemarkt en het eigendomsrecht op gemanipuleerde informatieproducten vormen slechts twee complexe dossiers in deze materie. We zullen hier kort op ingaan.

Marktwerking

Optimaliseren van marktwerking staat in de huidige kabinetsperiode centraal (8). Concurrentie houdt ondernemers scherp en verlaagt de kosten van producten voor consumenten. Economische machtsposities worden verboden in de voorgenomen nieuwe Mededingingswet. Deze wet vormt de achtervang voor twee andere projecten, namelijk het doorlichten van sectorspecifieke wet- en regelgeving op overdadige concurrentiebeperking en het toelaten van marktwerking in voorheen beschutte (semi-) publieke sectoren. In deze laatste lijn liggen de voorstellen voor een definitieve Wet op de Telecommunicatievoorzieningen en de wens tot liberalisering van het publieke omroepbestel, waarover de commissie Ververs eind juni een advies uitbacht (9). De hete adem van Brussel dwingt overigens de Nederlandse overheid tot het nemen van deze maatregelen. De-regulering gaat wel samen met verscherpt toezicht: er komt een onafhankelijke toezichthouder op de telecom-markt in de lijn van het Engelse Oftel (10) en de rol van het Commissariaat voor de Media zal worden veranderd. In de telecom-sector zijn de baten van vergrote marktwerking internationaal goed zichtbaar: prijzen zijn lager en de innovatiegraad in voorzieningen en diensten is groter. Van Hulst refereert in het economenblad ESB aan recente OESO-berekeningen die aantonen dat de consumententarieven in geliberaliseerde landen bijna 4 % daalden tussen 1990 en 1994 terwijl in niet-geliberaliseerde landen deze prijzen met 9 % stegen. Voor een Nederlandse vergelijking: zie de prijsdaling op de markt voor mobiele telefonie sinds het formele monopolie van KPN is vervallen.

(6) Zie: *Trouw*, 15-6-1996.

(7) zie: F. Prakke, A. Varkevisser (red.), *Technologie in politiek perspectief*, Wetenschappelijk Bureau D66, 1996, in het bijzonder hoofdstuk drie.

(8) Zie: N. van Hulst, 'Baten van het marktwerkingsbeleid' in *ESB*, 10-4-1996.

(9) Een fraai voorbeeld van de vervevenheid van media- en telecommunicatiepolitiek is te vinden in de samenstelling van de commissie Ververs (*Vrij Nederland*, 22-6-1996).

(10) Oftel: *Office on Telecommunications*.



De nieuwe technologie spreekt meerdere zintuigen tegelijk aan.

Het netwerkarakter van informatie- en communicatiediensten brengt een ander vraagstuk te berde, namelijk de prijs voor het doorgeven van informatie via verschillende (lokale) fysieke netten, interconnectie genaamd (11). Als hierover geldende afspraken zijn gemaakt, dan zal de concurrentie tussen netwerkaanbieders toenemen. Komen die afspraken niet van de grond of te traag, dan profiteren de grootste aanbieders van netwerkfaciliteiten van hun technisch schaalvoordeel (de omvang van hun netwerk) en kunnen zij kleinere aanbieders op prijs wegdrücken uit deze markt. En dan dreigt opnieuw het natuurlijk monopolie van één netwerkaanbieder. De vraag is hoe erg dat scenario van één infrastructuraanbieder is, als daarmee tevens de continuïteit en betrouwbaarheid van die infrastructuur verzekerd zijn. Dezelfde vragen en onzekerheden duiken op in de discussie over de liberalisering van de electriciteitsvoorziening. De toekomstige toezichhouder zal op de kwaliteit van de dienstverlening en de prijsvorming van een dergelijke monopolist scherp toezicht moeten houden.

Eigendomsrechten op informatieproducten

De digitalisering van informatieproducten roept het vraagstuk op van de bescherming van de auteursrechten op informatie. Delen uit het oorspronkelijke produkt kunnen immers feilloos worden gereproduceerd en gebruikt worden voor 'nieuwe' informatieproducten. Een goed voorbeeld is gesampled muziek. Paul Rutten

stelt dat de exploitatie van muziekrechten aan belang zal winnen als bron van inkomsten voor ondernemingen in de media-industrie ten koste van het exploiteren van muziek op geluidsdragers. Deze hypothese is uit te breiden tot beeld- en schriftrechten (12). Want wat als een wereldwijde trend in de mediasectoren zichtbaar wordt, is de poging van grote media-conglomeraten om door middel van aankopen en deelnemingen toegang te verkrijgen tot en controle te verwerven over de produktie van informatieproducten. Het maken van amusement-producties berustte traditioneel bij de zogenaamde content industry: muzikanten, film- en televisieproducenten en zelfstandige distributeurs. Hier blijft het echter niet bij. Er wordt ook toegang gekocht tot film-, televisie-, muziekrechten en databanken en dezelfde conglomeraten proberen zich het eigendom van strategische distributiefaciliteiten te verwerven (gemeentelijk kabelnet). In deze nieuwe situatie ontstaat de vraag hoe en door wie de prijs van de ge(re)produceerde inhoud wordt bepaald. Zal dat los van de distributievorm (het medium) gebeuren of juist niet?

Marktwerking en de strijd om het recht op de - vaak artistieke of intellectuele - 'inhoud' van informatieproducten leggen een negatief effect bloot van de integratie van de ICT-bouwstenen, dat op termijn wel reacties van de politiek moet oproepen. Indien de technische integratie parallel loopt aan economische integratie van verwante sectoren, dan kan dit verregaande gevolgen hebben

(11) Zie H. Varian, 'The information economy' in *Scientific American*, september 1995, p. 161-162.

(12) Zie: P. Rutten, 'De muziekindustrie als media-industrie', *Informatie en Informatiebeleid (I&I)*, 1995, pp. 55-62.

voor de pluriformiteit van het aanbod (13). Die concentratietenden-
den strekt zich uit van hard- en software-integratie, tot produk-
tie en distributie van informatieproducten. Met een goed gevulde
overnameportefeuille jagen banken, uitgeverijen en electronica-
concerns op distributeurs en infrastructuurbeheerders. Van de
andere zijde zijn diezelfde ook het doelwit van de grote mediacon-
cerns, zoals in het artikel van Guikje Roethof in dit nummer
wordt vermeld.

Digitale cultuur en educatie

Eén van de wegen die de overheid open staat om de boven ge-
schetste neveneffecten van marktwerking in de ICT-markt tegen
te gaan, is het bevorderen van de productie van een hoogstaand
aanbod en een verstandig gebruik van digitale informa-
tieproducten. Dit begint met goed onderwijs en scholing. Van de
overheid mag worden verwacht dat zij normen stelt voor het on-
derwijs tijdens de basisvorming voor informatievoorziening, -ge-
bruik en communicatie. De normstelling op het terrein van lezen
en schrijven is al lang een geaccepteerde taak van de overheid.
De vorm ervan zal echter sterk moeten veranderen. In een multi-
mediale informatie-maatschappij hebben lezen en schrijven een
andere inhoud dan in een maatschappij, die uitsluitend is geba-
seerd op het schrift. 'Digital literacy' wordt een verplicht onder-
deel van de opvoeding.

Zorg voor de inhoudelijke ontwikkeling van de ICT-markt is in
feite de opvolger van het aloude mediabeleid. Niet de verdeling
van uitzendmogelijkheden vanwege de schaarste aan frequenties
zal de toekomst zijn van het publieke omroepbestel, maar het ga-
randeren van producties voor een groep mensen met eenzelfde
achtergrond of interesse en die daarvoor bereid is te betalen. Wat
betreft het maken van producties zullen de huidige publieke om-
roepen veel kunnen leren van het succes van Endemol.

Toegang tot de elektronische snelweg

De overheid zou voorts iedere ingezetene moeten voorzien van
toegang tot een specifiek aanbod aan informatie via de verschil-
lende vormen van randapparatuur, gebaseerd op overwegingen
van pluriformiteit van informatie en van cultuurbeleid. Op deze
wijze kan ook de vervaardiging van informatieproducten worden
bevorderd. Er is een schreeuwend gebrek aan zinvol, interessant
en uitdagend aanbod op de elektronische snelweg. De overheid
heeft zelf de beschikking over unieke schrift- en beeldinformatie.
Wat zou een goede ontsluiting en bewerking van het erfgoed in de
nationale archieven bijvoorbeeld kunnen betekenen voor het ver-
groten en verbreiden van de kennis over Nederlands eigen ver-
leden? Momenteel is de toegang tot de ICT-infrastructuur nog zeer
ongelijk verdeeld. In de toekomst zal het verschil tussen com-
puterscherm en TV-beeldscherm verdwenen zijn. En daarmee
ook het sociaal-culturele verschil tussen zappende couch potatoes
(TV-kijkers) en surfende internetters. In principe zou elke burger
over een minimaal gestandaardiseerd basispakket aan hulpmid-
delen voor informatievoorziening en communicatie moeten kun-

nen beschikken. Ook hier ligt een al lang geaccepteerde over-
heidstaak, die echter een andere vorm krijgt. Momenteel gaat het
om bibliotheken, verplichting tot telefoonaansluiting enz. Primair
gaat het om de fysieke en economische toegang tot een basispak-
ket aan informatie voor iedere ingezetene van Nederland. De
vorm kan divers zijn: de bibliotheek 'nieuwe stijl' met beeldscherm-
men of het basispakket aan informatiediensten op de kabel. In
deze rol overbrugt de overheid hoge financiële drempels voor indi-
viduen. De technologische infrastructuur is dan voor iedereen
toegankelijk, hetgeen een belangrijke voorwaarde is voor de ver-
dere technologische ontwikkeling. Los van het garanderen van de
toegankelijkheid tot infrastructuur voor brede groepen heeft de
overheid geen rol in het exploiteren van infrastructuur tenzij voor
eigen gebruik.

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Tegenover het gelijkheidsbeginsel in aanbod staat de zorg voor de
noodzakelijke wettelijke bescherming van de persoonlijke levens-
sfeer in het gebruik (14). Informatietechnologie geeft vele moge-
lijkheden om inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer en
een wettelijke bescherming hiervan zal steeds nodig zijn. Overi-
gens zal de handhaving van dit beleid steeds lastiger worden.
Niet zozeer omdat de overheid haar gegevensbestanden kan kop-
pelen, daar kan de politiek toezicht op houden, maar omdat de
burger of consument verleid wordt persoonlijke informatie prijs
te geven in bijvoorbeeld interactieve vormen van reclame.

Houding en levensstijl van de burger

Het inschatten van de gevolgen van de introductie van nieuwe
ICT-toepassingen is zeer lastig. Veel zal toch afhankelijk blijken
van de reactie en het gedrag van burgers zelf. Niet alleen in de
genoemde kwesties, zoals het aanbieden van nieuwe diensten en
de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar ook bij de
vermeende ecologische voordelen van een informatie-economie.
Informatie- en communicatietechnologie legt een minder groot
beslag op ruimte en leefmilieu dan andere technieken met een in-
frastructureel karakter tot nog toe hebben gedaan. De voordelen
vanuit ecologisch perspectief zijn legio: minder noodzaak tot
(auto)mobiliteit door telewerken, een economie van dienstverle-
ning met een per saldo minder gebruik van materie. Op dit mo-
ment worden die voordelen van de technologie echter teniet ge-
daan doordat het gedrag van mensen zich niet aanpast. Compu-
ters en netwerken hebben tot nog toe bijvoorbeeld tot alleen maar
meer papierverbruik geleid. Levens- en werkstijlen zullen daarom
beslist een verandering moeten ondergaan om de winst in milieu-
opzicht ook werkelijk te kunnen boeken. Een actieve rol van de
burger is daarbij onontbeerlijk. Hier kruisen de vraagstukken
van technologie-toepassing en van democratisering en participatie
elkaar. Politieke partijen kunnen een belangrijke functie vervul-
len bij het uitwerken van deze relatie. Het is denk ik mede daar-
om niet verwonderlijk dat technologieontwikkeling één van de
kernpunten van het programma van D66 vormt. ♦

(13) Zie de bijdrage van J.C. Burgelman over "Toekomstige uitdagingen in
het communicatiebeleid" in de publicatie van het Rathenau Instituut *Een
kwestie van toegang*, november 1995, p. 66.

(14) Zie voor een meer uitgebreide analyse het artikel van P. Fokkink in de
vorige *Idee* (mrt. '96), "Van Homo Alfa tot Homo Zappens. Een politieke
beoordeling van de informatie- en communicatietechnologie".

De nieuwe missie van Veronica

Door Patricia Engels

Eind 1995 verscheen een persbericht, uitgebracht door Veronica Internet, waarin deze omroep aankondigde sterk vernieuwd door te gaan op Internet. Veronica besteedt veel aandacht aan de ontwikkeling van dit vierde medium binnen haar eigen organisatie. Uit noodzaak, zeggen de betrokken bedrijfsvoerders, en niet alleen vanwege de commerciële mogelijkheden die deze veelbesproken loot aan de boom van de digitalisering biedt. Een gesprek met Joop van der Reyden, voorzitter van Veronica, en Guy Price, commercieel directeur Internet van Veronica, over de uitdagingen en gevaren die digitalisering, multi-media en Internet (1) opleveren.

De voorzitter van Veronica heeft een bloemrijke achtergrond. Ooit was hij staatssecretaris voor de gezondheidszorg. Na een korte periode bij de KNVB is hij sinds 1990 voorzitter van de inmiddels commerciële omroeporganisatie die een minstens zo kleurrijk verleden heeft. Guy Price heeft de afgelopen jaren verscheidene producties in de 'oude media' gemaakt, alvorens zich op de nieuwe media te richten.

Wat is de betekenis van multi-media voor Veronica?

JvdR: Wij hanteren de aandacht voor multi-media als een algemene beleidsoverweging. De aandacht voor Internet vormt daar een onderdeel van. We hebben in eerste instantie het werken op Internet beschouwd als een nieuwheid. Maar langzamerhand hebben we onderkend dat Internet een uitermate belangrijk medium is en zeker zal gaan worden. Op dit moment beschouwen we het als een even belangrijk medium als de overige drie waar we al langer mee werken: het omroepblad, de radio en de TV.

We beschouwen ons omroepblad als een volwaardig medium, het print-medium, en we gebruiken het als instrument om de andere twee media, radio en televisie, te ondersteunen. Als enige omroep brengen we het blad in eigen beheer uit en omdat wij ons eigen lithobedrijf hebben wordt de invulling van de eerste tot de laatste

Een gesprek over de rol en de betekenis van multimedia voor omroeporganisaties, de overheid en - natuurlijk - de jongeren in onze samenleving.

pagina door onszelf verzorgd.

Internet is evenals het blad ontstaan als een afgeleide. Hoewel de betekenis en mogelijkheden van Internet nog lang niet volledig zijn uitgekristalliseerd, hebben de ontwikkelingen tot op heden tot een gigantische uitbouw geleid. Dit maakt dat wij Internet sinds enige tijd ook beschouwen als een zelfstandig en volwaardig medium. Van belang is dat de verschillen-

de media elkaar aanvullen en versterken, met andere woorden dat daadwerkelijk sprake is van multi-media en niet van vier aparte media die geheel los van elkaar functioneren. Hoewel dit niet van de ene op de andere dag kan worden gerealiseerd, is dit wel het doel dat wij nastreven.

Welk belang ligt er voor Veronica bij het gebruik maken van Internet?

JvdR: Veronica is gezien haar identiteit wel verplicht om zich bezig te houden met Internet. Het zijn met name de jongeren die als geen andere groep in onze samenleving actief zijn op Internet. Dus ook vanuit een commercieel belang richten wij ons op dit nieuwe medium, om als het ware de interesse en belangstelling van de jongeren bij te benen.

Tegelijkertijd proberen wij onze activiteiten op Internet breder te maken dan alleen het geven van informatie over 2 Unlimited of relatie en erotiek ('Ob6sie'). Naast deze meer frivole onderwerpen proberen we jongeren te interesseren voor onderwerpen met een meer serieus karakter zoals bijvoorbeeld 'werk'.

Vanwaar opeens deze aandacht voor serieuze onderwerpen? Ziet Veronica een nieuwe missie voor zich weggelegd?

JvdR: Laat ik dat illustreren aan hetzelfde onderwerp: 'werk'. Het vinden van werk is met name een probleem voor de jeugd. Ik voorzie grote maatschappelijke problemen als omvangrijke groepen jongeren lang zonder werk blijven. Als u het zo wilt benoemen: Ja, Veronica ziet het als haar missie om ook serieuze maatschappelijke aspecten onder de aandacht van jongeren te brengen. Dit houdt overigens niet in dat dit pas sinds kort bij ons leeft. We hebben altijd al serieuze onderwerpen behandeld. Programma's over zelfdoding onder jongeren en stress bijvoorbeeld.

GP: De actieve betrokkenheid van Veronica bij maatschappelijke activiteiten komt ook tot uitdrukking in de bijdrage aan diverse andere projecten met een dergelijk serieus karakter: werkgele-

Patricia Engels is projectmanager bij Bergen BV, consultancy op het gebied van arbeidsvraagstukken

(1) Multimedia: de informatie- en communicatietechnologie die gericht is op de integratie van verschillende gegevenssoorten (beeld, tekst, geluid) en hun bijbehorende faciliteiten en (interactieve) media.

Interactiviteit: de mate waarin deelnemers in een communicatieproces controle hebben over de gemeenschappelijke conversatie en de mogelijkheid om daarbinnen van rol te verwisselen.

genheidsprojecten in Suriname, SOS-kinderdorpen in Paramaribo. Projecten die jeugdgeoriënteerd zijn, over jongeren die in een slechtere positie verkeren. Deze aandacht sluit aan bij een algemeen maatschappelijke trend: Corporate Community Involvement. Vrij vertaald: daar waar de overheid zich terugtrekt, wordt de betrokkenheid van het bedrijfsleven steeds groter.

Veronica is dus ook georiënteerd op maatschappelijke verdieping. Werk en arbeid zijn de laatste jaren in de media wat weggestopt en verdrongen als onderwerp. Een dergelijk serieus onderwerp mocht ook niet leuk worden gebracht. In de huidige vorm spreekt het de jeugd dus ook niet aan. Veronica zoekt naar een aangepaste vorm die past bij de hedendaagse jeugd. Waarom zou het onderwerp niet verlevendigd mogen worden met zang en dans, met beweging en kleur? Het is niets anders dan de verpakking aanpassen waardoor het makkelijker verteerbaar wordt en de jeugd zich wel aangesproken voelt.

Dit neemt niet weg dat Internet voor Veronica ook een marketing-instrument is. We zoeken naar een balans tussen commercie en verantwoordelijkheid waarbij het een het ander niet hoeft uit te sluiten.

In het persbericht van destijds sprak Veronica het voornemen uit om een positie als medium op Internet in te willen nemen in plaats van alleen een 'facilitaire omgeving' te vormen. Wat bedoelt u daar precies mee?

GP: Er is op dit moment veel te doen om Internet. We staan aan het begin van een interessante ontwikkeling en ik ben er van overtuigd dat het niet alleen een hype zal blijken te zijn. Internet beantwoordt aan een primaire behoefte van de mens van vandaag, namelijk de behoefte om zich af te schermen. Het is merkwaardig om te moeten constateren dat hoe meer directe communicatie mogelijk is, hoe meer mensen zich gaan afschermen. Afschermen tegen de grote bulk aan informatie en communicatie die op hen afkomt. Nogmaals, we staan op dit moment pas aan het begin van allerlei ontwikkelingen die mogelijk worden door de digitalisering van informatie. Er wordt veel gesproken over multi-media, maar we verkeren nog steeds in een stadium van trial-and-error waarbij door middel van experimenten wordt uit geprobeerd wat de nieuwe media ons allemaal brengt. Er zal nog

veel moeten worden gesleuteld aan de gebreken en neveneffecten die zich voordoen. Denk maar eens aan het aspect beveiliging.

Ik zou ook graag even stil willen staan bij de verwarring die bestaat rond het begrip 'multi-media': het zou een grote clustering van media zijn. Het zijn en blijven echter verschillende activiteiten: radio is en blijft een totaal ander medium dan bijvoorbeeld televisie. Multi-media geeft mengvormen en

overlappingsen, maar het appèl dat ieder medium doet op de gebruiker is verschillend: kijken, luisteren, schrijven of spreken.

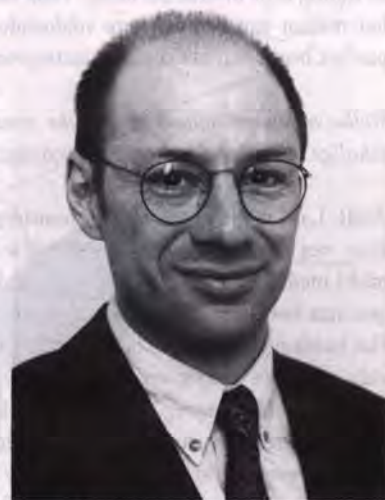
In hoeverre is de ontwikkeling van multi-media van belang voor de toekomst van Veronica en in het algemeen voor omroepverenigingen?

JvdR: Uiteraard is het niet zo dat alleen Veronica zich bezighoudt met de ontwikkelingen op het terrein van multi-media. Meer omroepen doen dat. Maar Veronica lijkt in dit opzicht wel op kop te liggen. Wij bekijken intensief in hoeverre Internet maatschappelijk toepasbaar te maken is, in combinatie met de drie andere media. De uitdaging voor de toekomst is om niet teruggedrukt te worden in de verstarring van de andere drie media: het televisietoestel kan nog platter, het aantal beeldlijnen kan nog verder gebruikt worden om een mooier beeld te krijgen, maar voor de rest is het medium op zich volledig uitontwikkeld. Hetzelfde geldt voor de radio en het drukwerk. Een nieuw medium is voor een omroep nodig om in de vaart der volkeren mee te kunnen blijven doen. Internet is en blijft echter een hulpmiddel: het zal bij de EO niet de bijbel vervangen. Maar het kan wel als aanvulling worden gebruikt, waardoor dingen veranderen. De opeenvolgende stadia van print naar radio en van radio naar tv veranderden het tijdsbeslag dat werd gelegd op de gebruiker. Met andere woorden, er zijn steeds minder zijdelingse activiteiten mogelijk omdat steeds meer zintuigen via het medium worden aangesproken. In deze piramide staat Internet bovenaan omdat hierbij het grootste appèl op de aandacht van de gebruiker wordt gedaan; het limiteert de gebruiker om met meerdere zaken tegelijkertijd bezig te zijn. Zo zou je kunnen spreken van een optimalisering van indringendheid door de combinatie van verschillende media als multi-media.

GP: Neem als voorbeeld een recent project als WerkPuntnet, een domein op Internet waar vraag en aanbod van arbeid samenkomen. Veronica maakt hiervoor in samenwerking met enkele andere partijen een soort van totaal-pakket. Er wordt een tv-serie gemaakt over werk als aanvulling op en uitbreiding van dit domein en er wordt aandacht voor dit domein en deze programma's gegenereerd op radio en TV. In de TV-serie zie je straks allerlei vormen van werk, mensen die zich met bijzondere vormen van arbeid bezighouden: het beschilderen van neuzen van vliegtuigen, slakkenkwekers, etc. Daarmee geef je de kijker een indruk van de diversiteit en het wekt de belangstelling en de begeerte op. Kijkers worden nieuwsgierig gemaakt. Op Internet kan dan de interactie plaatsvinden: het individu kan vragen stellen die nooit op TV zouden (kunnen) worden beantwoord of die hij of zij nooit voor de camera zou durven stellen. Daarbij moet het kwali-



Joop van der Reyden



Guy Price

teitsaspect niet uit het oog worden verloren. Internet is net als papier: je kunt er een krant op drukken of een reclamefolder van maken. Ook op Internet moet je goed nadenken over de wijze waarop je de gebruiker wilt aanspreken en wat je wilt communiceren.

Welke gevolgen zullen de digitalisering van informatie en de komst van multi-media hebben voor de inrichting van het omroepbestel?

JvdR: Het omroepbestel in zijn huidige vorm is sowieso ten dode opgeschreven. Een nieuwe technische ontwikkeling als digitalisering versnelt hooguit de doodstrijd. Het huidige omroepbestel gaat uit van verouderde opvattingen over communicatie en probeert deze ook in stand te houden. De technologische ontwikkelingen maken vergaande compressie mogelijk. Dit betekent dat er steeds meer informatie via één kabel kan worden doorgegeven. In zeer korte tijd zal het aanbod van kanalen waaruit de kijker kan kiezen, stijgen tot meer dan honderd. De verschillende omroepen kunnen als stromingen tegenover dit aanbod op TV het individu niet meer bedienen. Internet biedt deze mogelijkheid wel omdat het één-op-één communicatie mogelijk maakt.

Suggereert u hiermee dat ook stromingen meer gebaat zijn bij één-op-één communicatie dan bij een collectieve benadering?

JvdR: Neem de stromingen die een boodschap vertegenwoordigen. Internet biedt de mogelijkheid om 24 uur per dag de door het individu gewenste informatie beschikbaar te stellen. Deze mogelijkheden worden nog steeds onderschat. Kijk maar naar het accent dat nog steeds wordt gelegd op de collectieve aanpak. Met Internet kunnen individuele vragen worden beantwoord en kan men leren van andermans vragen. Daar kun je vervolgens weer gebruik van maken bij je programmering: multi-media in optima forma. Aan dit gebruik en deze inzet van Internet zijn we nog nauwelijks toegekomen. We zijn nog steeds gewend aan het ongegericht 'uitstralen' naar een grote groep mensen. Hoe je op een goede manier één-op-één met mensen communiceert is nog niet of nauwelijks bekend. Zoiets vereist een veel fijnmaziger aanpak dan de massale aanpak van bijvoorbeeld televisie. Daarom zie je ook zo veel miskleuningen in het gebruik van Internet: men is veel te weinig echt interactief bezig. Vaak heerst nog de opvatting dat het maken van een web-site voldoende is. Maar dat is eigenlijk pas het begin van het communicatieproces.

Welke algemeen maatschappelijke consequenties van de grootschalige toepassing van Internet voorziet u?

JvdR: Laat ik beginnen met de positieve gevolgen. Los van de afkeer van het individualisme dat bij sommigen heerst, betekent multi-media dat een antwoord kan worden gegeven op het verlangen van het individu om als uniek wezen te worden beschouwd. Het betekent een betere bevrediging van deze behoefte: het individu stelt zijn vragen en/of eisen en krijgt taylor-made antwoorden (of beelden) terug. Het individu kan zelfs uiteindelijk zijn eigen programma samenstellen van datgene wat hij wil horen, zien of lezen. Wat ik zelf beschouw als mogelijke negatieve consequenties zijn niet zozeer de voor de hand liggende zaken als pornografie. Wat ik veel bedreigender vind is het totale losraken

van de omgeving: van ouders, vrienden en bekenden. Ik zie dan een beeld voor me van een jongere die alleen op z'n kamer achter zijn computer zit waarmee hij vragen stelt aan onbekenden en vervolgens ergens vandaan antwoord krijgt. Deze communicatie is natuurlijk ook van invloed op het denken van jongeren. Bij andere media is nog enige controle mogelijk: een 'foute' uitspraak op televisie ontlokt direct reacties van vele boze kijkers. Ik pleit hiermee echter niet voor het afremmen van het gebruik van Internet.

Wat zou dan de rol van de overheid kunnen zijn?

JvdR: De politiek reageert momenteel alleen op de minder wezenlijke aspecten zoals het al eerder genoemde voorbeeld van de verbreiding van pornografie. Dat zijn extremiteiten. Maar de politiek heeft zich nog niet bezig gehouden met het genoemde verlangen naar individualisering, noch bij de televisie, noch bij de radio en al helemaal niet bij Internet. Er is bij de politiek ook te weinig know-how aanwezig over het verschijnsel Internet: wat kunnen aanbieders doen met Internet, wat zou een tweede Hitler kunnen doen met Internet? Voor mij is het de vraag of de overheid überhaupt enig idee heeft waar ze over praat. Ook bij de politieke partijen is onvoldoende kennis over Internet aanwezig.

GP: De politiek reageert op dergelijke fenomenen altijd in termen van wet- en regelgeving. Deze reactie is vaak niet adequaat, zeker niet in het geval van Internet. Internet is te vergelijken met een kruiwagen met springende kikkers: stel Nederland verbiedt het aanbieden van pornografie op Internet. Als men in China commerciële mogelijkheden ziet om pornografie wel aan te bieden, dan kan iedere Nederlander met een Internet-aansluiting porno betrekken uit China. Met hooguit een vertraging van 10 seconden. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor het regelen en zeker stellen van auteursrechten. Internet is meer dan slechts een technisch medium. Het heeft een bepaalde sfeer, bepaalde codes: het negeren van deze codes levert reacties op van andere access-providers. Het is in zekere zin een zelfcorrigerend systeem. Wat de overheid zou moeten doen is samen met de actieve partijen deze zelfregulering stimuleren en aanmoedigen. Bij de providers bestaat een grote bereidheid om daaraan mee te werken.

Is er volgens u een rol voor de overheid weggelegd in het tegengaan van de scheiding tussen de have's en de have-not's bij de toegang tot de digitale snelweg?

JvdR: Het is een bekend fenomeen dat luxe consumptie-artikelen verspreiding vinden van de bezittenden, meestal de ouderen, naar de niet-bezittenden, de jongeren. Bij Internet gaat het precies omgekeerd: van de jongeren naar de ouderen. De overdracht van dit artikel gaat van jong naar oud en stagneert zo ongeveer halverwege: mensen van midden veertig beschikken niet of nauwelijks over de kennis om gebruik te kunnen maken van Internet. Daar ontstaat dus de tweedeling. De tweedeling tussen de have's en de have-not's van informatie tussen jong en oud. Ouderen hebben geen verweer meer: ze kunnen of willen niet meer meedoen aan deze ontwikkelingen. Het resultaat is steeds beter en sneller opgeleide jongeren die de ouderen wegdrukken. Niet alleen op de arbeidsmarkt, maar in het totale maatschappelijk leven.

Dit proces valt niet te stoppen. De jongeren met een voorsprong worden op hun beurt na verloop van tijd weer ingehaald door de volgende generatie. Maar het is te vergelijken met iemand die steeds sneller en beter de delen van de Winkler Prins Encyclopedie van buiten leert: de huidige generatie kan met grotere snelheid dan voorheen mogelijk was kennis opdoen, maar verwerft zich daarmee niet noodzakelijkerwijs meer kwaliteit.

Wat is het risico van 'commercialisering van informatie', met andere woorden de ontwikkeling dat publieke, voorheen gratis beschikbare informatie wordt afgeschermd en alleen tegen betaling bereikbaar wordt?

JvdR: Dat gevaar moet niet worden overdreven. Gebruikers kunnen namelijk ook beter en op maat krijgen wat ze willen hebben in plaats van een grote gemene deler. De kwaliteit van de informatie die men wil verkrijgen, wordt sterk verbeterd.

Laten we nog eens teruggaan naar het voorbeeld van de arbeidsmarkt. Op dit moment is het een volkomen ondoorzichtige arbeidsmarkt. Internet biedt de mogelijkheid om beter en adequater informatie te schiften voor een gebruiker die op zoek is naar een baan of naar een kandidaat voor een baan. Informatie die niet ter zake doet, kan zeer snel en gemakkelijk terzijde worden geschoven. Tegelijkertijd kun je een loket creëren en komen tot een bundeling van informatie die nu verspreid is over verschillende media en instanties.

Maar heb je als overheid niet de verantwoordelijkheid om publieke info bij een non-profit onder te brengen. In Internet-terminen, moeten de domeinen met publieke informatie niet expliciet in bezit zijn van publieke organisaties?

JvdR: Dat probleem speelt steeds minder. De laatste decennia is er zoveel informatie voor iedereen gelijkmatig ter beschikking gesteld dat men zoetjes aan de weg kwijt is geraakt. Mensen kunnen met Internet veel bewuster gaan kiezen voor de informatie die ze wel willen hebben.

Wallage heeft op Internet zich uitgelaten over de betekenis van Internet: "Internet zal een beperkte maatschappelijke betekenis hebben". Wat vindt u van deze uitspraak?

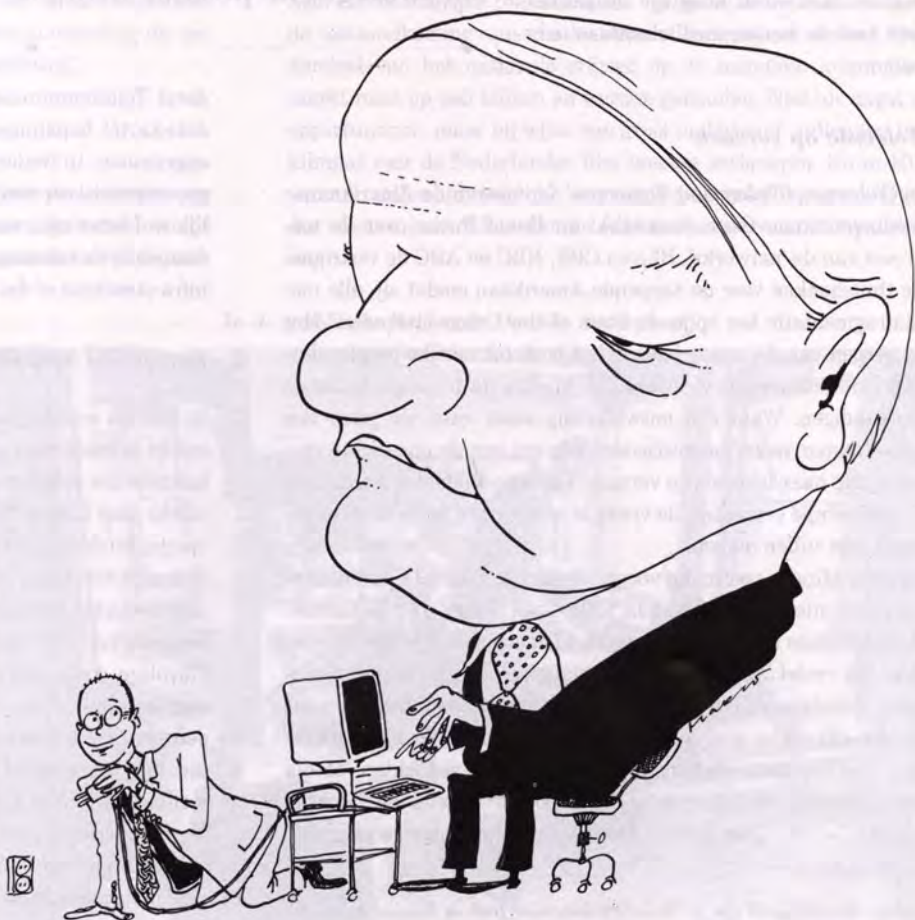
JvdR: Onzin!! Je kunt deze uitspraak vergelijken met de uitspraken die begin jaren dertig werden gedaan over de mogelijke betekenis van televisie. Televisie werd toen als te duur en te gecompliceerd gezien om in ieder huishouden een plaats te krijgen. Kijk nu eens naar een willekeurig huishouden anno 1996: een TV in de huiskamer en één in de

slaapkamer. Hieruit moge duidelijk worden dat we met betrekking tot Internet geen enkele zinnige uitspraak kunnen doen over de rol die het gaat vervullen in de toekomst. Maar dat het geen marginale rol zal zijn, daarvan ben ik overtuigd.

U lijkt ook persoonlijk zeer betrokken bij deze ontwikkelingen. Waar komt deze gedrevenheid vandaan?

JvdR: Omdat het een onderwerp is dat de jeugd van dit moment bezighoudt.

De jeugd zou ongeïnteresseerd en hedonistisch zijn, onverschillig staan tegenover serieuze maatschappelijke vraagstukken. Volgens mij zijn dat onjuiste beweringen. Ik denk dat de jeugd niet meer geïnteresseerd is in de wijze waarop deze momenteel worden aangeboden. De conventionele vorm spreekt het individu onder de jeugd niet meer aan. Hij laat zich niet in het algemeen voorlichten over algemene onderwerpen. Ik denk dat we in een overgangsfase verkeren. Waarom leest de jeugd zo weinig? Wellicht is het medium waarin de materie wordt aangeboden voor hen niet meer interessant en is Internet dat wel. De jeugd is de andere kant van mijn leeftijdskolom. De nieuwgierigheid naar wat de groep die morgen de maatschappij gaat inrichten denkt en wil, dat drijft mij. ♦



Media en Mediabeleid vandaag en morgen

Door Guikje Roethof

Het staat vast dat de digitalisering van de informatie een ont-hutsende uitwerking op het vertrouwde medialandschap zal hebben. Discussies over twee of drie publieke netten zijn slechts interessant wanneer het totale aanbod op de kabel rond de twintig blijft steken. In een digitale situatie waar een aantal van vijfhonderd kanalen op de kabel niet ongebruikelijk zal blijken te zijn is de omvang van het publieke bestel bepaald niet de enige brandende kwestie. De positie van Hilversum is vrij plotse-ling veranderd van een plezierjacht dat voor anker lag op de nationale binnenwateren, in een roeiboort op de woelige wereldzee. Het wordt hoog tijd de parameters voor de nieuwe mediadiscussie te bepalen.

Televisie op verzoek

In 'Television Today and Tomorrow' fantaseren de Amerikaanse mediaveteranen Gene Jankowski en David Fuchs over de toekomst van de 'networks'. Blijven CBS, NBC en ABC de vertrouwde thuishonken voor de zappende Amerikaan omdat zij, alle mediafragmentatie ten spijt, de State of the Union uitzenden? Het opwerpen van die vraag leidt in het boek tot talrijke bespiegelingen van bekende televisiepersoonlijkheden en telecommunicatie-deskundigen. Want één ontwikkeling staat vast: we gaan van 'broadcasten' naar 'narrowcasten', oftewel van de ongerichte verspreiding naar televisie op verzoek. Die mogelijkheden worden nu in snel tempo gecreëerd, de vraag is in hoeverre de mensen er gebruik van zullen maken.

Newton Minow, voormalig voorzitter van de Federal Communication Commission, voorspelt in 'Television Today and Tomorrow' dat de kijkers over steeds meer en kleinere niches verdeeld worden. Hij vreest voor de 'nations social glue', de lijm van samenleving. Newton waarschuwt voor een informatie-bombardement zonder inhoud en analyse. Meer media die minder te melden hebben, met veel korte statements en weinig diepe gedachten. 'Media concentrating on pictures of dead bodies instead of thinking human beings.' Don Hewitt, producer van het bekende program-

De oude media worden een onderdeel van de elektronische snelweg. Dat blijft niet zonder consequenties voor de lopende media- en omroepdiscussie. Zal de publieke omroep achter het 'net' vissen of gloort er voor hen juist een mooie toekomst? Een momentopname van een snel veranderend landschap waarin mediagiganten verwoed om strategische posities strijden.

ma 60 Minutes is minder pessimistisch. Hij denkt dat de Amerikanen in 2003 nog steeds vooral naar voetbal, basketbal, hockey en tennis zullen kijken, maar dat ze dan moeten betalen voor al die gekeken uren via de telefoonrekening. Wanneer informatie digitaal wordt verzonden, zijn de netten van telefoon en de kabel inwisselbaar geworden.

Wereldwijd fuseren telefoonmaatschappijen met kabelbedrijven en zogeheten 'contentproviders' (omroepen, uitgeverijen en filmproducenten), waardoor riskante concentraties van macht ontstaan. De bekendste voorbeelden zijn de fusie tussen Disney en ABC en tussen het imperium van CNN's Ted Turner met het vermaarde Time Warner. Het is de vraag of deze laatste overeenkomst de toets van de 'Fe-

dederal Telecommunications Act' kan doorstaan, want daarin zijn anti-kartel bepalingen voor telefoon en televisie maatschappijen opgenomen. In Nederland wordt nog niet gewerkt aan een geïntegreerde wet voor media- en telecommunicatie, al zou dat natuurlijk wel beter zijn, omdat de Mediawet en de Wet op de Telecommunicatievoorziening zich allebei richten op het omgaan met de infra-structuur of dat nu ether is, satellietverkeer of de kabel is.

Europa en Nederland

In Europa wordt op dit moment (juni 1996; informatie over deze markt is nooit meer dan een momentopname) de strijd om de betaaltelevisie gestreden. De concurrentie op de felbegeerde Duitse markt gaat tussen Nethold (de holding van Filmnet, in meer dan veertig landen actief) CLT (het moederbedrijf van RTL, gevestigd in Luxemburg) en Murdoch. Deze groten proberen overal aansluiting te vinden bij marktpartijen die de lokale situatie kennen. Dit leidt tot een voor buitenstaanders onoverzichtelijk patroon van vluchtige contacten die ongemerkt in duurzame allianties zijn overgegaan en snel wisselende eigendomsverhoudingen. Een onderneming die over een bepaalde infra-structuur beschikt kan altijd nog beslissen of hij die ruimte voor telecom- dan wel voor media-activiteiten gaat gebruiken.

Voor Nederland levert dit voorlopig het volgende beeld op. De kabelexploitant wil multimediaspeler worden. Naast het doorgeven van programma's wil hij telecomdiensten gaan aanbieden zoals toegang tot het Internet, een elektronisch alarmeringssysteem, betaaltelevisie en allerlei data-diensten. Vanaf juli 1997 kan hij,

Guikje Roethof is lid van de Tweede Kamer voor D66 en beheert de portefeuille Telecommunicatie en elektronische snelweg; zij is tevens lid van de redactie van Idee.

als hij een vergunning heeft, PTT-Telecom beconcurreren op het vlak van de gesproken telefonie. De monopolistische positie die de kabelexploitant jarenlang heeft ingenomen kalft snel af. Via de schotel wordt tegenwoordig een veel omvangrijker televisie-aanbod geleverd. Zeker nu KPN en Philips samen met Filmnet digitale abonnee-televisie aanbieden in de Benelux.

De liberalisering van wetgeving gebeurt vanuit Brussel. De wetgeving in oude vorm zou de opbloei van een informatiemaatschappij verhinderen. Het is met recht federale wetgeving omdat het privatiseren van de staatstelefoonbedrijven min of meer synchroon zal moeten verlopen. Als een deel van de EU-markt eerder open ligt, zo luidt de redenering, dan zal dat gebied door de sterke staatsbedrijven uit landen die hun markt gesloten houden onder de voet worden gelopen. Dit heilig verklaarde principe wordt door Engeland geloochenstraf, want daar zijn ze conform de Torie-ideologie van Margaret Thatcher al veel eerder met de liberalisering begonnen, zonder dat de Duitse of Franse Telecombedrijven een poging tot marktpenetratie hebben gewaagd.

In Nederland, waar het alleenrecht van de KPN op spraaktelefoon in juli 1997 afloopt, staat een aantal concurrenten in de startblokken: de energiebedrijven, verenigd in het verbond Enertel; de Nederlandse Spoorwegen met buitenlandse partners; en waarschijnlijk zullen sommige kabelbedrijven een gooi doen naar een telefoonvergunning. Voor het mobiele bellen is al een vergunning verstrekt aan een verbond dat de naam Libertel draagt, waarin onder meer de ING bank participeert. Het animo van de banken voor de telecommunicatie-sector is groot. Waarschijnlijk omdat hun huidige werkwijze direct wordt bedreigd bij een opkomst van het tele-bankieren en omdat zij, net als bij het Airmiles-systeem, mee willen doen aan nieuwe vormen van dienstverlening die gebaseerd zijn op technieken van de 'direct marketing'.

Toekomst van de media

Nu zal de lezer zich afvragen wat dit alles met de toekomst van de media te maken heeft. De media worden een onderdeel van de elektronische snelweg. Omdat de kijker /consument altijd bepaalde programma's wil zien, worden deze attractieve programma's onderdeel van de ontstane concurrentie. Het voetbalkanaal Sport 7 illustreert hoe de zaken kunnen lopen. De KNVB verkocht de rechten op de PTT-telecompetitie aan de hoogste bieder, waardoor de NOS die nota bene een strategische alliantie met Filmnet was aangegaan, achter het 'net' viste. Of het nu zo vreselijk is dat men Ajax-PSV voortaan alleen rechtstreeks kan bekijken als men een decoder aanschaft, laat ik hier in het midden. In ieder geval moeten politici zich in het vervolg realiseren dat een extra inspanning noodzakelijk kan zijn om te voorkomen dat nationale evenementen (de Elfstedentocht bijvoorbeeld) niet meer bij de publieke omroep te zien zullen zijn. De opkomst van de nieuwe media maakt een einde aan het onderscheid tussen de gedrukte en de audio-visuele

media. Intussen zijn de meeste landelijke kranten en weekbladen aanwezig op het Internet. Zolang er nog geen online afrekening kan plaatsvinden, geven zij zichzelf niet volledig prijs. Dit euvel zal hopelijk zo snel mogelijk verholpen zijn (de overheid kan hier toe bijdragen door een register voor elektronische handtekeningen op te zetten, zodat het elektronisch betalingsverkeer ook voor grotere transacties betrouwbaar genoeg kan worden gemaakt). Het bezoeken van Internet, nu voorbehouden aan bezitters van een personal computer, kan ook geschieden via het televisietoestel dat in elke Nederlandse huiskamer staat. Het informatie-aanbod dat iedereen thuis aan kan boren is zo omvangrijk dat het traditionele vraagstuk van de pluriformiteit van de media achter de horizon verdwijnt. Maar het is bepaald niet gezegd dat kwaliteitskranten of weekbladen nooit meer een beroep op het Bedrijfsfonds voor de pers zullen hoeven doen. Integendeel, de centrifugerende krachten in de media-telecommarkt zijn alles behalve geïnteresseerd in de culturele inhoud van boodschappen. Het is hun handelsmerk één gegeven, bijvoorbeeld 'Alice in Wonderland' van Lewis Carroll, op velerlei manieren uit te baten. Zo kunnen we Alice consumeren als boek, als film, als CD-rom, als televisieserie, als spelletje, als educatief sprookje, als poppetje (merchandising) enzovoort. Men zoekt dus naar materiaal dat geschikt is voor meerdere verschijningsvormen. Het verzamelde werk van Friedrich Nietzsche valt daar niet onder. Als we bedenken dat alle kunst een poging is het evenwicht tussen inhoud en vorm te bereiken, dan is het duidelijk dat de info-cratie geen spirituele impuls voor ons in petto heeft. Alles van waarde zal ook op de elektronische snelweg weerloos blijken te zijn, zodat de overheid een belangrijke rol zal moeten spelen bij het stimuleren van de totstandkoming van een kwalitatief hoogstaand aanbod. Het aandeel van het nationale erfgoed op de mondiale informatie-markt moet op peil blijven en worden gehouden. Niet uit angst of opportunisme, maar bij wijze van groot onderhoud, zullen wij het klimaat voor de Nederlandse film moeten verbeteren. En in Hilversum zullen inhoudelijke overwegingen eindelijk eens zwaarder moeten gaan tellen dan de folklore van de verzuilde patstelling.

In de studio van Regionale Omroep Amersfoort



Betrokkenheid kunstenaars

Vreemd genoeg is de betrokkenheid van schrijvers, regisseurs en artiesten bij de nieuwe media gering. Kijk maar naar wat er op de CD-rom te beleven valt: veel horror-fantasieën, de virtuele anatomische les, de atlas en de encyclopedie. Slechts een enkele kunstenaar (Laurie Anderson) en een enkele popster (David Bowie) heeft tot nu toe een CD-rom gemaakt. Over de brede linie kan men zeggen dat de creativiteit van de boodschap ver bij de ontwikkeling van de techniek is achtergebleven. Het besef dat alleen een goed programma het gebruik van de infra-structurele mogelijkheden kan garanderen heeft inmiddels wel post gevat. De concurrentieslag richt zich nu al voornamelijk op de 'content', dat wil zeggen dat de verschillende spelers proberen ieder voor zich de meeste copyrights in de wacht te slepen. Bij voorkeur exclusieve rechten.

Naast het bevorderen en eventueel subsidiëren van Nederlandstalige films, dramaserieën en documentaires kan de overheid enige wettelijke randvoorwaarden scheppen die een optimale toegang van de kijkers tot de programma's van hun keuze verzekeren. Optimaal betekent in dit verband niet maximaal, want de competitie tussen de verschillende aanbieders van betaaltelevisie brengt met zich mee dat sommige programma's zonder decoder niet meer te zien zullen zijn. Daar staat tegenover dat via het Internet een nieuw soort programma wordt aangeboden: interactieve vraaggesprekken die in 'real time' worden gevoerd, zodat iedereen de geïnterviewde vanuit zijn huiskamer kan ondervragen.

"What's in cyberspace tonight?". Dat kan het nieuwe gezegde worden, maar zover is het nog lang niet. Zolang de aanbieders nog naar het consumentengedrag moeten gissen, zoeken zij vastigheid in de gehele bedrijfskolom. In Nederland zijn het vooral Philips en de KPN die zich als een octopus over de markt uitspreiden. KPN heeft ondanks herhaaldelijke aandrang van de politiek nog steeds een meerderheidsbelang in het grootste kabelnet van Nederland, de CASEMA (1,2 miljoen aansluitingen). Daarom was het verrassend onlangs te vernemen dat CASEMA zich heeft aangesloten bij Enertel, het verbond van energiebedrijven dat met KPN wil concurreren. KPN heeft intussen toegezegd zijn meerderheidsaandeel in CASEMA op te geven ten gunste van Philips.

Na de afspraak om samen met Filmnet en Philips in digitale satelliet-televisie te gaan - het signaal kan overigens analoog aan

het kabelkopstation worden afgeleverd voor verspreiding via de kabel - heeft KPN de beste toegang tot alle vormen van infrastructuur. Maar van groter belang voor de ontwikkeling van de media is de greep van dit drietal op de markt van het informatieaanbod. Een korte opsomming: Nethold heeft de afgelopen jaren een schat aan exclusieve rechten opgebouwd. Philips is eigenaar van film- en platenproducent Polygram. KPN heeft met Planet Internet de grootste Nederlandse 'access provider' in huis. Filmnet heeft nog steeds een strategische alliantie met de grootste 'content provider' in Nederland, de publieke omroep. De drie ondernemingen participeren ook in Sport 7, het nieuwe sportnet.

Contouren van nieuwe media-discussie

Natuurlijk is dit een momentopname, maar het laat de contouren van de nieuwe mediadiscussie duidelijk zien. Een aantal zaken zal bij wet moeten worden geregeld. Ten eerste moet iedereen vrij toegang hebben tot de infra-structuur. Dit betekent dat aanbieders niet met decoders mogen werken die exclusief zijn. Eerst was de kwestie dat kabelexploitanten een misbruik van hun monopolie maakten door nieuwkomers te weren. Nu kan hetzelfde conflict zich bij de decoder van Filmnet c.s. voordoen en tenslotte gaat het in werkelijkheid om de vraag wie het klantenbeheer (de afrekening van het kijkgedrag) mag uitvoeren, de kabelexploitant of de aanbieder van betaaltelevisie. Want het bedrijf dat gespecificeerde rekeningen schrijft, weet zoveel van de abonnees dat hij de concurrentie telkens voor kan zijn.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het handhaven van het auteursrecht in cyberspace verdienen bijzondere aandacht. Het eerste omdat het een beangstigend idee is dat een computer precies weet waar je naar kijkt en het tweede omdat professionele kennisoverdracht onmogelijk wordt als er geen vergoeding voor tegenover staat. We moeten ons er op voorbereiden dat het onderscheid tussen fictie, reality en reclame steeds verder zal vervagen. Zakelijk gezien zullen we zeer kritisch naar de cross-ownership verhoudingen moeten kijken. Inhoudelijk gezien dienen we het fenomeen redactiestatuut in ere te herstellen en ook bij de omroep door te voeren. In het onderwijs zullen we veel meer aandacht moeten besteden aan de context van dramatische gebeurtenissen en aan het risico geloof te hechten aan anonieme uitingen.

Er komt een onafhankelijk instituut om toe te zien op de markt voor telecommunicatie. Dit nieuwe orgaan zou moeten fuseren met het Commissariaat voor de Media zodat er bij conflicten over toegang tot de huiskamers naar de economische, technische en inhoudelijke aspecten kan worden gekeken.

Wat de publieke omroep betreft is het de vraag of deze zich zal kunnen aanpassen. De Elektronische Snelweg is een optelsom van nieuwe diensten die het leven zullen veraangenamen en een enorm groot reservoir van oude kennis- en amusementsbestanden zullen bieden. Als de omroepen zich weer met hun kerntaak zouden bezig houden, het maken van goede programma's, dan is de toekomst aan hen. Gaat men door langs de weg van de sportverdrijving en het goedkope amusement, dan zal de omroep wegens gebrek aan profiel in het enorme multi-media aanbod al snel niet meer te herkennen zijn. ♦

Radio 1 De VARA op locatie



Het Net in actie

Internet is een veel besproken onderwerp, maar over het algemeen blijven de beschouwingen nogal abstract of contextloos. Welke toepassingen vindt Internet nou eigenlijk in de praktijk en welke consequenties heeft dat voor de organisaties die ermee werken? En hoe ver staat het nu werkelijk met de integratie van kabel, TV en PC? Deze vragen stelden we aan Matt Poelmans, hoofdbestuurder van D66 en verantwoordelijk voor de D66 web-site; Peter Millenaar, oprichter van een Multimedia Centrum dat zich richt op arbeidsbemiddeling via Internet; en Ruud Veltenaar en Michiel Frackers, respectievelijk algemeen directeur en hoofdredacteur van Planet Internet, één van de zogenaamde acces-providers tot Internet.

Een nieuw evenwicht

In gesprek met Matt Poelmans

“Eén van de aardigste ontwikkelingen van de nieuwste informatie- en communicatietechnologie (ICT) is dat het vormen van directe democratie mogelijk maakt. Vroeger was men verplicht tot een systeem van vertegenwoordigende democratie vanwege de aantallen en het gebrek aan tijd om iedereen te raadplegen. Met behulp van de moderne techniek wordt het voor bestuurders mogelijk om permanent burgers te raadplegen en zodoende steeds op de hoogte te zijn van de meningen van burgers.

Op korte termijn zullen PC, kabel en TV in elkaar vloeien. Dat maakt het mogelijk om via de TV vragen te stellen aan burgers. De drempel om deze vragen te beantwoorden is waarschijnlijk lager dan dat de burger daarvoor de gang naar een stembureau moet maken. Het schept grote voordelen. Je kunt ook ingewikkeldere vragen voorleggen omdat je met behulp van de visuele techniek veel beter inzichtelijk kunt maken wat de keuzes en de alternatieven zijn. Ook verbaal minder begaafde mensen kun je op deze manier helder uitleggen waar het om gaat. Bovendien spreken visuele media jongeren meer aan. Kortom, je kunt veel duidelijker en veelzijdiger informatie overbrengen dan met de oude media. Daarnaast kun je informatie vooral veel sneller verzenden en ontvangen.

Sommige partijen hebben bezwaar tegen deze vorm van teledemocratie. Zij zien de vertegenwoordigende democratie ook als

een selectiemechanisme van meningen waardoor er een soort buffer tegen al te extreme opinies wordt gevormd. In een directe democratie vindt volgens hen geen verantwoorde afweging van meningen meer plaats. Maar technisch is het mogelijk om permanente referenda te houden. Iedere partij zal zich dus de vraag moeten stellen of zij dat wenselijk vindt. D66 vindt van wel want het is één van haar uitgangspunten om burgers meer directe invloed te geven op het bestuur.

Na de problemen met de uitslagen van de referenda in Rotterdam en Amsterdam hoor je steeds vaker pleidooien waarin afstand wordt genomen van de gedachte van directe democratie. Ik denk dat politici tijd nodig hebben om te wennen aan het feit dat ze steeds directer worden gevolgd door burgers en dat ze ook niet altijd weten hoe om te gaan met de middels ICT geraadpleegde meningen van groepen. Het gebruik maken van Internet stelt nieuwe eisen aan het proces van meningsvorming van politici. Het is dus een leerproces.



Matt Poelmans

Matt Poelmans is lid van het hoofdbestuur van D66 en wethouder in Oegstgeest
e-mail: hbpen@d66.nl

Ook politieke partijen zullen zich als organisatie moeten instellen op nieuwe vormen van consultatie. De partijen moeten hun leden de mogelijkheid bieden om zich direct met de politiek en de politici te bemoeien. Ik denk dat de politieke partijen wel zullen blijven bestaan, ook in een systeem waarin de directe teledemocratie vergaand is doorgevoerd. De partijen zullen de vertegenwoordigers blijven leveren. Individuele burgers kunnen zich misschien gemakkelijker kandidaat stellen, zoals Ross Perot in de Verenigde Staten, maar dat zal niet voor alle 150 kamerzetels gaan.

D66 heeft sinds kort een eigen web-site op Internet. Aan de hand van de aldaar gevoerde discussies en geuite meningen kan het hoofdbestuur bijvoorbeeld met een beleidsvoorstel komen. Het eerste begin hiervoor is gemaakt met het openen van de zogenaamde 'Speaker's corner' op de Internet-pagina.

Het is allemaal nog in ontwikkeling, maar het biedt reeds nu ongekende mogelijkheden. Bijvoorbeeld in het kader van het project 'Voor de verandering' dat onlangs in de partij is gelanceerd. Onze web-site leent zich uitstekend voor het starten van discussies over thema's zoals die in de startnotitie van het project staan genoemd. Het voordeel van Internet is dat mensen onafhankelijk van tijd en plaats deel kunnen nemen aan de discussie. Geen rokerige vergaderzaaltjes of gigantische congreszalen meer. Onze Internet-pagina wordt redelijk bezocht, maar je moet bij dit soort ontwikkelingen nog niet naar absolute aantallen kijken. 10% van de huishoudens in Nederland heeft een aansluiting op Internet. Vorig jaar was dat nog 5%. Het is mijn verwachting dat deze vorm van communicatie binnenkort heel gewoon zal worden.

Als wethouder krijg ik bijvoorbeeld een aantal e-mail berichten per dag. Het grote voordeel is dat ik direct bereikbaar ben en dat ik snel antwoord kan geven. Dat directe contact wordt zeer gewaardeerd: de drempel om te reageren is lager en door snel te antwoorden voeg je een extra dimensie toe aan de communicatie. Eén van de praktische problemen is natuurlijk wel hoeveel berichten je per dag aankan. Wat doe je met de vragen en klachten die je via Internet binnenkrijgt? Om een antwoord op deze vragen te vinden zullen we het medium gewoon moeten uitproberen. De onzekerheid is onvoldoende reden om de teledemocratie negatief te waarderen.

Politieke partijen zullen in de nabije toekomst niet meer kunnen volstaan met het aanbieden van een verkiezingsprogramma en het één maal in de vier jaar vragen van het vertrouwen van de kiezers. Tijdens de regeerperiode kan je op detailniveau en in het kader van de samenhang afwegingen aan burgers voorleggen. Tussentijds meningen van burgers peilen past goed in de doelstelling om de politieke belangstelling te activeren. Je wekt daarmee ook verwachtingen, dat besef ik heel goed, dus je moet ook aangeven wat je met de resultaten van de raadplegingen zult doen. De rol van de politieke partij wordt dan veel meer een bemiddelende, namelijk tussen de regering en de kiezers. Politici zullen veel vaker dan nu verantwoording moeten afleggen. Daarbij hoeven zij niet de loopjongen van de publieke opinie te worden.

Het gaat uiteindelijk om het zoeken naar een nieuw evenwicht en naar nieuwe rollen voor de politicus en de burger om de mogelijkheden van ICT optimaal te kunnen benutten. (AV).

Er kan een optimale match tussen vraag en aanbod ontstaan

In gesprek met Peter Millenaar

Begin dit jaar hebben wij het Multimedia Centrum Nederland in Tiel opgericht. Rondom het thema arbeid gaat het centrum een digitale ontmoetingsplaats creëren waar werkgevers hun bedrijf en vacatures kunnen presenteren en werkzoekenden hun kwaliteiten kunnen aanbieden.

De introductie van multimedia biedt gigantisch veel nieuwe mogelijkheden voor de meeste maatschappelijke activiteiten. Ook voor de werking van de arbeidsmarkt. De meeste organisaties die werkzaam zijn op de arbeidsmarkt, Arbeidsvoorziening voorop, kijken op basis van verouderde instrumenten naar de arbeidsmarkt. Deze blikvernauwing leidt er toe dat werkzoek-

enden alleen worden beoordeeld op basis van genoten opleidingen en werkervaring en dat vacatures worden geregistreerd en tegelijkertijd worden begrensd door opleidingseisen, functie-eisen en functie-omschrijvingen. In het matchingsproces dat wordt uitgevoerd door bemiddelaars wordt slechts beoordeeld of iemand wel of niet geschikt is voor een beschikbare vacature. Digitalisering maakt het mogelijk dat werkzoekenden zichzelf aanbieden en daarbij ook hun emotionele voorkeur kenbaar maken, virtueel een 'kijkje in het bedrijf nemen' en direct zelf kunnen communiceren met potentiële nieuwe werkgevers. Met andere woorden, er ontstaat een ontmoetingsplaats waar vragers en aanbieders van arbeid elkaar kunnen ontmoeten zonder tussenkomst van bemiddelaars. Dit bevordert de transparantie van de arbeidsmarkt en draagt bij tot een meer optimale en snelle allocatie van arbeid.

Peter Millenaar is één van de oprichters van Multimedia Centrum Nederland in Tiel.

Aan de andere kant betekent digitalisering 'slechts' dat klassieke bemiddelingsinstrumenten ofwel worden verbeterd ofwel worden vernieuwd. Het blijft een instrument in het totale proces van matchen waarbij informatie sneller en adequater kan worden uitgewisseld. De finishing touch blijft toch vaak mensenwerk, dus blijft er een rol voor bemiddelaars en bemiddelingsinstituten weggelegd. Echter, de werkzoekenden die gezien hun totale profiel gemakkelijk bemiddelbaar zijn, zullen echter steeds minder tot de cliëntèle van bemiddelingsorganisaties gaan behoren. Die vinden hun weg zelf wel.

Momenteel bestaat er nog een registratieverplichting wil men in aanmerking komen voor een uitkering. Met andere woorden, het databestand van Arbeidsvoorziening lijkt het meest volledig te zijn. Maar de mutatiesnelheid van het bestand van Arbeidsvoorziening is hoog. De registratiemethoden zijn niet afgestemd op dit hoge tempo. De systematiek van registratie zou tevens gebaseerd moeten zijn op het vinden van werk. Een gemiste kans, als u het mij vraagt.

Er kan een optimale match ontstaan maar het is lang niet zeker dat iedereen de beschikking krijgt over de beschikbaar gestelde functies. Het gevaar bestaat dat de werkenden steeds meer en sneller veranderen van werk, indien dit in het systeem voorradig is. Daartegenover zal als het ware een onderklasse ontstaan, die problemen krijgt met het vinden van werk vanwege verdringing door mensen met meer recente werkervaring en een grotere mobiliteit. Hier doet zich wederom het gevaar van een tweedeling voor.

Een ander risico is dat een totale vercommercialisering van de

arbeidsmarkt leidt tot monopolieposities van een zeer beperkt aantal organisaties en dat daarmee de informatie over de arbeidsmarkt gemonopoliseerd wordt. Dat brengt de gebruikelijke gevaren bij monopolieposities van producten met zich mee: afhankelijkheid van andere partijen, eenzijdige prijsstelling, voorkeursbehandeling, kartelafspraken etc. Dit doet zich zowel voor bij een monopoliepositie van de overheid als van één of een beperkt aantal commerciële partijen.

Met betrekking tot de rol van de overheid zijn er twee extreme opties denkbaar. Enerzijds een afzijdige overheid die een laissez-faire opstelling kiest en zich totaal afzijdig houdt van het gehele proces van vraag en aanbod. Anderzijds een overheid die de arbeidsmarkt totaal regisseert en beheerst. Het optimum ligt ergens in het midden waarbij de overheid bescherming biedt aan de meest kwetsbare groepen en hen een vangnet biedt. Ik ben een voorstander van deze middenpositie.

Ik ben ervan overtuigd dat totale liberalisering van de arbeidsmarkt leidt tot een optimaal functioneren ervan. Dat neemt niet weg dat er groepen zijn die zekere risico's lopen, alleen al vanwege het gegeven dat er krapte bestaat aan de vraagzijde. Geen enkele commerciële partij is gebaat bij het ontstaan van een groep in de maatschappij die gedepriiveerd is van arbeid. Ik heb jarenlang bij Arbeidsvoorziening gewerkt en altijd een betrokkenheid gevoeld bij die groep die een moeilijke positie op de arbeidsmarkt inneemt. De overheid heeft en blijft te allen tijde een verantwoordelijkheid houden voor groepen die de kans lopen buiten de boot te vallen." (PE).

Internet brengt alle extremen dichterbij elkaar

In gesprek met Ruud Veltenaar en Michiel Frackers

“We hebben te maken met een overgang naar een informatiesamenleving. Een samenleving waarin men moet kunnen omgaan met elektronische netwerken in de brede zin van het woord om zichzelf te kunnen redden. We gaan daarbij uit van de jeugd, mensen van boven de veertig staan voor een vrijwel onmogelijke opgave. Het is heel moeilijk om die er nu al bij te betrekken. Dat ligt niet aan die mensen, maar aan de complexiteit van de computer en de computerinteractie. De ontwerpers van computers en wij als access-providers voor Internet zouden het met het oog op deze groep eenvoudiger moeten maken. Voor veel mensen blijven computers ondingen.

Iedereen zal met computers moeten leren omgaan. Het is net zo'n basisvaardigheid als leren schrijven. Daarna kan men dan leren hoe elektronische netwerken functioneren. Als je ouders geen computer hebben, leer je als kind al niet ermee omgaan.

Ruud Veltenaar is algemeen directeur en Michiel Frackers hoofdredacteur van Planet Internet.

Op school leren kinderen dat niet of nauwelijks. Wanneer je opgroeit in de verkeerde buurt ben je nu in feite dus nog kansarmer dan pakweg dertig jaar geleden.



Ruud Veltenaar



Michiel Frackers

We staan aan de vooravond van de netwerkuitbreiding via het kabelnet. Dat wordt dan de opvolger van Internet, Internet II of zoiets. Wil de elektronische snelweg succesvol zijn, dan moet het sowieso twee-weg-verkeer mogelijk maken. Iedereen die het met een één-weg-model probeert - bijvoorbeeld in het geval dat de kabelexploitant bepaalt waar je als abonnee naar moet kijken - zal het afleggen.

Eén probleem is dat alle kabelnetten al verkocht zijn aan partijen. Die zullen door de markt worden gedwongen om Internet via de kabel te gaan aanbieden. Het is alleen beangstigend dat zo'n snelweg beheerd gaat worden door een partij die een maximum stelt aan het keuze-aanbod. Nu is het zo dat de kabeloperator Amsterdam bepaalt waar wij naar kijken. We kunnen nu al niet

meer Eurosport ontvangen! De politiek moet het twee-weg-verkeer bevorderen en/of afdwingen. Internet is in z'n huidige opzet volledig democratisch en dat moet ook zo blijven. Iedereen kan een homepage maken. De homepage van de Telegraaf is net zo belangrijk als de homepage van Jan Jansen. Iedere gebruiker moet informatie kunnen aanbieden en afnemen.

Wanneer je een grote doelgroep wilt aanspreken, moet je er niet van uitgaan dat mensen allemaal hun TV zullen weggooiden en een computer aanschaffen. De computer gaat steeds meer op een TV lijken en de TV steeds meer op een computer. Het zal echter nog wel jaren duren voor die twee daadwerkelijk in elkaar vergroeiën. Voorlopig zijn er dus set-topboxen nodig. Een set-topbox is een kastje dat je boven op je TV zet en vervolgens doet wat de processor van een computer normaal gesproken doet. Kabelexploitanten zullen binnenkort moeten kiezen voor een standaard voor deze zogeheten set-topbox, maar eigenlijk zou er een internationale standaard moeten zijn. Anders zit Nederland straks weer met een V2000-systeem te kijken terwijl de rest van de wereld VHS draait. Helaas bestaat de kans dat door een sterke lobby van enkele grote bedrijven juist het verkeerde apparaatje tot (Nederlandse) standaard wordt verheven.

Als het gaat om de rol van de overheid bij de elektronische snelweg: er is binnen de ministeries onvoldoende kennis aanwezig op het gebied van Internet, en elektronische netwerken. Er zijn nu minimaal vijf ministeries (Justitie, OCW, EZ, BiZa, V&W) die zich bezighouden met de elektronische snelweg. Daar komt voornamelijk geen coherent beleid uit.

De ministeries dienen tot een gezamenlijk beleidsplan te komen: waar moet men investeren, waar is wetgeving nodig en waar dient men tot regulering over te gaan?

Maar één ding is zeker: zelfregulering is altijd beter dan overheidsinterventie. Er bestaat een vereniging van providers, die enkele richtlijnen heeft uitgevaardigd en bijvoorbeeld een meldpunt voor kinderporno heeft opgericht. Op zich is dat een goed initiatief, maar het wekt valse verwachtingen: alsof je er echt iets aan kunt doen. Als iemand in de VS kinderporno op zijn homepage plaatst, kun je hier moeilijk de politie bellen. Men zal moeten leren leven met het feit dat in de digitale wereld alle extremen dicht bij elkaar worden gebracht. Internet haalt de latente eigenschappen van mensen omhoog omdat het zo anoniem is, snel en vluchtig. Alle gekken die je hebt, komen nu nog dichterbij. Maar alle leuke mensen komen ook dichterbij". (MvL).

Studenten

met of zonder Internet

Jaarabonnement Idee voor maar **f34,-**

zie pagina 32 of e-mail: lsd66d66.nl

Economische ontwikkeling en regionale eigenheid

Door C.H.A. Verhaar

Europa' staat onder meer voor het streven om door economische integratie de welvaart in de verschillende lidstaten en in de Europese Gemeenschap als geheel op een hoger peil te brengen. Er wordt ook aandacht gegeven aan de verdeling van die welvaart, hetgeen zich onder meer uit via de inzet om de economische ontwikkeling van achtergebleven regio's (extra) te stimuleren. In de Nederlandse context sluit die Europese inzet aan bij de inspanningen die sinds de jaren vijftig zijn geleverd op het terrein van het regionaal-economisch beleid (1). In de nota *Ruimte voor Regio's* is de nadruk van het regionaal-economisch beleid echter verlegd van het stimuleren van achterblijvende regio's naar het op nationaal niveau vinden van ruimte voor economische activiteiten (2).

Revival van de Regio

De nadruk op het creëren van ruimte voor economische activiteit zoals die in *Ruimte voor Regio's* is neergelegd, wordt weerspiegeld door de plannen van het provinciaal bestuur van Friesland, één van de weinige provincies die nog wel voor economische stimulering in aanmerking komt. Het provinciaal bestuur wil méér werkgelegenheid tot stand brengen. Om dat doel te bereiken wordt zeker aandacht geschonken aan het behoud van de bestaande werkgelegenheid en de stimulering van het thans in Friesland gevestigde bedrijfsleven, maar de nadruk ligt toch vooral op het aantrekken van nieuwe economische activiteiten. Het streven is te komen tot een andere economische structuur. In het publieke en politieke debat gaat de meeste aandacht uit naar het voorwaardenscheppend beleid dat nodig is om de vestiging van dergelijke nieuwe economische activiteiten in Friesland mogelijk te maken en dan in het bijzonder naar de noodzakelijke infra-

***De regionaal econoom
Kees Verhaar schetst het
dilemma tussen de noodzaak
van regionale ontwikkeling
en de wil om de regionale
eigenheid te behouden.
Uit zijn beschouwing blijkt dat
regionaal-economisch beleid
niet beperkt mag blijven
tot investeringen in de
infrastructuur, want dan
krijgt het culturele in elk
geval niet de aandacht die het
- ook om economische
redenen - verdient.***

structurele werken. Met name het voornemen om bij Heerenveen een z.g. 'International Business Park Friesland' (IBF) - beter bekend als het 'Megapark' - aan te leggen, heeft tot heel wat commotie geleid. Zouden de investeringen die de overheid daar wil plegen wel ooit tot voldoende rendement (kwantitatief en kwalitatief) in termen van werkgelegenheid leiden? (3). Het lijkt wel alsof de discussies over resultaten van het regionaal/ruimtelijk economisch beleid zich beperken tot de vraag naar het rendement van investeringen in infrastructuur. Andere invalshoeken, zoals bijvoorbeeld een pleidooi om te komen tot een regionale loondifferentiatie, krijgen maar weinig aandacht. Toch toont Van Sinderen aan, dat regionale loondifferentiatie aan de achterblijvende regio's kansen biedt op meer werkgelegenheid (4) (het gaat om loonkosten). Het is kortom zinvol ook aan andere zaken dan infrastructuurle voorzieningen aandacht te schenken. Zo stelt De Vet, dat het 'human

capital' van een regio dé bepalende factor is voor de regionaal-economische ontwikkeling. Zijn verwijt aan het beleid is juist dat aan de ontwikkeling van dat 'human capital' op regionaal niveau veel te weinig aandacht wordt geschonken. In één zin samengevat luidt zijn conclusie dat "een revival van de regio niet mogelijk (is) zonder revival van de menselijke creativiteit".

Het Frysk eigene

In dit betoog wordt de focus gericht op de regionale eigenheid van Friesland. Die regionale eigenheid bepaalt (mede) de identiteit van mensen en maakt zodoende deel uit van het 'human capital' van een streek. Sommigen spreken in een iets breder verband over Europa's platteland als cultureel kapitaal (5). De Europese Commissie streeft bij haar beleid rondom de Europese eenwor-

Kees Verhaar is regionaal econoom bij de Fryske Akademy.

(1) Zie J. van Dijk en J. Oosterhaven, 'Past, present and future of Dutch regional policy: with special reference to regional problem indicators', in: C.H.A. Verhaar en P.M. de Klaver (eds.), *The functioning of economy and labour market in a peripheral region - the case of Friesland*, Fryske Akademy, Ljouwert, 1994, blz. 111-136.

(2) Staatssecretaris voor Economische Zaken, *Ruimte voor regio's. Het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000*, 's Gravenhage, 1995.

(3) Kees Verhaar, 'Meer werk naar 'it bêste lân fan d'ierde?', In: 'Bestuurlijke dilemma's', SWB Ideeën, 4e jaargang, nr. 5, 1994, blz. 12-15.

(4) Jarig van Sinderen, 'Ekonomieske konverginsje op regionaal nivo?', in: P.M. de Klaver et al. (red.), 1995, a.w., blz. 201-211.

(5) Jan Douwe van der Ploeg en Gerrit van Dijk (eds.), *Beyond Modernization. The impact of endogenous rural development*, Van Gorcum, Assen, 1995, blz. VII-XIII.

ding trouwens ook expliciet naar het behoud van de identiteit en cultuur van de regio's in Europa.

Om het karakter van de provincie Friesland te kenschetsen, is het begrip 'it Frysk eigene' in zwang. Hoewel keer op keer blijkt dat het de Friezen niet gemakkelijk valt te duiden waar dat Frysk eigene nu eigenlijk precies uit bestaat, is het wel duidelijk dat het méér omvat dan uitsluitend de Friese taal. In dit artikel worden de door Zoon in zijn dissertatie 'Friesland tussen hoop en vrees' tot het Frysk eigene gerekende elementen besproken (6). Dit betekent dat hieronder zal worden gereflecteerd op de relatie tussen de (door de overheid beoogde) economische ontwikkelingen en achtereenvolgens 1. het Friese volk met een eigen karakter, zeden en gewoonten, geschiedenis, taal en cultuur en 2. de agrarische structuur, de plattelandssamenleving en het landschap.

In een aparte paragraaf wordt kort ingegaan op kansen voor economische ontwikkeling die door het Frysk eigene kunnen worden geboden. Ook wordt nog even stilgestaan bij de vraag of er een gereede kans is dat Friesland wordt verlost van de naar verhouding hoge werkloosheid (en aanverwante zaken, zoals een laag inkomensniveau), die óók tot het Frysk eigene behoort, maar die we daar liever niet permanent toe willen rekenen.

Het Friese volk: karakter en taal

Bij het uitventen van Friesland als vestigingsplaats is het karakter van de Friezen meer dan eens als pluspunt onder de aandacht gebracht. De Friezen zouden worden gekenmerkt door een hoog arbeidsethos en een grote bereidheid om hard te werken. Om het met een Fries spreekwoord te zeggen: "dwaan is in ding" - 'geen woorden, maar daden'. De Friese werklozen zetten zich bijvoorbeeld meer dan het gemiddelde in bij hun pogingen om weer aan het werk te komen (7). Het is echter de vraag in hoeverre die relatief grote inzet nu voortkomt uit pure noodzaak gezien de slechte arbeidsmarktsituatie en in hoeverre ze iets weerspiegelt van een bijzondere mentaliteit.

Aan de Friezen wordt een gevoel van saamhorigheid toegeschreven. De Goede, Jansma en Van Ophem laten zien dat de Friese jeugd (16 t/m 26 jaar) wordt gekenmerkt door een vrij sterke binding aan de streek. Dit zou men als een uiting van dat gevoel van saamhorigheid kunnen beschouwen (8). De Friezen zouden tevens worden gekenmerkt door een zekere behoudendheid. Boomsma toont aan dat een deel van het mindere presteren van de Friese economie niet te wijten is aan bijvoorbeeld structuurverschillen met de Nederlandse economie als geheel, maar aan specifieke "Friese" factoren (welke dat ook mogen zijn) (9). De verleiding is groot om die 'zekere behoudendheid' te zien als mogelijke verklaring voor het achterblijven van de regio. De voorgestelde verklaring voor de achterblijvende prestaties van de Friese economie is nogal suggestief van aard. Ze moet echter worden geïnterpreteerd als een stimulans voor nader onderzoek naar de relatie tussen regionale identiteit en economische ontwikkeling. De meest in het oog springende karakteristiek van het Friese

volk is de eigen taal. In het politieke debat in Friesland is men zich al jaren bewust van een mogelijke spanning tussen het beleid gericht op die tweede Rijkstaal en het regionaal-economisch beleid. Wanneer Van Rijn suggereert dat die potentiële spanning zoals die binnen de Friese politiek wordt beleefd, valt te karakteriseren als een schijn-dilemma, heeft hij slechts ten dele gelijk (10). De achterblijvende economische ontwikkeling van Friesland betekent immers dat velen hun heil elders (hebben) moeten zoeken. Wanneer onderzoek lijkt te suggereren dat die mensen ook in den vreemde een binding met Friesland en de Friese taal voelen, dan wordt duidelijk dat de - zeg maar - vitaliteit van het Fries in het 'heitelân' nadrukkelijk te lijden heeft van deze emigratie. Dit negatieve effect wordt nog versterkt door het gegeven dat de immigranten, die er natuurlijk ook waren en zijn, in het algemeen na vestiging in Friesland geen binding met het Fries ontwikkelen. In het verlengde hiervan valt de stelling te verdedigen dat het juist de plaats van het Fries in het leven van alledag - zo men wil: de status van de taal - is die door de nagestreefde economische ontwikkelingen wordt bedreigd. Wanneer gekeken wordt naar de achtergrondvariable 'opleidingsniveau' is het Fries traditioneel immers vooral een taal van de 'legerein'. Het is in dit verband overigens opvallend, dat de werklozen en afgekeurden het Fries spreken minder beheersen dan de meeste andere categorieën (werkenden, gepensioneerd/Vutters, huisvrouwen en studenten). Hoe dan ook, het adviesbureau Price Waterhouse stelde in een zogenaamde haalbaarheidsstudie over de nieuw te creëren werkgelegenheid in Friesland ten gevolge van het Megapark te Heerenveen dat de Friese werklozen niet geschikt zijn om de nieuwe arbeidsplaatsen te bezetten. De nieuwe hoogwaardige werknemers zullen van buiten Friesland moeten worden aangetrokken. In theorie is het uiteraard mogelijk dat die nieuwkomers zich het Fries eigen zullen maken. Maar valt dat te verwachten wanneer de sociaal-economische bovenlaag vooral Nederlandstalig is? Zal dat worden gestimuleerd in een tijd, waarin serieus wordt voorgesteld om het onderwijs op universiteiten en zelfs middelbare scholen in het Engels te verzorgen omdat zulks om economische redenen 'verstandiger' zou zijn?

De agrarische structuur

De Friese samenleving wordt gedetermineerd door het platteland, zowel in structurele als in culturele zin. Dit wordt bijvoorbeeld ook weergegeven door het feit dat de werkgelegenheid in de landbouw naar verhouding twee keer zo hoog is als het landelijk gemiddelde. Dit deel van het Frysk eigene wordt nu op verschillende manieren bedreigd. Om te beginnen door de al jarenlang teruglopende werkgelegenheid in de landbouw en aanverwante sectoren. Voorts is het zo dat milieumaatregelen, zoals de Ecologische Hoofdstructuur en de mestmaatregelen, de economische handelingsruimte van de landbouw aanzienlijk beperken. Ook het streven van het Provinciaal Bestuur naar een herstructure-

(6) J.H. Zoon, *Friesland tussen hoop en vrees*, Laverman, Drachten, 1969.

(7) C.H.A. Verhaar, 'Unemployed forever?', in: C.H.A. Verhaar et al., *Frisian long-term unemployment*, Frysk Akademy, Ljouwert, 1990, blz. 13-81, m.n. blz. 27-37.

(8) Martijn de Goede, Lammert Jansma en Johan van Ophem, 'Regional identity and work-related attitudes of youth in Friesland', blz. 119-139.

(9) Piet Boomsma, 'Sosjaal-ekonomyske ûntjouwings yn Fryslân - de fraach nei arbeid', in: P.M. de Klaver et al. (red.), a.w., blz. 138-166, met name paragraaf 3.

(10) G.J. van Rijn, 'Economic policy in a broader regional policy perspective', in: C.H.A. Verhaar et al. (eds.), a.w. (1992), blz. 403-419, m.n. blz. 412.

ring van de Friese economie, indien succesvol, zal leiden tot een afnemend belang van die agrarische structuur - waarmee dus bedoeld of onbedoeld het Frysk eigene wordt beïnvloed. In ditzelfde licht kan eveneens worden opgemerkt dat het landschap van Friesland zowel door die milieumaatregelen, als door de aanleg van industrieterreinen en de groei van het toerisme (bungalowparken e.d.) aan veranderingen onderhevig is.

Het valt niet te ontkennen, dat het protest tegen bijvoorbeeld het Megapark of de Ecologische Hoofdstructuur deels wordt gekenmerkt door 'NIMBY'-achtige overwegingen. Maar dat laat echter onverlet dat zorg voor het behoud van het traditionele landschap en de plattelandssamenleving een belangrijke, zo niet de voorname, inspiratiebron is voor degenen die zich tegen de diverse plannen verzetten.

Kansen vanuit het Frysk eigene

De veranderingen waaraan de landbouw bloot staat, zijn algemeen bekend. Het is voor dit betoog veel relevanter om er op te wijzen dat het cultureel kapitaal van het platteland ongekende kansen voor behoud van werkgelegenheid biedt. Van der Ploeg c.s. worden niet moe te betogen, dat het (nationale) denken rondom de ontwikkelingen van de landbouwsector ten onrechte wordt gedomineerd door de idee van 'modernisering'. Het lijkt wel of schaalvergroting de enige reële optie is. Toch blijkt uit onderzoek dat er in de boerenpraktijk ook andere bedrijfsstijlen bestaan die even goede, zo niet betere, uitkomsten in termen van inkomen en werkgelegenheid bieden. Om hierin inzicht te krijgen, is het nodig te reflecteren op de wijze waarop boeren in het verleden hun relatie tot 'de' markt hebben georganiseerd, hoe zij bijvoorbeeld omgingen met de vraag of ze veevoer zelf zouden produceren of zouden inkopen (11). Er valt wellicht niet te ontkomen aan een teruggang in het aantal bedrijven, in de werkgelegenheid en in het inkomen, maar Van der Ploeg c.s. maken wel aannemelijk dat de schade aanzienlijk te beperken is door te kiezen voor het z.g. diversiteitsscenario (dat nadrukkelijk voortbouwt op het door de eeuwen heen opgebouwde cultureel kapitaal) in plaats van het beleidstrendscenario. Bovendien kan de landbouw dan worden betrokken bij, en dus additioneel inkomen verwerven uit, het beheer van het landschap, agro-toerisme en andere vormen van diversificatie - wat in Friesland bekend staat als 'de twadde tûke'. Als de Friese 'behoudendheid' inderdaad een belemmering voor economische ontwikkelingen zou zijn, zijn het vooral de agrarische vrouwen die een zekere distantie ten opzichte van die ideologie van de modernisering nemen. Dit betekent tegelijkertijd dat zij meer open zullen staan voor het diversiteitsscenario, als ze er in de praktijk al niet de spil van zijn. Het zou ten ene male onjuist zijn, het Friese volkskarakter als (uitsluitend) behoudend, streekgebonden en dus niet flexibel te omschrijven. Het simpele feit dat velen het (konden) opbrengen om elders de kansen te pakken die binnen de provincie niet of in onvoldoende mate aanwezig waren en zijn, kan immers ook worden gezien als een teken

van een behoorlijke ondernemingszin en durf.

Voorts biedt het Frysk eigene allerlei kansen via het cultuurtourisme, hetgeen door het provinciaal beleid ook wordt gestimuleerd. Een gebied als Friesland met een rijke historie en verscheidenheid is aantrekkelijk voor de toerist die juist niet aan het strand wil liggen. Bovendien is een groei van de toeristische sector langs culturele lijnen minder belastend voor het milieu en genereert een hogere toegevoegde waarde. De Friese taal kan in dit verband als een marketinginstrument worden benut om de regio te profileren.

Reflectie

In dit essay is gesproken over regionaal-economische ontwikkeling vanuit een andere invalshoek dan de gebruikelijke infrastructurale benadering. Tentatief is nagegaan in hoeverre het Frysk eigene wordt bedreigd door economische ontwikkelingen. Weliswaar is gesuggereerd dat het karakter van de regio bij kan dragen aan een verklaring voor het mindere presteren van de Friese economie, maar tegelijkertijd dient te worden beseft dat het cultureel kapitaal van de regio óók kansen biedt voor het verwerven van inkomen en werk. Het betoog dient in de eerste plaats te worden gelezen als een onderzoeksagenda: binnen de Europese Unie wil men de identiteit en cultuur van regio's behouden, maar hoe verhoudt zich dat tot de nagestreefde economische ontwikkeling? Maar ook het nationale beleid is van belang. In een reflectie op de economische situatie in deze provincie, verkondigde Minister Wijers onlangs dat zijn inzet volledige werkgelegenheid is en blijft. Het is de vraag, in hoeverre dat streven succesvol kan worden. Als de bovenlaag al niet meer op 'steady employment' mag rekenen of zelfs maar hopen, wat voor carrière en bestaanszekerheid staat de onderkant dan te wachten? Moeten we dan toch niet eerder aansluiting zoeken bij het gedachtegoed van de Friese econoom Jan Pen, wanneer deze opmerkt: "I can, however, describe a Utopian world in which Friesland occupies its natural place. It is a world in which people follow the advice of Confucius: they stay in the place where they are born and lead a life of contemplation. They only produce the things they really need. They read books and paint and play the flute. They cultivate their gardens. People concentrate on culture - Frisian culture, that is. In this world people work very hard because they like it and in this sense there is full employment."? (12). ♦

(11) Jan Douwe van der Ploeg, "Boer of keapman": de fariabele aard fan betrekkingen tusken lânbou en merken', in: P.M. de Klaver et al. (red.), a.w., blz. 211-235.

(12) J. Pen, 'Unemployment as a mystery', in: C.H.A. Verhaar et al. (eds.), a.w. (1992), blz. 25-32, blz. 30. Vergelijk A. Klamer, 'Weinig werk is een luxe-probleem', in: ESB, 80e jaargang, nr. 4038, 20/27 december 1995, blz. 1139.

Europa en de Friese economie

Door Hans Wijers

In een Europese context en in economieën die steeds meer integreren zullen de economische ontwikkelingen steeds meer naar elkaar toe groeien mits aan een aantal voorwaarden voor flexibiliteit is voldaan. Uit de cijfers blijkt ook dat gemiddeld genomen de ontwikkelingen in de EU naar elkaar tenderen. Ook al zien we daarin nu en dan wat hobbels. Zo groeit de Nederlandse economie momenteel wat meer dan die van Duitsland.

Er zullen altijd verschillen tussen landen blijven, deels door het specifieke karakter van de produktiestructuren van economieën, deels door verschillen in de uitgangssituatie. Wat de uitgangspunten betreft voor ons land, gezien het financieringstekort zullen wij ons kwalificeren voor de EMU, maar de staatsschuld is te hoog en de collectieve sector te omvangrijk, wat zich vertaalt in hoge collectieve lasten. Daar moeten we nog steeds veel aan doen. Zoals gezegd groeit in ons land de werkgelegenheid wat sneller dan gemiddeld in Europa, maar daar staat tegenover dat de produktiviteitsontwikkeling aan de lage kant is. De inactiviteit in Nederland blijft naar mijn idee veel te groot mede gelet op de Europese situatie. Vandaar dat ik er voor pleit om de inactiviteit met zo'n 10 punten terug te brengen tot ongeveer het niveau van Duitsland waar 60% van de beroepsbevolking actief aan het arbeidsproces deelneemt (tegenover bij ons ongeveer 50%). Dat moet toch mogelijk zijn. En Duitsland is overigens zelf niet tevreden over die 60%. Dat moet nog verder omhoog kunnen, vinden ze. Gegeven de situatie in Duitsland moet onze doelstelling mijns inziens haalbaar zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat het niet nog een hele toer zal worden om dit te bewerkstelligen, ongeveer vergelijkbaar met een Elfstedentocht. In de eerste plaats denk ik dat een verhoging van de investeringsquote nodig is. De investeringen vormen het draagvlak, zeg maar de ijsvloer. Je hebt sterk ijs nodig om een Elfstedentocht überhaupt te kunnen plannen en organiseren. Daarnaast dient er ook een flexibilisering van goederen- en arbeidsmarkt op te treden en dient de sociale zekerheid activerend te worden zoals we in het regeerakkoord hebben afgesproken. Je moet wel lekker kunnen glijen, anders begin je niet aan zo'n schaatspartij en vooral de wat zwakkere rijders komen bij zand op het ijs al snel aan de kant te staan. Tenslotte dient er, ook door de overheid, veel aan de ontwikkeling van infrastructuur te worden gedaan. Natuurlijk aan de conventionele infrastructuur zoals wegen, spoorlijnen etc., maar ook aan de elektronische snelwegen. Als de overheid niets regelt, kan het ijs niet sterk genoeg worden of komen er teveel kluunplaatsen.

Dr. G.J. Wijers is minister van Economische Zaken

Wat zijn de voorwaarden voor een gunstige regionale economische ontwikkeling? Een reactie op het betoog van Kees Verhaar.

Voor wat het specifieke karakter van Nederland betreft zitten we op goud, maar we laten het voor een deel in de grond zitten. Als geheel ligt ons land strategisch en we beschikken over een kwalitatief en kwantitatief goede industrie. De werkgelegenheids groei zit echter toch vooral in de dienstensector.

Hoe zit het nu met de regio Friesland? Al-

lereerst wil ik opmerken dat ook de groei in de regio's meer naar het landelijk niveau tendeert. Zo lag de gemiddelde nominale groei in het bruto regionale produkt in 1987-1990 op een jaarlijkse groeivoet van 5,7%. Friesland stelde daar groeicijfers van gemiddeld 6,7% tegenover. Over de periode 1991-1994 groeide het reële BBP in Nederland met jaarlijks 1,8% en in Friesland met 1,5%. Wat lager dus, maar toch ook weer niet al te veel. Voor volgend jaar verwacht het Nijfer, het nieuwe onderzoeksinstituut van Bomhoff, overigens weer een groeicijfer voor Friesland dat iets hoger ligt dan het landelijke gemiddelde. Wel zal de werkgelegenheids groei wat achterblijven. Een groei van 1,1% bij een landelijke groei van 1,5%.

De Friese economie wordt gekenmerkt door een specifieke structuur, waarbij de landbouw een groot gewicht heeft. Daarmee wijkt deze af van de rest van ons land. Het soms wispelturige karakter van de landbouw zien we in de uitslagen van de groeicijfers terug. Aan de andere kant kan het soms ook stabiliserend werken. Structureel groeit de werkgelegenheid in de landbouw evenwel nauwelijks, dus om het draagvlak voor de werkgelegenheid te versterken is een sectorale verschuiving richting de industrie en de diensten nodig. Ik denk dat ook de landbouwsector de bakens moet verzetten. Niet alleen maar grootschalig denken, maar ook hier geloven in flexibiliteit en proberen aan de landbouw gelieerde produktie op te zetten zoals tuinbouw. Van der Ploeg schrijft daar ook over in zijn bijdrage aan het speciale nummer van "It Beaken". Ik denk dat we inderdaad de mogelijkheden van meer tuinbouw moeten bekijken zonder dat ik daarover vergaande uitspraken wil doen over voors en tegens.

Investeren en karakter

Willen we de doelstellingen van het kabinet van werk, werk en nog eens werk kunnen verzilveren dan betekent dat ook investeren, investeren en nog eens investeren. Daarvoor moet evenwel ook ruimte zijn. De nota 'Ruimte voor regio's' gaat daar dan ook op in. En Ruimte heeft Friesland genoeg. Ook bestaan er de nodige initiatieven zoals het megapark bij Heerenveen. Wel dienen daar vanzelfsprekend de nodige randvoorwaarden bij in acht te worden genomen. De Friese bevolking heeft zelf duidelijk gemaakt via een referendum dat er meer ruimte gemaakt wordt voor werkgelegenheid. Dat is een goede zaak en een goed signaal



“De investeringen vormen het draagvlak, zeg maar de ijsvloer”.

naar de investeerders. Een ‘ja’ tegen Heerenveen is een ‘ja’ tegen de economische ontwikkeling. Als rechtgeaarde democraat denk ik dat daarmee tevens bewezen is dat referenda een zeer functionele plaats in ons politieke bestel hebben.

Het cultuur-eigen van Friesland is een goed dat we moeten koesteren en als kapitaalgoed moeten inzetten om het toerisme te bevorderen die niet alleen bij elfstedentochten en skûtsjesilen, naar deze mooie provincie moeten komen, maar veel vaker. Aan de andere kant kun je er niet omheen dat economische ontwikkeling een deel van de schaarse ruimte die ons land heeft opeist. Om de investeringen extra te stimuleren wordt er een fiscale impuls aan het Noorden gegeven.

Ik hoor wel eens dat het karakter van het Friese volk (behoudend en wat stug) een reden voor de wat achterblijvende prestaties zou zijn. Ik denk dat karakter een gegeven is en dat je hoogstens naar het gedrag kunt kijken en dat is duidelijk pro economische vooruitgang. Wel denk ik dat karakter wel van invloed kan zijn op economische ontwikkeling. In het verleden is te gemakkelijk gedacht dat een economische politiek een soort eenheidsworst is die overal hetzelfde smaakt. Daar moeten we wat van terugkomen. Met de vasthoudendheid, de inzet die men hier aan de dag legt en met wat hulp vanuit Den Haag en Brussel denk ik dat de provincie een eind op weg is naar een structurele verbetering.

Aan het eind van dit korte betoog kan ik het niet nalaten om nog

kort op een aantal hardnekkige misverstanden omtrent de flexibilisering van de Nederlandse economie in te gaan. Flexibiliteit betekent juist dat vraag en aanbod beter op elkaar aan zullen sluiten. Dit kabinet wil mogelijkheid creëren om meer mensen aan het werk te helpen juist ook door flexibilisering. Dat betekent dat vooral ook mensen aan de onderkant van een flexibilisering kunnen profiteren. Flexibilisering is het creëren van glijijs zodat ook de zwakke schaatser meekan.

Een oud Fries spreekwoord zegt: “Der is gjin minder wurk as ne-atdwaan” (niks doen). En daar ben ik het volmondig mee eens. ♦

De scheiding tussen hulp en recht

Over het gebrek aan een samenhangend jeugdbeleid

Door Jacquélien de Savornin Lohman

Het is begrijpelijk dat naarmate het overheidsbeleid uitbreidt, de vraag naar samenhang en afstemming van de diverse beleidsinspanningen toeneemt. Voor wat betreft het ouderbeleid begint dit enigszins te lukken. Het jeugdbeleid heeft de laatste decennia ook een aantal vorderingen gemaakt. Zo brengt de Wet op de Jeugdhulpverlening (1991) samenhang in de residentiële voorzieningen en geeft de nota Regie in de Jeugdzorg een kader voor de afstemming van de ambulante hulpverlening. In dit artikel zal ik betogen dat zolang de verschillende beleidscircuits, die zich met jongeren bezig houden, gescheiden blijven opmarcheren een samenhangend jeugdbeleid niet van de grond zal komen. Er is sprake van een impasse in het jeugdbeleid, ondanks de goede beleidsvoornemens. Verkokering van jeugdzorg blijkt een hardnekkig fenomeen, dat om een consequente aanpak van twee kanten vraagt: top-down (politiek: regering en parlement) en bottom-up (uitvoerenden: werkers en management).

Het jeugdbeleid nu: verkokering en toenemende repressie

Vrijwel elk beleidsterrein heeft te maken met jongeren. Sociale zaken (Kinderbijslag, Jeugdwerkgarantiewet), gezondheidszorg, onderwijs, justitie; allemaal hebben zij, de één wat meer dan de ander, ook kinderen als klant. Toch wordt Jeugdbeleid meestal verengd tot welzijnsbeleid. Jongerenbeleid is een weinig prestigieus terrein, waar het parlement dan ook verhoudingsgewijs weinig tijd aan besteedt. Zodra een breder perspectief wordt gehanteerd, zoals bijvoorbeeld in het rapport van de Taskforce Ter Veld, Plaatsmaken, (1994), wordt het terrein interessanter, alleen al door het totaalbedrag dat aan jongeren wordt uitgegeven. Voor de drie deelsectoren Volksgezondheid, Welzijn en Justitie

De Savornin Lohman toont ons een triest beeld van het jeugdbeleid in Nederland. De hulpverleningsinstanties binnen welzijn en justitie fungeren als gesloten circuits. Enige regie ontbreekt, zowel van de kant van de politiek als van de overkoepelende instanties. Een pleidooi voor integratie.

wordt dit op een klein miljard begroot. Onderwijs wordt daar dan nog niet eens in meegenomen. Mislukt bij kinderen de onderwijsloopbaan, dan kost dat de gemeenten handen vol geld. Voor de adolescenten moet de Jeugdwerkgarantiewet een oplossing brengen, maar daarover zijn de berichten niet erg hoopgevend. Een derde van de jongeren zit thuis met een zogenaamd schijncontract. Scholen zijn van cruciaal belang om kinderen met sterk verschillende achtergrond te integreren in de samenleving. De zogenaamde ZMOK-scholen (Zeer Moeilijk Opvoedbare Kinderen) vervullen daarbij een cruciale rol. Zo vertelde de Amsterdamse leerplichtambtenaar Kok aan een redacteur van het Parool dat hij regelmatig meldingen binnen krijgt van kinderen, die met scharen door de klas gooien, stelen, of de juf bijten.

Onlangs wees de minister van Justitie Winnie Sorgdrager, bij de uitreiking van de Hein Roethof-prijs, op deze samenhang. Zij citeerde de criminoloog Del Bearle (1891): "Voor elke school die wordt geopend kan een gevangenis worden gesloten." Het is een oud recept: liever preventie dan repressie. En toch is onder de fraai-klinkende slogan weer samen naar school beleid in gang gezet, dat het relatief dure speciaal-onderwijs sterk terug moet dringen. Moeten wij uit het feit dat er nu 3000 nieuwe cellen voor jeugdigen worden gebouwd, terwijl het speciaal onderwijs wordt afgebroken, afleiden dat de ontwikkeling in tegenovergestelde richting gaat? Van preventie naar repressie? De recente wijzigingen in het jeugdstrafrecht (o.a. zwaardere maximum gevangenisstraf, de strafbaarstelling van schoolverzuim in de Leerplichtwet en de voorstellen vervat in de justitiële nota Met de neus op de feiten (1994) gaan allemaal in de richting van een toenemend repressief beleid. De cijfers wijzen in dezelfde richting: het aantal jeugdigen dat een gevangenisstraf krijgt opgelegd, neemt relatief toe. De civielrechtelijke dwangmaatregel van ondertoezichtstelling is de laatste jaren sterk gestegen. Het aantal residentiële plaatsen in de vrijwillige sector is de laatste jaren met 20 procent gedaald, terwijl de druk op de justitie-sector toeneemt (1).

De bezetting van gevangenissen en tehuizen bestaat merendeels uit kinderen van minderheidsgroepen (Turkse, Marokkaanse, Su-

Jacquélien de Savornin Lohman is hoogleraar orthopedagogiek aan de Universiteit van Amsterdam en oud-lid Eerste Kamer voor D66 (1) A. van Montfoort, *Jeugdzorg tussen markt en regie*. In, *Sociale Interventie*, 4 (1994), p151 ev



Nu zit de jeugdzorg natuurlijk ook niet op psychologisering van de problematiek te wachten. Wat ik slechts wil aangeven is, dat er sprake is van een hardnekkige scheiding tussen de circuits van hulp en recht met als netto-effect dat vooral sociaal zwakkere groepen met justitie in aanraking komen.

Geïntegreerd beleid in plaats van meer beleid

Ondertussen gaat de productie van rapporten die pleiten voor integratie en samenhang in de jeugdzorg onverdroten voort (4). Nog onlangs stelt de regering in een adviesaanvraag over

rinaamse afkomst). Voor de integratie van allochtone jeugdigen in de Nederlandse samenleving is preventie dus van cruciaal belang en dat begint met een goede afstemming tussen justitie en jeugdhulpverlening. Toch is het nog steeds niet gelukt om een samenhangend beleid te ontwikkelen tussen de vrijwillige hulpverlening (gezondheidszorg en welzijn) en de jeugdbescherming (raden voor de kindbescherming, gezinsvoogdij, pleegzorg). Sinds 1974 (de Knelpuntennota van WVC) wordt voor een dergelijk samenhangend beleid gepleit. In 1976 kwam de commissie Mik met haar advies, Jeugdhulpverlening, op weg naar een samenhangend beleid. Nu, twintig jaar later kunnen wij constateren dat de scheidslijnen tussen deze twee circuits niet zijn opgeheven. De vrijwillige hulpverlening is gedecentraliseerd naar provincie en gemeenten, terwijl de jeugdbescherming nog een centrale regie vanuit Justitie heeft. Het beleidsvoornemen was om in 1996 de gezinsvoogdij-instellingen te decentraliseren naar de regio's, maar dat plan is inmiddels voor langere tijd in de ijskast gezet. De hier geschetste ontwikkeling staat in schrille tegenstelling tot de beleidsdoelstellingen, die onder andere in de wet op de Jeugdhulpverlening zijn neergelegd. Daarin geldt als vuistregel het zogenaamde zo, zo, zo beleid. Hulpverlening moet zo licht mogelijk zijn, zo kort mogelijk duren en zo dicht mogelijk bij huis plaatsvinden. Pas als dat mislukt komt Justitie in beeld. In werkelijkheid heeft maar een klein deel van de justitie-klantjes contacten gehad met de hulpverlening (2). Een recent onderzoek laat zien dat 70 procent van de justitieklantjes, die voor de kinderrechter kwamen, psychische stoornissen vertoonden, terwijl door de rechter voor maar 15 procent een observatieonderzoek werd aangevraagd (3).

kwetsbare jongeren aan Professor C.J.M. Schuyt dat zij "jongeren die afglijden naar de marges van de samenleving binnen boord wil houden." (5). In het inmiddels uitgebrachte advies pleit Schuyt voor een integratief beleid. Samenhang dus. Niet meer beleid, maar geïntegreerd beleid.

Elke minister is op zijn of haar eigen terrein druk doende om beleid te ontwikkelen voor jongeren die uit de boot vallen, maar de regie, vanuit een gezamenlijk referentiepunt ontbreekt. De Nota Regie in de jeugdzorg spreekt de wenselijkheid van regie uit, maar levert er geen regisseur bij. In het regeringsstandpunt (1995) worden de voorstellen uit deze nota grotendeels overgenomen. Het jeugdbeleid moet op decentraal niveau (provincies, grote steden) vorm krijgen en de verkoking tussen gezondheidszorg, justitie en jeugdhulpverlening moet worden doorbroken. Instrumenten zijn de organisatie van het hulpaanbod per regio in multi-functionele instellingen en één toegangsdeur tot de jeugdzorg. De gemeenten moeten vooral een preventief jeugdbeleid gaan voeren. Het veld (de instellingen) moet deze handschoen oppakken en 'maatschappelijk ondernemerschap' tonen. De bedrijvigheid is groot, maar het overleg in de regio's is nog vrijblijvend. Het eerste Bureau Jeugdzorg moet nog worden geopend. Op het mislukken van het overleg staan geen sancties. Zolang de financieringsstromen gescheiden blijven en grote delen (onderwijs, justitie) niet gedecentraliseerd worden, is het totstandbrengen van

(4) Kort na elkaar verschenen de nota intersectoraal jeugdbeleid, Jeugd verdient de toekomst, de nota van het ministerie van Justitie over de aanpak van jeugdcriminaliteit, Met de neus op de feiten, en het rapport Plaats maken, op weg naar goede jeugdzorg, van de zogenaamde TaskForce jeugdhulpverlening. Adviezen van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid Jeugdigen met ernstige en meervoudige problemen, een vervolg op het rapport Tussen straffen en helpen.

(5) Prof. C.J.M. Schuyt, Kwetsbare jongeren en hun toekomst, staatsuitgeverij 1995

(2) E.M. Scholte e.a. *Probleemgedrag en interventie*, Leiden DSWO, 1992.
 (3) Th.A.H. Doreleijers, *Diagnostiek tussen jeugdstrafrecht en hulpverlening*, Arnhem, 1995

een geïntegreerd beleid een illusie.

De minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen laat zich niet onbetuigd. Minister Ritzen heeft onlangs een paar miljoen uitgetrokken voor een programma met als doelstelling 'jongeren die opgroeien in een multiculturele samenleving duidelijk te maken dat zij hun toekomst in eigen hand hebben'. Oftewel: "Vooruit kinderen, doe je best en het is jullie schuld als het niet lukt!" Dezelfde minister heeft onlangs de Leerplichtwet gewijzigd. Spijbelen is voortaan een strafbaar feit voor jongeren vanaf 12 jaar. Dit ligt geheel in lijn met de verscherping van het jeugdstrafrecht. De wetgever heeft namelijk besloten dat jongeren vanaf 12 jaar minder zijn. Een behoorlijke pedagogische onderbouwing van die gedachte ontbreekt. Tegelijkertijd worden jongeren juist langer op school vastgehouden. Het groeiend aantal jongeren dat zonder diploma de school verlaat (zo'n 80 000 per jaar) zou aanleiding moeten zijn om eens kritisch te kijken naar dit schoolsysteem. De overheid stelt wel dat marktprincipes efficiency moeten brengen, maar een bedrijf waarvan de klanten zo massaal afhaken, was al lang failliet gegaan. De hand in eigen boezem steken, is een vaardigheid waar beleidsmakers veelal moeite mee hebben. Liever ontwikkelen zij specifiek beleid voor achterstandsgroepen, dan het eigen beleid tegen het licht houden op het creëren van achterstandsgroepen. Als het algemene onderwijsbeleid de komst van witte en zwarte scholen in de hand werkt, is het zaak dit beleid te herzien, in plaats van kinderen te gaan vertellen dat zij hun toekomst in eigen hand hebben.

Ook de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft specifiek beleid ontwikkeld voor 'jongeren met achterstanden, met psychische problemen en allochtone meisjes'. Dit krijgt vorm in de Jeugdwerkgarantiewet (JWG). In 1993 is de JWG gewijzigd: deelname is nu verplicht. Bovendien is een voortraject van een half jaar ingevoerd, waarin deze jongeren: 'alsnog geschikt gemaakt moeten worden voor een jeugdwerkgarantieplaats'. Hoe dat moet? Daar krijgt de jeugdwerkgarantie-organisatie per 'probleemjongere' geld voor. Dit bedrag zal waarschijnlijk opgaan aan organisatorische taken, want volgens de minister is de professionele hulp die deze jongeren nodig hebben toch al aanwezig en hoeft deze dus niet extra betaald te worden! Maar het vervelende is nu juist dat die hulp niet goed werkt, omdat de samenhang tussen de verschillende circuits ontbreekt. Een citaat van een uitvoerend werker: "Door het verplicht karakter kregen wij heel andere jongeren binnen: drugverslaafden, jongeren met veel schulden, ex-gedetineerden, daklozen....Deze jongeren hadden veel meer nodig dan een werkervaringsplek. Onze netwerken strekken zich niet uit tot de RIAGG, het Centrum voor Alcohol en Drugs of de reclassering. En de jongeren die wij binnen kregen hadden dat wel nodig" (6).

Zo blijft een ieder binnen zijn eigen circuit rondtollen. In Den Haag praat men graag over een 'sluitend jeugdbeleid'. Dat wil zeggen jongeren zitten òf op school, òf op hun werk. Wie daar niet inpast levert problemen op en behoort tot de categorie 'schooluitval' (nota 'Vroegtijdig school verlaten') of 'leegloop' (Jeugdwerkgarantiewet). Zelf voeg ik daar de gevangenis of jeugdinstelling als derde verblijfplaats aan toe, want als zij blijven spijbelen van school of werk, dan komt justitie in beeld. Maar de straffen zijn

(6) *Het Parool* 21 januari 1995

Fondsljst Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

◆ Brochures

- De veranderende rol van de politieke partijen*, 1991, f15,-
- Duurzame Ontwikkeling*, 1992, f19,50
- Referenda en politiek*, 1993, f19,50
- De ruimte waarin wij leven*, Jan Glastra van Loon, 1994, f19,50
- Bestuurlijke Dilemma's*, 1994, f19,50

◆ Cahiers

- Relatie en huwelijk*, 1991, f8,-
- Denken over Democratie*, van forum naar partnerschap, 1993, f10,-
- In Goede Banen*, een analyse van het verschijnsel migratie, 1993, f10,-
- Ingrijpen in menselijk leven*, 1994, f12,50
- Denken over een nieuw stelsel van gezondheidszorg*, 1994, f 10,-
- Nieuwe prioriteiten in het buitenlands beleid*, 1995, f12,50
- Op weg naar een pluriforme gezondheidszorg*, 1995, f10,-

◆ Nota's

- Op zoek naar publiek*, medianota, 1993, f5,-
- Inzet voor vrede*, 1994, f12,50
- De PBO, Bestuurlijke vernieuwing in de agrarische sector*, 1995, f5,-

◆ Speciale uitgaven

- De open samenleving en haar vrienden*, in gesprek met Jan Glastra van Loon, 1995, voor leden f29,50
- Technologie in politiek perspectief*, 1996, f25,-
- De waarde van de democratie*, 1994, f2,50
- In de basis voorzien*, debat over het basisinkomen, 1996, f 12,50
- Inburgering en integratie in Nederland*, 1996, f 7,50

◆ Abonnementen op Idee (tijdschrift)

Een jaarabonnement op Idee (6 nummers, verschijnt tweemaandelijks) kost f74,-. Inlichtingen en bestellingen: Wetenschappelijk Bureau D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Tel. 070-356.60.66. Ma-do 09.00 - 17.00 uur.

modern geworden. Alternatieve straffen voor jeugdigen bestaan uit verplicht naar school of verplicht werken en zo is de cirkel weer rond. Wat wij uiteindelijk zien is dat allerlei instanties druk bezig zijn hun eigen groep problematische jongeren heen en weer te schuiven tussen school, werk en justitie. Een kostbare merry-go-round. Hoe kan dit proces doorbroken worden?

Mogelijkheden op nationaal niveau

Een voor de hand liggende gedachte is om te beginnen met het ontwikkelen van een consistente visie op wat kinderen nodig hebben op weg naar volwassenwording. Het is eigenlijk nogal vreemd dat dergelijke visies, en zelfs een debat over mogelijke visies, ontbreekt (7). Men houdt liever vast aan de fictie dat opvoeding het alleenrecht is van ouders, dan zich te verdiepen in de vraag wat de invloed van overheidsinterventies (crèches, scholen, voorlichtingsprogramma's, consultatiebureaus, pleegzorg) is en waar die uit zou moeten bestaan. In de parlementaire debatten over wetgeving die raakt aan de verhouding ouders/kinderen/staat wordt toetsing aan principiële uitgangspunten vermeden. Brands-Bottema laat dit zien in haar interessante studie over de parlementaire discussies van 1878-1987 over de leerplichtwet, de kinderbeschermingswetten, kinderarbeid en de vaccinatieplicht (8). Zij concludeert: "Sinds de Tweede Wereldoorlog onderscheiden partijen zich nauwelijks van elkaar. De inhoud van de argumentatie is meestal vaag. Ook ontbreekt er vaak een motivering. Weinig partijen hebben systematisch uiteengezet welke hun opvattingen zijn over kernbegrippen van het jeugdrecht, zoals de ouderlijke macht en de positie van de minderjarigen." (9).

Het ziet er niet naar uit dat deze houding in de toekomst zal veranderen. Nederlanders zijn huiverig voor elke suggestie van 'staatsopvoeding', getuige ook de doodgelopen normen- en waardendiscussie (10).

Daarom is een pragmatische aanpak nodig. Vandaar mijn voorstel om op landelijk niveau alle lopende inspanningen en programma's te inventariseren, die op de verschillende beleidsterreinen in gang zijn gebracht, om 'kinderen binnen de boot te houden', met het daarvoor beschikbaar gestelde budget. In het eerste deel van dit artikel heb ik al een aantal van deze elkaar overlappende en deels tegenwerkende activiteiten van de betrokken ministeries genoemd. Het zal mij niet verbazen als het totaalbedrag op een paar honderd miljoen uitkomt. Gezien de geringe daadkracht van interdepartementale commissies kan deze opdracht beter aan een commissie van onafhankelijke deskundigen worden gegeven, vergelijkbaar met de commissie Ter Veld. Deze commissie moet ook aangeven wie de coördinatiefunctie krijgt, dus de regisseur aanwijzen. Tegelijkertijd dienen financieringsstromen te worden gebundeld en moeten hulpverleningsinstellingen een acceptatieplicht krijgen. Alleen op die manier wordt het afstoten naar justitie ingedamd. Justitie heeft immers een 'open-eind'-financiering, gekoppeld aan een acceptatieplicht!

Het tweede deel van mijn voorstel is om alle wetsvoorstellen, gericht op (verbetering van) de positie van jeugdigen, door te lichten op hun effecten op andere beleidsterreinen. Deze maatschappelijk-effect-rapportage (eventueel uit te voeren door het Sociaal en Cultureel Planbureau) moet in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel worden opgenomen. Als de wet een paar jaar later geëvalueerd wordt, zal dit een belangrijk onderdeel van de evaluatie zijn.

Het blijft natuurlijk een illusie om te menen dat alle effecten van te voren zijn aan te geven. Het gaat er vooral om de wetgever als beleidsmaker bewust te maken van de samenhang.

Mogelijkheden op het uitvoerend vlak

Tot nu toe hebben wij vooral van bovenaf naar het probleem gekeken: hoe top-down samenhang te brengen in het jeugdbeleid. Minstens zo belangrijk is de keerzijde: dat wat er gebeurt op het uitvoerende vlak. De professionals die in direct contact staan met de burgers weten het meest over de problematiek van jongeren. Zij staan met één been in hun leefwereld en met het andere in de instelling - de school, het bureau - waar zij werken. Ik noem hen graag 'frontliniewerkers'. Zij beschikken over unieke kennis en over een eigen handelingsruimte. In de loop van de jaren zijn er dan ook rond bepaalde problemen, zoals kindermishandeling en drugverslaving, netwerken ontwikkeld tussen professionals uit de circuits van hulp en recht.

Voor de afstemming tussen justitie en vrijwillige hulpverlening is het belang van netwerkontwikkeling vooral gelegen in een betere benutting van de wederzijdse deskundigheid in de aanpak van sociale problemen. Door deze contacten gaat men elkaars expertise benutten bij diagnose en indicatiestelling. Door deze nu nog incidentele contacten structuur te geven, kan - nu vanuit het uitvoerend niveau - de scheiding tussen het justitiële circuit en de zorgsector worden doorbroken. Daarnaast, en dat is misschien op den duur nog belangrijker, wordt door de contacten tussen professionals op het uitvoerend vlak de stereotiepe beeldvorming, die over en weer bestaat, aangetast. Eén van de redenen dat de samenwerking tussen jeugdbescherming en jeugdhulpverlening zo moeizaam verloopt, is daarin gelegen. Hulpverleners zouden in de ogen van justitie niet confronterend genoeg werken en hun jeugdige klanten naar de mond praten. Terwijl de hulpverlening geneigd is om professionals uit het justitiële circuit te zien als verlengstuk van de staat, waaraan de problemen van de jongeren ondergeschikt zijn. Deze scheve beeldvorming houdt, in combinatie met de scheiding van hulp en recht op beleidsniveau, de tweedeling in stand. Met als ongewenst maatschappelijk gevolg de toeleiding van sociaal kwetsbare jongeren naar het justitiële circuit, waar zij bovendien bijna niet meer uitkomen. In plaats van de nadruk te leggen op het verschil in handelingspraktijk, is het zaak om de overeenkomst te laten zien. In beide gevallen is de interventie gericht op de integratie van de jongeren. Op het uitvoerend vlak hanteren professionals uit beide circuits elementen van dwang en vertrouwen. Zonder vertrouwen is er niet te werken. Het is nog steeds zo dat preventieve vormen van aanpak weinig vertrouwen genieten. Hulpverlening moet zich steeds opnieuw bewijzen, terwijl er weinig twijfel bestaat over het nut van een repressieve, strafrechtelijke aanpak. Door intensivering van de samenwerking op het uitvoerend vlak, wordt het maatschappelijk draagvlak van preventieve interventies vergroot en kunnen de interventies vanuit beide kanten, hulp en recht, evenwichtig worden ingezet, voor alle jongeren, los van hun maatschappelijke achtergrond.

De ontwikkelingen gaan reeds in de goede richting. De hier geformuleerde voorstellen zouden het proces kunnen versnellen. Het is mijn intentie te voorkomen dat de jongeren waarvoor het beleid is bestemd, tegen de tijd dat het wordt ingevoerd reeds tot de categorie ouderen zullen behoren. ♦

(10) Voor een deel is deze houding historisch te verklaren. Het beginsel van soevereiniteit in eigen kring, en het subsidiariteitsbeginsel, hield de overheid op afstand. In verzuimd Nederland kon ieder de school, maatschappelijk werker, huisarts, sportclub, gezinsvoogd voor zijn kind kiezen, die overeenkomen met de eigen levensbeschouwelijke achtergrond.

(7) WRR, *Kind in ontwikkeling, Staatsuitgeverij, 1992*

(8) C.W. Brands-Bottema, *Overheid en opvoeding, Kluwer, 1988*

(9) p 252, overigens met uitzondering van de GPV en D66. Dit vooral door de bijdragen van Elida Wessel-Tuinstra

Boekbespreking

Levinas en de tussenmenselijke intrige

Het werk van de vorig jaar overleden Franse filosoof Emmanuel Levinas is niet makkelijk toegankelijk. Toch is het, ondanks de taal- en cultuurverschillen, in Nederland altijd zeer goed ontvangen. Levinas werkte in de fenomenologische en hermeneutische traditie van Husserl en Heidegger en wist daar een geheel eigen wending aan te geven, waarin de relatie met de ander in morele zin voortdurend centraal staat.

Kok Agora heeft nu een essay van Levinas uitgegeven waarin hij de kern van zijn denken pregnant uiteen zet. De uitgave is voorzien van een zeer leesbare korte inleiding. Afsluitend is een gesprek van enkele volgelingen met Levinas over zijn essay opgenomen, maar daar gaat een deel van de opgebouwde helderheid helaas weer verloren. (AV)

'Transcendentie en intelligibiliteit', Emmanuel Levinas, vertaald door Gertrude Schellens, Kok Agora, Kampen, 1996

De erfenis van de kabouters

'Een vleugje parfum in de dagelijkse spruitjeslucht van het politieke gebeuren'. Dat was de laconieke reactie van toenmalig minister-president Piet de Jong op het verkiezingssucces van de kabouters, daags na de gemeenteraadsverkiezingen van 3 juni 1970. Tot verrassing van velen behaalden de kabouters 13 zetels in Amsterdam, Den Haag, Leeuwarden, Alkmaar, Arnhem, Leiden en Amersfoort.

Vier maanden daarvoor had de kabouterbeweging pas besloten deel te nemen aan de verkiezingen onder de naam Amsterdam-Kabouterstad. Op de kop af een week nadat men de Oranjevrijstaat had uitgeroepen. Deze alternatieve staat was bedoeld als parodie. Een parodie op - en daarmee een aanklacht tegen - de maatschappij van het zogenaamde 'klootjesvolk'. Het klootjesvolk was van alle rangen en standen, maar werd verenigd in

haar drang tot 'plastic consumentisme'. Voor het moderne kapitalisme van materieel gewin en economisch succes was geen plaats binnen de Oranjevrijstaat. Tegenover het gejaagde egoïstische leven van het klootjesvolk stond een 'levenslustiger, erotischer en een meer ontspannen manier van leven', dichtbij de natuur.

Het waren hectische tijden, de eind zestiger en begin zeventiger jaren. 'Louter Kabouter, een kroniek van een beweging' geeft een treffend tijdsbeeld. Auteur en kroniekschrijver Coen Tasman schetst in dit boek de opkomst en ondergang van een opzienbarende beweging. Vanaf 1977 heeft hij zich toegelegd op het beschrijven van 'al die verrassende ideeën, discussies, ruzies, vrolijke en toch ook serieuze acties in een sfeer van permanente opwinding en achteraf naïef gebleken optimisme'. Tasman maakte ook zelf korte tijd deel uit van de kabouterbeweging. Het boek staat mede daardoor boordevol smakelijke anekdotes die goed passen bij de levendige stijl waarin het boek is geschreven. 'Louter Kabouter' leest als een trein.

Lastiger is in te schatten in hoeverre de gebeurtenissen objectief zijn weergegeven. Tasman's beschrijving is allesbehalve los te zien van zijn eigen kortstondige deelname aan de beweging. Hoewel hij al in 1971, na 'het zoveelste conflict', besloot zich terug te trekken. Dit gegeven vormt de zwakte van het boek want hier en daar kiest Tasman onmiskenbaar partij. De tegenstellingen die hij schetst zijn nogal zwart-wit en vooringenomen: de idealistische, jonge maatschappijhervormers tegenover het ingedutte, cynische establishment. Dat het binnen het idealistische kamp niet altijd pais en vree was, blijkt uit de beschrijving van de talloze ideologische conflicten. Telkens duikt daarbij de naam van Roel van Duijn op. Hij vormt als het ware de rode draad in het boek. Van Duijn wordt opgevoerd als de leider van de 'langharige, bebaarde en gelaarsde jongeren'. In het boek komt hij echter naar voren als een uiterst 'publiciteitsgeile' machtswellusteling. De tegenstellingen rond de persoon Van Duijn zorgden volgens Tasman deels voor de ondergang van de kabouterbeweging. Door het solistische optreden van de fractievoorzitter in en buiten de Amsterdamse gemeenteraad joeg hij de overige vier raadsleden één voor één tegen zich in het harnas. Tasman beschrijft de ruzies met de nodige gretigheid tot in detail. Maar de kiezer hield ook

toen al niet van over straat rollebollende politici. De kabouters keerden na de gemeenteraadsverkiezingen van '74 dan ook niet meer terug. Maar Van Duijn wél. Hij had zich verzekerd van de tweede plaats op de lijst van de Politiek Partij Radicalen. Burgemeester Samkalden merkte tijdens zijn afscheidswoord voor de kabouter-raadsleden opgelucht op: 'Aan allen wens ik toe een voorspoedige terugkeer naar het sprookjesbos en een heel goed verblijf aldaar'.

Als we de auteur mogen geloven hebben de kabouters met hun ideeën op velerlei gebied een voortrekkersrol gespeeld. Tasman noemt onder meer het milieuactivisme (witte fietsenplan), kleinschalige natuurvoedingswinkels, aandacht voor de woningnood en krakersbeweging, decen-



tralisatie van bestuur en de positie en de zelfstandigheid van ouderen.

Zelden is een beweging zo minutieus in kaart gebracht. Tasman geeft verspreid door het boek van de voornaamste leden van de kabouterbeweging steeds een korte biografie, waaruit blijkt dat velen politiek actief zijn gebleven. Mede hierdoor is 'Louter kabouter' meer dan een spannend relaas over maatschappij kritische jongeren: het geeft een voor politicologen, historici en sociologen waardevol beeld van een tegencultuur en kan als spiegel dienen voor elke progressieve beweging in Nederland. (MVL).

'Louter Kabouter', Kroniek van een beweging, Coen Tasman, Uitgeverij Babylon-De Geus, Amsterdam 1996

De reële macht van de virtuele staat

In zijn jongste boek, *De virtuele Staat*, brengt Paul Frissen de grote veranderingen in kaart waaraan de politieke maatschappij onderhevig is. Hoewel het boek alleen al daarom van belang is, valt toch aan de titel reeds de zwakke kant van de beschouwingen af te lezen. In de hang naar het postmoderne dreigen zij contextloos te blijven, waardoor ook de kritische portee ervan blijft zweven.

Laten we beginnen bij de kracht van Frissen's analyses. Deze is ongetwijfeld gelegen in het feit dat de auteur zich niet meer heeft laten hinderen door het klassieke ideologische beeld van de piramidale staat. De auteur overziet de institutionele veranderingen door technologische ontwikkelingen gedreven, de veranderde organisatievormen en de hiermee gewijzigde status van het politiek-bestuurlijk gezag. Eén van de conclusies is dat het politieke systeem zelf en daarmee wat de auteur noemt het 'politieke primaat', in crisis is. Alle pogingen om dit laatste in ere te herstellen, beziet Frissen met een ironische blik. Onder de voorwaarde van de technologische mogelijkheden is de identificatie van de individuen met hun bestuurlijke omgeving veranderd. De personen zijn zelfstandiger dan vroeger, evenzo de systemen van (zelf-)organisatie, en de individuen bezitten méér dan voorheen de mo-

gelijkheden - als in een virtual reality - zelf de systemen te regisseren en te dirigeren. De politieke werkelijkheid is 'horizontaal' van karakter geworden, hier kan in beginsel ieder het met iedereen, in netwerken, klaren - het politieke centrum of het hiërarchisch ingerichte politieke bestuur heeft zijn relevantie verloren.

Uit deze notie van zelfstandigheid spreekt het schier grenzeloze optimisme omtrent de 'eigen' mogelijkheden van technologische systemen, van de technocratische kennis en van het postmoderne individu. Hoewel de waarde van Frissen's analyses schuilt in de reconstructies van politiek-bestuurlijke processen, mag niet uit het oog worden verloren dat zij, in hun idealisme, tevens ideologisch van aard zijn. De hele beschouwing blijft gevangen in een naïeve tegenoverelkaar-stelling van moderne dwang en postmoderne vrijheid. Zeker voor D66-ers is dit geen loze opmerking. In D66 steekt bij tijd en wijle hetzelfde idealisme de kop op. Dit in weerwil van de andere kant van het denken in D66, die méér gevoel toont voor de eigen aard van het vraagstuk van het politieke en de eigenschappen van democratie en rechtsstaat.

Bij alle waarde van beschouwingen die het boek biedt - en in dit opzicht vormt het zeker verplichte lectuur voor leden van D66, óók om er de discussie mee aan te gaan - moet worden gesteld dat de auteur géén of te weinig oog heeft voor de politiek-institutionele context van de veranderingen die hij signaleert. Zijn uiteenzetting blijft kennelijk te 'bestuurskundig' om gevoelig te zijn voor het wezen van de politiek-institutionele context, namelijk dat het hier in laatste instantie om macht gaat. En om ongelijke krachtsverhoudingen, ook al

liggen deze steeds horizontaler in netwerken ingebed. Frissen beschouwt horizontalisering (bijna) als vrijheid en verticale ordening als dwang. Maar als hij op deze wijze met slechts enkele lijnen de werkelijkheid tekent, ontgaat hem de complexe nieuwe ordening van de macht. Wat hij over het hoofd ziet, is dat de hele wending in de richting van een horizontalisering van relaties óók kan worden beschouwd als een symptoom van een over-institutionalisering van de maatschappelijke realiteit.

Frissen zet in op de mogelijkheden die de spontaniteit ons biedt, terwijl met andere ogen bezien het nou juist de vraag is hoeveel ruimte resteert in een over-geinstitutionaliseerde publieke, private en persoonlijke omgeving. En als dat de discussie is, laten we hem dan voeren! (CdV)

'De Virtuele Staat, politiek, bestuur, technologie: een post-modern verhaal', P.J.A. Frissen, Academic Service, 1996





“IK WAS EEN TANDARTS ZONDER VULLING”

“U weet wel hoe dat gaat. Eigen praktijk, iedere dag druk en elke avond stapels kranten, de vakliteratuur, het blaadje van de hockeyclub.

Op een moment realiseer je: ik loop geestelijk 'n beetje droog. Waar is m'n belangstelling voor de politiek, voor het bestuur en voor beleid gebleven? Denk ik alleen nog maar aan bite-wings en boren?

Ik was een tandarts zonder 'vulling' geworden.

Maar ik heb de draad weer opgepakt. Neem weer tijd voor de dingen waar ik vroeger wel aan toekwam. En vooral: ik lees selectiever.

Niet meer alles wat je voor de bril komt, maar vooral waar ik echt iets aan heb. Oók als het moeilijker is dan aap-noot-mies.

Zoals Idee bijvoorbeeld.”

Idee. Boort tot op de wortel.

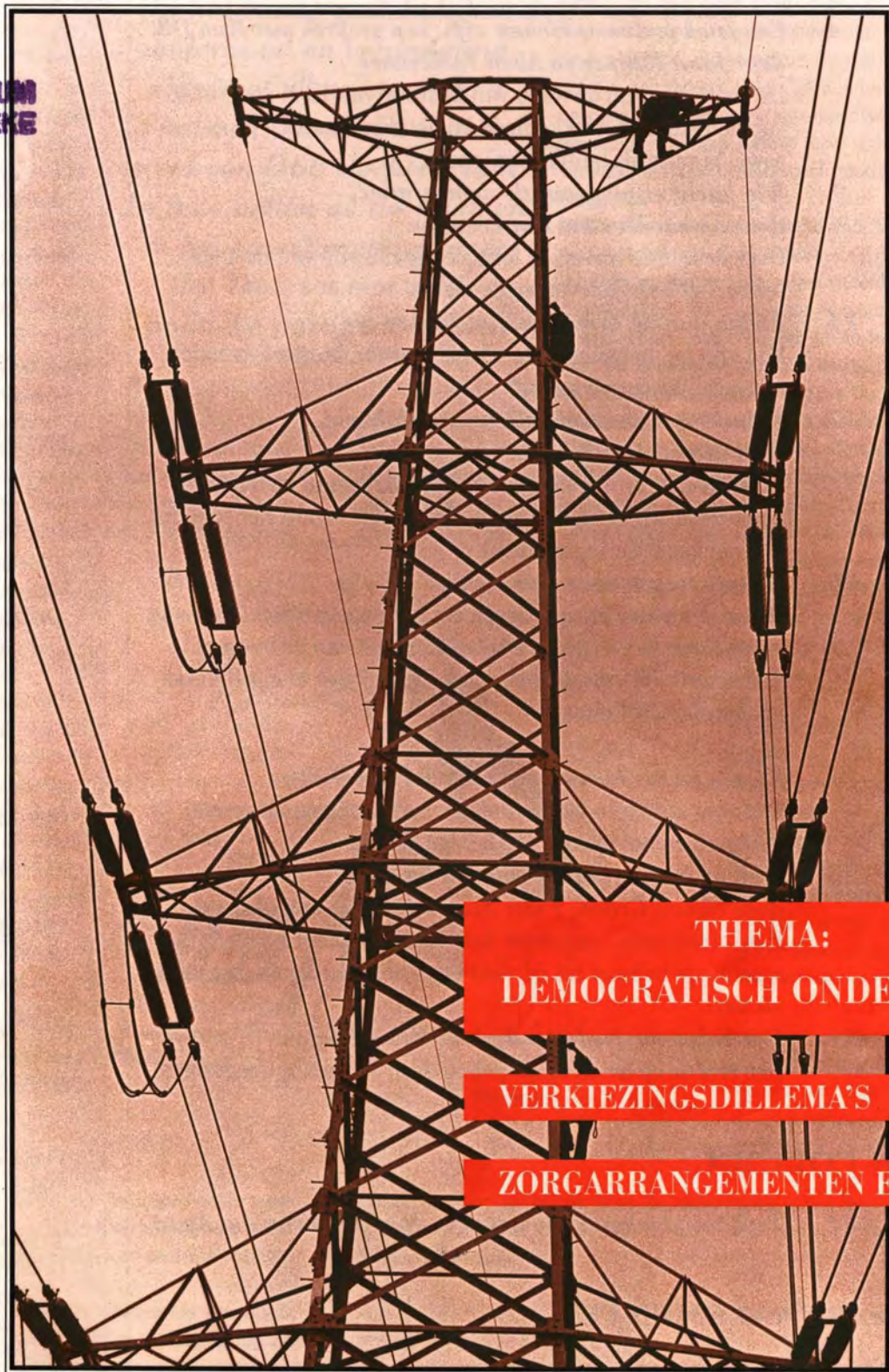
Bel nu voor een inspirerend abonnement 070 - 356.60.66.

Studenten krijgen f40,- korting. Informeer naar de regeling.

IDEE

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



**THEMA:
DEMOCRATISCH ONDERHOUD**

VERKIEZINGSDILLEMA'S

ZORGARRANGEMENTEN EN D66

17^e JAARGANG NUMMER 4, SEPTEMBER 1996

◆ REDACTIONEEL

3. *Onderhoud versus verandering*

◆ THEMA

4. *Een goed pad naar nieuwe wijn, een gesprek met Wim Dik door Joost Kuijper en Allan Varkevisser*
De voorzitter van de Raad van Bestuur van KPN geeft blijk van een sterke betrokkenheid bij het democratisch proces, zowel binnen als buiten 'zijn' partij.
9. *Wie juicht er nog voor de democratie?, door Arthur Docters van Leeuwen*
Over de relatie tussen de formele organisatie van de democratie, het bedrijfsleven en de markt.
14. *Zoden aan de democratie, door Jan Vis*
Wat zijn nu de topics in de relatie bestuur, burgers en maatschappelijke ontwikkeling?
17. *Democratie en economische ongelijkheid, door Meindert Fennema*
De economische ongelijkheid tussen burgers in de moderne democratie krijgt niet de aandacht die het vanuit het oogpunt van democratisering verdient.
20. *Nieuwe wegen naar democratie*
Wat zijn nieuwe perspectieven om het democratisch proces te veranderen en een grotere betrokkenheid van de burgers te realiseren? We vroegen het aan Wim Vrijhoef, Henk Pijlman en Jan Bart Wilschut.
25. *Kiezen en ver-kiezen, door Michel van Hulst*
Over het schrijven van een nieuw verkiezingsprogramma, dilemma's en het maken van lastige keuzes.
25. *D66 en het persoonsgebonden budget, door Simon Groen, Peter Stevens en Ria van Boven*
Het introduceren van meer individuele vrijheid in collectieve regelingen behoort tot de vanzelfsprekende rol van een partij als D66.
31. *Het Volgzame Nederland, door Vinko Prizmic*
Een reactie op het themanummer over 'Voormalig Joegoslavië'

◆ COLUMN

- 34 *Toekomstdenken in de politiek, door Arno van der Avort*

◆ SIGNALEMENTEN

37. *Boekbesprekingen, conferenties, publikaties.*

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

17e Jaargang - Nummer 4
SEPTEMBER 1996
VERSCHEIJNT 6 x PER JAAR
ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Wim van der Ende, Patricia Engels,
Caecilia Kroon, Joost Kuijper,
Marco van Lierop, Simone Lovera,
Guikje Roethof, Bob de Ruiters,
Christiaan de Vries.
Eindredactie: Allan Varkevisser.
Redactiesecretariaat:
Irene Knijnenburg

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk
Bureau D66, Noordwal 10,
2513 EA Den Haag.
Tel. 070-3566066

Idee verwelkomt bijdragen van
lezers. Inlichtingen over de
voorwaarden voor in te zenden
artikelen en het redactiebeleid
kunt u opvragen bij de redactie.

Een abonnement geldt voor een
kalenderjaar en kan niet tussentijds
worden opgezegd. Opzeggen kan
uitsluitend schriftelijk tot 1 de-
cember van de lopende jaargang.
Indien de opzegging voor die datum
niet bekend is, wordt het abon-
nement automatisch voor een jaar
verlengd. Een jaarabonnement
kost f 74,-, studenten f34,-,
losse nummers f 17,-.

©1996 SWB D66.

Overname van artikelen en/of illustraties
uitsluitend na schriftelijke toestemming
van de uitgever.

Fotografie: Wim van der Ende
Tekeningen: Marco van Lierop

UITGAVE VERZORGD DOOR
Creative Communications BV,
Prins Mauritslaan 116,
2051 KE Overveen
Telefoon/fax: 023-526.58.20

Inlichtingen omtrent adverteren in
dit blad worden verstrekt door
Creative Communications BV.

Onderhoud versus verandering

De titel van dit themanummer 'Het democratisch onderhoud' is voor drieërlei uitleg vatbaar.

Daar is bewust voor gekozen in een poging meerdere aspecten tegelijk te vangen. Democratie is nu eenmaal een complex begrip, zo zal eens te meer blijken.

Een eerste interpretatie is dat het slaat op een gesprek tussen burgers, gestoeld op de democratische principes van vrijheid, openbaarheid en redelijkheid. De tweede heeft betrekking op het plegen van onderhoud aan de samenleving op democratische wijze, dus met inachtneming van de belangen en meningen van burgers en het principe van autonomie, zelf-

beschikking en eigen verantwoordelijkheid. De derde is dat er kennelijk onderhoud moet worden gepleegd aan de democratie, aan de manier waarop we het democratisch ideaal van zelfbeheer en volkssoevereiniteit in praktijk brengen. Aan alle drie de bete-

kenissen wordt in dit nummer door de verschillende auteurs gerefereerd. De keuze voor het thema en de uitwerking ervan zijn tot stand gekomen als een reactie op het project 'Voor de verandering' dat onlangs in de partij van start is gegaan, alsmede op een prikkelend artikel van de emeritus hoogleraar S.Couwenberg in de NRC van 5 juni 1996.

In 'Voor de verandering' wordt getracht het denken over democratie binnen D66 boven de staatsrechtelijke hervormingen

- de kroonjuwelen - uit te tillen. Volgens de initiatiefnemers moet er meer aandacht komen voor de private pendant van democratisering, de betekenis van het middenveld voor de democratie en de rol van (grote) actiegroeperingen.

Het artikel van Couwenberg kan gezien worden als een regelrechte provocatie aan het adres van D66. Zijn stelling is dat de kiezersdemocratie het lijkt af te leggen tegen de partijendemocratie. De vervlechting tussen overheid en (partij-)politiek is zo sterk geworden dat de partijen geen boodschap meer hebben aan de

Op het eerste gezicht lijken onderhoud en verandering niets met elkaar te maken te hebben. Maar dat is in het geval van D66 slechts schijn. In feite vallen de twee samen in het transformatieproces dat D66 tot een echte politieke partij zal maken.



het tijd is voor een ontvlechting van het particuliere initiatief en de publieke samenleving. Met andere woorden, Couwenberg is niet de enige die het democratisch onderhoud predikt. Hij wordt daarin bijgestaan door enkele prominente D66-ers. De politico-

loog Meindert Fenne- ma zet als buitenstaander het denken over democratie binnen D66 verder nog op scherp door het thema van de economische ongelijkheid erbij te betrekken.

D66 is met het project 'Voor de verandering' een weg ingeslagen naar meer duidelijkheid, een inhoudelijkere benadering en het articuleren van keuzes. De redactie van Idee heeft met dit themanummer hieraan een bijdrage willen leveren. Of het project ook de partij zal revitaliseren is de

vraag. In ieder geval zal 'Voor de verandering' meer dan onderhoud blijken te zijn, het zal de partij onherroepelijk transformeren. Het wachten is alleen op het uiteindelijk resultaat.

Allan Varkevisser

NB. De redactie van Idee is nog niet overgeschakeld op de nieuwe spelling.

Een goed pad naar nieuwe wijn

“Het is bittere noodzaak dat de politiek goed voor zichzelf zorgt”

Door Joost Kuijper en Allan Varkevisser

Wim Dik is lid sinds november 1966 (“ik weet het nog exact”) en behoort daarmee niet tot de oprichters, maar wel tot de enthousiastelingen van het eerste uur. Hij was ooit staatssecretaris voor buitenlandse handel (1981-1982) voor D66 in het laatste kabinet Van Agt/Den Uyl. Zijn betrokkenheid bij D66 heeft hij nooit onder stoelen of banken gestoken en op dit moment wendt hij zijn ervaring en vitaliteit aan om de partij een “politieke tienduizend kilometer-beurt” te geven, aldus Dik zelf onlangs in de NRC. Niet omdat de partij sinds de totstandkoming van ‘Paars’ een identiteitscrisis kent, maar omdat elke organisatie op z’n tijd zich moet beraden op zijn doelstellingen. Zo ook D66.

Herken je het pathos voor de democratie nog voldoende in de partij? Met name bij de jongere generatie ten opzichte van 30 jaar geleden.

“Naar een congres gaan geeft mij nog altijd een kick. D66 is nog steeds een leuke club van lieden waarmee ik me geestelijk verwant voel. Het heeft te maken met OSM: Ons Soort Mensen, ik ken nu bijna niemand meer, maar er wordt nog steeds met groot enthousiasme en verbetenheid gediscussieerd over problematieken die mij aanspreken, door mensen die zich er helemaal in geven. Iemand die ergens voor staat en z’n uiterste best doet om via de kracht van de overreding en in het open debat z’n zin te krijgen. Dat is politiek, dat is D66, dáár voel ik mij in thuis. Daarnaast is de rol van D66 binnen de politieke context van Nederland onmisbaar. Dat motiveert mij ook nog steeds. Kortom, er is nog steeds veel elan. Maar elan zie je altijd na een bepaalde tijd wegebden. Je zult dus af en toe de bedden moeten opschudden. Dat is wat we aan het doen zijn met het project ‘Voor de verandering’. Een politieke partij moet je ook opschudden, een beetje buiten hangen en er nieuwe veren in stoppen. Vooral het laatste is belangrijk. Anders zullen sommige mensen misschien zeggen: ‘oude wijn in nieuwe zakken’. Maar ‘Voor de verandering’ is meer, het is ook een goed pad naar nieuwe wijn.”

Joost Kuijper en Allan Varkevisser zijn respectievelijk redactielid en eindredacteur van Idee.

Een interview met Wim Dik, naast voorzitter van de Raad van Bestuur van KPN ook lid van de begeleidingscommissie van het project ‘Voor de verandering’ dat onlangs in de partij is gelanceerd. Een gesprek over zijn betrokkenheid bij de partij, de democratie en het belang van directe communicatie.

In een interview met de NRC van 1 juni 1996 heb je gezegd dat je mogelijkheden ziet voor het voortzetten van de coalitie met D66 en dat D66 daaraan “nieuwe impulsen” zou kunnen geven. Welke impulsen zijn dat volgens jou en bestaat er een verband tussen deze opmerking en je betrokkenheid bij de projectgroep ‘Voor de verandering’?

Mijn motivatie om aan het project ‘Voor de verandering’ mee te doen ligt besloten in de noodzaak tot democratisch onderhoud. Als partij zijn we nu 30 jaar bezig en elke organisatie - bedrijf, actiegroep of partij - behoort na verloop van tijd eens kritisch naar zichzelf te kijken en bij zichzelf na te gaan: waarom was ik ook alweer ontstaan, wat zijn de doelstellingen

en gelden die vandaag de dag nog wel? En als ze nog gelden, is er dan aan voldaan of niet en in welke mate kan ik nieuwe impulsen geven om de doelstelling alsnog te bereiken? Dat is één. Het tweede is dat D66 het specifieke probleem heeft dat enkele doelstellingen van D66, met de totstandkoming van de Paarse coalitie z’n beslag hebben gekregen. Dit is een extra reden om aan zelfonderzoek te doen en ons af te vragen of we er nu zijn. Dat brengt ons bij de uitspraak van Van Mierlo dat wanneer je je rol hebt vervuld, je ook dient te verdwijnen.

Politiek is een levend bedrijf en de context blijft dus nooit hetzelfde. Het is dus moeilijk om op een gegeven moment te zeggen dat je er bent en dat het dan mooi geweest is. In de tussentijd is er zoveel veranderd in de samenleving dat je je moet afvragen of er voor de manier van denken die D66 er op na houdt - pragmatisch, de omgeving bestuderend, democratisch zonder de belangen van minderheden te schaden - nog wel een basis is. Laatstgenoemd kenmerk is één van de dingen die de houding van D66 het sterkst bepaalt. Als je je democraat noemt, vind je dat de meerderheid beslist. Als je je democraat 66 noemt, dan vind je dat de meerderheid beslist met een enorm goede antenne voor wat dat besluit betekent voor de belangen en de positie van de minderheid. Weliswaar krijgt de meerderheid voorrang - dat is democratie en daar moet je ook niet vanaf willen want dan kom je in allerlei rare vormen van staatsinrichting terecht -, maar D66-ers durven hardop te zeggen dat meerderheidsbesluiten ook altijd negatieve gevolgen hebben voor een bepaalde minderheid. Een minderheid

kan zich niet aan de gevolgen onttrekken en het gaat er om of de gevolgen goed of voldoende door de meerderheid zijn meegewogen bij het nemen van het besluit. Wellicht moeten er maatregelen worden genomen om de gevolgen te verzachten. Dat soort van afwegingen maken behoort tot de rol van D66. Ik vind dat de zelfkritiek van D66 veel meer op deze rol gericht zou moeten zijn. Is de besluitvorming in het Paarse kabinet inderdaad zodanig dat de meerderheid beslist met inachtneming van de gevolgen voor de minderheid? Ik geloof van wel en ik denk dat D66 zich in dat opzicht nergens voor hoeft te schamen.

Als je naar een voortzetting van Paars kijkt en je afvraagt wat de vraagstukken voor de komende jaren zullen zijn, dan wordt het steeds lastiger. Ik denk dat we krakend tegen de randen van ons maatschappelijk bestel aanlopen en dat er vervelende ingrepen moeten worden gedaan in de zorgsamenleving. Daar kan je precies het beeld van D66 op loslaten dat ik zojuist heb geschetst. Je zult een aantal impopulaire ingrepen moeten doen. Daar moet je niet voor terugschrikken en ik verwacht van D66 de benodigde lef om moeilijke beslissingen ook binnen een afzienbare termijn te nemen. En tegelijkertijd dient D66 zich af te vragen wie er door de ingrepen worden getroffen en of de gevolgen daarvan acceptabel te maken zijn zonder af te stappen van de helderheid en de gekozen koers. Het bewaren van dit evenwicht - de afweging tussen doorzettingsvermogen en krachtig regeren en toch te proberen iedereen mee te krijgen, ook degenen die onder die besluiten moeten lijden - dat is de rol van D66".

Vind je dat deze rol voldoende duidelijk over het voetlicht wordt gebracht voor de eigen partijleden?

"We moeten ons goed realiseren dat regeren betekent dat je compromissen moet sluiten. Maar elke politieke partij bergt leden in zich die het begrip compromis niet kennen, die zich niet realiseren dat een coalitieregering een kwestie is van geven en nemen. Er zijn leden van D66 die eigenlijk niet in een politieke partij thuisshoren, maar bij een actiegroepering. Zij vinden bijvoorbeeld dat ministers het verkiezingsprogramma moeten uitvoeren. Zo niet, dan moeten ze maar opstappen. Maar zo zit de wereld niet in elkaar.

Er is een wezenlijk verschil tussen een actiegroep en een politieke partij. Als je jezelf een politieke partij noemt, dan houdt dat in dat je wilt regeren. Een actiegroep kan zich beperken tot één doel en daar alle aandacht en middelen op richten. Een politieke partij kan het best met zo'n actiepunten eens zijn en het in het partijprogramma zetten, maar het moet geen on-onderhandelbaar punt worden. Dan kom je nooit in de regering. Een politieke partij is er in heel z'n wezen op gericht vorm te geven aan de manier waarop het land wordt bestuurd. In Nederland kan dat alleen door het sluiten van een coalitie, dus moet je compromissen aangaan en dat betekent dat je water in je eigen wijn moet doen. Een partij die dat niet wil, kan nooit regeren".

De spanning die je beschrijft tussen actiegroep en politieke partij is altijd in D66 aanwezig geweest. D66 werd ooit als een beweging omschreven, die trachtte bepaalde staatsrechtelijke veranderingen geaccepteerd en doorgevoerd te krijgen.

"Maar er is wel nadrukkelijk vanaf het begin gekozen voor de weg van een politieke partij. Nu moeten we even terug naar het

begrip 'democratisch onderhoud'. Als je een echte politieke partij wordt, heeft dat ook negatieve kanten: je verliest iets van je elan, zeker als je in de regering gaat zitten. Je moet vuile handen maken en compromissen sluiten. Er is dan ook altijd wel iemand die je ter verantwoording zal roepen, omdat hij om een bepaalde reden op je heeft gestemd. De consequentie van regeren is dat sommige mensen zich van je af zullen keren. De kunst is dus - en dat is wat we nu aan het doen zijn met het project 'Voor de verandering' - als je de verkiezingen ingaat duidelijk te maken wat je rol is geweest en een nieuw elan uit te stralen. De partij moet als het ware 'ontstoft' worden door een vorm van zelfonderzoek naar de politieke punten waarmee we de jaren na 2000 in willen gaan. We zijn op zoek naar nieuwe problematieken, want er vinden merkwaardige ontwikkelingen plaats in de samenleving. Als D66 hebben we bijvoorbeeld nogal sterk aansluiting gezocht bij het proces van individualisering. In de partijprogramma's van de laatste 10 jaar is dat duidelijk terug te zien. Maar in de samenleving van nu zie je deze trend omslaan: het gaat weer meer om gezinsverbanden, meer nadruk op sociale eenheden in plaats van het individu. Daar zul je dus opnieuw een antwoord op moeten formuleren.

Daarom hebben we ook voor een vragende vorm gekozen. Een redactiegroep heeft vrijelijk van zich afgeschreven en heeft zich van tevoren gerealiseerd dat het tot radicale en onbruikbare stellingen zou kunnen leiden, die door anderen niet zouden worden herkend. Wij - Louise Groenman, Han Entzinger, Arthur Docters van Leeuwen en ik - zijn de begeleidingscommissie van de projectgroep en we hebben in feite als een klankbord gefungeerd.



Wim Dik (foto A.V.)

Tijdens de vergaderingen kon iedereen wat inbrengen en zo zijn we tot 27 onderwerpen gekomen die in onze ogen allemaal van belang zijn. We hebben geprobeerd de herkenbaarheid te bevorderen zonder de soms radicale extreemheid van sommige standpunten of onderwerpen te dempen, want die prikkelen wel de discussie. En daar gaat het uiteindelijk om. Voor de verandering moet in een heleboel werkgroepjes en groeperingen tot discussie leiden.

In een vroeg stadium is weleens gezegd dat deze werkwijze tot een nieuw denkmodel zou leiden. Maar wat is een denkmodel in een politieke partij anders dan een verkiezingsprogramma?! Als je het eenmaal eens bent over de nieuwe lijnen, actiepunten en aanpakken die bij D66 passen, dan is de volgende stap dat je die puntsgewijs opschrijft en er een omslag omheen doet. Dan heb je gewoon een nieuw verkiezingsprogramma dat je vervolgens aan het Nederlandse volk voor kunt leggen”.

Deze open manier van discussiëren en aan de orde stellen past enerzijds goed bij de stijl, de cultuur, van D66. Anderzijds is één van de kritieken op D66 nou juist dat D66 nooit met antwoorden komt, maar alleen met vragen. Aan de ene kant roep je met deze manier van werken de nodige spontaniteit en creativiteit op, maar aan de andere kant weet je van tevoren niet wat er uitkomt. Waarom is voor dit risico gekozen?

“Het proces is bewust zo gekozen, omdat je in deze vorm de grootste kans hebt dat je een flink deel van de partij meekrijgt. Als je met elkaar democratisch onderhoud wilt plegen aan een partij, als je wil revitaliseren, dan moet je proberen om iedereen mee te laten doen. Dat is sowieso lastig, maar we hebben nu ook nog te maken met een extra handicap doordat het wetenschappelijk bureau in de versukkeling is geraakt. Ik zie een denktank als een element dat regelmatig de boel opschudt. Vroeger had je van die eenvoudige wasmachines die bestonden uit een grote teil met water met onderin een soort van agitator. Zo'n ding ging heen en weer en bracht zo het wasgoed in beweging. Zo moet de SWB ook functioneren - de SWB flappert heen en weer, daardoor blijft alles in beweging en wordt de was schoon. Als de agitator stilvalt, kan je er nog zoveel water en zeep bijgooien maar er gebeurt verder niks.

Het project 'Voor de verandering' beoogt de boel weer in beweging te krijgen, dat mensen weer mee gaan doen aan de discussies. Het gaat erom dat mensen hun mening geven en zich uitspreken. Hoe meer dat proces zich in de haarvaten van D66 weet te verspreiden, hoe beter. Het gaat erom dat mensen op één van de 27 onderwerpen in springen en een bijdrage leveren”.

Hoe maak je van al die reacties vervolgens weer een geheel zonder het elan te verliezen? Hoe construeer je een visie die meer is dan een aantal genuanceerde standpunten op bepaalde beleidsterreinen, een kernachtige boodschap die haast tot een one-liner is terug te brengen. Dat laatste lijkt ons moeilijk te bereiken door middel van een proces dat duizend bloemen laat bloeien.

“Als wij het zo doen dat de gewone burger het niet meer als reëel beschouwt en het niet meer als haalbaar ziet om ons te benaderen, dan hebben we als D66 gefaald”.

“Een politieke partij is natuurlijk meer dan de som van haar antwoorden op 27 gedefinieerde samenlevingsvraagstukken. Het verrassende van D66 is dat zij geen ideologische achtergrond heeft, waardoor je nooit vooraf zeker weet welke kant zij zal kie-

zen. Twee aspecten blijven echter altijd belangrijk. Het eerste heb ik al genoemd: essentieel voor de inrichting van een democratie is dat de meerderheid beslist, met inachtneming van het belang en het lot van de minderheden. Het tweede is dat het land geregeerd moet worden. Daarom hebben we een overheid, een ambtenarenapparaat en een bestuur dat voor een deel z'n eigen gang moet kun-

nen gaan. Maar dat bestuur moet van een afmeting zijn, van een transparantie en van een bereikbaarheid dat het voor de doorsnee burger geen bedreiging vormt. Hij moet zich er makkelijk mee kunnen identificeren. Hij moet ernaar toe kunnen lopen en zeggen: 'Hallo, ik ben Jan en jij bent Piet, mijn bestuurder. Heb je even tijd voor mij?'. Vroeger noemden we dat 'de menselijke maat' en voor het functioneren en de inrichting van de overheid is dat in mijn ogen een dwingende eis.

Als wij het zo doen dat de gewone burger het niet meer als reëel beschouwt en het niet meer als haalbaar ziet om ons te benaderen, dan hebben we als D66 gefaald. Ook die rol is belangrijk in een toekomstige regering”.

Heb je het dan over cultuur of structuur? Het voorbeeld dat je geeft, is dat je benaderbaar bent door je eigen opstelling. Als dat zo cultuurafhankelijk is, hoe draag je dat dan over als politieke partij? Door middel van het gedrag van voorbeeldige personen of ook door middel van vorming binnen de partij?

“Je let er in ieder geval op dat je geen structuren maakt die dat tegenwerken. Als er straks dus wordt gediscussieerd over de problematieken die in 'Voor de verandering' worden genoemd, dan moeten de twee thema's van democratie en een bereikbare en transparante overheid bij iedereen steeds in het achterhoofd meespelen. Dat moet je erin terug kunnen vinden, anders is het niet meer des D66”.

Wat ons fascineert is het onderdeel van 'Voor de verandering' waarin uitspraken worden gedaan over 'brave digital world'. Eén van de manieren waarlangs vernieuwingen kunnen lopen is dat je het 'one man one vote' systeem verder zou kunnen doorvoeren, omdat congressen overbodig zijn geworden. Je kunt het proces van een congres ook via een televisie laten verlopen. De vraag is wat een dergelijke ontwikkeling voor consequenties heeft voor een politieke partij en voor een partij-democratie. De informatietechnologie lijkt een revolutie mogelijk te maken die tot verregaande democratisering van de samenleving kan leiden.

“Er zitten twee fascinerende aspecten aan deze ontwikkeling. Allereerst het aspect van de individualisering. Aan de ene kant maakt de technologische ontwikkeling individualisering steeds verder mogelijk. Ik kan mij op mijn kamertje opsluiten en geheel in isolatie werken en leven en via de techniek met de hele wereld

in verbinding blijven. Ik vind het opsluiten van een levend wezen in zichzelf - al is deze omringd door de meest geavanceerde electronica - heel eng. Ik geloof heilig in het feit dat mensen zich vormen door de onderlinge samenhang en daarbij moet je elkaar zien, horen en ruiken. De mogelijkheden van isolering en afsluiting nemen enorm toe. Aan de andere kant blijkt echter dat de gebruikers van de technologie juist met behulp van de nieuwe hulpmiddelen verbinding proberen te leggen met Jan en alleman. Daarmee heb je meteen de tegenoverliggende trend. Ik vergelijk het altijd met de radiozendamateur van vroeger. Dat was vaak er in zichzelf gekeerde jongen die op zolder zat, maar zijn grootste lol beleefde als hij iemand op de toendra had gevonden die ook met zo'n zender bezig was. Mensen blijven de behoefte houden ergens bij te horen.

Het andere aspect is dat we keuzes zullen moeten maken. Alles wordt mogelijk. Dat is niks nieuws, want dat zeiden ze in 1850 ook. Het aantal mogelijkheden is alleen wel exponentieel toegenomen. Je kunt globaal een onderscheid maken tussen twee houdingen. De houding van de pessimist is dat hij uit de veelheid van mogelijkheden eigenlijk geen keuze meer kan maken. De samenleving gaat ten onder aan een veelheid van informatie en de almaar groeiende kloof tussen 'have's and have-not's' en de 'know's and know-not's'. Daar geloof ik niet in; ik ben een echte optimist en pragmaticus. In onze geest zit een filter met een lerend vermogen ingebouwd: hoe meer informatie er komt, des te handiger worden mensen om er uit te halen wat voor hen relevant is. Bovendien beschikt het filter ook over een 'overload-sensor'. Als je zoveel informatie krijgt dat je moe wordt en de boel niet meer van elkaar kunt onderscheiden, dan schakelt het filter uit. Je kunt jezelf dan in een situatie plaatsen waarin je wordt vermaakt en de geest niet langer wordt belast. Dat gaat vanzelf zodra de opnamegrens wordt bereikt. En dat filter werkt vrij goed want we lopen er heus niet zo gestresst bij als sommige pessimisten ons willen doen geloven".

Maar is dat niet de typische houding van de goed opgeleide burger - een D66-er - die inderdaad over zo'n lerend filter beschikt? Er zijn ook groepen in onze samenleving die ergens in dat traject moeten afhaken. De snelheid waarmee dat nu gebeurt is ongekend.

"Juist daarom speelt dat beeld in de notitie van 'Voor de verandering' zo'n grote rol. Het is ook een typische houding van D66 om



(Foto: A.V.)

zich zorgen te maken en realistisch te blijven. Je krijgt nooit 100% mee in elke ontwikkeling. Je hebt altijd afvallers. Als er een digitalisering van de samenleving optreedt, dan zeggen de freaks dat het hoog tijd werd. Het grootste deel van de mensen vindt het wel aardig en doet mee voor zover ze kunnen. En een aantal ongelukkigen mijmert over hoe mooi het vroeger was. Desalniettemin moet een ieder wiens functioneren moeizamer wordt door nieuwe ontwikkelingen aandacht krijgen van D66. Dat hoort ook bij ons. Maar je moet niet de ontwikkeling stil willen zetten. Die tweedeling komt er toch en daar kun je geen fluit aan doen".

Zal digitalisering meer directe democratie mogelijk maken, bijvoorbeeld in de vorm van elektronische referenda?

"Ik ben geen voorstander van referenda. D66 is dat wel en als loyaal partijlid zal ik het referendum niet obstrueren, maar ik vind het een uiterst lastig instrument. Het is een schijn-democratische oplossing, want het probleem verschuift van het tot een besluit komen via de politieke besluitvorming naar de deelname aan een referendum. Maar je verschuift daarmee eveneens het probleem van de complexiteit naar de vraagstelling. Een referendum stelt zulke hoge eisen aan de kwaliteit van de informatie voordat het succesvol kan worden uitgevoerd, dat het in feite een bloedgevaarlijk instrument is. Hetzelfde geldt voor het uitbreiden van het 'one-man-one-vote'. Ik zie een positief element in de digitalisering, maar alleen als aanvulling op het bestaande".

Toch kunnen mensen met behulp van elektronische middelen meer doen dan alleen ja en nee tegen een bepaald voorstel zeggen. Ze kunnen ook hun mening geven. Denk je niet dat zoiets een zekere meerwaarde heeft ten opzichte van de situatie van nu?

"Laten we ons de situatie eens voorstellen dat iemand inderdaad z'n mening kan geven over een bepaald onderwerp via elektronische post of dat hij direct tegen het TV-toestel kan terugpraten. Dan zal het NOS-journaal vervolgens buitengewoon voorzichtig worden met het doen van mededelingen en met berichtgeving vanwege de mogelijke reacties. De minister-president zal bijvoorbeeld met zijn praatje op vrijdagavond dan een totaal ander verhaal gaan houden. Nu houdt hij een informatief gesprek en smaakt het genoeg dat de kijker na afloop een redelijk beeld heeft wat de premier en zijn ministers ongeveer denken. Op het moment dat hij onmiddellijk reacties kan krijgen, zal hij anders gaan formuleren".

Couwenberg wijst in een artikel in de NRC op de minder frisse kanten aan een partijdemocratie. Het lijkt soms net alsof partijen in combinatie met ambtenaren en politici voor zichzelf aan het zorgen zijn. Daardoor krijgen burgers de indruk dat de mensen uit 'het wereldje' vooral voor zichzelf zorgen en dat zij er niet meer tussen komen.

"Ik zou dat graag eens vanuit een heel andere kant willen belichten. In het interview met de NRC vroeg men mij ook of bewindslieden makkelijker vervangen moeten kunnen worden en ik antwoordde van ja. Vervolgens insinueerde de interviewer dat er dan waarschijnlijk wel een aantal de laan uit zouden moeten vliegen. Maar daar ben ik het helemaal niet mee eens. Wat men weleens vergeet is dat er geen goede criteria zijn om bewindspersonen te

beoordelen. Er bestaat geen regeringsreglement of een ministeriële functieomschrijving. Dan zou je pas kunnen beoordelen of de bewindspersoon ergens niet aan heeft voldaan en dat hij is tekortgeschoten en in welke mate. Zo gaat het in het bedrijfsleven wèl. In de politiek regeert men heel primair als het gaat om het betrappen van een bewindspersoon op een fout. Als je een foutje maakt, roept de oppositie meteen: 'aftreden'. De oppositiekraant eist vervolgens met grote koppen ook het aftreden van de bewindspersoon en dikt het falen nog wat aan. Maar hoe beoordeel je het functioneren van een bewindspersoon nu eigenlijk?"

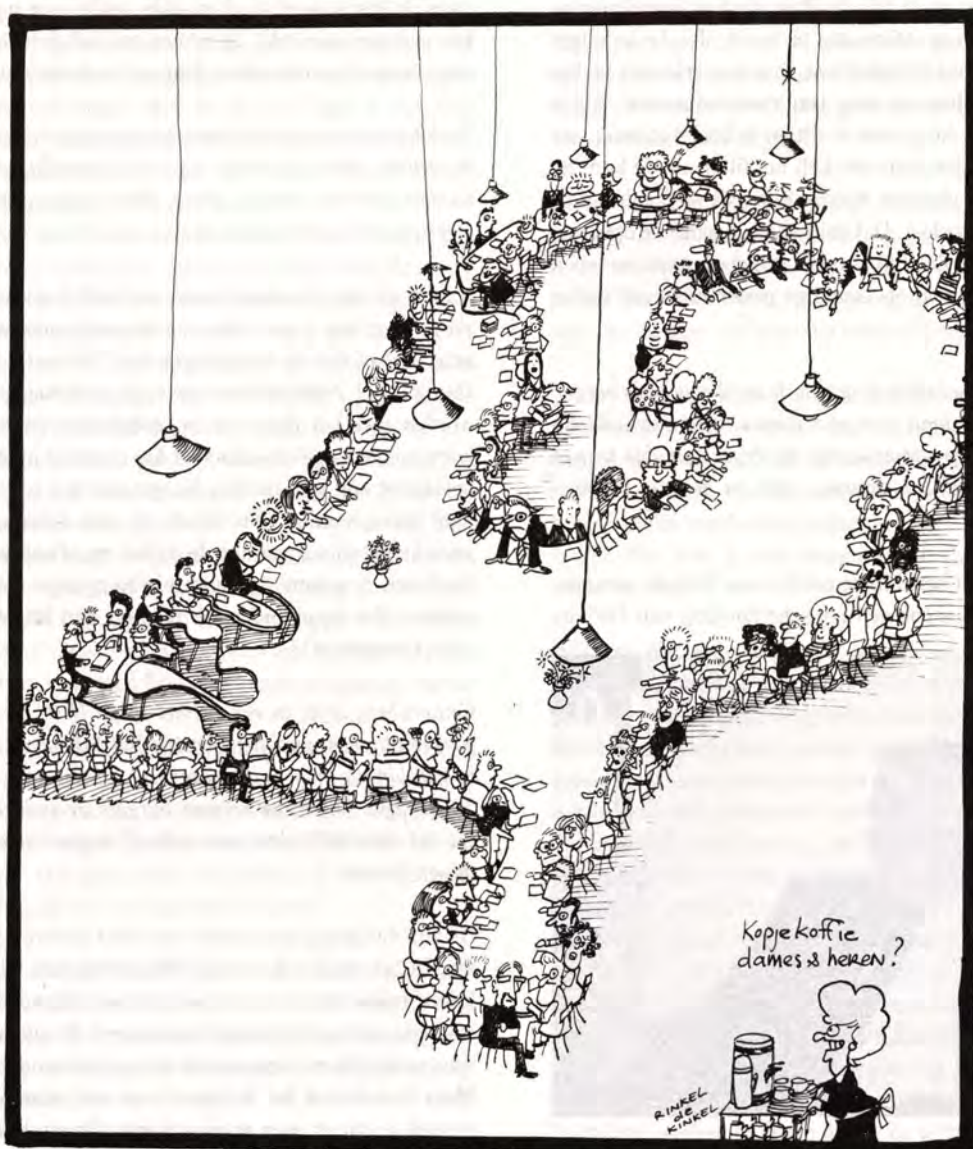
Staatsrechtelijk gezien is liegen tegen de Kamer een hoofdsonde. Als je het beschouwt in termen van de scheiding der machten, dan kan de Kamer z'n werk alleen maar doen als het van de uitvoerende macht de juiste informatie krijgt.

"Als je het zo zegt, heb je natuurlijk gelijk. Als een minister liegt, dan valt voor hem het doek. De vraag is echter, wanneer liegt een minister en de vraag is bovendien ook hoe dezelfde minister op andere terreinen heeft gefunctioneerd. Het kan zijn dat een minister op een bepaald beleidsonderdeel een weg kiest waarvan hij denkt dat het nog net kan, maar waarover de kamer oordeelt dat het niet op de juiste manier is gegaan. Als blijkt dat hij heeft ge-

logen houdt het uiteraard op, maar het kan ook zo zijn dat de kamer zijn motieven achteraf erkent om niet alle gegevens op tafel te leggen. Ik vind dus dat je niet kan oordelen over het functioneren van een bewindspersoon op basis van één conflict, maar dat je zijn totale functioneren moet wegen".

Wat vind jij van het feit dat partijen zich soms als een soort van uitzendbureau inspannen om niet geplaatste kamerleden aan een baan te helpen?

"Dat is een lastig punt, dat men in het algemeen niet of verkeerd begrijpt. Het heet 'baantjes doorschuiven' in de kolommen van de Telegraaf, maar vergis je niet in de consequenties van het afbranden in de politiek. Je begint aan een loopbaan waarvan je niet weet hoe het afloopt. Waarvan je niet zelf kan bepalen hoe het zal gaan, dat bepalen anderen en andere krachten. In de politiek is het niet voldoende om je best te doen. Je kunt één van de beste ministers zijn, maar als het kabinet om politieke redenen valt, sta je weer op straat. Daar heb je dan wel je baan voor opgegeven. Ik vind het een dwingende plicht van de politiek om ervoor te zorgen dat degenen die tussen de wielen raken, goed weggomen. Anders krijg je gewoonweg nooit meer goede nieuwe mensen. Het is bittere noodzaak dat de politiek goed voor zichzelf zorgt". ♦



Onderhoud aan de Nederlandse democratie.....

Wie juicht nog voor de democratie?

Door Arthur Docters van Leeuwen

In kritische beschouwingen over de staat van onze democratie wordt zelden aandacht besteed aan de interactie tussen markt, bedrijfsleven en democratie. De Franse WEU-topambtenaar Jean-Marie Guéhenno heeft als één van de weinigen hierover echter een boeiend en leesbaar essay geschreven dat onmiddellijk veel reacties van politieke commentatoren in de media uitlokte. 'Het einde van de democratie', want zo heet het provocerende boek van Guéhenno, bevat enkele zeer scherpzinnige waarnemingen en bijkans helderziende conclusies. Het geeft een samenvatting van alle topics die nu op politiek niveau spelen: de fragmentatie van het persoonlijk leven, de ondergang van de natie-staat, de globalisering en internationalisering van economie en cultuur. Guéhenno voorspelt de komst van een nieuw keizerrijk, een a-democratische vorm van technocratisch bestuur gebaseerd op netwerken in plaats van geografische afgebakende volksdemocratieën. De vraag is uiteindelijk of als Guéhenno gelijk heeft, de realiteit van zijn voorspelling voor ons acceptabel is. Hechten wij wel zo sterk aan de democratie als bestuursvorm en dan niet alleen als staatsburger, maar ook in onze rol van deelnemer aan andere maatschappelijke instituties? Eén van de klemmende vragen van deze tijd is wie de democratie eigenlijk nog wil verdedigen? Een niet onbelangrijk deel van de vraag slaat op het feit of de maatschappelijke instituties - en ik doel hiermee met name op de commerciële instituties - begaan zijn met het lot van de democratie. Vaak hoor je vanuit het bedrijfsleven de obligate mededeling dat men niet aan politiek doet. Dit wordt dan gezegd door mensen die intensief lobbyen en die bij voortduring proberen de politiek te beïnvloeden. Of door ondernemingen die onderhandelen met regeringen, hier en in de derde wereld. Veel bedrijven zullen zeggen dat het bevorderen van democratie niet tot hun takenpakket hoort. Maar waarom eigenlijk niet? Waarom verwachten we dat wel van onszelf als staatsburgers, maar niet van onszelf als werknemers? Na vijven 's avonds worden we van het ene op het ande-

De ontwikkeling van de democratie stagneert en dat is gevaarlijk. Docters signaleert enerzijds een verzwakking van de formele democratie en anderzijds een vergroting van de individuele vrijheden. Deze moeten op elkaar worden betrokken om het gevaar van autocratische tendensen te bezweren. Een juridisch-politieke analyse.

re moment weer staatsburger, terwijl we daarvoor andere rollen spelen. Dit denken in gescheiden rollen is gevaarlijk en ik zal een voorbeeld geven van hoe gevaarlijk dat kan zijn.

Ik was een keer met een delegatie op bezoek bij de politie in Tokio en daar werd ons een documentaire getoond van een verzoeningsceremonie tussen twee mafiasyndicaten. De politie hield het verkeer op afstand en verleende alle medewerking opdat die honderden schurken ongestoord een schitterende Shinto-ceremonie konden houden. Na een half uur verbijsterd te hebben zitten kijken, vroegen wij voorzichtig of er achteraf misschien ook arrestaties hadden plaatsgevonden. Eerst begreep men ons niet, maar na enige tijd kregen we toch antwoord: tijdens de ceremonie beschouwde men de gangsters niet als misdadigers!

Maar wat zou er gebeuren als wij een gedeelte van de dag geen democraten meer zijn?

Interne en externe democratie

Mijn vraag is dus of het democratisch belang en de democratische rol voor commerciële organisaties irrelevant zijn of niet. Stel dat een onderneming bestaat uit een veelheid van coöperatieve verenigingen (1); is deze interne democratische vorm dan verbonden met de externe democratie? Ik meen van wel. De redenen daarvoor lijken mij voor de hand liggend. De eerste is dat als mensen niet van democratisch denken en voelen zijn doordrongen, er ook geen democratie kan bestaan. Een tweede reden is dat democratieën binnen hun machtsbereik wel enige vorm van autocratie kunnen toestaan, maar dicataturen zullen in elk geval geen democratische organisatievormen toelaten. Dit is gemakkelijk te illustreren aan een speltheoretisch voorbeeld: er zijn drie partijen die ongeveer evenveel macht hebben en deze macht volgens bepaalde spelregels uitoefenen. De machtsbasis kan erfelijkheid zijn, maar ook grondbezit, charisma of democratische verkiezing.

Arthur Docters van Leeuwen is voorzitter van het college van Procureurs-Generaal en procureur-generaal te Den Haag. Deze tekst is een bewerking van een op uitnodiging van de Rabobankacademie gehouden 'Winteravond-lesing' op 8 en 10 januari 1996.

(1) De Rabobank is een samenstel van lokale coöperatieve verenigingen.

Stel nu dat één van de drie voor zijn macht een andere basis zoekt, dan treedt onwillekeurig de wet van Thomas Hobbes in werking. Volgens deze wet is macht iets dat zich van nature uit moet breiden: Als machthebber weet je nooit wie er ook machtig aan het worden is. Dus als je je macht niet uitbreidt, zul je hem op termijn ook niet kunnen behouden. Dit houdt in dat de twee andere partijen uit mijn voorbeeld moeten kiezen: of zij zullen de gene die van de regels afwijkt gaan onderdrukken, of ze adopteren de regel en gaan mee in het nieuwe spel. Dit laatste noemen we een adaptieve strategie en deze heeft altijd consequenties voor de identiteit van de speler.

Geconstrueerde fenomenen

Veel mensen uit het bedrijfsleven zeggen niet politiek-georiënteerd te zijn, maar markt-georiënteerd. Markten zijn echter geen natuurverschijnselen; het zijn geconstrueerde fenomenen. Vaak worden de wetten van vraag en aanbod gelijkgesteld aan de werking van markten. Natuurlijk is het zo dat de wetten van vraag en aanbod van fundamenteel belang zijn en dat het frustreren van deze wetten vroeger of later altijd zijn tol eist. Kijk maar naar het lot van de Sovjet Unie. Maar dat zegt niets over de manier waarop de markt wordt ingericht en over de werking die daarvan uitgaat. De wijze waarop de wetten van vraag en aanbod zich realiseren is in hoge mate afhankelijk van deze constructie. Markten, zeker de internationale markten, hebben heel lang niet als zodanig bestaan. Er is ook lange tijd geprobeerd om het ontstaan van internationale vrije markten te voorkomen. Ik noem bijvoorbeeld de prijsbeheersing in de late middeleeuwen en in de Renaissance, het verbod op rente, de tol-politiek van de sterke graven in die tijd, en het nationale mercantilisme in Frankrijk. Allemaal min of meer doelbewuste pogingen het vrije verkeer van goederen en personen tegen te gaan. Nu deze markten bestaan, moeten we ons de vraag stellen: hoe zijn ze tot stand gekomen en door wie zijn ze gecreëerd? Je kunt zeggen dat dat vanzelf is gegaan, maar dat is lang niet altijd zo. Een economie waarin mensen streven naar continuïteit en winstmaximalisatie kan tot een heleboel verschillende situaties leiden. Bij bloemenkwekers leidt het inderdaad tot het construeren van een markt, de situatie in Aalsmeer. Maar als een strategie van oligopolistische of monopolistische aard de overhand krijgt, dan leidt dat helemaal niet tot de constructie van een markt, maar eerder tot de afbraak ervan. Het bedrijfsleven of de bedrijvigheid is dus niet zelf de originator van een markt.

Het is geen toeval dat het type markten zoals wij die in West-Europa kennen en waarderen, tegelijk met de democratie is ontstaan. De werking van de democratie gaat samen met de totstandkoming van de moderne markt. Gegeven deze relatie tussen democratie en markt zou ik twee vragen willen formuleren. De eerste is of een democratie zonder moderne markt nog denkbaar is? De tweede is als het ware het spiegelbeeld hiervan: kunnen de markten wel zonder democratie?

De eerste vraag is gemakkelijk met 'nee' te beantwoorden. De economische vrijheid van de burger of van groepen burgers om zelf hun economisch lot te bepalen is een belangrijk kenmerk van democratie. De 'freedom from want' was één van de vier vrijheden die door F.D. Roosevelt werden geproclameerd en voor de Amerikanen belangrijk genoeg om wéér buiten de eigen regio ten strijde te trekken.

Het antwoord op de tweede vraag is beduidend lastiger. Op het eerste gezicht lijkt alsof het moderne kapitalisme niet noodzakelijkerwijs samengaat met een democratisch politiek systeem. Immers, degenen die nu verantwoordelijk zijn voor de vorming van nieuwe markten hebben allemaal op z'n minst een autocratische inslag. Dit geldt voor de staten die na het uiteenvallen van de Sovjet Unie zijn ontstaan, maar het geldt evenzeer voor de Aziatische regio waar zelfs een soort van doctrine wordt ontwikkeld. Ook al is er een ontwikkeling in de sfeer van toenemende economische vrijheid, dan hoeft dat geenszins te betekenen dat er ook sprake is van toenemende politieke vrijheid. Integendeel, een sterke economische ontwikkeling lijkt - gezien het politieke karakter van de landen met de sterkste economische groeicijfers - het best gediend bij een min of meer autocratisch regime.

Verlicht despotisme aan het begin van een economische ontwikkeling in de richting van een moderne samenleving is ook ten onzent geen onbekend verschijnsel geweest. Denk maar even terug aan koning Willem I, de koopman-koning. Het is echter de vraag of die scheiding tussen economische en politieke vrijheid op de lange duur stand zal houden. Als de burgers geen belang zouden hebben bij meer politieke vrijheid, dan kan het standhouden. Maar tot nog toe hebben wij in de geschiedenis steeds de opkomst van een burgerstand kunnen waarnemen - een nieuwe groep welgestelden, aanzienlijk groter in aantal dan de heersende machtselite. Zij verkregen een zekere mate van economische zelfstandigheid en claimden na verloop van tijd ook verdergaande politieke rechten en vrijheden. Hierdoor kwamen een politiek debat en een politieke strijd op gang, die uiteindelijk leidden tot het daadwerkelijk verlenen van meer politieke rechten en vrijheden aan de nieuwe groep burgers.

De pessimistische kant van mijn verhaal is dat de autocratische staten de sterkste economische ontwikkelingen doormaken. Eer-



Het doolhof van de democratie

der heb ik gezegd dat de nationale democratische verhoudingen tevens van invloed zijn op de min of meer autocratische verhoudingen in het bedrijfsleven in de zin dat het de ongelijkheden mitigeert en ook enigszins kan wijzigen, denk maar eens aan de wet op de ondernemingsraden. Maar het omgekeerde is dan wellicht ook mogelijk, namelijk dat autocratische politieke machten de autocratische verhoudingen in het bedrijfsleven bevorderen. Ter verduidelijking, zou het toeval zijn dat de bevelsconcentratie die we kunnen waarnemen in het politieke leven in de Verenigde Staten zich tevens voordoet bij de

city-managers? Het principe van de sterke man lijkt het te gaan winnen van het collegialiteitsprincipe. Ook in onze publieke sfeer kun je daar reflecties van waarnemen.

Nu is bevelsconcentratie op zich nog geen autocratisch verschijnsel. Integendeel, het op een heldere wijze samenballen van macht zodat ook de legitimatie-procedure van die macht en de toetsing ervan helder en pregnant kunnen worden ingericht, kan juist het democratische gehalte van een systeem verhogen. Gebeurt dit laatste niet, dan is de samenballing metterdaad autocratisch. Ook de minister-president heeft bij het aantreden van dit kabinet materieel en formeel meer bevoegdheden gekregen. Hij heeft nogal wat in de melk te brokkelen als het gaat om de formulering van het Europees beleid. Dat kan ook niet anders want als de regeringsleiders besluiten moeten nemen, dan kan de onze moeilijk telkens zeggen dat hij voor elk besluit eerst thuis toestemming moet gaan vragen. Hiermee hangt samen dat hij dus ook de agenda van de ministerraad kan bepalen. Hij is niet langer afhankelijk van de bereidheid van een minister of een vraag of onderwerp nu wel of niet op de agenda van de ministerraad zal verschijnen.

De macht die nu aan de minister-president is toebedeeld, past op zich nog wel binnen de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen. Maar dat is wat anders dan de vraag naar de legitimatie en de toetsing. Ik heb niet gemerkt dat over de nieuwe agenda- en de Europese bevoegdheid van de premier felle en open democratische debatten zijn gevoerd. Als we een stap verder zouden gaan en de minister-president nog meer bevoegdheden zouden geven, dan ontkomen we er mijns inziens niet aan om voortaan de premier te kiezen in plaats van te benoemen. Dat lijkt mij vanzelfsprekend gezien de ontwikkelingen, maar in Nederland proef ik daarvoor nog steeds weinig enthousiasme. En daaruit leid ik af dat we met z'n allen toch iets autocratischer zijn dan we voorwenden te zijn.

Toegang tot het publieke domein

In een eerdere publicatie (2) heb ik er op gewezen dat de burger aan de ene kant nog nooit zo goed opgeleid, economisch onafhankelijk en mondig is geweest als thans, terwijl deze machtige en krachtige burger aan de andere kant minder heeft in te brengen dan bijvoorbeeld in de Negentiende eeuw. Destijds waren burgers

actief bij het oprichten van ziekenhuizen, dierentuinen, musea, orkesten, universiteiten en scholen in de vorm van verenigingen en coöperaties. Nu gebeurt dat nauwelijks meer. Niet omdat het de burger hiervoor aan kracht of energie zou ontbreken, maar omdat er bij alle initiatieven die worden genomen onmiddellijk een moedeloos makende bureaucratie in werking treedt. De directe toegang tot het publieke domein wordt hierdoor ontmoedigd. Ik kan me niet voorstellen dat we - als we de mogelijkheid zouden krijgen om opnieuw de democratie te ontwerpen - een systeem zouden kiezen dat lijkt op de

“Waarom zouden burgers niet voor een gedeelte van hun belastinggeld mogen aangeven waaraan het besteed moet worden?”

sterk partitocratische representatieve democratie van tegenwoordig. Het huidige systeem geeft niet het soort van legitimatie dat past bij de machtige en mondig burger van nu. Indertijd pleitte Montesquieu in het debat over directe democratie versus representatieve democratie voor het laatste. Hij wees daarbij op de maatschappelijke verhoudingen in het Frankrijk van de 17e eeuw waarin het merendeel van de mensen analfabeet was en of horig. Het volk kon toen niet de complexe politiek-bestuurlijke onderwerpen beoordelen zoals die ook toen al aan de orde waren. Dit argument van Montesquieu is niet langer geldig. De participatie van burgers wordt in het representatieve systeem thans onnodig beperkt.

Hoe zou de participatie dan kunnen worden uitgebreid? Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan belastingreferenda. Waarom zouden burgers niet voor een gedeelte van hun belastinggeld mogen aangeven waaraan het besteed moet worden? Ik zie geen groot risico voor het houden van zo'n referendum want de uitkomst ervan zal niet veel verschillen van wat er nu blijkt uit verkiezingen. Het zijn per slot van rekening dezelfde burgers die stemmen! Vanwaar toch die benauwdheid voor rechtstreekse zeggenschap door de burger. Een demografische grondslag kan die angst niet meer hebben.

Stagnatie

Aan het eind van de vorige eeuw was een hevige strijd over de democratie gaande. Zowel kwesties betreffende het formeel democratische aspect - wie hebben en/of krijgen het kiesrecht - als het materieel democratische aspect - vrije handel en sociale zekerheid in de vorm van een staatspensioen - waren in het geding. Daar werd toen buitengewoon stevig over gedebatteerd en gestreden en wat dat betreft zie ik in dat democratiseringsproces nu een stagnatie optreden. De burger wordt als het ware ontmoedigd om het publieke terrein te betreden en in plaats daarvan mag hij eens in de 4 jaar in diverse gradaties op iemand stemmen die alle afwegingen voor hem gaat maken en daarmee houdt zijn invloed en betrokkenheid op. En op het terrein waar de echte beslissingen vallen - het Europese niveau - kun je niet eens zeggen dat die representatieve stem doorslaggevend is.

Het ontwikkelingsproces van de democratie stagneert en het baart mij vooral zorgen dat niemand dat erg schijnt te vinden. De democratie vond zijn voorlopige hooptepunt in de Tweede Wereldoorlog, toen iedereen met Churchill uitriep: "Two cheers for democracy". De vraag is wat het nu wordt: driemaal juichen, of zijn

(2) Zie: 'Democratie als beeldenstrijd', VUGA, 's Gravenhage 1994.



In het geval van Brent-Spar lijken macht en democratie lijnrecht tegenover elkaar te staan

we langs één maal juichen in een pijnlijke stilte beland? 'No more cheers for democracy'.

Het hangt er natuurlijk helemaal vanaf hoe je democratie definieert. Een werk-definitie van democratie zou enerzijds een aantal vrijheden voor individuen en groepen individuen moeten bevatten en anderzijds een formeel organisatiekader dat collectieve goederen beheert, zoals onderwijs, defensie, dijken etc. Een kader waar mensen niet zomaar kunnen blijven zitten zonder mandaat van de burgers.

Netwerken en mobiliteit

Ik heb hier weliswaar aannemelijk proberen te maken dat in formeel organisatorisch opzicht de ontwikkeling van de democratie stagneert en dat er licht autocratische tendensen te bespeuren zijn, maar ik meen aan de andere kant te mogen vaststellen dat juist op het niveau van de individuele vrijheden eveneens diepgaande ontwikkelingen gaande zijn. Guéhenno spreekt in zijn essay alleen van netwerkontwikkeling. Ik voeg daar zelf de mobiliteitsontwikkeling aan toe. Van beide ontwikkelingen is het einde nog niet in zicht. Sterker nog, ik denk dat het begin nog niet eens in zicht is. De implicaties ervan zijn enorm. Onder meer voor de verdeling van de macht.

De vestiging van machtssferen had vroeger vaak met het beschikken over een monopolie te maken. In de feodale tijd waren de

machthebbers monopolisten op het gebied van grondbezit en de anderen werden daaraan horig gemaakt. Daarna ontstonden er monopolies van kapitaal en van informatie. Met het proletariaat en stemvee (denk aan de verkiezingsuitslagen van de communistische landen) als tegenpool. Als we kijken naar de betekenis van grondbezit en gebondenheid aan een bepaald gebied nu, dan kan tegenwoordig bijna iedereen met z'n voeten stemmen. Dat geldt voor burgers, maar ook voor bedrijven. Ook voor een ander monopolie, bijvoorbeeld dat van informatie, is het ontzettend boeiend om de ontwikkeling van Internet en de surfers van Internet te volgen. Het Net geeft de mogelijkheid om met iedereen 'all over the world' over van alles te communiceren. Dat creëert ook problemen voor machthebbers: de gebeurtenissen op en rond het Chen-a-Min-plein konden niet worden stilgehouden en de scientology-kerk kan haar bedrijfsgeheimen niet van Internet af krijgen. Iedere burger kan straks vanuit z'n leunstoel reizen, en goederen en informatie van A halen en naar B (laten) brengen. Het is nog enigszins lastig en hoekig - je moet nu nog toegang vragen en een abonnement nemen - maar dat zal snel verdwijnen.

Het interessante van dit nieuwe fenomeen dat ik maar internetisme doop en van het internationalisme is dat het opnieuw ruimte schijnt te scheppen voor burgerinitiatieven. Denk maar eens aan de belangstelling voor en de activiteiten van organisaties als Amnesty International, Greenpeace en Artsen zonder Grenzen. Door de representanten van de formele democratie worden deze

organisaties vaak afgedaan als single-issue organisaties. Men vergeet daarbij dat de eigen partij meestal ook afkomstig is van een beweging die destijds werd afgedaan als een single-issue beweging.

Dit zou je de positieve kant van de revival van burgerinitiatieven in internettisch verband kunnen noemen. Maar er zijn natuurlijk ook negatieve ontwikkelingen. Er zullen in de toekomst structureel vormen van misbruik en wetsovertreding kunnen ontstaan door de groeiende tegenstelling tussen de mogelijkheden die Internet en het internationalisme bieden en de nationale mogelijkheden tot handhaving van de wet. Verschillende delicten zijn steeds moeilijker te voorkomen en de controleren door de technische mogelijkheden, bijvoorbeeld de zedelijkheidswetgeving, uitingen van beledigingen en racisme, de bescherming van auteursrechten. Het is een groot euvel dat de rechtshandhaving zo nationaal is georiënteerd. Op zichzelf is deze oriëntatie heel verklaarbaar want handhaving betekent het uitoefenen van controle en dwang ten opzichte van de eigen burgers. Deze dwang moet formeel worden gelegitimeerd en dat kan voorlopig alleen nog maar in een nationaal kader.

Tegenover de concentratie van macht en zeggenschap in het individu staat dan die andere ontwikkeling, die vaak onderbelicht blijft, namelijk het feit dat er steeds verderstrekender en ingrijpender beslissingen mogelijk zijn. Onlangs nog is een plan gelanceerd om voor de kust van IJmuiden een vijfhonderd meter hoge stalen zuil op te richten die middels het gebruik maken van de convectie-energie die ontstaat door temperatuurverschillen tussen de koude wolken en de warme zee kan voorzien in de energieproductie van half Nederland. Een prachtig idee, maar wie mag en moet daarover beslissen? Niet alle beslissingen lenen zich voor collectieve besluitvorming, omdat de omstandigheden zich daarvoor niet altijd lenen - de verdeling tussen voor- en nadelen is bijvoorbeeld heel ongelukkig, of er is tijdsdruk of veel maatschappelijke turbulentie. Als we niet accepteren dat grote beslissingen soms maar door één man of vrouw moeten worden genomen, dan zal een aantal beslissingen niet meer genomen kunnen worden. Dat zou voor ons weleens heel nadelig kunnen zijn. Ik constateer dus een tendens van steeds ingrijpendere en verstrekkendere beslissingen die niet op collectieve basis kunnen worden genomen, maar waarover om redenen van continuïteit toch iets besloten moet worden. Doen we het niet, dan blijven we achter bij degenen die wel durven. Waar blijft bijvoorbeeld het Europese Spacelab? Wie boort er het eerste door de aardkorst? Wie vestigt de eerste diepzeekolonie?

Fin de siècle

Ik mijmer weleens: leefde ik maar aan het einde van de 19e eeuw. Toen deden en voorzagen mensen allerlei uitvindingen die afgezien van hun maatschappelijk gevolgen op zichzelf al betoverend waren. Niettemin is toen de term 'fin-de-siècle' bedacht. Nu overheerst dat gevoel weer. Toch is daar geen reden voor. Aan de ene kant zijn er inderdaad ontwikkelingen gaande in de sfeer van samenballing en kan dat de autocratische kant opgaan, maar er zijn ook interessante en hoopvolle ontwikkelingen in de sfeer van grotere vrijheden voor burgers. Het verbinden van deze twee gebeurt zoals gezegd te weinig en dat benauwt mij soms wel.

Ik denk dat we er in ieder geval verstandig aan doen uit te blij-

ven gaan van de authentieke verantwoordelijkheid van de burger. Ik meen dat burgerzin en het bevorderen en belonen van vrijwilligheid daarbij een grote rol moet spelen. Iemand werd inder tijd burger en kreeg de daarbij behorende rechten, omdat hij hielp de stad te verdedigen. Ik denk dat je de interactie tussen formele democratie en burger weer beter zou kunnen maken door verplichtingen aan te bieden. Geen rechten, maar verplichtingen tot mee-betalen, tot mee-doen, tot mee-denken. Tegenover deze verplichtingen zouden dan navenant rechten kunnen komen te staan.

De drijvende kracht achter de ontwikkelingen is eerder materieel dan formeel. De technologie van bijvoorbeeld vliegtuigen, containers, en Internet bepalen veel meer de veranderingen van de democratie dan de ontwikkelingen in het politieke veld zelf. Deze ontwikkelingen komen voort uit de werking van de markt. Oppervlakkig gezien zal het dus wel goed komen. De markt - zo leren wij - dat zijn toch de burgers die lovend en biedend tot een vergelijk komen? Kunnen ze dan ook niet tot een vergelijk komen over wie hen leiden moet? Zoals de democratische Atheners kozen voor de barse Pericles. Dat zou wel kunnen als de markt dat maar mogelijk maakt. En wie denkt er nu op deze manier na over de markt? Wie creëert haar en geeft haar vorm?

Zoals ik al betoogde overheerst juist daar de autocratische tendens. Als democraten zich in dit opzicht dus niet veel meer laten gelden dan zij thans doen, zal de democratie zachtjes verdwijnen. Alsof het een overleefd concept zou zijn: goed om de mensen bezig te houden of om oppervlakkige ambities te realiseren, terwijl de grote beslissingen elders vallen - in de 'inner circle' van de wereld. ♦



De democratische ontwikkeling stagneert

Zoden aan de democratie

Een beschouwing over democratie, 'civil society' en openbaar bestuur

Door Jan Vis

Over welgeteld vier jaar stappen we in het volgende millennium en dat is een uitgelezen moment om eens terug te kijken op de gebeurtenissen en het karakter van de 20e eeuw. Op dat terugkijken zou ik graag een voor-sprong willen nemen om alvast lering te trekken uit de recente geschiedenis voor de koers van onze partij in de toekomst. Vandaar deze bijdrage.

Naar mijn mening zou je de twintigste eeuw in drie sleutelbegrippen kunnen vangen: democratisering, wereldoorlogen en welvaartsgroei. Het eerste sleutelbegrip is dus de democratie. De slagzin van de geallieerden in de Eerste Wereldoorlog was: "To make the world safe for democracy". Gezien het gevolg van 1918 is dat niet meteen gelukt, maar het wil toch wel wat zeggen over de intentie waarmee deze slagzin werd gebruikt: hij was kennelijk stimulerend en mobiliserend genoeg om de leden van een vrije samenleving tot deelname aan een oorlog te bewegen. Na 1945 kwam de verbreiding van de democratie pas echt op gang - ook al valt er op dat gebied nog steeds veel te doen. Typerend voor de afgelopen eeuw lijkt me dat het bijvoeglijk naamwoord 'ondemocratisch' in onze ogen altijd een negatieve betekenis heeft. 'Ondemocratisch' handelen en denken is ongeoorloofd, zoals in de vorige eeuw 'onnationaal' stond voor iets verwerpelijks. Dit soort betekenissen blijven vaak impliciet, maar de afkeer van het 'ondemocratische' is in feite heel typerend voor de politieke sfeer van deze eeuw.

Emancipatie burger

In de eeuw van de democratie is de burger geëmancipeerd ten opzichte van tal van oude machtscomplexen. Emancipatie ten opzichte van erfelijke bestuurders, ten opzichte van kerken en misschien ook wel ten opzichte van politieke partijen, die nog niet zo lang geleden in vergaande mate het gedrag van de burgers bepaalden. We klagen wel eens over de geringe belangstelling voor politieke partijen, maar zien daarbij vaak over het hoofd dat in de

Enkele opmerkingen over de verhouding tussen autonomie van burgers, de collectieve regelingen van de gemeenschap en de noodzaak tot ontvlechting aan het eind van de twintigste eeuw.

glansperiode van de politieke partijen de individuele leden maar heel weinig te vertellen hadden. De grote belangstelling van onderop in vroegere tijden was voor een flink deel ook volgzzaamheid. De huidige geëmancipeerde burger is lid of niet - maar hij kiest daar zelf voor. Er is geen sociale code meer die hem tot lidmaatschap dwingt. Er zijn meer aanwijzingen voor de emancipatie van de burgers als individu. De gezaghebbende geestelijke leidsmannen van vroeger zijn ver-

vangen door anderen die we zelf kiezen en die niet meer ongevraagd aan de deur komen.

Onze eeuw was ook de eeuw van de grote oorlogen. Twee betrekkelijk korte wereldoorlogen en een lange koude oorlog. Alle drie werden ze gewonnen door - een verbond van - democratische naties. De wereld is daarmee nog niet vreedzaam geworden, maar de grote massale oorlogsdreiging is verdwenen.

En dan het derde sleutelbegrip van deze eeuw: de fantastische groei van de materiële mogelijkheden en de welvaart. Nooit eerder waren we zo rijk en konden we kiezen uit zoveel verschillende handelingsmogelijkheden. Deze bijdrage wordt bijvoorbeeld met een apparaat geschreven waarvan we het bestaan een jaar of dertig geleden nog niet hadden kunnen vermoeden en het wordt naar de redactie gestuurd met een apparaat waarvan het bestaan nog niet zo lang geleden ondenkbaar was. En dan hebben we alleen nog maar over het terrein van de communicatie. Op alle gebieden van ons dagelijks leven kunnen we vergelijkbare verschijnselen en ontwikkelingen aanwijzen. En de mens zelf? We klagen wel, maar eigenlijk zijn we nog nooit zo gezond geweest en beschikten we over eenzelfde hoge levensverwachting als nu.

Verlegenheid

De 20e eeuw overziende zou je kunnen concluderen dat wij mensen eindelijk iets aardigs zouden kunnen maken van ons verblijf op aarde. Maar wat blijkt: we weten ons niet goed raad met de situatie van relatieve vrede in een rijk en democratisch land. Het bereiken van een gelukzalige gemeenschap is minder gemakkelijk dan het lijkt. Dé ervaring van de twintigste eeuw is misschien wel dat de maakbaarheid van de samenleving een illusie is. Er

vallen hoogstens voorwaarden voor een gunstige ontwikkeling te scheppen, maar een samenleving maken die de moeite waard is voor iedereen, is een utopie. Het is in deze eeuw meer dan eens geprobeerd en het resultaat was op sommige plaatsen ronduit desastreus.

Er zijn een paar verklaringen te geven voor dit onvermogen. Burgers organiseren zich het beste en samenlevingen functioneren het meest optimaal als ze van buitenaf bedreigd worden. Nederlanders hoef je dat nauwelijks uit te leggen. Als het water ergens in de Lage Landen te hoog komt, ontstaat in deze moerasdelta spontaan een soort oergevoel: meningsverschillen vallen weg, want er moeten zo nodig zoden aan de dijk worden gezet.

De hele twintigste eeuw hebben democratieën grote risico's gelopen. En het zijn juist de grote hete en die ene koude oorlog geweest die ons de sterk georganiseerde en gestructureerde staatsstructuren hebben opgeleverd. Samenlevingen die nooit existentieel werden bedreigd - zoals die van de VS - hebben een veel lossere structuur. Bij ons is dat dus anders. In feite is onze verzorgingsstaat veel meer een product van de oorlog of de oorlogsdreiging dan van idealisme. En in andere Europese landen is dat net zo gegaan. Existentiële dreiging als motief voor een bepaalde vormgeving van de samenleving gaat zelfs verder dan dat: het Europese integratieproces op supranationaal niveau zou er nooit zijn gekomen als we niet het gevoel zouden hebben gehad dat een nieuwe Frans-Duitse oorlog moest worden voorkomen en dat we ons weerbaar moesten maken tegen de grote dreiging van de Sovjet Unie. Er zijn ook andere, meer triviale voorbeelden: de leerplicht is ingesteld door Napoleon, de kinderbijslag door Mussolini, de ziekenfondsverzekering door de Duitse bezetter en de arbeidsongeschiktheidsverzekering door Bismarck. We zouden deze regelingen niet meer willen missen en het is nuttig en leerzaam om af en toe eens na te gaan hoe ze zijn ontstaan. Je zult dan zien dat veel collectieve doelstellingen en pretenties begonnen zijn als doelstellingen en pretenties van een land in oorlog of zich voorbereidend op een oorlog. Juist daarom is het zo buitengewoon moeilijk om wat vrijmoedig met deze onderwerpen om te gaan. Ze worden als zeer basaal ervaren want als zodanig zijn ze ook in de wereld gebracht.

Kwaliteit openbaar bestuur

De moeilijke veranderbaarheid van onze institutionele samenleving wordt tevens door nog iets anders in de hand gewerkt: de kwaliteit van al degenen die bij dit soort regelingen, onderwerpen en instellingen zijn betrokken, is niet meer zoals vroeger. Een paar generaties geleden was de carrière in overheidsdienst voor veel talentrijke mensen dé carrière-mogelijkheid. In het toen nog regenteske bedrijfsleven werden de 'homines novi' nauwelijks toegelaten. 'De zoon van de baas' werd de nieuwe baas, buitenstaanders hadden weinig kans. Maar dat is drastisch veranderd: het bedrijfsleven gaat meer en meer op zoek naar de meest talentrij-

De parlementaire enquête, één van de machtsmiddelen van het parlement



ken en dat heeft zijn invloed op de kwaliteit van de overheid. Hoe vaak komt het niet voor dat bekwame ambtenaren ontslag nemen om vervolgens als adviseur - maar met een veel hoger salaris - hetzelfde werk te doen dat ze als ambtenaar kort daarvoor hadden neergelegd?

Verzorging en onderhoud

Samenvattend kun je zeggen dat de pretenties van veel collectieve regelingen nog steeds zeer groot zijn, maar dat de realisatie van deze pretenties vaak nogal gebrekkig is. Parlementaire enquêtes zijn niet echt nodig om deze wijsheid in te zien, daarentegen zijn ze wel zeer illustratief. De dienstregeling van de overheid lijkt wel wat op die van de NS: een goed bedoelde prognose van de beoogde treinloop, zonder een harde garantie dat het ook echt zo zal gaan.

Wat niet klopt in onze georganiseerde samenleving moet worden gewijzigd, c.q. verbeterd. En dus worden er bij voortduring veran-

deringen voorgesteld en aangebracht. Wat daarbij vaak over het hoofd wordt gezien is dat verzorging en onderhoud, of een betere verzorging en beter onderhoud, van het bestaande minstens zo belangrijk is. Helaas levert dat niet altijd de gewenste politieke, publicitaire en electorale aandacht op.

De volksvertegenwoordiging dient alle veranderingen te controleren en te becommentariëren, maar de volksvertegenwoordiging is zelf één van de instellingen geworden die voortdurend veranderen. Kiezersgunsten zijn onvoorspelbaar geworden. Vrijwel iedere verkiezing levert een nog grotere verschuiving op dan de vorige. De fractie die gisteren nog verdubbelde, dreigt morgen te worden gehalveerd. Deze onzekerheid stimuleert de overlevingsdrift en de neiging om te scoren op losse incidenten. In ons kiesstelsel wordt de electorale wispelturigheid dan ook zeer exact doorgegeven. De evenredige vertegenwoordiging werd destijds ingevoerd op grond van de vooronderstelling van een stabiel electoraat - maar aan die vooronderstelling wordt thans in het geheel niet meer voldaan.

Welke houding kunnen en moeten we nu aannemen, gegeven de enorme handelingsmogelijkheden enerzijds en het echeq van de maakbaarheid anderzijds? Hoe kunnen we de samenleving zo veranderen dat er een goed evenwicht ontstaat tussen bestuur, burgers en maatschappelijke ontwikkelingen?

Er zijn profeten die ons een hernieuwde aandacht voor 'normen en waarden' aanbevelen (1). In de praktijk betekent dat echter meestal de totstandkoming van nog meer regels die nauwelijks zijn te handhaven. Wat daarbij opvalt is, dat beide begrippen (normen en waarden) als een soort pasmunt worden gebruikt. Wat de waarden betreft, hoeven we ons echter niet zo veel zorgen te maken. Nog steeds zijn de meeste mensen het zonder veel problemen eens over wat waardevol is en wat waardeloos. En voor wie het vergeten is: in onze grondwet staat een aardige passage - Hoofdstuk I - met een aanbevelenswaardige opsomming.

Met de normen is het lastiger gesteld. Of beter gezegd, met de handhaving ervan. Hoe zorg je er voor dat de door allen gedeelde waarden ook in de praktijk worden gerealiseerd? Er zijn profeten die wat dit betreft alle heil van het marktmechanisme verwachten. Via de markt wordt immers het optimale resultaat bereikt. Het collectieve is echter geen product waar marktpartijen over kunnen onderhandelen. Een alternatief ontbreekt en je kunt als burger niet bij een concurrent terecht.

Tenslotte zijn er profeten die ons aanbevelen om de samenleving hechter te maken door de grenzen hoog op te trekken, alle vreemdelingen te weren en het nationale belang te herwaarderen. Maar dat is een keuze voor de weg terug, in een tijdsbestek waarin de wereld bezig is een dorp te worden en je voor het bedrag van het maandelijks modale inkomen een wereldreis kunt maken.

De publieke samenleving

Er is echter nog een andere weg of streefrichting mogelijk. Het is de streefrichting die door velen in onze partij, impliciet of expliciet, wordt beleden: de houding die gericht is op de bevordering

van de 'civil society'. Een samenleving waarin de autonome werkzaamheid van de burgers zo groot mogelijk is, zonder dat de 'society', de publieke samenleving het gevaar loopt uit elkaar te vallen.

Het complement van deze stelling is niet dat de publieke samenleving dus zo klein mogelijk moet zijn. Er is immers een groot gebied waar het onderscheid tussen publiek en particulier niet te maken valt. Als we dat over het hoofd zouden zien, creëren we een hardvochtige onthoudingsstaat (een oud ideaal dat overigens nooit werkelijk heeft bestaan). De ervaring leert dat er naast de klassieke taken (veiligheid en bescherming) veel activiteiten zijn die helemaal niet of niet goed zonder het financiële herverdelingsmechanisme van de overheid of de kwaliteitsbewaking door de overheid kunnen (onderwijs, gezondheidszorg) worden uitgevoerd. Maar dit wil niet zeggen dat het daarmee dan ook volledige overheidstaken behoren te zijn, zoals bijvoorbeeld de zorg voor de veiligheid.

Het is mijns inziens tijd geworden voor een zekere ontvlechting van publieke regeling en privaat belang en initiatief. Er kan nog heel wat overheidszorg weg. Zorgarrangementen die, zoals in de onderwijssector, het karakter hebben gekregen van bemoeizucht. Maar er kan ook heel wat overheidszorg bij, zoals de zorg voor het eigen apparaat, zowel qua personeel als qua inrichting en procedures. Het is absurd dat we in ons land al een generatie lang bezig zijn met de discussie over de bestuurlijke inrichting. De vraag hoeveel provincies er moeten zijn, hoeveel gemeentes en hoe groot deze moeten zijn, is geen vraag waarop het antwoord van direct levensbelang is voor de burgers.

Teveel politieke aandacht wordt opgeslokt door de chronische onmacht om voldoende financiële middelen te reserveren voor het realiseren van die taken waarover we het wel allemaal eens zijn. 'Heenzendingen' van verdachten wegens een gebrek aan celcapaciteit zouden niet moeten voorkomen en ze hoeven ook niet voor te komen.

Aandacht voor het onverwachte

Laten we in onze beeldvorming onderscheid proberen te maken tussen aan de ene kant datgene wat ècht belangrijk is en waarvoor nieuwe concepties nodig zijn, en aan de andere kant de toberige omstandigheden die meestal het gevolg zijn van overdreven aandacht voor gevestigde institutionele belangen en te weinig aandacht voor het benodigde budget. Als we dat proberen, houden we misschien ook voldoende aandacht over voor al die dingen en gebeurtenissen die ons stellig zullen verrassen en die we zullen moeten benaderen met zo veel mogelijk tegenwoordigheid van geest. Deze eeuw heeft ons dat soms wel pijnlijk duidelijk gemaakt. Het gaat altijd anders dan we dachten. Wie van ons kon tien jaar geleden bedenken dat mensen uit Polen hier clandestien asperges zouden steken? Wie heeft er voorspeld dat Sarajevo weer de voorpagina's zou halen? En om dichter bij huis te blijven: wie dacht tien jaar geleden dat een 'paars' kabinet mogelijk was en dat het ook nog een goed kabinet zou zijn?

De 'civil society' is ook een samenleving die in staat is met het onverwachte om te gaan. De voorwaarden daarvoor zijn een bestuurlijke organisatie die op orde is en een betrokkenheid van de burgers met hart en ziel. Wat mij betreft kunnen dat zelfs 'normen en waarden' worden genoemd. ♦

(1) Met name de denkers binnen de VVD (Van der List, Bolkestein, Kinneging) en het CDA (Klop, Hirsch Ballin en Van Gennip).

Democratie en economische ongelijkheid

Door Meindert Fennema

Democratie-theorie is geen verdelingstheorie. Men kan zich heel goed een rechtvaardige inkomensverdeling voorstellen zonder dat van een democratie sprake is. De utopie van Plato is daarvan de meest beroemde voorstelling. De verdeling van aardse middelen kan zeer egalitair zijn en niettemin onder een uitgesproken ondemocratisch regime tot stand komen. Utopisch socialistische denkers zoals Saint-Simon en Fourier meenden althans dat dat kon, ja, zelfs dat het zo moest. Omgekeerd zijn er tegenwoordig veel democraten, vooral binnen de VVD, die menen dat de inkomensverdeling 'none of their business' is. Frits Bolkestein verklaarde op 11 maart in een debat dat sociaal-economische gelijkheid en democratie niets met elkaar te maken hebben. De democratie betreft slechts de procedure waarlangs men tot collectieve beslissingen komt. De inkomensverdeling moet worden overgelaten aan de werking van de markt. Het domein van die collectieve beslissingen dient bovendien beperkt te zijn. Zij die dat zeggen kunnen zich daarbij beroepen op de radicale democraat, Thomas Paine, die schreef dat 'society' - de maatschappij - altijd een zegen is, terwijl 'government', zelfs in het beste geval, nooit meer is dan een noodzakelijk kwaad. Als Bolkestein spreekt van vrijheid en gelijkheid, dan slaat die gelijkheid uitsluitend op de gelijkheid voor de wet, niet op de sociaal-economische gelijkheid.

Kwaliteit van de democratie

In kringen van D66 maakt men zich meer dan in kringen van de VVD zorgen over de kwaliteit van de democratie. Het liber amicorum 'De open samenleving en haar vrienden' dat Christiaan de Vries en Kees Schuyt voor Jan Glastra van Loon hebben geredigeerd, geeft een goed overzicht van de zorgen die men zich bij D66 maakt over de kwaliteit van de publieke ruimte en het publieke debat. Specialistische deskundigen, zo meent Glastra van Loon, hebben de publieke ruimte verkaveld in 'een veelheid van afzonderlijke expertise-ruimtes'. Daardoor verschaalt het publieke debat en dreigt het door technocraten en specialisten te worden gemonopoliseerd.

Doordat het democratische debat over het goede leven verdwijnt, rest ons voor de afweging tussen verschillende soorten collectieve goederen alleen het prijsmechanisme, 'op grond van het feit dat geld de enige noemer is waartoe al onze activiteiten, hoe ook beschouwd en beoordeeld, kunnen worden herleid.' Maar ondanks de kritiek op de commercialisering van de maatschappij, wordt in

In het denken over democratie wordt soms wel en soms niet over de economische afhankelijkheid van burgers gereflecteerd.

Fennema reconstrueert twee grondmodellen van democratie en roept D66 op tot het maken van een keuze.

het liber amicorum aan sociaal-economische ongelijkheid nauwelijks aandacht besteed. Veel meer dan inkomensongelijkheid lijkt de verwetenschappelijking van het beleid en de globalisering van de economie een bedreiging van de huidige democratie. De overheid, zo lijkt het, communiceert te weinig met de burgers en de burgers praten te weinig met elkaar. Alleen Greetje den Ouden-Dekkers schrijft nog unverfroren over economische ongelijkheid als een beperking van de democratie: 'Waarden en normen alleen zijn geen medicijn tegen sociale uitsluiting, die als een maatschappelijk

kankerproces voortwoekert aan de onderkant van de samenleving en die de mensen onvermijdelijk drijft naar verwerpelijke radicale, fascistische organisaties (...)'.

Economische afhankelijkheid en ongelijkheid

De moderne democratie was aanvankelijk gebaseerd op een impliciete vooronderstelling van een zekere mate van economische gelijkheid tussen de burgers. Dat bleek onder andere uit de eisen die men aanvankelijk stelde aan hen die het kiesrecht wilden verwerven. Zij die zich door een contract afhankelijk hadden gemaakt van anderen (kloosterlingen en huispersoneel) werden uitgesloten van de democratische rechten. Ook werd (met name in Engeland) een minimale hoeveelheid bezit als een voorwaarde beschouwd voor het uitoefenen van het kiesrecht. De voorstanders van algemeen kiesrecht waren daarmee in principe ook bestrijders van economische afhankelijkheid en economische ongelijkheid. Rousseau schreef in zijn vertoog over politieke economie:

"Het is één van de belangrijkste functies van de overheid om extreme ongelijkheid van vermogens te voorkomen, niet door dat vermogen bij haar bezitters weg te halen, maar door iedereen de middelen te ontnemen om vermogen te accumuleren. Niet door ziekenhuizen voor de armen te bouwen, maar door er voor te zorgen dat burgers niet arm worden."

Het voorkómen van vermogensongelijkheid is weliswaar een zorg voor de overheid, maar Rousseau houdt geen pleidooi voor enige vorm van inkomensoverdracht of armenzorg. Sterker, Rousseau maakt zich vooral zorgen over het erfrecht dat beslist beschermd moet worden, 'want niets is desastreuzer voor de zedelijkheid en voor de Republiek dan een voortdurende verandering van sociale status en van fortuin onder de burgers'. Rousseau's belangstelling gaat vooral uit naar de overheidsfinanciën. Het is moeilijker, meent Rousseau, om de overheidsuitgaven te beperken dan om de belastingen te verhogen. Maar als de economische ongelijkheid niet bestreden mag worden door inkomensoverdrachten, hoe dan wel?

Onderwijs als gelijkmaker?

Democratie veronderstelt dat elke volwassene in staat moet zijn een oordeel te vellen over de politieke problemen van zijn tijd. Daarvoor is in de eerste plaats een zekere kennis noodzakelijk. Het is daarom geen toeval dat de invoering van het algemeen kiesrecht in de meeste landen voorafgegaan werd door de invoering van de leerplicht. Markies van Condorcet, de feitelijke auteur van de Franse grondwet van 1793 - waarin het algemeen mannenkiesrecht was vastgelegd - schreef twee jaar eerder 'Cinq mémoires sur l'instruction publique' waarin een systeem van openbaar onderwijs werd voorgesteld dat een jaar later door de Assemblée Nationale zou worden aanvaard en dat meer dan een eeuw model heeft gestaan voor het onderwijs in Europa en Amerika. Aan het onderwijs werd door democraten veel waarde gehecht. Condorcet en zijn medestanders gingen er van uit dat kennis gemakkelijker gespreid kon worden dan bezit, omdat kennis als collectief goed kon worden beschouwd. Kennisoverdracht neemt, anders dan de overdracht van bezit, de vorm aan van een 'positive-sum game'. Kennis gaat door overdracht niet verloren bij degene die haar overdraagt. Kennis draagt bovendien bij aan de vergroting van het maatschappelijk welzijn doordat het de redelijkheid bevordert. Bovendien is de geleerde, anders dan de bezitter, juist geneigd om zijn kennis over te dragen, omdat zulks zijn maatschappelijk prestige verhoogt. Condorcet was zich er zeer wel van bewust dat niet iedere burger evenveel gelegenheid had om te studeren, en evenmin ging hij er van uit dat het talent gelijkelijk verdeeld was onder de mensen. Er was dus altijd sprake van een intellectuele elite, maar dat was geen literaire aristocratie, zoals zijn anarcho-democratische tegenstander Jean-Paul Marat meende. Het openbaar onderwijs moest er voor zorgdragen dat de kennis die de meest talentvollen verzamelden en ontwikkelden, werd doorgegeven aan de minder fortuinlijken en de minder talentvollen. Voorkomen moest worden dat de groep van talentvollen zou verworden tot een belangengroep. Vandaar ook dat de kennisoverdracht van meet af aan als een overheidsstaak gedefinieerd werd, ook door diegenen die van overheidsinmenging niet veel moesten hebben. Openbaar onderwijs was voor Rousseau een morele opvoeding tot burgerschap. Voor Condorcet was het een vorm van voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. In beide gevallen echter draagt het onderwijs alleen indirect bij tot de gelijkheid tussen de burgers. De notie van onderwijs als een particuliere investering in de toekomst, waardoor een hoger inkomen gegeneerd kan worden, vindt men bij Condorcet, noch bij John Stuart Mill en al helemaal niet bij Rousseau. Burgerzin en rationaliteit waren de doeleinden van het onderwijs. Het onderwijs werd niet beschouwd als een middel om het individuele inkomen te verhogen. Het onderwijs diende een hoger doel: het was tegelijkertijd middel en uitdrukking van het idee dat de menselijke geest maakbaar en zelfs vervolmaakbaar was.

Nivellering door de markt

Er was een impliciete vooronderstelling bij Condorcet die men bij vrijwel alle democraten uit de achttiende en negentiende eeuw vindt. Die vooronderstelling luidde dat de markt de maatschappelijke gelijkheid zou bevorderen. Onderwijs, politieke gelijkheid en vrijhandel, dat waren de elementen waarop de democratische hoop op een betere toekomst was gebaseerd. De vrijhandel kon al-

leen tot stand komen als de overheid zich uit de economie zou terugtrekken. De oudedagsvoorziening, door Condorcet bepleit, was een zaak van onderlinge verzekeringen waar de staat niet bij betrokken zou zijn. Niet de overheid, maar de markt moest er voor zorgen dat de sociaal-economische voorwaarden voor een democratisch bestel vervuld zouden worden. Dat zou niet van de ene dag op de andere geschieden, maar een sociaal-economische nivellering lag in de aard van het kapitalisme besloten. De klassieke democraten zagen dus geen tegenstelling tussen kapitalisme en democratie. Integendeel, de markt zou de grondslagen van de democratie steeds verder uitbreiden. Condorcet, Tom Paine en James Mill zouden in de twintigste eeuwse liberale democratie zeer veel van hun democratische utopie herkend hebben. De periode 1945-1975 vormde in deze zin het hoogtepunt van de liberale democratie. De profetie van de klassieke democraten leek werkelijkheid te worden. De vrije markt leidde, binnen een democratisch bestel, tot grotere economische gelijkheid. Inkomensverschillen verminderden, het kapitaalbezit kreeg een steeds maatschappelijker karakter en er kwam een oudedagsvoorziening tot stand waar Condorcet van had gedroomd. Sociaal-democraten, christen-democraten en liberalen vonden elkaar in een democratisch project waarin, met inachtneming van het recht op eigendom, politieke vrijheid en economische gelijkheid hand in hand gingen. Achteraf is veel van de sociaal-economische nivellering toegeschreven aan de Keynesiaanse politiek en de invloed van de sociaal-democratie op het regeringsbeleid, maar het is de vraag of dat historisch juist is. Het Keynesianisme vormde veeleer een politieke ondersteuning van een ontwikkeling in de markt die achteraf met de term Fordisme is aangeduid. De massa-productie maakte de massa-consumptie mogelijk en zo verscheen de arbeidersklasse voor het eerst in de geschiedenis niet alleen als producent maar ook als consument op de markt. De verhoging van de levensstandaard van de massa werd een integraal onderdeel van de economische ontwikkeling. Aan het eind van de jaren zeventig werd echter duidelijk dat deze combinatie van vrije markt, sociaal-economische nivellering en politieke democratisering geen eeuwig leven beschoren was. Terwijl de roep om politieke participatie steeds luider klonk en de overheid de burgers niet alleen opriep naar de stembus te komen (de opkomstplicht werd in 1970 afgeschaft), maar hen ook bij het bestuur wilde betrekken, sloeg de economische crisis toe. De overheid bleek niet bij machte die crisis het hoofd te bieden. Er ontstond structurele werkloosheid en langzaam werd duidelijk dat de werking van de markt de inkomens weer uit elkaar dreef. Ook socialistische regeringen slaagden er niet in het tij te keren: de armen werden steeds armer en de rijken steeds rijker. De afgelopen twintig jaar is de inkomensongelijkheid met tenminste vijftien procent toegenomen.

Legitimiteitscrisis

Aanvankelijk probeerden de overheden in West-Europa de toename van de inkomensongelijkheid die door de markt gegenereerd werd, ongedaan te maken. Maar de Keynesiaanse politiek bleek niet bij machte tegen het economische tij in te gaan. De toenemende staatsinterventie en de groei van de sociale uitkeringen hadden tot doel de denivellerende effecten van de markt te verzachten of teniet te doen. Doordat de overheid daar niet in slaagde, raakte zij in een legitimiteitscrisis. Kritiek op de verzorgings-

staat richtte zich op haar immer groeiende omvang, op het gebrek aan effectiviteit en op een aantal onbedoelde effecten, zoals de verkoking en de verkaveling van verschillende beleidsterreinen. Het neo-liberalisme zocht de oplossing vervolgens in het terugdringen van de overheidsinterventie. Daarmee grepen de neo-liberalen in zeker opzicht terug op de leerstellingen van de klassieke democraten. Maar het centrale leerstuk van de liberale democraten was inmiddels ondergraven. Vrijere concurrentie leidde niet automatisch tot grotere inkomensgelijkheid en al evenmin tot minder werkloosheid. Vandaar dat het wereldbeeld van de huidige neo-liberalen een heel andere is dan dat van de klassieke democraten. Het optimisme van de laatsten heeft plaats gemaakt voor een angstig of cynisch pessimisme. De markt wordt nog steeds veel voordelen toegeschreven, maar aan bevordering van de maatschappelijke gelijkheid wordt daarbij niet meer gedacht. Nu kan men zeggen dat de absolute welvaart zo groot is dat zelfs de bijstandsmoeder ruimschoots beschikt over de economische voorwaarden om in ons democratisch bestel voorwaardig te participeren. En ook de werkloze migrant heeft in 1996 aanzienlijk meer financieel en sociaal kapitaal dan de dagloner uit 1896. Het is daarom terecht dat de problemen van de democratie niet meer primair gezocht worden in de sociaal-economische omstandigheden van de hedendaagse armen. Ook de armste burger is tegenwoordig geletterd en heeft via de televisie toegang tot het wereldnieuws in twaalf talen en vierentwintig kanalen. Maar daarmee is het sociaal-psychologische en historische probleem voor de moderne democratie nog niet opgelost. Dat probleem schuilt niet in de eerste plaats in de commercialisering van de media, zoals Dorien Pessers betoogt. Het is evenmin gelegen in de eis van efficiëntie die de eisen van de democratie zou overwoekeren, zoals gediagnostiseerd door René Foqué. De crisis van de democratie schuilt evenmin in de maatschappelijk ongelijkheid van de burgers. Zij vindt haar oorsprong in de toename van de maatschappelijke ongelijkheid. De moderne democratie is niet denkbaar zonder de belofte van een groeiende maatschappelijke gelijkheid. Doordat de armen er relatief op achteruitgaan doet zich de vraag naar hun loyaliteit aan het politieke bestel opnieuw voor. De massale afkeer van de parlementaire democratie die aan het begin van deze eeuw uitdrukking vond in het bolsjewisme en het fascisme dient zich opnieuw aan. En de liberalen maken zich terecht grote zorgen, want er is nu een nieuwe vraag aan de orde die zij zich nooit gesteld hebben: kan een democratisch stelsel blijven functioneren als de maatschappelijke ongelijkheid niet kleiner maar juist groter wordt? De discussie die momenteel over de crisis in de democratie plaatsvindt, gaat goeddeels aan dit probleem voorbij, hoewel zij er direct mee te maken heeft. Want alle kritiek op de democratie lijkt in zijn kern toch neer te komen op het feit dat vrijheid en gelijkheid niet meer als vanzelfsprekend hand in hand gaan. Een oplossing lijkt binnen de logica van het liberaal-democratisch denken niet beschikbaar. Of toch?

Op 6 februari 1996 pleitten twee politicologen op de opiniepagina van de Volkskrant voor het invoeren van een burgerschapsexamen. Waarom wel een examen voor het rijbewijs en geen examen voor de uitoefening van politieke rechten? Hun betoog was nogal warrig, maar de logica van het opnieuw invoeren van het censuskiesrecht is evident: als de kloof tussen arm en rijk groter wordt en het onderwijs aan de armste groepen verslechtert, dan komt er een moment waarop liberale democraten wel met zulke voorstellen moeten komen.

Marktmodel

Maar er is ook een democratisch model waarin de kwaliteit van de burger er minder toe doet. Joseph Schumpeter heeft in zijn beroemde 'Capitalism, Socialism and Democracy' (1943) een theorie ontwikkeld die men zou kunnen aanduiden als democratisch elitistisch. Hij presenteert een markt-model waarin de kiezers consumenten zijn geworden en de politici producenten van beleid. Een dergelijk marktmodel veronderstelt een duidelijke scheiding tussen consumenten en producenten, tussen kiezers en politici. Het veronderstelt eveneens een 'politieke klasse' van hoge kwaliteit, die in staat is de politieke voorkeuren van de massa om te zetten in coherent beleid en daarbij het schip van staat op koers te houden. Tenslotte vereist het een institutioneel kader dat de werking van de politieke markt optimaal mogelijk maakt. Aan die kiezer moeten heldere keuzes voorgelegd kunnen worden. Een tweepartijstelsel verdient daarom de voorkeur boven een meerpartijstelsel. Een meerderheidsstelsel schept duidelijker alternatieven dan een systeem van evenredige vertegenwoordiging. De staatsrechtelijke hervormingen die D66 steeds heeft voorgestaan en waarvoor ook in de PvdA altijd een zekere steun is geweest, waren gericht op het beter doen functioneren van de politieke markt door de kiezers een helder alternatief te bieden voor de regerende coalitie. Hans van Mierlo is het symbool van een dergelijke politieke vernieuwing, maar ook prof.dr. Hans Daudt en Ed. van Thijn zijn altijd voorstanders geweest van een dergelijke institutionele vernieuwing van de Nederlandse politiek. Een benadering als deze heeft als nadeel dat de burger slechts een passieve rol heeft in het politieke proces, net zoals de consument een passieve rol heeft in het economische proces. De nadruk in deze benadering ligt sterk op de professionalisering van de politieke elite. In D66 vind men echter ook een stroming, waarmee de naam van Jan Glastra van Loon verbonden is, die de nadruk legt op de actieve rol die de burgers dienen te spelen in het bestuur, op de interactieve relatie tussen burger en bestuurder en op de verwisselbaarheid van beide rollen. Deze democratie-opvatting gaat terug op John Stuart Mill en wordt wel aangeduid met de term participatie-democratie. Het nadeel van deze benadering is dat zij van de burgers een grote inzet vereist en bovendien een relatief hoog niveau van (politieke) vorming. Te weinig wordt beseft dat beide benaderingen niet zonder meer verenigbaar zijn. De eerste benadering eist van de burger een consumptieve houding, terwijl de tweede juist een gevoel van medeverantwoordelijkheid voor het politieke bestuur veronderstelt. In het marktmodel zijn de politieke voorkeuren van de kiezers gegeven, in het participatiemodel worden politieke voorkeuren in het politieke debat geformuleerd en kunnen onder invloed van dat debat ook wijzigingen ondergaan. Het marktmodel is een vorm van plebiscitaire democratie, het participatiemodel is een argumentatieve democratie. In het marktmodel mag de burger niet meebesturen, in het participatiemodel moet de burger meebesturen. In het marktmodel is de ideale politicus uitsluitend op zoek naar politieke macht, in het participatiemodel is de ideale politicus iemand die vanuit een duidelijke visie de publieke zaak dient. In vele opzichten staan deze twee democratie-modellen dus lijnrecht tegenover elkaar. Toch worden elementen uit beide modellen vaak gedachtenloos in elkaar gevlochten, met als resultaat een grote verwarring in het politieke debat. Dat nu zou ik D66 graag willen besparen. Misschien wordt het tijd dat de democraten zich eens voor één van de twee modellen uitspreken. ♦

Nieuwe wegen naar democratie

Democratie in de betekenis van zelfbeschikking van burgers is een ideaal, een politieke waarde. Er zijn verschillende manieren waarop je vorm kunt geven aan een ideaal. Democratie kan echter ook worden gezien als een bestuursvorm waarin de meerderheid beslist, na afloop van een open politiek debat. Voor een goed functionerende democratie in bestuurlijke en in ideologische zin is het van belang dat de gekozen vorm aansluit bij de mogelijkheden en beperkingen van de mensen die de democratie moeten realiseren, de burgers. Omgekeerd dienen burgers ook te worden toegerust met de vaardigheden en de kennis om deel te nemen aan de democratie. Kortom, het verwezenlijken van het ideaal van democratie is een lastig proces. We vroegen Wim Vrijhoef, Henk Pijlman en Jan Bart Wilschut naar hun visie op de weerbarstigste praktijk van het democratisch denken en doen.

Nemocracy: democratie in een informatiemaatschappij

In gesprek met Wim Vrijhoef

“Onderhoud aan de democratie heeft voor mij vooral te maken met het herzien van de manier waarop we vorm geven aan onze democratische idealen. Totnogtoe zijn we uitgegaan van een parlementaire partijdemocratie. Ik denk dat dit systeem moet worden aangepast aan de eisen en mogelijkheden van de informatiemaatschappij waarin we nu leven. Om onze democratie te revitaliseren zullen we terug moeten naar de grondslagen van het democratische denken over macht, vertegenwoordiging, legitimiteit en zeggenschap.

Macht is het door anderen gegeven vermogen meer te vertegenwoordigen dan alleen de eigen persoonlijke kracht. Dit vermogen wordt lang niet altijd goed gebruikt, veelal omdat de vraag naar de oorsprong van de macht niet meer wordt gesteld. Macht wordt dan als normaal ervaren. Toch is het bezit van macht niet iets dat vanzelfsprekend is of dat iemand van nature toekomt. Netzomin als het bezit van geld, grond en kennis of andere 'verworvenheden'. Macht wordt altijd toebedeeld op grond van het (kunnen) organiseren van medestanders op basis van geloof, geld (het huren van soldaten), rede, of kennis.

Als uitvloeisel van een lange historische ontwikkeling beschikken wij in Nederland - en de andere delen van West-Europa en de Verenigde Staten - over een politiek systeem waarin de macht

over publieke middelen is gegeven aan gekozen machtshebbers, politici. Een systeem waarbij deze politici bovendien zelf bepalen welke aangelegenheden van publieke en welke van private aard zijn, waarbij de internationale en met name de economische reactie bepalend is voor de vrijheid waarmee de politici nationaal hun macht kunnen uitoefenen.

Dit democratische systeem is gevormd in een tijd dat het beschikken over informatie nog een belangrijke machtsbron vormde. Deze machtsbron is echter grotendeels verloren gegaan. Iedere actiegroep kan door de openbaar ter beschikking staande informatie meer tegenmacht van argumenten organiseren dan een op allerlei terreinen 'deskundige' politicus.

Politieke macht wordt in ons systeem vaak gevormd door het vermogen de beslissing over het ene onderwerp uit te ruilen tegen de beslissing over een ander onderwerp, dat meestal niets met het eerste te maken heeft. De politici doen vervolgens alsof er een redelijk besluit is genomen en een oplossing hebben gevonden voor een maatschappelijk probleem. Zij maken het ruilmechanisme dat erachter schuilgaat niet zichtbaar en zo wordt de openbaarheid van en de controle op de uitgeoefende macht langzamerhand tot een farce. Maar telkens als dit spel aan het licht komt, verliezen burgers hun vertrouwen in de vertegenwoordigers van de publieke macht, ergo in de politiek.

De politiek in Nederland is georganiseerd langs de lijn van de politieke partij. Relatief een klein deel van de burgers is lid van

Wim Vrijhoef is voorzitter van D66 en directeur van de Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij.

een politieke partij. Een partij kiest uit haar midden kandidaten voor de functie van volksvertegenwoordiger. Burgers geven tijdens verkiezingen hun stem aan een partij en/of haar kandidaten, waarmee de volksvertegenwoordigers gelegitimeerd zijn om voor een aantal jaren het mede door hen af te grenzen publieke domein te besturen. Gezien mijn eerdere omschrijving van de huidige situatie is er allang geen sprake meer van een adequaat openbaar bestuur. Hiermee is de relatie kiezer-gekozene in een onhoudbare spiraal van wederzijds onbegrip terecht gekomen. Partijen organiseren mensen, terwijl ze eigenlijk informatie zouden moeten organiseren zodat goed opgeleide burgers zelf hun keuzes kunnen maken uit alternatieve oplossingen voor de maatschappelijke problemen die zich aandienen. Dat is dus heel iets anders dan het kiezen van personen die hun uiterste best doen over te komen als het schaap met de vijf poten.

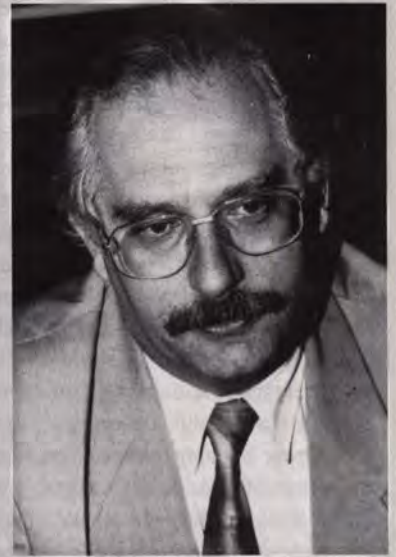
Bij elke oplossing van een probleem moet worden bekeken of er een evenwicht is bereikt tussen het belang van het individu, het belang van de groep en het belang van het milieu en de waardering die daaraan afzonderlijk wordt gegeven. Dit evenwicht is bepalend voor de kwaliteit van de besluitvorming. De parlementaire democratie is niet meer in staat om dat evenwicht in de besluitvorming te waarborgen. Zij mist daarvoor de benodigde informatie en het vertrouwen van de betrokkenen om op een groot draagvlak bij de beleidsvorming en de -uitvoering te kunnen steunen. Voorwaarde voor een groter draagvlak is een besluitvormingsstructuur waarbij iedereen die betrokken is bij een bepaald onderwerp ook kan méé-beslissen over het te vormen beleid. Hierbij dient vanzelfsprekend een adequate informatievoorziening voorop te staan met de mogelijkheid om - als het even kan: gedocumenteerde - argumenten uit te wisselen. Bovendien moet in het systeem een feed-back-mechanisme over de gevolgen van een bepaald besluit worden opgenomen. Beslissingen worden dan voortaan gezamenlijk genomen door alle bij de besluitvorming betrokkenen. Zoals bij een referendum, maar dan met dit verschil dat alleen de direct betrokkenen participeren in de besluitvorming.

Deze besluitvormingssysteematiek is gebaseerd op individuele vrijheid en verantwoordelijkheid bij het maken van politieke

keuzes. De systematiek is zodanig dat iedereen en niemand de besliser is geworden. Vandaar dat ik het 'Nemocracy' zou willen noemen, naar de letterlijke betekenis ervan (nemo is latijn voor niemand. red.).

Dankzij de verworvenheden van de technologische ontwikkelingen is het thans mogelijk zo'n systeem langzaam maar zeker op te bouwen. Dit systeem zou aanvankelijk complementair aan ons huidige systeem van democratische besluitvorming kunnen worden gehanteerd, zodat het de tijd krijgt om te evolueren. Voorwaarde voor een succesvolle invoering is echter wel dat besluiten bindend moeten zijn waardoor degenen die een besluit nemen ook daadwerkelijk verantwoordelijk worden. Er kan ook gekozen worden voor een extra groot draagvlak, bijvoorbeeld dat 75% van de burgers die meedoen, voor of tenminste niet tegen een besluit moet zijn. De taak van het parlement wordt dan geheel anders en gaat meer in de richting van het toezien op het proces van de informatieoverdracht.

Nemocracy is een politieke utopie, evenals bijvoorbeeld de wereldregering van Immanuel Kant. Maar als politieke partijen bereid zouden zijn iets van de eigen macht af te staan en zich zouden beseffen dat Nederland het mooiste experimenteergebied voor de democratie van de wereld is, zou iets van de nemocracy wellicht verwezenlijkt kunnen worden. Deels zijn we wel genoodzaakt ons democratisch systeem te veranderen omdat onze omgeving sterk verandert. En volgens de evolutieer is elk systeem dat niet reageert op veranderingen in de eigen omgeving, ten dode opgeschreven." (A.V.)



Wim Vrijhoef

Je voelt de betrokkenheid weer toenemen

In gesprek met Henk Pijlman

“Nadenken over de democratie is hard nodig, zeker voor D66. Je kan je als politiek partij niet alleen richten op staatkundige vernieuwingen. Een politieke partij moet doorlopend aandacht hebben voor vernieuwing en verbetering van de democratie. En het lijkt wel alsof we wat dat betreft nu een achterstand hebben opgelopen. Het valt mij vaak op dat D66-ers bij democratie bijna altijd spreken

Henk Pijlman is wethouder Onderwijs, Cultuur en Monumentenzorg, Sport & Recreatie, Minderheden en bestuurlijke Vernieuwing voor D66 in Groningen.

ken over de immateriële aspecten en niet over de materiële aspecten ervan. D66 is op zich een echte emancipatiepartij die de individuele en de georganiseerde burger meer ruimte wil geven ten opzichte van de overheid en die het eigen initiatief wil belonen. De punten waarop we ons van oudsher profileren zijn echter vooral immaterieel van aard, zoals het referendum, de staatkundige vernieuwingen, abortus en euthanasie. Voor een volwaardig functioneren van de democratie zijn de materiële aspecten evenzeer van belang. Ook daarin zou emancipatie voorop moeten staan. De ophef over de ontwikkelingen binnen Volkshuisvesting is niet voor niets. De huren zijn enorm gestegen en

als dat zo doorgaat dan krijgen we echt een groot sociaal probleem. Er is te weinig aandacht voor zulke ontwikkelingen in onze partij. Bij alle projecten die we in Groningen doen in het kader van bestuurlijke vernieuwing proberen we ons ook te richten op de mensen die al met de rug tegen naar de democratie staan. Het is een ernstige ontwikkeling dat in de volkswijken de participatie bij verkiezingen is gedaald tot 40% en soms zelfs nog lager. We hebben allerlei activiteiten ondernomen om de burger meer bij de politiek te betrekken: we hebben een informatiebureau geopend, er is een ombudsvrouw aangesteld, we hebben een referendum gehouden over de afsluiting van het Noorderplantsoen, het wijksgewijs werken is ingevoerd, we hebben de bewonerszeggenschap in wijkprojecten geformaliseerd, en we hebben grote stedelijke discussies geëntameerd over omvangrijke projecten zoals de verkeersdiscussie over de bereikbaarheid van de binnenstad. Je moet soms grote weerstanden overwinnen, maar als een bepaald project slaagt - zoals het Waagstraatcomplex in de binnenstad, waarbij de bevolking mede het stedenbouwkundig ontwerp heeft bepaald - dan voel je de betrokkenheid weer toenemen.

Je moet je voortdurend beseffen dat Ons Soort Mensen - OSM - altijd makkelijker te bereiken is en dat zij zelf ook de politiek makkelijker weten te vinden. Mede daarom vind ik dat je als bestuurder niet te snel achter een bepaalde groep burgers moet gaan staan. Dat is risicovol want de mensen die tegen iets zijn, hoor je vaker dan de mensen die voor zijn. Bovendien zijn er voldoende mogelijkheden voor individuele burgers om zich te verzetten tegen activiteiten voor en door de gemeenschap, soms zelfs teveel. Ik zou graag zien dat de besluitvormingsprocessen worden versneld. De burger moet niet meer bij elk onderdeelje van het beleid in beroep kunnen gaan. Het moet mogelijk zijn de processen te vernellen zonder de rechtsbescherming en de zorgvuldigheid te schaden. Dat is óók belangrijk voor de geloofwaardigheid van de democratie.

Onze verkeersdiscussie is een goed voorbeeld van het betrekken van burgers bij de besluitvorming. Zowel de stad als de mensen buiten Groningen vinden de stad slecht bereikbaar. Ons verkeersprobleem is niet anders dan in andere steden, maar de gemeente heeft wel zelf een deel van de problematiek veroorzaakt door in het verleden rigoreuze maatregelen te nemen om de auto uit de binnenstad te weren, zonder voldoende alternatieve mogelijkheden te creëren. De volgorde van het beleid was destijds verkeerd. We willen als bestuur af van het feit dat iedere maatregel steeds weer tegenreacties oproept. Daarom zijn we een brede discussie gestart waaraan alle 'natuurlijke tegenstanders' meedoen, zodat de tegenstellingen voor iedereen duidelijk worden. Er zijn verschillende werkgroepen geformeerd en deze zijn drukdoende ideale scenario's te schetsen vanuit het autoverkeer, of de fiets of het openbaar vervoer. Daarna zal een confrontatie plaatsvinden tussen deze groepen en hun plannen. We willen zoveel mogelijk mensen laten meedoen en zodoende toewerken naar een scenario met heldere keuzemogelijkheden. De bedoeling is dat als er straks voor A wordt gekozen er niet een jaar later weer een discussie wordt gestart over mogelijkheid B. Er kleven natuurlijk wel gevaren aan deze werkwijze. Uiteindelijk zal toch de politiek de keuze moeten maken, hetgeen betekent dat je burgers die actief hebben meegedaan aan het project moet teleurstellen. We hopen echter dat burgers door hun deelname gevoeliger zijn geworden voor de gevolgen van beslissingen. Daar-



Henk Pijlman (foto: A.V.)

naast hebben wij als bestuur uiteraard ook meer suggesties gekregen voor mogelijke oplossingen en kunnen we straks beter beargumenteerd een besluit nemen.

De politiek moet ook duidelijk maken wat de financiële en ruimtelijke randvoorwaarden zijn bij de besluitvorming, anders worden er veel te hoge verwachtingen gewekt.

Er zit ook een partij-politieke kant aan dit initiatief. Tijdens de campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen begon de VVD opeens de weerstand tegen het verkeesbeleid van de laatste jaren te mobiliseren, zonder zelf een alternatief voor het gevoerd beleid aan te bieden. Door nu zo'n brede discussie te voeren, dwing je iedereen zich uit te spreken. Je kan achteraf ook zeggen dat de stad zelf voor een bepaald beleid heeft gekozen.

De politieke partijen moeten zelf aan de discussie meedoen en niet afwachtend toekijken want dan maak je jezelf als partij overbodig. Juist in zo'n brede discussie moet je en kun je je eigen uitgangspunten duidelijk maken door midden in de discussie te gaan staan. Bij echt grote veranderingen in het beleid zou je eigenlijk altijd zo'n brede discussie moeten voeren, vind ik. Het kan natuurlijk niet bij alle onderwerpen. Zo'n discussie is een lang en intensief proces, waarin je nogal wat vraagt van burgers qua tijd en aandacht. Er is ook altijd een gevaar van enorme vertragingen. Maar voor onderwerpen waarvan je weet dat ze omstreden zijn, complex en belangrijk worden gevonden, is een brede discussie een goed instrument voor besluitvorming waarbij je de burger bij het democratische proces betrekt. Dat zo'n proces lang duurt hoeft niet als een nadeel te worden gezien. Je kan veel tijd winnen aan de achterkant van het proces. De traditionele wijze van besluitvorming is ook langdurig omdat je meestal eerst met allerlei deskundigen aan tafel gaat zitten, waarna je weer veel tijd kwijt bent om dat interne proces naar buiten toe te verkopen. Bovendien is het traditionele proces veel bureaucratischer". (A.V.)

Wij proberen bruggen te bouwen

In gesprek met Jan Bart Wilschut

“Wij houden ons bezig met het organiseren en uitvoeren van debatten. Debatten die er toe moeten leiden dat de kloof tussen burger en politiek, tussen beslissers en degene waarover besloten wordt, wordt verkleind. De uitvoering zou je ‘Oprah Winfrey’-achtig kunnen noemen. Voorafgaand aan het debat proberen we met zoveel mogelijk partijen rondom de tafel te gaan zitten. Dit betekent dat we van verschillende kanten de opvattingen over de voorliggende problematiek te horen krijgen. Dezelfde mensen nodigen we ook uit voor het debat. Tijdens de avond zelf maken we geen onderscheid tussen de verschillende partijen. De aanwezige politici krijgen in gelijke mate de mogelijkheid om aan het woord te komen als de verschillende belangenorganisaties en de individuele burger. Wij zijn en blijven zelf neutraal in zo’n debat. Wat we proberen is zo goed mogelijk antwoord te krijgen op de vragen en kritische opvattingen die aan de orde komen. Dit betekent vaak dat er moet worden doorgevraagd. Met name politici zijn niet zo snel geneigd het achterste van hun tong te laten zien. Hun belang met betrekking tot het onderwerp heeft vaak meerdere aspecten die niet altijd volledig ingegeven zijn door hun betrokkenheid bij een optimale oplossing voor de bij het onderwerp betrokken burgers.

We proberen tijdens een debat zoveel mogelijk dynamiek te genereren om het ‘Reehorstsyndroom’ te voorkomen. Ik heb dit fenomeen naar een groot conferentiecentrum genoemd omdat dergelijke bijeenkomsten vaak dynamiek ontberen. De intentie is het met elkaar van gedachten wisselen over een bepaald onderwerp maar de aanpak leidt er vaak tot passiviteit bij de aanwezigen. Je ziet dit meestal gebeuren als debatten beginnen met een verzameling inleiders, die op basis van expertise, autoriteit of naamsbekendheid de inhoud van een bijeenkomst gaan bepalen. Mensen gaan zich dan verschuilen achter de anonimiteit van ‘de toehoorder’. Weg betrokkenheid, weg aandacht. Wij maken geen gebruik van inleiders of ‘autoriteiten’, hooguit van een technisch voorzitter die in de gaten moet houden of eenieder in de gelegenheid komt om zijn zegje te doen.

Tot op heden bestaat het grootste deel van onze opdrachtgevers uit gemeenten. In het kader van bestuurlijke vernieuwing proberen veel gemeenten het tekort in hun communicatie met de burger op te lossen door de inschakeling van een extern bureau. Zij ‘kopen’ bij ons een aantal debatten maar wij bepalen zelf de thema’s. Door gesprekken met burgers proberen we er achter te komen wat de belangrijkste hete hangijzers in een stad of wijk zijn. Dat kan er wel eens toe leiden dat we een debat organiseren over een onderwerp dat de politiek vanwege haar eigen belangen wat minder goed uitkomt.

Met onze debatten kunnen we dikwijls voorkomen dat partijen

te ver uit elkaar drijven. Onder het mom van “zolang we lullen schieten we niet” blijven partijen met elkaar in gesprek, ondanks de soms zeer strijdige standpunten. Je merkt dikwijls dat partijen niet eens op de hoogte zijn van de mogelijke gevolgen van hun handelen. Tijdens een recent debat over de bouw van enkele honderden woningen in een nieuwbouwwijk werd duidelijk dat de stedenbouwers die waren ingeschakeld voor het ontwerp van de nieuwe wijk zich meer bezig hadden gehouden met de aanleg van de benodigde persleidingen, dan met de sociale consequenties van het ontwerp. Door met elkaar te debatteren kregen de bewonersorganisaties het gevoel dat ze het bouwproces konden beïnvloeden omdat op een serieuze wijze naar hun verhaal werd geluisterd.

Wij proberen bruggen te bouwen waar de communicatieve aspecten van een politieke organisatie tekortschieten. Dat dit gebeurt, is niet verwonderlijk: degenen die verantwoordelijk zijn voor de communicatie van de politiek zitten vaak te dicht op de politiek of op de eigen ambtelijke organisatie. Een te sterke verwevenheid met de eigen organisatie, de angst om daadwerkelijk onafhankelijk te communiceren of persoonlijke motieven als carriëreplanning en ambitie, kunnen er toe leiden dat de burger te weinig betrokken wordt bij het politieke besluitvormingsproces. Iedere voorlichter die alleen maar binnen zit en nooit de straat op gaat, verhindert een optimale communicatie met de burger. Deze verwijdering is trouwens inherent aan de dubbelrol van de politiek: enerzijds leiden de bestaande inspraakprocedures er toe dat de politiek het eigen beleid moet verdedigen, anderzijds is het de opdracht van de politiek om bestuurlijke processen te sturen en de beleidslijnen aan te geven. Deze twee aspecten van het politieke bedrijf komen vaak met elkaar in conflict en dat is slecht voor de herkenbaarheid bij de burger.

Wat wij als Dialoog proberen is tegenover de politieke werkelijk-



Jan Bart Wilschut (rechts)
foto (A. Evers-Bon)

Jan Bart Wilschut is directeur van Stichting de Dialoog, organisatiebureau voor het publieke debat, te Arnhem.

heid de werkelijkheid van het niet-politiek gebonden individu te plaatsen. Onze bestaansgrond is het permanente verschil tussen deze werkelijkheden. De politiek werkt vaak met geheime agenda's. Dit veroorzaakt een ondoorzichtigheid van het politieke besluitvormingsproces. Het geheime spel van compromissen heeft als gevolg dat de politiek geen herkenning meer geeft aan de burger. Politici, als gekozen volksvertegenwoordigers, zouden een gevoel van herkenning moeten oproepen. De eigen dynamiek van de politiek waardoor het compromis leidend wordt, creëert echter vooral meer afstand dan herkenning.

Het is niet eenvoudig om daar verandering in aan te brengen. Ik zie zelf mogelijkheden voor een positieve aanpassing van deze falende democratie in de overschakeling van de inspraakgedachte naar de ateliergedachte. Alle inspraakverworvenheden zouden mijns inziens op de helling moeten. Dat scheelt een hoop geld en tijd in de vorm van procedures, papierwerk en regelgeving. De gehele inspraak is immers verworden tot een rituele dans: het leidt niet tot het oplossen van problemen maar vernietigt slechts de creativiteit. Een nieuwe vorm van betrokkenheid van burgers moet burgers mobiliseren. De ateliergedachte veronderstelt een co-productie tussen burger en politicus op basis van creativiteit. Dit houdt in dat men niet langer aan het einde van een voorstel nog even snel de burger polst. Politici laten immers slechts marginale veranderingen toe op datgene wat zij zelf voorstellen. Als je aan het begin van een nieuwe beleidsontwikkeling burger en politicus bij elkaar brengt, zijn de doelen van beiden veel beter op een noemer te brengen met alle positieve gevolgen van dien. Dit heeft uiteraard consequenties voor de houding van politici. De politicus zal moeten leren zich kwetsbaar op te stellen, een houding die absoluut niet past binnen onze huidige politieke cultuur". (PE)

Hét IDEE voor studiejaar 96/97

Het nieuwe studiejaar is weer begonnen.
Voel je Ritzen weer over je schouder mee kijken?
Begrijp je je studie altijd beter na je tentamen?
Of duurt jou laatste jaar nu ook al twee jaar?

Dan wordt het tijd voor een abonnement op Idee,
want je moet toch ergens in geloven.

En dat voor maar 34 piek per jaar!

Fondslijst Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

◆ Brochures

De veranderende rol van de politieke partijen, 1991, f15,-
Duurzame Ontwikkeling, 1992, f19,50
Referenda en politiek, 1993, f19,50
De ruimte waarin wij leven, Jan Glastra van Loon,
1994, f19,50
Bestuurlijke Dilemma's, 1994, f19,50

◆ Cahiers

Relatie en huwelijk, 1991, f8,-
Denken over Democratie, van forum naar partnerschap,
1993, f10,-
In Goede Banen, een analyse van het verschijnsel migratie,
1993, f10,-
Ingrijpen in menselijk leven, 1994, f12,50
Denken over een nieuw stelsel van gezondheidszorg,
1994, f10,-
Nieuwe prioriteiten in het buitenlands beleid, 1995, f12,50
Op weg naar een pluriforme gezondheidszorg, 1995, f10,-

◆ Nota's

Op zoek naar publiek, medianota, 1993, f5,-
Inzet voor vrede, 1994, f12,50
De PBO, Bestuurlijke vernieuwing in de agrarische sector,
1995, f5,-

◆ Speciale uitgaven

De open samenleving en haar vrienden, in gesprek met Jan
Glastra van Loon, 1995, voor leden f29,50
Technologie in politiek perspectief, 1996, f25,-
De waarde van de democratie, 1994, f2,50
In de basis voorzien, debat over het basisinkomen,
1996, f12,50
Inburgering en integratie in Nederland, 1996, f7,50

◆ Abonnementen op Idee (tijdschrift)

Een jaarabonnement op Idee (6 nummers, verschijnt twee-
maandelijks) kost f74,-. Inlichtingen en bestellingen: Wetens-
schappelijk Bureau D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag.
Tel. 070-356.60.66. Ma-do 09.00 - 17.00 uur.

Reacties op dit nummer
zijn welkom op e-mail:
lsd66@d66.nl

Kiezen en ver-kiezen

Over dilemma's bij het schrijven van een verkiezingsprogramma

Door Michel van Hulten

In een verkiezingsprogramma wordt getracht de zorgen van vandaag te verwoorden, zoals gezien door de eigen politieke partij, en de bijbehorende politieke antwoorden en oplossingen te geven. D66 zoekt de antwoorden vanuit een sterk *democratisch* besef. Ontleent D66 immers haar partijnaam niet aan het begrip democratie? Echte democratie kan alleen bestaan in een *vrije* maatschappij, met individuele vrijheden als vrijheid van spreken en van drukpers en collectieve vrijheden als vrijheid van vergadering en vereniging. Deze vrijheden kunnen alleen bestaan als we er ook beperkingen op aanvaarden die voortvloeien uit de vrijheden die anderen willen genieten (dat vertaalt zich als respect en verdraagzaamheid) en uit onze *solidariteit* met medeburgers hier en anderen elders op de wereld.

Ons toekomstperspectief is gebaseerd op *duurzaamheid*: uiteindelijk kunnen we ons in onze productie en consumptie niet méér veroorloven, dan wat wij alle medebewoners van de aarde aan bestaanskwaliteit tot in lengte van jaren toewensen. Daarom moeten we ons de niet onbelangrijke vraag stellen: welke consequenties trekken we uit dat toekomstperspectief voor ons beleid in de komende regeringsperiodes? Hiermee zijn vier ijkpunten voor het komende verkiezingsprogramma gegeven: democratie, vrijheid, solidariteit en duurzaamheid (1).

Eigen belang en gemeenschapsbelang

De pretentie van een verkiezingsprogramma is dat de maatschappij met de D66-voorstellen voor iedereen beter, vreedzamer en rechtvaardiger wordt.

In de voorkeur die kiezers uitspreken voor een partij speelt zeker de overweging mee dat zij verwachten dat hun eigen belang door deze partij het best wordt behartigd. Daarom sprak ook elke poli-

De redactie van Idee wil een inhoudelijke discussie starten over het komende verkiezingsprogramma.

Michel van Hulten, voorzitter van de programmacommissie, gaat op eigen titel in op enkele dilemma's die bij het schrijven van een verkiezingsprogramma voor D66 opdoemen.

tieke partij altijd van haar eigen 'achterban' en stemden 'arbeiderswijken' traditioneel op linkse, en 'villawijken' op rechtse partijen of kandidaten. D66 heeft niet zo'n traditionele achterban. Trouwens, ook partijen die voorheen wel een achterban hadden, verliezen meer en meer die zekerheid en moeten de 'kiesersmarkt' op om stemmen te werven. De kiezer is kieskeurig geworden, is beter geïnformeerd en stemt minder voorspelbaar. De 'zwevende kiezer' moet iedere volgende verkiezing weer opnieuw worden gewonnen met 'aansprekende' kandidaten en een programma.

Op zich genomen is er niets tegen het nagaan van en aanspreken op het 'eigen belang', mits het maar niet op een al te enge wijze wordt vertaald. Ieders eigen belang is er mee gediend als Nederland op zichzelf, en Nederland in Europa en in de wereldstaten-gemeenschap, een goed geordende samenleving blijft. Een samenleving, waarin de mensenrechten worden gerespecteerd, waarin mensen zelf uitmaken wie hun bestuurders zullen zijn, waarin de economie wordt gericht op het welbevinden van allen, waarin sociale rechtvaardigheid wordt nagestreefd, en waarin het leefmilieu behouden en verbeterd wordt. Durven wij in het verkiezingsprogramma zo'n eigen belang voor kiezers te benadrukken?

Geloofwaardigheid

Een wezenlijke vereiste voor een verkiezingsprogramma is de geloofwaardigheid van de voorstellen. Kiezers doorzien vage en onrealistische beloften. Op dit punt ligt volgens mij bepaald geen dilemma. Allereerst omdat we onszelf daarvoor te serieus nemen, maar ook omdat het bij D66 hoort om de kiezers alleen te benaderen met realistische, uitvoerbare en desalniettemin op verbetering van het dagelijkse leven gerichte voorstellen. Het dilemma is dat we voor de korte termijn van slechts vier jaar die een verkiezingsprogramma beslaat, niet met die voorstellen kunnen komen die in volle omvang recht zouden doen aan wat eigenlijk de noden van ons allen op de lange termijn zijn. Haalbaarheid is een vereiste voor geloofwaardigheid.

Michel van Hulten is voorzitter van de programmacommissie van D66 die de opdracht heeft het verkiezingsprogramma voor 1998 - 2002 voor te bereiden.

In overleg met de programmacommissie wil de redactie van Idee een serie wijden aan inhoudelijke artikelen over het verkiezingsprogramma. In de hoop dat dit zal leiden tot reacties van lezers in de vorm van kritiek en het aanleveren van vruchtbare ideeën. In de komende nummers van Idee zullen deze reacties worden besproken.

(1) zie ook: Democraat nr. 6, juli 1996, blz. 12, 'Waarden en normen: alleen iets voor het CDA?', door Marian Louppen-Laurant.

a. Financieel geloofwaardig

De geloofwaardigheid wordt ook gemeten door het Centraal Plan Bureau (CPB) dat nagaat of de uitgesproken wensen wel betaald kunnen worden met de beschikbare financiële middelen. Dit leidde in 1994 tot de CPB-publicatie 'Economische gevolgen van voorgenomen beleid', waarin de programma's van CDA, PvdA, VVD, D66 en GroenLinks tegen het licht werden gehouden en conclusies werden getrokken ten aanzien van de binnenlandse bestedingen, werkgelegenheids- en koopkracht-ontwikkeling, collectieve lastendruk en collectieve uitgaven, en het financieringstekort van de rijksoverheid.

b. Milieukundig geloofwaardig

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) heeft in 1994 voor het eerst gerapporteerd over de 'Milieugevolgen van de verkiezingsprogramma's 1995-1998 van D66 en GroenLinks'. De andere grote partijen hadden daar toen nog geen behoefte aan, maar gegeven de publiciteit die dit rapport kreeg tijdens de verkiezingscampagne van 1994, mag worden aangenomen dat de andere partijen nu niet achter zullen blijven. De Programmacommissie zal zeker weer aandringen op een 'milieudoormeting', al was het maar om de geloofwaardigheid van de voorstellen vast te laten stellen. Een milieu-waardebepaling van een politiek programma maakt duidelijk dat een economische analyse, zoals die door het CPB, geen recht doet aan de vele andere aspecten waarin partijen zich van elkaar onderscheiden en de door hen geuite voornemens ten aanzien van de eerstvolgende regeringsperiode.

Milieu

Voor D66 is het 'milieukeurmerk' van grote betekenis. D66 wordt immers in de algemene beeldvorming nog steeds gezien als dé milieupartij (als we ons tenminste beperken tot de vier grote partijen). Hier wordt dan ook onmiddellijk één van de dilemma's zichtbaar, omdat binnen het kader van de partij de overtuiging is gegroeid dat het milieu 'uit' is. Het zou voor de kiezers geen 'issue' meer zijn. Die zouden zich meer zorgen maken over de tekort schietende werkgelegenheid, de afbraak van de sociale zekerheid en de groeiende criminaliteit dan over het milieu.

Maar hoe moet dan worden verklaard dat er tien keer zo veel burgers in dit land lid zijn van een op het milieu gerichte belangengroepering (Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, Greenpeace, Milieudefensie, enz.) dan van een politieke partij? Hoe te verklaren dat de vakbeweging bereid is in te leveren op looneisen als dit milieudoelstellingen ten goede komt? Hoe te verklaren dat er duizenden in het geweer komen bij als bedreigend ervaren nieuwe ontwikkelingen als de aanleg van de Betuwelijn, een kustlocatie voor de kust van Zuid-Holland of de uitbreiding van Schiphol? Het gaat voor velen van hen bepaald niet alleen om het dreigende 'verlies van de eigen achtertuin', maar om de veel verder reikende zorg of we met dit soort voorstellen en ingrepen in ons milieu wel op de goede weg zijn. En als we het begrip milieu iets oprekken, dan hoeven we maar naar de reactie op de 'gekke-koeien-ziekte' en andere product-problemen te kijken om te zien dat velen zich zorgen maken over de kwaliteit van het leven.

Volgens mij ligt hier een groot dilemma. We zullen in discussie moeten gaan over de vraag waaraan we voorrang willen verlenen:

is onze zorg voor het milieu een onderdeel van onze zorg voor de economie en daaraan ondergeschikt, of gaan we ervan uit dat economie en economische ontwikkeling ondergeschikt zijn aan onze milieuzorg omdat dan alleen duurzaamheid van productie en consumptie kan worden gegarandeerd? Met andere woorden, als Minister Wijers het woord 'economie' gebruikt om de samenhang aan te geven tussen economie en ecologie, om welke 'economie' gaat het ons dan?

Werkgelegenheid

Een tweede sleutelwoord voor het komende verkiezingsprogramma zal ongetwijfeld betrekking hebben op 'werk', als bron van inkomen en als voorwaarde om te integreren in de samenleving. Bevordering van de groei van werkgelegenheid in Nederland kan een groot dilemma opleveren als we op de lange termijn het overleven van de aarde grote betekenis toekennen.

Méer werk vertaalt zich immers in méer productie en meer consumptie, waarvoor méer grondstoffen en energie nodig zijn, en waardoor méer afval wordt geproduceerd. Dat zijn drie ontwikkelingen die bijdragen tot klimaatverslechtering welke op den duur desastreus zal zijn voor alle leven op aarde. Het kabinet Kok/Dijkstal/Van Mierlo heeft gekozen voor nadruk op 'werk, werk, werk' met een beleid gericht op het scheppen van meer arbeidsplaatsen. Moet dat beleid in de volgende regeerperiode worden voortgezet?

In onze voorbereiding van het verkiezingsprogramma vereist de geloofwaardigheid van onze voorstellen dat we terugkijken naar de huidige regeerperiode en nagaan of dat beleid gericht op het scheppen van werk wel zoden aan de dijk heeft gezet.

In het lopende Regeerakkoord staat "dat - zonder nader beleid - volgens het behoedzame scenario van het CPB in de jaren 1995-1998 voor ongeveer 230.000 mensen werk ontstaat". Men vervolgt met: "Ondersteund door het thans in te zetten beleid moet het mogelijk zijn tussen nu en 1998 tenminste 350.000 mensen extra aan het werk te krijgen". Dat dit laatste cijfer ondertussen is bereikt - en dat is een hele prestatie - wordt door het kabinet graag beklemtoond. De optelling van de twee genoemde getallen wordt vrijwel nooit genoemd. Maar zelfs als een groei van de werkgelegenheid met 580.000 alsnog bereikt zou worden, dan nog is dit ver verwijderd van het ideaal van 'volledige werkgelegenheid'.

In Nederland zoeken 1,2 miljoen werklozen betaald werk, dat zijn al degenen die tenminste 12 uur per week willen werken. Zelfs met de sterke groei in arbeidsplaatsen in deze regeerperiode blijven we niet in staat te zijn voldoende werk te scheppen voor iedereen die wil werken. De werkloosheid schuilt vooral onder de laagopgeleide volwassen Nederlanders en de nieuwe Nederlanders die als eerste of tweede generatie allochtonen hier wonen. Hun productiviteit is te laag om in aanmerking te komen voor een betaalde baan. Wat de oplossing van hun probleem nog meer bemoeilijkt is, dat het type werk waarvoor zij aangenomen zouden kunnen worden, wordt verplaatst naar zogenaamde 'lage-lonen-landen'. Bovendien komen werkers van daar legaal of illegaal naar hier om op onze Westeuropese arbeidsmarkt actief te worden: in de aspergeteelt, in het beroepsgoederenvervoer over de weg, in de bouwindustrie, enz. Het op kunstmatige wijze bevorderen van lage-lonen-arbeid in Nederland zou de vraag oproepen wat we dan eigenlijk willen met ons ontwikkelingswerk in

de Derde Wereld. Is dat beleid er niet mede op gericht een betere arbeidsverdeling over de wereld te bewerkstelligen?

Informele economie

Zouden we niet in moeten spelen op het fenomeen dat er veel werk bestaat dat echter als zodanig niet staat geregistreerd. Er zijn schattingen zoals die van professor Adriaansens - dat "alleen al in het georganiseerde vrijwilligerswerk, het grijze en het zwarte circuit, zelfs bij een conservatieve schatting meer dan 500.000 arbeidsjaren per jaar circuleren". Wat is eigenlijk de echte stand van de werkloosheid? Het CPB publiceerde onlangs dat naar schatting 100 miljard van ons totale BNP van 800 miljard ontsnapt aan ordentelijke registratie, belasting en heffingen. Wat zit daar aan werk in? Ook in Nederland is dus sprake van een informele economie van grote omvang, waarmee in het beleid (te) weinig rekening wordt gehouden.

Sociale zekerheid

Het probleem van de werkgelegenheid houdt rechtstreeks verband met de problemen met de sociale zekerheid. Van de 5,3 miljoen werknemers verdienen 167.000 het wettelijk minimumloon of minder. Door allerlei maatregelen en ontwikkelingen is het minimumloon sinds 1983 gestaag gedaald en ligt nu 15 à 20 procent lager dan in 1983. Anderhalf miljoen andere Nederlanders leven van minimale inkomsten, 700.000 van hen onder de armoedegrens. Allerlei sociale verzekeringen, opgebouwd in de jaren tussen 1950 en 1980, worden 'uitgekleed' met als motivatie dat er geen geld meer voor is en dat minder geld geven een stimulans zou zijn om meer geld zelf te verdienen. Maar wat als er geen werk te krijgen is? Of alleen onderbetaalde arbeid?

D66 draagt wat dit betreft een wat kille beeldvorming met zich mee. Een beeld van technocraten die zelf werk hebben en genoeg inkomen verdienen maar niet voldoende solidariteit opbrengen met de onderkant van de samenleving. Velen van ons zullen zich daarin niet herkennen. Laten we dat dan ook in het verkiezingsprogramma tot uitdrukking proberen te brengen. Het gaat dan ook om de vraag wat we doen met betrekking tot privatisering (denk aan Openbaar Vervoer, Nutsbedrijven, Onderwijs), deregulering, vrije marktwerking.

Criminaliteit

Op de lijst van zorgen die de Nederlander heeft staat de criminaliteit hoog genoteerd. Criminaliteit dient natuurlijk te worden bestreden. Dat lijkt ons geen dilemma. Maar besteden we wel genoeg aandacht aan de 'witte boorden criminaliteit'? Naast de aandacht voor tasjesroof, fiets- en auto-diefstallen, woninginbraken en geweld op straat omdat het publiek daarmee rechtstreeks te maken heeft? Doen we voldoende aan corruptie-bestrijding en integriteit-bevordering in het openbaar bestuur, aan witwaspraktijken en voorkennis bij beurstransacties, aan misbruik van Europese subsidies en steunmaatregelen, aan bedrijfsspionage en uitwassen van lobbyisme? Er komt geleidelijk meer aandacht voor deze vormen van criminaliteit die meer te vinden zijn bij de 'grote jongens' in onze maatschappij dan bij de 'kleine man'. Ze trekken minder de aandacht maar zijn daarom nog niet minder schadelijk.

Omgaan met ruimte

Waar mikken we op met ons ruimte-beheer en -gebruik in Nederland? Zoeken we het in verdichting van de bebouwing op beperkte oppervlakten of volgen we de wens van velen die zich graag een ruim huis met tuin en voldoende verkeersruimte wensen, wat onherroepelijk leidt tot verdunning? De Randstad is 'de motor' van Nederland. Maar er is ruimtetekort. Wat kunnen we daar aan doen? Gaan we de zee in met bijvoorbeeld een industrie- en vliegveldvlakte voor IJmuiden, of pakken we het oude beleid weer op en streven we naar uitstraling naar het Noorden en Oosten?

Willen we de bereikbaarheid van woon-, werk- en winkel-bestemmingen verbeteren voor de autorijder of primair voor de openbaar vervoer-reiziger, fietser en voetganger? Investeren we vooral in verkeerssnelheid of geven we voorrang aan investeringen die de verkeersveiligheid bevorderen? Is ons doel elk jaar tien procent minder verkeersdoden te hebben (nu 1500 per jaar) of tien procent minder files op de autosnelwegen? Willen we de komende tien jaar 100 miljard gulden investeren in fysieke infrastructuur van rail- en autowegen, lucht- en zeehavens, kanalen, bruggen en tunnels, of gaan we veel meer investeren in onze kennis-infrastructuur van universiteiten en onderzoeksinstituten, en in telecommunicatie, informatica, bio-technologie, genetica, en in niet-materiële dienstverlening?

Europeanisering

Gaan we echt rekening houden in onze voorstellen voor de naaste toekomst met de Europeanisering van onze maatschappij? Dit betekent een verenigd zee- en luchthavenbeleid van Hamburg tot Le Havre en van Heathrow tot Fiumicino, in plaats van onderling vliegen afvangen ten koste van grote nationale subsidies. Dit betekent ook een toekomstgericht Europees milieubeleid in plaats van de grootste gemene deler van de huidige nationale beleidsvoornemens die steeds tenderen naar minimaliseren van doelstellingen. Als dit laatste gebeurt, vloeit daaruit haast automatisch een werkelijk gemeenschappelijk industrie-, productie- en consumptiebeleid voort. Hetgeen tevens vertaald kan worden in een gemeenschappelijk ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid met de Derde Wereld.

Maar nu ben ik alweer begonnen met het geven van antwoorden, terwijl ik mij zou beperken tot het schetsen van de dilemma's. Eén artikel biedt onvoldoende ruimte om alle vragen aan te geven waar een verkiezingsprogramma Commissie voor komt te staan bij het opstellen van een programma. Maar zoals u hebt gemerkt is er echter voldoende stof tot nadenken. Ik hoop van harte dat u met ons mee wilt denken. ♦



D66 en het persoonsgebonden budget

Door Simon Groen, Peter Stevens en Ria van Boven

Het persoonsgebonden budget, dat de zorgvrager in staat moet stellen naar eigen inzicht in zijn zorgbehoefte te voorzien, is een door alle partijen gedragen vernieuwing. De discussies gaan niet meer over de vraag of, maar hoe het gerealiseerd moet worden; hoe vrij kan de zorgvrager worden gelaten in de beschikking van het geld, hoe kan worden voorkomen dat de zwarte arbeidsmarkt een impuls uit de formele economie krijgt, op welke wijze is een onafhankelijke indicatiestelling te realiseren, en hoe kan ongewenste ongelijkheid tussen in-natura-gebruikers en budgethouders worden voorkomen (1).

Het persoonsgebonden budget kan exemplarisch worden genoemd voor het soort van arrangementen dat D66 op grond van zijn ideologische achtergrond zou moeten voorstaan. De ideologie die ook centraal moet staan bij de beantwoording van bovenstaande uitvoeringsvragen.

Status en wording van ideologieën

D66 heeft het altijd moeilijk gehad met deze term. Afkeer van dogmatisme en rigiditeit, het inzicht dat de traditionele ideologische hoofdstromen geen adequaat antwoord meer konden geven op de eisen van een moderne samenleving en een sterke voorkeur voor het pragmatisme hebben geleid tot een basaal vertrouwen in democratische procedures als voldoende rechtvaardiging voor politieke keuzen. Tegenstanders hekelden echter keer op keer het ontbreken van ideologische bevoegdheid van onze partij. D66 wordt nog steeds vaagheid, onduidelijkheid en het ontbreken van ruggengraat verweten. In de voor-Paarse periode waren er weinig aangrijpingspunten voor deze kritiek omdat de partij geen regeringsverantwoordelijkheid droeg en in de oppositie over het algemeen weinig geprononceerde standpunten innam. Nu D66 de kiel vormt van het regeringsvaartuig is zij wel kwetsbaar voor deze verwijten. Ons inziens wordt deze kwetsbaarheid hoofdzakelijk veroorzaakt door de breed gedragen misvatting dat D66 geen ideologie zou bezitten en er dus ook niet over wordt gesproken.

Het is niet onze bedoeling hier uitgebreid in te gaan op de ideologische achtergronden van de partij. In het kader van deze beschouwing geven wij slechts een summier ideologisch portret van D66 dat bovendien sterk persoonlijk is ingekleurd. Wij zien de samenleving als een dynamisch geheel in evolutionaire ontwikkeling. Deze ontwikkeling verloopt in hoge mate als een proces van

*Wat hebben de politieke partij D66 en een - voor Nederland - nieuw arrangement in de bekostiging van de zorg met elkaar te maken?
Over de vanzelfsprekendheid van het scheppen van meer individuele vrijheid binnen collectieve regelingen.*

vallen en opstaan: trial and error. Dat is zo op biologisch niveau, waar juist die mutaties overleven en daarmee het voortbestaan van de soort verzekeren, welke zich in een gegeven milieu het beste handhaven. Dat is ook zo op het niveau van het reflecterend bewustzijn - het specifiek menselijk niveau - waarop die opvattingen (percepties, waarderingen, ideeën) van mensen overleven, die de mens het meest behulpzaam zijn bij zijn interactie met samenleving en milieu.

De opvattingen over hoe om te gaan met en hoe zich te gedragen binnen een bepaalde omgeving hebben dus geen voor

eeuwig en altijd geldend karakter. Zij ontstaan immers in een zich over eeuwen uitstrekkend proces van trial and error. Zij hebben bovendien betrekking op een omgeving die zelf ook aan voortdurende verandering onderhevig is. Daarmee vervalt het dwingende en dogmatische karakter van ideologieën, opgevat als het geheel van opvattingen over de inrichting van de samenleving. Men kan wel spreken van pragmatische, of pragmatisch geïnspireerde, ideologieën: een geheel van opvattingen, dat in de praktijk van de menselijke evolutie zijn waarde heeft bewezen vóór en in de interactie tussen mens en omgeving.

Een dergelijke, langs proefondervindelijke weg tot stand gekomen ideologie wordt verinnerlijkt en gaat deel uitmaken van collectieve menselijke kennis en bewustzijn. Volgens de kennisleer van Popper kan haar empirische waarheid niet bewezen worden maar wel haar onwaarheid. Afhankelijk van de wijze van empirische toetsing is er sprake van meer of minder onwaar zijn. Aldus ontstaat ruimte voor discussie, speculatie en intuïtie. En in deze ruimte ontstaan politieke ideologieën. Daarbij valt het op dat de meeste politieke ideologieën in een bepaald land een (soms groot) aantal opvattingen gemeenschappelijk hebben. Wellicht vertegenwoordigen deze de in de loop der tijd tot stand gekomen en in die samenleving proefondervindelijk als juist ervaren opvattingen over de relatie individu - omgeving en de inrichting van die samenleving. Het deel dat onderling nog verschilt, bevat dan de nog niet bewezen hypothesen.

De ideologie van D66

Welke opvattingen over de relatie individu - samenleving zijn dan kenmerkend voor het D66-denken? In de eerste plaats is dat natuurlijk de idee van democratie. In de relatie individu - omgeving en de inrichting van de samenleving, staat democratie voor de

(1) Over deze vragen werd gediscussieerd op een door de werkgroep Volksgezondheid van de SWB georganiseerde conferentie over het persoonsgebonden budget in mei 1995.

Deze conferentie vormt mede de basis voor deze beschouwing.

idee dat een geheel bestaat en is opgebouwd uit delen en dat alle delen voor het functioneren van het geheel van waarde zijn. Geen bijdrage kan worden gemist. Maar het geheel voegt tevens een dimensie toe, het is meer dan de som der delen. Zo zal een democraat zich verzetten tegen de overheersing door het geheel van de delen (de holistische, socialistische benadering) en omgekeerd (de reductionistische, liberale benadering).

In een dergelijke constructie heeft elk deel het recht om hypothesen aan te dragen over de relatie individu - omgeving en de inrichting van de samenleving. Elk idee is immers waardevol. Toetsing van de hypothese vindt plaats binnen het forum van het geheel. Hypothesen kunnen natuurlijk ook door groepen van individuen, zoals politieke partijen, worden aangedragen.

De idee van het geheel dat bestaat en alleen maar kan bestaan in en door de delen, maar aan de verzameling delen wel een extra waarde toevoegt, laat zich op verschillende wijzen uitwerken. Het leidt tot de vaststelling van het recht op ontplooiing van het individu binnen de samenleving, juist ook in het belang van die samenleving. In het democratisch denken zal dit recht een centrale positie innemen en enerzijds kunnen worden uitgewerkt in de meer liberale grondrechten van persoonlijke individualiteit en integriteit, en anderzijds in de meer sociale grondrechten van solidariteit. Het laat zich ook uitwerken in de wijze waarop binnen een samenleving beslissingen worden genomen over het functioneren van de samenleving (democratisch, dat wil zeggen met inbreng van elke afzonderlijke burger). Alsmede in de wijze waarop wordt gezorgd voor het goed functioneren van de samenleving. Deze zorg zal immers bij voorkeur worden neergelegd bij delen welke functioneren onder invloed van het geheel, of, indien dit niet mogelijk is, namens of in opdracht van het geheel.

Bij de verdeling van de verantwoordelijkheden binnen een samenleving moet steeds de vraag worden gesteld of het een zorg betreft die relevant is voor het functioneren van het geheel. Zo ja, door welke delen moet de zorg worden uitgeoefend en welke invloed oefent het geheel daarop uit. Of, als dit niet mogelijk is, op welke wijze zal het geheel dan die zorg moeten uitvoeren?

De SWB heeft enige tijd geleden een rapport uitgebracht (2), waarin door de opstellers is getracht voor het terrein van de gezondheidszorg deze vraag te beantwoorden. Dit heeft geleid tot een conceptueel model, dat nog sterk het karakter draagt van een hypothese en dus nader in de praktijk zal moeten worden getoetst. De eerste veronderstelling in het model is dat in de gezondheidszorg het beste resultaat wordt bereikt als niet de overheid primair verantwoordelijk is voor de bepaling van aard en omvang van de zorg, maar de zorggebruikers in interactie met de zorgverleners. De tweede veronderstelling is dat dit optimum alleen kan worden



bereikt in een situatie waarin sprake is van wederzijdse beïnvloeding van zorgverlener en zorggebruiker en geen van de twee in staat is de ander zijn wil op te leggen. Hierbij telt niet alleen het resultaat op microniveau (de patiënt), maar moeten de resultaten worden opgeteld met die op meso- en macroniveau. In het model vervullen verzekeraars op meso- en macroniveau de zorggebruikersrollen.

Deze hypothese kan dus alleen getoetst worden in een situatie van gelijkwaardigheid van zorggebruikers en zorgverleners. Daarvan is nu nog lang geen sprake. Daarom dient eerst de positie van de zorggebruiker te worden versterkt. Hiermee keren de opstellers van het SWB Cahier zich tegen het op dit moment geldende concept van door de staat geregelde arrangementen, zoals die met de totstandkoming van ZFW en AWBZ in de jaren zestig gestalte hebben gekregen. Parallel hieraan vond de opbouw van de sociale verzekering plaats die dezelfde kenmerken had. De rappe uitbouw ervan kon z'n beslag krijgen door de politieke consensus tussen confessionelen en socialisten. De eerste groep vond z'n inspiratie in het goede rentmeesterschap over de van God gegeven orde, de tweede in z'n collectivistische roeping. En beiden hadden liever vrede en harmonie dan sociale onrust.

(2) SWB Cahier: 'Denkend over een nieuw stelsel van gezondheidszorg', Den Haag 1994.

Een sociaal-liberale synthese

Inmiddels is duidelijk geworden dat deze collectivistische, laagdrempelige arrangementen in een sterk gedifferentieerde en sociaal complexe samenleving tot overgebruik leiden. Terugkoppeling van de ongewenste effecten werd bovendien lang verhinderd. In de sociale zekerheid doordat bewaking en uitvoering van de arrangementen via publiekrechtelijke bevoegdheden gedelegeerd werden aan belanghebbende groepen. En in de gezondheidszorg door een combinatie van de macht van de professionele autonomie en de breed gedeelde ethische regel dat zieken niets geweigerd kan worden. Maar misschien nog wel het meest omdat we nog niet toe waren aan een nieuw principe, namelijk dat van de persoonlijke verantwoordelijkheid voor gebruik van collectieve middelen, van een vrijheid in gebondenheid. Dit principe klinkt thans wel door in de beleidsvoorstellen van het Paarse kabinet. Het is een manifestatie van een bewustzijnsverandering, namelijk dat het individu de kerneenheid van de samenleving is en dat in elk individu onze collectieve arrangementen moeten convergeren. In de herschikking van ons sociaal zekerheidsstelsel krijgt dit gestalte in het 'één-loket-model', in de gezondheidszorg in de begrippen 'zorg-op-maat' en de logische operationalisering ervan, het 'cliëntgebonden budget'.

De organisatie van de gezondheidszorg ontwikkelt zich aldus van een situatie waarin eerst iedereen maar voor zichzelf moet zorgen, via een fase waarin middels een ongedifferentieerde collectieve voorziening alles voor iedereen geregeld wordt, naar een situatie dat iedereen weer voor zichzelf moet zorgen, maar daar wel de middelen voor krijgt aangereikt. Men kan dat opvatten als de evolutie van een sociaal organisatie-model, waarin enerzijds de voorwaarden voor het individuele welzijn steeds meer afhankelijk worden van collectief geschapen voorwaarden, maar anderzijds er een steeds grotere individuele vrijheid in het realiseren ervan wordt bereikt. In dit proces wordt de schijnbaar zo onverzoenlijke tegenstelling tussen collectivistische en liberale beginselen overwonnen: een ware sociaal-liberale synthese.

Uitwerking van het cliëntgebonden budget

Bovenstaande, theoretische exercitie zegt nog maar weinig over de problemen die de invoering van een cliëntgebonden budget met zich meebrengt. Toch lijkt ons een dergelijke analyse een noodzakelijke voorwaarde voor een goede praktische uitwerking. We moeten immers weten waar we naar toe willen en waarom. Tot slot zullen we kort ingaan op enkele praktische problemen. Bezien vanuit de D66-ideologie is het doel van het persoonsgebonden budget de versterking van de positie van de zorggebruiker. Dit is geen doel op zich, maar een middel. En dient dus als zodanig te worden beoordeeld. Het persoonsgebonden budget versterkt de positie van de zorggebruiker, doordat het - een deel van de - keuzevrijheid weer bij de zorggebruiker legt. Anderzijds dient de verantwoordelijkheid van de zorggebruiker als budgetontvanger op één of andere wijze toetsbaar te zijn. Reacties uit het veld op de door de Ziekenfondsraad ontworpen subsidieregeling wijzen erop dat men zich nog veel te veel gekneveld voelt door allerlei verantwoordingsprocedures. Er zal dus gezocht worden naar een lichte, maar effectieve toetsingsprocedure zonder al te veel bureaucratische verplichtingen.

Voorts zal de overheid ervoor moeten waken dat de regeling wordt ondermijnd door belanghebbende groepen uit de traditionele aanbodgerichte zorg. Zij worden immers direct bedreigd omdat de gelden voor de cliëntgebonden budgetten worden gekort op de instellingen. Organisaties als wijk- en thuiszorginstellingen vinden een bondgenoot in de vakbonden en beroepsorganisaties van verzorgenden. Zij vrezen verlies van werkgelegenheid en rechtszekerheid. Het zal immers onmogelijk zijn een collectieve arbeidsovereenkomst te handhaven voor de veelheid van verschillende hulpverleningsrelaties die zal ontstaan. Op zichzelf klinken deze bezwaren plausibel, maar zij gaan voorbij aan de emancipatie die zich bij zorgvragers en verzorgenden heeft voorgedaan. Zal een part-time gezinsverzorgster zich anno 1995 echt laten behandelen als een dienstmeisje van rond de eeuwwisseling en zal de zorgvrager zich gedragen als een feodale werkgever? Er zal ongetwijfeld werkgelegenheid wegvloeien naar informele en minder geschoolde hulpverleners. In zekere zin kan dit worden opgevat als substitutie van zorg naar een lager deskundigheidsniveau. Maar de vraag naar hulp zou de komende decennia ook kunnen stijgen, zodat het in absolute zin wel mee zal vallen met het verlies aan werkgelegenheid. Bovendien zijn er aanwijzingen dat de aanwezigheid van informele zorg in tweede instantie juist vraag naar deskundige zorg oproept, zij het vaak in een meer raadgevende en begeleidende rol. Als zorg een wijder verbreid verschijnsel in de samenleving wordt, zal ook hierin differentiatie en specialisering optreden, met alle kansen van dien.

Verzekeraars?

Een derde punt is dat de overheid zal moeten investeren in het toegankelijk maken van het cliëntgebonden budget voor groepen als gehandicapten, dementerende ouderen en psychiatrische patiënten. Dat kan door het toelaten van zaakwaarneming via een mentor, aan wie overigens wel zware eisen van verantwoording moeten worden gesteld. Deze relatie is immers zeer gevoelig voor misbruik. De mogelijkheid is geopperd dat ook de verzekeraar als zaakwaarnemer kan gaan optreden. Een gedachte die overigens uitstekend past in het hiervoor beschreven democratische model. Een lastig aspect van de cliëntgebonden budgetten is de indicatiestelling. Deze moet onafhankelijk zijn. Verder dient de indicering uitsluitend de behoeften van de patiënt weer te geven. Dat laatste is minder vanzelfsprekend dan het lijkt, omdat er meestal sprake zal zijn van een tekort. Het ligt dan voor de hand de criteria wat strakker te stellen, zodat het geïndiceerde zorgvolume afneemt. Dit versluiert echter de reëel te achten zorgbehoefte.

Of uiteindelijk dan toch in de gehele zorgbehoefte zal worden voorzien, is een politieke keuze. Dat zal immers gaan ten koste van andere verzorgingsarrangementen, zoals onderwijs.

Samenvattend kan gesteld worden dat het persoonsgebonden budget als concreet zorgarrangement een goede operationalisering is van de veranderende relatie tussen individu en collectiviteit. Het begrijpen van en inspelen op deze dynamiek vormt voor D66 naar ons inzicht de belangrijkste kans op een authentieke opstelling en een stevige plaats in het politieke veld. ♦

Het volgzame Nederland

Kanttekeningen bij de lessen van het "voormalig Joegoslavië"

Door Vinko Prizmic

In een thema-nummer van Idee (december 1995) is door een aantal gerespecteerde auteurs getracht het drama van het voormalig Joegoslavië te ontfaelen. Het was een serieuze, maar niet altijd evenwichtige poging: na lezing van de artikelen bleef men met een onbevredigd gevoel achter. In eerste instantie leek door de Akkoorden van Dayton de zaak min of meer beklonken en een reactie zou als mosterd na de maaltijd komen.

Naderhand realiseerde ik me dat Europa, laat staan de wereld, nog een aantal brandhaarden van het 'type' als in Joegoslavië kent. Er blijft dus een groot gevaar voor herhaling van dezelfde misvattingen bestaan, als een juiste analyse van de oorzaken van het uiteenvallen van Joegoslavië uitblijft.

Als geboren Kroaat en getogen Nederlander ben ik bij voorbaat geschikt en ongeschikt een oordeel te vellen over het grootste drama in het Europa van na de Tweede Wereldoorlog. Geschied vanwege (voor)kennis van het verleden en heden van volkeren op het territorium van voormalig Joegoslavië, en ongeschikt omdat mijn emotionele binding met het gebied de objectiviteit in de weg zou kunnen staan.

Inschattingsfouten

Ik wil het vooral hebben over de inschattingsfouten die door de landen van (West-)Europa - individueel en gezamenlijk - zijn begaan.

Het eerste dat mij opvalt is dat men steeds over Joegoslavië spreekt alsof het altijd heeft bestaan en het een vanzelfsprekendheid betreft. Maar welke waarde moeten we hechten aan een periode van zeventig jaar in een geschiedenis van dertien eeuwen? Joegoslavië was de facto (volkenrechtelijk) een illegale staat, gesticht zonder raadpleging van de volken die daar voordien in verschillende (al dan niet nationale) staten hebben geleefd. Ze werden door de overwinnaars van de Eerste Wereld-

Geboren Kroaat en getogen Nederlander noemt Prizmic zich. Een reactie van een direct en indirect betrokkene op de kwestie 'Joegoslavië'.

oorlog tot elkaar veroordeeld. Weet men eigenlijk wel dat Vojna Krajina - in de letterlijke betekenis van Militair Randgebied - vijf eeuwen lang de grens tussen Christendom en Islam vormde? Dit laatste is niet bedoeld als een waardeoordeel of vooroordeel over sommige volkeren, maar als een indicatie voor de cultuurverschillen die aan weerskanten van de grens gedurende vijfhonderd jaar hebben

bestaan.

De onderlinge problemen van de Balkan-volkeren zijn niet zozeer door het Verdrag van Versailles (1919) ontstaan, maar door het ondergeschikt maken van katholieke Slovenen en Kroaten, gewend aan een parlementaire democratie, aan het gezag van het Servische orthodox-christelijke koninkrijk zonder een parlementaire traditie.

Slovenen, Kroaten, gedeeltelijk Montenegrijnen ('Zuid-Serviërs'), 'niet-bestaande' Macedoniërs en moslims, laat staan de Kosovo-Albanen, hebben Joegoslavië nooit als hun eigen staat ervaren, laat staan geaccepteerd. Ze hebben het hoogstens getolereerd. De machthebbers van het eerste Joegoslavië hebben getracht deze verschillende volkeren met brute macht in elkaar te doen 'versmelten'. En de communisten in het tweede Joegoslavië verklaarden de discussie over de verschillen tussen de nationaliteiten taboe en stonden uitsluitend de lofzang aan de *Broederschap - Eendracht* toe. Helaas, de etnische, culturele, godsdienstige, mentaliteits- en de taalkwesties bleven onverwerkt en onopgelost onder de oppervlakte borrelen. De resultaten zijn bekend.

Volgzame houding Nederland

Nederland, zelfs toen het nog een wereldmacht was, heeft nooit eerder interesse voor Midden- en Oost-Europa getoond. Hierdoor was Nederland, vooral in de tijd van de Koude oorlog, op de Balkan-expertise van de grootmachten aangewezen. Hetgeen in de praktijk betekende dat het de politiek van dezelfde grootmachten klakkeloos volgde. Aangezien alle drie de Westerse (Europese) grootmachten bij het conflict in Joegoslavië ook een min of meer verborgen agenda hadden, ontstond er voor Nederland een onoverzichtelijke situatie. Groot-Brittannië handelde overeenkomstig haar manische angst dat Duitsland door het aanpappen

Vinko Prizmic heeft publicistiek gestudeerd. Hij is lid van de Commissie Buitenland en vice-voorzitter van de Adviesraad van D66. Hij publiceerde in NRC Handelsblad en Trouw een aantal artikelen over de oorlog in het voormalig Joegoslavië. In september a.s. verschijnt zijn roman Zonen van Bosnië.

met Kroatië de landroute naar het Midden-Oosten in handen zou krijgen. Frankrijk verliet zich in eerste instantie op historische sentimenten en koos partij voor 'bondgenoot' Servië. Het niet altijd even diplomatiek handelende Duitsland, dat wel van oudsher over een gedegen historische kennis van de Balkanmentaliteit bezit, werd in de internationale betrekkingen op weinig elegante wijze aan het recente verleden herinnerd en naar de achtergrond gedrukt. Hieruit kunnen we concluderen dat als we ooit een Europese eenheid willen bereiken, het een eerste vereiste zal zijn om het huidige Duitsland niet langer op de daden van het nazi-regime aan te spreken.

Duits-Kroatische bondgenootschap

Veel misvattingen in het themanummer van Idee over het voormalig Joegoslavië zijn gebaseerd op het vertrouwen in de Anglo-Franse en het wantrouwen in de Duitse expertise. Eén van de hardnekkigste misverstanden die telkens herhaald wordt, is het Duits-Kroatische bondgenootschap tijdens de Tweede Wereldoorlog. Dit bondgenootschap heeft daadwerkelijk bestaan, maar dan in dezelfde vorm en omvang als tussen nazi-Duitsland en Mussert-Nederland. De Ustasji-beweging, die in de periode 1941-1945 in Kroatië met hulp van het Duitse bezettingsleger aan de macht was gekomen, telde nooit meer dan 5.000 leden en controleerde nooit meer dan 1/3 van het land. Tegelijkertijd namen ongeveer 200.000 Kroaten deel aan het partizanenleger. (Als zoon van een partizaan ben ik met een enorme Duitslandhaat in datzelfde Kroatië groot gebracht.)

De 'voortijdige erkenning van Kroatië' wordt eenzijdig op het conto van Duitsland geschreven. Het begrip 'voortijdig' verdient echter een nadere analyse. Het siert Raymond Detrez dat hij als één van de eersten deze mening probeert te onderbouwen, zij het met mijns inziens weinig overtuigende en steekhoudende argumenten. Zijn eerste argument is dat "het geen gewoonte is om een land in oorlog te erkennen". De historische feiten zijn helaas anders. Vele Afrikaanse landen zijn erkend zonder dat er ook maar sprake is geweest van enige vrede. Algerije is door vele landen erkend terwijl het in oorlog was met Frankrijk. Volgens dezelfde bewering van Detrez zou de staat Israël, die vanaf het ontstaan in een permanente oorlog met de buurstaten is verwickeld, nooit erkend hebben mogen worden.

Het tweede argument dat "het ontstaan van staten een langdurig proces is en de instemming van alle betrokkenen vereist", kan ook niet overtuigen omdat bijvoorbeeld de staat Israël en de Baltische staten zeer haastig zijn erkend, terwijl de instemming van alle betrokkenen ver te zoeken was. Daarbij dient vermeld te worden dat Kroatië al duizend jaar, ongeacht of het onafhankelijk was of dat het een deel van een groter statenverbond uit-



Commissiedebat over de kwestie Joegoslavië

maakte, altijd een bepaalde mate van zelfbestuur heeft gekend. Bovendien erkende de Joegoslavische Grondwet expliciet het recht van alle republieken om zich af te scheiden.

Als we hieraan toevoegen dat voorafgaande aan de eenzijdige Kroatische afscheiding een volksreferendum voorafging (opkomst ca. 90%, uitslag: 92% van de uitgebrachte stemmen vóór afscheiding), had ons toch duidelijk moeten zijn dat het de Kroaten ernst was met de afscheiding en deze signalen hadden tijdig naar juiste waarde moeten worden geïnterpreteerd.

Naar mijn mening zijn Kroatië en Slovenië te laat erkend in plaats van 'voortijdig'. Voor Slovenië had de te late erkenning geen grote consequenties, maar een eerdere erkenning van Kroatië zou vele Kroatische en Servische levens hebben kunnen redden en de materiële schade zou beperkter zijn gebleven. Het aantal slachtoffers voor de erkenning van Kroatië tegenover het aantal dat na de erkenning is gevallen, staat in een verhouding van 10 : 1. De internationale erkenning van Kroatië heeft de oorlog in dit land dus feitelijk min of meer beëindigd.

Mijn interpretatie van de Duitse 'erkenningshaast' is dat Duitsland als enige grootmacht in West-Europa over voldoende Balkan-ervaring beschikte om te weten hoe een oorlog daar te beëindigen.

De stelling van Detrez dat Bosnië-Herzegovina te vroeg is erkend, lijkt mij juist. Het Bosnische onafhankelijkheidsreferendum leverde weliswaar getaltechnisch de juiste percentage ja-stemmers op, maar het referendum werd door één van de drie volken - tevens één derde van de bevolking - geboycot. Voor de betrokken politici had dit een teken aan de wand moeten zijn. Aangezien ze volgens het principe 'gelijke monniken, gelijke kappen' gehandeld hebben, werd Bosnië/Herzegovina erkend zonder dat er sprake was van consensus van één van de gelijkwaardige volkeren. En passant werd ook Macedonië hierin meegenomen. De turbulentie omtrent de erkenning van dit laatste land is wat mij betreft illustratief voor de gedemonstreerde Europese 'eenheid' (1).

(1) Over erkenning van Macedonië kan men meer lezen in *Joegoslavische Kroniek 1991-1992 van Henry Wijnaendts*.

Als we de oorzaken van het Westerse debâcle op de Balkan zoeken, dan zijn deze verbonden met het al eerder genoemde gebrek aan eensgezindheid tussen Groot Brittannië, Frankrijk en Duitsland. Zolang de Britten en Fransen weigeren te begrijpen dat de Balkan anno 1996 niet meer de Balkan van 1916 is en de Duitsers hun kennis niet wat diplomatieker kunnen verkopen, zullen ook toekomstige tragische ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa niet kunnen worden voorkomen. De kleinere actieve landen (Nederland, België, Denemarken etc.), laten zich door het ontbreken van eigen Balkan-ervaring en van directe eigen belangen in het kielzog van de drie grote bondgenoten heen en weer slingeren, met soms desastreuze gevolgen (Srebrenica).

Dit is overigens geen onschuld-pleidooi voor de volken van de Balkan. Ongeacht hoe vaak zij door de halfslachtige beloftes van anderen op het verkeerde been zijn gezet, blijven zij degenen die vechten. Ongeacht hoe de historische winst-verliesrekening er uit zal zien, blijft het een feit dat hetzelfde resultaat bereikt had kunnen worden met een veel kleiner verlies aan mensenlevens, materiële middelen en cultureel erfgoed.

Geen evenredige schuldverdeling

Het gaat mij echter te ver om de schuld voor de Derde Balkanoorlog evenredig te verdelen. We moeten inzien dat de evenredige schuldverdeling niets anders is dan een poging om onze handen in onschuld te wassen, maar dat zal op een langere termijn contra-productief uitwerken. Het niet berechten van de oorlogsmisdadigers - aan alle drie de kanten - zal het rechtsgevoel van gewone mensen in wraakgevoel veranderen en dat zal de vrede op de Balkan beslist niet ten goede komen.

We moeten ook inzien dat 'geen kant kiezen' - vooral in de strijd tussen ongelijke partners - ook een keuze is. Een keuze die onze hoogbeschaafde menselijkheidsnormen niet kunnen verdragen.

Na vijf jaar oorlog kunnen we niet meer over één schuldige en twee (of meer) onschuldige partijen spreken. Alija Izetbegovic beweerde in het begin van 1992 dat voor een oorlog twee partijen nodig zijn en in Bosnië ontbrak volgens hem een tweede partij... We weten inmiddels hoe naïef deze bewering is.

Om te bewijzen dat Kroaten en Serven in gelijke mate schuldig zijn, haalt men altijd de plannen van Groot-Servië en Groot-Kroatië naar voren. Het valt niet te ontkennen dat aan beide kanten van de rivier de Drina een aantal mensen met die plannen rond loopt. Maar die plannen zijn aan de Servische kant al honderden-vijftig jaar geleden geformuleerd en gepubliceerd door Ilija Garesanin (Nartenije, 1844: "Bosnië is een Servisch land"), daarna gekoesterd door Vuk Karadzic, Nikola Pasic etc, herhaald in het Memorandum van de Servische Academie van Wetenschap en Kunsten in 1987. Daar tegenover staat een menukaart van de Kroatische president Tudjman met een door Bosnië getrokken S.

Vredeskans

De enige echte vredeskans voor Bosnië lijkt mij de zo eerlijk mogelijke opdeling van Bosnië in drie staten, met spijkerharde territoriale garanties van de NAVO voor iedereen, maar vooral voor de moslims. Als men naar de "samenwerking en het onderling vertrouwen" van Moslims en Kroaten kijkt, (over het vertrouwen van de Serven in de twee andere volken hoeft niets gezegd te worden) dan wordt de portée van deze bewering duidelijk. In de

kringen van echte Balkan-experts leeft al een tijdje de overtuiging dat alleen nog drie aparte Bosnische staten mogelijk zijn.

We moeten tevens niet vergeten dat de herovering van Krajina de onmisbare voorwaarde en directe inleiding voor het bereiken van vrede in Bosnië vormde. Alle Coutillero-, Carrington- en Vance-Owenplannen hebben de winnende partij niet aan de onderhandelingstafel kunnen brengen. Deze plannen verschillen niet wezenlijk met elkaar, noch met het *Dayton Agreement*. Het enige verschil is het militaire evenwicht dat door de verovering van Krajina werd bereikt.

Lamentaties over wat we hadden moeten doen of wat we nagelaten hebben, hebben geen zin. Een paar mensen en organisaties (onder andere de CIA) hebben ver voor het uitbreken van de oorlog gewaarschuwd voor de westerse inactiviteit. Er werd niet naar hen geluisterd. Tot op de dag van vandaag worden de meningen van mensen met de meeste kennis van zaken (waaronder ambassadeur Henry Wijnaendts) stelselmatig genegeerd.

We zullen echter moeten leren luisteren en dienovereenkomstig handelen. De Baltische staten zijn nog niet 'safe'. De Hongaarse minderheden in Slowakije en Roemenië kunnen nog steeds de 'zwarte Piet' toegespeeld krijgen of eventueel de plannen over hereniging met de moederlanden gaan koesteren. De Polen in Oekraïne en de Russen in de voormalige niet-Slavische Sovjetrepublieken zijn nog niet uit de problemen. Het Sudetenland hoeft niet eeuwig rustig te blijven, de kwestie Moldavië is naar mijn mening niet opgelost en de grenzen aan de Oeder en de Neis liggen nog steeds gevoelig. Het 'vergeten' vraagstuk Kosovo zal in de nabije toekomst weer opplaaieren. Zijn wij in staat antwoorden te formuleren op deze kwesties?

De ontwikkelingen in Rusland geven geen reden tot optimisme. Of het land op den duur onze bondgenoot zal worden of dat het op een tweede Koude Oorlog zal aansturen is vooralsnog onduidelijk.

Moeten wij niet een vastomlijnd idee hebben over waar het toekomstige ijzeren gordijn dient te lopen. Zou het niet 'safer' zijn als het gordijn ten oosten van Bosnië in plaats van ten westen van Kroatië zou worden neergelaten? De wens 600 km van de Kroatische kust in handen te houden en de fundamentalistische Islam buiten Bosnië lijkt mij niet onredelijk.

Engagement

Of wij het verwerpelijk vinden of niet, de Derde Balkanoorlog zal niet de laatste oorlog op etnische, nationale of godsdienstige gronden in Europa zijn, laat staan in de wereld. Vroeg of laat kan dat ons eigen bestaan bedreigen. Om onszelf te beschermen zullen wij moeten bepalen welk conflict voor onze veiligheid bedreigend is en dienovereenkomstig handelen. In andere gevallen kunnen wij onze rol beperken tot 'neutrale peacekeepers' die zorgdragen dat het vrijwillige 'kanonnenvlees' met volle maag sterft.

We zullen aan onszelf duidelijk moeten maken of we ergens op humanitaire, strategische of andere gronden optreden. Dit moet het type en de omvang van onze engagement bepalen. Onze actie moet dan niet als uitgangspunt de eigen beschaving of denkwijze hebben. Deze moet gerelateerd worden aan de situatie en de mentaliteit van mensen ter plekke.

Op de Balkan hebben we hopelijk geleerd dat 'pappen en nat houden' niet effectief is. ♦

Toekomstdenken in de politiek

De vorige columnist, Henri Goverde, heeft de pen doorgegeven aan Arno van der Avort

Het vermogen van de politiek om toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen goed in te schatten is gering. Het politieke spel en de politieke opportuniteit van de korte termijn maken dat de visie op de toekomst vaak wordt bijgesteld. De politieke werkelijkheid van bijvoorbeeld een regeerakkoord dicteert dan hoe de toekomst gezien moet worden, óók als de ontwikkelingen na enkele jaren in een andere richting wijzen. Vandaar dat ik in 1988, samen met nog negen vertegenwoordigers van de 'jongere' generatie, met de nodige scepsis aan een klus begon waartoe het hoofdbestuur van D66 ons had uitgenodigd. Naast de commissie 2000 (de 'oudgedienden') vormden wij de zogenaamde commissie 2001. Beide commissies hadden als taak de belangrijkste toekomstige ontwikkelingen in beeld te brengen en aan de hand daarvan de politieke prioriteiten voor D66 te formuleren. Gaandeweg de discussies begon ik steeds meer begrip voor de praktijkpolitici te krijgen: de werkelijkheid van straks en nu laat zich niet zo helder en eenduidig beschrijven. En hoewel we onszelf beschouwden als rechtgeaarde D66ers, was het verbijsterend te ontdekken hoe verschillend onze visies waren! Uiteindelijk ontstond uit ons geworstel toch een verslag. De grote vraag was alleen: hoelang zal deze visie, immers ook maar één keuze uit vele, geldigheid behouden?

Nu binnen de partij een project is opgestart om de gedachtevorming in D66 te stroomlijnen, doet zich de mogelijkheid voor deze vraag expliciet te beantwoorden. In het kader van 'het project' wordt de commissie 2001 immers gevraagd de ontwikkelingen van de laatste jaren te vergelijken met de voorspellingen uit het verslag van 1988.

Om alvast een voorsprong te nemen op de uitkomsten van deze vergelijking, vind ik dat de politieke prioriteiten voor het komende decennium moeten zijn: goed onderwijs, een heldere opzet van de sociale zekerheid, veiligheid, een effectieve infrastructuur, een schoon milieu, maatschappelijke betrokkenheid in de vorm van werkgelegenheid in de meest brede zin en een fundamentele democratisering van de samenleving. Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, zijn mensen ook in staat zich in vrijheid te binden en gezamenlijk te ontwikkelen. Dit laatste betreft de kernvraag voor de komende decennia: hoe kan de individuele mens toegerust worden met de benodigde kennis en vaardigheden, opdat hij ondanks toegenomen onzekerheden in staat is een levenspad te vinden dat voor hem én voor de gemeenschap waarin hij leeft bevredigend is.

Arno van der Avort is directeur van de vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht. Voor D66 is hij momenteel lid van het bestuur van SWB D66.

Het gaat om het ontstaan van een verantwoord evenwicht tussen individuele ontplooiing en maatschappelijke eisen. Een inspirerende overheid is hiervoor onontbeerlijk. Daarbij hoort allereerst een bescheiden opstelling, vanuit het besef dat de overheid slechts een beperkte rol kan spelen in de vormgeving en de beweging van de maatschappij. Dit vereist een herbezinning op de omvang en vooral de aard van overheidstaken.

Voor politieke partijen ligt er een taak om te fungeren als platform, waar mensen en organisaties elkaar ontmoeten. Zij zullen de organisator en katalysator van maatschappelijke discussie, opinie- en consensusvorming moeten worden.

Hopelijk herkent de lezer zich hierin en ziet hij ook de genoemde vraagstukken als de belangrijkste voor de komende tien jaar. Het bovenstaande is echter exact dezelfde visie als die in het eindverslag van de commissie 2001! Dat is mijn tamelijk othutsende conclusie na herlezing van het verslag.

Naar mijn mening zijn we bij het zoeken naar oplossingen voor de belangrijkste vraagstukken die zich tegen het einde van de twintigste eeuw hebben aangediend, in bijna tien jaar niet veel verder gekomen. Zegt dat nou ook iets over D66, als politieke partij? Ik kom in elk geval tot de volgende aanbeveling: in plaats van de stroomlijning van ons politieke gedachtegoed na te streven, doen we er verstandiger aan na te denken over de manier waarop een politieke partij effectief kan bijdragen aan het organiseren van de discussie over bovenstaande centrale vraagstukken.

Het gaat om de platformfunctie waarover de commissie 2001 in 1988 reeds sprak. Als het de politieke partij lukt daadwerkelijk een openbare plaats voor debat en meningsvorming te worden, kan zij een essentieel bestanddeel vormen in het cement van de samenleving. En als het onlangs gestarte project zou leiden tot een beter besef en een betere invulling van deze maatschappelijke functie, dan steun ik het van harte. De aanpak van het project, die nog het meest concreet blijkt uit de 27 in de marge van de notitie 'Voor de verandering' genoemde activiteiten, stemt mij in elk geval hoopvol. Maar we zullen tevens weerstand moeten bieden aan de neiging om gaandeweg, sluipenderwijs, de stroomlijning van ons gedachtegoed centraal te gaan stellen. Niet de antwoorden zijn het meest interessant, maar, zoals de notitie besluit: "het stellen van vragen is kenmerkend voor de kracht van D66. Want alleen degene die de goede vraag stelt heeft de kans om het juiste antwoord te vinden". Laten we deze kans goed benutten!

Dit is de laatste in de reeks zogenaamde 'kettingcolumns', waarin de schrijver steeds de pen doorgaf aan een volgend columnist.

Een 'lege' methode

Door Carel Tielenburg

Onlangs verscheen de notitie 'Voor de verandering', het startdocument voor zeventwintig projecten waarmee de vernieuwing van het denken in de partij moet worden gestimuleerd. Uit de formulering van diverse projecten blijkt dat men de 'radicale democratisering', die de partij nog immer voorstaat, opnieuw inhoud wil geven. In dit tijdschrift heb ik eerder twee artikelen gepubliceerd, over 'Reinventing democracy' (jrg. 17, nr. 1) en over 'Verzelfstandiging, decentralisatie en medezeggenschap' in de sociale volkshuisvesting (jrg. 17, nr. 2), die in feite over hetzelfde vraagstuk gaan. In onderstaand artikel wil ik proberen enkele bouwstenen aan te dragen voor de vernieuwing van het denken over radicale democratisering.

Politisering versus privatisering

In de politieke systeembenadering verstaat men onder het 'politieke domein' het geheel van onderwerpen dat voorwerp van politieke besluitvorming kan en mag zijn, in een gegeven politieke orde. Als er een tendens is om die verzameling stelselmatig uit te breiden met nieuwe onderwerpen, spreken politicologen van politisering. In het tegenovergestelde geval, als die verzameling onderwerpen dus steeds verder wordt ingekrompen, is er sprake van privatisering. Het gaat hierbij steeds om de vraag in hoeverre de politiek invloed kan en moet hebben op de veranderingen in de maatschappij, of in delen daarvan. Vrijwel altijd gaat het dan om de bijdrage die de politiek kan leveren aan het behandelen, verminderen of oplossen van maatschappelijke problemen. De afbakening van het politieke domein is geen zaak die de politiek geheel naar eigen inzicht kan bepalen. Ten eerste zijn er de overgeleverde beginselen, waarden en overtuigingen - kortom, de ideologieën - van de politieke stromingen uit het verleden die nog steeds hun invloed doen gelden. Beslissingen over onderwerpen die raken aan de beleving van vrijheid, gelijkheid, rechtvaardigheid of solidariteit kunnen niet naar believen uit het politieke domein worden verwijderd of er juist in worden opgenomen. Zelfs niet als bepaalde overtuigingen als gevolg van 'ontideologisering' inmiddels zijn verworpen tot holle frasen. Zij kunnen dan immers nog altijd worden gebruikt om bepaalde posities in het politieke systeem te rechtvaardigen en te behouden. Zoals zij ook in het verleden werden gebruikt om mensen te mobiliseren en om een bepaalde positie te verwerven.

In de tweede plaats spelen ervaringen die zijn opgedaan met overheidsop treden in het (nabije) verleden een grote rol. De af-

Hoe geef je de gedachte van radicale democratisering opnieuw inhoud? Tielenburg draagt enkele bouwstenen aan. Het laatste deel van een drieluik over democratisering.

wezigheid van de overheid bij het bestrijden van de grote economische depressie van de dertiger jaren en de gevolgen ervan, heeft geleid tot de roep om een economische politiek waarmee 'market failures' zouden kunnen worden gecorrigeerd. Maar de steeds dominantere rol die de politiek daarna in de stelsels van de verzorgingsstaat ging innemen, heeft het klimaat geschapen voor een tegenbeweging die de metafoor van 'de markt' gebruikt

om het falen van de overheid onder de aandacht te brengen. In de tijd gezien verschuiven de grenzen van het politieke domein; in de ene periode meer in de richting van politisering, en in de daarop volgende van privatisering. Deze 'conjunctuur'-beweging heb ik in mijn eerdere artikel 'Reinventing democracy' ook al beschreven. In hetzelfde artikel heb ik onderscheid gemaakt tussen tien vormen van depolitisering. Daaruit bleek dat op alle mogelijke fronten wordt gestreefd naar het terugdringen van de invloed van het openbaar bestuur in het kader van privatisering tot ontideologisering. Een strategie die vaak ten koste gaat van de politieke zeggenschap van burgers. Privatisering staat voor één of meerdere varianten van depolitisering, in het bijzonder voor de economische benadering van de politiek, ook wel aangeduid als het politieke marktdenken. Een opvatting van democratie slaat dan met name op de methode waarop burgers hun leiders kiezen.

Democratie: als principe en als methode

Het is van belang een onderscheid te maken tussen democratie als principe en als methode. Als principe verwijst democratie naar de praktische mogelijkheden tot bescherming tegen (en correctie van) iedere vorm van ongeoorloofde machtsuitoefening en naar de mogelijkheid tot het genereren van vrijheid voor elk individu. Als zodanig hangt democratie dus ten nauwste samen met het begrip van de rechtsstaat.

Als methode verwijst democratie naar diverse vormen van verkiezings- en stemprocedures. Het is in het algemeen een methode om vertegenwoordigers te kunnen aanwijzen en om besluiten te kunnen nemen over alle mogelijke beleidszaken, zowel in de politiek als in andere geledingen van de maatschappij. De meest bekende procedure is het stemmen op basis van de eenvoudige meerderheidsregel. De helft plus één van het aantal uitgebrachte stemmen is dan voldoende om een besluit te kunnen nemen. Daarnaast bestaat er ook nog een gekwalificeerde meerderheidsregel. Die kan bijvoorbeeld inhouden dat voor het nemen van een geldig besluit een meerderheid van tenminste 2/3 van het aantal uitgebrachte stemmen vereist is.

De representanten van het politieke marktdenken, zijn van mening dat de meerderheidsregel een veel te grof middel is om de

Carel Tielenburg is bestuurskundige en politicoloog en wetenschappelijk medewerker van de Stichting Wetenschappelijk Bureau van D66.

werkelijke voorkeuren van degenen die aan de stemming deelnemen tot uitdrukking te brengen en te meten. De markt zou in dit opzicht een beter allocatiemechanisme zijn, omdat de waarde die de marktpartijen aan een bepaald goed of dienst toekennen in de prijs ervan tot uitdrukking komt. Stemmen is als methode ongepast om individuele voorkeuren scherp tot uitdrukking te brengen. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen, zijn er verfijndere stemprocedures ontwikkeld waarin beter rekening kan worden gehouden met afzonderlijke voorkeuren.

Netwerken en besluitvorming

Democratie als methode gaat er bovendien van uit dat de besluitvorming in het openbaar bestuur plaatsvindt in vertegenwoordigende en dus politieke organen. Dat is echter nog maar ten dele het geval, omdat er zich een betrekkelijk nieuw organisatieprincipe in en rondom het openbaar bestuur heeft ontwikkeld, namelijk netwerken. Over de precieze omschrijving van dit begrip en de ontstaansgeschiedenis van het verschijnsel zal ik hier niet verder uitweiden. Maar het gevolg dat besluitvorming in het openbaar bestuur steeds minder een zaak van 'stemmen' en steeds meer een kwestie van 'onderhandelen' is geworden. Dit heeft voornamelijk te maken met de 'meervoudige' of 'integrerende' logica van het handelen in een netwerk. De deelnemers hebben namelijk uiteenlopende belangen, opereren vaak op heel verschillende niveaus en vertonen in elk samenwerkingsverband berekenend gedrag. De 'enkelvoudige' logica van de meeste stemprocedures richt in zo'n situatie eerder schade aan dan dat het de collectieve daadkracht vergroot.

Politieke instellingen controleren de netwerken niet, maar maken er deel van uit. Het komt relatief vaak voor dat niet-politieke, private actoren in een netwerk een veel grotere invloed op het beleid uitoefenen, dan de (politieke) vertegenwoordigers van het openbaar bestuur. In de netwerken worden meer en meer de feitelijke besluiten genomen.

Radicale democratisering

Gegeven deze processen van privatisering - en dus ontpolitiserings -, de beperkingen van de democratische methode en de verschuiving van de besluitvorming naar relatief anonieme en moeilijk waarneembare netwerken, wat zou dan de inzet van een nieuwe radicale democratiseringspolitiek moeten zijn? Ten eerste zal moeten worden gepoogd om deelnemers aan organisaties en aan bestuurlijke processen mogelijkheden te bieden actief deel te nemen aan de besluitvorming (bijvoorbeeld stadspanels). Hierdoor vindt als het ware vanzelf politisering plaats want de verschillende belangen zullen zodoende in een maatschappelijke context op tafel komen. Er kan dan niet meer gesproken worden van louter dienstverlening of een markt van vraag en aanbod met aanbieders en cliënten. Het gaat om deelneming in de meest brede betekenis van het woord, hierdoor zullen niet alleen de 'shareholders' meer een belang in de organisatie hebben, maar alle 'stakeholders' kunnen bij de besluitvorming worden betrokken.

(1) De zogenaamde horizonwetgeving kan als voorbeeld dienen: in elke wet wordt een bepaling opgenomen waarin de termijn staat vermeld waarop de wet dient te worden geëvalueerd. Zonder evaluatie vervalt de wet na het verstrijken van de termijn automatisch.

Ten tweede moeten de besluitvormingscentra opnieuw in kaart worden gebracht en worden opgezocht. Dat is ook eigenlijk de betekenis van de opleving van de discussie over het maatschappelijk middenveld. Het is een poging om de netwerken tussen private en publieke organisaties waarbinnen de feitelijke besluitvorming plaatsvindt, te ontrafelen en te politiseren.

Ten derde zullen we ook de methode van democratische besluitvorming moeten wijzigen. Een eis die we aan een elke methode van besluitvorming moeten stellen, zou ik willen omschrijven als de 'leegheid' van die methode. 'Leeg' wil zeggen dat de methode volkomen onverschillig staat ten opzichte van welke concrete inhoud dan ook en waarmee de inhoud niet voor onbepaalde tijd kan worden gefixeerd (1). Het is alleen maar goed voor de kwaliteit van de besluitvorming als we ons kunnen bevrijden van de last (en de fouten) van het verleden, zonder ons meteen vast te klampen aan een nieuw utopisch toekomstbeeld (met weer andere, nog niet zichtbare fouten). In de ruimte die zo ontstaat is er gelegenheid tot bezinning op het beleid als zodanig. Deze gedachtengang vormt in feite de kern van de niet-ideologische opstelling van D66.

Democratie als methode zou idealiter geheel volgens dit principe moeten functioneren. Niets zou voor onbepaalde tijd mogen worden vastgelegd, behalve de grondrechten waarin de principes van democratie en rechtsstaat tot uitdrukking komen. Bij elke andere vorm van beleid moeten al in de voorbereidingsfase voorzieningen worden getroffen voor de beëindiging ervan. De ondergang van de sociaal-economische doelstelling 'volledige werkgelegenheid' sinds de zeventiger jaren, toont aan hoe zinloos het is krampachtig te blijven vasthouden aan eenmaal geformuleerde beleidsdoelen. Het is ook frustrerend voor al diegenen voor wie de belofte, die een dergelijke doelstelling nu eenmaal inhoudt, nooit wordt waargemaakt. Het resultaat is dan dat beleid uiteindelijk een sterk symbolisch karakter krijgt. En dat kan, op wat langere termijn, leiden tot verlies aan legitimiteit van het openbaar bestuur. Terwijl de legitimatie van het optreden en het functioneren van het openbaar bestuur de afgelopen jaren meer en meer in het geding is gekomen, mede door het ontstaan van netwerken.

Conclusie

Wil D66 komen tot een nieuw pleidooi voor democratisering, dan zal zij eerst een visie moeten ontwikkelen op de depolitiseringsprocessen, zoals verzelfstandiging en privatisering, die tot een ontdemocratisering van de samenleving kunnen leiden. Een structurele benadering en een culturele benadering van deze processen dienen elkaar daarbij te ondersteunen. Het gaat om de ontwikkeling van netwerken, maar ook om burgerschap en civil society. Waar het om draait is de vraag of D66 de vitaliteit van de 'culturele democratie' (2) zal weten aan te wenden om de 'formele democratie' te revitaliseren en verder te ontwikkelen. Dit proces zal niet stilstaan bij enkele staatsrechtelijke hervormingen, maar dient uiteindelijk te worden doorgevoerd in elke maatschappelijke organisatie waarin mensen zeggenschap uitoefenen over anderen. ♦

(2) Voor een toelichting op dit begrip zie: 'Reinventing Government', Carel Tielenburg, Idee nr. 1, 1996 SWB Den Haag.

Boekbespreking

Een conservatief golfje

In 'Opmars van de stressmaatschappij' beschreef journalist en historicus Hans Wansink al de achtergronden van het ongenoegen in de politiek. De samenleving wordt steeds meer op meritocratische leest geschoeid waarbij politici doen voorkomen dat een ieder loon naar werken zal krijgen. Om tal van redenen kan deze belofte thans niet meer worden ingelost en komen burgers 'schuldeloos' in een achterstandspositie terecht. Het gevolg is dat zij nergens met hun frustratie terecht kunnen en hun vertrouwen in de politiek definitief opzeggen.

In zijn nieuwste boek neemt Wansink deze draad weer op en probeert langs vergelijkbare weg een verklaring te vinden voor de opkomst van het conservatisme in de westerse democratieën. Zijn conclusie is dat de conservatieven de rol van de sociaal-democraten als criticasters van het kapitalisme hebben overgenomen. In hun anti-kapitalistische maatschappijkritiek leggen zij de nadruk op steeds dezelfde issues: immigratie, familiewaarden, criminaliteit en publieke moraal. De conservatieve cocktail bestaat meestal uit elementen van nationalisme, isolationisme, en protectionisme en een oproep tot sanering van de - immorele en onbetaalbare - verzorgingsstaat.

Wansink behandelt in zijn boek 'het klimaat', 'de theorie' en 'de praktijk' van het conservatisme door middel van beschrijvingen van de politieke situatie in de Verenigde Staten (Gingrich), Groot-Brittannië (Thatcher) en Nederland (Heerma en 'zijns ondanks' (HW) Bolkestein).

Wansink verbindt de opkomst van dit conservatisme aan het paternalisme van de bureaucratische verzorgingsstaat. "De staat degradeert zijn volwassenen tot minderjarigen, door hun hun inkomen af te pakken en hun slechts wat zakgeld te gunnen. Door zijn enorme, steeds groeiende omvang en reikwijdte penetreert de staat het leven van de burgers op oneindig veel manieren" (p. 149). Waar hebben we dat meer gehoord? De politieke uitdaging is volgens hem het middenveld in ere te herstellen en een hoogwaardige overheid te scheppen die aan moet tonen beter te zijn dan het particulier initiatief als ze iets zelf ter hand wil nemen.

Wansink heeft een zeer leesbaar en in meerdere opzichten interessant boek ge-

schreven over een verontrustende ontwikkeling en de lijnen voor een sympathiek project uitgezet, namelijk de noodzaak de samenleving te ont-bureaucratiseren. Het is alleen jammer dat hij zich voor een oplossing enkel tot de sociaal-democraten lijkt te richten. Daarmee doet hij de andere progressieve partijen zoals D66 en Groen Links te kort. Bovendien wordt het succes en de opkomst van het conservatisme schromelijk overdreven. De lezer krijgt door de titel licht een associatie met het boek van Alvin Toffler - *The third wave* en ik denk dat daar bewust op is gezinspeeld. Maar het beeld van een golf die ons overspoelt is niet reëel. We hebben gezien de maatschappelijke ontwikkelingen eerder te maken met een dipje van de progressieven en een golfje van conservatisme dat tegen onze tenen klotst. (AV)

'De conservatieve golf', Hans Wansink, Prometheus, Amsterdam 1996

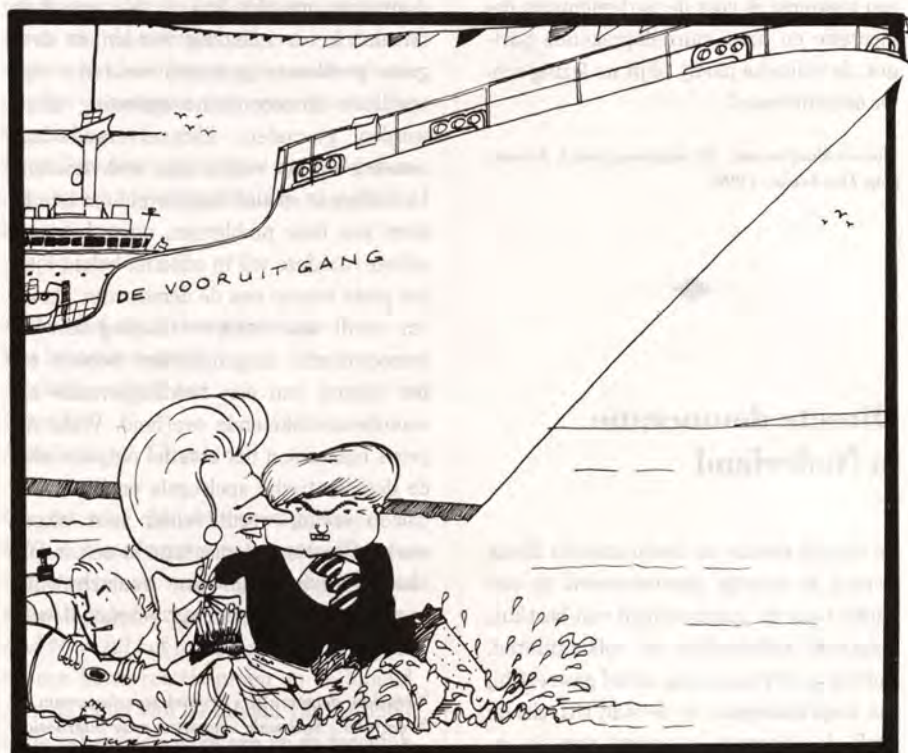
Moderne democratie

Enige tijd geleden alweer verscheen van de politicoloog Meindert Fennema een zeer leesbaar en buitengewoon handig

lees- en leerboek over de oorsprong van de moderne democratie. Fennema geeft al jaren colleges 'politieke theorie' aan de Universiteit van Amsterdam en heeft al zijn ervaring en didactisch inzicht samengeballd in dit werk. Het geeft een leerzaam overzicht van de opkomst van verschillende inzichten en opvattingen over democratie. Er wordt veel gebruik gemaakt van originele teksten en citaten van belangrijke hoofdfiguren, hetgeen de levendigheid zeer ten goede komt. Het enige onbevredigende eraan is eigenlijk het slot. Op p. 293 schrijft Fennema: "Maar welke factoren het parlement maken tot een vertegenwoordiging van het gehele volk, daarover bestaat nog steeds geen volledige overeenstemming.". Zo'n slotconclusie is enigszins teleurstellend voor de lezer die na het bestuderen van al het voorgaande een definitief oordeel over de stand van onze parlementaire democratie verwachtte.

Moderne democratie zou een uitstekende inleiding zijn bij de scholing en vorming van partijleden. Misschien een suggestie voor ons scholingsinstituut?

'Moderne democratie', Meindert Fennema, Uitgeverij Het Spinhuis, Amsterdam 1996



We geven ze van Katoen Neut!

Parlementaire democratie in de 21e eeuw?

Onder redactie van de Leidse hoogleraar Rudy Andeweg heeft de vereniging Thorbecke een publikatie uitgebracht over de kansen en bedreigingen voor de parlementaire democratie in de 21e eeuw. De bundel bevat onder meer bijdragen van medewerkers van de wetenschappelijke bureaus van de grote politieke partijen, waaronder ook een artikel van de SWB door Carel Tielenburg en Christiaan de Vries. 'Tussen kloof en gat' gaat over de vermeende kloof tussen burger en politiek en het democratische gat in de Europese Unie. Volgens Andeweg gaat het in feite om de uitdagingen aan de parlementaire democratie, namelijk de fragmentatie van de samenleving als gevolg van de individualisering en de verzwakking van de staat door de internationalisering van economie en cultuur. Deze uitdagingen zijn kwalitatief in tetenstelling tot de kwantitatieve uitdagingen van de 19e en de 20e eeuw.

Het slothoofdstuk van Andeweg is zeker de moeite waard. Hij geeft zijn eigen visie pregnant weer en herhaalt nog eens zijn stelling uit 'Het grote ongenoegen' over het belang van het stellen van de juiste diagnose voor het vinden van de goede remedie. De vraag of er in de 21e eeuw nog een toekomst is voor de parlementaire democratie en haar vanzelfsprekende partner, de politieke partij, blijft na lezing echter onbeantwoord.

'Tussen kloof en gat', R. Andeweg (red.), Vereniging Thorbecke, 1996.

Directe democratie in Nederland

De docent staats- en bestuursrecht Henk Koning is onlangs gepromoveerd op een studie naar de openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief. Koning is zelf jarenlang actief geweest bij een inspraakorgaan in de stad Utrecht en heeft de opkomst en verval van de inspraak in Nederland van nabij meege-

maakt. In zijn zeer leesbare proefschrift concludeert hij dat de verbetering van de democratie en van het openbaar bestuur op drie fronten tegelijk moet worden aangepakt: de economische ongelijkheid moet worden teruggedrongen, evenals de ongelijkheid in kennis en vaardigheden, en het openbaar bestuur dient zo te worden ingericht dat de wensen en ideeën van burgers een eerlijke(re) kans op realisatie krijgen.

'Directe democratie in Nederland', Henk Koning, SDU, 's Gravenhage 1996.

Creatief met democratie

"De democratie zoals wij die kennen biedt in principe voldoende mogelijkheden om het streven naar een duurzame samenleving vorm te geven. Er moet dan wel creatiever mee worden omgegaan." In dit citaat staat in een notedop de boodschap van de laatste uitgave in de serie 'Kroniek van duurzaam Nederland' van de Nationale commissie voor internationale samenwerking en duurzame ontwikkeling. Het concept is gelijk aan de voorgaande uitgaves: een bundel artikelen van journalisten die verslag doen van de gebeurtenissen en activiteiten in het kader van duurzame ontwikkeling op één specifiek terrein. In de inleiding worden de drie grote problemen genoemd waarvoor een creatieve democratische oplossing moet worden gevonden: klimaatverandering, armoede en het verlies aan biodiversiteit. De burger is op zich best bereid om iets te doen aan deze problemen, maar het omzetten van deze wil in effectief beleid lijkt het grote manco van de democratie. Daarom wordt een creatieve omgang met de democratische mogelijkheden bepleit en het herstel van een richtinggevende en waardeontwikkende overheid. Waar de grens ligt tussen het creatief omgaan met de democratische spelregels en het overtreden ervan, wordt echter niet uitgewerkt. Creatieve democratie is een inspirerend begrip, maar een waarschuwing voor al teveel eigenzinnig geknutsel was wel op z'n plaats geweest.

'Creatieve democratie - Kroniek van duurzaam Nederland', Nationale commissie voor internationale samenwerking en duurzame ontwikkeling, Mets 1996.

Een miskende democratie

Het komt niet vaak voor dat een scriptie van een student wordt uitgebracht als boek. Deze eer viel de politicologiestudent Marcel Hoogenboom echter wel te beurt. Zijn onderzoek naar de beperkingen en tekortkomingen van het klassieke boek van Arend Lijphart over de verzuiling werd goed genoeg bevonden om te worden opgenomen in de reeks politieke studies van DSWO-Press van de universiteit van Leiden. 'Een miskende democratie' bevat interessante beschouwingen en is zeker goed geschreven. Maar de uiteindelijke inhoud is toch een beetje mager voor een heel boek. De hoofdconclusie dat de ontzuiling geen politieke kentering is geweest, maar "slechts een culturele breuk" (p. 117), is minder opzienbarend dan de auteur wil doen geloven. De eerste druk van Lijphart's boek verscheen in 1968. Het moge dus niet verwonderlijk zijn dat hij toen hoge verwachtingen koesterde ten aanzien van de gevolgen van de ontzuiling voor onze democratie. Maar in 1996 is voor iedereen zichtbaar dat het politieke stelsel sindsdien, ondanks alle politieke retoriek over vernieuwing, weinig is veranderd. Hoogenboom voert als verklaring voor deze stabiliteit de politieke cultuur op, die sterk is beïnvloed en deels is gevormd ten tijde van de verzuiling. Dat lijkt me een terechte verklaring, maar op de keper beschouwd toch iets te voor de hand liggend voor een meer dan 100 pagina's tellend boek.

'Een miskende democratie', Marcel Hoogenboom, DSWO-Press, Leiden 1996

Nieuwe publicaties

Kunstbeleid en de stad

◆ De stad als culturele werkplaats

In oktober verschijnt de publicatie 'De stad als culturele werkplaats', een bundel artikelen over de stad als ankerpunt van het kunstenbeleid.

In deze publicatie worden de redenen gegeven voor en de mogelijkheden verkend van het voeren van een pluriforme kleinschalige kunstenpolitiek, waarin de steden een belangrijke zelfstandige rol krijgen. André van der Brugge en Cor Wijn schreven gezamenlijk een discussietekst, 'De stad als culturele werkplaats'. Vervolgens is aan een aantal kunstkenner, kunstwatchers en bestuurders gevraagd om op de inhoud te reageren. De reacties zijn afkomstig van achtereenvolgens Ivo Kuypers, Miranda Boorsma, Vic Veldheer, Inez Boogaarts, Hans Onno van de Berg, Ursie Lambrechts, Marian Louppen en Henk Pijlman. Op 12 oktober zal staatssecretaris Nuis het eerste exemplaar in ontvangst nemen tijdens een bijeenkomst in Utrecht (zie bijeenkomsten). Het is een interessante bundel geworden, zowel voor de mensen die zich van oudsher met het kunstenbeleid bezighouden, als voor hen die zich eens zouden willen oriënteren op dit onderwerp.

Bijeenkomsten

◆ Het democratisch onderhoud

18 september, 19.30 uur

Odeontheater

Singel 460 Amsterdam

Op woensdag 18 september organiseert de SWB in samenwerking met de D66 afdeling Amsterdam een openbaar debat rond het themanummer van Idee 'Het democratisch onderhoud'. Uitgenodigd zijn de auteurs in Idee: Arthur Docters van Leeuwen, Jan Vis, Wim Vrijhoef en Wim Dik. Zij zullen in discussie gaan met de hoogleraar staatsrecht Simon Couwenberg en de directeur van het wetenschappelijk bureau Christiaan de Vries over het democratisch gehalte van onze partijdemocratie en de noodzaak tot het plegen van democratisch onderhoud. Alle belangstellenden zijn welkom. De toegang is gratis.

◆ Stedelijke herstructurering

28 september, 13.00 uur

Zeezicht

Nobelstraat 2, Utrecht

Op zaterdagmiddag 28 september organiseert de SWB-werkgroep Volkshuisvesting een studiemiddag over de Stedelijke herstructurering.

De volkshuisvesting moet een wezenlijke rol gaan spelen als het gaat om het bevorderen van de leefbaarheid van buurten en wijken, het bevorderen van sociale cohesie en het tegengaan van een ruimtelijke tweedeling.

Er zullen drie inleidingen worden gehouden, waarna er gelegenheid is voor discussie.

◆ De stad als ankerpunt voor het kunstenbeleid

12 oktober, 13.30 uur

Zeezicht

Nobelstraat 2, Utrecht

Op zaterdag 12 oktober organiseert de SWB een conferentie naar aanleiding van het verschijnen van de publicatie 'De stad als culturele werkplaats'. Staatssecretaris Aad Nuis zal het boek in ontvangst nemen en een korte reactie geven op de inhoud. Aan de hand van de inhoud van de publicatie zal worden ingegaan op de mogelijk-

heden om een eigen stedelijk en/of regionaal kunstenpolitiek te ontwikkelen. De sprekers zijn onder meer Cor Wijn, medewerker van het VNG, Ursie Lambrechts, kamerlid en portefeuillehouder kunstbeleid, Inez Boogaarts, onderzoeker en publicist op het gebied van stedelijk beleid, cultuur en festivals, Gerard Schouw, wet- houder te Dordrecht.

Inlichtingen over de bijeenkomsten en opgave bij de SWB 070 - 3566066



“IK WAS 'N MAKELAAR MET EEN VERBORGEN GEBREK”

“U weet wel hoe dat gaat. Overspannen huizenmarkt, meer vraag dan aanbod. Toch probeer je je klanten zo goed mogelijk onder dak te helpen.

Vóór je het weet ben je nergens anders meer mee bezig. Je ontwikkelt ongemerkt een ‘verborgen gebrek’: een gebrek aan inhoudelijke bagage.

Terwijl je vroeger juist zo geboeid was door politiek en cultuur. Daarom heb ik mezelf de juiste courtage beloofd: tijd voor wat me buiten m’n werk bezig houdt. Niet meer de Woonkrant, maar inhoudelijk bouwen aan kennis. Met Idee bijvoorbeeld.”

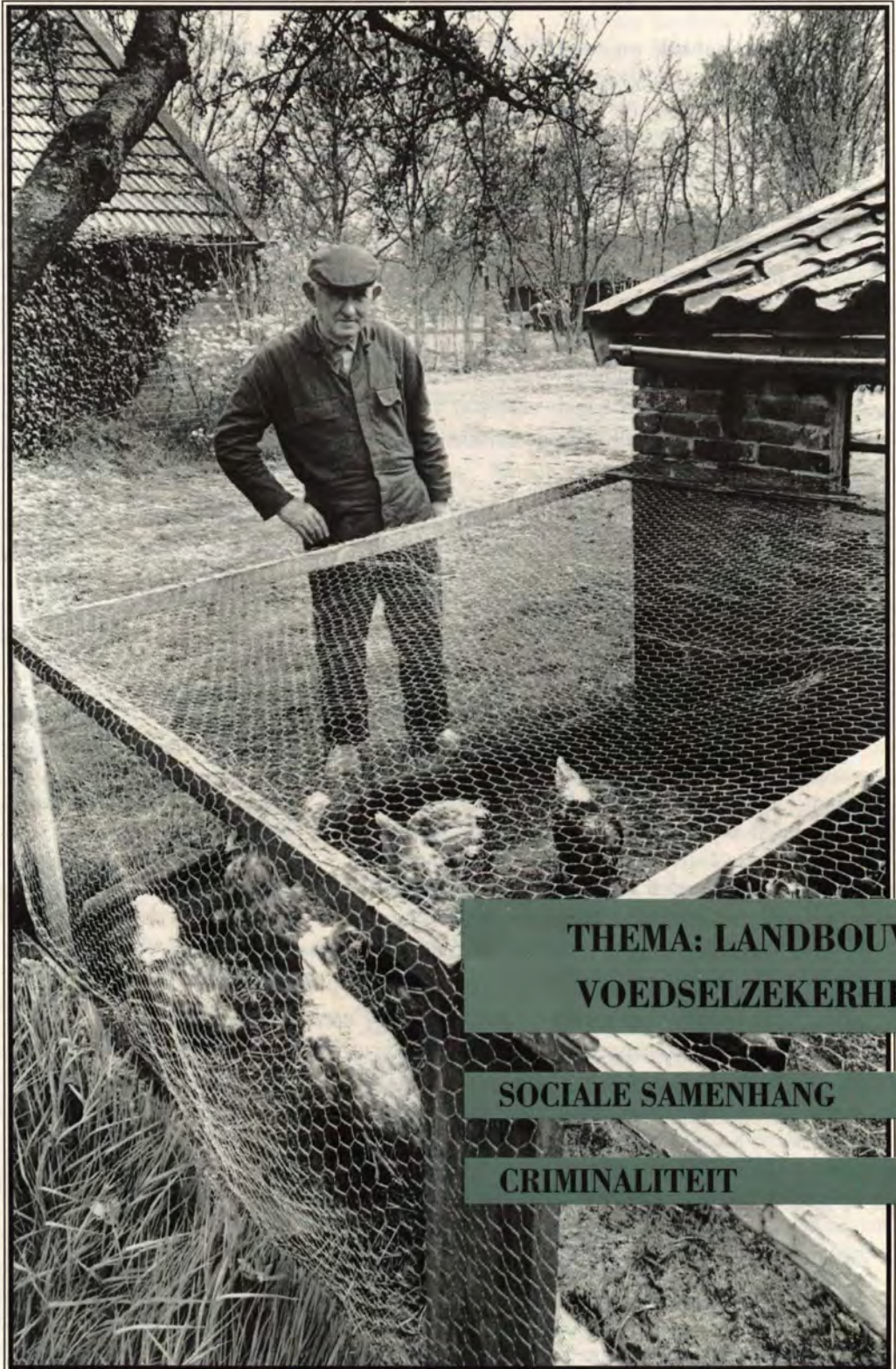
Idee. Een goeie fundering.

Bel nu voor een inspirerend abonnement 070 - 356.60.66.

Studenten krijgen f40,- korting. Informeer naar de regeling.

DE DEE

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66



**THEMA: LANDBOUW &
VOEDSELZEKERHEID**

SOCIALE SAMENHANG

CRIMINALITEIT

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

17^e JAARGANG NUMMER 5, NOVEMBER 1996

◆ REDACTIONEEL

3. *Voedselzekerheid en duurzaam respect*

◆ THEMA:

LANDBOUW EN VOEDSELZEKERHEID

4. *Landgebruik en voedselzekerheid, door Manus van Brakel*
Kan de aarde 10 miljard mensen voeden? Een overzicht van de problemen die zich voordoen.
7. *Schipperen tussen productie, duurzaamheid en rechtvaardigheid, door Simone Lovera en Allan Varkevisser*
In gesprek met Niels Röling, hoogleraar Landbouwkennissystemen aan de landbouwuniversiteit van Wageningen, over het landbouwfront, ecologische landbouw en voedselzekerheid.
12. *Willie's Wortels, door Simone Lovera*
Over zaadveredeling, voedselzekerheid en intellectuele eigendomsrechten. Wie is de eigenaar van veredeld zaad en heeft hij recht op een blijvende vergoeding?
15. *Het ongelijk van de markt*
Drie statements van direct betrokkenen bij het landbouw beleid. In gesprek met Pieter ter Veer, Herman Verbeek en Anne Cazemier.
19. *Een appèl voor biologische landbouw, door Jeroom Remmers*
Nederland heeft alle belang bij het omschakelen naar biologische landbouw, volgens Remmers, en hij spreekt mede namens de jongerenorganisaties.

◆ ARTIKELEN

23. *Hoe houden wij de vrije mens gebonden?, door Gerrit Jan Wolffensperger*
Een bewerking van een lezing door de fractievoorzitter over cohesie in de samenleving en de rol van de politiek daarin.
29. *De rechtsstaat terug op straat, door Peter Hoefnagels*
Welke keuzes moet D66 maken in het bestrijden van de criminaliteit? Een bijdrage aan de discussie over het verkiezingsprogramma van 1998.

◆ VAN LIEROP

28. *Kanttekening van Marco van Lierop*

◆ SIGNALEMENTEN

30. *Boekbesprekingen, conferenties, publikaties.*

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

17e Jaargang - Nummer 5
NOVEMBER 1996
VERSCHEIJNT 6 x PER JAAR
ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Wim van der Ende, Patricia Engels,
Pieter Fokkink, Caecilia Kroon,
Joost Kuijper, Marco van Lierop,
Simone Lovera, Guikje Roethof, Bob
de Rooter, Christiaan de Vries.
Eindredactie: Allan Varkevisser.
Redactiesecretariaat:
Irene Knijnenburg

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk
Bureau D66, Noordwal 10,
2513 EA Den Haag.
Tel. 070-3566066
e-mail: lsd66@d66.nl

Idee verwelkomt bijdragen van
lezers. Inlichtingen over de
voorwaarden voor in te zenden
artikelen en het redactiebeleid
kunt u opvragen bij de redactie.

Een abonnement geldt voor een
kalenderjaar en kan niet tussentijds
worden opgezegd. Opzeggen kan
uitsluitend schriftelijk tot 1 de-
cember van de lopende jaargang.
Indien de opzegging voor die datum
niet bekend is, wordt het abon-
nement automatisch voor een jaar
verlengd. Een jaarabonnement
kost f 74,-, studenten f34,-,
losse nummers f 17,-.

©1996 SWB D66. Overname van artikelen en/of
illustraties uitsluitend na schriftelijke
toestemming van de uitgever.

Fotografie: Wim van der Ende
Tekeningen: Marco van Lierop

UITGAVE VERZORGD DOOR
Creative Communications BV,
Prins Mauritslaan 116,
2051 KE Overveen
Telefoon/fax: 023-526.58.20

Inlichtingen omtrent adverteren in
dit blad worden verstrekt door
Creative Communications BV.

Voedselzekerheid en duurzaam respect

Tegelijkertijd staan de boeren voor de niet onaanzienlijke taak om een groeiende wereldbevolking te voeden met gezonde en betaalbare landbouwproducten. De boeren zijn als het ware het proletariaat van de moderne samenleving; een beroep met een lage status, dat vaak wordt geassocieerd met verdachte praktijken en waar men keihard moet werken om het te kunnen rooien. Het zal u dan ook niet verbazen dat het boerenbedrijf in toenemende mate rust op de schouders van vrouwen en kinderen.

Op 13 november start in Rome de wereldvoedseltop van de Food and Agricultural Organization (FAO) van de Verenigde Naties. Daar zal niet direct worden gesproken over het gebrek aan respect voor de boer en erkenning van zijn situatie. Het centrale thema is 'voedselzekerheid', namelijk de vraag hoe en op welke manier we ervoor kunnen zorgen dat de almaar uitdijende wereldbevolking kan worden voorzien van voldoende voedsel. Mede door de aantastingen van de landbouwgrond door verstedelijking en erosie, beide veroorzaakt door menselijk ingrijpen, zal het inderdaad moeilijk worden om alle monden te voeden. Over dat feit bestaat grote consensus. De grote vraag is echter wat de grootste hindernissen zullen blijken te zijn bij het op peil houden van de voedselproductie. De meningen daarover zijn bij voorbaat verdeeld. Sommigen geloven dat een voortgaande modernisering van de landbouw op zich genoeg garanties biedt voor voldoende productie. Anderen leggen de nadruk op de sociale en politieke achtergronden voor het dreigende tekort van een achterblijvende en/of eenzijdige productie.

De redactie van Idee heeft getracht een aantal feiten en meningen over het thema 'landbouw en voedselzekerheid' op een rijtje te zetten en enkele aspecten ervan nader te belichten.

In het openingsartikel van Manus van Brakel worden vooral de complexiteit en de ernst van de situatie duidelijk uiteengezet. In het zogenaamde 'nachtmerriescenario' gaat steeds meer landbouwgrond in de wereld verloren terwijl de vraag naar voedsel blijft toenemen. Het tekort dreigt op steeds dezelfde mensen te worden afgewenteld: de armen op het platteland.

Niels Röling, hoogleraar Landbouwkennissystemen in Ontwikkelingslanden, laat in zijn kritische beschouwingen weinig over van

Uit een onlangs gepubliceerd onderzoek van de internationale arbeidsorganisatie (ILO) is gebleken dat landarbeiders wereldwijd tot de slechtst betaalde werknemers behoren. De landarbeiders werken niet alleen tegen lonen onder het bestaansminimum, ze hebben tevens te maken met moeilijke omstandigheden, gevaarlijke machines en zeer agressieve bestrijdingsmiddelen. Er doen zich dan ook meer ongelukken in de landbouw voor, dan in andere sectoren van de economie.

de redeneringen van de voorstanders van gangbare landbouw. Uit zijn sociologische analyse komt een goed georganiseerd agrarisch netwerk van boeren, coöperaties, banken en politiek naar voren dat een rigoureuze omschakeling naar andere landbouw en andere consumptie tegenwerkt.

De ontwikkelingen in de landbouw op het gebied van veredeling en genetische manipulatie brengen nieuwe problemen met zich mee, zoals wie zich nu eigenlijk eigenaar van het veredelde zaad en de daarmee verkregen oogst mag noemen. Simone Lovera geeft een schets van de belangenstrijd die zich op dit terrein voordoet.

Biologische landbouw in Nederland bestrijkt slechts 0,6 % van het totale landbouwareaal. De gezamenlijke politieke jongerenorganisaties hebben een plan van aanpak aan Minister Aartsen aangeboden om de komende jaren een flinke groei van de biologische landbouw mogelijk te maken. Jeroom Remmers van de Stichting Natuur en Milieu legt uit waarom en hoe.

In de statement-interviews met direct betrokkenen bij het thema worden de verschillen in opvatting nog eens onderstreept.

Er komen nogal wat aspecten naar voren in dit themanummer over landbouw en voedselzekerheid: techniek, demografie, ethiek, recht, etc. Een begrip dat niet of nauwelijks valt is 'respect'. Respect voor bijvoorbeeld de drie A's, zoals Verbeek ze noemt in zijn statement: Arbeid, Armoede en Aarde. Respect voor de boer en zijn arbeid uitgedrukt in een financiële en culturele waardering en in het serieus nemen van zijn situatie en bedoelingen. Respect voor de armen en hun moeilijke positie, tot uiting komend in pogingen om hen te helpen weer voor zichzelf te zorgen. En respect voor de grond, de aarde, door ecologisch verantwoord te produceren en te consumeren. Alle drie deze vormen van respect zijn gedegenereerd in een op hol geslagen economisch en politiek systeem dat ondanks het produceren van enorme rijkdommen niet in staat is om iedereen van voldoende gezond voedsel te voorzien. De discussie over voedselzekerheid gaat in feite om het opnieuw ontwikkelen van een duurzaam respect voor de basis van alle leven en samenleven. En we zouden eens aan onszelf moeten toegeven dat 'de markt' daarvoor geen geschikte context biedt.

Allan Varkevisser

Landgebruik en voedselzekerheid

Kan de aarde 10 miljard mensen voeden?

Door Manus van Brakel

De meest elementaire voorwaarde voor duurzame ontwikkeling, namelijk de garantie van voedselzekerheid voor alle wereldburgers, zal in de toekomst steeds moeilijker worden. In de komende eeuw zal de wereldbevolking waarschijnlijk voorbij het aantal van tien miljard groeien. De druk op de beschikbare landbouwgrond neemt daarvoor toe.

Nachtmerrie-scenario

Sommigen zijn uitermate pessimistisch of het in de toekomst nog mogelijk is om iedereen op de wereld te blijven voeden. Lester Brown van het U.S. Worldwatch Institute bijvoorbeeld schetst een beeld van enerzijds groeiende behoeften van een groeiende wereldbevolking en anderzijds het verlies van landbouwgrond door erosie, verwoestijning en urbanisatie. Volgens hem stevent de wereld daardoor af op een situatie waarin het onmogelijk wordt om een mondiale voedselzekerheid te garanderen.

Of zo'n nachtmerrie-scenario kan worden voorkomen is afhankelijk van het feit of er in de volgende eeuw voldoende landbouwgrond beschikbaar is en in hoeverre een productiviteitsverhoging in de landbouw groter zal zijn dan de toename van het aantal mensen en hun aspiraties.

Bedreigingen

Een eerste vereiste in het streven naar voedselzekerheid is natuurlijk de beschikbaarheid van voldoende landbouwgrond. Momenteel is iets minder dan 1500 miljoen ha landbouwgrond in gebruik, ofwel 0,28 ha per capita. Wanneer de wereldbevolking zich in de komende eeuw verdubbelt, halveert dus de per capita beschikbare landbouwgrond. Landbouwgrond wordt daardoor schaarser. Die schaarste wordt nog verder vergroot door een reeks van oorzaken:

a) Een grote bedreiging is het verlies van landbouwgrond door *niet-duurzame landbouwpraktijken*. Elk jaar gaat als gevolg van verwoestijning, erosie en verzilting naar schatting 0,5 tot 1 % van de landbouwgrond verloren. Zo'n verlies is natuurlijk veel te

De wereldbevolking neemt toe en de beschikbare landbouwgrond neemt af. Wacht ons een wereldwijd voedseltekort?

hoog. Het in stand houden van de bodemvruchtbaarheid zou daarom de hoeksteen moeten zijn van het streven naar voedselveiligheid. Het verlies van landbouwgrond zou gecompenseerd kunnen worden door het ontginnen van nieuwe landbouwgrond. Maar dat is een beperkte optie. Er moet immers ook rekening gehouden worden met het behoud van bio-

diversiteit. 'Onontgonnen land' is namelijk ook de habitat (= natuurlijke leefomgeving, red.) van miljoenen soorten dieren en planten die gezamenlijk een schatkamer vormen van genetische diversiteit. Grootschalige ontginningen van bossen zijn om die reden niet meer mogelijk.

b) Een andere bedreiging wordt gevormd door *urbanisatie*. Het is onontkoombaar dat door een verdubbeling van de wereldbevolking veel landbouwgrond verloren zal gaan als gevolg van verstedelijking, met name in ontwikkelingslanden. Dat geldt overigens ook voor de rijke industrielanden. Met dit verschil dat het hier niet het gevolg is van een groeiende bevolking, maar vooral het gevolg van de vraag naar grotere woningen, meer autobezit (en dus meer parkeerplaatsen), meer infrastructuur (wegen, spoorlijnen, vliegvelden) en meer recreatievoorzieningen (toerismevoorzieningen, waaronder golfbanen). Momenteel gebruikt een gemiddelde Nederlander 0,04 ha voor wonen, recreatie en infrastructuur. De verwachting is dat, met name door de voortschrijdende suburbanisatie, die hoeveelheid zal toenemen tot 0,06 ha per capita. Een dergelijke suburbanisatie op wereldschaal lijkt onmogelijk te realiseren. Een op autobezit gebaseerde stedelijke ontwikkeling, zoals in de rijke industrielanden, zal leiden tot een onacceptabel hoog verlies van landbouwgrond. Ter vergelijking: wanneer tien miljard mensen 0,06 ha nodig hebben voor wonen, parkeerplaatsen, wegen, toerisme enz, zou 600 miljoen ha land nodig zijn. Dat is meer dan de helft van de hoeveelheid landbouwgrond die momenteel in de arme landen in gebruik is.

c) Een *groeïende landgebonden consumptie* van een groeiende wereldbevolking kan eveneens de voedselvoorziening ernstig bedreigen. Dat geldt voor de toenemende vraag naar kleding (met name wol en katoen), papier, woningen (waarvoor oppervlaktedelfstoffen en hout nodig zijn) en sommige vormen van energiegebruik, zoals grootschalige verbouw van bio-massa voor energie-opwek-

king en waterkrachtcentrales. Een uitbreiding van deze vormen van landgebonden consumptie zal de schaarste aan landbouwgrond ten behoeve van de voedselvoorziening nog verder vergroten.

Neem papier. Van de totale wereldpapierconsumptie komt 80% voor rekening van de 24% van de wereldbevolking die in de rijke industrielanden leeft. De vraag naar papier lijkt haast onverzadigbaar. Ook in de rijke industrielanden blijft de papierconsumptie toenemen. Om die groeiende vraag bij te houden worden overal plantages aangelegd van snelgroeiende boomsoorten. Dat leidt in verschillende gevallen tot conflicten. In Brazilië botst de aanleg van grootschalige eucalyptus-plantages van soms wel 120.000 ha, vooral ten behoeve van export naar met name Japan, met plaatselijke belangen, gericht op het streven naar lokale voedselzekerheid. Dergelijke problemen zullen natuurlijk in omvang toenemen wanneer ook in ontwikkelingslanden de papierconsumptie toeneemt tot een niveau, vergelijkbaar met dat in de rijke industrielanden.

Wanneer de huidige wereldbevolking een consumptieniveau van de rijke industrielanden zou willen nastreven, zouden al ruim drie maal zoveel productiebossen nodig zijn. Dat zou onvermijdelijk ten koste gaan van landbouwgrond en van gebieden die op dit moment nog een functie hebben in het streven naar behoud van biodiversiteit.

d) Schaarste ontstaat niet alleen door een tekort aan landbouwgrond, maar ook door een *ongelijk gebruik* van landbouwgrond. Volgens het Indira Ghandi-Instituut consumeert het kwart van de wereldbevolking in de rijke industrielanden bijna de helft van de wereldgraanproductie, vooral indirect als veevoer. Ter vergelijking: wanneer mensen in arme landen zo'n hoge graanconsumptie zouden nastreven, is - met de huidige technieken - 500 miljoen ha extra land nodig. Het huidige ongelijke gebruik van landbouwgrond kan bij toenemende schaarste van grond niet als duurzaam worden beschouwd, omdat ze de voedselzekerheid van grote groepen mensen kan bedreigen.

Explosieve gevolgen

Door het gecombineerde effect van de bevolkingsgroei, het verlies van landbouwgrond door niet-duurzame productiemethoden en de consumptiegroei zal landbouwgrond ten behoeve van de voedselvoorziening schaarser worden.

De huidige tendens van enerzijds een afnemende beschikbare hoeveelheid landbouwgrond per capita en anderzijds een groeiend landgebruik door consumenten in de rijke landen en, in toenemende mate, door een groeiende middenklasse in arme landen, kan dus explosieve gevolgen hebben. De ongelijkheid van gebruik van steeds schaarser landareaal blijft dan groeien. De vrees bestaat dat het nachtmerrie-scenario van Lester Brown dan inderdaad werkelijkheid wordt en er onvoldoende landbouwgrond zal overblijven om iedereen te voeden. Met als gevaar een neerwaartse spiraal, omdat conflicten over landgebruik in aantal en intensiteit zullen toenemen, zowel tussen rijk en arm als tussen armen onderling. Onder die omstandigheden is ook een verder verlies van biodiversiteit niet te voorkomen.

Om een dergelijk nachtmerrie-scenario te voorkomen, zal een duurzaam en rechtvaardig landgebruik-beleid nodig zijn waarin de volgende vier uitgangspunten centraal komen te staan.

Uitgangspunten voor duurzaamheid en rechtvaardigheid

1) Het verlies van landbouwgrond door andere vormen van landgebruik moet worden geminimaliseerd.

Terwijl in veel rijke industrielanden vorderingen worden gemaakt om productie en consumptie efficiënter te organiseren in termen van energie en minerale grondstoffen, worden nauwelijks vorderingen gemaakt op het gebied van een efficiënter landgebruik. Ook in internationale overleggen over 'Non Sustainable Consumption Patterns' wordt overmatig landgebruik amper genoemd. Toch zijn daar redenen genoeg voor. Want terwijl in veel industrielanden de groei van het gebruik van fossiele brandstoffen en minerale grondstoffen langzamer toeneemt dan economische groei, is de groei van landgebruik door urbanisatie en door andere landgebonden vormen van consumptie in veel gevallen zelfs groter dan de economische groei.

Een duurzame consumptie van landareaal is dan nodig, met als doel: het voorzien in behoeften door zo weinig mogelijk gebruik te maken van 'landresources'. Dit betekent dat doelen dienen te worden gesteld om suburbanisatie tegen te gaan en in plaats daarvan steden veel compacter te plannen, met als bijkomend voordeel dat minder mobiliteit nodig is en dus minder energie. Daarnaast is het nodig de informatievoorziening te dematerialiseren (minder papiergebruik), hout efficiënter te gebruiken, huizen zodanig te bouwen dat bouwmaterialen (vaak oppervlaktedelfstoffen) opnieuw gebruikt kunnen worden en over te stappen op andere voedselpatronen (meer plantaardig voedsel), die bovendien ook uit gezondheidsoverwegingen zijn aan te raden.

In ontwikkelingslanden speelt ongeveer hetzelfde. De urbanisatie en de toename van landgebonden consumptie zoals bijvoorbeeld papier, hout, en kleding als gevolg van een hogere welvaart van een groeiende bevolking, leiden tot meer landgebruik. Het gaat er dan om zodanig in behoeften van mensen te voorzien, dat een hogere welvaart gegarandeerd kan worden, terwijl de toename van landgebruik wordt geminimaliseerd. Dat geldt vooral voor de behoeften van een groeiende middenklasse.

2) De productiviteit in de landbouw dient te worden vergroot, zonder dat dit ten koste gaat van de bodemvruchtbaarheid.

Het vergroten van de productiviteit in de landbouw is natuurlijk een sleutelstrategie in het streven naar voedselzekerheid voor de

Hoge kwaliteit landbouwgrond wordt in stadsranden omgezet in golfterreinen



tien miljard mensen van de volgende eeuw. Daarbij gaat het overigens niet alleen om het vergroten van de landproductiviteit (een hogere opbrengst per hectare). Wanneer een voedselvoorziening dient te blijven binnen de beschikbare milieugebruiksruimte, zal ook rekening moeten worden gehouden met de schaarste van andere natuurlijke hulpbronnen, zoals zoet water en fossiele brandstoffen (om een dreigende klimaatverandering te voorkomen). Daarom zullen ook de zoet waterproductiviteit (een hogere opbrengst per m³ water) en de energieproductiviteit moeten toenemen. Uiteindelijk gaat het er om een zo efficiënt mogelijke voedselvoorziening te bereiken, om met zo weinig mogelijk input (land, water, energie) een zo hoog mogelijke output te verkrijgen. Dit betekent onder andere dat zaden worden ontwikkeld, die - anders dan 'Groene Revolutie'-zaden - beter zijn afgestemd op het verkrijgen van een hoge opbrengst met zo weinig mogelijk input. Daarmee kan een meer efficiënte productie worden bereikt, die ook (vanwege lagere inputkosten) sociaal meer aanvaardbaar is voor zowel (kleine) producenten als voor consumenten. Maatregelen om een voedselvoorziening efficiënter te maken verschillen natuurlijk van land tot land. De energieproductiviteit in de rijke industrielanden bijvoorbeeld is zeer hoog. Het energiegebruik in de voedselvoorziening zal dan flink moeten verminderen. In veel ontwikkelingslanden geldt - uitgezonderd de 'Groene Revolutie'-gebieden - vaak precies het omgekeerde. Daar is de productiviteit in de landbouw in veel gevallen laag vanwege een te laag energiegebruik. Het vergroten van de energie-input verhoogt dan juist de productiviteit in de landbouw.

Een vergroting van de productiviteit in de landbouw is overigens niet alleen een zaak van technische verbeteringen, maar vooral ook van een complex van sociale, economische en financiële maatregelen. Ook een productiviteitsvergroting in de verbouw van ex-



portgewassen kan leiden tot vergroting van voedselzekerheid. Het is mogelijk om op een duurzame manier de productiviteit van het verbouwen van cacao (het belangrijkste exportgewas in bijvoorbeeld Ghana) met een factor twee te vergroten. Er is dan minder land nodig om meer te exporteren, zodat er tegelijkertijd zowel inkomsten als land kunnen vrijkomen, die beide een voedselzekerheid kunnen vergroten.

3) Voedselzekerheidsbeleid dient te garanderen dat het gebruik van de beschikbare hoeveelheid landbouwgrond ten goede komt aan de vervulling van behoeften van alle wereldburgers.

4) Het beleid ten aanzien van landgebruik moet tevens gericht zijn op het behoud van biodiversiteit.

Doorbreken negatieve spiraal

Er heerst in veel rijke landen - ook onder Niet-Gouvernementele Organisaties - de gedachte dat meer landbouwproducten uit ontwikkelingslanden moeten worden geïmporteerd. De redenering is, dat deze landen daardoor meer inkomsten krijgen en dus ook meer ontwikkelingskansen. Deze opvatting lijkt moeilijk vol te houden in een wereld, waarin land schaars is en het gebruik ervan ongelijk verdeeld. Een nog ongelijkere verdeling kan gemakkelijk botsen met groeiende behoeften van mensen in ontwikkelingslanden. Een andere benadering lijkt dan wenselijk.

Het is heel wel mogelijk bovenstaande negatieve spiraal te doorbreken door een beleid na te streven, waarin een veel optimaler gebruik van natuurlijke hulpbronnen wordt gemaakt, alsmede een beleid dat beter aansluit bij de behoeften van de rural poor, oftewel de armen op het platteland.

Regionale overheden en gemeenschappen

Voedselzekerheid kan het best gerealiseerd worden door een regionalisering van de productie. Dat biedt de beste garanties om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Daarnaast kan hierdoor een hoge energie-intensiteit (vanwege onnodige transportkosten) in de voedselvoorziening worden vermeden. Het streven naar voedselzekerheid is daarom in eerste instantie een zaak van regionale overheden en vooral van gemeenschappen. Mondiale voedselstrategieën dienen hierop te worden afgestemd.

In Ghana heerst de mening dat een sterke productiviteitsvergroting in de landbouw een belangrijke bijdrage kan leveren aan het waarborgen van voedselzekerheid. Tegelijkertijd bestaat de vrees dat een vrije wereldhandel in agrarische producten juist tot effect heeft dat de plattelandsboeren worden weggeconcurrerd. Met als gevolg een verarming van de rurale bevolking en een daarmee gepaard gaande vernietiging van natuurlijke hulpbronnen. Liberalisering leidt dan tot het tegenovergestelde van waarvoor ze bedoeld is: een minder in plaats van een meer optimaal gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Het feit dat de wereldhandel de voedselzekerheid kan ondermijnen, is niet per se een argument tegen handel in agrarische producten. Handel in agrarische producten kan immers ook voedselzekerheid stimuleren. Maar om te voorkomen dat het tegenovergestelde gebeurt, dient voedselzekerheid een hogere waarde te verkrijgen dan het bevorderen van handel in agrarische producten. Oftewel, liberalisering moet ondergeschikt worden gemaakt aan een noodzakelijk beleid op basis van rechtvaardigheid en duurzaamheid. ♦

Schipperen tussen productie, duurzaamheid en rechtvaardigheid

In gesprek met Niels Röling

Door Simone Lovera en Allan Varkevisser

Niels Röling is bijzonder hoogleraar Landbouwkennissystemen in Ontwikkelingslanden bij de vakgroep Voorlichtingskunde aan de Landbouwuniversiteit van Wageningen. Hij typeert zichzelf als een sociale wetenschapper met een naar eigen zeggen nogal on-Wageningse benadering van landbouwvraagstukken. In zijn inaugurele rede van 1995 vroeg hij aandacht voor de zogenaamde interactieve landbouwwetenschap, oftewel een landbouwwetenschap die integratief en probleemgericht te werk gaat. De landbouwwetenschap moet meerdere doelen kunnen dienen in plaats van alleen hogere productie en milieu-efficiëntie. De gangbare wetenschap gaat te zeer uit van generaliseerbaarheid, wetmatigheden en eenduidige, meetbare doelen. Röling bepleit een constructivistisch perspectief waarin de werkelijkheid wordt gezien als 'mensenwerk' en de aard van wetenschap een 'collectief leerproces' vormt waarmee meervoudige doelen kunnen worden gediend. Röling over zijn eigen positie: "Ik zie mijn taak vooral om, in onderzoek en onderwijs, de communicatieve rationaliteit binnen de landbouwwetenschap verder handen en voeten te geven. Daarbij wil ik me met name richten op het bevorderen van de participatieve benadering, en van afspraken over het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen op alle niveaus van sociale aggregatie." (1)

Onlangs werd onder zijn voorzitterschap een evaluatie-rapport over het beleid van het Ministerie van Landbouw omtrent de introductie van biologische landbouw gepubliceerd.

Zou je een schets kunnen geven van de keuzes waar Nederland en de internationale gemeenschap voor staan om het dreigend tekort aan voedsel in de toekomst te kunnen ondervangen? En hoe verhoudt dit vraagstuk zich tot de invoering van biologische landbouw?

Simone Lovera en Allan Varkevisser zijn respectievelijk redactielid en eindredacteur van Idee.

(1) Uit: 'Naar een interactieve landbouwwetenschap', door dr.ir. Niels Röling, inaugurele rede uitgesproken op 21 september 1995 aan de Landbouwuniversiteit te Wageningen.

Een gesprek over de dominantie van het technische denken, de macht van agrarische instituties en de interactieve betekenis van het begrip duurzaamheid.

N.R.: De gangbare opvatting, zeker binnen de Landbouwuniversiteit, is dat we straks met 8 miljard mensen op deze aardbol wonen en dat het gezien de natuurlijke hulpbronnen heel goed mogelijk is om iedereen van voldoende voedsel te voorzien. Maar - en nu komt het - dan ben je wel verplicht om de mogelijkheden van de technische vooruitgang optimaal te benutten. Dat is de dominante houding waarbij de nadruk steeds komt te liggen op de 'best technical means', waardoor een wereldwijde productie van 10 ton per hectare mogelijk zou zijn. Daarmee wordt eigenlijk gezegd dat de ecologisch-biologische benadering uit den boze is omdat deze het verkrijgen van de maximale productie in de weg zou staan. Dit is één van de discussiepunten in het debat over voedselzekerheid. Maar in feite gaat het om verschillende manieren van kijken naar landbouwontwikkeling. De meeste betrokkenen leggen zoals gezegd de nadruk op de behoefte aan technische kennis. Ik zet daar de opvatting tegenover dat er behoefte bestaat aan een totaal ander perspectief op landbouwontwikkeling, waarbij het gaat om het afwegen van verschillende doelen en niet alleen om de verhoging van de productiviteit. Ook duurzaamheid en een rechtvaardige (inkomens)verdeling zijn belangrijke doelstellingen die men niet mag veronachtzamen. Deze drie doelstellingen liggen echter niet in elkaars verlengde, dus moet je daartussen schipperen.

Gezien de historische ontwikkeling is het begrijpelijk dat in de landbouw tot nu toe altijd is gekozen voor productiviteitsverhoging. Hierdoor ontstond een door technologie aangejaagde landbouw, die door marktprijzen steeds in één bepaalde richting werd gestuwd. Alles moest via het marktmechanisme verlopen. Maar in de landbouw is sprake van een markt waarbij de winst van het gebruik van technologie uiteindelijk altijd wordt doorgegeven aan de consument. Zo is een situatie gegroeid waarin de boer constant in de economische ellende dreigt te geraken omdat hij altijd moet opboksen tegen de goedkoopst producerende.

Ook nu nog is er sprake van een primaat van de markt: alle veranderingen moeten uit de markt zelf komen en de overheid geeft nog maar heel weinig geld uit aan landbouwontwikkeling. Desondanks wordt op dit moment van de landbouw een grote omme-

zwaai verwacht van een op productiviteit-gerichte landbouw naar een landbouw die ook andere doelen dient. De landbouw zit als sector echter ingebakken in een gigantisch institutioneel kader. Ik heb het hier niet alleen over de boeren, maar ook over de boerenvoormannen die voorzitter zijn van een coöperatie en deze coöperatie verkoopt bijvoorbeeld pesticiden, etc. Het is in feite één groot en hecht netwerk van verweven belangen; een structuur van instituties, die zeer succesvol is in termen van productie zodat we nu derde staan op de lijst van landbouwexporterende landen. Maar dat kon alleen worden bereikt door een eenzijdige nadruk op productiviteit, op efficiëntie, het gebruik van technologie en wetenschappelijke kennis. Ik denk dat het inmiddels genoegzaam bekend is dat je daar niet tot in lengte van dagen mee door kunt gaan.

Intussen zit de boer gevangen in een netwerk van banken, producenten, coöperaties, etc.. Zij hebben allemaal belang bij het voortbestaan van de conventionele wijze van boeren. Als je dus wilt dat de boer een andere richting uitgaat, dan zul je het hele netwerk rond die boer mee moeten trekken.

Je wilt met zoveel woorden waarschuwen voor een te enge opvatting van het begrip 'voedselzekerheid'?

N.R.: Ja. Wij kijken heel eng naar landbouwproductie: we gaan uit van vaste patronen van consumptie en kijken vervolgens hoe we de benodigde productie kunnen realiseren. De redenering is dat de mensen in de ontwikkelingslanden in de toekomst evenveel vlees gaan consumeren als wij in het Westen nu. Mensen als Lester Brown beginnen dan de alarmklok te luiden en roepen dat het graan nu reeds op dreigt te raken.

Ik denk dat je in de discussie over voedselzekerheid ook het consumptiepatroon van mensen moet meenemen en hoe je die kunt beïnvloeden bijvoorbeeld door middel van educatie van consumenten. Het probleem wordt eigenlijk altijd afgeschoven op de boer. Terwijl het gedrag van de consument in de discussie over voedselzekerheid en de keuze tussen gangbare en ecologische landbouw eveneens van belang is. Als je alleen al kijkt naar wat het zou schelen als wij in het Westen wat minder vlees zouden eten! Zodra je dat soort factoren erbij betreft, verandert het hele beeld van voedselzekerheid in termen van de hoeveelheid landbouwgrond die nodig is, hoeveel de opbrengst zou moeten zijn in ton per ha, hoeveel energie daarvoor nodig is, etc.. Door het alleen over voedselzekerheid te hebben, loop je al snel het risico van opnieuw een allesoverheersende nadruk op productie en productiviteit.

Heb je het idee dat het dominante denken in de Landbouwuniversiteit veel meer uitgaat van het mondiale probleem, terwijl jouw verhaal veel meer relevantie heeft voor en meer uitgaat van het lokale niveau?

N.R.: Voedselzekerheid is geen begrip dat op nationaal niveau nog iets kan betekenen. Je kan het niet alleen op bijvoorbeeld Hollandse schaal bekijken. Landen hebben wel vaak de wens zelfvoorzienend te zijn, maar de reden daarvoor is veelal dat ze niet politiek afhankelijk willen zijn. Iran zit bijvoorbeeld met dat probleem. Om politieke redenen ligt daar een sterke nadruk op voedselzekerheid.

Het probleem is vooral dat de productie elders vaak zo goedkoop

is. Met Amerikaans graan kan je heel gemakkelijk de lokale producenten wegconcurreren. Er is sprake van zo'n grootschalige en efficiënte productie, dat geen lokale boer daartegen op kan. Bovendien worden de milieukosten geëxternaliseerd.

Wat moet je nu een lokale boer adviseren: een duurzame wijze van landbouw of niet? Wat is het beste voor zijn positie, ervan uitgaande dat hij voornamelijk voor zichzelf produceert?

N.R.: Dat laatste is eigenlijk niet meer mogelijk. Niemand kan meer zonder geld leven. Iedereen wil wel wat geld verdienen, dus iedereen is ook aan het handelen en verhandelen. Het begrip zelfvoorziening gaat nog maar in beperkte zin op. Lokale boeren moeten voor hun voedselvoorziening natuurlijk wel terugvallen op hun eigen voorraden, maar zullen daarnaast afhankelijk zijn van het geld dat verdiend wordt in loonarbeid. Dit betekent dat steeds vaker de vrouw verantwoordelijk wordt voor de landbouw. De keuze tussen duurzaam produceren of niet heeft in ontwikkelingslanden vaak met andere aspecten te maken. In deze landen is veelal sprake van erosie, verlies van water, van een de landbouw aantastende vorm van productie. In Zimbabwe bijvoorbeeld is het gebrek aan water een geweldig probleem. Het waterloopgebied degradeert steeds verder door het kappen van bomen en door verkeerd landgebruik. Voortgaan op de gebruikelijke manier is dan geen optie meer. Men zal daar regeneratief te werk moeten, dat is voor het land en voor de boeren de enige oplossing. Duurzame landbouw leidt daar op den duur dus tot productiviteitsverhoging. Dit voorbeeld illustreert meteen hoe in de discussie over voedselzekerheid de lagere productiviteit van biologische landbouw schromelijk wordt overdreven. In West-Europa valt de productie misschien een beetje lager uit met ecologisch boeren. In Groene Revolutie-landen ligt het heel dicht bij elkaar en in de ècht arme gebieden in het Zuiden leidt regeneratieve landbouw tot hogere opbrengsten. Met deze vaak enorme gebieden is nog maar heel weinig gedaan, terwijl voedselzekerheid daar meestal het grootste probleem is. Zeker lokaal omdat veel mensen over onvoldoende koopkracht beschikken.

Daarmee kom ik op een ander punt van de discussie. Voedselzekerheid wordt vaak uitgedrukt in tonnen graan op de markt, maar als mensen geen geld hebben om graan te kopen, betekenen die cijfers helemaal niets. Voedselzekerheid gaat niet alleen maar over landen, maar ook over huishoudens, dorpen etc. Je kunt het op alle niveaus bekijken en er wordt te gemakkelijk alleen vanuit het globale niveau naar gekeken. Op die manier verlies je alle specifieke verschillen uit het oog die juist heel belangrijk zijn.



Niels Røling

Is dat in feite niet altijd een risico van grote internationale organisaties die zich met wereldproblemen zoals voedselzekerheid bezighouden: alle nuances gaan verloren waardoor het handelingsniveau verschuift naar het mondiale niveau?

N.R.: Grote bureaucratieën willen graag één beleid met eenduidige, uniforme maatregelen. Dat is zelden een goede manier om met diversiteit om te gaan. Verder treden veel wetenschappers als informanten op voor dit soort beleid en zij gaan meestal uit van een visie waarin de wetenschap één duidelijke oplossing voor het probleem kan geven. Ze propageren de idee dat er uniforme technologieën moeten worden ontwikkeld, die heel breed inzetbaar zijn en overal wonderen kunnen verrichten. Kijk maar eens naar de beloften van de toepassingen van biotechnologie. Terwijl je in feite te maken hebt met een grote diversiteit, waarmee geen rekening wordt gehouden.

We bevinden ons thans in een historische periode waarin de mogelijkheden om de productie op te trekken met behulp van uniforme oplossingen die zich over hele grote gebieden uitstrekken - zeg maar het concept van de Groene Revolutie - lijken te hebben afgedaan. Hier en daar is nog wel enige winst te boeken, maar er doen zich steeds meer post-Groene Revolutie problemen voor, zoals de pesticide-rampen in Indonesië in de jaren '70 en '80. Moderne ecologen zeggen dan ook dat je niet consequent één variabele in een eco-systeem kunt optimaliseren en de overige onderdrukken of negeren. Op een gegeven moment slaat zo'n eco-systeem terug. Je kunt het niet allemaal voorspellen en in de hand houden. De beheersingsstrategieën gaan nu steeds meer in de richting van een vorm van adaptive-management van onze biotoop, waarbij wordt uitgegaan van het feit dat we het niet allemaal kunnen weten en we ons best moeten doen om de kansen voor het menselijk leven te optimaliseren. Het gaat om een meer evoluerende benadering die ook toestaat dat er specifieke oplossingen worden ontwikkeld op lokaal niveau. Maar ons institutionele management is over het algemeen nog niet zover.

Deze opvatting sluit nauw aan bij wat onlangs op de conferentie van de Food and Agricultural Organization, de FAO, is besproken omtrent biodiversiteit. Maar in je uitspraken klinkt ook sterke twijfel en scepsis door over de mogelijkheden van een organisatie als het FAO om daadwerkelijk met diversiteit om te kunnen gaan.

N.R.: Ik denk dat een grote centralistische organisatie als de FAO die uiteindelijk ook sterk afhankelijk is van de lidstaten, als geheel niet een instrument is om antwoorden of oplossingen aan te reiken voor de problemen waarvoor we nu staan. De FAO heeft overigens wel fantastische programma's ontwikkeld onder haar auspiciën. De FAO kan dus wel activiteiten bevorderen die een progressieve bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van voedselproblemen. De FAO is ook goed in staat om aan de bel te trekken bij regeringen en dergelijke, maar ik denk niet dat je daar de strategie van kunt verwachten die de oplossing voor het wereldvoedselprobleem gaat bieden.

Hoe zie jij de rol van de Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's)?

N.R.: Hun rol is heel belangrijk omdat ze gericht met kleine boeren werken, maar de NGO's hebben op hun beurt ook weer nade-

len. De meeste NGO's hebben heel weinig technische kennis in huis, ze zijn vaak heel kleinschalig bezig en kunnen niet makkelijk overschakelen naar een hoger schaalniveau. Er is niet één organisatie of soort van organisaties dat de sleutel tot de oplossing heeft. Het komt er mijns inziens veel meer op aan dat je met verschillende coalities met verschillende krachten moet samenwerken en daar de benodigde synergie uit moet halen.

We zijn institutioneel vooral bezig geweest met armoede en productie en hebben al onze instituties daarop gericht. We hebben nog nauwelijks instituties om het ecologische belang in de maatschappij gewicht te geven. We leven in een aanpassingstijd waarin iedereen aan het zoeken is naar eigen oplossingen. Daarom blijft voor mij zoets als 'adaptive management' in de vorm van een coalitie van verschillende organisaties en instellingen die afhankelijk van de situatie proberen een oplossing te vinden, als enige methode over.

Heeft zo'n opstelling ook consequenties voor een begrip als 'duurzame landbouw'?

N.R.: Ja. Ik ben van mening dat je er niet komt als je duurzame landbouw definieert als een eigenschap van het eco-systeem, als een bepaald technisch criterium.

Hoe definieer je dan het criterium 'duurzaamheid': als een compromis? En zo ja, loop je dan niet het risico van vervaging en verwatering?

N.R.: In mijn inaugurele rede heb ik gepleit voor interactieve landbouwwetenschap. Als we duurzaamheid werkelijk serieus willen nemen, dan zul je een ander soort van universiteit en een andere landbouwwetenschap moeten hebben. Het praten over duurzaamheid als een hard gegeven en het praten over dé wereldvoedselvoorziening voor 8 miljard mensen, zie ik als het gevolg van een bepaalde manier van positivistisch denken. Het kan ook anders, maar dan zal men om te beginnen moeten erkennen dat het bij duurzaamheid niet alleen maar gaat over technische gegevens en feiten of nieuwe visies waarbij de sociale wetenschappen een leuke bijrol spelen, maar dan moet het handelen van mensen in de natuur en in de wereld centraal worden gesteld. Binnen de landbouwuniversiteit, waar de macht grotendeels in handen is van technische wetenschappers, is men daar niet of nauwelijks toe bereid.

Men ziet bijvoorbeeld de Sahel als een veelbelovend productiegebied omdat er veel zon is, er genoeg regen valt, en de temperatuur er goed is. Conclusie: een oogst van 10 ton per ha moet gemakkelijk haalbaar zijn. Ja, als je alleen maar naar de abiotische factoren als zon, regen en temperatuur kijkt. Zodra je echter de mensen en hun handelingen daarbij betreft, zie je dat daar sprake is van een volkomen verziekt institutioneel systeem. Er is onder andere door de koloniale tijd geen enkele institutie waar mensen vertrouwen in hebben en geen enkel politiek systeem functioneert zoals het zou moeten. Er zullen nog jaren overheen gaan voordat de institutionele vormgeving zo is veranderd, dat de boeren in staat worden gesteld om 10 ton per ha te produceren.

Kleven daar ook gender-aspecten aan? Als we nog eens kijken naar het voorbeeld van de Sahel, dan is het relevant om te weten dat de status van vrouwen daar zeer laag is. De producenten van

voedsel hebben daar dus een buitengewoon lage status en dientengevolge ook het produceren van voedsel op zich.

N.R.: Het gender-aspect is inderdaad een belangrijke factor. Op het terrein van de voorlichting gaat er veel fout omdat men zich meestal richt op mannen en niet op vrouwen. Maar landbouw wordt meer en meer een zaak van vrouwen. Mannen immigreren en gaan werk zoeken in de stad. De boeren zijn dus voornamelijk vrouwen. Maar vrouwen mogen geen eigen geld hebben, ze mogen geen handtekeningen zetten, ze mogen geen leningen aanvragen. Daar wordt te weinig rekening mee gehouden. Zo worden vrouwen vaak aangewezen als de schuldigen omdat zij het zijn die het bos kappen en de kinderen krijgen. De meeste vrouwen zijn bovendien ongeletterd. Hier en daar ontstaan bijna totalitaire visies op hoe je daar met allerlei technieken - zoals het implanteren van voorbehoedmiddelen - toch iets aan zou kunnen doen. Door het hanteren van strikt demografische visies kom je overigens altijd snel uit bij totalitaire oplossingen. Ook de mensen die helemaal vanuit omgevingsfactoren denken, komen gemakkelijk vanuit hun beperkte visie tot van die gekke, technocratische oplossingen. Oplossingen die door sommige van de gespecialiseerde technische instituties ook worden uitgedragen. Het is één van de winstpunten van de wereldvoedselconferentie in Caïro geweest om te kijken in hoeverre op een meer humane manier, bijvoorbeeld door middel van educatie en emancipatie van vrouwen, hetzelfde doel kan worden bereikt.

In Caïro stond daarbij het begrip 'empowerment', het in staat stellen van vrouwen/boeren om naar eigen inzicht en zelfstandig te handelen, voorop. Hoe kijk jij tegen dat begrip aan?

N.R.: Als ik college geef over voorlichting, begin ik altijd met te zeggen dat het vergroten van de countervailing power van de boeren de belangrijkste manier is om de voorlichting te verbeteren. Ik denk ook dat het zo heeft gewerkt waar voorlichting effectief is geweest. Voor het Zuiden is dat een uiterst belangrijke oplossingsrichting. Er is een aantal aspecten waarop je moet letten bij 'empowerment'.

Ten eerste moet de vraag worden gesteld over welke boeren het gaat. Elke voorlichtingsdienst staat onder invloed van boerenorganisaties, maar meestal zijn het elites die niet de grote massa van boeren vertegenwoordigen. Ten tweede zijn we bijvoorbeeld in Nederland juist heel ver gegaan met het bedelen van macht aan het landbouwfront. Zo ver dat het naar mijn mening is doorgeslagen. Dit front heeft zoveel invloed in Nederland dat bijvoorbeeld het natuurbeleidsplan nauwelijks effect heeft gehad omdat het overall mogelijk is gebleken de maatregelen te blokkeren langs de weg van boerenbelangengroepen. Ook de doelstellingen uit het meerjarenplan gewasbescherming zullen niet worden gehaald.

Waarom is dit beleid gedoemd te falen?

N.R.: Naar mijn idee heeft men te eenzijdig geprobeerd om de normen van de milieuwetgeving te halen door technische innovaties te aanvaarden, bijvoorbeeld door het telen met resistente



Het zelfvoorzienende platteland

aardappelen, etc. Wij hebben een studie gedaan naar de teelt van fabrieksaardappelen in Groningen en daaruit is gebleken dat er op die manier veel kan worden bereikt. Maar de sociale veranderingen die nodig zijn, worden niet of onvoldoende gerealiseerd door deze innovaties die stapje voor stapje gaan, waarbij het ene middel gewoon wordt vervangen door het andere.

Wij hebben de resultaten van deze manier van werken vergeleken met die van een optimale toepassing van de geïntegreerde akkerbouw. Het gaat om 38 vrijwilligers die 2 jaar lang een intensief leerproces hebben doorlopen, bijvoorbeeld met betrekking tot een ander rotatieschema voor gewassen, of het beheer van de nutriëntenstroom en het beheer van natuurlijke vijanden voor bepaalde plagen. Deze boeren halen een uitstekende productie, ze zijn heel nauwkeurig met de mestgift, en ze hebben heel andere dingen geleerd dan de gangbare boeren die alleen maar nieuwe technologieën hebben toegepast. Zij hebben nu al de doelstellingen van het meerjarenplan gehaald.

Binnen D66 wordt een perspectief ontwikkeld op de relatie tussen participatie en duurzaamheid. Er wordt veel gediscussieerd over kleine of grote stappen. Denk je dat het kleine stappenbeleid ooit echt tot duurzaamheid zal leiden?

N.R.: Ik denk niet dat het aanvaarden van allemaal kleine stappen als optelsom zal leiden tot ecologisch boeren. Het is gebleken, dat het zo niet werkt. Ik denk wel dat er twee kleine tussenstappen mogelijk zijn. De eerste is dat een boer bijvoorbeeld één bepaald gewas ecologisch gaat verbouwen, maar voor de andere gewassen voorlopig conventioneel blijft werken.

De tweede is de overstap naar geïntegreerde landbouw. De mensen die ècht met geïntegreerde akkerbouw aan de gang zijn gegaan, zoals de eerdergenoemde vrijwilligers, hebben al zoveel geleerd over de essentiële aspecten van ecologische landbouw dat de grote vraag is waarom ze vervolgens niet dat relatief kleine stapje naar ecologische landbouw maken. Ze hebben veel gedaan maar krijgen slechts lage prijzen terwijl ze als ecologische boer extra inkomsten kunnen ontvangen voor hun ecologische producten. Het is een raadsel waarom ze dat laatste stapje niet maken. Volgens mij komt het door het netwerk dat de ontwikkelingen tegenhoudt. Er is een coalitie die daar belang bij heeft.

Er kleven twee gevaren aan zo'n analyse. Het eerste is dat het gemakkelijk kan worden uitgelegd als een complottheorie van het landbouwfront tegen de rest en als het eenmaal zo wordt opgevat, elke samenwerking blokkeert. Het andere is dat het netwerk, omdat het ongepland tot stand is gekomen, moeilijk in kaart te brengen is. Maar het aantonen van het netwerk is wel noodzakelijk om er iets tegenover te kunnen stellen. Hoe moet je met deze twee risico's omgaan?

N.R.: Dat is een belangrijke vraag. We hebben te maken met een verziekte situatie, institutioneel gezien. In een maatschappij heb je altijd instituties en in de loop der jaren groeit een bepaald vertrouwen in het feit dat ze werken. Gedurende de laatste jaren is in de landbouw een clustering opgetreden van mensen die elkaar vertrouwen en mensen die elkaar niet vertrouwen. Dat heeft deels te maken met het feit dat je geen landbouw meer hebt met één bepaald doel, maar een landbouw met verschillende doelen. Die doelen zijn niet allemaal onder een noemer te brengen dus de ecologen en milieuactivisten zitten in één cluster, en de producenten in een ander. Dat is geleidelijk aan gepolariseerd. Dat is de uitkomst van een historisch proces en dan kun je elkaar wel de boeman toespelen in de zin van complotvorming, maar het is gewoon zo gegroeid. Beide clusters hebben eigen opvattingen over landbouw, denken vanuit een eigen rationaliteit en vertrouwen elkaar dus niet.

Je ziet wel pogingen om begrippen te vinden die voor alle partijen acceptabel zijn, bijvoorbeeld biodiversiteit. Het begrip lijkt bedoeld om een brug te slaan tussen natuurbeschermers en boeren, maar het is wel een heel technische term.

N.R.: Dat laatste is waar, maar voor de boeren is dat geen probleem, want het zijn hele slimme mensen met een goede opleiding. Biodiversiteit blijkt onder boeren echter juist te worden gezien als een vlag, die staat voor het paradigma van de natuurbeschermers. Als je met hen praat over het aantal vormen van leven per ha, dan zijn ze het meestal snel met je eens. Maar het concept van biodiversiteit wordt gezien als afkomstig uit het andere kamp. Het taalgebruik is dus ook al gepolariseerd.

De politieke belangstelling voor de introductie van ecologische landbouw lijkt niet groot. Hoe komt dat?

N.R.: De ecologische landbouw is als sector uitermate klein. Je wint er geen stemmen mee door ecologische landbouw te propagieren. De boeren zijn er niet voor en de kiezers kan het weinig schelen. Er zijn wel groene partijen in Nederland en de milieubeweging heeft zeer veel leden, maar de vertaling van algemene noties in concrete beleidsmaatregelen ontbreekt veelal. En zolang dat vertaalmoment ontbreekt, krijg je de kiezer niet mee.

Wat zou de noemer kunnen zijn voor een succesvolle coalitie voor biologische landbouw in Nederland?

N.R.: De gezamenlijke noemer zou toch 'duurzaamheid' moeten zijn. Duurzaamheid als begin én eindpunt van een onderhandelingsproces tussen betrokkenen. Dat is, zeg maar, de interactieve benadering van duurzaamheid. Dan moeten de betrokkenen echter wel een communicatief proces doormaken waarin ze goed

moeten worden begeleid, waarbij ze weten wie welke standpunten inneemt, waar alle feiten en meningen duidelijk op tafel liggen. Met alleen electorale politiek kom je er niet.

Hoe realistisch is duurzame landbouw?

N.R.: Uiteindelijk is het niet alleen een kwestie van boeren en het landbouwfront; de omschakeling naar ecologische landbouw is ook in sterke mate afhankelijk van de consument en zijn begrip voor de toegevoegde waarde van het ecologisch boeren. Die toegevoegde waarde is niet onmiddellijk zichtbaar te maken. Ik denk dat een gebeurtenis als de gekke-koeienziekte in Groot Brittannië mensen bewuster maakt. Het is vervelend om het te zeggen, maar de onbedoelde kwalijke gevolgen van de gangbare landbouw moeten zichtbaar worden en dat zijn ze vaak niet. Wij gebruiken ons belangrijkste educatieve middel, de televisie, niet of nauwelijks om de bevolking mee te nemen in het denken hierover en het maakt ook niets zichtbaar. De enige manier waarop misstanden dan zichtbaar worden, is als er een ramp uitbreekt. En dat is jammer want je zou eigenlijk preventief misstanden zichtbaar moeten maken. ♦

Advertentie

De stad als culturele werkplaats

Beschouwingen over kunst, kunstbeleid en de stad

door Cor Wijn, André van der Brugge e.a.

Een bundel artikelen over de stad als ankerpunt van het kunstenbeleid. Te bestellen bij het SWB voor f15,-
Bel: 070 - 356 60 41

SWB

Cahier

PA PA PÁÁ
PAGINA 17

Willie's wortels

Over Zaadveredeling, Voedselzekerheid en Intellectuele Eigendomsrechten

Door Simone Lovera

Eén van de grootste misverstanden over het wereldvoedselvraagstuk is dat het vergroten van de mondiale agrarische productie op zichzelf de oplossing zou zijn voor voedselgebrek. Er wordt namelijk anno 1996 meer dan genoeg geproduceerd om de wereldbevolking van voldoende gezond voedsel te voorzien, terwijl tegelijkertijd 800 miljoen mensen aan voedselgebrek lijden.

De voorbereidende documenten van de door de *Food and Agricultural Organization* (FAO) van de VN georganiseerde Wereldvoedseltop in november van dit jaar in Rome benadrukken dan ook dat de voornaamste oorzaken van voedselgebrek liggen in het gebrek aan middelen om voedsel te kopen, natuurlijke en door mensen veroorzaakte rampen (waaronder men waarschijnlijk politieke conflicten mag rekenen, een hoofdoorzaak van tijdelijke hongersnoden) en de instabiliteit in aanbod. Het cynische is daarbij dat een belangrijk deel van het voedselgebrek door voedselproducenten zelf wordt geleden, veelal kleine boeren in streken als Afrika bezuiden de Sahara. Misoogsten in de brede zin des woords, veroorzaakt door ziektes, insectenplagen, weersomstandigheden als langdurige droogte, landdegradatie en andere 'natuurrampen' (al worden natuurrampen als landdegradatie en zelfs weersomstandigheden hoe langer hoe meer mensen zelf veroorzaakt) vormen het kernprobleem voor deze boeren. Sommige van deze natuurrampen zijn uiteraard onvermijdelijk, doch veel misoogsten kunnen voorkomen worden door het gebruik van plantengewassen en dierenrassen die zo veel mogelijk bestand zijn tegen extreme omstandigheden in marginale landbouwgebieden. Agrobiodiversiteit, de variëteit in planten en dieren-rassen is van essentieel belang voor met name de lokale voedselveiligheid.

Landrassen en Boerenverstand

Eén van de grote doorbraken van de 4e Internationale Technische Conferentie over Plant Genetische Bronnen, die in juni in

Wie heeft het eigendomsrecht op veredelde gewassen?

En gaat het om een collectief bezit of niet?

Een overzicht van de discussie.

Leipzig werd gehouden, was de erkenning dat zogeheten 'landrassen' van groot belang zijn voor duurzame landbouw en voedselveiligheid. Onder landrassen verstaat men de traditionele gewassen die boeren in de loop der tijden hebben ontwikkeld, veelal met behulp van in het wild voorkomende rassen. Deze plantenvariteiten zijn veelal veel beter bestand tegen de natuurlijke omstandigheden van

de regio waar ze vandaan komen. De variëteiten die de commerciële zaadveredeling produceert, daarentegen, garanderen in de eerste plaats een hoge opbrengst, die echter meestal afhankelijk is van de externe input van dure toevoegingen als gewasbeschermingsmiddelen, kunstmest en extra water. Kleine boeren kunnen zich dergelijke investeringen niet veroorloven. Zij hebben dan ook meer behoefte aan systemen met een lage externe input en de relatief sterke landrassen die daar bijhoren.

Overigens werd het door velen tevens als een doorbraak beschouwd dat de FAO op de Leipzig conferentie formeel erkende dat niet alleen landbouwkundige ingenieurs, maar ook de boeren zelf verstand van landbouw hebben. Nu had de Commissie voor Plant Genetische Bronnen reeds in 1983 in de zogeheten *International Undertaking on Plant Genetic Resources* een bepaling opgenomen dat de innovaties van boeren waardevol waren en dat die dan ook gerespecteerd en zelfs gecompenseerd moesten worden. Het besef dat boeren iets nuttigs deden, leefde dus kennelijk al langer bij de FAO, althans bij de bovengenoemde Commissie. Dit is echter noch bij de FAO, noch bij de door de Wereldbank gedomineerde Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR is een groep van donoren die met name de 18 belangrijkste genenbanken in de wereld financiert), ooit de aanleiding geweest voor een doelbewust beleid om die boeren dan ook in hun kleinschalige zaadveredelingspraktijken te steunen. Een dergelijk beleid staat sinds de Leipzig conferentie nu wel redelijk uitgewerkt op papier, doch helaas wordt deze papieren daadkracht nog steeds door bijzonder weinig financiële daadkracht begeleid.

Simone Lovera is lid van het Nederlandse Comité voor de IUCN, lid van de redactie van *Idee* en lid van de werkgroep Landbouw van de SWB.

In dit stuk wordt voor het leesgemak over 'zaadveredeling' gesproken, alhoewel de in het stuk besproken materie over het algemeen ook van toepassing is op dierlijk genetisch materiaal.

Eén van de grootste teleurstellingen van Leipzig was namelijk dat de meeste van de aanwezige landen niet te vermurwen waren tot enigerlei financiële toezegging.

Boerenrechten

De teleurstelling over het gebrek aan financiële steun voor een plan van aanpak op mondiale schaal is des te groter omdat een groot aantal niet-gouvernementele organisaties (NGOs) en andere instanties er reeds verscheidene jaren op heeft gewezen dat ook de moderne zaadveredeling wel degelijk geprofiteerd heeft van de innovatieve inspanning van kleine boeren. De variëteiten van die boeren zijn namelijk reeds decennia-lang door speciale expedities vanuit met name de reeds genoemde CGIAR-genenbanken verzameld, opgeslagen, en doorgegeven aan commerciële zaadveredelaars. De laatsten hebben op basis van dit materiaal buitengewoon winstgevend variëteiten kunnen ontwikkelen, zonder dat de oorspronkelijke 'uitvinders' daar ooit een cent van hebben gezien.

Mede dankzij een actieve lobby van boerenorganisaties en andere NGOs heeft de hierbovengenoemde commissie voor Plant Genetische bronnen het probleem erkend dat boeren nimmer een behoorlijke vergoeding hadden gekregen voor het door hun afgestane materiaal. Men erkende echter tevens dat het toekennen van een 'gewone' vorm van intellectueel eigendomsrecht voor dit materiaal op problemen zou stuiten, aangezien informele zaadveredeling door kleine boeren een proces vormt waaraan vele individuen en vele generaties bijdragen. In de meeste gevallen is het onmogelijk om te bepalen welk individu of rechtspersoon verantwoordelijk is geweest voor de ontwikkeling van een bepaalde variëteit. Dus besloot men om boeren weliswaar een recht toe te kennen als erkenning van hun innovatieve inspanningen, doch deze "Farmer's Rights" "are vested in the International Community as trustee for present and future generations of farmers..." (FAO Resolutie 5/89). Om hen te belonen voor hun innovatieve inspanningen werd er een speciaal fonds opgericht, van waaruit nuttige projecten voor kleine boeren en hun zaadveredelingsinitiatieven zouden moeten worden gefinancierd. Helaas werd dit fonds gebaseerd op vrijwillige bijdragen en is het derhalve zo goed als leeg. Mede vanwege het feit dat de International Undertaking kleine boeren nauwelijks een cent heeft opgeleverd, gaat het in 1992 afgesloten Verdrag inzake Biodiversiteit nog een stapje verder. Het Biodiversiteitsverdrag stelt dat de opbrengsten van agrobiodiversiteit en andere genetische bronnen op een billijke wijze gedeeld moeten worden met de oorspronkelijke 'eigenaren' van die biodiversiteit. Dit is niet alleen zo gesteld om redenen van rechtvaardigheid, er lag ook een pragmatische reden aan ten grondslag. Op deze wijze worden die oorspronkelijke eigenaren immers gestimuleerd om 'hun' genetisch materiaal en dus 'hun' biodiversiteit te behouden. Daarbij gaat het overigens niet alleen om de informele zaadveredelingssector, maar tevens om lokale en inheemse gemeenschappen die kennis bezitten over het genetisch materiaal in hun omgeving.



Veehouderij is zelden markt-gericht, soms alleen statusgericht

Bilaterale Contracten

Sinds het verdrag werd getekend, is er een groeiende praktijk ontstaan waarbij bedrijven, met name farmaceutische bedrijven, middels een bilateraal contract een bepaald deel van de opbrengsten van de commerciële exploitatie van genetisch materiaal delen met de oorspronkelijke eigenaren. Met name het reeds in 1991 afgesloten contract tussen het door de Costaricaanse overheid opgezette biodiversiteitsinstituut InBIO en het Noord Amerikaanse farmaceutische bedrijf Merck & Co Inc. wordt door velen als een nuttig voorbeeld gezien. Waarbij overigens wel moet worden opgemerkt dat de bijdrage van Merck bepaald niet kostendekkend voor de activiteiten van InBIO is. Zo heeft de Nederlandse overheid een paar maanden geleden in het kader van de duurzame ontwikkelingsverdragen nog zo'n 20 miljoen gulden subsidie aan InBIO overgemaakt, terwijl Merck toentertijd slechts 1.135 miljoen dollar aan het InBIO programma bijdroeg. Bovendien biedt InBIO weliswaar nuttige werkgelegenheid voor de diverse lokale gemeenschappen, maar de inheemse volkeren van Costa Rica werden bewust buiten de overeenkomst gehouden omdat die te ingewikkelde eisen stelden.

Een ander nadeel van bilaterale contracten is dat je genetisch materiaal zoals alle informatie maar één keer kunt verkopen. Als dus één gemeenschap het initiatief neemt om zijn materiaal aan een bedrijf te verkopen, kunnen alle andere gemeenschappen, die veelal over precies dezelfde informatie beschikken, naar de opbrengsten fluiten.

Octrooien als Juristenvoer

In veel ontwikkelingslanden bestaat een eeuwenoud systeem waarin nuttige zaden door boerengemeenschappen met elkaar worden uitgewisseld. Als daarbij al een financiële vergoeding wordt gegeven (in nogal wat gevallen gaat het om pure ruilhandel), dan is er nog geen sprake van enige restrictie ten aanzien van het gebruik van die zaden. Het spreekt vanzelf dat het systeem van vrije uitwisseling, waar tot voor kort ook de genenbanken zich aan hielden, van groot belang is voor duurzame land-

bouwsystemen en dus voor de voedselzekerheid van met name boeren in marginale landbouwgebieden. Een buitengewoon grote bedreiging voor dit systeem wordt echter gevormd door steeds restrictiever wordende systemen van intellectueel eigendomsrecht op levend materiaal. Verreweg de grootste bedreiging wordt gevormd door de groeiende praktijk in de Verenigde Staten en andere landen om genetisch materiaal te octrooieren.

Kernprobleem daarbij is dat voor een octrooi in de praktijk niet geldt of je werkelijk de eerste 'uitvinder' van de informatie bent, maar of je de eerste bent die zo slim is er een octrooi op aan te vragen. Daarbij moet men bedenken dat de kosten voor het aanvragen van een octrooi in de VS minstens US\$ 2450 bedragen. Inclusief de kosten voor alle juridische procedures die gevoerd moeten worden om het octrooi te verdedigen, kan de prijs van één octrooi tot US\$ 250.000 oplopen. Ook als men een octrooi wil aanvechten omdat men van mening is dat een bepaalde uitvinding reeds bestond, zal men een buitensporig bedrag aan juridische bijstand kwijt zijn. Het behoeft geen uitleg dat er weinig lokale en inheemse gemeenschappen zijn die zich een dergelijk juridisch grapje kunnen veroorloven. Ondertussen ondergaan deze gemeenschappen wel de gevolgen van deze octrooien. Het hoofdstuk over *Trade Related Intellectual Property Rights* (TRIPS) in het GATT-akkoord van de Uruguay ronde verplicht landen namelijk elkaars intellectuele eigendomsrechten te respecteren. Dit klinkt niet onredelijk, maar het gevolg is dat ontwikkelingslanden verplicht zijn om bijvoorbeeld Noordamerikaanse octrooien te respecteren op genetisch materiaal en bijbehorende kennis die oorspronkelijk in het bezit van hun eigen gemeenschappen was, maar die die gemeenschappen nooit hebben geoctrooieerd. Hierdoor zijn die gemeenschappen niet meer in staat hun eigen landbouwgewassen of medicinale planten te gebruiken, althans niet zonder het Noordamerikaanse bedrijf, dat een octrooi heeft weten te veroveren, een geldelijke vergoeding te geven. Een dergelijk verbod op het gebruik van genetisch materiaal is niet alleen buitengewoon onrechtvaardig, het kan zelfs de voedselzekerheid van die lokale gemeenschappen in gevaar brengen. Zonder het regelmatig aanpassen van landbouwgewassen worden die gewassen immers buitengewoon kwetsbaar voor onder meer ziekten en plagen. Met name in de EU zijn dergelijke octrooiingspraktijken nog niet massaal doorgedrongen, mede tot opluchting van onder meer de Nederlandse zaadindustrie, die in feite geheel tevreden is met het bestaande alternatief: het kwekersrecht. Het probleem is echter dat het verdrag inzake kwekersrecht sinds 1991 drastisch is gewijzigd. Voorheen golden namelijk uitzonderingen voor de teler en de boer, hetgeen inhield dat een boer als hij het zaad eenmaal gekocht heeft (waarbij hij tevens een vorm van royalties betaalt) het zaad kon gebruiken als basismateriaal voor zijn eigen veredeling. Tevens kon hij een deel van de oogst als zaadgoed gebruiken. Dit laatste mag nu niet meer, hetgeen met name voor kleine boeren in ontwikkelingslanden een groot probleem vormt aangezien zij het zich niet kunnen veroorloven om elk jaar nieuw zaadgoed te kopen. Overigens is ook in Europa een uitzondering voor kleine boeren op dit nieuwe verbod gemaakt, waaruit wel blijkt dat ook hier het besef leeft dat deze restrictie onevenredig grote nadelen voor kleine boeren oplevert. Er is dan ook een groeiend aantal landen, met name landen waar de meerderheid van de boerenstand uit kleine boeren bestaat, dat grote twijfels heeft of het nu wel zo nuttig is om over te gaan op dit (nieuwe) systeem van kwekersrechten.

Alternatieve regelingen

Het TRIPS-akkoord over intellectuele eigendomsrechten staat wel alternatieve vormen van intellectueel eigendom toe. In het akkoord wordt aan landen tot 2000 de tijd gegeven om hetzij octrooi, hetzij kwekersrecht, hetzij een ander 'effectief' systeem van intellectueel eigendomsrecht te ontwikkelen. Aangezien nogal wat ontwikkelingslanden letterlijk en figuurlijk geen brood zien in octrooi of kwekersrechten wordt er op verscheidene terreinen momenteel onderzoek gedaan naar een geschikt, alternatief systeem. Een cruciaal dilemma daarbij is of men vooral de nadruk legt op de noodzaak van vrije toegang tot genetisch materiaal, of dat men juist de nadruk legt op het recht op vergoeding. Zo zijn er initiatieven om het vestigen van een *sui generis* intellectueel eigendomsrecht op landrassen te vergemakkelijken. De vraag is echter of de kleine boeren en inheemse volkeren wel zo gebaat zijn bij een dergelijk systeem. Er is ongetwijfeld een groep kleinschalige zaadveredelaars die juist onder dit nieuwe systeem intellectueel eigendomsrecht kan aanvragen, maar er blijft waarschijnlijk een belangrijke groep over voor wie een bedrag van 10 gulden om zo'n recht aan te vragen al een te grote investering is. Een kleine boer op het Ethiopische platteland of een Yanomami in het Venezolaanse regenwoud heeft ook wel iets anders aan zijn hoofd dan een reis van twee dagen per kano of gammele truck naar het dichtstbijzijnde kwekersrecht- of octrooibureau.

Het is echter wel deze groep voor wie voedselzekerheid een essentiële zaak is. Juist de boeren en inheemse gemeenschappen voor wie elk intellectueel eigendomsrechtssysteem te ingewikkeld en te kostbaar zal zijn, bevinden zich doorgaans in een positie waar voedselzekerheid een kwestie van leven of dood is. Hun voedselzekerheid hangt eerder af van het hierboven genoemde systeem van vrije uitwisseling van zaden en kennis dan van een theoretische mogelijkheid zelf ooit eens royalties te kunnen claimen. Een verbreding van intellectuele eigendomsrechten tot landrassen zou een enorme bedreiging voor deze groepen kunnen betekenen.

Deze groepen zouden wel op andere manieren mogen en kunnen profiteren van de opbrengsten van hun innovatieve arbeid. Het reeds in 1983 ontwikkelde systeem van *farmer's rights* zou voor hen wel eens het beste alternatief kunnen zijn. Het hiervoor bestemde fonds moet dan echter niet op vrijwillige bijdragen worden gebaseerd, maar op verplichte bijdragen van met name de commerciële zaadveredelingsindustrie en andere bedrijven. Zij profiteren immers reeds decennia-lang van de input van gratis verkregen genetisch materiaal. Voor de besteding van de gelden zou gekeken kunnen worden naar innovatieve programma's als het *Community Biodiversity Development and Conservation Programme*, waarin onder meer de Nederlandse overheid, het Nederlandse Centrum voor Genetische Bronnen en een aantal internationale NGOs participeren. Vanuit dit programma worden allerlei kleinschalige gemeenschapsprojecten op het gebied van zaadveredeling en zaadconservering gesteund. Een dergelijk programma levert een grotere bijdrage aan voedselzekerheid dan welke geoctrooieerde uitvinding dan ook. ♦

Het ongelijk van de markt

Is het marktmechanisme vrijwel altijd de beste olie voor de motor van economie en samenleving, ze schiet tekort bij het oplossen van het mondiale voedsel- en landbouwvraagstuk. Als gevolg van de ongelijke ontwikkelingsgraad van economieën in verschillende werelddelen heerst hier een overvloed, waar elders een nijpend tekort wordt gevoeld. Overheidsingrijpen, gestuurd door politieke besluitvorming, lijkt dus onvermijdelijk. Idee vroeg drie deskundigen om hun visies terzake.

Nostalgie en goed landbouwbeleid gaan niet samen

In gesprek met Pieter ter Veer

“**W**e zullen er alles aan moeten doen om op wereldschaal het voedselproducerend vermogen van de beschikbare landbouwgrond in stand te houden. Dit wordt onder meer bedreigd door erosie, verwoestijning, onverantwoorde boskap en het op grote schaal omploegen van graslanden. Een ander probleem op wereldschaal is het tekort aan zoet water in gebieden die afhankelijk zijn van irrigatie. Dat kan tot politieke spanningen leiden zoals in het Midden-Oosten duidelijk het geval is. Ook de instandhouding van de bodemvruchtbaarheid is een probleem. Hiervoor is kunstmest nodig en voor kunstmest heb je fosfor, stikstof en kali nodig. Fosfor is een delfstof en niet overal voorradig. Stikstof kan in de petro-chemische industrie worden gewonnen, maar daar is op zich weer energie voor nodig. Zodoende houdt de winning van stikstof weer verband met de energiewinning in een land.

Naast de beschikbaarheid van grond, water en voedingsmiddelen dient men ook over kwalitatief hoogwaardig zaai- en pootgoed te beschikken. Alsmede over voldoende gewasbeschermingsmiddelen om ziekten en plagen te bestrijden. Tot nog toe heb ik het alleen over de technische factoren gehad die bepalend zijn voor de voedselzekerheid op de wereld. Er zijn natuurlijk ook politieke factoren.

We moeten voorkomen door te slaan in een politiek van liberalisering. Op veel terreinen is overheidsingrijpen noodzakelijk, zo-

wel van de kant van de nationale overheden als van de supranationale organisaties zoals de EU. Alles over laten aan de vrije markt is geen haalbare kaart in de landbouw. Er moet altijd worden gezocht naar een juiste balans tussen overheidsingrijpen en marktordening. Voedselzekerheid is alleen te bereiken indien regeringen voor hun gebiedsdeel voedselzekerheid willen garanderen. Naast kwantitatieve kunnen regeringen ook kwalitatieve eisen stellen aan de landbouw in hun land. Maar een te sterk bureaucratisch dirigisme kan op zich weer fataal zijn voor de productiviteit in de landbouw. De situatie in de landen in Midden- en Oost-Europa draagt daar nog de sporen van. Het kost deze landen veel moeite om afscheid te nemen van de dirigistische landbouw uit de communistische periode. Meestal wordt de primaire productie wel gehaald, maar ontstaan er problemen bij de distributie en het opslaan van de producten.

Het gaat met andere woorden om een voorwaardenscheppende overheid voor de voedselproductie binnen een marktsysteem.

De overheid heeft ook een taak bij het bepalen welke landbouwproducten het land mogen verlaten en welke niet, alsmede welke producten al dan niet moeten worden gempoteerd. Import kan verstorend werken op de eigen productie van voedsel. Voedseldumping kan op de lange termijn het eigen voedselpotentieel van landen vernietigen. Teveel export kan ook de eigen voedselzekerheid negatief beïnvloeden. De rol van de politiek is dus tweërlei: voorwaardenscheppend voor de productie en voorwaardenstellend ten aanzien van import en export. Voor Europa zijn beide beslissingen gedelegeerd aan Brussel.

Pieter ter Veer is lid van de Tweede Kamer voor D66.

In veel landen in de wereld is sprake van voedselonzekeerheid mede als gevolg van 'bad governance'. 'Bad governance' op het gebied van landbouwbeleid heeft veel schade aan gericht en elende gebracht. In veel landen is uitverkoop gehouden van eigen grondstoffen, productiemiddelen en producten. Hetzij voor het eigen gewin, hetzij om de schatkist te vullen. Beide zijn even verwerpelijk, maar moeizaam tegen te gaan. De autonomie van nationale regeringen is heilig. Om daar wat aan te doen is de Food and Agricultural Organization opgericht. In november organiseert de FAO een wereldvoedseltop waarbij een oproep zal worden gedaan aan de landen met een voedseloverschot om de landen met een tekort te helpen. Dat is het beleid voor de korte termijn. Voor de lange termijn zullen de landen met een structureel tekort aan voedsel, zoals bijvoorbeeld Egypte, moeten worden geholpen om de eigen productie te verhogen. Echter, veel meer dan een oproep doen aan regeringen en het onder voorwaarden beschikbaar stellen van productiemiddelen en technieken kun je niet doen.

Voor alle ontwikkelingen geldt dat ze alleen houdbaar zijn als ze tot in lengte van dagen kunnen worden voortgezet. Dit betekent niet dat men per se hoeft over te schakelen op biologische landbouw, een landbouw zonder gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen. Ik zou willen waarschuwen voor een nostalgische verabsolutering van de biologische landbouw. Moderne landbouw is niet goed mogelijk zonder kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen en goed zaai- en pootgoed. Planten moeten worden gevoed en het is om het even of je daar mest of kunstmest voor gebruikt. Plagen en ziekten moeten absoluut worden bestreden. De gedachte dat er in de gangbare landbouw eendeloos gebruik wordt gemaakt van deze middelen is onjuist. Ten eerste zou dat veel te duur zijn voor de boer en ten tweede is de boer zich heel bewust van het feit dat hij zeer terughoudend moet zijn met het gebruik van deze middelen.

In feite ben je bij landbouwproductie bezig met het vastleggen

van zonneenergie. De efficiëntie waarmee dat gebeurt is heel gebrekkig, niet meer dan 1% wordt omgezet in landbouwgewas. Als dat naar 2% zou kunnen, is dat dus een toename van 100%. Het is de taak van de landbouwwetenschap uit te zoeken hoe output en input naar een nieuw evenwicht kunnen evolueren. Het verbeteren van die verhouding is een conti-



Pieter ter Veer

nu proces van verbetering en dat heeft niet alleen hier voltrokken maar ook in Afrika. Veel gewassen die nu in Afrika worden geteeld, zijn oorspronkelijk afkomstig uit Zuid-Amerika en pas na Columbus naar andere delen van de wereld vervoerd.

Nostalgie is een gevaarlijk sentiment in het denken over oplossingen voor een klemmend probleem als voedselvoorziening. 1300 miljoen Chinezen kunnen zich voeden door het gebruik van moderne landbouwtechnieken. Daarbij worden ook genetisch gemodificeerde landbouwgewassen ingezet. Daarover moet wel een ethische discussie worden gevoerd, maar deze moet ook op een keer worden beëindigd. Na afloop van de discussie worden deze gewassen dan in gebruik genomen of niet. Nu bestaat daar wel eens onduidelijkheid over. Zo worden genetisch gemodificeerde sojaplanten bijvoorbeeld wel in de VS toegestaan en mogen de producten ook in de EU worden geïmporteerd, maar staat de EU de teelt van deze planten in Europa nog niet toe." (A.V.)

We leven allemaal van de natuur

In gesprek met Herman Verbeek

“Het eerste punt dat ik zou willen noemen is dat naar mijn mening de vrije markt de problemen op het gebied van de landbouw en de voedselvoorziening niet kan oplossen. Ook de grote crises in de jaren '80 van de vorige en in de jaren '20 en '30 van deze eeuw ontstonden in een periode van liberale economie. Waarom het principe van de vrije markt niet werkt, is eenvoudig uit te leggen. Vrije markt betekent concurrentie, concurrentie leidt tot het opjagen van de productiviteit en dat heeft weer grote structurele overschotten tot gevolg. Door de overschotten worden de prijzen verlaagd tot uitverkooprijzen. Dit mechanisme van

overproductie en dumprijzen wordt in stand gehouden door de Verenigde Staten en de Europese Unie en beïnvloedt alle wereldvoedselprijzen. In het GATT-reglement is dumpen, ook van voedsel, formeel verboden, maar in feite gaat het gewoon door en is het enige verschil dat het dumpen nu tussen de VS en de EU wordt gereguleerd volgens het verdrag.

We zullen terug moeten naar het primaat van de landbouw zelf. Terug naar het 'genoeg is genoeg', dat wil zeggen naar een systeem van zelfvoorziening en het aanleggen van noodvoorraden in plaats van het produceren voor de handel. In de EU zouden we moeten stoppen met het importeren van goedkope grondstoffen, zoals veevoer uit de VS en ontwikkelingslanden. We moeten overschakelen van industriële landbouw naar ecologische en duurzame landbouw. In feite betekent dat niets anders dan een

Herman Verbeek is priester en landbouwkundige. Hij was ongeveer 10 jaar lid van het Europees Parlement in de fractie van de Groenen.

natuurlijker omgang met grond, water, planten en dieren. We zullen het gebruik van chemische middelen in de landbouw sterk moeten reduceren - met name het gebruik van slecht afbreekbare gifstoffen - en moeten ophouden met de perverse omgang met dieren in de intensieve veehouderij.

Binnen de EU moet de ecologische landbouw - nu 2% van het totale areaal - de standaard worden voor het algemene beleid. Niet-ecologische producten moeten worden verboden, Daarnaast zal de Unie minimum-garantieprijs moeten vaststellen. Ik kan ze zo noemen: de minimumprijs voor graan moet naar 60 cent per kilo voor de boer, melk naar 90 cent, rundvlees naar 9 gulden per kilo slachtvlees en varkensvlees naar 6 gulden.

Met deze prijzen heb je dan de voornaamste landbouwproducten voor boeren op een verantwoord niveau vastgelegd. De prijs van graan is de belangrijkste en wordt wel de 'spilprijs' genoemd. Om de dooeenvoudige reden dat geen boer zonder graan kan vanwege de structuur van de grond, geen veehouder vanwege het veevoer, en geen volk vanwege het brood.

Als de landbouw binnen de EU ecologisch op orde is, kun je sociale en ecologische bescherming aan de buitengrens vaststellen. Daarmee doel ik niet op het zogenaamde Fort Europa, maar het gaat mij om controles op ziekteverwekkers en op ecologische en sociale voorwaarden. Het opstellen en doorgevoerd krijgen van deze sociale en ecologische criteria zou in een nieuwe GATT-ronde de inzet van de EU moeten zijn.

Als je op deze wijze gaat produceren zullen de prijzen uiteraard stijgen, maar de consument hoeft daar maar weinig van te merken. Ik zal dat men een simpel voorbeeld illustreren. In een brood zit een pond graan en de boer krijgt daar slechts 15 cent voor. In het door mij voorgestelde systeem krijgt hij het dubbele, 30 cent. Een inkomensverhoging van 100%. Een brood kost in de winkel f3,- en een prijsstijging van 15 cent is in concreto voor de consument dus slechts een stijging van 5%.

De prijzen op de wereldmarkt zullen stijgen waardoor de kleine boeren in de derde wereld ook een hogere prijs voor hun producten krijgen en weer mee kunnen gaan doen. Nu kunnen ze nooit opboksen tegen de dumprijzen uit de VS en de EU.

Er zijn eigenlijk drie hoofdredenen voor de status quo en de onmacht van de politiek. Ten eerste hebben de politieke machten in de VS en de EU altijd veel verdiend aan voedselexport. De politiek heeft wat dat betreft boter op het hoofd.

De tweede reden is dat elke regering de voedselprijzen laag wil houden vanwege de invloed van de voedselprijzen op de hoogte van de lonen en daarmee de inflatie. Voedsel mag bijvoorbeeld in Nederland maar 15% van de koopkracht uitmaken.

Als derde zou je nog kunnen noemen dat het exporteren van voedsel een strategisch voordeel oplevert omdat je daarmee andere landen van je afhankelijk maakt. En dan geldt al snel: "Wiens brood men eet, wiens woord men spreekt."

Er zit ook een sterk culturele en ethische kant aan mijn verhaal. Wij hebben als westerse technologisch-industrieel ingestelde mensen op fatale wijze het begrip van de natuur verloren. Natuur is de belangrijkste arbeidskracht voor onze economie. We leven allemaal van de natuur. Alleen de natuur kan leven en levensmiddelen voortbrengen. Gegeven het feit dat we

in een geldeconomie leven, zullen we dus voor de natuur moeten gaan betalen. Dat versta ik onder rentmeesterschap. Ethische organisaties zoals de kerken zouden deze boodschap veel creatiever en feller over moeten brengen.

In een marktsysteem vallen de 3 A's, zoals ik ze pleeg te noemen, altijd uit de boot, te weten Armoede, Arbeid en Aarde. Deze drie zie je wereldwijd de dupe worden. We zijn met een va-banque spel bezig. Elk jaar moeten we 3% groeien, hetgeen elke 25 jaar een verdubbeling van de productie inhoudt. Elke 25 jaar twee keer zoveel auto's, woningen, fabrieken, etc. Alleen een herleving van het primaat van de politiek kan een tegenwicht bieden. Dit betekent dat in alle belangrijke gebieden van het leven niet langer de managers, de bankiers, de technici of de wetten van winst en verlies bepalen wat er moet gebeuren, maar dat er politieke keuzes worden gemaakt om een duurzame samenleving te verkrijgen. Op die manier zal ook de huidige grijsheid in de politiek verdwijnen en komen de partijen weer meer tegenover elkaar te staan. Dan zal er opnieuw duidelijkheid in de politiek komen." (A.V.)



Herman Verbeek

Advertentie



PA PA PÁÁ
LEKKER NIEUWS
UIT AFRIKA!

Het is Afrika-jaar bij de Fair Trade Organisatie. Deze importeur van eerlijke producten heeft rechtstreeks contact met koffieboeren en -boerinnen in Uganda, Tanzania en Zaire. Met vrouwen in Swaziland die jam en chutney's maken. En met boeren in Ghana die hun cacao aanprijzen als 'Pa Pa Páá': het beste van het beste.

De Fair Trade Organisatie betaalt een faire prijs voor de producten. Waar nodig betaalt ze de producenten vooruit. Ze steunt initiatieven ter verbetering van o.a. productiemethoden en lo-

gistic, en bemiddelt bij het verkrijgen van kredieten. Met hun exportgewassen verdienen de boerenfamilies schoolgeld voor de kinderen. Voedsel, medicijnen, gereedschappen, zaaigoed: de inkomsten zijn van levensbelang om een bestaansminimum op te bouwen.

Het resultaat is een smakelijk assortiment van Afrikaanse levensmiddelen dat u aantreft in de Wereldwinkel, de supermarkt en 6 Fair Trade Shops.

Voor verkoopadressen belt u: 0345 545151.



Fair Trade. Koop eens met anderen ogen.

Ongerijmdheden in het 'dure' landbouwbeleid

In gesprek met Anne Cazemier

“Er is op de wereld geen absoluut tekort aan voedsel. Wel is er een verdelingsprobleem. Dit heeft een politieke oorzaak. Westerse landen geven hulp om rust te houden in politieke brandhaarden van economisch belang, bijvoorbeeld het Midden Oosten. Daarom verbinden ze aan hulp de voorwaarde van politieke steun. Afrika is de pispaal van dit systeem; als daar de pleuris uitbreekt, kan het niemand iets schelen. In perioden van relatieve schaarsten zijn de afrikaanse landen dan ook de laatsten die steun krijgen.

Ik ben een tegenstander van liberalisering van de landbouw. In West-Europa, waar 8 miljoen boeren overbodig lijken te worden ten gevolge van de liberalisering, is de problematiek heel klein in vergelijking met een land als India, waar 100 à 120 miljoen kleine boeren niet kunnen concurreren. De sociale gevolgen van de liberalisering kan men daar absoluut niet aan; een sociaal vangnet ontbreekt immers. Zo'n land moet het recht hebben zijn basisvoedselproductie te beschermen.

In de voorheen gekoloniseerde landen (Noord/Zuid Amerika, Australië) kwamen uitgestrekte gronden ter beschikking aan West-Europese immigranten - met voorbijgaan aan de rechten van de oorspronkelijke bevolking - waardoor deze zo grootschalig en kostenbepalend konden produceren, dat deze nu nog steeds verreweg het goedkoopst produceren. In deze landen is een vorm van grootschalige landbouw opgekomen waarmee ook de inheemse boeren niet kunnen concurreren.

Wel moet de markttoegang voor landbouwproducten met een toegevoegde waarde uit ontwikkelingslanden worden vergroot. En er zou wereldwijd aandacht moeten zijn voor de kwaliteit van landbouwproducten. In West-Europa controleren wij de producten streng. De pinda's die wij afkeuren omdat ze kanker-
verwekkende toxinen bevatten, worden vervolgens in Afrika geconsumeerd.

Iets anders waarmee men rekening moet houden is het feit dat voedselproductie en -handel in veel landen vrijwel uitsluitend in handen is van vrouwen. Daarom zouden wij meer vrouwen uit moeten zenden in het kader van hulpprogramma's.

Wij hebben bedacht dat hoge prijzen goed zouden zijn voor ontwikkelingslanden, maar de armste landen kunnen daar niet van profiteren vanwege de exportdumping door rijke landen. Veel arme landen zijn immers netto-importeur. Zij hebben juist baat bij lage prijzen. Wij zijn zelf als exporteur van de EU degenen die baat hebben bij hoge prijzen. Die ontlasten onze begroting. Dit jaar krijgt Nederland geld uit Brussel teruggestort. Als je

iets zou willen doen aan het te dure Brusselse landbouwbeleid, kijk dan eerst naar de ongerijmdheden die hier in zitten. Zo geven we subsidie aan tabaksteelt en spenderen eveneens aan het ontmoedigen van roken. Ons overschot aan luxe producten als vlees subsidiëren we eveneens ten koste van derdewereldlanden. Dit is een schande. Je kunt beter de boeren een uitkering geven in het kader van de bergboerenregeling voor landschapsonderhoud.

Ik ben een voorstander van melk- en suikerquotering. Het is een systeem dat werkt. Op termijn moeten we op een ander systeem kunnen overgaan - maar op dit moment hebben we niets beters, mede gezien de inkomensdruk in de landbouw als gevolg van het ingaan van de afspraken van de WTO (World Trade Organization).

De politieke wil ontbreekt om iets aan het wereldvoedselprobleem te doen. Nederland behoort tot één van de meest welvarende landen en dat schept verplichtingen. Deze moeten onder meer tot uitdrukking komen in financiële steun aan beleid en beleidsdoelen die de armste landen helpen. Maar nog belangrijker dan veranderingen in de landbouwpolitiek is een absoluut verbod op wapenhandel. (Burger)oorlogen vormen de grootste rem op alle ontwikkelingen ten goede. Een geliberaliseerde markt voor handvuurwapens is feitelijk het grootste schrikbeeld dat ik voor ogen heb." (C.K)



Anne Cazemier

Anne Cazemier is voorzitter van de SWB-werkgroep Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Een appèl voor biologische landbouw

Door Jeroom Remmers

Minister Van Aartsen (LNV) heeft de Tweede Kamer onlangs een Plan van Aanpak Biologische Landbouw aangeboden. Het gaat hierbij om stimuleringsbeleid voor ecologische en biologisch dynamische landbouw, waarbij geen kunstmest en bestrijdingsmiddelen worden gebruikt. Op het moment van schrijven was de inhoud van dit Plan van Aanpak nog niet geheel bekend, maar duidelijk is wel dat er een groot maatschappelijk draagvlak bestaat voor een veel verdergaand stimuleringsbeleid dan het door de minister voorgestelde beleid.

Coalities

Om de minister dit duidelijk te maken zijn recentelijk twee brede coalities ontstaan. De ene coalitie bestaat uit praktisch alle politieke jongerenorganisaties in Nederland, verenigd in de Jongerencoalitie van de Nationale Jongerenraad voor Milieu en Ontwikkeling (NJMO). De andere coalitie bestaat uit een 'Initiatiefgroep Biologische Landbouw', bestaande uit een aantal grote natuur- en milieuorganisaties (zoals Greenpeace), maar ook invloedrijke organisaties zoals de Consumentenbond, de Dierenbescherming en een aantal landbouworganisaties. De initiatiefgroep is gestart door het Platform Biologische Landbouw en Voeding en door Stichting Natuur en Milieu. Op 2 oktober hebben een groot aantal ondertekenende organisaties een Appèl Biologische Landbouw aan de Tweede Kamer aangeboden. De organisaties geven hierin aan welke stappen zij zelf richting hun achterban zullen doen en wat zij van de overheid verwachten. Zodra grote organisaties hun achterban van miljoenen leden regelmatig stimuleren tot koop van biologische producten, zal de biologische landbouw natuurlijk snel groeien.

De Jongerencoalitie heeft een eigen schaduw 'Plan van Aanpak Biologische Landbouw' geschreven in de verwachting daarmee het ambitieniveau van het regeringsplan te kunnen verhogen. Het Plan van Aanpak is onderschreven door de Jonge Democraten, JOVD, CDJA, Jonge Socialisten, RPF-jongeren, Dwars

Jeroom Remmers is schrijver van het Plan van Aanpak van de Jongerencoalitie en landbouwmedewerker van de Stichting Natuur en Milieu.

De politieke jongerenorganisaties in Nederland presenteerden onlangs gezamenlijk een plan van aanpak voor het bevorderen van biologische landbouw in Nederland. Jeroom Remmers legt uit waarom.

(Groenlinkse jongerenorganisatie) en de Groenen-jongeren. Inmiddels heeft een zware delegatie met veel JOVD-ers het Plan aangeboden aan Minister van Aartsen. Omdat de groei van de biologische landbouw behalve van de overheid ook sterk van de inzet van supermarkten afhankelijk is, is het Plan van Aanpak ook aan Albert Heijn aangeboden en naar het CBL verstuurd (waarin alle supermarkten zitting hebben). Alsof Albert Heijn de maatschappelijke preferentie fijnjes voorvoelde, biedt zij sinds begin september de AH-filiaalhouders de mogelijkheid tien nieu-

weg biologische producten in de schappen op te nemen (melk-, en yoghurtpakken, roomboter, peen, ui, kool en bieten, naast de bekende biologische aardappelen, zuurkool, champignons, etc. Het merendeel van de filiaalhouders is echter nog huiverig en moet nog door de klant worden gevraagd deze stap te nemen. Helaas maakt Albert Heijn nog weinig promotie voor biologische producten en hanteert zij vrij hoge winstmarges voor biologische zuivel. Supermarkten die nu al een groot aanbod biologische producten hebben zijn de Konmar, de Coöp, de Nieuwe Weme, Poiesz en de Vomar. Daarnaast zijn er ruim 400 natuurvoedingswinkels en circa 15 boerenmarkten.

Eensgezindheid

De eensgezindheid onder de politieke jongerenorganisaties is opmerkelijk, maar verklaarbaar. Een forse uitbreiding van het areaal biologische landbouw kent immers een zeer groot aantal maatschappelijke voordelen, zoals een beter milieu, een positief effect op natuur, biodiversiteit, dierenwelzijn en de volksgezondheid, maar ook zorgt het voor 5000 extra banen in de landbouw, een hogere inkomenspositie voor agrariërs en een goede exportpositie door productverbetering en een positief imago door schone producten. De Jongerencoalitie wil dan ook dat de overheid 50 miljoen gulden per jaar uittrekt voor beleid gericht op een groei van het biologisch areaal tot 5% van het totale areaal in 2000 (nu 0,6%) en 30% in 2010. Dergelijke areaaldoelstellingen en overheidssubsidies worden nu ook gehanteerd door Denemarken, Duitse deelstaten, Zweden en Oostenrijk. Ruim 20% van de Nederlandse consumenten zegt biologische producten te zullen kopen als ze in de supermarkt liggen met een geringe meerprijs (10-20% duurder). Volgens een enquête van weekblad 'de Boerderij'

(eind 1994) wil 35% van de boeren omschakelen naar biologische landbouw, als een afzetmarkt is verzekerd.

Trekkersrol

Helaas doet de vrije markt niet vanzelf haar werk en komen vraag en aanbod in Nederland niet bij elkaar. Soms experimenteert een supermarkt met biologische producten, maar vooral wegens de hoge prijs haken veel consumenten af. De helft van de bevolking weet niet wat biologische producten onderscheidt van andere producten. Noch de overheid, noch de supermarkten (behalve de Konmar) noch de biologische sector investeert tot nu toe in effectieve promotie en marketing. Omdat iedereen op elkaar wacht, vinden de jongeren dat de overheid de trekkersrol moet vervullen. In Nederland groeit de biologische landbouw slechts mondjesmaat (10% per jaar) vergeleken met de reusachtige groei in praktisch alle andere Europese landen en Amerika. De groei in andere landen wordt behalve door flinke overheidssteun (voor promotie en voor boeren) ook bepaald door een actievere houding van supermarkten. Volgens de Jongerencoalitie is een actieve overheidsrol nodig omdat de vrije markt op het punt van de landbouw is verstoord en er veel maatschappelijke voordelen aan zijn verbonden. De te hoge prijs van biologische producten wordt vooral veroorzaakt doordat de (op anderen afgewentelde) milieukosten van gangbaar geproduceerde landbouwproducten niet in de prijs worden meegeteld, in tegenstelling tot de situatie bij biologische producten. Een andere reden is de relatief iets grotere subsidiestroom naar de gangbare landbouw in vergelijking tot die naar de biologische landbouw (denk aan productiegerichte subsi-

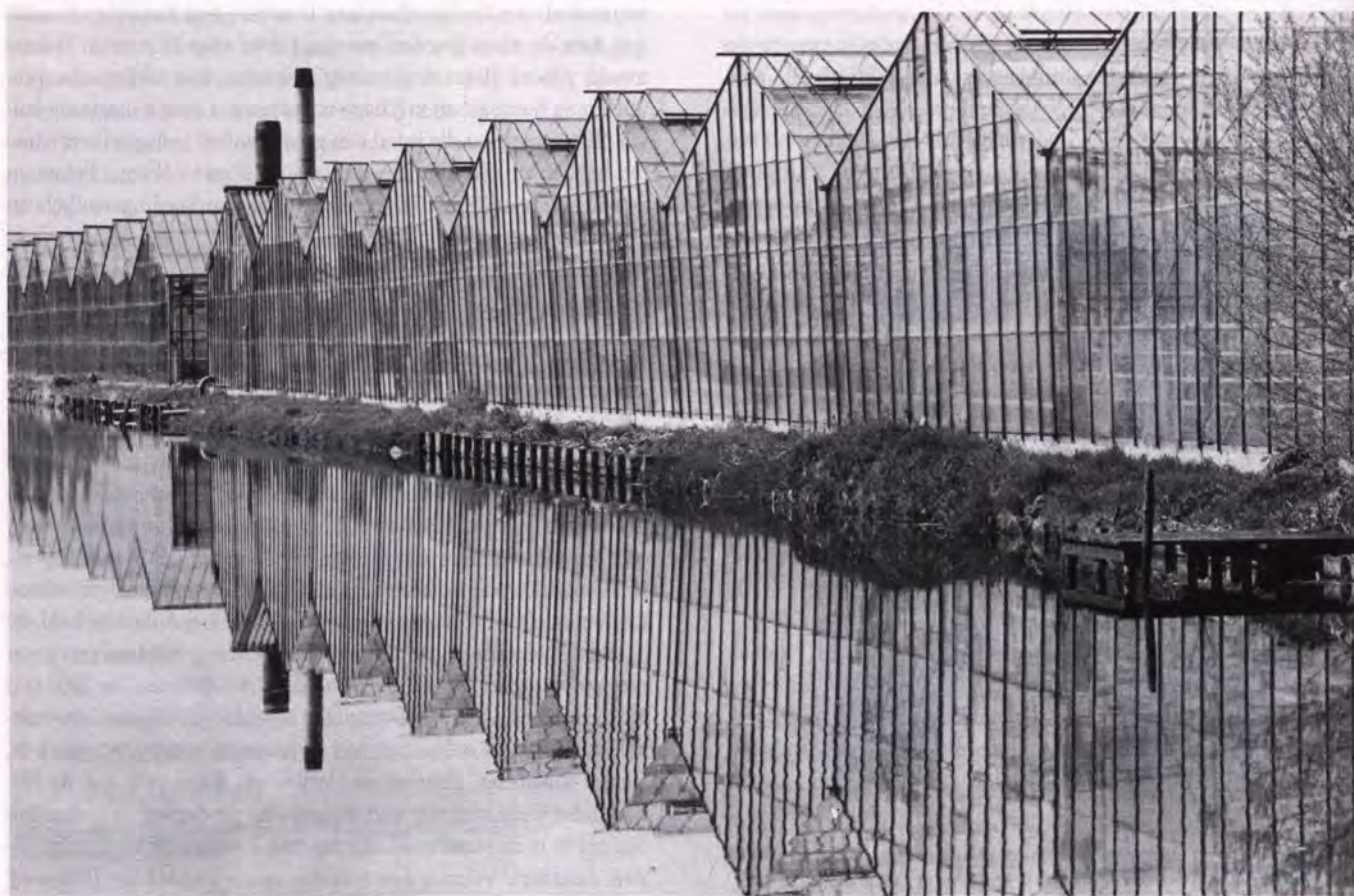
dies waar vooral de intensieve bedrijven van profiteren en aan de enorme bedragen voor gangbaar landbouwkundig onderzoek en onderwijs). Daarnaast is de prijs van een biologisch product hoger vanwege de kleinschaligheid van de biologische sector en omdat de opbrengst per hectare relatief iets lager is.

De jongeren roepen de liberaal Van Aartsen op het idee van marktgestuurde groei te verlaten en alle denkbare beleidsinstrumenten in te zetten voor de groei van de biologische landbouw.

Immers, in de huidige situatie is er absoluut geen sprake van eerlijke marktverhoudingen. Omdat deze marktverstoring nog zeker 15 jaar blijft bestaan (het mestbeleid zorgt bijvoorbeeld zelfs in 2010 nog niet voor een volledige internalisatie van milieukosten in de prijs van landbouwproducten), pleiten de jongeren voor lagere btw en accijnzen op biologische producten en aftrekposten in de inkomstenbelasting voor consumenten die aantoonbaar een bepaalde hoeveelheid biologische producten hebben gekocht. De btw op alle vleessoorten (behalve met EKO of scharrelkeurmerk) zou bijvoorbeeld omhoog kunnen naar 17,5%. De maatregel is zonder problemen binnen de EU in te voeren, levert geen export- of importbelemmeringen op en de nadelen voor boeren, detailhandel en consumenten kunnen door lastenverlichting worden gecompenseerd, net als bij de energieheffing. De maatregel levert jaarlijks f800 miljoen op en een 5% kleiner mineralen-overschot. De btw op biologisch katoen kan naar 6%. Ook de accijns op alcoholhoudende drank (bijv. biologisch bier) kan worden verlaagd. Een verlaging van een paar cent per flesje is voor bierbrouwers al genoeg om volledig op milieuvriendelijk, biologische gerst over te schakelen.

Bij het voorstel voor belastingverlichting gaat het om belas-

Nabij Aalsmeer, bloementeelt in kassen



voordelen voor consumenten bij groene 'investeringen' (consumptie). Als elektronische spaarsystemen zoals die van Albert Heijn en andere detailhandelaren ook de aankoop van biologische producten apart registreren en vermelden op de kwartaalafschriften - technisch een eenvoudige ingreep - kunnen consumenten eenvoudig hun 'groene' aankopen bij de belastingdienst aangeven.

De jongerenorganisaties storen zich eraan dat de overheid tot nu toe nauwelijks iets doet om de prijs van biologische producten ten opzichte van de andere producten goedkoper te maken. Als milieu- en diervriendelijke consument moet je voortdurend extra betalen en word je dus gestraft. Vanwege de 20-50% hogere prijs van milieu- en diervriendelijke producten, betalen milieuvriendelijke consumenten ook nog eens 20-50% meer belasting (btw) dan minder milieubewuste consumenten. Een gezin dat alleen biologische producten eet, betaalt hierdoor al snel jaarlijks ruim f250,- extra belasting. Dit bedrag mag de overheid dus best teruggeven aan de biologische consument.

Maatschappelijke voordelen

De Jongerencoalitie heeft een uitvoerige studie gedaan naar de maatschappelijke voordelen van een biologisch landbouwareaal dat 10% van het totale areaal beslaat (200.000 ha). Milieudoelen voor vermessing, verzuring, bestrijdingsmiddelen en energie, kunnen sneller gerealiseerd worden. De fosfaat- en stikstofverliezen per ha in de biologische akkerbouw en veeteelt zijn een factor 3 tot 4 lager dan in de gangbare landbouw. Praktisch alle biologische bedrijven realiseren de grondwaterdoelstelling (50 mg nitraat/l), terwijl 93% van de gangbare bedrijven die norm in 1993 overschreed. Als er 200.000 biologische hectaren bijkomen, wordt het mestoverschot 4 miljoen kg fosfaat kleiner. De CO₂-productie door direct en indirect energiegebruik is in de biologische veehouderij 25% per dier lager dan in de gangbare veehouderij. Energie-intensieve producten als kunstmest, krachtvoer en bestrijdingsmiddelen worden vermeden en dieren zijn vaker buiten of in onverwarmde, maar strotijke hokken. Dit scheelt jaarlijks 0,22 miljoen ton CO₂.

Ook voor de natuur is een groter biologisch areaal bevorderlijk. De specifieke produktiewijze (geen bestrijdingsmiddelen, geen monocultuur, gewasrotatie, houtwallen) zorgt voor een significant grotere biodiversiteit op landbouwarealen. Uitvoerig onderzoek toont 50% meer soorten planten aan op biologische akkers, meer vogels, vlinders, wormen etc. Ook vissen en waterplanten profiteren van biologische landbouw door de lage emissies naar oppervlaktewater. Bij 200.000 ha biologische landbouw zullen miljoenen landbouwdieren het beter hebben. Fenomenen als legbatte-rijen, kistkalveren en castreren zijn in de biologische landbouw verboden en dieren krijgen binnen en buiten veel meer loopruimte voor het uiten van dier-eigen gedrag.

Daarnaast levert 200.000 ha biologische landbouw flinke sociaal-economische prestaties. Op dit moment halen de meeste biologische akkerbouwers en veehouders een goed inkomen uit biologische producten. Volgens de Dienst Landbouw Voorlichting en 'de Boerderij' zelfs een beter inkomen dan niet-biologische bedrijven. Als er meer boeren omschakelen, kan die prijs gaan zakken door het grotere aanbod, maar als de vraag meestijgt, blijft de biologische landbouw ook uit inkomensoogpunt voor boeren interessant. Vanwege de 50% en 20% hogere arbeidsinzet in de biologische akkerbouw en veeteelt, komen er 4000 extra banen in de akker-

bouw en 1000 banen in de veehouderij bij. Omdat de opbrengst per ha in deze sectoren nauwelijks lager ligt dan in de gangbare landbouw, zal de export er ook nauwelijks onder lijden. Eerder is een positief effect te verwachten omdat het imago van Holland-producten in Duitsland kan verbeteren door de export van schone producten. Het slechte imago van Nederlandse tomaten, kaas, vlees en sla had een exportverlies van honderden miljoenen gulden tot gevolg, die wellicht teruggewonnen kunnen worden. Nederland zal een graantje kunnen meepikken in de groeiende Duitse biologische markt van 10 tot 17 miljard gulden. Als Nederland hier geen marktaandeel wil verliezen, zal de overheid moeten investeren in de Nederlandse biologische sector.

Consumentenvoorlichting

De jongeren bepleiten een infocampagne over omschakelingsmogelijkheden voor biologische producten gericht op kantinebeheerders en cateraars van (semi)overheidsinstellingen zoals ministeries, provincies, gemeentelijke diensten, waterschappen, bejaarden- en ziekenhuizen, scholen, universiteiten etc. De overheid kan in navolging van Denemarken richtlijnen geven voor omschakeling in kantines, maar ook tijdelijk bijvoorbeeld 25% subsidie bijleggen op de meerkosten van de inkooprij van biologische producten t.o.v. de eerder gekochte gangbare producten. Hiervoor stelt de Jongerencoalitie een jaarlijks bedrag van 2 miljoen gulden voor.

Voorlopig hebben de jongerenorganisaties niet al te veel verwachtingen van de beleidsvoornemens van LNV. In een open brief aan Van Aartsen schreven zij: 'De huidige beleidsvoorstellen leiden niet of nauwelijks tot een substantiële groei van de biologische sector en het marktaandeel, terwijl de Tweede Kamer daar uitdrukkelijk om heeft gevraagd. Wij vinden dat u zich hard moet maken voor kwantitatieve doelen voor de groei van de biologische landbouw. Er moet jaarlijks 50 miljoen gulden worden gereserveerd (in ieder geval vanaf 1998). De biologische sector kan zelf de kosten van massale promotie nog niet dragen. Omdat biologische landbouw een groot maatschappelijk belang is, stellen wij voor om voor marktontwikkeling en consumentenvoorlichting jaarlijks 12 miljoen gulden uit de trekken'. Die 12 miljoen gulden zou volgens de Jongerencoalitie moeten worden besteed aan promotiecampagnes door de biologische sector en maatschappelijke organisaties (TV-spotjes, radioreclame, billboards, advertenties), Postbus 51, een (garantie)fonds voor risicodekking voor detailhandel(ketens) die promotieactiviteiten ondernemen (met eigen risico voor de ondernemer), promotie door het voorlichtingsbureau voeding en door de akkerbouw- en aardappelorganisaties en ondersteuning van marketingtechnieken en spaarsystemen ten behoeve van duurzame producten. Ook zou de overheid door middel van convenanten met supermarkten afspraken kunnen maken over promotie en uitbreiding van het assortiment biologische producten, zodat omschakelende boeren meer zekerheid krijgen voor de afzet. Als de doelstellingen niet worden gehaald, zou een heffing in de supermarktenbranche een promotiefonds voor biologische producten moeten vullen.

Verder wordt voorgesteld de premies en omschakelpremies voor biologische boeren iets te verhogen en een groter bedrag voor investeringssubsidies in de verwerkende industrie en voor onderzoek, voorlichting en onderwijs te reserveren. Onderzoek naar de

relatie met de volksgezondheid wordt belangrijk geacht. Als grootschaliger wordt overgeschakeld op biologische landbouw, zullen aan bestrijdingsmiddelen gerelateerde volksgezondheidsproblemen minder vaak optreden. Hierbij gedacht worden aan residuen van bestrijdingsmiddelen boven de gezondheidsnormen in drinkwater en in voedingsmiddelen (aardbeien, appels, brood, aardappels etc.), maar ook aan ziektes bij tuinders en boeren en de door Britse, Amerikaanse en Franse wetenschappers geconstateerde afname van de spermaproductie, vermoedelijk door o.a. de pseudo-oestrogene werking van



Nederlandse veehouderij

chloorverbindingen in bestrijdingsmiddelen. Uit wetenschappelijk verantwoorde dierproeven gedaan in Duitsland blijkt dat dieren die structureel biologisch voedsel krijgen op termijn significant vruchtbaarder zijn (meer jongen) dan dieren die geen biologisch voedsel kregen.

De gezondheid en betere smaak van biologische producten wordt beaamd door topkoks en topsporters.

Tenslotte pleit de Jongerencoalitie voor heffingen op bestrijdingsmiddelen (net als Denemarken en conform het advies van de werkgroep 'Vergroening van het fiscale stelsel'), op kunstmest en op energie (mobiliteit en grootverbruikers zoals tuinders). In de herstructureringsplannen voor de varkenshouderij en de glastuinbouw moet de biologische landbouw ook een paar miljoen gulden krijgen.

Kamerbrede steun voor plan?

Het feit dat dit plan door alle politieke jongerenorganisaties kan worden onderschreven, is opmerkelijk en doet de vraag rijzen of een Kamerbrede steun voor het plan tot de mogelijkheden behoort.

Binnen de NJMO vergaderen de politieke jongerenorganisaties maandelijks over actuele onderwerpen. Op tal van milieu-terreinen worden verrassende, brede coalities gesloten, zoals over het gewenste paarse regeerakkoord, het mestbeleid, het energiebeleid, ecologisering van het belastingstelsel etc. Jongeren lijken, meer dan volwassenen, doordrongen te zijn van de ernst van milieuproblemen. Zij zullen er in hun leven ook meer mee te maken krijgen. Uit scholierenenquêtes en Jongeren Milieu Referenda blijkt dat jongeren groener denken of (zouden) stemmen dan volwassenen. Dat politieke jongerenorganisaties bij onderhandelingen over milieustandpunten ook partijpolitieke tegenstellingen overbruggen, is dan logisch. Het Plan van Aanpak werd na werk-

groep- en bestuursconsultaties en drie NJMO-vergaderingen vastgesteld. De grootste tegenstellingen bestonden over de noodzaak van het inzetten van subsidies aan boeren (JOVD tegen) en over de profilering van de biologische landbouw ten opzichte van de geïntegreerde landbouw (voor CDJA zwaarwegend). Discussie was er over het benaderen door de overheid van supermarkten met convenanten die gedetailleerde afspraken zouden bevatten, maar ook over het benaderen van Albert Heijn door politieke jongerenorganisaties zelf. CDJA en JOVD hadden voorts moeite met de btw-verhoging op vlees. De door de Jonge Socialisten geformuleerde titel 'overheidsrol wegens 'falen' van de vrije markt' kon natuurlijk niet door de beugel bij de JOVD. 'Verstoring' van de vrije markt was wel acceptabel. Omdat het afwentelen van milieukosten door alle economen als ongewenste marktverstoring geldt en de biologische landbouw hier zo'n duidelijk slachtoffer van is, kon juist op dit punt zo'n brede politieke coalitie ontstaan. Een Kamerbrede steun voor ideeën van de politieke jongeren zou zeker mogelijk moeten zijn. In de meeste verkiezingsprogramma's wordt een internalisatie van milieukosten in prijzen en een verdere steun aan de biologische landbouw bepleit. Tot nu toe toonde de Kamer zich een veel groter voorstander van stimuleringsbeleid voor biologische landbouw, dan het Ministerie van LNV. Vooral PvdA, Groen Links, GPV en RPF hebben een lans gebroken voor de biologische landbouw. Ter Veer (D66) lijkt niet zo overtuigd te zijn, gezien zijn uitspraak over 'al dat gedweep met biologische landbouw'. Naar onze indruk kan hij dat standpunt moeilijk aan zijn partij verkopen. CDA heeft als oppositie en plattelandspartij reden het Plan van Van Aartsen als 'te mager' te beschouwen, maar heeft ook vaak traditionele landbouwopvattingen. De VVD zal vermoedelijk de eigen minister steunen. D66 kan voor een kamermeerderheid dus cruciaal zijn. ♦

Hoe houden wij de vrije mens gebonden?

Over de zoektocht naar cohesie in de samenleving

Door G.J. Wolffensperger

D66 gaat primair uit van de zelfstandigheid van het individu. Maar hoe zelfstandig ook, ieder individu maakt deel uit van een samenleving. Een samenleving waarvoor we een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen en dat brengt ook verplichtingen met zich mee. Maar het uitgangspunt bij het denken van D66 over de relatie burger, staat en gemeenschap blijft het individu. Hij is begin- en eindpunt van de beschouwing, hij is degene die de verantwoordelijkheid voor zijn handelen draagt en gaat zijn verbintenissen uiteindelijk vrijwillig aan.

De samenleving is daarentegen zingevend voor de mens. Normen en waarden komen niet van boven, maar ontstaan in de interactie tussen mensen. Naar de politiek vertaald betekent dit dat de overheid bovenop democratisch tot stand gekomen wetgeving niet ook nog een dominant normen- en waardenpatroon aan de samenleving moet opleggen. De dramatische historie van samenlevingen die daartoe wel een poging deden, bewijst dat de overheid zoiets niet kan en ook niet moet willen. Dit betekent overigens niet dat politici geen boodschap hoeven te hebben aan normen en waarden. Integendeel. Het is zelfs hun opdracht zich daarom te bekommeren. Dat is goed te illustreren aan het begrip eigen verantwoordelijkheid. Eigen verantwoordelijkheid is weliswaar de beste weg naar individuele ontplooiing, maar de individuele ontplooiing mag niet ten koste gaan van andere individuen of van de samenleving. Het is de taak van de overheid, en dus van de politiek, om de voorwaarden te scheppen waaronder burgers volgens deze formule met elkaar kunnen samenleven. Zij dient er ook op toe te zien dat de gestelde regels worden nageleefd en wordt daarbij weer door dezelfde burgers gecontroleerd.

De tandeloze tijd

In de afgelopen decennia heeft zich een ontwikkeling voltrokken waarin het individu steeds meer centraal is komen te staan. In het kielzog van de veelbesproken ontzuiling is de individualise-

Wolffensperger gaat in op de verhouding tussen individu en gemeenschap en bespreekt de invloed van toenemende individualisering, emancipatie en globalisering op het burgerschap in Nederland.

ring als een onontkoombare trend door Nederland getrokken. En de samenleving heeft zich aangepast. Of het nu gaat om samenlevingsvormen, de oudedagsvoorziening, de hypotheek of het maken van een reis: mensen vragen precies wat bij hen past.

Ook aan de aanbodzijde wordt alles op de maat van het individu gesneden: van verzekeraar tot begrafenisondernemer, van zorginstelling tot touroperator. In het arbeidsproces wordt een toenemend aantal

individuele arbeidsarrangementen, variërend van thuiswerk en deeltijdbaan tot tijdelijk contract, geflankeerd door ruimere openingstijden van winkels, pizzalijnen en kinderopvang. En soms worden mensen een handje geholpen: de jongeren van de jaren-'90 generatie worden van overheidswege zelfstandig gemaakt. Ouderen worden gestimuleerd om zo lang mogelijk op eigen benen te blijven staan, in aanleunwoning of via thuiszorg.

Vanuit de visie van D66 moet die emancipatie van het individu worden toegejuicht en waar mogelijk bevorderd. Mensen hebben ontegenzeggelijk meer mogelijkheden gekregen hun leven naar eigen inzicht in te richten. De dwang die uitging van de burgerlijke patronen in de jaren vijftig is verdwenen. De beklemming die we kenden uit 'De Avonden' van Van het Reve is vervangen door het leven in de breedte zoals in 'De Tandeloze Tijd' van A.F.Th. van der Heijden.

Maar met dezelfde trend van individualisering en de bejubelde emancipatie van de burger is ook een probleem geschapen. Het wordt steeds manifester dat individualisering een negatieve keerzijde heeft, die niet past in het idealistische concept van de vrijgemaakte mens. Vanuit de Verlichtingsgedachte gaan we ervan uit dat gemeenschapszin ontstaat uit verlicht eigenbelang. Mensen die een sterke verantwoordelijkheid voelen voor de inrichting van hun eigen leven voelen zich eerder verantwoordelijk voor hetgeen om hen heen gebeurt. Maar de werkelijkheid van nu lijkt niet aan dit verwachtingspatroon te beantwoorden en er dreigt iets fout te gaan.

Grotere verantwoordelijkheid voor jezelf blijkt niet automatisch te leiden tot grotere verantwoordelijkheid voor medemens en gemeenschap. Meer en meer stellen we vast dat mensen weliswaar steeds zelfstandiger worden en meer op de eigen verantwoorde-

Gerrit Jan Wolffensperger is fractievoorzitter van de Tweede Kamerfractie van D66.

lijkheid worden aangesproken, maar tegelijkertijd is er sprake van een zekere maatschappelijke verkorreling, van een verminderde sociale samenhang. Deze manifesteert zich niet alleen in toegenomen criminaliteit, maar ook in verruwing van de manier waarop mensen met elkaar omgaan, in afnemende bereidheid om elkaar te helpen, en in eenzaamheid wanneer niemand meer naar je omkijkt. Maar ook in de vanzelfsprekendheid waarmee verantwoordelijkheden worden afgeschoven naar de overheid. Die moet maar zorgen dat ons stoepje schoon is, dat onze bejaarden verzorgd worden en dat onze invalide buurvrouw wordt vervoerd naar haar Bingo-avond in het buurthuis. Ook de rol van maatschappelijke organisaties is drastisch veranderd. Mensen zijn nauwelijks meer lid omdat ze actief tot een bepaalde groep willen behoren. Ze worden vooral lid omdat ze een specifiek belang behartigd willen zien, omdat ze bepaalde diensten van die organisatie verlangen (waardoor ANWB en Consumentenbond tot onze grootste maatschappelijke organisaties zijn geworden), of omdat ze met hun lidmaatschap uiting willen geven aan een fragment van maatschappelijk protest, bijvoorbeeld door zich aan te melden als lid van Amnesty International of Greenpeace.

Burgerschap: afname, verloederung of erosie?

We moeten constateren dat vergroting van de individuele vrijheid niet zichtbaar heeft geleid tot het accepteren van een grotere verantwoordelijkheid voor medemens en samenleving. Anders gezegd: tot versterking van burgerschap. Het veronderstelde causale verband uit de idealen van de Verlichting van emancipatie van de burger, toenemende zelfstandigheid en steeds groter gevoel van verantwoordelijkheid tot uiting komend in moreel en rationeel hoogstaand gedrag, heeft zich nog niet voorgedaan. De vraag is nu, of in strijd met de Verlichtingsgedachte, toegenomen individuele vrijheid ertoe heeft geleid dat de bereidheid tot burgerschap is afgenomen, geërodeerd of verloederd. Mijn antwoord op deze vraag is een ferm en beslist: driewerf neen! De vrijgemaakte mens van vandaag de dag is nog steeds bereid om verantwoordelijkheid voor de gemeenschap te dragen. Elk ander antwoord zou betekenen dat de mens van vandaag in wezen een andere, en misschien wel een slechtere mens zou zijn dan die van 50 of 100 jaar geleden. Daar geloof ik niets van. De oorzaak van het probleem ligt niet besloten in het wezen van de mens, maar is het gevolg van bepaalde ontwikkelingen in de moderne samenleving. Burgerschap is per definitie een complementair begrip. Individueel burgerschap kan slechts bestaan bij de gratie van het collectieve complement: de gemeenschap waarin de burger kan en wil participeren, het herkenbare collectief dat aan zijn burgerschap zin en inhoud geeft. En daarin schuilt de oorzaak van het gebrek aan burgerschap. De herkenbare gemeenschappen van vroeger zijn opgegaan in een onontwarbare kluwen van betrekkingen tussen individu en collectiviteit. Niet de bereidheid tot burgerschap is het probleem, maar het feit dat de structuur van de huidige maatschappij voor burgerschap nauwelijks meer aanknopingspunten biedt.

Tekort aan aanknopingspunten

Het tekort aan aanknopingspunten voor de burgers geldt zeker ook in geografische zin. Vroeger was de nationale staat het meest voor de hand liggende aanknopings- en oriëntatiepunt voor bur-

Fondslijst Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

◆ Brochures

De veranderende rol van de politieke partijen, 1991, f15,-
Duurzame Ontwikkeling, 1992, f19,50
Referenda en politiek, 1993, f19,50
De ruimte waarin wij leven, Jan Glastra van Loon, 1994, f19,50
Bestuurlijke Dilemma's, 1994, f19,50

◆ Cahiers

Relatie en huwelijk, 1991, f8,-
Denken over Democratie, van forum naar partnerschap, 1993, f10,-
In Goede Banen, een analyse van het verschijnsel migratie, 1993, f10,-
Ingrijpen in menselijk leven, 1994, f12,50
Denken over een nieuw stelsel van gezondheidszorg, 1994, f10,-
Nieuwe prioriteiten in het buitenlands beleid, 1995, f12,50
Op weg naar een pluriforme gezondheidszorg, 1995, f10,-
De stad als culturele werkplaats, 1996, f15,-

◆ Nota's

Op zoek naar publiek, medianota, 1993, f5,-
Inzet voor vrede, 1994, f12,50
De PBO, Bestuurlijke vernieuwing in de agrarische sector, 1995, f5,-

◆ Speciale uitgaven

De open samenleving en haar vrienden, in gesprek met Jan Glastra van Loon, 1995, voor leden f29,50
Technologie in politiek perspectief, 1996, f25,-
De waarde van de democratie, 1994, f2,50
In de basis voorzien, debat over het basisinkomen, 1996, f12,50
Inburgering en integratie in Nederland, 1996, f7,50

◆ Abonnementen op Idee (tijdschrift)

Een jaarabonnement op Idee (6 nummers, verschijnt tweemaandelijks) kost f74,-. Inlichtingen en bestellingen: Wetenschappelijk Bureau D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Tel. 070-356.60.66. Ma-do 09.00 - 17.00 uur.

gerschap. Maar wat is er van de Nederlandse nationale staat overgebleven?

Ze heeft een deel van haar macht afgestoten naar een ondoorzichtige Europese Unie waarop de individuele burger door een schrijnend gebrek aan democratische legitimatie nauwelijks in-

vloed heeft. En ook de gemeente heeft door een ondoorgroondelijke verkaveling van lokale en regionale taken afgedaan als vanzelfsprekend aanknopingspunt.

Aan het vervagen van eertijds herkenbare gemeenschappen hebben ook andere ontwikkelingen, minder bestuurlijk van aard, een forse bijdrage geleverd. Zoals de sterk toegenomen mobiliteit van de bevolking, de binnenkomst van migranten, en in zekere zin ook de stadsvernieuwing, die er voor hebben gezorgd dat de bewoners van een straat of buurt niet langer een hechte en homogene groep vormen, maar veeleer een vluchtige en heterogene populatie.

De invloed van de globalisering van de media, zowel inhoudelijk als instrumenteel, laat zich eveneens voelen. Door de meedogenloze mediarevolutie is ook het idee te behoren tot een culturele gemeenschap vrijwel verdwenen. Nieuws en informatie worden geselecteerd op hun mondiale gewicht, zodat de gemiddelde TV-kijker meer weet over Tjetsjenië en Grozny dan over de toestand in zijn eigen regio of dorp.

De geboden verstrooiing lijkt voornamelijk afkomstig uit een mondiale amusementsfabriek die wel heel ver afstaat van de dagelijkse belevingswereld en die bovendien zozeer door commercie wordt beheerst dat de producten meer met consumentisme dan met cultuur te maken hebben.

Het gaat met andere woorden om onontkoombare trends als de toenemende complexiteit en de mondialisering van de samenleving. Hierdoor vervagen herkenbare gemeenschappen en in dat aspect zoek ik een verklaring voor de afnemende cohesie in de samenleving. Ook al zou de Nederlander nog zo neigen tot burgerschap, hij is gewoonweg het spoor bijster als het gaat om de gemeenschap waarin hij nu eigenlijk burger moet zijn.

De kwaliteit van de overheid

Daarnaast is nog een andere invalshoek relevant voor de cohesie in de samenleving. Van het vrije individu kan niet worden ver-

langd dat hij verantwoordelijkheid voor medemens en samenleving op zich neemt uitsluitend op grond van ethische en morele verplichtingen. Het welbegrepen eigenbelang is daarbij een onmisbaar element: jij doet iets voor de gemeenschap en de gemeenschap doet iets voor jou.

Een Nederlander die bereid is tot burgerschap, mag van de overheid iets terugverlangen en dat betekent dat de overheid aan bepaalde eisen zal moeten voldoen. De overheid zal kwaliteit moeten leveren en geloofwaardig moeten zijn.

Daarnaast mag de burger van haar een aantal basiszekerheden verlangen. De mate waarin de overheid verantwoordelijkheden op zich neemt en inhoud geeft, is dan ook bepalend voor de medeverantwoordelijkheid die ze van haar burgers mag verwachten.

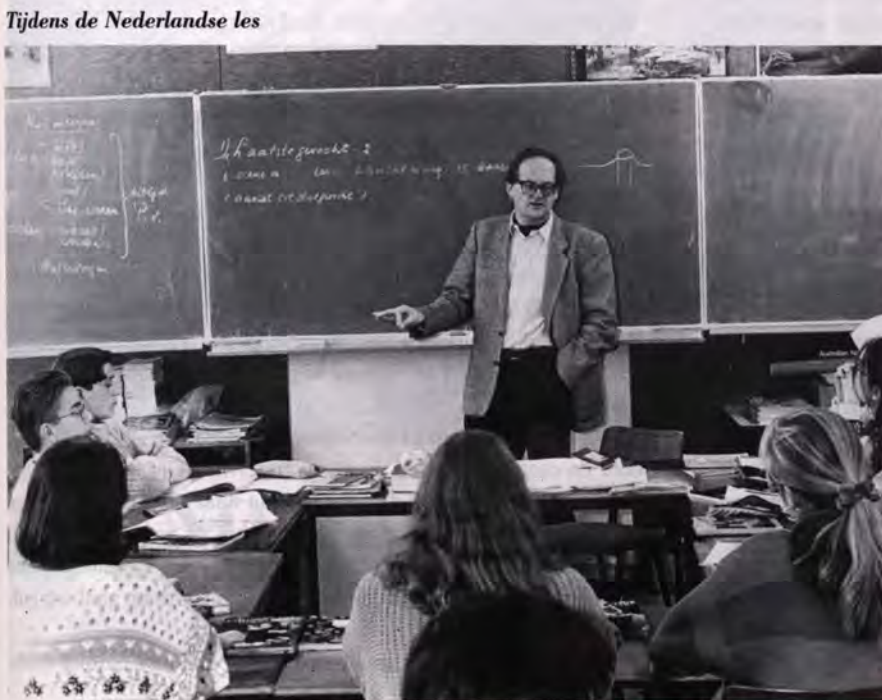
Metafysische verbanden

Een vaak veronachtzaamde invalshoek ter verklaring van de afnemende cohesie - zeker binnen D66 - betreft het metafysische aspect. Ik sprak hiervoor over de overtuiging, dat normen en waarden niet van boven komen, maar ontstaan in de interactie tussen mensen. In de recente historie van ons land hadden 'grote ideeën' een enorme bindende en normatieve kracht ten opzichte van de groepen die zich rond die ideeën hadden verzameld. Dat gold voor de godsdiensten met hun conditionerende zuilenstructuur, maar ook voor politieke idealen als het socialisme, het communisme, en de emancipatie van het katholieke volksdeel.

Aan het eind van deze eeuw moeten we constateren dat de bindende en normatieve kracht van de 'grote ideeën' grotendeels is weggevalen. Bij de godsdiensten door een steeds sneller proces van secularisatie dat ik persoonlijk voor onomkeerbaar houd. Bij de politieke ideologieën zien we - althans als ik mij tot Nederland beperk - dat zij grotendeels waren geënt op historische tegenstellingen en verschillen binnen de samenleving, met soms heftige polarisatie tussen bevolkingsgroepen, tussen arm en rijk, tussen macht en onmacht. Juist door de op gang gebrachte processen van emancipatie, educatie en herverdeling zijn de verschillen in onze samenleving sterk verkleind.

De oude ideologieën hebben hun kracht verloren omdat zij niet het antwoord geven op nieuwe problemen waarvoor de samenleving staat, zoals het milieu, beheersing van de mobiliteit, migratie of zelfs de toekomst van de verzorgingsstaat. En die nieuwe problemen leiden niet tot een zodanige polarisatie in de samenleving dat zij zijn op te blazen tot de proporties van nieuwe ideologieën. Mede daardoor zijn de politieke partijen programmatisch naar elkaar gegroeid: in plaats van een bepaald probleem te monopoliseren zoeken zij grosso modo allemaal naar oplossingen voor dezelfde problemen.

Bij sommige politieke partijen is sprake van het zoeken naar een nieuwe ideologie of het revitaliseren van oude. Ik acht dat een heilloze onderneming. Omdat de kiezer vrij is geworden, zal hij bij het geven van zijn stem steeds minder afgaan op een ideologisch vertrekpunt met de pretentie dat van daaruit alles is op te lossen. Hij zal steeds meer kie-



zen vanuit zijn eigen karakter en overtuiging, voor de partij die de daarbij meest aansluitende mix van oplossingen biedt, en voor de politicus die dat het best weet te verwoorden. Het verschil tussen politieke partijen zal niet langer ideologisch zijn, het zal meer en meer de vertaling worden van verschillen die nu eenmaal bestaan tussen mensen.

Daarom is te verwachten dat in de volgende eeuw de aloude scheidslijn tussen progressief en conservatief niet alleen zichtbaar zal blijven, maar misschien wel de belangrijkste zal worden. Naar mijn overtuiging behoort dat onderscheid nu eenmaal tot de verschillen die in mensen zitten gebakken.

Tot zover mijn analyse van de achtergronden voor het gebrek aan cohesie. Het zal duidelijk zijn dat ik een oplossing voor de cohesie in de samenleving niet verwacht vanuit de metafysische hoek. We zullen de oplossing, voorzover die er überhaupt is, ergens anders moeten zoeken en wel in de inrichting van onze samenleving. En daarvoor is in de eerste plaats de politiek verantwoordelijk.

Opdrachten voor de politiek

De analyse tot dusver stelt de politiek voor een aantal opdrachten. De meest fundamentele, maar ook meest veelomvattende opgave voor een overheid die sociale cohesie wil bevorderen, is het voorkomen van een tweedeling in de samenleving tussen hen die in die samenleving participeren, en zij die dat niet (meer) doen. De sleutel tot die participatie is: werk.

In het verleden is wel gefilosofeerd over een samenleving waarin mensen vrij zouden kunnen kiezen of ze willen werken of niet: we waren rijk genoeg, en er was toch geen werk voor iedereen. Nu zien we dat betaald werk essentieel is om met anderen in contact te komen, essentieel om je deelgenoot in de samenleving te voelen. Zonder werk dreigt het isolement.

Het credo van D66 is altijd geweest dat onze staatsinrichting te weinig aanknopingspunten biedt voor, te weinig stimuleert tot, actieve deelname aan de besluitvorming. Vandaar onze strijd voor nieuwe wegen als het referendum, de gekozen burgemeester, en een directere band tussen kiezer en gekozene.

Steeds dwingender wordt de noodzaak om, bij een minder dominante rol van de overheid, te komen tot democratisering van de andere maatschappelijke instituties die het leven van de burger bepalen. Als we de NS verzelfstandigen, moet dan niet de invloed van de reiziger op voor hem essentiële zaken als voorzieningenniveau en prijsbeleid opnieuw op een andere wijze worden gewaarborgd? En als steeds meer maatschappelijke voorzieningen terecht komen bij particuliere verzekeringsondernemingen, zouden dan geen wegen moeten worden gezocht om de van zo'n verzekeraar afhankelijken enige inspraak te geven in het door de verzekeraar gevoerde beleid? En klemt dat niet eens te meer nu door concentratie de verzekeringsmarkt langzamerhand wordt gedomineerd door een handvol mega-concerns die weinig belang hebben bij vrije marktwerking?

Veiligheid is in onze samenleving alleen te garanderen als we naast de waarborgfunctie van de overheid een beroep doen op de individuele verantwoordelijkheid van elke burger om zijn recht te

beschermen en dat van een ander niet aan te tasten. We hebben inmiddels geleerd dat repressie alleen niet voldoende is.

Nieuwe wegen zijn noodzakelijk, en die zijn alleen begaanbaar in samenwerking met anderen, in de eerste plaats de belanghebbenden. Zo is er veel meer aandacht gekomen voor preventiebeleid. Buurtbewoners kunnen hun bijdrage leveren door zelf op te letten en samen met de gemeente initiatieven te nemen.

Op kwetsbare lokaties als winkelcentra zien we samenwerkingsverbanden tot stand komen tussen alle betrokkenen.

Kijkend naar Amerika vraag ik mij af of grote, in ons land en in onze steden gewortelde ondernemingen die zich vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid storten op sponsoring van sport- en cultuurevenementen - hoe waardevol ook - niet vanuit diezelfde verantwoordelijkheid een bijdrage zouden kunnen leveren aan de vermindering van overlast en onveiligheid in de samenleving. Desgewenst gekoppeld aan de buurt of wijk waarin zo'n onderneming gevestigd is?

Er is nog een zekerheid die de burger van de overheid mag verlangen in ruil voor medeverantwoordelijkheid, en dat is de garantie van een bestaansminimum. Voor die zekerheid is niet alleen dat bestaansminimum zelf van belang, zij wordt ook aangetast door de voortdurende heftige politieke discussie die, als ik het eens ongenueanceerd mag zeggen, op sommige burgers wel de indruk moet wekken dat al onze sociale verworvenheden op de schop moeten worden genomen omdat wij zo nodig moeten concurreren met Taiwan.

Kortgeleden zei Staatssecretaris De Grave: als we het verstandig aanpakken hoeven hoogte en duur van uitkering ook in de volgende kabinetsperiode niet te worden aangetast. Dat is een signaal van zekerheid waarbij ik mij van harte aansluit.

Tegen deze achtergrond moeten we echter blijven zoeken naar aanpassing van het sociale stelsel aan hedendaagse eisen zoals het bevorderen van arbeidsparticipatie, inspelen op de steeds flexibeler arbeidsmarkt en de komende vergrijzing, en het aanvaarden van de individualisering door geleidelijke uitbanning van de kostwinnersgedachte.

Verwijzend naar mijn eerdere analyse meen ik dat bij de toekomstige inrichting van Nederland hoge prioriteit moet worden gegeven aan het herscheppen van herkenbare bestuurlijke gemeenschappen, waarmee de burger zich kan identificeren. Het grote politieke probleem is dat zo'n nieuwe, herkenbare eenheid ook een optimale schaalgrootte zal moeten hebben om taken als verkeer, economie, ambulancevervoer en politie ook in samenhang, door integraal bestuur te kunnen uitvoeren. Dit betekent: groter dan de huidige gemeenten, kleiner dan de provincies. De operatie Rotterdam rond de stadsprovincie heeft geleerd dat elke poging in deze richting enorme maatschappelijke weerstanden oproept. Toch zullen we op deze weg verder moeten.

Ook het idee van een gemeenschappelijke culturele identiteit zal door de overheid moeten worden versterkt. Gelet op het huidige consumptiepatroon zijn de massamedia daarvoor het meest voor de hand liggende instrument. Laat ons bij het vormgeven van de nieuwe publieke omroep toch ontwaken uit het spasme dat ons belemmert om uit te spreken dat het hierbij gewoon gaat om cultuurpolitiek.

Temidden van 40 andere zenders heeft de publieke omroep mede

tot taak om het besef van een Nederlandse identiteit, van een Nederlandse culturele gemeenschap te versterken, en daarom wordt ze ook grotendeels betaald door die Nederlandse gemeenschap, en niet door commerciële organisaties.

Het recente voorstel voor omroepverkiezingen onder alle Nederlanders is vanuit deze invalshoek bezien even absurd als het houden van een enquête naar de behoefte aan het goede Franse restaurant in alle vestigingen van McDonalds.

Tot slot staat voor mij vast dat ook het onderwijs een cruciale rol speelt als het gaat om samenhang in de samenleving. Het is evident dat met name het basisonderwijs, waarmee het kind wordt geconfronteerd in zijn meest ontvankelijke periode, een zwaar stempel drukt op de vorming van de burger die het kind later moet worden. De eerste eis die je aan basisonderwijs mag stellen is dat het kwaliteit biedt. En wel de kwaliteit die past in een samenleving die er naar streeft iedereen een kans te geven op de arbeidsmarkt, een samenleving die zegt te willen investeren in 'human capital'.

Op dit punt zijn er zorgen. Bij internationale vergelijking blijkt het Nederlandse onderwijs helemaal niet zo briljant uit de bus te komen. Uit onderzoek blijkt dat 15% van de leerlingen er niet in slaagt essentiële vaardigheden in voldoende mate te verwerven. We hebben ons tot nu toe gerustgesteld met de wetenschap dat het basisonderwijs in de afgelopen jaren financieel is ontzien, maar dat is dus niet genoeg. We zullen moeten investeren in het basisonderwijs en daarmee in onze toekomstige burgers.

We zullen moeten zorgen dat excessief grote klassen, tot soms

meer dan veertig leerlingen, verdwijnen om ieder kind de aandacht te kunnen geven die het nodig heeft. En we zullen moeten investeren in de kwaliteit en de maatschappelijke positie van de leerkrachten.

Maar er is meer dan kwaliteit alleen. Door veranderingen in de samenleving is de school functies gaan overnemen die vroeger werden vervuld door het gezin, de familie en de burens. Daarom zal de school een grotere rol moeten spelen bij het actief vormen tot burgerschap. Niet door introductie van een nieuw moralisme, niet door een nieuw vak op het curriculum. Wel door zich ervan bewust te zijn dat ontwikkeling van normen en waarden, het leren omgaan met anderen, het ontwikkelen van begrip voor mensen die anders zijn of denken, voor een groot deel op school plaats vinden. Door te erkennen dat dat ook tot de taken van de school behoort, en daarnaar te handelen. Door het bieden van kwaliteit, door bij te dragen aan vorming van burgerschap en door het signaleren van problemen.

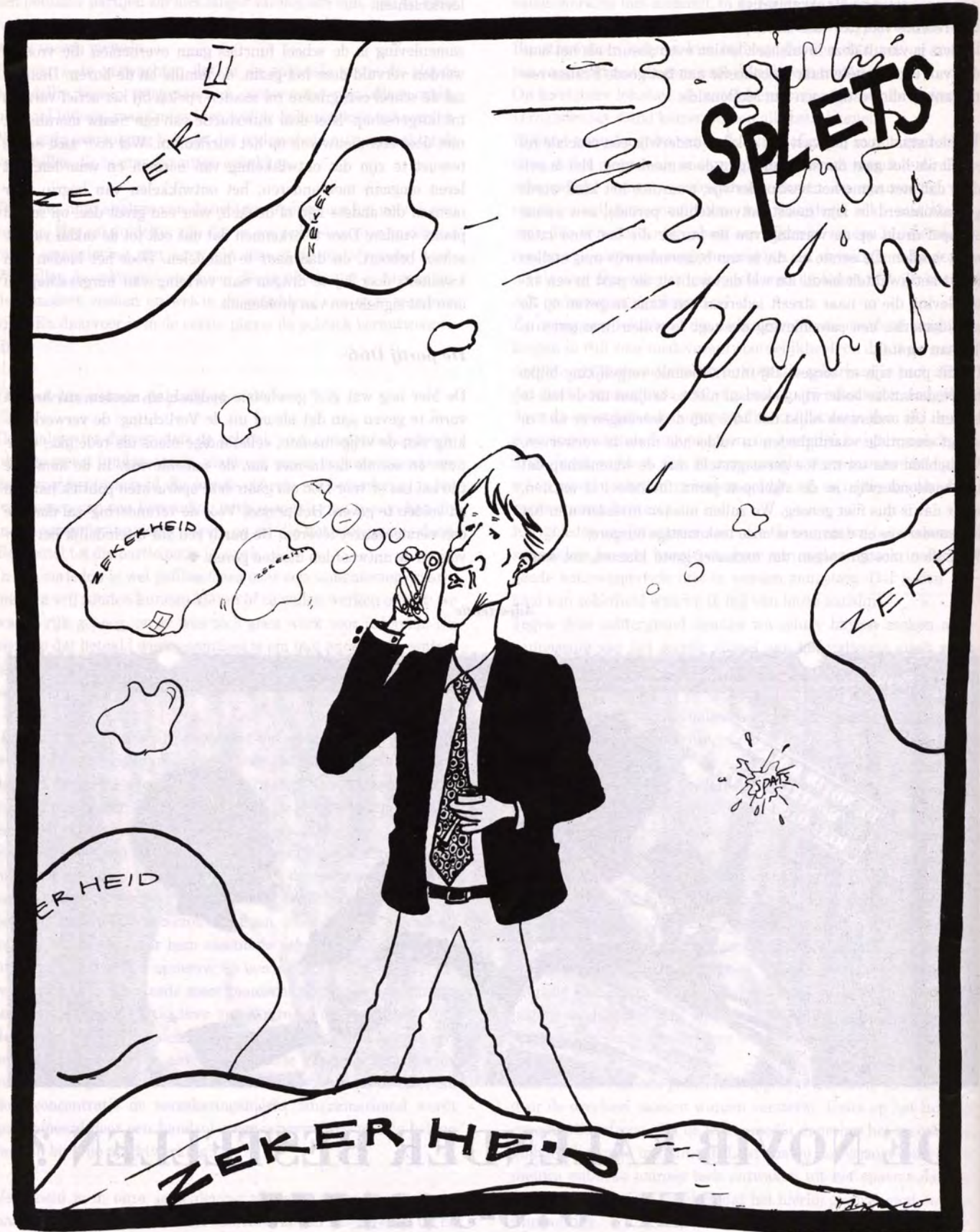
De partij D66

De hier nog wat grof geschetste opdrachten moeten ons helpen vorm te geven aan dat ideaal uit de Verlichting: de verwerkelijking van de vrijgemaakte, zelfstandige mens als redelijke, creatieve en sociale deelnemer aan de samenleving. In de komende tijd zal het er voor D66 om gaan deze opdrachten politiek handen en voeten te geven. Het project 'Voor de verandering' zal daartoe een eerste aanzet leveren. De partij zelf zal uiteindelijk het vervolg en de antwoorden moeten geven. ♦

Advertentie



**DE NOVIB KALENDER BESTELLEN ?
BEL: 070-3421777**



De rechtstaat terug op straat

Waar de slachtoffers vallen, daar ligt het beleid

door Peter Hoefnagels

Van Hulst vraagt zich af of er wel genoeg aandacht wordt besteed aan de witte boordencriminaliteit, naast de aandacht voor inbraken, diefstallen en de criminaliteit op straat. De relativiserende ondertoon van zijn vraagstelling is mijns inziens goed: er is een beperkte politieke en justitiële energie, en criminaliteit is niet uit te bannen, al durven weinig politici dat te erkennen. Maar er kan veel meer dan er nu wordt gedaan en het potentieel kan veel beter worden benut.

Voor het politieke apparaat zou veel meer kunnen worden gedaan. Sinds de jaren zeventig is het aantal politie-ambtenaren verdubbeld. De burger merkt daar echter niet veel van. Als voorzitter van de Commissie Preventie van criminaliteit/jury van de Hein Roethof-prijs weet ik dat er jaarlijks verscheidene meldingen van de politie binnenkomen, waaruit blijkt dat de criminaliteit met meer dan 50% wordt teruggedrongen op plaatsen waar de politie - in samenwerking met gemeente, horeca of welzijnswerk - systematisch surveilleert en probeert boeven te vangen. Het aantal inbraken, geweldplegingen, diefstallen en tasjesroof wordt daardoor tot meer dan de helft teruggebracht. Daarmee wil ik ten eerste zeggen dat wanneer de politie weer gewoon zijn werk doet, in dit geval op straat, door preventie en repressie, Nederland weer even veilig kan zijn als in de jaren zestig. Ten tweede dat wanneer de politie daarbij de preventietechnieken die de laatste tien jaar zijn ontwikkeld, optimaal zou benutten, Nederland veiliger kan worden dan ooit.

Natuurlijk is de reorganisatie van de politie (zoals trouwens de meeste reorganisaties) een catastrofe geweest, zowel voor de politiemensen als voor de burgers. Toen ik kortgeleden met de politie ergens in Nederland een preventieplan opzette, zei een hoofdagent tegen mij: "We draaien de mensen een rad voor de ogen als we net doen alsof de politie bereikbaar is, terwijl er van de vijfhonderd politiemensen in deze streek 's-avonds niet meer dan twee bereikbaar zijn voor alle ongelukken, inbraken en branden die op die avond plaatsvinden".

De aandacht voor de 'witte boorden-criminaliteit' was een bekend item in de jaren zeventig. De Commissie Van Traa heeft aangegeven wat het deel van de politie, dat deze groep criminelen moest aanpakken, ervan gebakken heeft. Natuurlijk, er moet een gespe-

Een reactie op de door Michel van Hulst gestelde vragen over keuzen in het criminaliteitsbeleid.

cialiseerde groep zijn die 'de grote jongens' in hun beurs raakt. De FIOD is met dit doel uitgebreid, maar de FIOD heeft het uiteindelijk veel makkelijker met de aanpak van de kleine jongens, oftewel de 'gewone' belastingbetaler.

Wat de verdeling van de politieke energie tussen de grote en de kleine jongens betreft, lijkt het me dat we allereerst moeten kijken waar de slachtoffers worden gemaakt. Ik houd me graag aan de inspecteur van politie die zei: "Ik zet liever drie man op een inbraak bij een oude mevrouw die van haar AOW is beroofd, dan zes man op een afrekening in 'het milieu'."

Ik vermoed dat de uitspraken van de hoofdagent en van de inspecteur voor de goede verstaander - en zeker voor de democraat - een verkiezingsprogramma inhouden. Er zijn uit de onderzoeken van de Commissie Van Traa warempel wel betere politieke conclusies te trekken dan het verschuiven van wat hoofdcommissarissen. Een conclusie waar de burger meer aan heeft is: preventie en repressie van delicten die het welzijn van de burger direct aantasten, dus het effectief tegengaan van alle criminaliteit op straat, inbraken en diefstallen. Daar is het welzijn terug te winnen.

De rechtsstaat moet terug op straat. ♦

Criminaliteit

Op de lijst van zorgen die de Nederlander heeft staat de criminaliteit hoog genoteerd. Criminaliteit dient natuurlijk te worden bestreden. Dat lijkt ons geen dilemma. Maar besteden we wel genoeg aandacht aan de 'witte boorden criminaliteit'? Naast de aandacht voor tasjesroof, fiets- en auto-diefstallen, woninginbraken en geweld op straat omdat het publiek daarmee rechtstreeks te maken heeft? Doen we voldoende aan corruptie-bestrijding en integriteit-bevordering in het openbaar bestuur, aan uitwaspraktijken en voorkennis bij beurstransacties, aan misbruik van Europese subsidies en steunmaatregelen, aan bedrijfsspionage en uitwassen van lobbyisme? Er komt geleidelijk meer aandacht voor deze vormen van criminaliteit die meer te vinden zijn bij de 'grote jongens' in onze maatschappij dan bij de 'kleine man'. Ze trekken minder de aandacht maar zijn daarom nog niet minder schadelijk.

Uit: 'Kiezen en Verkiezen', Michel van Hulst, Idee 4, september 1996

Peter Hoefnagels is oud-lid van de Eerste Kamer voor D66 en emeritus hoogleraar criminologie.

Boekbesprekingen

De Europese eenwording: economisch en sociaal

In dit boek zijn de teksten opgenomen van een lezingencyclus over Europese economische en sociale politiek, die aan de Universiteit van Utrecht in 1995 werd gehouden. Reijnders en Simonis bespreken in hun openingsartikel zowel de politieke als de economische overwegingen die hebben geleid tot Europese samenwerking en integratie. Deze staan echter niet in één en dezelfde verhouding tot elkaar. Hetgeen tot uitdrukking komt in twee typen van integratie, het model-Monnet, gebaseerd op het primaat van de politiek, en het model-Spaak, waarin het primaat van de economie het uitgangspunt vormt. Zij onderscheiden verder een viertal fasen in het eenwordingsproces.

Het integratieproces neemt een aanvang in de wederopbouwfase. In deze periode komen zowel de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1952), als de Europese Economische Gemeenschap (1958) tot stand. De eerste draagt de sporen van het model-Monnet, de EEG daarentegen is gericht op het model-Spaak.

In de jaren zeventig stagneert het proces van Europese eenwording. Alleen de toetreding van Engeland, Denemarken en Ierland wordt in 1973 nog gerealiseerd. De auteurs voeren verschillende 'groepen van verklaringen' aan voor dit verschijnsel, zonder echter duidelijk te maken welke 'groep' de meest verklarende kracht bezit.

In de jaren tachtig krijgt het integratieproces opnieuw een impuls, onder meer als gevolg van het herstel van de wereld-economie. Deze derde fase resulteert in het Verdrag van Maastricht (1993). De nieuwe Europese Unie kent nu een drietal pijlers: de eerste is de Economische en Monetaire Unie (EMU), de tweede de samenwerking op het gebied van de buitenlandse politiek en het veiligheidsbeleid en de derde is het gezamenlijk beleid ten aanzien van binnenlandse zaken en justitie.

De huidige fase lijkt opnieuw onderhevig aan stagnatie. De maatregelen die de lidstaten moeten uitvoeren om te voldoen aan de toelatingscriteria van de EMU, stuiten in sommige staten op maatschappelijk verzet. Onder deze condities lijkt, aldus Reijnders en Simonis, het integra-

tiemodel à la Spaak op z'n retour en zou het model-Monnet uitkomst kunnen bieden.

Aan de hand van deze historische fasering worden vervolgens in afzonderlijke bijdragen diverse aspecten van het integratieproces behandeld. Naast de juridische dimensie (het Europese Hof van Justitie) wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke kant van de verhouding tussen de nationale staten en Europa. Het grootste deel van de bundel is gereserveerd voor beschouwing over de economische en sociale aspecten van de Europese integratie (de voor- en nadelen van economische integratie, economie en ruimte in Europees verband, de EMU, het sociaal beleid en de rol van de sociale partners in Europa). Tenslotte spreekt topambtenaar Geelhoed van Economische Zaken samen met de redacteuren van de bundel, Reijnders en Simonis, zich uit over de toekomst. Een toekomst die sterk blijkt te leunen op de genoemde pijlers van de Europese Unie.

Tot zover iets over de inhoud van het boek. Het is nuttige lectuur voor degenen die een actueel overzicht wensen van de stand van zaken op economisch en sociaal gebied in Europa. Er kleven echter ook nadelen aan. De vraag is of het benadrukken van bepaalde aspecten van beleid en de rol van de Europese organen en instellingen als beleidsmakers niet een te eenzijdig beeld oplevert. Uit ander onderzoek, bijvoorbeeld 'Organized Interests and the European Community' van Greenwood, Grote en Ronit (Sage, 1992), blijkt dat ook op Europees niveau neocorporatistische structuren tot stand zijn gekomen, die moeilijk in overeenstemming zijn te brengen met het primaat dat aan de politiek zou moeten toekomen. (CT)

'Economisch en sociaal beleid in Europees perspectief', J.P.C. Reijnders en J.B.D. Simonis (red.), Uitgeverij Boom, Meppel en Amsterdam 1996

De warme stad

Steden zijn fascinerende menselijke uitvindingen, althans dat vindt de socioloog Lodewijk Brunt. In zijn jongste boek, kortweg 'Stad' geheten, geeft hij openlijk blijk van zijn warme en koude passie voor de stad. Weliswaar vanuit een strikt sociologisch perspectief - het boek handelt deels

om de wording en het onderzoeksveld van de stadsociologie -maar dat weerhoudt Brunt er niet van om zo nu en dan in bloemrijke taal en in mooie metaforen de schoonheid van de stad te beschrijven. Zo pleit hij bijvoorbeeld voor meer aandacht voor de warme kant van de stad en doet een poging om de stedelijke ruimte als 'erotisch jachtgebied' in kaart te brengen.

Zijn beschouwingen brengen soms verrassende aspecten van het stedelijk leven aan het licht. Zoals de introductie van stadsverlichting aan het einde van de 19e eeuw en de gevolgen daarvan voor het (nacht-)leven in de stad. Een ander, op het eerste gezicht nogal voor de hand liggend, aspect is de bevolkingsdichtheid in steden, maar ook hier weet Brunt de lezer gevoelig te maken voor de culturele verschillen tussen steden en de stedelijke beleving. De manier waarop de overbevolking in Hong Kong wordt ervaren, is heel anders dan in bijvoorbeeld Calcutta. Brunt wil daarmee enige nuanceringen aanbrenge in het beeld dat men doorgaans van steden en de hoge bevolkingsconcentratie heeft en dat lukt hem wonderwel. Het laatste hoofdstuk draagt de emotionele titel 'De opheffing van Amsterdam'. Brunt bespreekt daarin de discussie over de bestuurlijke vormgeving van Amsterdam en de uitkomst van het referendum dat daarover is gehouden in mei 1995. Zijn beschouwing is om twee redenen van belang. Ten eerste toont hij aan dat de stad, zoals hij zelf zegt, "behalve een doorgangsroute, een museum, een werkplaats of een consumptieparadijs ook een geestesgesteldheid" is (p. 191). Ten tweede maakt hij de lezer vertrouwd met het inzicht dat de stad "voor degenen die het willen schier onbegrensde mogelijkheden tot communicatie en contact" biedt (p.192). En daarmee ontkracht hij het beeld van de bloedeloze, geatomiseerde en gefragmenteerde stedeling in een anonieme stad en daar was het Brunt bij het schrijven van zijn boek (mede) om te doen. (AV)

'Stad', Lodewijk Brunt, Boom, Meppel 1996

Is alles geoorloofd?

In het dagblad Trouw heeft gedurende enkele maanden in 1995 een debat gewoed over de betekenis van de moraal in de mo-

derne samenleving. Trouw heeft de verschillende bijdragen nu gebundeld en op de markt gebracht onder de pretentieuze titel 'Het debat over de moraal'.

De liberaal Andreas Kinneging mocht als eerste het debat openen en heeft met zijn bijdrage "Het spirituele kapitaal" als het ware de grondtoon bepaald. En dat is in een aantal opzichten jammer geweest. Het artikel van Kinneging bewijst dat je als wetenschapper ongestraft ongenueanceerd mag zijn, zolang je maar beweert wat mensen graag horen. Om dit te illustreren een in eerste instantie onduidelijk citaat: "Dit is een interessante, maar funeste opvatting, die gebaseerd is op een flinterdun mensbeeld dat op twee punten vierkant onjuist is." (p. 10) Over welke opvatting heeft Kinneging het hier: over het nazisme van Hitler, het fascisme van Mussolini. Nee, helaas. Kinneging spreekt hier zijn oordeel uit over het vrijheidsdenken van de jaren '60, over het existentialisme van denkers/schrijvers/activisten als Sartre, Camus, Illich, en over het milde relativisme van een liberale denker als Rorty. De generatie die volwassen werd in de jaren '70 en '80 is volgens Kinneging het sterkst behept met de fatale zucht naar vrijheid van de jaren '60. Nog een citaat: "Lethargie en stuurloze experimenteerdrijf en - in toenemende mate - een voor ouderen onbegrijpelijke wreedheid en ongevoeligheid strijden om voorrang." (p. 11). Over welke burgers heeft Kinneging het hier eigenlijk? Het lijkt mij over de generatie die gezien de opiniepeilingen de aanhang vormt van zijn eigen partij - de VVD. Als enige remedie tegen de toenemende demoralisering noemt Kinneging de opvoeding. Hij lijkt hiermee het tragische lot van Rousseau over zich af te roepen, want wat is een goede opvoeding en - nog veel belangrijker - wie moet in staat worden geacht deze ideale opvoeding te geven?

Gezien deze valse start kan het bijna niet meer goed komen met het debat over de moraal. Dat is gelukkig niet zo. De bundel bevat toch nog enkele zeer lezenswaardige artikelen van diepzinnige denkers als Woldring, Manenschijn, Ter Borg en van de Trouw-journalist Marcel ten Hooven. Maar deze schrijvers komen dan ook uit een stroming met lange traditie in het debatteren over moraal, waarin de aanhangers ervan het hebben moeten opnemen tegen intellectuele zwaargewichten als

Nietzsche en Dostojevski.

Trouw laadt enigszins de verdenking op zich om zich met Kinneging en Cliteur wat al te gemakkelijke tegenstanders te hebben verschaft, maar deze indruk wordt geloochenstraf door de bijdragen van Pessers en het gesprek met de Beus, die er wel een waarlijk morele visie op na houden. (AV)

'Het debat over de moraal', Trouw, Amsterdam 1996

De inspraak voorbij

'Hoe blazen we nieuw leven in het stadhuis?'. Volgens Lex Veldboer, de auteur van 'De inspraak voorbij', is dat de gedachte waarmee veel lokale bestuurders aan hun project bestuurlijke vernieuwing zijn begonnen.

Na de dramatische opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 hebben veel gemeenten initiatieven genomen om de burger opnieuw bij het bestuur te betrekken. De oude vormen hadden kennelijk afgedaan en het openbaar bestuur kwam nu voor een belangrijke uitdaging te staan, namelijk om nieuwe vormen van overleg tussen bestuur en burger te scheppen. Het bestuur is de greep op de moderne burger kwijt geraakt, aldus Veldboer, en heeft moeten constateren dat allerlei traditionele vormen van inspraak de burger niet dichterbij het bestuur hebben gebracht. De inspraak 'oude stijl' leidde juist veelal tot vooringenomenheid en verstarung in plaats van draagvlakvorming en creatieve inbreng. Deze publicatie van het Instituut voor Publiek en Politiek geeft een overzicht ("een momentopname") van de verschillende initiatieven die de afgelopen jaren zijn genomen om het draagvlak voor beleid te vergroten, besluiten te verbeteren en de zeggenschap van burgers over het beleid daadwerkelijk te vergroten. Binnen de vernieuwingsexperimenten zijn twee benaderingen te onderscheiden: een instrumentele en een communicatieve. Beide benaderingen komen aan de hand van praktische voorbeelden ruimschoots aan bod. (AV)

'De inspraak voorbij', Lex Veldboer, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam 1996

Nieuwe publicaties Kunstbeleid en de stad

De SWB heeft een nieuwe publicatie uitgebracht 'De stad als culturele werkplaats', een bundel artikelen over de stad als ankerpunt van het kunstbeleid.

In deze publicatie worden de redenen gegeven voor en de mogelijkheden verkend van het voeren van een pluriforme kleinschalige kunstpolitiek, waarin de steden een belangrijke zelfstandige rol krijgen. André van der Brugge en Cor Wijn schreven gezamenlijk een discussietekst, 'De stad als culturele werkplaats'. Vervolgens is aan een aantal kunstkeners, kunstwatchers en bestuurders gevraagd om op de inhoud te reageren. De reacties zijn afkomstig van achtereenvolgens Ivo Kuypers, Miranda Boorsma, Vic Veldheer, Inez Boogaarts, Hans Onno van den Berg, Ursie Lambrechts, Marian Louppen en Henk Pijlman. Het is een interessante bundel geworden, zowel voor de mensen die zich van oudsher met het kunstbeleid bezighouden, als voor hen die zich eens zouden willen oriënteren op dit onderwerp.

De publicatie kost f 15,- en is te bestellen bij de SWB (tel. 070 - 356 60 41)

◆ Themanummers Idee in 1996

De volgende themanummers van Idee zijn nog los verkrijgbaar:

- *Reinventing Government*, over de vernieuwing van het openbaar bestuur;
- *Welzijn en Onwelzijn anno 1996*, een verkenning van de betekenis van het welzijnsbegrip nu in het beleid en in de samenleving;
- *Digitalisering en nieuwe media*, over de elektronische snelweg, de integratie van de verschillende media, het internet en de relevantie voor de politiek;
- *Het democratisch onderhoud*, over de nieuwe uitdagingen aan de democratie aan het einde van de 20e eeuw.

Deze themanummers zijn als los nummer te bestellen bij de SWB en kosten f17,- excl. verzendkosten. 070 -3566041



“IK WAS 'N BOER ZONDER MEST”

“De landbouw, da's tegenwoordig een intensief bedrijf. De boer wikt, maar Den Haag beschikt. Op je dooie akkertje voortploegen gaat dus niet meer. En toch was ik een boer zonder 'mest'. Ik volgde de discussies niet, wist niet precies wat er speelde. Terwijl de politiek wèl over je bedrijf beslist.

Tegenwoordig mest ik mezelf vet met inhoudelijk informatie. Lees ik het Agrarisch Weekblad, maar óók Idee. Want dan weet je hoe de heren denken. Ga je alles in een breder perspectief zien. Kun je voeding geven aan de discussies. En dat boert 'n stuk beter.”

Idee. Voor boeren en buitenlui.

Bel nu voor een inspirerend abonnement 070 - 356.60.66.

Studenten krijgen f40,- korting. Informeer naar de regeling.

IDEE

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

SPEKTAKEL!



**THEMA: DE SPEKTAKEL-
MAATSCHAPPIJ**

D66 EN DE POLITIEKE MACHT

INVESTEREN IN INFRASTRUCTUUR

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

17^e JAARGANG NUMMER 6, DECEMBER 1996

◆ REDACTIONEEL

3. *De nieuwe beeldenstorm*

◆ THEMA: DE SPEKTAKELMAATSCHAPPIJ

4. *De maatschappij als pretpark, door Allan Varkevisser en Christiaan de Vries*
In gesprek met prof. dr. Anton Zijderveld over zijn begrip staccato-cultuur, de dominantie van het audio-visuele en de leefbaarheid van de stad.
8. *Groots en meeslepend winkelen, door Marco van Lierop*
Onlangs opende premier Kok de grootste muziekwinkel in Nederland. Een ooggetuigenverslag en een analyse van de opkomst van de megastore.
10. *Disciplineren via het netvlies, door Hugues Boekraad*
Een bewerking van een essay over beeldcultuur en openbaarheid.
14. *Festivalisering van de stad, door Inez Boogaarts*
Het cultuurfestival als middel ter verlevendiging van het openbare leven.
17. *Theater, stad en reclame*
Statements over het spektakel in relatie tot het theater en de politiek, Johan Doesburg, de stedelijke megaprojecten en de leefbaarheid van de stad, Ernst Bakker, en de ethische grenzen aan de reclame, Bram van Uchelen.

◆ ARTIKELEN

20. *Democratische principes en politieke werkelijkheid*
De discussie over het democratisch onderhoud, het thema-nummer van augustus, wordt voorzien van een vervolg door S.W. Couwenberg en Christiaan de Vries.
28. *De doodlopende weg van het gebruikelijke, door Michiel Ruis*
Paars investeert enorme bedragen in de uitbreiding en de verbetering van de infrastructuur. Op basis van verouderde principes en prioriteiten, als dus Ruis.

◆ VAN LIEROP

24. *Kanttekening van Marco van Lierop*

◆ SIGNALEMENTEN

30. *Boekbesprekingen, conferenties, publikaties*

◆ COMMENTAAR

32. *Het gelijk van Bolkestein, door Philip A. Idenburg*

TIJDSCRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

17e Jaargang - Nummer 6
DECEMBER 1996
VERSCHIJNT 6 x PER JAAR
ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Wim van der Ende, Patricia Engels,
Pieter Fokkink, Caecilia Kroon,
Joost Kuijper, Marco van Lierop,
Simone Lovera, Guikje Roethof, Bob
de Rooter, Christiaan de Vries.
Eindredactie: Allan Varkevisser.
Redactiesecretariaat:
Irene Knijnenburg

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk
Bureau D66, Noordwal 10,
2513 EA Den Haag.
Tel. 070-3566066
e-mail: lsd66@d66.nl

Idee verwelkomt bijdragen van
lezers. Inlichtingen over de
voorwaarden voor in te zenden
artikelen en het redactiebeleid
kunt u opvragen bij de redactie.
Een abonnement geldt voor een
kalenderjaar en kan niet tussentijds
worden opgezegd. Opzeggen kan
uitsluitend schriftelijk tot 1 de-
cember van de lopende jaargang.
Indien de opzegging voor die datum
niet bekend is, wordt het abon-
nement automatisch voor een jaar
verlengd. Een jaarabonnement
kost f 74,-, studenten f34,-,
losse nummers f 17,-.

©1996 SWB D66. Overname van artikelen en/of
illustraties uitsluitend na schriftelijke
toestemming van de uitgever.

Fotografie: Wim van der Ende
(tenzij anders vermeld)

Tekeningen: Marco van Lierop

UITGAVE VERZORGD DOOR
Creative Communications BV,
Prins Mauritslaan 116,
2051 KE Overveen
Telefoon/fax: 023-526.58.20

Inlichtingen omtrent adverteren in
dit blad worden verstrekt door
Creative Communications BV.

De nieuwe beeldenstorm

Zo'n twee jaar geleden ontstond er veel commotie rond een reclame-campagne van Benneton. De kledingfabrikant had een foto met daarop het beeld van een stervende aids-patiënt gebruikt om het eigen merk onder de aandacht te brengen. Uit ethische overwegingen, zo meldde het bedrijf achteraf. Tegelijkertijd ontstond er nogal wat deining rond enkele voorlichtingsfilmmpjes van de overheid waarin op zeer expliciete wijze het veilig vrijen werd gepropageerd. De kritiek betrof niet alleen de zeer open wijze van voorlichting, maar ook de nogal verleidelijke wijze van het in beeld brengen van de seksuele toenaderingen en ontmoetingen. De boodschap werd hierdoor

op z'n zachtst gezegd nogal dubbelzinnig. Het contrast tussen beide reclame-uitingen is groot: de modegigant trekt de aandacht met het lijden van een nieuwe paria en de overheidsvoorlichter laat niet de ziekte zien, maar gaat alleen in op de zo herkenbare en voorstelbare oorzaak. Een nietsvermoedende tijdreiziger uit de jaren '60 zou verklaren dat de wereld hier op z'n kop staat. In de jaren '90 zeggen voorlichters, marketingmanagers en reclamemakers dat je alleen nog maar op deze wijze de aandacht van de burger kunt vangen. Elke andere manier is gedoemd ten onder te gaan in het hedendaagse beeldgeweld.

De burger wordt ook in de openbare ruimte steeds vaker geconfronteerd met niet-functionele beelden en teksten die zijn aandacht opeisen. Naast het niet geringe aantal verkeersborden, stoplichten, straatnaambordjes en markeringen van het openbaar vervoer wordt zijn blikveld in bezit genomen door reclame-uitingen. Billboards, logo's, opzichtige winkelpuien, posters in bushokjes, beschilderde en beplakte bussen en treinen, etcetera. En de teksten liegen er niet om: mega-kortingen, gigantische uitverkoop, het nieuwste betaalgemak, etc.. De beelden evenmin: erotiek, hebzucht en doodsangst strijden om de voorrang. De reclame als surrealistische voorstelling van dat waarom het in het leven draait. Teksten en beelden hebben veelal geen relatie meer met het aan te prijzen product. Het zijn geen illustraties, maar blikvangers: ze hebben de functie om de aandacht van de kijker die zijn oog langs het decor laat flitsen, een ogenblik te prikkelen en te verleiden tot het opnemen van een teken. Van een boodschap is geen sprake meer. De beelden informeren niet meer, maar concurreren in de openbare ruimte met elkaar om de aandacht van de consument.

Bedenker van het begrip 'spektakelmaatschappij' is Guy Debord. Hij doelde hiermee op de commercialisering van de openbare ruimte, de reductie van de burger tot eendimensionale consument

Reclamemakers, architecten, overheden en actiegroepen doen hun uiterste best om in de publieke ruimte de aandacht van de burger te trekken. In deze strijd lijken geen taboes meer te bestaan. Wie en wat blijft nog overeind in de beeldenstorm van de spektakelmaatschappij?

en de verzelfstandiging van het beeld. Het beslag dat licht, reclame, beelden en aankondigingen leggen op de aandacht van de burger in de openbare ruimte is op zich al een groot probleem. De storm van beelden leidt tot vervreemding, desoriëntatie en betekenisinflatie. De culturele onderstroom van de spektakelmaatschappij gaat echter verder dan alleen de openbare ruimte en beukt tegen de fundamenten van het bestaande waardenstelsel van ethiek, esthetiek en authenticiteit. Er zijn in de recente historie al enkele schokkende voorbeelden te vinden van de gevolgen van de moderne beeldcultuur waarin burgers nog slechts lijken te reageren op beelden. Tijdens de operatie 'Desert Storm' werd alles in het werk gesteld om de mythe van de schone oorlogvoering in stand te houden. Tijdens de journaals waren geen lijken te zien, terwijl in werkelijkheid honderdduizenden Irakezen de dood hebben gevonden.

Een ander berucht voorbeeld betreft de oorlog in Bosnië. De internationale gemeenschap voegde pas de daad bij het woord toen de beelden van hongerende en lijdende mensen in concentratiekampachtige omstandigheden ons bereikten. De eerdere 'berichten' over genocide en vernietigingskampen waren niet geloofwaardig genoeg om ons echt te alarmeren.

Met name de bijdrage van Hugues Boekraad aan dit nummer van Idee gaat in op de verstrekkende gevolgen van het leven in een beeldcultuur. Hij tracht de consequenties van de triomf van de commerciële visuele cultuur voor de openbare ruimte - en daarmee ook voor de democratie - in te schatten. Openbaarheid is essentieel voor een pluriforme democratie. In een door en door visuele cultuur is de openbare ruimte echter niet langer de ruimte van het debat over het publieke belang, maar wordt het voortdurend bezet door commerciële vormen van representatie. Het publieke wordt dan onderwerp van design en onderworpen aan een macht die betekenis oplegt en voorschrijft. De onderliggende inzet blijft volgens Boekraad onzichtbaar: "de beelden fungeren als een gordijn waarachter zich het geheim van de macht verborgt".

Het spreekt voor zich dat de stad een voorname rol speelt in de ontleding van de spektakelmaatschappij. Het spektakel en de letterlijke en figuurlijke verdringing van beelden doet zich daar in optima forma en in alle hevigheid voor. Vandaar dat de bijdragen aan dit themanummer zich alle afspelen rond het publieke domein in de (grote) stad.

Allan Varkevisser

De maatschappij als pretpark

“In de moderne samenleving is het spektakel onontkoombaar”

In gesprek met Anton Zijderveld

Door Allan Varkevisser en Christiaan de Vries

In 1991 verscheen het essay ‘Staccato-maatschappij, flexibele maatschappij en verzorgende staat’ van prof. dr. A.C. Zijderveld. Een boeiende kritiek op het leven in de verzorgingsstaat, geschreven door een cultuursocioloog die naar eigen zeggen altijd op zoek is naar duurzaamheid in de cultuur. Een korte inleiding op het werk van Zijderveld is noodzakelijk om het hiernavolgende gesprek over de relatie tussen het staccato-begrip en de spektakelmaatschappij te begrijpen.

De abstracte samenleving

In zijn essay over de Staccato-cultuur stelt Zijderveld: “Het publieke debat in een vitale democratie gaat over waarden en normen, over betekenissen en zinnigheden, over zingevingen en overtuigingen (...)”. Het paradoxale is dat hij zich veelal toch met vorm moet bezighouden.

Zijderveld wordt daartoe gedwongen omdat hij zich verzet tegen de gedachte dat alleen geld en macht nog de drijvende factoren in de samenleving zouden zijn. Achter de vormen, de trends, de nieuwe modes en hypes speurt hij onvervaard naar dieperliggende waarden. Zijderveld neemt geen genoegen met het flexibele, nietszeggende karakter van de moderne samenleving en onderwerpt het gedrag van de hedendaagse burger aan een kritisch onderzoek, waarbij hij dankbaar gebruik maakt van zijn theoretische sociologische bagage (Durkheim, Weber, Mannheim) en zijn eruditie.

Het uitgangspunt van Zijderveld is dat alleen handelen dat op culturele waarden stoelt, duidelijk en begrijpelijk gedrag is. In zijn visie wordt handelen ‘soft’ als waarden vaag en algemeen

Prof. dr. Zijderveld is één van de meest actieve cultuurcritici van ons land met een grote belangstelling voor de stad, de publieke ruimte en het audio-visuele in de cultuur. Zijn inleiding in de sociologie kreeg als titel ‘De samenleving als schouwspel’ mee. Hoe kijkt deze scherpzinnige ironicus aan tegen een verschijnsel als de spektakelmaatschappij?

worden. ‘Cultureel inflatoir’ noemt hij dat. Tegenover de situatie waarin het handelen van mensen helder en doorzichtig is, staat ‘The abstract society’. Een samenleving wordt abstract als mensen geen inzicht meer hebben in de waarden die hun instituties en organisaties representeren. Functionaliteit, in de zin van het streven naar optimale effectiviteit en efficiency, wordt dan de leidraad voor het handelen. Het gevoel voor richting en samenhang gaat daarmee echter verloren. Oftewel, in de woorden van Zijderveld zelf, de rationaliteit van de beste middelen overwoekert de waarderationaliteit. Er ontstaat zo een toestand van anomie: een tekort aan zingevende regels in de samenleving. De cultuurkritiek van Zijderveld staat steeds in het teken van het voorkomen en/of bestrijden van anomie. Cultuurkritiek is een kritiek in de dubbele zin van het woord: het is zowel een zorgvuldige

analyse van de cultuur als ook een normatieve be- en vaak ook veroordeling ervan. Gedurfde generalisaties en speculatief redeneren zijn onontbeerlijke activiteiten voor de cultuurcriticus. Cultuurkritiek onderscheidt zich echter van borrelpraat doordat de redeneringen in een consistent moreel en wetenschappelijk kader worden geplaatst.

Maatschappelijke ritmiek

Tot zover over de werkwijze van Zijderveld; nu zijn analyse van het staccato-karakter van de moderne maatschappij. Het begrip ‘staccato’ is ontleend aan de muziek en is een aanwijzing om bepaalde noten in een muziekstuk zonder ineensmelting te spelen en deze dus moedwillig afgebroken voor te dragen. Zijderveld gebruikt meer termen die van oorsprong uit de muziek afkomstig zijn, zoals ‘legato’ (gebonden) en ‘cesuur’ (rustpunt). Met behulp

van deze terminologie probeert hij de 'ritmiek' van een samenleving bespreekbaar te maken. Een staccato-cultuur wordt gekenmerkt door een leefwijze waarbij men van moment tot moment leeft, zonder vloeiende overgangen en zonder rustpunten om op adem te komen. De moderne samenleving is volgens Zijderveld letterlijk en figuurlijk rusteloos en ontbeert enig verband. Hij spreekt bijvoorbeeld zelfs van 'losse mensen, losse waarden, losse herinneringen en losse taal'. Het tempo van de moderne samenleving wordt bepaald door de mythologische driehoek 'vooruitgang, vernieuwing, maakbaarheid'. De elektronische ontwikkeling en de

media hebben hierin een specifieke rol. Zij overladen de burger met informatie die inflatoir is geworden en burgers beschikken niet meer over de inzichten om orde aan te brengen in de stroom van informatie die over hen wordt uitgestort. Zijderveld: "Dingen lijken dan nieuw zonder dat echter echt te zijn" en "Wat thans nieuw gevonden wordt, als nieuw ervaren wordt, is slechts een herschikking van elementen, fenomenen en vormen die eens echt nieuw waren.". Aan de mensen die deze bewering als reactionair afdoen, voegt Zijderveld toe: "(.) alleen pubers en adolescenten lopen door de werkelijkheid als zou zij een tovertuin vol verrassingen zijn en eenmaal volwassen geworden trachten zij die tovertuin te continueren in een pretparkmaatschappij, waarin culturele vernieuwing nog slechts gestalte krijgt in wat leuk, geinig, prettig, lekker, spannend gevonden wordt." En in precies deze opmerkingen worden de verbindingen gelegd voor een gesprek over de relatie tussen de staccato-cultuur en de spektakelmaatschappij.

Volgens uw eigen omschrijving van de staccato-cultuur leven mensen steeds meer in momenten in het hier en nu, zonder nog enig contact met het verleden te onderhouden en zonder dat zij nog zin kunnen ontleen aan hun alledaagse bestaan. Toch meent u ook een groeiende behoefte aan een oriëntatie op waarden waar te nemen. Tegelijkertijd verliezen burgers zich dagelijks massaal in het extatische en spectaculaire van onze cultuur. Hoe is dat met elkaar te rijmen?

A.Z.: Dat laatste is wel waar, maar ik vraag me altijd af hoelang mensen dat vol kunnen houden. Het gaat uiteindelijk toch vervelen. Mensen raken het spektakel zat en gaan op zoek naar waarden, maar ook in het zoeken naar waarden doen zich merkwaardige dingen voor. Zoals de belangstelling voor New Age, Jomanda en nieuwe goeroes. Als ex-calvinist vraag ik me weleens af hoe het mogelijk is dat mensen daar achteraan lopen. Het moet ken-

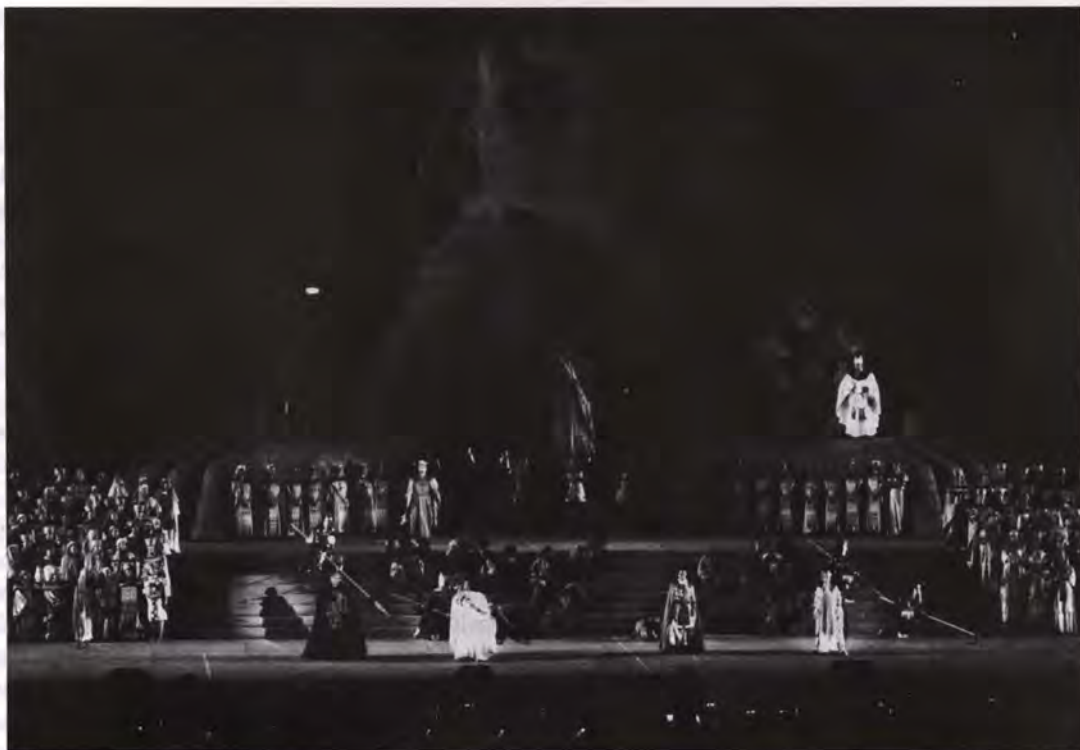


Foto: archief CC

Spektakel ! Aïda in de RAI

nelijk toch altijd ook wat van het spektakelkarakter in zich dragen.

U heeft ooit eens een essay geschreven over het katholicisme waarin u zich zeer positief uitliet over deze religieuze stroming. Komt dat omdat wat u betreft het katholicisme een goede mix biedt tussen spektakel en het bevestigen van belangrijke waarden?

A.Z.: Mijn argument was dat als er een markt zou zijn voor religieuze ervaringen, het protestantisme het dan wel zou kunnen vergeten. Het protestantisme is een woord-godsdienst, een boeken-godsdienst. De bijbel en de lezing ervan staan centraal. Terwijl het katholicisme een audio-visuele godsdienst is. Het woord is er niet zo belangrijk: er wordt mooi maar onverstaanbaar gezongen - denk bijvoorbeeld aan de Gregoriaanse gezangen - en de zintuigen worden geprikkeld met wierook, mooie gewaden en muziek. Sociologisch gezien kan deze godsdienst een grote toekomst hebben, want er is een sterke behoefte aan zo'n audio-visuele religie. Bovendien vind ik het katholicisme vanwege haar lange Europese christelijke traditie interessanter dan de meeste oosterse religies. Het heeft een niet al te zware geloofsbelijdenis en toch de stabiliteit van een kerkstructuur. Een metafysische structuur die duur biedt tegenover het staccato-karakter van de moderne maatschappij.

Zo ben ik steeds op zoek naar duur naast de gigantische veranderingen die over ons heen denderen. De vraag waar ik mij mee bezighoud is hoe je duurzaamheid kan bereiken, ook in de cultuur, zonder dat je terugvalt in de oude concepten uit de jaren '50 zoals de zuilen en het patriarchale gezin.

Het spektakel-karakter van de maatschappij is wijd verbreid en gaat verder dan alleen het decor van neon en opzichtige gevelreclame van een winkelstraat. In discussies over natuurontwikke-

ling heeft men het bijvoorbeeld over categorieën als 'spannende natuur', 'rustgevende natuur', etc. Omgevingen worden hier bewust gestructureerd als een decor.

A.Z.: Kennissociologisch valt dat heel wel te begrijpen. Nogmaals, we bevinden ons in een cultuur waarin het audio-visuele steeds belangrijker wordt. De post-modernisten slaan voortdurend op die trom en daarin hebben ze geen ongelijk. De dominantie van het beeld en de zintuigen was in de Middeleeuwen, voor de Reformatie, heel normaal. Vervolgens kwam de Reformatie en de ontwikkeling van de boekdrukkunst en nog wat later volgde de Verlichting. De ontwikkelingen nu gaan daar weer voorbij. Dit betekent niet dat het boek en het woord verdreven worden, maar het audio-visuele wordt relatief steeds belangrijker en het spektakel is daarvan een functie.

Kennisociologisch heeft de spektakelmaatschappij een hele harde infrastructuur: de elektronische ontwikkeling, de massamedia en het beeldscherm. Op het beeldscherm worden teksten verwerkt die meestal niet meer op zichzelf kunnen staan. Teksten krijgen steeds meer het karakter van hapklare brokken. Hetzelfde geldt voor het onderwijs. Je ontkomt er niet aan. Het moet beeldend zijn en aanspreken, en dat laatste bereik je door vooral veel plaatjes te gebruiken.

U heeft een keer in één van uw essays gezegd dat de vitaliteit van de cultuur steeds afhankelijker wordt van sterke betekenisvolle informatie. Maar als ook de universiteiten steeds meer hapklare brokken aanbieden, wie moet dan die betekenisvolle informatie nog gaan leveren?

A.Z.: De docenten en de hoogleraren aan de universiteiten behoren dat te doen. En het behoort vanuit de kunst en de godsdienst te komen. Maar juist deze drie gebieden - wetenschap, godsdienst en kunst - hebben sinds de Tweede Wereldoorlog voorop gelopen in de vestiging van de staccato-cultuur. Zij zijn daar in zeker opzicht de ideologen van geweest.

Betekenisvolle informatie betekent niet veel anders dan 'food for thought' om met elkaar te bespreken en te bediscussieren. Dat is nog steeds goed mogelijk, maar het zal nu veel meer in de vorm van dialogen moeten plaatsvinden. Vroeger had je de grote geleerde, zoals Huizinga, die vanaf de kathedraal stond te praten. In deze tijd gaat het veel meer via discussies: seminars, en zo. Als je daaraan deelneemt, merk je al snel dat er een enorme behoefte aan die sterke betekenisvolle informatie is.

Kunnen politieke partijen daarbij een rol spelen?

A.Z.: Ik vind dat geen taak voor de politiek, zoals ik ook moraal geen taak vind voor de politiek. Een sterke betekenisvolle informatie draagt altijd ethische elementen in zich.

Ik vind het wel een taak voor de wetenschappelijke instituten van de partijen. Aan de hand van heldere niet al te bureaucratistisch opgestelde partijprogramma's kunnen zij normatieve discussies over de inhoud organiseren. Zo'n wetenschappelijk bureau heeft daarin een sleutelrol want de politici zitten helemaal vast in het alledaagse spel van de strategische politiek.

Laten we eens nader ingaan op de fysieke ruimte met betrekking tot het spektakel. In de spektakelmaatschappij lijkt een voortdu-

rende herhaling van vormen en beelden in de publieke ruimte plaats te vinden, die tot vervreemding van de publieke ruimte kan leiden.

A.Z.: Ik ben in mijn analyses altijd sterk op de stad gericht en doe ook regelmatig mee aan allerlei stadsdiscussies. In steden zie je dat proces van steeds meer en steeds dwingender aandacht trekken heel duidelijk optreden. Ik heb het weleens de 'Eftelingisering' genoemd. Een stad moet vooral 'leuk' zijn. Het idee van de stad als een groot spektakel heerst in Rotterdam heel sterk omdat we hier nogal wat in te halen hebben in termen van stedelijkheid en stedelijke cultuur. Ik woon sinds kort naast het Architectuurinstituut in het centrum van de stad en ik word bijkans gek van het kabaal van de spektakels die zich bij het museum Boijmans-Van Beuningen afspelen. De publieke ruimte wordt op die manier steeds meer aan burgers ontnomen, maar zij hebben het zich ook laten ontfutselen. Ten tijde van het hoogtepunt van de verzorgingsstaat werd alles wat buiten de voordeur gebeurde tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend. Veiligheid in buurten, etc. Men was toen erg op Den Haag gericht want daar kwamen de subsidiestromen en de regelgeving vandaan.

Ten aanzien van de vervreemding van de publieke ruimte ben ik echter niet pessimistisch. Het proces is omkeerbaar. Uit de projecten van sociale vernieuwing, zoals het Opzoomeren, blijkt duidelijk dat het geen geldkwestie is, maar dat de publieke ruimte gewoon aan de burger moet worden teruggegeven. Andersom moet de overheid zich ook dichter in de buurt van de burgers vestigen. Dat versterkt het gevoel van veiligheid, dat een bepaald stukje overheid van ons is en dat de publieke ruimte van ons is. Deze manier van denken vindt in de lokale politiek steeds meer weerklank en ik verwacht daar veel van.

Zou je kunnen zeggen dat de plaats zelf in relatie tot de publieke ruimte weer als belangrijker wordt gewaardeerd?

A.Z.: We zullen wel moeten om tegenwicht te kunnen bieden aan de anomische toestanden die inherent zijn aan de hele ontwikkeling van de spektakelmaatschappij.

Ik heb ooit een boek geschreven over stedelijke cultuur, 'Steden zonder stedelijkheid', en dat heb ik pas in het engels herschreven. Een vitale stadscultuur is voor een stad net zo belangrijk als een bedrijfscultuur voor een bedrijf. Post-modernisten zijn van mening dat de stad niet meer bestaat. Dat vind ik een nogal obscene bewering. Natuurlijk is de stad niet meer de Hanze-stad uit de Middeleeuwen met een muur erom heen en grachten. Het is een open stad: men gaat in en uit. Maar in de Hanze-tijd had de stad ook al zo'n flexibele aard. De kooplieden waren zeer internationaal en het patriciaat bewoog zich vrijelijk door Europa. Tegelijkertijd had men het besef Lübeckenaar te zijn, daar had men z'n burgerrechten en voelde men zich thuis. Vandaar uit opereerde men. Deze nogal losse identificatie komt weer helemaal terug: de stad als basis waarin je werkt en woont. De identificatie met een bepaalde ruimte vindt men in toenemende mate belangrijk.

Mensen zitten nu natuurlijk ook niet meer opgesloten in kleine gemeenschappen, zoals vroeger in rurale samenlevingen. Als je wilt kun je met behulp van de moderne media vanuit je kamer contact leggen met de hele wereld. En dat doen mensen ook, het gaat er buitengewoon mondiaal aan toe. Maar juist daardoor is het belangrijk om niet geheel 'footloose' te zijn.

Door de internationale contacten worden burgers zich dus beter bewust van hun eigenheid. Hoe beoordeelt u dan verschijnselen als een Virgin Megastore die pas in Rotterdam is geopend, of de nieuwe Megabioscopen in de grote steden? Dat zijn elementen die vanuit een commerciële cultuur worden neergelaten in een stad, een enorme ruimte innemen, nadrukkelijk aanwezig zijn, en opgezet worden vanuit een bedrijfsstijl die niet is afgestemd op de directe omgeving. Je kunt je afvragen in hoeverre mensen zich kunnen identificeren met deze projecten.

A.Z.: Ik had vanuit mijn studeerkamer ook wel bezwaren tegen zo'n Megabioscoop, maar ik ben er inmiddels een paar keer geweest en ik moet eerlijk zeggen dat het in een zeker opzicht fascinerende plaatsen zijn. Je vindt er een soort markt van films waar mensen ook kunnen rondhangen, bijvoorbeeld in de foyer. Het lijkt enigszins op een kleine stad. Net zoals de openbare bibliotheek in Rotterdam. Het wordt opgenomen in de stedelijke cultuur. Grote projecten, zoals de nieuwbouw aan het Weena, worden pas gevaarlijk als je als stad geen eigen smoel hebt. Dan kan het de rest gaan overwoekeren en wordt het een gezichtsloze facade.

Die marktgedachte is nogal illusoir. De programmering in dit soort Megabioscopen is vaak zeer eenzijdig, terwijl de illusie wordt gewekt dat je in zo'n Megaproject nu juist alles kunt vinden wat je zoekt.

A.Z.: Dat kan zo zijn maar het verandert niets aan het bazar-karakter waar ik op doel. Het gaat uiteindelijk om de diversiteit in een stad, die moet nauwlettend in de gaten worden gehouden. Het kleine boekenwinkeltje dat als enige op zondag open is, moet er ook zijn. Het moet naast elkaar kunnen bestaan.

Hoe zou je de publieke ruimte naar z'n kwalitatieve dimensie moeten definiëren om greep te kunnen houden op de leefbaarheid van een stad?

A.Z.: Allereerst denk ik dat je in de moderne samenleving niet meer aan het spektakel kunt ontkomen. De publieke ruimte dient echter zo te worden ingericht dat burgers zich er in thuis kunnen voelen en zich 'senang' voelen. Mensen moeten in de pu-

blieke ruimte kunnen flaneren, dat is erg belangrijk. Op terrasjes zitten, bekeken worden en bekijken. Het zijn vaak heel simpele dingen die Jane Jacobs ook al in haar studie naar de leefbaarheid van steden (red.: *The Death and Life of Great American Cities. The failure of town planning*) heeft genoemd. Hoe blijft het een ruimte waar mensen zich kunnen ophouden, waar ze kunnen rondhangen, flaneren en met elkaar praten? Dat zijn allemaal dingen waar je iets aan kunt doen bij de inrichting van de publieke ruimte.

Het is belangrijk om ruimte te plannen voor zijstraten waar rommelwinkeltjes kunnen komen. In de binnenstad dient ook ruimte te worden gecreëerd voor studenten, werkruimtes voor artiesten en kunstenaars, ateliers etc. En in een vitale stad wonen rijk en arm, jong en oud, allochtonen en autochtonen door elkaar.

In Glasgow en Baltimore zijn deze principes met succes toegepast. Het tegendeel van deze manier van omgaan met de ruimte is Los Angeles. Post-modernisten vinden het een schitterende stad. Los Angeles heeft geen centrum en de stedelijke ruimte is volgens hen volkomen flexibel. Maar dat is een onzinnige bewering. Om ergens te kunnen komen zit je uren opgesloten in je auto. Er is geen openbaar vervoer, de huizen zijn vestingen. Buurten zijn extreem onveilig en men durft niet op straat te lopen. De publieke ruimte is volkomen weg en verworpen tot een gevaarlijke doorgangsruijme. Het is dus eigenlijk helemaal niet flexibel en het stadsbestuur zit met de handen in het haar wat zij er aan moet doen. Het is een soort van anti-stad. Ik denk echter dat wij in onze Europese steden voldoende mogelijkheden hebben om aan dit schrikbeeld te kunnen ontkomen. ♦



Foto: archief CC

Het 'Plan Zuid' van Berlage in Amsterdam-Zuid is een nog steeds spraakmakend voorbeeld van vroeg 20e-eeuwse stadsplanning. Wonen, werken, winkelen en recreëren zijn in beginsel onderdeel van de 'lay-out' van de stad en liggen als functies ook ten grondslag aan die lay-out.

Groots en meeslepend shoppen

Post-modern winkelen in de grote stad

door Marco van Lierop

“Een nieuw en uniek winkelgebied!” “Een revitalisering die de Rotterdamse binnenstad een landelijke uitstraling geeft!” “Andere steden zullen inspiratie opdoen in de wijze waarop dit winkelhart gestalte heeft gekregen!” Met onder meer deze bombastische woorden voor een gigantisch ‘oversized’ project opende premier Kok op 31 augustus de ‘Passage Beursplein’ in Rotterdam. De Rotterdammers wilden allemaal een glimp van de minister president opvangen en dus stonden ze in dikke rijen achter de dranghekken. Vijf minuten daarna toog Kok, met in zijn kielzog burgemeester Peper, naar de Virgin Megastore om deze nog eens afzonderlijk te openen. De medewerkers stonden hem fris gekapt en gewassen onderaan de imposante trap naar de ingang op te wachten. De speciaal uit Londen overgevlogen salesmanager verwelkomde in gezelschap van twee naakte dames de hoogwaardigheidsbekleders. Kok liet het zich welgevallen en verrichtte vlotjes de opening: ‘De grootste supermarkt voor onder meer muziek, video, computerspelletjes en multi-media producten van Nederland verklaar ik hierbij voor geopend’. Vervolgens werd de kersvers geopende Megamusicstore letterlijk bestormd door hordes kooplustigen. De nieuwe 1500 m2 grote consumptietempel - ‘ontworpen in een uitdagende futuristische stijl en een ongewone ervaring ter ondersteuning van de shoppingfun’, aldus de glossy folder - bleek direct al een groot succes.

Van detailhandel naar megatrade

In 1968 beweerde Giovanni Agnelli, de toenmalige president-directeur van Fiat, bijgenaamd de onderkoning van Italië: “dat er over twintig jaar misschien niet meer dan zes of zeven automerken op de wereld zullen zijn”. Hij sprak over het verdwijnen van de kleine bedrijfjes en de opkomst van de grote ondernemingen.

Marco van Lierop studeert politicologie en is lid van de redactie van Idee.

Onlangs opende premier Kok in Rotterdam de grootste muziekwinkel van Nederland: de Virgin Megastore. Een spektakel in velerlei opzichten. De achtergronden van een mega-trend.

Agnelli heeft gelijk gekregen: anno 1996 heeft een klein aantal mammoetbedrijven de economische touwtjes wereldwijd in handen. Dat gaat niet alleen op voor de automobielenindustrie, de computerindustrie, de banken en de accountancy, maar ook voor wat vroeger de detailhandel werd genoemd.

Het tijdperk van de kleine zelfstandige met zijn kleine, maar zorgvuldig gekozen assortiment lijkt voorgoed voorbij. Knullige etalages voorzien van poppen en

aanverwante paraferalia vertegenwoordigen een ver verleden. De winkelier-eigenaar is vervangen door de zogenaamde franchiser en noemt zich shop-manager. Hij pakt graag groots uit. Alles is groots aan de nieuwe winkels - tegenwoordig ‘stores’ geheten: groots assortiment, grootse ruimte met een grootse voorgevel. De winkels stralen luxe en comfort uit. De (binnenhuis-)architecten hebben er hun handen vol aan. Waar vroeger het Hollandse calvinisme voorschreef dat een likje verf op de winkelpui voldoende was om weer jaren mee te gaan, blijft diezelfde voorpui in de jaren ‘90 verscholen achter een spectaculair architectonisch hoogstandje van bijvoorbeeld Mart van Schijndel of Rem Koolhaas. Hoe groter de schaal, hoe groter de architect. Projectontwikkelaars laten in de Nederlandse binnensteden steeds vaker de (overdekte) winkelpromenades van allure vrijzelen. De nieuwe prestigieuze centra van bijvoorbeeld Rotterdam, Groningen en Eindhoven vormen het vlaggenschip van de stad waarop, behalve de lokale politicus ook de modale stedeling trots moet zijn.

Gunstig stemmen

Ook het koopgrage publiek jubelt bij deze nieuwe ontwikkelingen, de verkoopacties zijn immers ook groots. Voor minder dan een vliegreisje naar New York komt de moderne consument immers zijn bed niet meer uit. Met alle klantenkaarten, bonnenboekjes en zegels bij de hand weet de calculerende (en onvermoeibare)



Opstijgende ballonnen in de vorm van geld

Foto: M. Vernooij

burger het maximale rendement uit zijn besteedbare inkomen te halen. Behalve deze slimme manier van klantenbinding doen de grootwinkelbedrijven er alles aan om, zoals het de grossier betaamt, koning klant op allerlei andere manieren gunstig te stemmen.

De klant wordt namelijk ook beïnvloed door de omstandigheden waarin hij een product aanschaft. Derhalve worden de artikelen uitgesteld in een passend modieus interieur, aangeprezen door fris en vlot personeel en de vestiging is bij voorkeur gelegen in een architectonisch imposante omgeving. Dat alles moet de kooplust ten goede komen. De winkelende burger wordt zo gereduceerd tot een target, een te beïnvloeden object, waar men in een kunstmatige omgeving op alle mogelijke manieren toe tracht door te dringen met licht, geluid en beeld.

Een voorwaarde voor deze ontwikkelingen is dat 'de goede smaak' wordt gedemocratiseerd (precies hetgeen de architect ook vaak beoogt met zijn werk, namelijk de schoonheid naar 'de straat' te brengen). Was het onderkennen van schoonheid in vroegere dagen een elitaire bezigheid voor kunstenaars en andere fijnbesnaarde leden van de kunstzinnige elite; de marketing- en reclamerewereld heeft ook de grijze massa gevoel voor (instant-)esthetiek bijgebracht.

Lifestyle

De moderne ondernemer verkoopt naast zijn waren tegenwoordig ook een lifestyle, een levensgevoel. Zeker jongeren lijken gevoelig voor het hedonistische lifestyle-element uit de goed door-dachte verkoopstrategieën van de nouveau-entrepreneurs. In de marketing- en reclamerewereld probeert men de jonge consument in te palmen met een zacht 'cultureel' concept als levensgevoel: sfeer rondom een product.

Een branche die voor een belangrijk deel inspeelt op - en dus afhankelijk is van - het 'nieuwe levensgevoel' is de muziek- en filmindustrie.

Grote multi-media supermarkten, volgestouwd met een immens aantal video's, computerspelle-tjes, en natuurlijk allerhande CD's, moeten de jonge consumenten binnenlokken. Door de enorme productie van de vermaaksindustrie en de grote snelheid waarin trends elkaar opvolgen, zijn de ontwikkelingen voor de kleine handelaar nauwelijks bij te houden. Door tv-muziekzenders als The Music Factory (TMF), MTV en de onder jongeren geweldig populaire radiozender 538 worden nieuwe ontwikkelingen in mode, film en popmuziek razendsnel verspreid. De trends kunnen zich mede daardoor in een hoog tempo afwisselen. Alleen de grootwinkelbedrijven hebben de middelen en infrastructuur om hier efficiënt op in te spelen.

Verandering van koopgedrag van de muziekliefhebber gaat gelijk op met de schaalvergroting in de muziekhandel. De muziekconsument is niet meer in een hokje te plaatsen. De ene dag komt hij voor de nieuwe cd van de Top 40-formatie 'Total Touch', de volgende dag wenst hij Mozarts vioolconcerten door Yehudi Menuhin. Kleinschalige ondernemers kunnen aan de nieuwe consumptie-eisen nauwelijks voldoen.

Grootschaligheid, centralisatie en concentratie individualisering van de smaak zijn met elkaar vervlochten. De Franse historicus Fernand Braudel kwam in zijn lijvige 'Beschaving, economie en kapitalisme' tot de conclusie dat 'Centralisatie en concentratie inderdaad stille bouwers en slopers zijn van sociale en economische structuren.'

De grote, spectaculaire megastores lijken zo een logisch antwoord op de moderne veeleisende consument in een gedigitaliseerde en gemondialiseerde economie. Men zou echter evenzogoed de redenering vanaf de andere kant kunnen opzetten en de individualisering in post-moderne termen kunnen verklaren als fragmentatie, consumentisme en desoriëntatie onder invloed van een steeds immaterieel wordend kapitalisme. Het zal de mensen van Virgin waarschijnlijk een zorg zijn hoe het precies zit: als het maar verkoopt. ♦

Kok opent Beursplein

Foto: M. Vernooij



Disciplineren via het netvlies

Over openbaarheid en visuele cultuur in de spektakelmaatschappij

door Hugues C. Boekraad

Openbaarheid is een lastig begrip. Hoe meer men zich erin verdiept, des te ondoorzichtiger het wordt. De meerduidigheid ervan wordt veroorzaakt door de verschillende democratische contexten waarin het een centrale functie vervult. Ik noem de drie belangrijkste, die bovendien onderling samenhangen en relevant zijn voor de politiek: formele democratie, stedelijke democratie en materiële democratie.

Formele democratie: recht en openbaarheid.

Waar de staat zich manifesteert als wet- en regelgever, is openbaarheid een normatieve categorie voor de besluitvorming van uiteenlopende instanties. Deze openbaarheid is door en voor de Staten Generaal vastgelegd in de Grondwet. Openbaarheid is instrumenteel voor de politieke participatie van burgers, voor hun inzicht in en controle op de wijzen waarop over en namens hen wordt beslist. Binnen een politiek stelsel is openbaarheid geen statisch gegeven, maar inzet van permanente strijd. De eis van openbaarheid heeft meermalen in de geschiedenis gefungeerd als mobiliserend motief voor een politieke beweging.

Waar de staat zich als rechterlijke macht manifesteert, is hij gehouden aan openbaarheid van de rechtszitting en het vonnis. Openbaarheid is een eis die aan het recht wordt gesteld wat betreft zijn totstandkoming en toepassing.

Stedelijke democratie: architectuur, ruimtelijke ordening en openbaarheid.

In de architectuur en ruimtelijke ordening is openbaarheid een eigenschap van de fysieke ruimte die het gebruik van ruimte reguleert. Openbaarheid is tevens op te vatten als een dimensie

In dit cultuurfilosofische betoog houdt Boekraad een felle strafrede tegen de alles doordringende, alles vulgariserende beeldcultuur.

De triomf van het visuele is zelfs een regelrechte bedreiging voor de democratie.

van het architectonisch of planologisch ontwerp. De omvang van de publieke ruimte en de verhouding tot het private verschilt per cultuur.

Materiële democratie: communicatie en openbaarheid.

Openbaarheid is een eigenschap van de maatschappelijke communicatiepraktijken. In deze zin is openbaarheid gangbaar onder de naam 'publieke opinie'. Maar deze term dekt de communicatieve openbaarheid niet geheel. Openbaarheid - als normatieve categorie - omvat immers ook

de toegang tot de fora en de media die de publieke opinie vormen of beïnvloeden. De mate waarin de veronderstelde 'equality of speakers' in een staatsbestel wordt gerealiseerd in het openbare debat, is een graadmeter voor het materieel democratisch gehalte van dat bestel.

Deze drie contexten kunnen zowel descriptief als normatief aan het begrip openbaarheid worden getoetst. In het eerste geval kan eenduidig worden vastgesteld of een bepaalde zaak of persoon, gebeurtenis of procedure al dan niet openbaar is. In het tweede geval wordt openbaarheid als rechtvaardigheidseis gesteld aan bepaalde handelingen of zaken, gebeurtenissen of procedures.

Bedreigingen van openbaarheid

De omstandigheden voor openbaarheid als democratische factor zijn nooit optimaal geweest en zij lijken dat bovendien steeds minder te worden.

Zo wordt openbaarheid in *juridische* zin van verschillende kanten bedreigd. De toenemende onmacht van het parlement tegenover de uitvoerende macht heeft de transparantie van het politieke besluitvormingsproces verminderd en teruggedrongen door het toenemende gewicht van bureaucratie en buiten- of voorparlementaire besluitvorming. De politieke partijen zijn steeds minder geloofwaardig als schakelstation tussen staat en bevolking. Overleg- en adviesorganen, persie- en belangengroepen enz. onttrek-

Hugues Boekraad is docent vormgeving aan de Jan van Eyck Academie in Maastricht.

Dit artikel is een bewerking door de redactie van een oorspronkelijk stuk in de symposiumbundel "And justice for all...?" uit 1993 van de Jan van Eyck Academie.

ken steeds meer besluiten aan publieke fora. Voorts heeft de nieuwe verhouding tussen publieke dienstverlening (staat) en maatschappelijke zelfregulering (markt) - in het kader van het zogenaamde proces van privatisering - het gebied waarop openbare besluitvorming plaatsvindt, ingeperkt.

De architectuur en ruimtelijke ordening van de steden hebben de openbaarheid veranderd. Openbaarheid vervulde vanouds een evenwichtsfunctie in de stad. Het gaat om een precair evenwicht tussen de hechtheid van de symbolische orde enerzijds en de flexibiliteit van de circulatie van personen, kapitaal en goederen anderzijds. Dit evenwicht was ook terug te vinden in de ruimtelijke structuur van de stad, tussen de monumentale en utilitaire functies van architectuur en stedenbouw, tussen centrum en periferie.

Tot aan de Tweede Wereldoorlog werd deze spanning stedenbouwkundig nog als overwinbaar gezien. Daarna verloor de openbaarheid van de stedelijke ruimte haar functie om tussen integratie en circulatie te mediëren. Er werden modernistische planologische concepten uitgevoerd die niet meer naar integratie streefden en die het bestaansrecht van het oude ter discussie stelden. In plaats van integratie vond unificatie plaats en wel op het niveau van de informatiecodes en de retoriek van de markt: transport en reclame. Nu integreert alleen nog de geldstroom, die alles doortrekt. De stad is het knooppunt geworden van geldstromen en van de communicatietechnieken waarvan zij zich bedienen. Overigens zijn er wel allerlei nieuwe, kunstmatige, vormen van openbaarheid ontwikkeld, zoals het optuigen van openbare ruimten en gebouwen met kunstwerken, het renoveren en opwaarderen van de communicatieve functie van het straatbeeld, inspraak en democratisering van het bestuur. Maar dit zijn defensieve strategieën ter compensatie van het verlies aan symbolisch gehalte, aan reële participatie, aan persoonlijke communicatie en aan integratie.

Voor de openbaarheid van *communicatiepraktijken* is de verandering in de openbare meningsvorming beslissend. Kenmerkend is de overgang van een publiek omroepbestel naar een commercieel bestel. Parallel aan de commercialisering en internationalisering van de communicatie vindt een culturele fragmentering plaats in de traditionele, stedelijke centra van de publieke opinievorming. Fungeerden de media van de schriftelijke communicatie nog overwegend in een homogene cultuur - ook daar waar ze het mogelijk maakten nationale grenzen te overschrijden -, de media van de videosfeer fungeren overwegend in een tendentieel heterogene cultuur. Over communicatieve openbaarheid kan alleen nog maar in de schaduw van informatica en beeldcommunicatie worden gesproken.



AMSTERDAM ZUID GEZEN VAN BOVEN DE ZUIDERBRUG

Foto: archief CC

Prent met tekening van 'Plan Zuid' van Berlage

Openbaarheid van de publieke opinie kon als universeel principe worden gesteld zolang de media van de schriftelijke communicatie in beginsel voor iedereen toegankelijk waren. De toegankelijkheid van de nieuwe, elektronische media is echter versmald tot die van de competente en solvante gebruiker.

De veranderde omstandigheden voor openbaarheid hebben ook gevolgen voor de verhouding tussen de publieke en private sfeer. Nu zijn deze begrippen niet minder weerbarstig dan het begrip openbaarheid. Ik beperk deze begrippen tot de invloed van de visuele cultuur op de veranderde omstandigheden voor openbaarheid en - in het verlengde daarvan - voor het democratisch gehalte van de publieke sfeer, zoals dat mede door openbaarheid wordt bepaald.

Openbaarheid en visuele cultuur

De bestaansvoorwaarden van het individu zijn nooit geheel onder eigen beheer. De mate waarin de persoonlijke levenssfeer is afgebakend ten opzichte van en communiceert met de politieke, economische of sociale sfeer en de wijzen waarop individuen met elkaar communiceren, worden vastgelegd in een ruimte boven de individuele ervaring. Deze zogenaamde metaruimte is de ruimte van het collectief imaginaire (beeldvorming), van het collectief symbolische (regelgeving en communicatiesystemen) en van het collectief reële (de concrete overleving). In de sociaal filosofische theorieën over openbaarheid en in de politicologische literatuur wordt openbaarheid vrijwel zonder uitzondering tot talige communicatieprocessen herleid. Deze reductie is verklaarbaar uit het feit dat volgens de democratische zelfopvatting de politieke raadslaging plaatsvindt in het medium van de taal. Maar zoals ik

zal laten zien is het problematisch om de publieke sfeer van de democratie als een louter discursieve ruimte op te vatten. Zowel op het niveau van de taal zelf, als op het niveau van de geschiedenis van de beeldcultuur is deze opvatting te bestrijden.

Beeldenstorm

De aanwezigheid van het collectief imaginaire in de beeldcultuur van een samenleving oefent een permanente invloed uit op de publieke sferen van de politiek en de cultuur.

Voordat deze tot zelfstandige ontwikkeling kwamen, waren de publieke ruimten sacraal en transcendentaal geladen. In de zestiende eeuw maakte de beeldenstorm een einde aan de dominantie van sacrale en transcendentale waarden in de stedelijke ruimte.

De beeldenstorm was een uitdrukking van de calvinistische cultuur van het gedrukte woord, van verinnerlijking en reflectie, maar ook van inspanning en koele berekening. De cultuur van het woord als medium van de waarheid werkt door tot in de negentiende eeuw, tot in het vroege socialisme. Socialistena waren vaak radicale christena of joden, die een schriftcultuur meebrachten in de nieuwe sociale orthodoxie. Typografie speelde daarin een belangrijke rol.

De beeldenstorm heeft het beeld overigens niet uit de cultuur kunnen verdrijven. In de private sfeer vervulde het de behoefte aan voorstelbaarheid. In de Hollandse zeventiende eeuw werden er drie miljoen olieverfschilderijen verkocht en een veelvoud daarvan aan gedrukte prenten. En afgezien van de behoefte aan voorstelbaarheid die zo werd gestild, woedde in deze visuele overvloed ook een ware beeldenstrijd tussen de facties van de burgerij.

In de negentiende eeuw doet zich opnieuw een grote verandering voor in de inrichting van de publieke ruimte. De stad werd gemoderniseerd, de oude stad werd doorsneden en buiten de muren geleid. De stad werd een circulatiestad, er werden boulevards aangelegd (Haussmannisering), warenhuizen deden hun intrede. Het beeld werd geherintroduceerd in de publieke ruimte. Het stadsbehang ontstond en in de etalages van de warenhuizen ging het vooral om de beeldkwaliteit van de geexposeerde waren. Een veelheid aan particuliere beeldeleveranciers trok de openbare ruimte binnen. Via een wettelijke regeling van het recht op het aanbrengen van affiches probeerde de overheid dit nieuwe gebruik van de openbare ruimte aan banden te leggen. Het weer publiek worden van het beeld via de affihccultuur -waartegen in de Nederlandse steden overigens een taaie weerstand bestond - schakelt het beeld aan de vermaaksindustrie en later aan de industriële cultuur. De verschijningsvorm van de dingen krijgt een toenemende betekenis voor de circulatie van het kapitaal.

Verfijning en perfectionering

In de jaren twintig van deze eeuw wordt de strategische bezetting van de openbare ruimten verfijnd en geperfectioneerd. In de Amerikaanse steden worden de fysieke verkeersstromen onderzocht op de inkomenshoogte van de passanten. Attentiegebieden van de openbare ruimten worden systematisch volgehangen met beelden van producten, afgestemd op de aldus geïnventariseerde koopkracht van de al dan niet gemotoriseerde verkeersdeelnemers.

In de jaren tachtig vindt in de openbare ruimten van de Nederlandse steden een invasie plaats van *billboards*. Geconfronteerd met een vandalismeprbleem verlenen gemeenten concessies aan de Franse onderneming Publex, in ruil voor een onderhoudsplicht van tramhuisjes,abri's en dergelijke. Zo werd een vorm van fysieke vervuiling geëlimineerd ten koste van een andere, optische vervuiling. Intussen zoeken aanbieders van publieke boodschappen naar beschottingen rond bouwstellingen en naar de restruimten in de steden.

De macht wordt niet meer uitgeoefend door het stabiliseren van betekenissen zoals in de symbolische orde, maar door het beheer over context-bepaalde tekens en beeldsequenties die het zicht op de economische en sociale dieptestructuren afschermen en benemen.

Stormende beelden

Vanaf het begin van de moderniteit is de technologie een belangrijke bron van de ontwikkeling van het imaginaire. In de negentiende eeuw krijgt deze ontwikkeling een enorme impuls door de fotografie. De beelden worden even reproduceerbaar als de producten waarnaar ze verwijzen. De fotografie als medium dat het recht op representatie democratiseert, fungeert als registratie van de gezinssgeschiedenis: de familiekiekjes. Tegelijkertijd ontwikkelt de fotografie zich tot het geprivilegieerde medium van de commerciële communicatie. Deze twee functies van de fotografie grijpen in elkaar en maken interventies vanuit de systeemwereld in de private sfeer mogelijk.

In de loop van de twintigste eeuw omhelst het kapitalisme definitief de strategische voordelen van irrationele zelfrepresentatie. De stabiliteit van het systeem blijkt gegarandeerd te worden door de dynamica van de beeldvorming en de mate waarin de beeldvorming de teugel viert aan primaire driften. Er ontstaat een algemene, vrij plotselinge klimaatverandering ten aanzien van het lichaam, de erotiek en de schaamte. De beeldcommunicatie wordt aangesloten op een infuus van porno en geweld, aanvankelijk volgens de homeopathische methode: er worden kleine doses gift toegediend in de hoop dat zo een uitbarsting achterwege blijft. Vanaf de jaren zestig bedienen Europese media zich meer en meer van beelden van geweld en pornografie. De imaginaire bevrediging wordt aan de private ruimte gebonden, die publiek wordt gestuurd. De ondergrondse beelden worden niet langer verdrongen, maar bovengronds geëtaleerd. De circulatie van beelden daar waar ze nog nooit hebben gecirculeerd is tegelijk een schaamtvolle en euforische ervaring.

Nieuw type democratische openbaarheid

De beeldcultuur van de nieuwe massamedia creëert een nieuw type openbaarheid. Ze simuleert privaatheid door in te grijpen in het lichamelijke en het psychische. Het toppunt van de publieke bezetting van het private is de heruitvinding van de biechtstoel, voorheen de plaats van al dan niet rituele bekentenissen van normafwijkend denken en doen. Maar deze verandering van geheime bekentenis in afzondering naar publieke bekentenis in het licht van de t.v.-camera's, verandert geen jota aan de disciplinerende functie ervan. Deze wordt alleen uitgestrekt tot het massale gehoor dat er getuige van is. Het intieme zelf wordt met de komst van de zogenaamde emotie-TV in het hart van de media

gereconstrueerd. Bij een dergelijke gereconstrueerde identiteit blijft er niet veel over van de beproefde functies van democratische openbaarheid. Al gaat het over oorlog, dan nog gaat het over het welbevinden van een willekeurige selectie uit het publiek dat op het scherm wordt gebracht: "Hoe voel je je bij deze oorlog?", "Ik ben woedend!" De mediale *Anerkennung* van de emoties, de dagdromen en de misère van het publiek roeit zelfs het verlangen uit naar een inzicht in de grote politieke en sociale vragen. De kijkers worden aldus niet gemanipuleerd, maar verleid. Het gaat immers altijd alleen maar over henzelf.

Niet alleen het publiek wordt door de media gereconstrueerd. Ook de spelers op het veld van de openbaarheid onderwerpen zich graag aan personaliserende en sentimentaliserende beeldvorming. In een politiek die moet anticiperen op de ontvangst van haar eigen beelden, moet de kwaliteit van de beeldvorming de kwaliteit van de imago drager suggereren. Dat betekent een sterke opwaardering van communicatie-experts in de politieke klasse en een structureel bondgenootschap tussen de politiek en de media-elite. De imagovorming is het uiteindelijke product van deze verbinding tussen politiek en media. Macht wordt niet langer uitgeoefend door de reproductie van een stabiel representatiesysteem, maar door de keuze van evenementen en hun belichting door de massamedia.

Van discours naar design

Openbaarheid is niet meer de democratische ruimte van het publieke belang en het publieke debat, maar de ruimte van de representatie, die vooral grafisch en fotografisch is geworden. Deze representatieruimte is het product van grootschalige ontwikkelingen als urbanisering, informatisering, technologisering, massaproductie en massaconsumptie. Snelheid, voortgang en vernieuwing zijn de kenmerken van deze ontwikkelingen, waarvan de markt maat, richting en tempo bepaalt. Centraal in deze ontwikkeling staat de concurrentiestrijd om de aanwending van het beheer óver communicatiekanalen, over de selectie van informatie en over de visuele manipulatie van informatie. Of het daarbij gaat om publieke of private kwesties is van geen belang meer. Het verhaal van de lijsttrekker en het verhaal van het incestslachtoffer worden beide genivelleerd tot de status van het populaire.

Ook het onderscheid tussen 'berichtgeving' over en uit de onderscheiden domeinen van economie, cultuur en politiek vervaagt. Er wordt een permanente beeldenstrijd gevoerd op alle niveaus. Kinderen concurreren elkaar met beeldmerken. Publieke instellingen zoals Amnesty International verbeteren hun imago met campagnes die zijn geënt op die van private instellingen. Private instellingen zoals Benetton snijden in hun campagnes thema's aan uit het publieke debat.

Openbaarheid is gebonden geraakt aan het management van visuele impressies en aan imaginaire dimensies. Het discours is design geworden. Disciplinerend vindt plaats via het netvlies. De onderliggende inzet van deze via een beeldenstrijd gevoerde communicatie blijft echter onzichtbaar.

De dominantie van de beeldcultuur heeft de betekenis van het woord en het debat verminderd. Taal en woorden spelen nog wel een rol, maar slechts in de vorm van een naam, logo of slogan. Taal wordt vormtaal, taalwetten worden vormenwetten. De machtsuitoefening via het retorisch vermogen maakt plaats voor

het beeldend vermogen. Het woord beeld krijgt de brede betekenis van een visuele, sociale, ruimtelijke en communicatieve tekst: een *talking picture*.

De ontwerper en de visuele cultuur

De beeldcultuur is bij uitstek het terrein geworden van een strategisch handelen dat niet op wederzijdse consensus is gericht, maar op eenzijdig vergroten van macht en winst. De eerste beeldenstorm heeft de plaats van het beeld in onze cultuur niet opgeheven, maar juist verplaatst en geïntensiveerd. Omgekeerd kunnen we stellen dat de huidige triomf van het visuele op de voorgrond van het toneel de functie van de tekst niet teniet doet maar verandert. Het script van de nieuwe beeldenvloed blijft echter verborgen. Verfijnder, doelgerichter, rationeler en abstracter dan ooit is de tekst die voorafgaat aan de beelden die zij genereert. De beelden fungeren als een gordijn waarachter zich het geheim van de macht verbergt.

Ontwerpers behoren zich bewust te zijn van hun rol in de hier beschreven transformatieprocessen. Zij zijn aan deze processen niet overgeleverd als aan natuurgeweld, maar ze zijn actoren die al dan niet een conformerende rol spelen. Ze zijn sleutelfiguren in de transformatie van de communicatieve en stedelijke openbaarheid en kiezen daarin positie. Als specialisten van 'citymarketing' en de 'marketing of politics' opereren zij op het veld van de democratische openbaarheid. Openbaarheid, democratie en sociale rechtvaardigheid zijn daarom zaken die ook hen aangaan. ♦



Tekst uit het dagboek van Anne Frank op een schoolmuur: waarschuwing voor racisme, fascisme en anti-semitisme

Festivalisering van de stad

Een poging tot ontmythologisering

door Inez Boogaarts

Binnensteden lijken tot permanente pretparken en kermislocaties te zijn omgetoverd. Funshoppen, braderisering, eftelingisering, verpretparking, en niet te vergeten festivalisering bepalen onmiskenbaar de dagelijkse leefwereld van de stedeling. Althans, als we de nogal filosofisch getinte publicaties of cultuurdebatten moeten geloven waarin binnensteden worden omschreven als overal vrijwel identieke vrijplaatsen van zappende consumenten. Maar klopt dit beeld van de spektakelstad wel met de werkelijkheid? Zijn het niet veeleer flitsende woorden die het zicht op wat er werkelijk op het terrein van festivals gebeurt, versluieren? Laten we de festivalisering van de stad eens nader bekijken. Waar gaat het eigenlijk om? En wat heeft het opgeleverd?

Appels en peren

De groei in het aantal festivals is een van de meest opvallende trends in de vrijetijdssector in de laatste vijftien jaar, in de VS en West-Europa. Festivals op zich zijn, evenwel, geen nieuw fenomeen. Muziekfestivals bestaan al, zeker, sinds de 11e eeuw toen Franse troubadours deelnamen aan de festiviteiten van de gilden. Vooral sinds 1945 zijn festivals een belangrijk aspect van het culturele leven geworden (1). Het aantal (kunst)festivals groeide gestaag tijdens de jaren zeventig en tachtig, maar sinds het einde van de jaren en begin negentig lijkt zelfs van een explosieve groei sprake te zijn. Veel steden houden tegenwoordig tenminste één jaarlijks festival. In Avignon, Salzburg, Den Bosch of Charleston (SC), maar ook in Parijs, Glasgow, Brussel, Rotterdam en Los Angeles zijn vele festivals te vinden; eenmalige evenementen even niet meegerekend. Festivals, veelal met klinkende namen en spektakel, maar even zo vaak met lokale helden en onbekende en onverwachte presentaties. Hoewel cultuurpessimisten, programmeurs en concurrerende fes-

Steeds meer steden organiseren jaarlijks één of meer cultuurfestivals. Critici zien daarin niets anders dan de hang naar spektakel, het opvijzelen van het stedelijk imago om commerciële redenen en spreken daarom van vermaaksinflatie. Ten onrechte, zo beweert onderzoekster Boogaarts.

tivalorganisatoren zich haasten te verklaren dat er sprake is van een 'vermaaksinflatie', is het heel wel mogelijk dat deze festivalisering meer lijkt dan het in werkelijkheid is (2). De onderzoeksgegevens die moeten aantonen of er werkelijk sprake is van een ongekende festivalgroei, ontbreken vooralsnog. Diverse fenomenen worden met de naam festival getooid, terwijl het over zeer uiteenlopende verschijnselen gaat. Als festivals al worden geteld - in officiële culturele statistieken ontbreken ze over het algemeen - worden vaak appels met peren vergeleken; een buurtfestival is wat anders dan een lokaal popfestival of een internationaal podiumkunstenfestival. Bovendien fluctueert het aantal festivals jaarlijks sterk; hooguit

een kwart van de huidige festivals bestaat langer dan 10 jaar. Hoewel het onduidelijk is of er sprake is van een explosieve groei, is er wel veel over festivals in steden te doen. De groei van festivals zit dan ook meer in de groeiende budgetten, bezoekersaantallen, aantal gebruikte zalen en vierkante meters, programmaonderdelen of het mediabereik, dan in het numerieke aantal (3).

Culturele strategie

Interessanter dan de kwestie van al dan niet groei, is dat stedelijke bestuurders een opvallende belangstelling voor festivals aan de dag leggen. Lokale bestuurders, semi-overheidsinstellingen en gemeentelijke diensten op het terrein van recreatie, cultuur en toerisme hebben in veel plaatsen het voortouw genomen bij het stimuleren en subsidieren van festivals. In diverse steden in Europa en de VS is de afgelopen tien à vijftien jaar een festival- of evenementenbeleid ontwikkeld en zijn speciale organisaties in het leven geroepen om festivals te coördineren en te organiseren. In Nederland alleen al zijn festivalplannen of -nota's ontwikkeld in Tilburg, Den Bosch, Hellevoetsluis, Leiden, Utrecht en Rotterdam.

Inez Boogaarts doet onderzoek en verzorgt publicaties op het gebied van steden en vrijetijdsbesteding. Zij werkt tevens aan een dissertatie over de rol van festivals in de stedelijke vernieuwing in de VS en Europa.

(1). zie Frey, B. & I. Busenhardt (1994), *Special Exhibitions and Festivals: Culture's Booming Path to Glory, paper voor Cultural Economics Congress, in Witten-Herdecke; Rolfe, Heather, 1992. Arts Festivals in the UK. London: Policy Studies Institute.*

(2). zie o.a. A.C. Zijderfeld, 1994. "Van stedelijkheid en stedelijke festivals", Rotterdam: Stichting Rotterdam Festivals.

(3). Festivals worden overigens ook (en wellicht zelfs steeds vaker) buiten de steden gehouden.

Het lokale festivalbeleid behoort in de regel tot een van de onderdelen van een zogenaamde culturele strategie, hetgeen tot uiting komt in de ontwikkeling van museumkwartieren, het stimuleren van film- of muziekindustrie of van architectuur. Steeds vaker vormt een culturele strategie een belangrijk aspect, al dan niet geïntegreerd, in het lokale stedelijke toerisme-, citymarketing- of vernieuwingsbeleid (4). In veel steden zijn strategieën ontwikkeld om het hoofd te kunnen bieden aan de concurrentie van andere steden, die ook pogen de schaarse investeringen, bedrijven, bezoekers en voorzieningen binnen te halen. Uit promotie-overwegingen of stedelijke ontwikkelingsstrategieën worden derhalve sommige steden als *festivalstad* geafficheerd of met een internationaal festival geprofileerd.

Wat maakt het festival als middel zo aantrekkelijk om zich te profileren?

In veel festivalplannen wordt betoogd dat festivals zich aan de alledaagsheid onttrekken en ruimte bieden voor experimenten. Festivals zouden drempelverlagend werken en ervoor zorgen dat niet-reguliere cultuurbezoekers met culturele activiteiten in aanraking komen. Festivals zijn kort en intensief, en leiden mede daardoor tot een ambiance waar ideeën en mensen (bewoners, bezoekers, kunstenaars) gemakkelijk samen komen. Een niet onbelangrijk voordeel is dat festivals relatief goedkoop zijn, omdat een permanente staf, kapitaalsintensieve behuizing of investeringen niet noodzakelijk zijn (5).

Toch gaat het de meeste stadsbestuurders niet zozeer om de typische eigenschappen van de festivals zelf, maar veeleer om effecten die festivals teweeg kunnen brengen. Van festivals wordt verwacht dat ze de stad leefbaarder en, in ieder geval tijdelijk, aantrekkelijker maken. Festivals zijn ook op zichzelf al recreatiemogelijkheden. Middels festivals zou het mogelijk zijn een stad een beter aanzien te geven en het imago van de stad te veranderen of te verstevigen. Bewoners zouden zich door middel van festivals beter met de stad kunnen identificeren en indirect zou daarmee ook de burgerzin kunnen worden versterkt. Daarnaast is de verwachting dat festivals dagjesmensen en toeristen trekken, inkomsten en werk genereren, en zo economisch effect sorteren.

Onduidelijke effecten

Wat het succes van de inzet van festivals als stedelijke strategie is, is over het algemeen niet duidelijk en meestal ook niet in de desbetreffende steden onderzocht of geëvalueerd. Het is niet eenvoudig, en wellicht zelfs onmogelijk, te toetsen of de verwachtingen en beoogde effecten, daadwerkelijk worden gerealiseerd. In veel steden zijn verwachtingen en doelstellingen niet eens geformuleerd of juist weer zo ruim geformuleerd, dat evaluatie ervan welhaast onmogelijk is. Ook is vaak onduidelijk wie wint en wie verliest bij de inzet van de festivals als stedelijk middel. Het profijt van dergelijke uitgaven en inkomsten wordt in de regel sterk overdreven, temeer daar onzichtbare en sociale kosten (verkeers-



Foto: archief CC

Central Park, midden in New York, jaarlijks vele festivals en 'megafestaties'

opstoppen, parkeerproblematiek, hogere prijzen, aanslag op openbare diensten), in het algemeen onbekend blijven of te laag worden ingeschat. Als individuele festivals al effect sorteren zal het voornamelijk van tijdelijke aard zijn.

In de verschillende festivalsteden is echter wel degelijk iets van de inzet van festivals als middel tot stedelijke revitalisering te merken. De populariteit van festivals als stedelijke strategie heeft geleid tot zeer verschillende festivalsteden, zoals Ciudad de las Fiestas (Utrecht), "Celebrating America's City of Festivals" (Los Angeles), "Festspielstadt" (Salzburg) of festivalstad (Rotterdam). Festivalsteden zijn beslist niet identiek.

Van oude en nieuwe festivalsteden

In de oude 'traditionele' festivalsteden, als Avignon, Edinburgh, Salzburg of Bayreuth, stond het initiëren van een festival met een toonaangevende artistieke of vakinhoudelijke dimensie veelal voorop. De wisselwerking tussen een mooie omgeving en het festival werd vaak als erg belangrijk gezien. In tegenstelling tot de oude festivalsteden blijken bij de *nieuwe* festivalsteden, als Rotterdam, Baltimore, Los Angeles of Glasgow, artistieke criteria niet direct te prevaleren. Veel nieuwe festivals zijn bewust vanuit de gemeentelijke overheid, soms heel kunstmatig, opgezet en ingezet om de stad te 'verkoppen'. De eigenlijke drijfveren voor het organiseren van de festivals liggen buiten de festivals zelf. Het festival is een middel om een ander, stedelijk, doel te bereiken.

Hoewel het soms lijkt alsof de festivalsteden een toverformule van elkaar kopiëren, blijkt dat er onderling grote verschillen zijn. Waardoor worden deze verschillen veroorzaakt?

Ten eerste zijn bij de festivalisering van de stad uiteenlopende partijen uit de culturele, toeristische, economische, en stedelijke sector betrokken, vaak met onderling afwijkende doelstellingen die niet per se met elkaar hoeven te stroken. In de ene stad ligt

(4). H. Häußermann und Siebel, W. (1993), *Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Zeitschrift für Sozialwissenschaft. Sonderheft 13/1993, Westdeutscher Verlag*. Zie ook: Sharon Zukin, 1995. *The Cultures of Cities*. Cambridge: Blackwell; Boogaarts, I., 1992. "Food, Fun, and Festivals. De festivalisering van de stad", in Burgers, Jack (red.), *De Uitstad. Over stedelijk vermaak*. Utrecht: Jan van Arkel.

(5). zie Boogaarts, I., 1996. "Het festival als concurrent of component van het reguliere circuit" in *Vakblad Management Kunst en Cultuur*, nr. 1, jrg.2.

het initiatief bij de Kamer van Koophandel of een Festival Stichting, in de andere bij de dienst Culturele Zaken. Deze verschillen geven mede aanleiding tot het leggen van andere accenten in festivalbeleid en -praktijk.

Ten tweede onderscheiden festivalsteden zich van elkaar door de verschillende lokale culturele en recreatieve contexten waarin de festivals plaatsvinden. Sommige festivalsteden beschikken over een sterk ontwikkelde en in historische opzicht rijke culturele infrastructuur, terwijl andere slechts enkele tentoonstellingsruimten en podia hebben. Dit onderscheid in (dagelijkse) infrastructuur bepaalt mede welke positie de festivals in de betreffende stad innemen. Het maakt nogal wat uit of een festival in een stad wordt gezien als het enige jaarlijkse culturele programma van formaat, of dat een festival een welkome afwisseling is op het brede wekelijkse aanbod.

Tenslotte is het aantal, het bereik en de inhoud of functie van de festivals van invloed op het uiteindelijke beeld van de desbetreffende festivalstad. Sommige festivalsteden ontleen hun prestige aan de organisatie van één jaarlijks festival; soms al meer dan honderd jaar (Bayreuth). Andere festivalsteden presenteren

wel 100 festivals, gedurende zomer en winter (Baltimore). Er zijn steden waarin vooral internationale toonaangevende festivals worden georganiseerd (Salzburg) en in andere steden is vooral aandacht voor nationale en lokale festivals (Rotterdam). In weer andere festivalsteden beoogt men met de festivals een 'etalage' voor een bepaalde discipline te verschaffen, terwijl elders festivals vooral tot doel hebben burgers bij de stad en buurt te betrekken.

Diversiteit en variatie

De omstandigheden en contexten waarin de stedelijke festivals plaatsvinden zijn, zoals ik zojuist heb aangetoond, zeer gevarieerd. Deze uiteenlopende omstandigheden hebben niet alleen gevolgen voor de in te lossen verwachtingen, maar zorgen er ook voor dat er een zeer diverse schakering aan festivalsteden is ontstaan. Zo beschouwd leidt de festivalisering niet zozeer tot uniformiteit en vermaaksinflatie, maar eerder tot verlevendiging van de stedelijke cultuur. In ieder geval meer dan weleens door cultuurpessimisten wordt gesuggereerd. ♦

Buurtfestival op pleintje in Amsterdam

Foto: archief CC



Theater, stad en reclame

In de kritiek op de spektakelmaatschappij draait het steeds om de dominantie van de beeldcultuur in de openbare ruimte, de inflatie van betekenissen en het verdwijnen van het openbare debat over het publieke belang. Het drama van het spektakel is misschien wel dat het op z'n tijd verveelt en de burger murw maakt voor welke boodschap dan ook. De commerciële cultuur draagt zo verder dan alleen de billboards. Reden om eens de meningen over de spektakelmaatschappij te peilen van personen uit het theater, de lokale politiek en de reclame.

Moralisme, theater en referentieloosheid

In gesprek met Johan Doesburg

Referentieloosheid leidt tot weinig belangstelling voor politiek en theater

"Theater probeert ontroering en ergenis teweeg te brengen, probeert te beïnvloeden. Je bent even van de straat, geamuseerd, aan het denken gezet. Maar ik weet niet of het wordt opgepikt. Helaas heeft theater een selectieve doelgroep. Er gaan net zo weinig mensen naar het theater als er lid zijn van een politieke partij. Het kost moeite ze uit hun hokje te krijgen. We hebben een dubbele cultuurschok ondergaan. In de jaren vijftig was de belangstelling voor toneel en politiek vanzelfsprekend. De gezagsverhoudingen waren nog traditioneel. De opbouw van de verzorgingsstaat ging mondjesmaat. In de jaren zeventig doet zich voor de happy few een vorm van 'bevrijding' voor. Alles moet kunnen. Twintig jaar later - diezelfde happy few zijn ondertussen aan de macht - zie je een omgekeerde beweging. Bepaalde verworvenheden worden weer afgeschaft. Het verschil tussen hoog en laag is weer net zo groot als in de jaren vijftig. Wel zijn er een aantal verworvenheden behouden. Een vuilnisman mag zich tot op heden gewoon ambtenaar noemen. En hij heeft de zo

fel begeerde auto voor de deur staan - op afbetaling. Je ziet de mentaliteit ontstaan van ieder voor zich en de niet meer aanwezige God voor ons allen. Aan de andere kant zie je de behoefte ergens bij te horen en orde aan te brengen in de chaos. Religieuze splintergroeperingen worden fanatieker. Zie bijvoorbeeld de excessen bij de affaire Rushdie. Hier heeft de politiek geen antwoord op. Er is sprake van referentieloosheid; morele ankers ontbreken. Religie is geen factor van belang meer. Links en rechts lopen in elkaar over als smaken bij het koken. Met het wegvallen van politieke idealen zie je de mensen egocentrischer worden. De voorbeeldfunctie van politici is nihil."

Een theatermaker is een moralist

"Een theatermaker is vrijer dan een politicus of een religieus leider in het bij elkaar brengen van tegenovergestelde meningen. Van een slecht iemand wil ik ook de goede kant laten zien. Toneel poogt aan de hand van concrete situaties iets universeels duidelijk te maken, een mechanisme te tonen. 'Vastgoed B.V.' speelde bijvoorbeeld in de makelaardij. Er kwamen veel makelaars op af. Zij waren geërgerd of keken geamuseerd naar hun collegae. Maar de makelaardij was slechts een aanleiding; met dit stuk waren we bezig een mentaliteit in kaart te brengen: die van de rat-race. Het rennen is doel op zichzelf geworden."

Johan Doesburg is artistiek leider van het Nationale Toneel.

Morele dilemma's komen in de politiek te weinig aan bod

"Politiek is vlak, zakelijk, technisch, saai. Mensen als Bolkestein, Lubbers en van Agt vormen hierop een uitzondering. Bolkestein waardeer ik omdat hij heikele kwesties aankaart, bijvoorbeeld het 'Nederland is vol' item. Van Agt deed het fantastisch met de 'Drie van Breda'. Hij durfde een morele vraag te stellen. Van Agt stelde zich kwetsbaar op, of speelde dat heel goed, en wist daarvoor een politiek conflict te overleven. Aangezien het debat niet helemaal voorgekookt was, maar spontaan, deed zich het spektakel voor wat zich vaker in de politiek zou moeten voordoen. De emoties gierden door de bankjes." "De bevolegheid die politiek

en theater - als het goed is - kenmerkt, is vergelijkbaar. Het lijkt een slecht voorbeeld, maar Adolf Hitler was een zeer bevolegen politicus. Hij was ook niet te beroerd om z'n licht op te steken in het theater. Retorica en gestiek zijn hem bijgebracht door een acteur. Zijn spanningsopbouw was onnavolgbaar. Iets van die passie mis ik bij de meeste politici." (CK)



Johan Doesburg

Een stad moet bruisen

In gesprek met Ernst Bakker

Museum-achtige van Amsterdam

"Als wethouder van Cultuur en Monumentenzorg vind ik het museum-achtige van Amsterdam juist een sterk punt van de stad, al mag het geen Venetië worden. Een stad moet bruisen. Ik ben er niet bang voor dat het kloppend hart naar de periferie van de stad zal verschuiven door projecten als de Noord/Zuid-lijn en de Arena. Ik kan toch niet de stadsschouwburg gaan afbreken voor het musicaltheater van Joop van der Ende?! We hebben in het centrum de bibliotheek met 1 miljoen bezoekers per jaar, de schouwburg, de Nesttheaters, de Beurs van Berlage, het uitgaanscentrum met onze prachtige pleinen. We investeren vooral in het parkeerbeleid, in het openbaar vervoer en in het schoonhouden van de openbare ruimte. Daarnaast zijn er ook nieuwe projecten als het cultuurcluster (het centrum voor de moderne muziek, het Bimhuis, hotels) aan de IJ-oever, het science-centre op de kop van de IJ-tunnel. Zij zijn, qua vernieuwende architectonische projecten te vergelijken met het Rotterdamse Weena of het Haagse stadhuis."

De Arena

"Ajax hoort bij Amsterdam en er moest een nieuw stadion komen dat aan de eisen van deze tijd voldoet. Dat je dan goed uitpakt, lijkt me vanzelfsprekend. En inderdaad, het is spectaculair. Er loopt een vierbaansweg onder het stadion door, er is een transferium voor 2000 auto's gebouwd en het stadion zelf is groot. Ik vind het project vooral een goede investering voor Amsterdam Zuid-Oost. De werkloosheid is daar hoog. Door de aantrekkingskracht van de Arena vestigen zich daar ook een megabioscoop, het Joop van de Ende-theater en andere bedrijven. Dat levert allemaal veel werkgelegenheid op."

Ernst Bakker is wethouder van Cultuur en Monumentenzorg in Amsterdam

De Noord-Zuidlijn

"De Noord-Zuidlijn is een megaproject. Het is een metrolijn van 9,5 kilometer die zo'n 1,95 miljard gaat kosten. Per dag zullen er 30.000 mensen van deze lijn gebruik maken. De lijn gaat van Amsterdam-Noord dwars onder de stad door naar het World Trade Centre in Zuid. Het project zal de stad een goede injectie geven op de lange termijn. De binnenstad moet optimaal bereikbaar blijven voor bezoekers en bedrijven anders gaan er arbeidsplaatsen verloren. Amsterdam-Noord, een gebied waar 85.000 mensen wonen, zal enorm profiteren van deze lijn. Er zijn ambitieuze plannen voor een nieuw groot winkelcentrum om het metrostation heen, met een transferium zodat mensen in slechts zeven minuten naar het centrum van Amsterdam kunnen reizen terwijl hun auto voor f12,50 de hele dag veilig geparkeerd staat."

Amsterdam als festivalstad

"Amsterdam is een compacte stad met een enorm cultuuraanbod. Er komen veel mensen van buiten de stad voor de festivals en de straatfeesten, zoals de Uitmarkt en de viering van Koningsinnedag. Maar de mensen komen ook voor de stad zelf en niet alleen voor de festijnen." (MvL)

Ernst Bakker



Noot van de redactie: Ondanks herhaalde pogingen van de kant van onze redacteur, wenste de heer Bakker helaas niet nader in te gaan op de relatie tussen het spektakel in de stad en de kwaliteit van de leefomgeving. (AV)

Een methode om spulletjes te verkopen

In gesprek met Bram van Uchelen

De noodzaak van opvallen in een vechtmarkt

"Is 'verspektakelisering' een negatief verschijnsel? Dat is natuurlijk nog maar de vraag. Het is immers niet zelden het gevolg van een hevige concurrentiestrijd. En concurrentie is, zoals u weet, goed voor de consument. Met de wapens prijs, service en kwaliteit wordt om de gunst van die consument gestreden. En om zich te onderscheiden wordt spektakel geboden - want dat trekt mensen. Zo bezien ben ik een sterk voorstander van een *free flow of commercial information*, ook in deze vorm, omdat het goed is voor de consument. Wel moeten we voor twee dingen beducht zijn: ten eerste de ontsiering van het straatbeeld in de breedste zin van het woord door een overdaad aan commerciële uitingen en activiteiten, anderzijds de verruwing die in de reclame voor consumentenartikelen de laatste tijd terrein wint."

Ethische grenzen en commerciële belangen

"Hoe ontstaan die ontwikkelingen? Reclame is een onderdeel van de marketingmix, gericht op het bevorderen van de verkoop van een product of dienst. Het is een methode om spulletjes te verkopen. De markt voor consumentenartikelen is een markt waarin steeds meer aanbieders actief zijn. Kijk maar eens naar het aantal modewinkels dat je tegenwoordig in stadscentra tegenkomt vergeleken bij vijftien jaar geleden. Anderzijds is de afname maar zeer gering gestegen. Er is daardoor een 'vechtmarkt' ontstaan, waarin opvallen essentieel is om te overleven. Wie daaraan niet meedoet, wordt onherroepelijk gekannibaliseerd door zijn concurrenten. Wie moet er zorgen dat er wordt opgevangen? De reclamemijnheer. Als die daar niet voor zorgt, vliegt 'ie eruit. Zo worden steeds dollere concepten bedacht om de consument te interesseren en worden soms op grond van commerciële overwegingen ethische grenzen overschreden. In elk geval is een toenemend gebrek aan goede smaak in opmars."

Reclamecodecommissie en zelfregulering

"De reclamecodecommissie moet de laatste jaren dan ook steeds vaker in actie komen. Het aantal klachten over reclame-uitingen neemt toe. Opvallend daarbij is dat adverteerders zich tot nog toe steeds naar de uitspraken van de reclamecodecommissie hebben gevoegd. Maar voor hoelang nog? De uitspraken van de reclamecodecommissie hebben geen bindende kracht - het gaat om een vorm van lekenrechtspraak. Als opdrachtgevers de reclamemakers verder onder druk gaan zetten, zou het wel eens afgelopen kunnen zijn met het gezag van de commissie."

Bram van Uchelen is copywriter en reclameadviseur.

"Consumenten-artikelen worden verkocht op emotie: willen hebben, status, meedoen met de burens, het zich richten op referentiepersonen. Daar spelen reclamemakers dan ook terecht consequent op in. De verruwing die de laatste tijd in die sector merkbaar is dreigt een beetje over te slaan naar andere sectoren, vooral daar waar men ook te maken heeft met veel aanbieders en een relatief kleine vraag. Een typisch voorbeeld zijn de verzekeringen en de beleggers die adverteren met gigantische vermogensgroei cijfers en de klant niet meer echt eerlijk, althans inzichtelijk, voorlichten. Daar begeven ook zij zich op het hellende vlak."

In de business-to-business (= zakelijke, *red.*) markt speelt dat allemaal veel minder. Aankoopbeslissingen komen veel rationeler tot stand, waardoor de facto minder spektakel noodzakelijk is."

Overheid en politiek

"Iedereen die een groot publiek wil bereiken kampt met hetzelfde probleem: hoe val ik nog op? Dat geldt dus ook voor politieke partijen en de overheid. Er valt dagelijks een karrevracht aan drukwerk en consumenteninformatie bij burgers in de brievenbus. Als je wilt dat jouw boodschap nog gelezen wordt, moet je dus wel opvallen. Ook overheidsvoorlichters en campagneleiders van politieke partijen bedienen zich meer en meer van de professionele reclametechnieken en dat hoeft ook helemaal niet erg te zijn, zolang zij de doorgeschoten vorm maar weten te vermijden. Een typisch voorbeeld van 'ontsporing' op dit gebied zijn anti-spotjes tijdens verkiezingscampagnes in de Verenigde Staten, waarbij de kandidaten niet meer over zaken, maar over elkaar en elkaars (vermeende) schandalen oreren. Dat valt op, er wordt aandacht getrokken, er wordt gescoord. Want kennelijk vindt het publiek het, net als spectaculaire commerciële reclame, mooi. Want laten we wel wezen, was dat niet het geval, dan zou noch de reclamemaker, noch de campagneleider naar dergelijke wapens grijpen. Gevolg: er vindt een vernauwing van het aandachtsterrein plaats en een vervlakking van de informatie. In de commerciële branches net zo goed als in de non-profit sector." (AV)

Bram van Uchelen



Foto: Peter Kievits

Democratische principes en politieke werkelijkheid

In het themanummer van Idee over 'Het democratisch onderhoud' werd van de hedendaagse democratie de maat genomen door enkele vooraanstaande auteurs binnen en buiten de partij. Op een discussiebijeenkomst naar aanleiding van het thema bekritiseerden hoogleraar Staats- en Bestuursrecht S.W. Couwenberg en directeur van het wetenschappelijk bureau van D66 Christiaan de Vries het democratisch denken en doen van D66. Couwenberg ging vooral in op de opname van D66 in het systeem van de partijdemocratie. De Vries bekritiseerde vooral de beperkte, procedurele opvatting van democratie in zijn partij. Het debat gaat voort.

Democratie als permanente opgave

door S.W. Couwenberg

Onze liberale democratie is in en door veel politieke strijd tot stand gekomen. Sindsdien is de verleiding groot om haar als een vanzelfsprekende verworvenheid te beschouwen, maar dit is zij allerminst. Als historische verworvenheid heeft zij alleen toekomst als zij tevens wordt opgevat als dynamisch en maatschappijkritisch concept waaraan de zich ontwikkelende politieke en maatschappelijke praktijk telkens opnieuw kritisch moet worden getoetst. De strijd voor een democratische samenleving in liberale zin - een samenleving, waarin de waarborging van het recht op vrijheid en gelijke behandeling uitgangspunt en streefrichting is en de staatsmacht product is van en dienstbaar aan de zelfbepaling van iedere burger - is een permanente opgave.

Geïnstitutionaliseerde hypocrisie

De onstuitbare opmars en universele verbreiding van onze liberale democratie is in de vorige eeuw al verkondigd door de Franse historicus A. de Tocqueville. In de westerse staatsleer vond die verwachting sindsdien brede steun. De these van Fukuyama over de definitieve triomf van de liberale democratie na de ondergang van het wereldcommunisme ligt in het verlengde van dit westerse verwachtingspatroon. Vandaar dat we onze liberale democra-

tie als model voor de rest van de wereld overhouden. Deze ambitie is door postmoderne cultuurcritici principieel ter discussie gesteld. Toch is het streven naar universele verbreiding van westerse liberale vormen van democratie een constante drijfkracht en ambitie in de westerse politiek ten opzichte van de niet-westerse wereld. Voor de geloofwaardigheid van die ambitie is het wel nodig dat zij hand in hand gaat met een kritische toetsing van de westerse praktijk aan onze liberale en democratische principes. Want ook in westerse democratieën staan die beginselen telkens opnieuw onder druk van krachten en tendenties (onder meer de ijzeren wet van de oligarchie) die ertoe leiden dat zij worden ondergraven en uitgehold raken. Zodanig dat zij op den duur meer het karakter krijgen van retorische constructies of ficties, dan van effectieve normatieve drijfkrachten. De internationalisering van economische en politieke processen van besluitvorming werkt het verval van deze beginselen nog meer in de hand. Hierdoor dreigt democratie als politiek systeem te verworden tot een systeem van geïnstitutionaliseerde hypocrisie. In de Europese Unie die de democratische gedachte ook met veel aplomb uitdraagt, is het met het in praktijk brengen van de democratische beginselen nog veel beroerder gesteld.

Terugdringing democratische waarden

Een PvdA-commissie onder leiding van Tweede Kamerlid Van Traa heeft onlangs niettemin gepleit voor verdere overdracht van nationale bevoegdheden aan de Europese Unie, ook als de demo-

S. Wim Couwenberg is emeritus hoogleraar Staats- en bestuursrecht en hoofdredacteur van Civis Mundi.



Foto: archief CC

'Democratie' aan de basis

cratische controle op besluitvorming in Europees verband ontbreekt. Het belang van Europese integratie weegt zwaarder dan dat van democratische controle, aldus deze commissie. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zegt in een recent rapport, zij het meer impliciet, hetzelfde. Deze neiging tot terugdringing van democratische waarden als politieke prioriteit staat niet op zichzelf. Het is een algemene tendens, die deel uitmaakt van een zekere contrarevolutie die zich in de jaren negentig aan het voltrekken is. Na de culturele revolutie van de jaren '60 valt ons land op allerlei terreinen in zekere mate terug op denk- en gedragspatronen van vóór die tijd. D66, die als partij uit de omwenteling is voortgekomen, wordt hierdoor het meest in haar ontwikkeling gefrustreerd. Een groot deel van die partij lijkt ook niet meer zo sterk gemotiveerd door de oorspronkelijke motieven die aan haar ontstaan ten grondslag liggen.

Eenzaam D66

We zien momenteel een hernieuwd accentueren van normen en waarden, aldus een bekend publicist die daarbij opvallend genoeg alleen refereert aan allerlei conservatieve tendenties om dit te illustreren.

Als partijen die op eigen waarden zijn gebaseerd, liggen VVD, PvdA en CDA veel dichter bij elkaar dan deze partijen bij D66. D66 wordt gekarakteriseerd als een partij die het alleen om de vorm, de procedure-kant van de samenleving te doen is. Eenzaam D66!, stond dan ook boven het verhaal van deze publicist. Met

deze gangbare karakteristiek van D66 wordt de partij in een problematische hoek gemanoeuvreed. In de literatuur is al vaak gewaarschuwd tegen het gevaar dat de westerse democratie gereduceerd wordt tot een inhoudsloze procedure, dus louter een bepaalde vorm die in acht genomen moet worden. Hierdoor is in de praktijk veelal niet meer dan een democratische façade ontstaan, waarachter een geheel andere werkelijkheid schuil gaat.

Tegenover die formele opvatting zou ik opnieuw een lans willen breken voor een materiële invulling van liberale democratie als westerse levensvorm en levensstijl, voor het articuleren van een liberaal-democratische ideologie als bron van inspiratie en oriëntatie. Dit stuit in ons land vooralsnog op de sterke nawerking van onze verzuilingstraditie. De politieke consensus mag niet verder gaan dan de spelregels van ons staatsbestel. In feite gaat de politieke strijd al jaren in hoofdzaak over de praktisch-politieke toepassing van de beginselen van die liberaal-democratische ideologie zoals die in onze constitutionele rechtsorde verankerd is in de vorm van grondrechten, de beginselen van onze democratische rechtsstaat en van onze verzorgingsstaat.

De bedoeling van het D66 project 'Voor de verandering' is het denken over democratie uit te tillen boven het streven naar staatsrechtelijke hervormingen en tot een materiële invulling te komen van democratie als gemeenschappelijke inspiratiebron. Dat juich ik van harte toe. D66 kan zich zodoende nadrukkelijk presenteren als exponent van die liberaal-democratische ideologie. De kreet 'D66 staat voor niets' zou daarmee haar badinerende betekenis verliezen.

Op weg naar een alsof-democratie?

We leven al jaren in een virtuele politieke werkelijkheid. Onze politici doen alsof er nog altijd sprake zou zijn van duidelijke ideologische scheidslijnen. Op basis daarvan zouden de kiezers in staat zijn een relevante politieke keuze te maken. De eigen politieke identiteit wordt nog steeds primair ontleend aan beginselprogramma's die bol staan van algemeen aanvaarde waarden en in de politieke praktijk alleen nog fungeren als ideologische verpakking van beleidskeuzes. Deze keuzes worden echter meer bepaald door pragmatische, dan door specifiek principiële overwegingen.

Een van de meest verkondigde leuzen van de politieke vernieuwingsbeweging van de jaren '60 was de roep om politieke duidelijkheid, het creëren van duidelijke keuzemogelijkheden van regeringsvorming en regeringsbeleid. Ervan uitgaande dat de traditionele ideologische en klassegebonden scheidslijnen steeds verder zouden vervagen, heb ik toen al betoogd dat de gewenste duidelijkheid steeds meer gezocht dient te worden in het operationele vlak, dus in de wijze waarop onze liberaal-democratische ideologie 'operationeel' wordt gemaakt in politieke beleidsvisie, politieke stijl en leiderschap. Door ons kiesstelsel en onze politieke consensus traditie zijn onze partijen echter niet in staat de kiezers op dit vlak een duidelijke keuze te bieden.

De meeste politici blijven maar doen of er niets aan de hand is. Zodoende zitten we nog steeds opgescheept met een politieke constellatie die in democratisch opzicht ernstig tekort schiet en met verkiezingen die verworpen zijn tot een procedure zonder duidelijke politieke effecten op het beleid en de vorming van de regering of bestuurscolleges op gedecentraliseerd niveau. Hoe lang kan de politieke elite hiermee nog doorgaan zonder haar geloofwaardigheid te verliezen? Eén van de minst ingrijpende opties om de huidige politieke impasse te doorbreken, is dat op lande-

lijk, provinciaal en gemeentelijk niveau het idee van stembusakkoorden tussen bepaalde partijen weer wordt opgepakt. Dit is één van de ideeën uit de jaren zestig om bij verkiezingen een relevante politieke keuze te creëren. Zo'n stembusakkoord zou betrekking moeten hebben op de presentatie van een gemeenschappelijke beleidsvisie, die uitgedragen wordt door een gemeenschappelijk politiek 'managementteam'.

Partijpolitieke scheidslijnen

Het paarse kabinet zou zich heel wel kunnen lenen voor zo'n stembusakkoord. Maar in het toekomstbeeld van premier Kok strijden slechts twee visies om de voorrang: de liberale en de sociaal-democratische visie. Dit betekent dat de belangrijkste politieke controverses niet te maken hebben met de relatie tussen dit kabinet en de oppositie in het parlement, maar binnen het paarse kabinet worden uitgevochten. Minister Voorhoeve constateert echter in 'Liberaal Reveil' dat de feitelijke breuklijnen in kabinetsdiscussies telkens weer anders lopen en zeker niet samenvallen met partijpolitieke scheidslijnen. Minister Wijers acht zelfs een nieuwe paarse partijvorming zeer wel mogelijk en volgens minister Van Mierlo is een vierpartijkabinet, dus paars met CDA, in principe ook goed mogelijk. De vraag die bij dit alles rijst, is wat bij zo'n ontwikkeling nog de zin van verkiezingen is. Er valt dan eigenlijk nauwelijks nog een relevante politieke keuze in inhoudelijke zin te maken. Op provinciaal en gemeentelijk niveau is dit vaak al jarenlang het geval. In feite wordt het algemeen kiesrecht daarmee een lege huls.

Discriminatie op politieke gronden

Een structureel probleem dat iedere representatieve democratie kwetsbaar maakt, is de reeds genoemde oligarchische tendens, de ontwikkeling van gekozen elites tot een gesloten politieke klasse. In ons land vormt de regententraditie daarvoor vanouds een vruchtbare voedingsbodem. Hoewel in de jaren '60 sterk omstreden geraakt, is deze traditie nog steeds springlevend.

Onze democratie wordt al jarenlang gekarakteriseerd als een partijen- en belangengroependemocratie waarin een zichzelf coöpterende oligarchie de dienst uitmaakt en onder een glazen stolp beleid ontwikkelt. Dit beleid staat vaak zo ver af van de maatschappelijke werkelijkheid dat de vraag naar de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid ervan een groot probleem is geworden. In onze democratie zien we bovendien tekenen van een toenemende versmelting tussen de politiek en het overheidsapparaat. De politiek verambtelijkt en de bureaucratie politiseert. In die partijdemocratie maken

Foto: archief CC



de toonaangevende partijen deel uit van een politiek marktverdelingskartel, dat de belangrijkste publieke functies in het openbare bestuur en in adviesorganen reserveert voor en verdeelt onder partijleden; een tendens die te vergelijken is met de 'closed shop'-traditie van vakbonden in Angelsaksische landen. Dit betekent dat 97% van de bevolking - slechts 3% is lid van een partij - daarvan worden uitgesloten. Zij zijn in feite tweederangs burgers. Deze praktijk staat mijns inziens op gespannen voet met de artikelen 1 en 3 van onze grondwet. Zij is een voorbeeld van discriminatie op politieke gronden.

Dat zo weinig burgers lid zijn van een politieke partij, is op de keper beschouwd niet zo verwonderlijk. In de huidige door beroepspolitici en andere professionals gedomineerde kaderpartijen hebben zij weinig te zoeken tenzij zij een politieke of ambtelijke carrière ambiëren. Voor kritische burgers is het lidmaatschap nog minder aantrekkelijk. Zij kunnen meer bereiken via sociale bewegingen en actiegroepen. Door hun sterk beleidsgericht optreden en daarop afgestemde actiemiddelen kunnen deze veel meer burgers mobiliseren dan de politieke partijen.

Wantrouwen en vervreemding

Tussen de principes van onze liberale democratie en de politieke werkelijkheid bestaat steeds een zekere spanning. Die spanning mag echter niet te groot worden, wil dit politieke stelsel zijn geloofwaardigheid behouden. In vele westerse landen staat deze geloofwaardigheid opnieuw op het spel. Georganiseerd vertrouwen

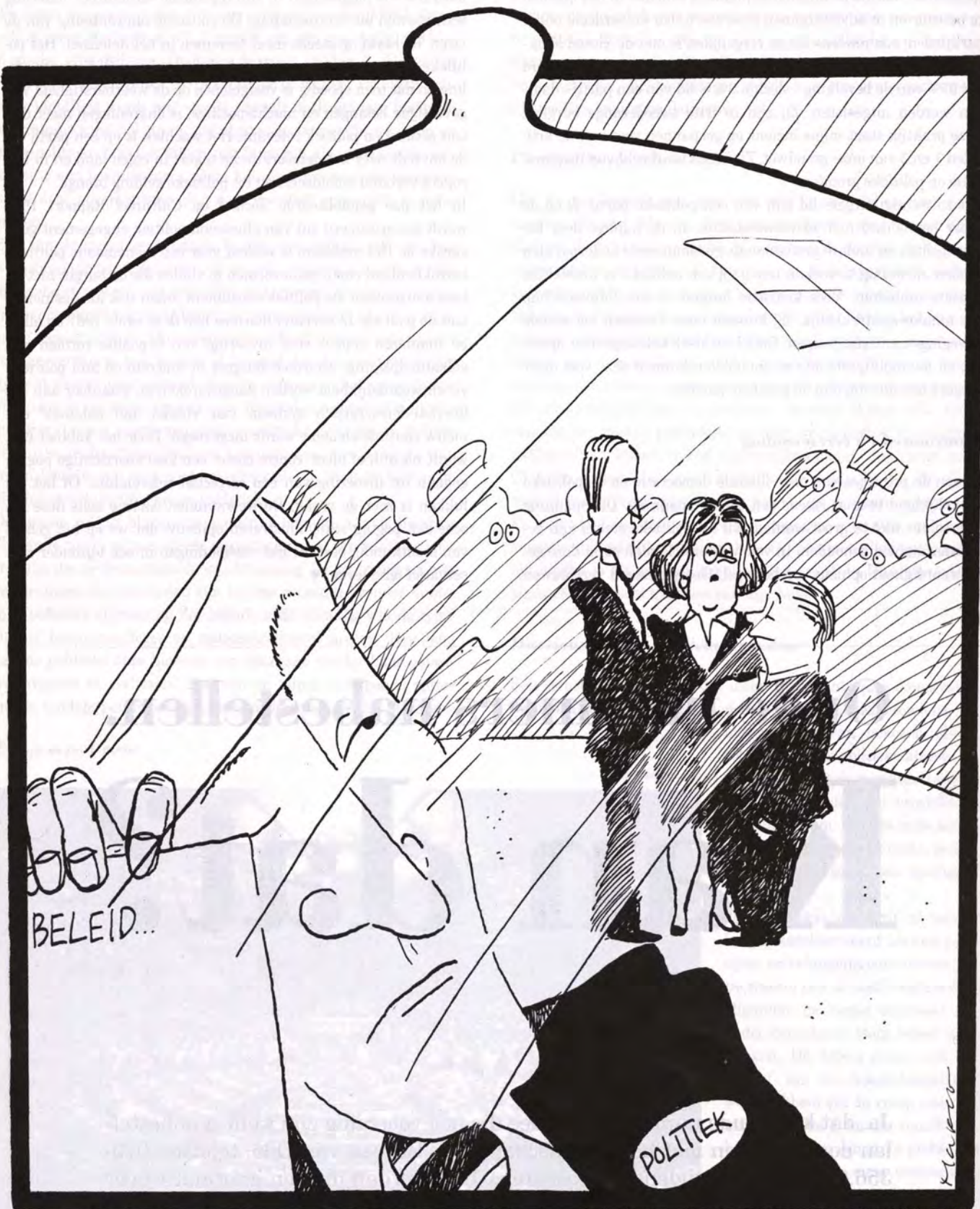
tussen kiezers en gekozenen - de essentie van representatieve democratie - is omgeslagen in zijn tegendeel: structureel onderling wantrouwen en vervreemding. De culturele omwenteling van de jaren '60 raakt op steeds meer terreinen in het defensief. Het politieke vernieuwingsstreven dat deel uitmaakte van die omwenteling en dat toen spoedig is vastgelopen op de weerbaarheid van gevestigde belangen en machtsposities, is daarentegen meer dan ooit actueel en politiek relevant. Het wachten is op een partij die de onvrede over het democratische tekort in eigen land en in Europees verband mobiliseert en tot politieke gelding brengt.

In het pas gepubliceerde Sociaal en Cultureel Rapport 1996 wordt geconstateerd dat van afnemend politiek engagement geen sprake is. Het probleem is veeleer voor een toenemende politieke betrokkenheid participatievormen te vinden die de burger niet alleen aanspreken als politiek consument, maar ook als deelnemer aan de politiek. In verband hiermee heb ik al sinds 1967 op allerlei manieren gepleit voor invoering van bepaalde vormen van volksraadpleging, waardoor burgers in concreto op hun politieke verantwoordelijkheid worden aangesproken en waardoor aan het liberaal-democratisch systeem van 'checks and balances' een nieuw controle-element wordt toegevoegd. Door het kabinet-Kok wordt nu min of meer 'contre coeur' een heel voorzichtige poging gedaan tot invoering van een correctief referendum. Of het zal lukken is zeer de vraag. De weerstanden waarop zelfs deze bescheiden poging stuit, illustreren opnieuw dat we op het gebied van staatkundig-bestuurlijke verhoudingen in een bijzonder conservatief land leven. ♦

Oude nummers nabestellen.

Kan dat?

Ja, dat kan. Oude nummers van Idee die nog voorradig zijn kunt u nabestellen door te bellen met het Wetenschappelijk Bureau van D66, telefoon 070-356.60.66 (ma-do; tijdens kantooruren). U krijgt dan meteen informatie over welke nummers beschikbaar zijn en de kosten die verbonden zijn aan nabestellingen. Een kaartje sturen kan ook: Noordwal 10, 2513 EA Den Haag.



De macht als stille veronderstelling

Een pleidooi voor een heroriëntatie op het democratievraagstuk

door Christiaan de Vries

D66 heeft zich gedurende lange tijd eenzijdig geconcentreerd op het functioneren van het parlementair-politieke systeem. Het is een belangrijk onderwerp, maar toch slechts één zijde van de democratische medaille. Wanneer we ons hiertoe blijven beperken, dan zullen óók de kwestie van vertegenwoordiging en de daarmee samenhangende vragen, zoals wie en hoe we kiezen, tot en met het vraagstuk van partijdemocratie, onderwerpen zonder context dreigen te worden.

Om ons opnieuw te kunnen oriënteren op de problematiek waarin de democratie verzeild raakt, zullen we ons blikveld moeten verruimen. We komen er niet als we onder democratie alleen haar parlementaire manifestatie verstaan. De context waarin de democratie is gegrondvest, is de maatschappij. In het groot: in relatie tot haar vormen van institutionele ordening. En in het klein: de verhoudingen van de individuen tot hun (institutionele) omgeving. Deze laatste toevoeging is daarom van belang omdat juist in de materiële institutionele verhoudingen waaronder wordt geleefd voorname verschuivingen optreden. En dat terwijl de democratische voorwaarden niet of nauwelijks méé-veranderen en dat geldt in het bijzonder de mogelijkheden om deze veranderingen langs het publieke debat tot uitdrukking te brengen.

Vraagstuk van de macht

Arthur Docters van Leeuwen wees eerder in Idee (1) op wat hij 'autocratische tendensen' noemt, dat wil zeggen a-democratische vormen van eigen-macht uitgeoefend door een 'inner circle', die zich nu vooral op mondiale schaal ontwikkelt. Ik sluit mij graag aan bij een dergelijke signalering (2). Maar tegelijk wil ik hierbij aantekenen dat de opmerkingen van Docters van Leeuwen hierover, met het oog op een democratiekritiek, nog te sterk of te eenzijdig bestuurlijk en juridisch van karakter blijven.

Eén van de grote voordelen van zijn verhaal is dat hij het onderwerp van democratie weer confronteert met het vraagstuk van de

macht. Ik heb het altijd een nadeel gevonden van het heersende denken in de partij dat hierin het vraagstuk van de macht meestal onbenoemd bleef. De macht werkt dan als stille veronderstelling. Hooguit komt de politieke macht ter sprake in zijn beperkte betekenis van parlementaire machts- of krachtsverhouding. Een van de grote nadelen is dat dan niet meer gethematiseerd wordt hoe deze interne politieke macht zich nog verhoudt tot de maatschappelijke velden van machtsuitoefening, anders dan als een via het kiesstelsel afgeleide publieke manifestatie ervan.

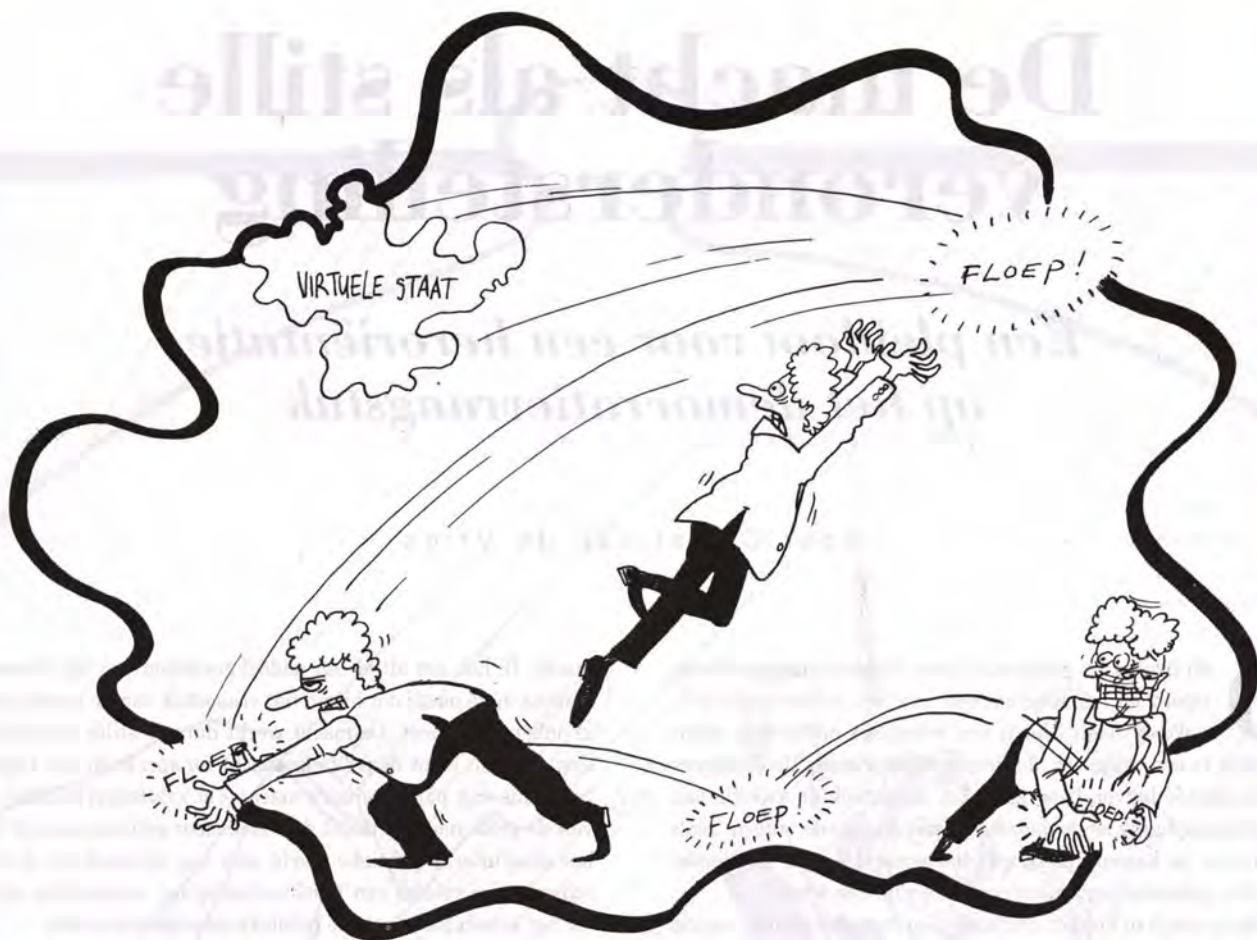
Docters van Leeuwen projecteert deze maatschappelijke macht nu in twee instanties. Enerzijds is er de markt en zijn mondiale netwerken, die het domein van de nationale staat zijn ontstegen en anderzijds is daar het individuele gebruik van het, eveneens mondiale, inter-netwerk. Beide vormen een probleem van ongebondenheid en dus van oncontroleerbaarheid van handelingen. Kortom, onder beide vormen heeft de macht het mondiale tableau gekozen en installeert zich daar ook.

Het risico van een zó wijdse invalshoek is dat een dergelijke analyse in vogelvlucht nergens meer landt. Dit is eigenlijk ook het probleem dat ik heb met het door Docters van Leeuwen aangehaalde boek 'Het einde van de democratie' van Jean Marie Guéhenno. En dat in weerwil van de rijkdom aan inzichten dat dit boek ons biedt, in wat door Jürgen Habermas alweer zo'n tien jaar geleden nog de grote onoverzichtelijkheid werd genoemd. In wijdse penseelstreken en met gevoel voor detail worden de mondiale bewegingen geschetst van reconstructie van de natiestaat, het einde van de politiek, het nieuwe 'keizerrijk' en van de onzichtbare ketenen. Zo worden echter op een beeldscherm zo groot als de wereld de ontwikkelingen geprojecteerd. Hetgeen de charme en tegelijkertijd de beperking ervan aangeeft. Het voordeel wordt geboden van het globale overzicht in een indrukwekkend perspectief. Het nadeel is echter gelegen in de indruk die zo wordt gewekt, namelijk dat de ontwikkelingen in wezen onbeïnvloedbaar zijn.

Christiaan de Vries is cultuur-filosoof en directeur van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66.

(1) zie: 'Wie juicht er nog voor de democratie?', Arthur Docters van Leeuwen, Idee nr. 4, SWB, Den Haag 1996

(2) Ik heb eerder soortgelijke beweringen gedaan in o.a. 'De waarde van de democratie', 1994, Christiaan de Vries en 'De open samenleving en haar vrienden, 1995, red. Christiaan de Vries en Kees Schuyt



Verbreiding democratiebegrip

Hiertegenover zou ik, tegen de achtergrond van een vergelijkbare diagnose, willen pleiten voor een andere benadering. Namelijk die van een democratische heroriëntatie, waarin het vraagstuk van feitelijk uitgeoefende macht kan worden betrokken, overal waar deze kan worden waargenomen. Hiertoe is evenwel een verbreding van het in de partij gehanteerde democratiebegrip noodzakelijk. Niet langer kan het 'slechts' gelden als een vraagstuk van interne politieke cultuur met al zijn staatsrechtelijke, bestuurskundige en politicologische betekenissen en verankeringen, van nu af aan moet het worden beschouwd als uitdrukking van de verhouding tussen politiek en cultuur. Daarmee ontstaat ook de mogelijkheid de verhoudingen van maatschappelijke actoren en individuen tot het publieke belang opnieuw te problematiseren en te formuleren. En ligt in dit laatste niet uiteindelijk nog steeds het belang van de politieke partij en met name van D66? Althans, indien we het belang van de partij, als politieke vereniging, ruimer willen bezien dan alleen onder zijn institutionele rol als vertegenwoordiging in het parlement of in de raad.

Ontwikkelingen in de maatschappelijke context

Wat betekent een door mij bepleite verruiming van het democratieconcept voor de partij? Allereerst dat we oog zouden moeten krijgen voor de ontwikkelingen in de maatschappelijke context waarin de democratie is gegrondvest. Ik zou, om hier tenminste iets van aan te geven, willen wijzen op twee ontwikkelingen. Ten eerste op het proces van individualisering. Als cultuur-poli-

tiek arrangement hebben wij het collectieve achter ons gelaten. Dat is wat wordt bedoeld met de teloorgang van de grote ideologieën. Via processen van individualisering komen we terecht in een relationele wereld. Hierin vormen niet meer 'de' ideologieën, maar de, van organisatorische praktijken afhankelijke, ethisch-functionele schema's de ijkpunten voor ons denken. Onze nieuwe wereld, de wereld van het nieuwe burgerschap, is er een van rollen en regels, die alleen nog gelegitimeerd lijken te worden door een combinatie van ethiek en gevoel voor functionaliteit. Ten tweede zou ik willen duiden op wat ik een verregerende vorm van institutionalisering van maatschappelijke betrekkingen noem. Ik doel op de omvattende herschikking van maatschappelijke betrekkingen onder grote instituties, in wat we tegenwoordig 'stelsels' noemen. Ik denk hierbij aan de ruimtelijke ordening, de volksgezondheid, de sociale zekerheid, het onderwijs, veiligheid, enzovoort. Enorme velden van maatschappelijke zorg, die vroeger privaat en gespreid, later onder de staat en in de naaste toekomst onder nieuwe en wisselende combinaties van privaatrechtelijke en publiek-rechtelijke verantwoordelijkheid zullen vallen. Ons hele begrip van institutie en van instelling zal veranderen. Het zullen flexibele systemen zijn, waarin markt en bureaucratie worden vermengd tot nieuwe vormen van technocratie en autocratie. Het probleem is dat dit type van organisatie het onmogelijk maakt nog verantwoording af te leggen tegenover degenen 'op wie zij zich richten'. De normen die worden gehanteerd, zijn ook niet meer georiënteerd aan algemeen geaccepteerde waarden. Zij zullen zich vooral richten op een functionele ratio van effectiviteit en efficiency. Althans, als we niet oppassen. We zullen ons politieke denken moeten méé-ontwikkelen met deze

processen die gaande zijn op cultureel vlak (- individualisering -) en op organisatorisch vlak (- institutionalisering -).

De kritische vraag die wij ons moeten stellen, is hoe in dergelijke omvattende nieuwe maatschappelijke verbanden de verhoudingen van de individuen tot hun institutionele omgevingen in democratisch opzicht gedacht zullen moeten worden. Hoe valt hierin nog een gemeenschappelijk of publiek belang te ontdekken? En tenslotte hoe zullen deze instellingsvelden van maatschappelijke ordening zich verhouden tot een ex-centrisch politiek-democratisch systeem van gezamenlijke oordeels- en besluitvorming?

Appèl aan de functionaris

De vraag die ik wil stellen in de geest van het artikel van Docters van Leeuwen is: wat máákt deze nieuwe institutionele velden van maatschappelijke ordening autocratisch? In het kort gezegd: dit risico wordt geschapen door het feit dat hier de uitoefening van een als publiek ervaren gezag gelijk al plaatsvindt in een operationele omgeving die de mogelijkheid verschaft van feitelijke macht. De stelsels functioneren reeds en hebben al macht; ordeningsmacht. Deze laatste is een macht die in principe een ieder die er aan deelneemt verleidt en kan corrumperen.

Eén van de bestuurlijke implicaties hiervan is de noodzaak van heldere en politiek controleerbare opdrachten aan de organisaties. Maar een ander en noodzakelijk antwoord hierop lijkt me gelegen in de introductie van reële en 'democratische' mogelijkheden tot reflectie, oordeelsvorming en invloed voor degenen die werkzaam zijn, dan wel leven in de nieuwe institutionele netwerken en verbanden. Opdat een appèl kan worden gedaan op de burger 'in de functionaris' en weerstand kan worden geboden aan de verleiding en de functionele blikvernaauwing die er het gevolg van is. Dit laatste zal een even moeilijke als belangrijke opgave blijken. Want wat ik hier het institutionele noem, werkt in politiek opzicht als een scherm. Achter dit scherm wordt in de beoefening van deskundigheden gecombineerd met feitelijke macht. De motivatie voor deze combinatie wordt tegenwoordig gerechtvaardigd met begrippen als zelfsturing en zelfbeheer. Dit zijn echter begrippen die we, ondanks hun emancipatorische klank, moeten wantrouwen. Want waar hiermee de autonomie lijkt toe te nemen, neemt paradoxaal genoeg ook de afhankelijkheid toe, omdat door de complexiteit van de systemen de werkelijke mogelijkheden tot beïnvloeding alleen maar afnemen.

Vóór het scherm dreigt nu eenzelfde devaluatie zich te voltrekken. Daar raakt het politieke bestuur steeds verder vervlochten met het functioneren van de instituties. Maar zo dreigen burger en politicus ingevoegd te raken in een systeem van ordening dat wezenlijk technocratisch van aard is. Of, en dat is evenzéér mogelijk, zij raken er door uitgesloten. Als dat zo is, hoe vallen dan de voor D66 zo belangrijke criteria van zelfstandigheid, van invloed en van zelfbeschikking nog te denken?

Bestaansgrond

We zien de slinger des tijds nu één kant opgaan. Overall, ja zelfs in onze partij wordt tegenwoordig met *dédain* gesproken over de vorming van reële democratische ruimte voor correctie op de eenzijdige uitoefening van macht. Democraten, zo lijkt me, kunnen zich dat niet permitteren: het is de bestaansgrond van onze partij. ♦

Fondslĳst Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

♦ Uitgaven nieuwe stijl

SWB-boeken

Technologie in politiek perspectief, 1996, f 25,-

Cahier nieuwe stijl

De stad als culturele werkplaats, kunstenpublicatie, 1996, f 22,50

♦ Uitgaven oude stijl

Brochures

De veranderende rol van de politieke partijen, 1991, f 15,-

Duurzame ontwikkeling, 1992, f 19,50

Referenda en Politiek, 1993, f 19,50

De ruimte waarin wij leven, Jan Glastra van Loon, 1994, f 19,50

Bestuurlijke Dilemma's, 1994, f 19,50

Cahiers

Relatie en Huwelijk, 1991, f 8,-

Denken over democratie, van forum naar partnerschap, 1993, f 10,-

In Goede Banen, een analyse van het verschijnsel migratie, 1993, f 10,-

Ingrijpen in menselijk leven, 1994, f 12,50

Denkend over een nieuw stelsel van gezondheidszorg, 1994, f 10,-

De waarde van de democratie, 1994, f 2,50

Nieuwe prioriteiten in het buitenlands beleid, 1995, f 12,50

Op weg naar een pluriforme gezondheidszorg, 1995, f 10,00

De mythe van de ruimte. Een politiek-culturele benadering van de ruimte, 1996, f 10,-

Nota's

Op zoek naar publiek, medianota, 1993, f 5,-

Inzet voor vrede, 1994, f 12,50

De PBO, Bestuurlijke vernieuwing in de agrarische sector, 1995, f 5,00

De waarde van de democratie, 1994 f 2,50

In de basis voorzien, 1996, f 12,50

Inburgering en integratie in Nederland, 1996, f 7,50

Speciale uitgave

De open samenleving en haar vrienden, 13 auteurs over politiek en bestuur, red. Kees Schuyt en Christiaan de Vries, Boom, Amsterdam 1995, f 29,50

Het tijdschrift Idee

Een jaarabonnement op Idee (6 nummers, verschijnt tweemaandelijks) kost f 74,-. Studenten betalen slechts f 34,-. Een los nummer kost f 17,-

♦ Inlichtingen en bestellingen:

Wetenschappelijk Bureau D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag.

Tel. 070-356.60.66. Ma-do 09.00 - 17.00 uur.

E-mail: lsd66@d66.nl

Omgaan met ruimte

Waar mikken we op met ons ruimte-beheer en -gebruik in Nederland? Zoeken we het in verdichting van de bebouwing op beperkte oppervlakten of volgen we de wens van velen die zich graag een ruim huis met tuin en voldoende verkeersruimte wensen, wat onherroepelijk leidt tot verdunning? De Randstad is 'de motor' van Nederland. Maar er is ruimtetekort.

Wat kunnen we daar aan doen? Gaan we de zee in met bijvoorbeeld een industrie- en vliegveldvlakte voor IJmuiden, of pakken we het oude beleid weer op en streven we naar uitstraling naar het Noorden en Oosten?

Willen we de bereikbaarheid van woon-, werk- en winkel-bestemmingen verbeteren voor de autorijder of primair voor de Openbaar Vervoer-reiziger, fietser en voetganger? Investeren we vooral in verkeerssnelheid of geven we voorrang aan investeringen die de verkeersveiligheid bevorderen? Is ons doel elk jaar tien procent minder verkeersdoden te hebben (nu 1500 per jaar) of tien procent minder files op de autosnelwegen? Willen we de komende tien jaar 100 miljard gulden investeren in fysieke infrastructuur van rail- en autowegen, lucht- en zeehavens, kanalen, bruggen en tunnels, of gaan we veel meer investeren in onze kennis-infrastructuur van universiteiten en onderzoeksinstellingen, en in telecommunicatie, informatica, bio-technologie, genetica, en in niet-materiële dienstverlening?

Uit: M. van Hulst, Kiezen en Verkiezen, Idee 4, 1996.

De doodlopende weg van het gebruikelijke

Een oproep voor meer innovatieve en inventieve investeringen in de infrastructuur van de post-industriële samenleving

door Michiel Ruis

De voorzitter van de programma-commissie schetste in Idee nr. 4, 1996 een aantal dilemma's waar het komende verkiezingsprogramma zich over zal moeten uitspreken. Eén van de grootste dilemma's speelt zich af op het vlak van een duurzaam gebruik van de ruimte. In de politiek wordt hier sterk verschillend over gedacht, blijkens de discussies tijdens deze kabinetsperiode over verschillende infrastructurale projecten:

Michiel Ruis is secretaris van de Kerngroep Duurzame Ontwikkeling van de SWB en is werkzaam bij de vakgroep Milieukunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam

(1) Versterking van de ruimtelijke-economische structuur; investeren in de toekomst, brief van het kabinet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 september 1996.

de Betuwelijn door het rivierenlandschap, de HSL door het Groene Hart en de uitbreiding van Schiphol. De aandacht richt zich met name op traditionele infrastructuur zoals wegen en spoorwegen. De enige relatief 'nieuwe' infrastructuur die 'Paars' wil stimuleren zijn luchthavens. Meer van hetzelfde is voor het milieu echter onomstotelijk een verslechtering. Meer beton, asfalt en rails staan gelijk aan minder natuur en meer lawaai en emissies van milieuvervuilende stoffen.

De komende jaren zal de aandacht voor ruimtelijke investeringen niet afnemen. Het kabinet maakte onlangs bekend dat het de beleidskeuzes voor de ruimtelijk economische structuur voor de lantere termijn (2010-2030) al deze kabinetsperiode wil gaan voorbereiden (1). Tijdens de komende kabinetsformatie zullen hierover de belangrijkste besluiten worden genomen. Het is dus van het

allergrootste belang dat het nieuwe verkiezingsprogramma duidelijk maakt waar D66 in wil gaan investeren. De stelling die in dit artikel zal worden verdedigd is dat voor investeren in de toekomst vooral andere investeringen dan gebruikelijk nodig zijn.

Twee problemen

Twee jaar geleden bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een rapport uit over de besluitvorming over grote ruimtelijke projecten. De Raad concludeert hierin dat de huidige wettelijke en bestuurlijke ordening van dit proces niet leidt tot maatschappelijk optimale beslissingen. Volgens haar berust de belangenafweging 'veelal meer op bureaucratische machtsverhoudingen dan op maatschappelijk gewicht van de betrokken belangen. Niet alleen de overheid, ook volksvertegenwoordigers en justitiabelen hebben geen overzicht of greep op het proces.' (2) Met andere woorden, volgens de WRR is zelfs de politiek niet in staat om de ruimtelijke inrichting te sturen in de door haar gewenste richting. Het geeft aan dat de inhoudelijke keuze voor bepaalde projecten niet los kan worden gezien van de vorm van het besluitvormingsproces. Wellicht dat hierin een verklaring kan worden gevonden voor de huidige eenzijdige keuze voor traditionele ruimtelijk-economische projecten. De 'bureaucratische machtsverhoudingen' waar de WRR over spreekt worden met name bepaald door de mate van gevestigdheid van de belangen die gemoeid zijn bij de aanleg van de spoor-, water- en autowegen. De aanleg van deze wegen speelde een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de industriële samenleving. Deze industriële infrastructuur staat vooral ten dienste van het transport van grondstoffen en halffabrikaten. In de huidige post-industriële samenleving zijn andere vormen van infrastructuur relatief belangrijker geworden.

De overheid zal de komende jaren enige miljarden in de ruimtelijk-economische structuur van Nederland steken. Een zo goed mogelijke besteding van het geld zou aan de hand van drie vragen kunnen worden bepaald (3). In welke sector kan het beste worden geïnvesteerd, welk project binnen die sector zal worden gesteund, en hoe dienen de financiën binnen dat project te worden aangewend. Deze volgorde klinkt logisch, maar wordt doorgaans nauwe-



Diemen, voetpad onder de A1

lijks gevolgd. Aan de hand van deze drie vragen zal ik de contouren van een toekomstgerichte ruimtelijk-economische structuur verkennen. Hierbij zal ik tevens ingaan op mogelijkheden de besluitvorming hierover te verbeteren.

Een verborgen sectorstructuurbeleid

De vraag binnen welke sector de overheid vooral moet investeren in infrastructurele projecten, wordt door het ministerie van Economische Zaken doelbewust niet gesteld. Het bevorderen of juist niet bevorderen van bepaalde sectoren, ook wel sectorstructuurbeleid genoemd, gaat in tegen de EZ-ideologie. Maar zoals wel vaker met een ideologie het geval is, wijkt de praktijk af van de verkondigde dogma's. De hoge subsidies die aan tracé-infrastructuur worden verleend, stimuleren de verkeers- en vervoerssector. De kunstmatig laag gehouden energieprijzen voor grootverbruikers, zoals de glastuinbouw of de ertsverwerkende industrie leidt tot marktimperfections en extra uitstoot van CO₂.

Wanneer een weloverwogen sectorbeleid zou worden gevoerd, zou waarschijnlijk in andere sectoren worden geïnvesteerd dan thans het geval is. Het sectorbeleid beoogt ontwikkelingen te stimuleren die niet door de markt tot stand komen en is daarnaast ook een vorm van strategische sturing. Geschikte criteria voor het legitimeren van overheidsingrijpen zijn werkgelegenheid of economische rendabiliteit en duurzaamheid. Vreemd genoeg voldoet het

(3) Zie ook: *Distributieland of Subsidieland? Een zoektocht naar de maatschappelijke kosten en baten van infrastructuur en alternatieven.* CE Delft, 1994: 49.

(2) WRR, *Besluiten over grote projecten*, Den Haag 1994: 85.

sectorbeleid dat wordt gelegitimeerd met de slogan 'Nederland Distributieland' nauwelijks aan deze criteria. Wanneer naar de werkgelegenheid of de bijdrage aan het BNP wordt gekeken, kan net zo goed een sectorbeleid gevoerd worden onder de titel 'Nederland Metaalindustrieland'. Daarnaast worden de vervoers- en energiesector bij uitstek gekenmerkt door een gebrek aan integratie van de milieukosten. Het ligt niet erg voor de hand om die sectoren te steunen waarvan nu al bekend is dat deze niet passen bij het gewenste toekomstbeeld van een duurzame samenleving.

Economie en milieu

Nederland hoort te investeren in sectoren die verenigbaar zijn met duurzaamheid en die ook op lange termijn een gunstig economisch perspectief bieden (4). Een voorbeeld is de natuur- en recreatiesector, een sector waarin synergie tussen economie en milieu kan worden bereikt. De toenemende behoefte aan recreatiemogelijkheden en de noodzaak om mobiliteit af te remmen zijn beide argumenten voor het streven naar natuurontwikkeling in de nabijheid van steden. Een aantrekkelijke natuurlijke omgeving verbetert het leefklimaat en vormt daarmee ook een belangrijke vestigingsfactor voor bedrijven. Daarnaast kan natuurontwikkeling een nieuwe impuls geven aan ontwikkelingen in de landbouwsector in de richting van meer biologische landbouw en natuurbeheer. In het Groene Hart liggen voor de landbouw ook kansen op het gebied van recreatie in de vorm van kinderboerderijen, de verkoop van ambachtelijke producten of het exploiteren van een terras. In dit gebied is natuurontwikkeling extra belangrijk omdat het tevens als een buffer kan dienen tegen verdere verstedelijking. Helaas zal hiervoor de cultuurhistorische waarde van het polderlandschap voor een deel moeten worden opgeofferd. Alleen verhoging van de recreatiewaarde middels de aanleg van bossen en waterpartijen kan verdere verstedelijking van het Groene Hart voorkomen. De Randstad zal zich uiteindelijk ontwikkelen tot één metropool gebied, met het Groene Hart als 'Central Park' in het midden.

Naast de bestuurlijke integratie tot een Randstedelijk bestuur is verdere verdichting in dit gebied noodzakelijk, zodat een hoogwaardig OV-systeem rendabel wordt. Voor de glastuinbouw is op termijn geen plaats meer. Ondanks het belang van een goede ecologische infrastructuur, heeft het Paarse kabinet voorgenomen op de aankoop van natuurgebieden te bezuinigen terwijl de uitgaven aan de klassieke infrastructuur met een veelvoud hiervan toenemen. Terecht heeft D66 bij de afgelopen Algemene Beschuwingen hiervoor aandacht gevraagd.

Twee andere voorbeelden van sectoren die om redenen van milieu en economie meer aandacht verdienen zijn het onderwijs en de woningbouw. Verbeteringen in de kennisinfrastructuur verdienen zich op lange termijn weer terug. Investerings in het toegankelijker maken van de elektronische snelweg zouden een hogere prioriteit moeten krijgen dan de uitgaven aan geasfalteerde snelwegen. Ook het investeren in een betere beheersing van de Engelse taal kan economisch verstandig zijn en is zeer zeker milieuvriendelijk. Duurzaam bouwen en woningisolatie is een laatste voorbeeld. Energiebesparing, technologische innovaties, werk-

gelegenheid en een verbetering van de leefbaarheid in steden kan hier tegelijkertijd worden nagestreefd.

Sluipende besluitvorming

Nadat van overheidswege is besloten in welke sectoren de investeringen zullen plaatsvinden is het van belang de beste projecten binnen deze sectoren te selecteren. Ook deze stap wordt niet altijd gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de discussie over de Betuwelijn. Er is onvoldoende gekeken naar andere projecten die dezelfde doelen zouden kunnen vervullen. Verbetering van de binnenvaart was een alternatief voor de aanleg van de Betuwelijn. De verbetering van de aansluiting van Rotterdam met het Europese achterland zou men tegen lagere kosten en met minder natuurverlies hebben kunnen realiseren (5). De besluitvorming rond de Betuwelijn toont voorts aan dat de politiek vaak voor de weg van de minste weerstand kiest. Er wordt veel geld besteed aan allerhande mitigerende en compenserende maatregelen om de lokale en regionale overheden en actiegroepen tevreden te stellen, maar fundamentele vragen over het nut en de noodzaak van deze lijn zijn van politieke zijde nauwelijks gesteld. Illustratief is dat het flankerend beleid (heffingen op wegtransport) nog steeds niet van de grond is gekomen.

Er zijn ook andere voorbeelden te noemen. Wegen onder de grond en een vliegveld voor de kust zijn voorbeelden van dure oplossingen die de activiteiten zelf niet ter discussie stellen. Dit verstopten van de infrastructuur maakt voor bijvoorbeeld het probleem van de CO₂-uitstoot niets uit.

Het probleem hierbij is echter dat de keuze voor een bepaald project vaak geen welbewuste keuze is. Het eerder aangehaalde WRR-rapport concludeert dat er sprake is van een 'sluipende besluitvorming'. Hiermee wordt bedoeld dat allerlei afwegingen afzonderlijk ter discussie worden gesteld, maar dat toetsing van een project als geheel niet plaats vindt. Juist door de investering in moeite en tijd bij het doorlopen van het proces en de vele belangen die hierdoor ontstaan, zullen de oorspronkelijke doelen en behoeften van het project steeds verder naar de achtergrond verschuiven. Het project wordt zo voorbereid dat afstel geen realistische optie meer is. Een oplossing voor dit probleem is de invoering van een referendum voor grote projecten. De sluipende besluitvorming wordt hierdoor voorkomen omdat een referendum aanleiding geeft tot een publiek debat waarin de voors en tegens duidelijk en uitgebreid naar voren dienen te komen. Het referendum vergroot bovendien de legitimiteit van de besluiten. Dit is juist bij infrastructuurprojecten van belang aangezien zij meestal erg kostbaar zijn en ingrijpende consequenties voor de leefomgeving hebben. Daarnaast vergroot het referendum de morele druk op alle lagen van de overheid om de uitslag van de raadpleging te respecteren. Zeker voor lagere overheden is de uitslag van een referendum makkelijker te accepteren dan een besluit dat tot stand is gekomen als gevolg van de bureaucratische machtsverhoudingen op nationaal niveau. De huidige terughoudendheid van een aantal politieke partijen ten aanzien van het referendum kan worden verklaard uit het feit dat politici zich vaak vereenzelvigen met de realisatie van een project. Ze voelen zich in hun

(4) Zie ondermeer P. van der Veer, *Milieubeleid is duurzaam investeren*, in *ESB*, 18-9-96.

(5) E. van Ierland en C. Gravenland, *Betuwelijn of binnenvaart?*, in *ESB*, 26 april 1995.

gezag aangetast als 'het volk' de plannen verandert waar zij impliciet mee hebben ingestemd. De politiek zal echter juist aan gezag winnen als duidelijk blijkt dat politici de meningen van burgers serieus nemen.

Ruimte creëren

Nadat de overheid een keuze heeft gemaakt voor bepaalde sectoren en projecten, kan een besluit worden genomen over de specifieke inrichting van een bepaald project; de toe te passen technieken en de exacte ruimtelijke ligging. Het gaat hierbij om vragen als: waar moeten de windmolens komen te staan? Hoe loopt het spoorwegtracé? Op welke wijze wordt de dijk verstevigd? Etc. De maatschappelijke en politieke discussies richten zich thans meestal op dit niveau van de besluitvorming. Aangezien de twee voorafgaande vragen (welke sector, welk project) vaak niet expliciet aan de orde zijn gesteld, proberen tegenstanders deze vragen in de laatste fase van de besluitvorming alsnog in te brengen. Alternatieven voor het project worden te voorschijn getoerd en het nut van het project wordt ter discussie gesteld. De besluitvorming is op dat moment echter al zover voort geslopen dat deze opmerkingen meestal niet meer serieus worden meege-
nomen.

In plaats van dat de overheid ruimte in het besluitvormingsproces creëert om dit soort fundamentele vragen eerder te behandelen, heeft ze er voor gekozen om deze mogelijkheden juist te verkleinen. De afgelopen jaren heeft de regering een aantal wetten en regels afgekondigd die er op gericht is de invloed van het centrale gezag te versterken. Voorbeelden zijn de Tracéwet en de Nimby-wet (Not In My BackYard). Deze wetten gaan impliciet uit van de veronderstelling dat het besluitvormingsproces op lokaal en regionaal niveau moeizaam verloopt en dat alleen op centraal niveau het belang van het project goed kan worden afgewogen.

Nimby-wetgeving

Op deze probleemperceptie van de overheid is veel af te dingen. Moeizame besluitvorming kan juist betekenen dat de besluiten zorgvuldig worden genomen. Het niet doorgaan van een project kan soms achteraf alsnog als positief bezien worden, zoals de afwijzing van het plan de Waddenzee in te polderen. Uit onderzoek blijkt bovendien dat infrastructuurprojecten in het buitenland niet veel sneller worden gerealiseerd dan in Nederland en met de interne beleidsvoorbereidingen van de overheid gaat evenveel tijd verloren (6). Het is vreemd dat wanneer de overheid niet snel werkt -bijvoorbeeld als gevolg van een interdepartementale stammenstrijd- dit als vanzelfsprekend wordt gezien, terwijl wanneer het besluit naar buiten wordt gebracht er zo snel mogelijk een beslissing moet worden genomen. Zelfs wanneer de over-

heid sneller tot besluiten wil komen door alleen te besparen op de tijd die gemoeid gaat met het 'verkopen' van een project aan de samenleving, dan nog lijken de genoemde wettelijke regelingen daarvoor geen soelaas te bieden. Uit de besluitvorming rond de Betuwelijn en de HSL blijkt dat het zo snel mogelijk proberen door te drukken van een besluit uiteindelijk vaak contraproductief werkt. Het investeren van voldoende tijd en geld in de beginfase, verdient zich later in de uitvoerende fase terug. Er zijn in deze uitvoerende fase immers veel procedures die moeten worden doorlopen. Hierbij is de medewerking van lagere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers van groot belang.

De Nimby-wetgeving veronderstelt dat lagere overheden of burgers onvoldoende oog hebben voor het hogere belang van het project (7). Er is echter geen enkele reden om te veronderstellen dat de centrale overheid dit beter kan inschatten. Het is mogelijk dat de baten op het nationale niveau niet opwegen tegen de lasten op een lager niveau. Nimby gaat er van uit dat mensen het project wel willen, maar alleen niet in de eigen achtertuin. Dit hoeft absoluut niet het geval te zijn zoals bijvoorbeeld bij de bouw van een nucleaire installatie. Soms vindt een lokale groep het project wel aanvaardbaar, maar wil men het liever op een andere plek of het project op een ander wijze realiseren. Het is dan onjuist en onverstandig om de kritiek niet serieus te nemen en het als een NIMBY-argument af te doen.

Vooralsnog blijkt deze nieuwe Nimby-regelgeving weinig effectief te zijn (8). Hopelijk neemt het komende verkiezingsprogramma expliciet afstand van deze centraliseringstendens in de regelgeving. Het Paarse Kabinet heeft inmiddels enkele initiatieven genomen om bij de besluitvorming over grote projecten beter te luisteren naar de opvattingen van derden (9). Dit blijft vooralsnog beperkt tot bescheiden experimenten, terwijl het eigenlijk de norm zou moeten zijn.

Andere investeringen

Politieke partijen kiezen vaak voor de weg van de minste weerstand en vermijden wezenlijke punten ter discussie te stellen. Dit leidt ertoe dat over het algemeen voor weinig innovatieve investeringen wordt gekozen.

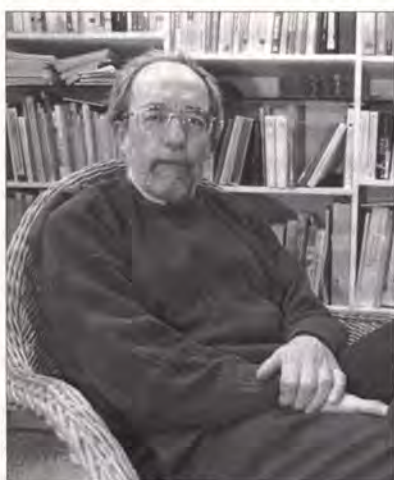
Het nieuwe verkiezingsprogramma van D66 zal duidelijke keuzes moeten bevatten over de gewenste ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Hierboven is een aantal voorzetten gedaan. Daarnaast verdient de wijze van besluitvorming expliciet aandacht. Verantwoorde keuzes vereisen een overheid die de verschillende belangen de ruimte biedt duidelijk en gelijkwaardig naar voren te komen. Hierdoor kan worden voorkomen dat de 'traditionele' belangen er op aansturen dat meer van hetzelfde wordt aangelegd. De huidige problemen op het gebied van milieu en economie vragen om andere - meer innovatieve en inventieve - investeringen in de toekomst. ♦

(6) A. Bruning, *Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen*, WRR Den Haag 1994.

(7) Zie M. Wolsink, *De veronderstellingen achter het NIMBY-beleid*, in: *Beleid & Maatschappij*, 1993/3.

(8) Zie ondermeer: J. de Bruin, P. de Jong, A. Korsten en W. van Zanten, *Grote Projecten. Besluitvorming & Management*, Alphen aan den Rijn 1996.

(9) Een voorbeeld is *Infralab*, een project van Rijkswaterstaat om de gebruikers en omwonenden van autowegen te betrekken bij de planvorming rond die wegen. Een ander voorbeeld is de besluitvorming over de Tweede Maasvlakte. Hierbij wordt een open planproces gevolgd. Het besluit om deze procedure te volgen is echter genomen toen de voorbereidingen voor de Maasvlakte al in volle gang waren. Geveesd moet worden dat dit experiment daarom zal mislukken.



Commentaar

DOOR PHILIP A. IDENBURG

Het gelijk van Bolkestein

Het voorstel van Frits Bolkestein om een gedeelte van van voor milieu-vraagstukken beschikbare middelen niet in Nederland, maar in Oost-Europa te besteden, is een fundamentele stap op de weg van nationale-naar wereldverantwoordelijkheid.

Het voorstel verdient daarom nader onderzoek, vindt de commentator in dit nummer van Idee, Philip A. Idenburg.

Ruim 55 jaar geleden, 11 augustus 1941, werd op de Atlantische Oceaan tussen Roosevelt en Churchill het Atlantic Charter opgesteld. In deze verklaring werden de principes op basis waarvan vrede met Duitsland werd gezocht vastgelegd: de fameuze vier vrijheden, freedom of speech, of religion, from want en from fear, maar ook het recht van alle volkeren om de vorm van overheid te kiezen waaronder zij willen leven. Ongetwijfeld had Roosevelt dit Charter om redenen van binnenlandse politiek nodig; maar het was ook een teken aan de volkeren van India, Burma, Maleisië en Indonesië dat deze principes, zoals Roosevelt zei, niet alleen gelden voor landen die aan de Atlantische oceaan grenzen maar voor de hele wereld. Opgesteld als nauwelijks meer dan een persbericht heeft het Charter tot op de dag van vandaag zijn betekenis als een eerste pleidooi voor de oprichting van de Verenigde Naties (1)

Een halve eeuw later, tijdens de Golfoorlog van 1991, miste de westerse wereld de kans om met een vergelijkbare ideologische verklaring te komen ten aanzien van het beschikkingsrecht over schaarse energie en grondstoffen. Welke verantwoordelijkheden heeft een land dat beschikt over schaarse grondstoffen tegenover een wereldgemeenschap die op deze grondstoffen is aangewezen voor haar voortbestaan? Waren de westerse en arabische landen in staat geweest daarover een principiële standpuntbepaling te formuleren, dan zou de Golfoorlog een perspectief hebben gekregen, waarbij Amerika niet als een bruto, maar als de strenge vader van het wereldgezin uit de oorlog was gekomen.

Gemeenschappelijk in de voorgaande gedachten is het zoeken naar de principes voor een ook voor de volgende eeuw werkzame wereldorde. In dat licht kan ook het voorstel van Bolkestein, gedaan bij de algemene beschouwingen over de begroting 1997, om een gedeelte van voor milieuvraagstukken beschikbare middelen niet in Nederland maar in Oost-Europa te besteden, worden gezien als een fundamentele stap op de weg van nationale- naar wereldverantwoordelijkheid.

Enige jaren geleden merkten de Hoogovens op dat iedere marginale, door hen aan milieuzaken besteedde gulden in Oost-Europa een veelvoud aan milieuvetering zou opleveren. Bolkestein's voorstel bouwt voort op deze technisch-rationele overwegingen en kan ronduit visionair worden genoemd. Ik zie het als volgt.

Sinds een paar duizend jaar wordt in westerse landen de gedachte uitgedragen dat wie veel heeft moreel verplicht is een deel daarvan af te staan aan wie (te) weinig heeft of anderszins behoeftig is. Men kan dergelijk gedrag solidariteit noemen of naastenliefde of Pareto-optimaal gedrag. Er is echter geen twijfel over dat dergelijk gedrag in de eerste plaats gezien wordt als in het belang van de zwakste partij. Deze denklijn is zo ingeburgerd dat hij ook is toegepast op overdrachten aan derde wereldlanden die als ontwikkelingshulp en later (eufemistisch) als ontwikkelingssamenwerking werden gekwalificeerd.

Het voorbeeld van de Hoogovens toont aan dat er een heel ander denkmodel mogelijk is, namelijk één waarbij de overdracht van inkomens niet in de eerste plaats in het belang van de ontvangende partij, maar in het belang van de gevende partij is.

Lastige vraagstukken die niet een-twee-drie zijn opgelost. Maar op weg naar nieuwe samenlevingsnormen op het (eindige) ruimteschip aarde is het van wezenlijk belang en op den duur onontkoombaar, om oplossingen te gaan zoeken voor dergelijke problemen. Zou het voorstel van Bolkestein nader onderzocht worden op haalbaarheid dan is dat een eerste stap op weg naar een nieuwe aanpak van veel verderreikende vragen op andere terreinen waar het denken in termen van nationaal belang en nationale soevereiniteit in feite achterhaald is.

Is het voorstel haalbaar? Wie zal het zeggen. In ieder geval zou een klein land voor een luttel bedrag een daad stellen met wellicht even verreikende betekenis als destijds het Atlantic Charter. ♦

(1) Zie het verslag van de conferentie in R.E. Sherwood, Roosevelt and Hopkins, Harper & Bros, 1948

Philip Idenburg is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Utrecht

Boekbesprekingen

Onbehagen of ongenoegen?

Afgelopen zomer is weer eens een discussie gevoerd over de belangstelling voor politiek in Nederland. Op de Forum-pagina van De Volkskrant werd door uiteenlopende auteurs gediscussieerd over onder meer de werking van het parlement, de erfenis van Links en de onverbeterbare kloof tussen de politiek en de samenleving. Het debat werd destijds geopend door Gabriël van den Brink en van zijn hand is onlangs een boek verschenen over het 'Onbehagen in de politiek', met een knipoog naar Freud.

De nogal pretentieuze ondertitel luidt 'Een verkenning van de tijdgeest tegen het einde van de twintigste eeuw'. Het is in meerdere opzichten een vreemd boek. Ten eerste is er voor een merkwaardige werkwijze gekozen, namelijk het inventariseren van ervaringen van betrokkenen die dagelijks met het politieke bedrijf worden geconfronteerd: journalisten, wetenschappers, ambtenaren en actieve buurtbewoners. Aan hen is een eenvoudige probleemstelling voorgelegd en vervolgens hun mening gevraagd. Dit heeft onaangename consequenties voor de stijl en de tekst. Flarden citaten worden afgewisseld met sterk verkorte redeneringen en een

stortvloed van namen. Het lijkt soms wel op een compact verslag van een vergadering van politiek actief Nederland, maar die indruk is vals.

Ten tweede wordt het politieke krachtenveld nogal grof geschetst als een ruitfiguur, bestaande uit vier domeinen: politici, ambtenarij, massamedia en burgers. Deze figuur zou idealiter in een democratie productief (?) en evenwichtig moeten zijn. Een nogal utopisch startpunt voor een analyse, lijkt mij.

Ten derde wordt het betoog eigenlijk pas interessant en consistent als Van den Brink zichzelf aan het woord laat komen, hoewel hij een nogal filosofisch taalgebruik uit de Franse school hanteert. Zo spreekt hij van verschillende 'vormen van weten' (Foucault) en van 'mediatisering van de opinie' (Lyotard). Ondanks deze nogal abstracte begrippen geeft hij uiteindelijk een adequate schets van de processen die het politieke domein ondermijnen. Het zijn de radicale gevolgen van de tendensen van democratisering, commercialisering en mediatisering die de politiek parten spelen. Democratisering leidt langs de weg van extreme individualisering tot stuurloosheid van de samenleving. Commercialisering leidt tot globalisering hetgeen de politiek in vele opzichten machteloos maakt. En mediatisering gaat hand in hand met informatisering, maar in de

stortvloed van data gaat het gevoel van richting en doelen verloren, hetgeen de politiek voor het probleem van zinloosheid plaatst. Deze drie ontwikkelingen geven weer aanleiding tot reacties in de politiek zoals communalisme, nationalisme en conservatisme. Het past helaas allemaal iets te mooi in elkaar. Van den Brink heeft de verleiding tot schematiseren niet kunnen weerstaan. De drie ontwikkelingen worden te onafhankelijk van elkaar besproken terwijl ze ook onderlinge samenhangen vertonen. Waarom zou het gebrek aan zingeving niet in een democratische cultuur kunnen worden opgevangen? Is het uitgesloten dat informatisering een bindende werking kan hebben?

Onbehagen in de politiek is uiteindelijk toch te intellectualistisch. Zeker in vergelijking tot 'Het grote ongenoegen' van Andeweg en Van Gunsteren dat eveneens een duiding geeft van de publieke onvrede, maar dan op prozaische wijze en met meer gevoel voor de politieke praxis. Het concrete ongenoegen is mij dan ook liever dan het vage en sluimerende onbehagen. (AV)

Onbehagen in de politiek, Gabriël van den Brink, Instituut voor Publiek en Politiek/De Balie, Amsterdam 1996



Eenmaal thuis merkte Hans al snel dat hij een vreemd boek had aangeschaft.....

Respect als publieke waarde

Het gebeurt niet vaak dat D66-ers boeken schrijven. Vreemd genoeg al helemaal niet over het onderwerp dat de partij zozeer aanbelangt, de democratie. Maar het is zo: Zingeving, vrijheid en politiek in de narratieve maatschappij, is de kloekke ondertitel van het boekje dat 'Democratie na 2000' heet. Wat laat zien dat de schrijver nu eens niet de formele staatsrechtelijke en de bestuurskundige structuren tot voorwerp van beschouwing heeft gekozen. In deze publicatie gaat het over het vraagstuk van "(...) de verbinding van de levenspraktijken en het gezamenlijk aanpakken van maatschappelijke problemen, op kleine en grote schaal (...)". Het gaat om de mogelijkheden die er zijn om 'de lokale waarheden te overstijgen'.

Democratie na 2000 is een leesbaar en veelzijdig verhaal. Het inhoudelijk element van het narratieve schuilt in het gevoel voor (wederzijdse) afstemming dat mensen bezitten. Zij zijn in en vanuit de context van hun leven erop uit hun ervaringen te conceptualiseren, te 'verhalen' en dus uit te wisselen. "Dat is een bewust, creatief en interactief proces. Net zoals zij hun eigen levensverhaal creëren, scheppen de mensen zo gezamenlijk het verhaal van de gemeenschap. Het individu geeft mede vorm aan zijn eigen omgeving en hoeft zich niet louter te onderschikken." Zo kan op een plausibele manier ook de noodzaak van 'communicatie' als waarde worden geponeerd. Zoiets als zelfstandigheid krijgt voor de individuen pas waarde in relatie tot 'anderen'. Hetgeen in een complexe samenleving als de onze ondermeer de noodzakelijke pluriformiteit tot een politiek-cultureel vraagstuk maakt. En dit inzicht verschaft tevens de mogelijkheid om de ontwikkelingen in het 'publieke domein' op een inhoudelijke wijze te problematiseren. De schrijver zelf merkt hierover op: "Het individu wil ook in zijn contacten met anderen (het publieke domein, CdV) authentiek kunnen handelen (...). Maar daarbij komt tegelijk respect voor de authenticiteit en individualiteit (...). Dit heeft voor een belangrijk deel de plaats ingenomen van het (klassieke, CdV) respect voor de anonieme waarden van een abstract geformuleerd 'algemeen belang', of voor de vertegenwoordigers daarvan." Wederzijds respect als publieke waarde,

Kees Breed

DEMOCRATIE

NA Zingeving, vrijheid
en politiek in de
2000 narratieve
maatschappij



zo zou de oriëntatie van deze publicatie kunnen worden samengevat. Deze waarde wordt nu ondergraven door bureaucratische en technocratische tendensen in de vormgeving van de publieke ruimte. Het bureaucratisch motief snoert de narratieve ruimte in, omdat het een context verschaft zonder (levens-)verhaal. Terwijl het commerciële motief van de markt quasi-verhalen produceert.

Tegenover deze twee dominante tendenties formuleert de auteur de noodzaak van institutionele hervormingen. En hij doet dat op de grens van twee eeuwen. Hopelijk, óók voor de eigen partij, is dat niet te laat. (CdV)

'Democratie na 2000', Zingeving, vrijheid en politiek in de narratieve maatschappij, Kees Breed, 1996, Uitgeverij Kok Agora, Kampen

Kunst, markt en verzorgingsstaat

In Nederland heeft de overheid sinds de jaren '60 een actieve rol in de kunstwereld. Erik Hitters, socioloog en gepromoveerd op een proefschrift over de relatie tussen kunst collectieve zorg en particulier initiatief, spreekt zelfs van een 'protectoraat'. De overheid heeft als het ware afgeschermd van de vijandige buitenwereld als een zonder overheidsinmenging niet levensvatbare sector.

Hitters maakt in zijn boek onderscheid tussen drie ideaaltypische modellen van wat hij noemt patronage: mecenaat, protectoraat en markt. Het gaat om de verschillen tussen deze modellen op vier dimensies: de wijze van financiering van de kunst (privé-publiek), waar het initiatief vandaan komt (burgerij, ambtenarij, entrepreneurs), om de wijze waarop de kunstwereld is georganiseerd (associatie, bureaucratie, adhocratie) en de redeneringen waarmee de kunsten zich legitimeren (esthetisch, sociaal, economisch).

De stad Rotterdam fungeert als case-studie voor het toetsen van de opeenvolgingen van de 'patronen van patronage'. Hitters heeft een interessante studie geschreven en toont eens te meer aan dat de kunstsociologie in Nederland op een hoog niveau staat. (AV)

Patronen van patronage, Erik Hitters, Jan van Arkel, Utrecht, 1996

ERIK HITTERS Patronen van patronage

Mecenaat, protectoraat en markt in de kunstwereld



Cultuur en beleid

In de beleidswetenschappen zijn op dit moment twee benaderingswijzen dominant om de structuur en het verloop van beleidsdebatten en -processen te verklaren, te weten: de economische keuzetheorie en de culturele theorie. De eerste stroming heeft inmiddels een min of meer gevestigde en invloedrijke positie in de beleidswetenschappen. De culturele theorie is echter nog in opkomst, zeker in Nederland.

De economische keuzetheorie neemt de 'homo economicus' als uitgangspunt voor de verklaring van politieke besluitvormingsprocessen. De culturele theorie biedt hiervoor een alternatief en legt de nadruk op de invloed van tradities, routines en gewoonten bij het maken van een (politieke) keuze.

Dit boek gaat over de culturele theorie. Het geeft een breed overzicht van het verschijnsel 'cultuur' in politiek en beleid. De hoofdstukken bevatten zowel theoretische als empirische uiteenzettingen. Bovendien wordt er aandacht besteed aan de mogelijkheid van complementariteit van een economische en een culturele benadering. Het boek is vooral interessant voor mensen die op zoek zijn naar een andere benadering van beleidsprocessen in het openbaar bestuur. Een belangrijk punt van kritiek is de 'eenzijdigheid' van de benadering in het boek, dat wil zeggen: er wordt voortdurend gesproken over de invloed van 'cultuur' op het beleid en de politiek. Maar over het omgekeerde, de invloed van de staat op de cultuur, bijvoorbeeld op de individuele levenswijze van personen, wordt weinig of niets gezegd. Jammer. (CT)

Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland, O. van Heffen e.a. (red.), Van Gorcum, Assen 1996.

Tussen Rede en verstand

Lezingencyclus 1997

over de relatie tussen wetenschap, politiek en de toekomst

SWB en Bestuurdersvereniging D66

Een aantal hoogleraren is uitgenodigd om zich uit te spreken over de rol van de politiek op hun onderzoeksterrein in de komende eeuw. Hen is gevraagd aan te geven wat de belangrijkste maatschappelijke problemen zijn die om een politieke oplossing vragen. Waar precies begint en eindigt de verantwoordelijkheid van de politiek en op welke wijze kan in bestuurlijke zin invulling worden gegeven aan deze verantwoordelijkheid? Na elke lezing zal een politicus of een bestuurder zijn visie geven op hetzelfde terrein en ingaan op het verhaal van de eerste spreker, de hoogleraar.

Wetenschappers en politici verlaten zich op verschillende vermogens. De wetenschapper zal de politicus snel verwijten dat hij niet doordringt tot de kern van de zaak. De politicus vindt meestal dat de wetenschapper geen of onvoldoende aangrijpingspunten biedt om een beleidskeuze te kunnen maken. Afgezien van deze onvermijdelijke spanning zijn wetenschap en politiek ook van elkaar afhankelijk. De politicus kan zijn voordeel doen met de verworven inzichten van de wetenschapper en de wetenschapper is op zijn beurt afhankelijk van de politicus indien hij zijn inzichten in de praktijk wil brengen. De hoogleraren Kees Goudswaard, Wim Hafkamp en Paul van Schilfgaarde hebben hun medewerking al toegezegd.

Data

De lezingen vinden plaats op donderdag 4 april, 5 juni, 4 september en 6 november, telkens om 20.00 uur in het Polman's huis in Utrecht.

Meer informatie

Monique Oomes - Bestuurdersvereniging
070 - 356 6046
Allan Varkevisser - SWB
070 - 356 6047

Verdere informatie treft u aan in Voor de Draad, Idee en De Democraat. De teksten van de lezingen zullen worden opgenomen in Idee.



“IK WAS 'N STUDENT ZONDER IDEE”

“Partijbladen? Mwah. Te eenzijdig. De weekbladen? Af en toe leuk, maar altijd voorspelbaar. NOVA? Nuttig, maar zo dun als Kate Moss.

Waar ik wel even de tijd voor neem is Idee, het tijdschrift van het Wetenschappelijk Bureau van D66. Hoe dat dan is?

Ruimdenkend. Breedspittend. En vaak diepgravend.

Soms taai, meestal inspirerend. Omdat het inhoudelijk over politiek gaat. Dus geen organisatorisch geneuzel. Geen *faits divers*, maar grondig denkwerk. Geen brievenrubriek, maar wel kritisch commentaar. Geen geslijm, wel interviews met prominenten op niveau. Dat sluit dus aan bij DEMO.

Sinds kort heb ik 'n abonnement. Mèt f40,- korting per jaar.

En nu denk ik wel 'ns: vroeger had ik eigenlijk géén Idee.”

Idee. Geeft inhoud aan politiek.

Bel nu voor een inspirerend abonnement 070 - 356.60.66.

Idee, tijdschrift van het Wetenschappelijk Bureau D66, verschijnt zes keer per jaar (32 à 36 pagina's per nummer). Studenten-jaarabonnement slechts f34,- (normaal f74,-).

Informeert naar de speciale regeling. Losse nummers à f17,-