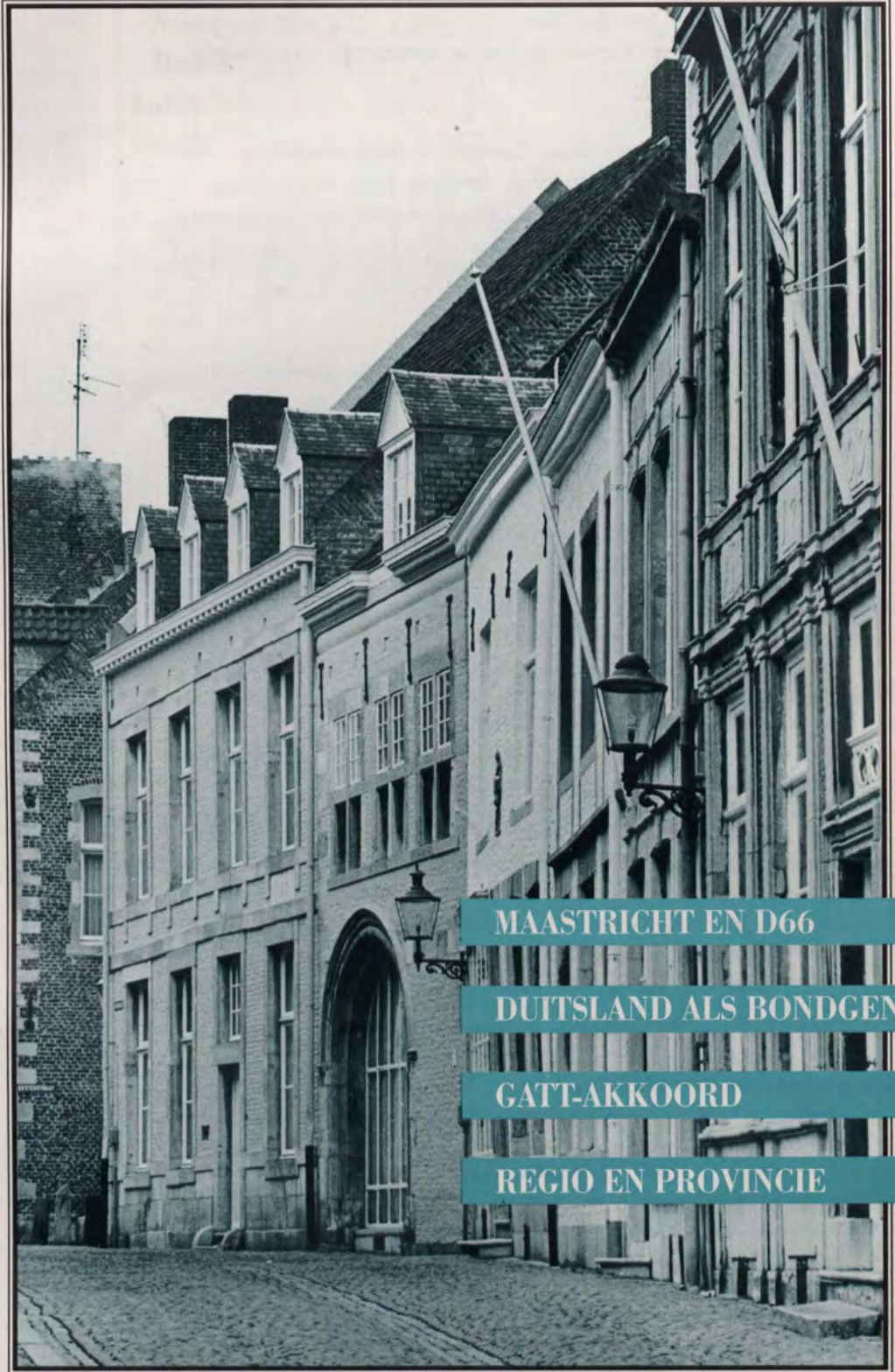


D E E

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

DOCUMENTATIECENTRUM
DERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



MAASTRICHT EN D66

DUTSLAND ALS BONDGENOOT

GATT-AKKOORD

REGIO EN PROVINCIE

14^e JAARGANG NUMMER 1, MAART 1993

◆ REDACTIONEEL

3. *De staat van Van Dam*

◆ PERSPECTIEF

4. *Het Maastricht-proces in D66 perspectief, door Bob van den Bos*
Werken aan de kwaliteit van de democratie in een brede Europese Unie

9. *Europa, binnenlands bestuur en bestuurscultuur: naar een profiel van D66 bestuurders, door Kees Breed*
Binnenlands bestuur en 'Europa' maken een verandering van de bestuurscultuur nodig

◆ BESCHOUWING

13. *Nederland en het Europa van de vaderlanden, door Frits Herman de Groot en Bob de Ruiter*
Duitsland dient zich aan als 'natuurlijke' bondgenoot van Nederland in de verwezenlijking van het Europese ideaal

17. *De gemeenschap en het grotere Europa, door Hans Glaubitz*
Wat doet de Gemeenschap wel, of (nog) niet in verband met Oost-Europa, een bespiegeling

◆ DEBAT

21. *Het GATT-akkoord, of de frictie tussen handel, milieu en onderontwikkeling, door Jan Klugkist*
Een analyse van de betekenis van het nieuwe GATT-akkoord voor de economieën van de armste landen in de wereld

25. *Regio en provincie, over democratie en effectiviteit van bestuur, door Felix Frankfurter en Jan de Lange*
Is het vormen van regiobesturen wel de oplossing voor veel bestuurlijke problemen?

◆ SIGNALEMENTEN

29. *Boekbesprekingen, onderzoeken en SWB-informatie*

◆ EN VERDER...

28. *De rivierendijken en de taal, door Willem van Toorn*

Foto voorpagina: *In het hart van Maastricht; de Stokstraat*

Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66.

14e Jaargang - Nummer 1
MAART 1993
VERSCIJNT 6 x PER JAAR
ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Bert Bakker, Kees Breed, Coosje Fijn van Draat, Wim van der Ende, Cecilia Kroon, Jacquélien Soetenhorst-de Savornin Lohman.
Eindredactie: Christiaan de Vries.
Redactiesecretariaat:
Margreet van Son.

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag.
Tel. 070-3858303.

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 december van de lopende jaargang. Indien de opzegging voor die datum niet bekend is, wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Losse nummers f 15,-.

©1993 SWB D66.

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

FOTOGRAFIE

Wim van der Ende,
Telefoon 03438-20296.

UITGAVE VERZORGD DOOR

Creative Communications,
Emmalaan 23, 1075 AT Amsterdam.
Telefoon/fax: 020-6646627.

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

De staat van Van Dam

De rede van Hirsch Ballin kreeg aandacht in het redactioneel van twee Ideeën geleden. De conclusie luidde dat, in weerwil van de rijke argumentatie, het in het verhaal aankwam op een moraliserend vertoog over de verhouding tussen staat en burger. De stepping stones in wat een redenering moest heten, werden gevormd door argumenten, ontleend aan de bureaucratiekritiek. Maar uiteindelijk richtte de schuldvraag zich tot de burger (Idee nr. 5, november 1992).

Van Dam begon een eigen veldtocht in de Volkskrant van 31 december j.l. Het is een interessant verhaal, of althans zo oogt het op het eerst gezicht. In een snelle cultuuranalyse worden de knooppunten in een eeuwenoude geschiedenis aangewezen en ontward. Beslissende veranderingen in de cultuur worden op een rijtje gezet. Het komt er op neer dat de cultuur zich onttrokken heeft aan de invloed van de institutionele en politieke omgeving. De rivier heeft andere beddingen gekozen, maar de oude kastelen staan nog op hun oude plaats.

Van Dam pleit voor een grondige herdefiniëring van de eigen positie 'door overheid en politiek'. Anders rest onvermijdelijk betekenisverlies. De stroompjes van de oude geleefde culturen zijn samengezwollen tot een brede onstuitbare rivier. Het werken met de oude wallen helpt niet meer; grote efficiënte dijken, op afstand, moeten de watermassa geleiden en in bedwang houden. Hierbij pleit Van Dam en passant voor enkele grote stuwmeren, in plaats van vele kleinere wateroverlaten. Ministelsel en basisinkomen zijn twee van de systemen die de dijkgraaf hierbij voor ogen staan.

Wat opvalt is dat beide verhalen, vanuit de kringen van CDA en PvdA, de twee kanten vormen van één medaille. Beide zijn gevoelig voor wat is gaan heten de 'afstand tussen politiek en burger', beide tonen zich bewust van de bureaucratische problematiek. Maar beide beginnen verkeerd en eindigen dus ook verkeerd. De analyse van Hirsch Ballin draait rond de bureaucratiekritiek en eindigt bij het gedrag der burgers. Van Dam's verhaal begint bij het gedrag en eindigt bij bureaucratiekritiek. Dienen voor Hirsch Ballin de burgers zich anders op te stellen, voor Van Dam is het de overheid die zijn opstelling moet herzien. Te vrezen valt dat de waarheid in het midden ligt. Van Dam poneert de vrijheid van de cultuur. Hij benoemt de culturele ontwikkeling als een autonoom proces. Dat is cultuur nou net niet! Waar het bij de vorming van culturen, van de levenswijzen, uiteindelijk op neerkomt is de neerslag van de interactie tussen mens, tussen mensen en maatschappelijke (en natuurlijke) omgeving. Zo 'autonoom' is die dus niet.

Het lijkt er sterk op dat van Dam het 'naturwüchsig' karakter van de culturele ontwikkeling nodig heeft om zijn pijlen te kunnen richten op de tegenstander - door hem beschouwd als de

Staat en burger - Hirsch Ballin richtte zich tot de burger; Van Dam richtte zich tot de staat. En zo houden beide gelijke tred. Waar niet of nauwelijks meer over wordt gesproken, is de democratie.

bewegingsloze moloch, die overheid heet. Hij heeft nog wat af te rekenen met zijn oude meester, althans die schijn wekt zijn verhaal uiteindelijk.

In de analyse van Van Dam schuilt veel goeds, maar enkele hardnekkige misverstanden steken de kop op en blokkeren haar. Hier begint het werk voor een partij als D66.

Natuurlijk, het proces van individualisering heeft diepe voren getrokken door het sociale landschap. Het is inderdaad een

politiek-culturele ontwikkeling die zijn weerga niet kent en hoofdzakelijk nog onbegrepen is gebleven. Maar één ding moet zeker zijn, althans voor ons. Individualisering is naar haar maatschappelijke betekenis géén autonoom proces. Waar het gaat om het 'zelfstandig worden van mensen', daar draait het om een langdurig gevecht om het recht op emancipatie, om een strijd waarin mensen zich ontworstelen aan wat hen kleineert. Maar hiermee is de betekenis ervan nog niet gedekt. Individualisering is, zoals wij die nu hebben leren kennen, evenzeer het antwoord op de pogingen tot onthechting en in die zin het produkt van steeds verfijnder en complexer procedures van beheersing, van disciplineren en dwang.

Zo bezien is individualisering een voortbrengsel van een technologisch-bureaucratisch mechanisme waarvan het hele maatschappelijk ordeningssysteem doortrokken is. Het kiezen van deze ingang werpt een geheel ander licht op de situatie die door Van Dam historisch wordt getypeerd. Het blijkt dan niet te gaan om de macht van de cultuur tegenover de onmacht van de staat, maar veeleer en nog steeds om de macht van de staat tegenover de onmacht van de cultuur. Alleen, wat duidelijk is geworden: het karakter van de macht en het functioneren ervan is beslissend veranderd. De verhouding tussen cultuur, tussen culturen en staat is de dominante machtsverhouding geworden.

Maar de staat is de staat niet meer en de cultuur de cultuur niet meer. Het maatschappelijk integratieproces is (bijna) totaal geworden. Dat wil zeggen, dat de maatschappij is verstatelijkt en de staat is vermaatschappelijkt. Wat wij hebben zien voltrekken, is het wederzijds assimilatieproces van staat en maatschappij, in en onder de vormen van bureaucratie.

Het is deze ontwikkeling die nieuwe opdrachten tot analyse verschaft. Het licht komt ten volle te staan op het vraagstuk van democratie, op de kwaliteit en de openbaarheid ervan. Metterdaad gaat het hier om culturele vragen van democratie, of om vragen van culturele democratie. En hiervan afgeleid, of altijd hieraan georiënteerd, behoren de andere vragen te worden gesteld, over de organisatie van de formele democratie, het management van de overheid enzovoort.

Laten wij ermee beginnen.

Christiaan de Vries

Het Maastricht-proces in D66 perspectief

Door Bob van den Bos

Europese Samenwerking is toch wel spannend. Euforie en paniek wisselen elkaar af in hoog tempo. Op het ene moment schijnt de Gemeenschap op instorten te staan, even later is de redding alweer voltooid en richten we ons op nieuwe uitdagingen. Het is toch vooral door de fixatie op de actualiteit dat we de neiging hebben om zowel tegenslag als succes lichtelijk te overdrijven. Wat uit het oog wordt verloren is dat de molens van de Europese integratie nu eenmaal onvermijdelijk met horten en stoten draaien. En zelfs in eigen land vangen ze de laatste tijd wat te weinig wind.

Het is al weer bijna een jaar geleden dat de regeringen het eens werden over het Verdrag van Maastricht. Deze tussentijd heeft in elk geval het voordeel dat we in staat zijn om datgene, dat de overeenkomst sinds de afsluiting teweeg heeft gebracht, in onze beschouwingen te betrekken. Ook biedt het een goede gelegenheid om het proces in het perspectief van een wat langere termijn te plaatsen.

D66 beoordeelt het Verdrag van Maastricht vanuit een Europees georiënteerde visie. Europese Samenwerking is volgens ons nog steeds een doel in zichzelf. Dat was wat de grondleggers van de Europese Gemeenschappen voor ogen stond: door intensieve samenwerking binnen een rechtsgemeenschap zodanige wederzijdse afhankelijkheid en begrip te creëren dat een blijvende vrede wordt gewaarborgd. Voorts is de integratie gewenst omdat (èn voor zover) de lidstaten er in het opzicht van welvaart en welzijn beter van kunnen worden. Aan de oorlog lagen immers vooral de problemen van armoede en sociale ontbinding ten grondslag. Tenslotte zou het er om gaan, gemeenschappelijk de problemen op te lossen waar de nationale staat alléén niet meer toe in staat is. Met het rechter oog gericht op deze doelstellingen en het linker op het Nederlandse belang, blijft D66 voorstander van een rechtsorde die zoveel mogelijk berust op communautaire of supra-nationale grondslag en die geheel is gedemocratiseerd. Deze gemeenschap dient niet uitsluitend gericht te zijn op de vorming van een grote vrije markt. De ecologische, sociale en andere humanitaire dimensies dienen een onverbreekelijk onderdeel te vormen van het integratieproces.

De tekst is een enigszins bewerkte versie van de bijdrage van Bob van den Bos aan het plenaire debat in de Eerste Kamer (15 december 1992) over de goedkeuring van het Verdrag betreffende de Europese Unie (Maastricht-verdrag).

Bob van den Bos is politicoloog, werkzaam bij het Instituut Clingendael en lid van de Eerste Kamer voor D66.

***Hoe staat het met
'Maastricht' ?
Gewerkt moet er worden
aan het democratisch tekort,
maar vooral aan de kwaliteit
van de democratie in een
brede Europese Unie.***

In het licht van deze uitgangspunten is het niet verbazingwekkend dat wij de inzet van de Nederlandse regering bij de Maastricht-onderhandelingen op hoofdpunten hebben gesteund. Het uiteindelijke resultaat roept evenwel gemengde gevoelens op. De 'pijlerstructuur' en het ingewikkelde net van procedures zijn alles behalve een bijdrage aan een efficiëntere en meer doorzichtige besluitvorming. Terwijl de aanzwellende klagen over de kloof tussen burger en bestuur de verantwoordelijke politici

door merg en been zouden moeten gaan, construeren zij schijnbaar onverstoort zò'n doolhof aan besluitvormingsmechanismen, dat je welhaast een privé-detective in de arm zou moeten nemen om er achter te komen hoe een beslissing in Brussel tot stand is gekomen.

Op de Europese Raad van december jongstleden werd een aantal maatregelen afgesproken, die de doorzichtigheid ervan moeten verbeteren. Maar zelfs de beste voorlichting kan het ingewikkelde karakter van de ingewikkelde procedures niet ongedaan maken. En ook de nieuwe afspraken over verruiming van openbaarheid van bestuur blijven tamelijk mager. Zij gaan helaas lang niet zover als Nederland met zijn eigen Wet Openbaarheid van Bestuur had bepleit en zeker niet zover als D66 graag had gezien. Zoals men het nu wil, af en toe een openbare raadsvergadering of een gedeelte daarvan, zal de doorzichtigheid niet doen verbeteren. Waarschijnlijk zal het meer om een incidentele media-show gaan. Er is bovendien weinig reden tot hoop op verbetering na de voorziene revisie in 1994. Nederland staat immers vrijwel alleen met zijn pleidooien voor een verdergaande openbaarheid van besluitvorming.

De discussies richten zich vooral op het vraagstuk van behoud of het afstaan van nationale soevereiniteit. Zo lijken velen zich tegenwoordig af te vragen, is de integratie niet in een zichzelf voortstuwende golfbeweging terecht gekomen, waarin de nationale zeggenschap wordt verzwolgen, zonder dat de noodzaak hiervan helder is en tegen de wil van betrokkenen ingaat?

Als er zò'n grote stap wordt gezet op zò'n breed terrein, zoals met het Verdrag van Maastricht, dan worden mensen wakker geschud. De gebrekkige informatie over Europa, ja, het bijna stiekeme karakter ervan, wrekt zich. Grote groepen burgers voelen zich overvallen.

Velen worden zich, kennelijk ineens weer, bewust van de waarde van de nationale verworvenheden en het dienovereenkomstige belang om baas in eigen huis te blijven. De waarde van iets dringt soms pas tot je door als je het al verloren hebt of in elk geval het dreigt te verliezen.

Tegelijkertijd kan zo'n discussie uitlopen op onderwaardering van het nut van de samenwerking op Europees niveau en van de gevolgen ervan. In een sfeer van grote, collectief gevoelde, onzekerheid en onvrede kan gemakkelijk alles wat vreemd, buitenlands of Brussels is tot zondebok worden gemaakt. Renationalisatie kan, wanneer het een irrationeel proces betreft, ook een zichzelf versterkend proces worden. Vooral als er door verantwoordelijke politici te weinig tegengas wordt gegeven. Tot op zekere hoogte gebeurt dit in alle lidstaten, zelfs in Nederland. Het Euro-optimisme dat we hier wel kenden, is terecht achterhaald. Maar het zou een historische fout zijn te denken dat de leemte van het gebrek aan Europese kennis en betrokkenheid van de bevolking gevuld kan worden met een re-nationalisatie van beleid. Dat is de verkeerde weg.

Symptomatisch voor het veranderde klimaat is de centrale plaats die het beginsel van subsidiariteit heeft gekregen in het Verdrag en de toelichting die de regering er op gaf. Het begrip staat niet in de preambule maar in het juridisch-bindende, operationele gedeelte.

Volgens de regering is het goed te onderstrepen dat het bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers blijft en dat voortaan alleen iets Europees zal worden geregeld indien de noodzaak daarvan is aangetoond. Zij noemt de subsidiariteitsgedachte zelfs het fundamentele uitgangspunt voor de huidige en toekomstige vormgeving van de Unie. Dat zijn grote woorden.

In eerste aanleg klinken deze niettemin redelijk, zeker voor een partij als D66. Die heeft immers altijd al op de bres gestaan voor een verkleining van de afstand tussen bestuurders en bestuurd. Bureaucratie heeft een natuurlijke neiging haar macht uit te breiden als ze daartoe in staat wordt gesteld. En het is zeker zo dat de Brusselse regelgeving met name in technische zin te uitvoerig en te gedetailleerd is. Bij de voorbereiding worden tegenwoordig, officieel zowel als in het uitgebreide lobbycircuit, zoveel belanghebbenden betrokken, dat de wetgeving sluipenderwijs veel te uitgebreid dreigt te worden. Het kan bepaald geen kwaad om daar voortdurend kritisch naar te kijken. Een nieuw bewustzijn heeft er inmiddels al voor gezorgd dat we verschoond blijven van richtlijnen voor jam, natuurlijke mineralen, honing, vruchtensappen, radiofrequenties en nog zo wat. Soms betekent in de politiek het stoppen als zodanig vooruitgang!

Maar bij nader inzien passen bij de hantering van dit begrip toch enige niet onbelangrijke relativeringen. Alom, ook door de regering zelf, wordt erkend dat het beginsel van subsidiariteit op uiteenlopende wijzen kan worden geïnterpreteerd. De toetssteen dat iets op nationaal niveau ontoereikend of ondoelmatig kan worden geregeld, zegt maar héél weinig. De maatstaf krijgt pas werkelijk betekenis als we ons realiseren om welke verschillende politieke interpretaties het kan gaan, of beter gezegd, in de praktijk blijkt te gaan. Hoe breder namelijk het scala, hoe smaller het draagvlak van het beginsel. Alleen al op basis van documenten en verklaringen van regeringswege kom ik tot een omvangrijke inventarisatie. Laat ik er een greep uit doen.

Men kan het wellicht eens worden over toetsingen zoals het wegnemen van economische belemmeringen en het grensoverschrijdende karakter van de problemen. Moeilijker wordt het begrip van de 'schaalvoordelen' al, omdat grootschaligheid vaak ook nadelen kent. Maar wat te denken van begrippen als doeltreffendheid, kosteneffectiviteit, stabiliteit, nationale voorkeuren en tradities, opportuniteitsoverwegingen, de specifieke belangen

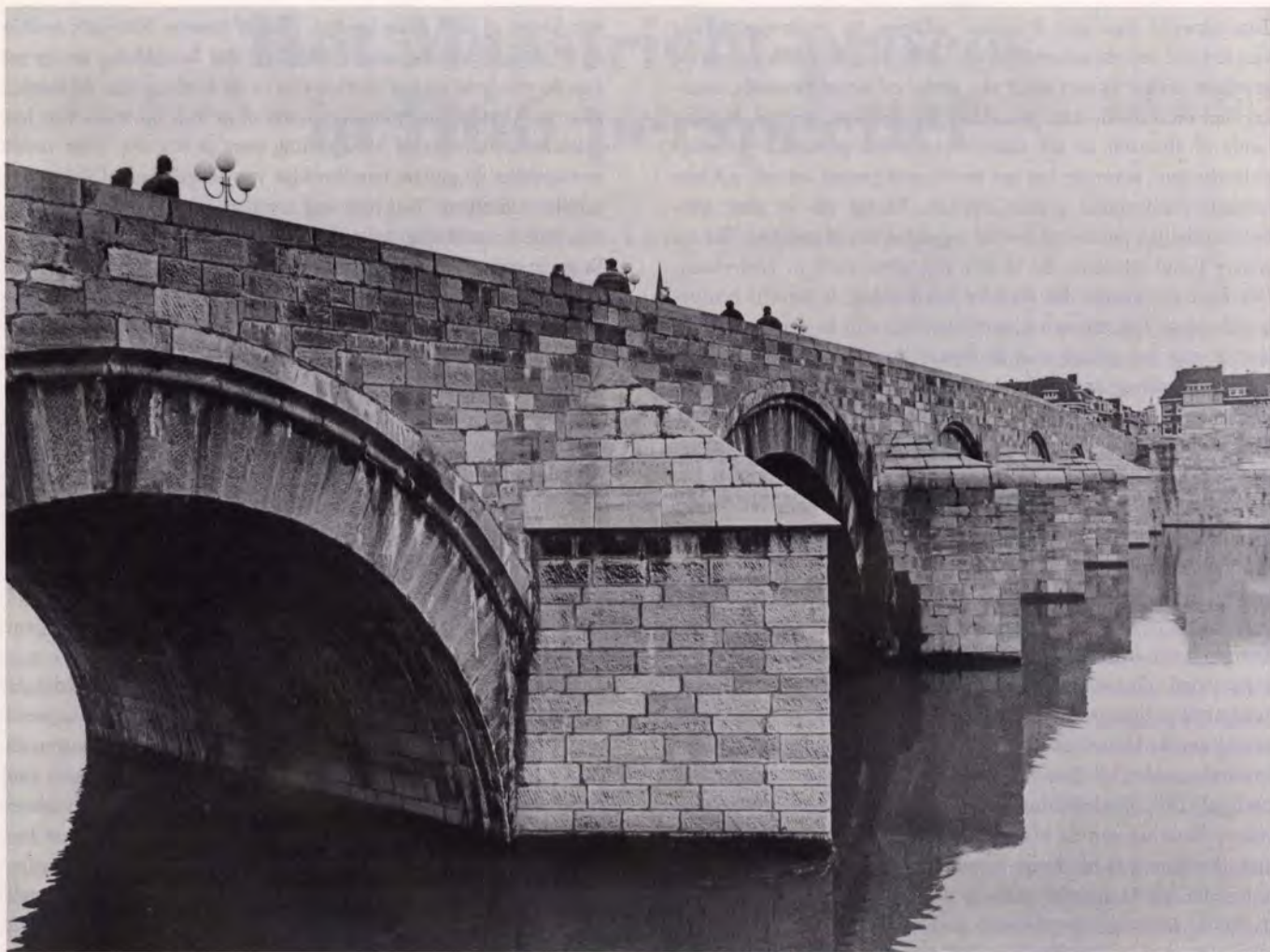
van kleine of juist grote landen, rijke of armere, Europa's positie in de wereld, ideologische verschillen met betrekking tot de rol van de overheid en het vertrouwen in de werking van de markt. Men kan het zo gek niet verzinnen of er valt op basis van het subsidiariteitsbeginsel hardgrondig over te twisten. Hier wordt zo ongeveer de gehele bandbreedte van mogelijke politieke verschillen zichtbaar. Wat hier nog juridisch aan te toetsen valt, is een door de verdragopstellers zorgvuldig bewaard geheim.

Ik noem een tweede belangrijke relativering. De toelichtingen op het subsidiariteitsbeginsel, zowel van de Nederlandse regering als van de Europese Raad in Edinburgh, lijken geheel voorbij te gaan aan het door mij genoemde in zichzelf bestaande doel van Europese Samenwerking. De uitvoerige bespreking van de regering, in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, is één grote verontschuldiging voor het feit dat 'we soms niet aan Europese regelgeving ontkomen'. Ook de verklaring van het voorzitterschap van de afgelopen Europese Raad, ademt dezelfde sfeer en spreekt over een 'scherpe begrenzing van het optreden van de Gemeenschap'. Europa wordt hiermee ten onrechte gekwalificeerd als een noodzakelijk kwaad, waar we zo min mogelijk naar toe moeten opschuiven. De teneur van de teksten gaat veel verder dan een kritisch kijken naar regelgeving.

Ten derde is de waarde van het beginsel betrekkelijk, omdat de afstand tussen burger en bestuur slechts gedeeltelijk bepaald wordt door het bestuursniveau. Het gebrek aan vertrouwen in Brussel is immers vaak een projectie van het ontbreken van vertrouwen in de nationale politici of in de nationale politiek in het algemeen. Bovendien wordt de schuld die de Europese bureaucratie treft dikwijls eenzijdig gelegd bij de Commissie, terwijl de Raad van nationale ministers niet alleen over de regelgeving beslist, maar er dikwijls zelf om heeft gevraagd. Meer in het algemeen vinden burgers, dunkt mij, veelal de inhoud van de besluiten belangrijker dan het niveau waarop deze zijn genomen. Zolang en voor zover onze boeren profiteerden van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid, heb ik ze niet horen klagen over het feit dat het in Brussel werd vastgesteld en niet in Den Haag.

Ook het kiesstelsel kan van belang zijn in dit verband. Als er een meer directe relatie bestaat tussen kiezer en gekozene, zoals bijvoorbeeld in een districtenstelsel, is het bestuursniveau, waar de politicus naar afreist, minder relevant voor de kwaliteit van de democratie. In het algemeen gaat het bovendien om de geloofwaardigheid van de individuele politici zowel als de partijen namens wie zij optreden. Door te eenzijdig en afkerig over de Europese bestuurslaag te spreken, dreigt het democratisch tekort dat er is in een verkeerd daglicht te komen staan. De teneur is dan: breng maar niet te veel onder de Europese paraplu, want daar gaat het niet zo democratisch toe. In een dergelijke sfeer is het niet verwonderlijk dat aan het democratisch tekort, ondanks een aantal verbeteringen, te weinig gewerkt wordt.

Europa mag kennelijk niet al te véél op een echte democratie gaan lijken. Bovendien is er zorgvuldig op toegezien dat ook de grotere zeggenschap voor het Europees Parlement in zo'n ingewikkelde reeks van procedures is vervat, dat een doorsnee burger er geen touw aan kan vastknopen. In het kader van de recente re-nationaliseringstendensen is dan ook een verschuiving van de aandacht van het Europees Parlement in de richting van de nationale volksvertegenwoordiging waarneembaar. Op zichzelf is het juist dat er met de Tweede Kamer duidelijke afs-



Sint Servaasbrug, Maastricht. Brug naar een nieuw Europa ?

praken zijn gemaakt over de informatie die van belang is met betrekking tot de te nemen of de genomen Brusselse besluiten. De rol van de Eerste Kamer kan natuurlijk niet dezelfde zijn als die van de Tweede, maar zal naar evenredigheid toe moeten nemen. En dit nu zal substantiële consequenties hebben voor de aard van ons werk, voor de aandachtsverdeling en voor de ambtelijke ondersteuning.

Er schuilen echter in deze intensivering van de nationale controle ook gevaren. De druk om tot verdere bevoegdheidsuitbreiding van het Europees Parlement (EP) te komen zou er door kunnen verminderen. Nu is de regering optimistisch over het 'feit' dat grotere bemoeienis van het nationale parlement tot meer inzicht in de noodzaak van versterking van het Europees Parlement zal leiden. Ik ben daar nog niet zo zeker van. De regering heeft tot nu toe niet aangegeven waar zij deze blijde verwachting op baseert. Ook het risico van ongewenste re-nationalisering van beleid kan niet worden uitgesloten. We moeten oppassen dat de nationale oriëntatie van specialisten op de deelterreinen niet sluipenderwijs het Europees perspectief begint te overschaduwen. Soms moet wel degelijk het nationale belang op een beperkt terrein kunnen wijken voor bredere Europese perspectieven.

Er is één voor de hand liggende vraag waarop nog steeds geen afdoende antwoord is gegeven: namelijk, waarom blijft de democratie op Europees niveau ook in het nieuwe Verdrag weer ach-

ter? Hoe is het toch mogelijk dat het democratisch tekort algemeen wordt onderkend, óók door de verantwoordelijke politici aan wier democratische gezindheid niemand hoeft te twifelen, terwijl het probleem niet afdoende wordt opgelost. Hier is iets vreemds aan de hand. Naar mijn inzicht zou de verklaring in het volgende kunnen liggen.

Veel Europese politieke leiders die de democratisering van de Europese Gemeenschap bepleiten liegen dan wel niet, maar vertellen in elk geval niet de hele waarheid. Als democratische politici vinden zij een goed parlementair stelsel belangrijk, maar verzwijgen daarbij dat behartiging van de eigen nationale belangen een nog iets hogere prioriteit bezit. Deze kunnen uiteindelijk beter tot hun recht komen in de Raad van Ministers dan in het Europees Parlement.

De bepleite democratisering wordt in de praktijk onvoldoende gerealiseerd omdat lidstaten er om uiteenlopende, bijna tegengestelde redenen er nog niet aan willen. Eén groep wil zo weinig mogelijk soevereiniteit afstaan en de intensivering van de samenwerking afremmen; de andere wil zo weinig mogelijk belemmeringen teneinde het proces van integratie te verdiepen en te versnellen. Deze spreekt zich weliswaar duidelijk uit vóór opheffing van het democratisch deficit, maar maakt er geen halszaak van. Beide willen derhalve vooral via een relatief sterke Raad, greep houden op de ontwikkelingen. Gevreesd moet worden dat de democratisering beperkt zal blijven, zolang de Euro-

pese Gemeenschap in beweging is en er nog zoveel ingrijpende afspraken tussen de lidstaten gemaakt moeten worden. Er bestaat met andere woorden een directe relatie tussen het subsidiariteitsprobleem en de mate van democratisering, althans de rechten van het Europees Parlement. Pas als over de uiteindelijke bevoegdhedenverdeling tussen alle bestuurslagen, de slotstructuur, overeenstemming is bereikt, zal er wellicht voldoende bereidheid zijn om af te zien van het primaat van de Raad.

Als deze hypothesen juist zijn, is er weinig reden voor optimisme op de korte termijn. Men legt er zich kennelijk bij neer dat de Europese Gemeenschap, althans in de opbouwfase, niet echt democratisch is ingericht. Als D66 zouden wij dit betreuren, omdat een dergelijke houding de belangrijke functies miskent die het Europees Parlement ook in deze periode kan vervullen. Onze partij blijft er bij de regering op aandringen om de democratisering, óók in de komende tijd, uitdrukkelijk als topprioriteit te beschouwen.

D66 steunt het streven om via beleidsconvergentie te komen tot één Europese munt en één Centrale Bank met een grote autonomie in het monetair beleid. Wij zien dit als een logisch verlengstuk van de totstandkoming van de interne markt. Op basis van alle recente ervaringen met monetaire crises zijn wij echter nogal sceptisch over het bereiken van de doelstellingen op de verdragsmatig vastgelegde data. Ook al spreekt de regering zich nog zo duidelijk uit tegen een mini-EMU, in de praktijk zal er toch een patroon ontstaan van een 'kopgroep en achterliggers', die het binnen de overzienbare tijd moeten doen met een louter theoretisch perspectief op toetreding.

In het debat over de Europese Monetaire en Economische Unie wordt naar onze mening relatief weinig aandacht geschonken aan de binnenlandse politieke implicaties. Door zich op strikte toetsingscriteria vast te leggen, beperkt de regering immers zowel haar eigen bewegingsvrijheid, als die van het parlement. Het doet mij denken aan Xenophon, die zijn troepen opstelde met de rug naar het ravijn. Zij konden daardoor alleen nog maar in één richting en op een beperkte ruimte vechten. Vluchtwegen om het beperkte eigenbelang te dienen en zo het eigen hachje te redden, waren afgesloten. De vijanden van een te grote staatschuld, overheidstekort, te hoge rente en inflatie worden verslagen of het is met je gedaan en je wordt collectief aan de Europese schandpaal genageld. De rol van Xenophon lijkt de heer Kok op het lijf geschreven.

Zonder dat de formele bevoegdheden van de minister van Financiën worden uitgebreid, wordt zijn positie tegenover de vakministers met al hun financiële verlangens danig versterkt door het Verdrag van Maastricht. Lange financieel-economische argumentaties kunnen achterwege blijven. De minister van Financiën kan volstaan met het wapperen met de Verdragstekst. De verkleining van de beleidsruimte zal onvermijdelijk leiden tot verscherping van de politieke strijd, vooral ook tussen de departementen. Te meer daar de interne markt een politieke premie zal leggen op bepaalde beleidsprioriteiten. De druk zal immers toenemen om met de beperkte middelen aan dié voorzieningen voorrang te geven, die de concurrentiepositie versterken, zoals infrastructuur, beroepsonderwijs et cetera. De vrees is gerechtvaardigd dat de EMU en de interne markt zullen leiden tot verscherping van maatschappelijke politieke en zelfs regionale tegenstellingen in ons land.

Voorzieningen die de kwaliteit van de samenleving verhogen,

maar niet bijdragen aan de concurrentiekracht of het solide aanpassingsprogramma, zouden kind van de sluitende EMU-rekening kunnen worden. Juist voor een partij als D66 is dit onaanvaardbaar.

Door het Verdrag te aanvaarden gaan we er mee akkoord dat er uiteindelijk met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten welke lidstaat toe zal moeten treden tot de EMU. Wij hebben moeite met deze afspraak. De regering erkent dat de strikte toepassing van kwalitatieve, toetsbare criteria een verschillend politiek oordeel over de toetreding niet uitsluit. Het gaat om een economische gezondheidsdiagnose in brede zin. Hierbij zijn ook kwantitatieve aspecten in het geding die uiteenlopend geapprecieerd kunnen worden. Dit kan betekenen dat bijvoorbeeld Nederland wordt gedwongen toe te treden, ook als regering en parlement er nog niets voor voelen. En dat zou toch wel een buitengewoon onaangename situatie zijn. We kunnen, zoals de regering doet, nu wel stellen dat dit risico op de koop toe moet worden genomen, maar betwijfeld kan worden of alle betrokkenen er later, als puntje bij paaltje komt, er nog net zo over denken.

Het EG-voorzitterschap werd in de voorbereidingsfase geconfronteerd met een reeks forse meningsverschillen over het buitenlands en veiligheidsbeleid. Deze betroffen onder meer de rol van de Europese Raad, de koppeling met de West-Europese Unie en de verhouding tot de NAVO. Uiteindelijk is er kennelijk niet zozeer voor een compromis gekozen, maar voor een elk wat wils tekst. Alle tegenspelers konden thuis wijzen op de passages waar zij op aangedrongen hadden. Zo werd in Frankrijk beklemtoond dat het veiligheidsbeleid een integraal onderdeel van de Unie wordt, dat defensie niet wordt uitgesloten en dat de WEU integraal gekoppeld wordt aan de Unie. Minister Van den Broek meldde daarentegen in de Tweede Kamer vlak na 'Maastricht', dat het een moeilijke strijd was geweest, maar dat er vrede kon worden gesloten omdat niemand meer twijfelde aan het belang van het Atlantisch Bondgenootschap. Haar rol zou nu zelfs minder onderwerp van discussie zijn dan tijdens de Koude Oorlog. Er was immers overeengekomen dat het Uniebeleid in overeenstemming moet zijn met datgene wat in Atlantisch kader wordt overeengekomen.

Het voordeel van zo'n 'iedereen zijn zin'-tekst is dat men het glas kan heffen en in vrede uit elkaar gaan. Het nadeel is dat er geen keuzes worden gedaan en de tegenstellingen ingebouwd blijven. Aan de dagelijkse praktijk wordt overgelaten hoe de veiligheidsstructuren zich zullen ontwikkelen in het nieuwe Europa. Maar ondertussen blijft onze regering in krachtige termen spreken over 'interlocking institutions', dat wil zeggen over instellingen die elkaar aanvullen en versterken. De samenwerking tussen WEU en NAVO zal plaats hebben op basis van de nodige 'transparanties en complementariteit'. Mijn voorzichtige vraag of het geschetste beeld van deze harmonieuze samenwerkende veiligheidsinstellingen niet al te rooskleurig is, beantwoordt de regering met een verwijzing naar verdragsteksten en officiële verklaringen van de NAVO en de WEU. En inderdaad, hieruit blijken louter goede bedoelingen.

We hebben het afgelopen jaar kunnen constateren wat al deze plechtige voornemens, waar de regering zo graag uit citeert, in de praktijk waard zijn. De inkt van het Verdrag was nog maar net opgedroogd of de rivaliteit tussen WEU en NAVO was al niet meer binnenskamers te houden. De WEU besloot op Frans-Ita-

liaans initiatief om zee- en luchtmacht te stationeren in de Adriatische regio, teneinde sancties tegen Servië af te dwingen. Dit zou, volgens de Franse minister Dumas, een bevestiging van het bestaan van Europa zijn. Vlak daarop besloot de NAVO tot hetzelfde, zij het nota bene onder eigen commando. Volgens de Britse premier Major was het gevaarlijk en dwaas de VS uit te sluiten: de huidige Europese veiligheidsdiscussie in een notedop. Sindsdien wedijveren de veiligheidsinstellingen in passiviteit ten aanzien van het ten hemelschreiende probleem van het voormalig Joegoslavië. De op papier zo goed samenwerkende en elkaar aanvullende organisaties gunnen elkaar ineens zó hevig het voortouw dat er niets meer gebeurt. De diepere oorzaak van de huidige rivaliteit en verlamming ligt, ons inziens, in de nog onvoldoende uitgekristalliseerde verhoudingen in het post Koude Oorlog tijdperk. Aanvaard leiderschap ontbreekt en van groot belang is hoe dominant het nieuwe Duitsland mag worden. Verschillende West-Europese landen trachten het vacuüm op te vullen dat is ontstaan door de ineenstorting van de Sovjet Unie en de verregerende terugtrekking van de VS. Zij doen dit via de bestaande organisaties, die zij een grotere of juist kleinere rol willen laten spelen, afhankelijk van hun eigen positie daarin. Nederland moet zich een plaats zien te verwerven in al deze nieuwe, verschuivende, verhoudingen. De regering houdt tot nu toe krampachtig vast aan het Atlantisch kader. Zonder afbreuk te doen aan de relatie met de VS, zouden we evenwel minder aarzelend kunnen zijn over de Europese veiligheidsidentiteit. Zo is er geen reden meer voor de traditionele angst voor blokvorming in de NAVO. De vroegere angst dat de Sovjet Unie Europa en de VS tegen elkaar zouden kunnen uitspelen, is immers niet meer gegrond. Als Europa er al in zou slagen om op basis van het Verdrag van Maastricht met één stem te spreken, dan is een zekere mate van blokvorming een logische onvermijdelijkheid. Onbegrijpelijk dat de regering dit nog steeds niet wenst in te zien. De regering zou bereid moeten zijn om meer open te staan voor Europese veiligheidsinitiatieven en bijvoorbeeld alsnog aansluiting moeten zoeken bij het op te richten Frans-Duitse legerkorps, dat nu immers onder NAVO-bevel kan opereren.

Dit thema afrondend, nog een enkel woord over de relatie NAVO-WEU. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer staat dat als huidige of toekomstige leden van de Europese Unie lid zouden willen worden van de WEU, de regering zich op het standpunt stelt dat deze landen daarmee ook voor de NAVO opteren. Er zijn echter geen indicaties dat de betreffende landen dit standpunt inderdaad delen. Gevreesd moet worden dat hier eerder sprake is van een specifieke wens van Nederland, of beter gezegd van (oud) Minister van den Broek, dan van een reële optie. Sommige afspraken in het Verdrag van Maastricht hebben de toets aan de praktijk van de afgelopen tijd al moeilijk doorstaan. Hopelijk zullen de implementatieproblemen verder beperkt blijven, maar zoals uit mijn betoog mag zijn gebleken, zijn wij daar zeker niet gerust op. Gelukkig heeft de Europese Raad in zijn afgelopen bijeenkomst een aantal belangrijke knopen weten door te hakken. Wij zijn verheugd dat de financiën voor de komende zeven jaar op een acceptabele wijze zijn geregeld. Natuurlijk zijn wij ook voor solidariteit met de overige lid-staten. Wel zal het inzicht in de besteding van de gelden uit de cohesie- en structuurfondsen aanmerkelijk verbeterd moeten worden. Voor het Deense probleem bestond klaarblijkelijk geen andere uitweg dan waar nu voor gekozen is. Na wat in Maastricht al was afgesproken zijn wij niet

echt verbaasd over de inhoud van de concessies aan de Denen. We moeten ons daar wel bij neerleggen. Dit neemt allemaal niet weg dat het een tamelijk krankjoreme constructie is om een land er bij te houden door toe te staan dat het er eigenlijk buiten blijft. De Europese Gemeenschap of Europese Unie bevindt zich nu in een overgangsfase van een, voor het grote publiek verborgen en veelal technische, samenwerking naar een meer politieke en hopelijk opener Gemeenschap. Naarmate we nader tot elkaar komen, raken we steeds dichterbij de wat overgevoelige huid van nationale soevereiniteit. Door oorzaken die niets met de EG zelf te maken hebben, maar tevens door het ontbreken van een stevig democratisch draagvlak dreigt het gevaar van re-nationalisatie. Laten we met alle terechte kritiek op de Europese Samenwerking toch ook voor ogen blijven houden waarom het ooit allemaal begonnen is, wat het al heeft opgeleverd en welke vruchten we er nog van kunnen plukken. Het mag duidelijk zijn dat de Eerste Kamer-fractie van D66, ondanks de genoemde bezwaren, van oordeel is dat het Europese Unie-Verdrag geratificeerd moet worden. Het verdrag is een noodzakelijke verdieping en het maakt de weg vrij voor de komende uitbreidingen. De potentiële nieuwe lidstaten uit de EVA-kring zijn welkomme democratiën, die het economisch potentieel van de Gemeenschap verstevigen. Overigens kleven er in toenemende mate bezwaren aan de bijna automatische koppeling van verdragswijzigingen met de instelling van nieuwe fondsen of de verhoging van bestaande bijdragen. Zowel het verdrag over de Europese Unie, als de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, bevatten zo'n bepaling. D66 is vóór solidariteit van de rijkere met de armere lidstaten. Natuurlijk hebben de zuidelijke landen nog steeds een achterstand. Ook vormen deze landen een verruiming van de exportmogelijkheden van de Noordelijke Lidstaten, maar in het licht van wat wij opbrengen ten behoeve van Midden- en Oost-Europa, vinden wij dat de zuidelijke grenzen bereikt zijn. In de verdere toekomst zal de richting van geldstromen en handelsconcessies van het zuiden naar het oosten moeten worden bijgesteld. We zullen er aan moeten wennen Europa als één geheel te beschouwen. Zeker als ook op termijn de Midden-Europese landen toetreden, zal de samenwerking er niet gemakkelijker op worden. Dat de Europese Unie zich in communautaire richting zal ontwikkelen, zoals Nederland en ook D66 wil, staat allerminst vast. Er wordt vaak gezegd dat verdergaande Europese samenwerking alleen mogelijk is zolang het uiteindelijke doel in het midden wordt gelaten. Over blauwdrukken zou voorspelbaar een vruchteloze onenigheid ontstaan. Dus zouden we pragmatisch, stap voor stap, verder moeten bouwen aan Europa. Máár, ook met vele kleine stappen kun je terecht komen waar je eigenlijk niet heen wilde. Er bestaat een begrijpelijke neiging om de uitbreidingen op de eigen merites te beoordelen en vervolgens te bekijken hoe we de besluitvormingsmechanismen moeten aanpassen. De vraag is echter hoelang wij dit nog vol zullen kunnen houden. Wordt het geen tijd om eens fundamenteel na te denken over de toekomstige structuur van een brede Europese Unie? Mogelijk kan D66 met een eigen concept de discussie hierover op gang brengen. Verder bouwen aan Europa blijft een moeizaam proces. Met de uitbreidingen in het vooruitzicht lijkt het verstandig te blijven werken aan de democratisering, zowel als te consolideren. En crises? Die zullen zich ook wel blijven voordoen, maar deze worden dan ook wel weer opgelost. Om kort te gaan, ook op langere termijn blijft het spannend in Europa. ♦

Europa, binnenlands bestuur en bestuurscultuur: naar een profiel van D66-bestuurders

Door Kees Breed

Zowel de binnenlandse als de Europese ontwikkelingen zullen de bestuurlijke praktijk in de komende jaren sterk beïnvloeden. Tegelijk raken zij aan elkaar. Eén gemeenschappelijk probleem bestaat in elk geval uit de noodzaak om te komen tot bestuurlijke afstemming en samenwerking en dat op verschillende niveaus: (sub-)nationaal en Europees. Dit kan niet zonder gevolgen blijven voor de heersende bestuurscultuur in ons land. D66-bestuurders zouden hierbij het voortouw moeten nemen. Het belang daarvan is verstrekkend. Het legt tevens de basis voor een actieve Nederlandse inbreng bij het ontstaan van een Europese bestuurscultuur.

Europa en de nationale bestuurscultuur

Als in het afgelopen jaar één ding is duidelijk geworden, dan is het wel dat de politieke en bestuurlijke inrichting van Europa niet langs traditionele lijnen zal verlopen. Europa zal nooit een federale staat worden volgens een of ander al bestaand model. Maar tegelijk zijn de onderlinge verwevenheid en samenwerking tussen de EG-lidstaten nu al intensiever dan ooit is vertoond tussen soevereine staten. Dat heeft ook zijn weerslag op de politieke en maatschappelijke verhoudingen in de lidstaten zelf. En dit zoeken naar evenwicht op Europees niveau zal de nationale structuren niet onberoerd laten. Het verstoort tot op zekere hoogte het nationale machtsverwicht tussen instituties, maatschappelijke groeperingen en politieke partijen.

Gedurende eeuwen zijn in de Europese staten bijzondere bestuurlijke praktijken gegroeid die binnenlandse conflicten beheersbaar houden en politieke besluitvorming mogelijk maken. Maar de nieuwe situatie in Europa, waarbij transnationale verbindingen en wisselende coalities worden gerealiseerd, terwijl in Brussel een nieuwe bron van wet- en regelgeving is ontstaan, kan eenvoudig niet zonder gevolgen blijven voor de gevestigde nationale verhoudingen. Dat geldt voor de grote en de kleine landen, of het nu het Franse traditionele centralisme betreft of het Britse soevereine parlement, dan wel het Deense systeem.

Ook in Nederland zijn de gevolgen merkbaar. Een sprekend voorbeeld vormt het mediabeleid, waar de nationale verzuilde traditie botst met de in de eerste plaats commerciële benadering

Kees Breed is politicoloog en beleidsmedewerker bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Hij heeft ervaring met Europese samenwerking. Ook is hij secretaris van de SWB-werkgroep Openbaar Bestuur.

Op het aanstaande partijcongres van D66 in Amersfoort staan twee hoofdonderwerpen op de agenda: de inrichting van het binnenlands bestuur en 'Europa'. Beide thema's hebben één zaak gemeen: zij maken een verandering van de bestuurscultuur nodig.

die in Brussel wordt gehanteerd. Een ander voorbeeld betreft de nationale praktijk op het vlak van kartelvorming en de afspraken binnen bedrijfstakken. Op dat gebied staat Nederland in de komende jaren nog het nodige te wachten. Nu al is voelbaar dat de (neo-)corporatistische structuren onder druk komen te staan.

Het zal nog lange tijd vergen voordat zo iets als een nieuw Europees evenwicht zal zijn ontstaan tussen de instituties en tussen de vele groeperingen die nog in wording zijn op deze nieuwe schaal (denk maar aan Europese partijvorming, maatschappelijke organisaties en het bedrijfs-

leven). Dit evenwicht zal, naar we mogen verwachten, niet in de eerste plaats het resultaat zijn van een machtsstrijd pur sang. Het Europese evenwicht zal het gevolg zijn van jarenlang getouwtrek. Afhankelijk van de mate waarin het geduld kan worden opgebracht een werkelijk democratische afstemming en coördinatie te bereiken, zal zich een Europese bestuurscultuur ontwikkelen, in wisselwerking met, maar tegelijk anders dan alle afzonderlijke nationale tradities tot dusver.

Sommigen wijzen op de Nederlandse bestuurscultuur van consensus- en coalitievorming en van uitgebreid overleg voorafgaand aan politieke besluitvorming, als dit voorbeeld voor de processen die op Europese schaal nodig zijn. In dat verband is het ook begrijpelijk dat aan iemand als Lubbers wordt gedacht waar het gaat om de opvolging van Jacques Delors, als voorzitter van de Europese Commissie. Maar zoals gezegd, ook het Nederlandse systeem zal niet ongewijzigd kunnen blijven. Zullen we in deze ontwikkeling erin slagen de nadelen en tekortkomingen van de nationale bestuursculturen op te heffen?

Deze laatste laten zich steeds meer voelen, onder meer bij de voorbereiding van de Nederlandse inbreng in de EG-besluitvorming. De voorbereiding duurt te lang en is te complex. De uitkomsten van het overleg verbeelden een verwaterd compromis waar niemand echt wat mee kan. Nederland schiet dus tekort in slagvaardigheid en daadkracht. De consensusvorming in eigen land is hoofdzakelijk gebaseerd op het non-interventiebeginsel: kom niet aan mij dan kom ik niet aan jou, tenzij het niet anders kan. Maar dit is onvoldoende om als uitgangspunt te kunnen dienen bij de complexe besluitvormingsprocessen in een situatie van sterke interdependentie tussen veel partijen en beleidsvelden. Dat vereist een actieve opstelling van alle betrokkenen en een strategische benadering, gericht op het tot stand brengen van samenwerking en afstemming van standpunten en beleid.

Men moet daarvoor in staat zijn om het eigen belangenniveau althans enigszins te overstijgen. De grondslag daarvoor ligt in

het bewustzijn van wederzijdse afhankelijkheid, dat we, nationaal en internationaal, met elkaar te maken hebben en hiermee rekening dienen te houden. Niemand kan zich nog veel langer veroorloven om net te doen alsof dit niet nodig zou zijn. En juist hier ligt een verband met de binnenlandse bestuurlijke problematiek.

Binnenlands bestuur

In de ordening van de subnationale bestuurslagen vinden ingrijpende veranderingen plaats. Gemeentes

worden 'opgeschaald', samenwerkingsverbanden tussen gemeenten gestimuleerd en het voortbestaan van de provincies in hun huidige vorm staat op de tocht. Deze veranderingen worden meestal voorgesteld als een aanpassing van de schaalgrootte van de bestuursseenheden aan de geografische schaal waarop zich de belangrijkste bestuurlijke problemen voordoen (zoals huisvesting, vervoer, arbeidsmarkt, sociale voorzieningen, onderwijs, politiek enzovoorts). Toch is dit niet het hele verhaal.

Zo vertelt bijvoorbeeld de Leidse professor Toonen ons in een recente publicatie dat ook de politieke bestuurscultuur als zodanig in het geding is. Hij plaatst de discussie over regionalisering in het bredere kader van de maatschappelijke ontzuiling sinds de jaren '60(1). De afbraak van de zuilenstructuur leidt tot de noodzaak om nieuwe politieke en maatschappelijke coördinatiestructuren tot stand te brengen. Dit is nodig om het sociale radarwerk in zijn samenhang te laten functioneren. Omdat de 'oude' bestuurlijke relaties en verbindingen binnen de zuilen verdwijnen, wordt het steeds moeilijker om nog tot voldoende bestuurlijke afstemming te komen.

Zo is het bekend dat de uitvoering van nationale prioriteitsprogramma's stokt, zoals bij het Structuurschema Verkeer en Vervoer, VINEX-2 (voor ruimtelijke ordening) en het NMP-plus (voor het milieu). Eén oorzaak daarvan is het gegeven dat lokale bestuurders, vanuit wat men ziet als het eigenbelang van de gemeente of een provincie, onvoldoende meewerken om de plannen te realiseren ('niet in mijn achtertuin!'). Men beschouwt de problematiek op een te beperkte schaal, zou je kunnen zeggen. Het probleem is dat dit niet kan worden opgelost door louter een aanpassing op bestuurlijke schaal. Dezelfde knelpunten zullen zich bij vergroting van het gebied voordoen, dan op grotere schaal dus.

Het gaat altijd óók om de houding van de bestuurders, die in de toekomst bereid en in staat zullen moeten zijn om, op een hoger niveau dan dat van de eigen gemeente of regio, te denken en afwegingen te maken. Zij dienen dus niet alleen de directe eigenbelangen van de eigen gemeente of streek te behartigen, maar deze van meet af aan in een breder kader te plaatsen. Dit vereist een andere benadering van wat men ziet als het 'eigen belang'.

Het profileren van het eigen vermogen te functioneren als deel van een groter geheel, teneinde waarde toe te voegen aan het

D *De afbraak van de zuilenstructuur leidt tot de noodzaak om nieuwe politieke en maatschappelijke coördinatiestructuren tot stand te brengen. Dit is nodig om het sociale radarwerk in zijn samenhang te laten functioneren.*

ke kanten en het vermogen een bijdrage te leveren aan Europa, bijvoorbeeld op terreinen als vervoer, landbouw en de dienstensector. Tot slot zal Nederland de nieuwe consensus-benadering zélf als export-artikel kunnen aanprijzen. En dat vormt een bijdrage aan de Europese integratie, zowel als een versterking van de strategische positie van het eigen land.

Omgekeerde subsidiariteit

Een en ander heeft consequenties voor de Nederlandse inzet bij de discussie in de Europese Raad over de uitwerking van het subsidiariteitsbeginsel. De term heeft in de discussie over het Verdrag van Maastricht bekendheid gekregen, maar kent een langere traditie in het christelijke denken over de bestuurlijke inrichting van een land. Zij heeft betrekking op de afbakening van bevoegdheden tussen bestuurslagen waarbij het hogere niveau geen taken op zich dient te nemen die net zo goed of beter op het lagere niveau kunnen worden uitgevoerd.

Het is begrijpelijk dat dit motief een rol speelt in de kritiek op een te bemoeizuchtige en te detaillistische houding van de nationale overheid tegenover de andere overheden. Dat geldt mutatis mutandis ook voor de relatie tussen 'Brussel' en de lidstaten van de EG. Maar het is óók duidelijk dat dit principe geen enkele bijdrage levert aan de oplossing van de hedendaagse complexiteit in de relatie tussen de beleidsvelden. Deze vraagt juist om de coördinatie van beleidsacties en veel minder om een afbakening van terreinen waarop verschillende actoren autonoom hun gang kunnen gaan.

Wat nodig is, houdt een omkering van het subsidiariteitsbeginsel in: hoeveel kan een gemeente op zich nemen om het centrale bestuur te ontlasten en een bijdrage te leveren aan de oplossing van nationale en internationale vraagstukken. Dat kan variëren van een bijdrage aan de nationale economische structuur (die het fundament vormt voor de gezamenlijke welvaart en draagkracht) tot aan het opnemen van vluchtelingen uit een oorlogsregio. De basisvraag is dan niet: hoe kan ik van dit of dat probleem verschoond blijven, maar veeleer: wat kunnen we aan, hoeveel kunnen wij voor onze rekening nemen, gegeven onze eigen situatie. Dat is de kern van een noodzakelijke verandering, nog naast alle verdere concrete aanpassingen van structuren en procedures, die we in de komende jaren tot stand kunnen brengen.

Eenzelfde benadering zal nodig blijken, nog steeds mutatis mutandis, bij de inbreng van EG-lidstaten op het Europese vlak.

(1) Zie bijvoorbeeld: 'Meso-bestuur in Europees perspectief - de randstadprovincies uit de pas?', prof. dr. Th.A.J. Toonen, dr. J.C.M. Raadschelders en drs. F. Hendriks, Leiden 1992.

Het is een illusie te denken dat de enorme problemen van deze tijd kunnen worden opgelost binnen de afzonderlijke landen, hoe groot deze ook zijn. Milieu, economie, migratie, sociale zekerheid, stuk voor stuk vereisen ze internationale afstemming. Zij werken bovendien vergaand dóór in elke samenleving, op tal van terreinen. De vraag is daarom niet in de eerste plaats hoe de Europese invloed zo klein mogelijk gehouden kan worden, maar vooral hoe de wisselwerking tussen Europa en de lidstaten in orderlijke banen geleid kan worden om haar beheersbaar te maken. De pas op de plaats, die nu wordt gemaakt met betrekking tot de Europese integratie, moet worden beschouwd als de inlas van een noodzakelijke denkpauze. Die is nodig omdat de traditionele bestuurlijke oplossingen niet voldoende zijn waar de noodzakelijke veranderingen nogal ingrijpend blijken. En 'omgekeerde subsidiariteit' is een aspect hiervan.

Bestuurlijk burgerschap

Wanneer politici en bestuurders zich een dergelijke benadering eigen kunnen maken, zal dit tegelijk de betrokkenheid van burgers stimuleren bij vraagstukken die spelen op nationaal en internationaal niveau. Ofwel: politici en bestuurders spelen zelf een belangrijke rol bij het versterken van een actief burgerschap en nieuwe vormen van gemeenschapszin. Maar dan dienen zij het niet te laten bij een plichtmatige oproep aan de Nederlandse bevolking; zij zullen zelf het voorbeeld moeten geven in het eigen functioneren. Juist van D66-bestuurders, die toch nog nauwelijks gehinderd worden door een historische bestuurlijke ballast of door traditionele denkpatronen en -gewoonten, mag op dit vlak het een en ander worden verwacht. Zij zouden zelfbewust de eigen identiteit van hun gemeente uitdragen en wijzen op de geleverde (of nog te leveren!) bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Door hen kunnen burgers zich ermee identificeren.

Deze nieuwe consensus-benadering zou een belangrijk element moeten vormen van het profiel van de D66-bestuurder. Dit is minstens zo belangrijk als de sociale en de ecologische kwestie, waarover op de beide voorgaande partijcongressen uitgebreid is gesproken. 'Amersfoort' kan ons nu een stap in deze richting brengen.

Welbegrepen eigenbelang?

Dit alles lijkt in te gaan tegen de tendens van een toenemend nationalisme en, binnen eigen land, van een toenemend egoïsme (zoals bijvoorbeeld ook koningin Beatrix in haar kersttoespraak het probleem stelde). Van Mierlo deed onlangs in zijn Coornhertrede een beroep op ieders gezonde verstand om, vanuit het welbegrepen eigenbelang, dat nog iets verder weg ligt dan het direct zichtbare eigenbelang, tot een andere opstelling te komen. Maar er is meer nodig dan alleen het gebruiken van je verstand. De vraag is immers: op welke vragen laat je je rationele grijze cellen los en dus, welke normen en waarden vormen het uitgangspunt? Argumentatie en analyse moeten verder worden aangescherpt. Welbegrepen eigenbelang kan nog steeds alleen begrepen worden in zijn eenzijdige individualistische grondslag. De essentie ervan ligt in een bepaalde (vooral Westerse) benadering van het zoeken van de eigen plaats in de wereld, in de afbakening ervan

tegenover anderen. Maar juist op dit vlak, dat van de eigen individuele en nationale identiteit, is er sprake van culturele crisisverschijnselen.

In onze cultuur ligt voor de vorming en het behoud van identiteit het accent vooral op afperking: op wat mij als persoon onderscheidt van mijn buurman, of als Nederlander van een Fransman of Duitser. Het schept zekerheid en als zodanig loopt het als een rode draad door ons hele normen- en waardenstelsel heen. In de jaren '80 lijkt deze tendens alleen maar versterkt.

Maar er is méér aan de hand dan op het eerste gezicht lijkt. Het ik-tijdperk moet vooral worden beschouwd als de uitdrukking van een speurtocht, van onzekerheid en behoefte tot herdefiniëring van de eigen identiteit, van ieders persoonlijke zingeving, van de plaats in een onoverzichtelijke wereld.

In dit proces hebben velen zowel privé als in institutionele verbanden geëxperimenteerd met nieuwe maatschappelijke en persoonlijke relatievormen. Het was niet alléén het 'ik' wat de klok sloeg. Het gaat hier om een experimenteren met vormen van politieke en vooral culturele democratie. De milieu-problematiek heeft ons nu eens te meer duidelijk gemaakt dat de Westerse cultuur op zijn grenzen stuit: de individuele drang te overleven, lange tijd beschouwd als de basis van onze welvaart en creativiteit, vermindert nu de kansen op ons gezamenlijk voortbestaan. Hier raken we aan de kern van de culturele crisis.

Het zoeken naar nieuwe zekerheden gaat gepaard met uitwassen en rampen op kleine en soms zelfs grote schaal, zoals in Joegoslavië. Aan de culturele crisis binnen de westerse landen, al sinds de jaren '60 manifest, heeft zich recent de internationale crisis toegevoegd door het wegvallen van het machtssevenwicht tussen de supermachten. De naties zoeken opnieuw naar hun plaats in nieuwe wereldverhoudingen. Binnenlandse tegenstellingen worden niet langer in het kader van de internationale strijd tussen kapitalisme en communisme geïnterpreteerd. Het schept helaas ruimte voor strijd, maar ook voor culturele veranderingen, in Oost en West. Dit alles dwingt tot een evolutie, een verandering in de benadering van de kwestie van de eigen individuele en ook nationale identiteit. Het gaat niet langer in de eerste plaats om het afbakenen van de eigen betekenis. Eigen herkenbaarheid en zelfbewustzijn kunnen immers ook en misschien wel juist voortvloeien uit het besef van de positieve betekenis van het eigen individu of als eigen groep voor anderen, in laatste instantie voor de wereldgemeenschap. Het is het sociale aspect van het menszijn, dat altijd aanwezig is geweest maar nog binnen ideologisch afgebakende kaders, dat een belangrijk bestanddeel moet vormen voor een nieuw individueel bewustzijn. Het kan tevens de grondslag vormen voor een nieuw gevoel van eigenwaarde, dat gepaard gaat met een andere manier van denken (en dit vereist dus meer dan alléén het goed gebruiken van je verstand op zich). Het stimuleren hiervan is van het grootste maatschappelijk belang. En dat brengt ons terug op de rol van bestuurders.

Bestuurscultuur en Europese cultuur

Bestuurders bekleden hoe dan ook een maatschappelijke voorbeeldfunctie. Zij spelen een cruciale rol bij de veranderingen die nodig zijn. De bestuurscultuur is in een bepaald opzicht zelfs de kern van elke nationale cultuur: deze betreft immers de wijze waarop samenhang, besluitvorming en samenwerking binnen

een gemeenschap worden gerealiseerd. Bestuurlijke vernieuwing vormt, zo opgevat, de kern van het maatschappelijke vernieuwingsproces. Het is van doorslaggevend belang dat politici en bestuurders op een andere, nieuwe wijze denken en handelen, zowel in nationale als in internationale kaders.

Een Europese bestuurscultuur kan alleen op deze grondslag tot wasdom komen. Anders gezegd: Europese integratie vereist een evolutie van de individualistische normen en waarden die Europa, in verschillende nationale vormen, hebben gebracht tot waar het nu is. Nationale culturen hoeven langs deze weg dan niet ten onder te gaan in een Europese federatie, maar kunnen zich verder ontwikkelen op een coöperatieve basis, door het accentueren van de betekenis, en niet de afgrenzing ervan, van een natie in het bredere kader van een pluriforme samenleving. Een zulk 'nationalisme' kan een bijdrage leveren aan de Europese integratie. Dat geldt ook voor onze eigen rol in Europa. Wanneer de Nederlandse verhoudingen kunnen worden gewijzigd, wordt daarmee tegelijk de grondslag gelegd voor een nationale bijdrage aan de Europese bestuurscultuur, die in wording is. ♦

Ideeën

Verschenen in de reeks Ideeën:

DUURZAME ONTWIKKELING, ECONOMIE EN POLITIEK

In hoeverre is het mogelijk om met economische instrumenten te sturen in de richting van duurzame ontwikkeling? Is de bestaande economische analyse toereikend om een omslag te maken? Vanuit de maatschappelijke belangenorganisaties, de wetenschap en de politiek wordt deze problematiek geanalyseerd.

BIJDAGEN VAN O.M.: C. KOOPMANS, M. PETERS, A. NENTJES, J.P. VAN SOEST, A. BROUWERS, A. VAN DEN BIGGELAAR, D. TOMMEL, A. SCHIMMEL EN C.W. DE VRIES.

• PRIJS: f 19,50 / EXEMPLAAR (EX. VERZENDKOSTEN)

Binnenkort verschijnt in deze reeks:

REFERENDA EN DEMOCRATIE

De referendaproblematiek bekeken vanuit verschillende invalshoeken.

BIJDAGEN VAN O.M.: P. FOKKINK EN T. HOOGHIEMSTRA, R. HILLEBRAND, H.J. VAN HOUTEN, N. VAN 'T RIET, I. DE HAAN. INTERVIEW MET S. STUURMAN.

• PRIJS: f 19,50 / EXEMPLAAR (EX. VERZENDKOSTEN)

Nu bestellen voorkomt teleurstellingen.

Bovenstaande exemplaren van Ideeën zijn nu te bestellen. Dan wordt een exemplaar voor u gereserveerd. Bel van maandag t/m donderdag tussen 09.00 en 17.00 uur met het Wetenschappelijk Bureau van D66, telefoon 070-3858303.

Of schrijf:

Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag.

Ideeën

Nederland en het Europa van de vaderlanden

Door Frits Herman de Groot en Bob de Ruiter

Gaat Europa de eeuw uit zoals het die is ingegaan?" Deze vraag stelde Hans van Mierlo ruim drie jaar geleden tijdens de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer. De Muur was zojuist gevallen, de Koude Oorlog was voorbij. De dreiging was afgenomen, maar de onzekerheid nam toe.

Sindsdien is er veel gebeurd; we bevinden ons midden in een stroomversnelling van de geschiedenis en in een week gebeurt meer dan vroeger in een jaar. Maar intussen is die vraag nog niet op een geruststellende wijze met neen beantwoord. Naast vooruitgang, die op sommige terreinen wordt geboekt, is er regressie op vele fronten.

In Oost-Europa neemt de belangstelling voor de geschiedenis onheilspellende vormen aan. Niet overal, maar op veel plaatsen wint het nationalisme terrein. Het streven naar staatsvorming op een etnische basis heeft inmiddels geleid tot oorlog op de Balkan en tot een grote stroom vluchtelingen. Sarajevo is opnieuw het middelpunt van een Europese crisis. Intussen zijn de Westeuropese mogendheden, die in lichte verwarring uit de beschutting van de Koude Oorlog zijn gekomen, op zoek gegaan naar hun nieuwe rol en hun verhouding tot elkaar - een moeizaam proces dat met oplopende spanningen gepaard gaat.

Zo lijkt het verleden steeds dichterbij te komen. De gestelde vraag blijft ons dan ook achtervolgen. Het gevoel van het 'fin de siècle' wordt sterker en is onderhand wijdverbreid. Het is geen basis voor beleid, maar wel een reden om de discussie over het buitenlandse beleid, zelfs van een klein land als Nederland, een belangrijke plaats toe te kennen. Binnen D66 is het debat over de Nederlandse Europa-politiek op gang gekomen, maar bevindt zich nog in een prille fase.

Als bijdrage aan de discussie willen wij in dit stuk proberen enkele conclusies te trekken uit de stortvloed van gebeurtenissen sinds de val van de Muur en gaan we in op de vraag of en in hoeverre het Nederlandse Europa-beleid nader moet worden bijgesteld.

Frits Herman de Groot is beleidsmedewerker op het ministerie van Defensie. Bob de Ruiter is beleidsmedewerker op het gebied van buitenlandse zaken en defensietaken van de Tweede Kamerfractie van D66.

Als Nederland het Europese ideaal wil verwezenlijken, zal het de zelfstandige en grote rol van de Europese mogendheden moeten erkennen. Het zal zich meer dan voorheen moeten oriënteren op Duitsland, dat zich als 'natuurlijke' bondgenoot aandient. Dat betogen Frits Herman de Groot en Bob de Ruiter in deze bijdrage.

Een stelsel van collectieve veiligheid?

Het lijkt alweer lang geleden: eind 1989, begin 1990, heerste er een opgetogen sfeer, waarin oude idealen werden opgepoetst en nieuwe, ambitieuze doelstellingen geformuleerd. De deling van Europa zou overwonnen worden - Lubbers sprak in dit verband over de 'heling' van Europa - en een Europees stelsel van collectieve veiligheid leek binnen handbereik. Daartoe werden verschillende formules geopperd. De CVSE, de Conferentie voor Europese Veiligheidssamenwerking, zou opgetuigd kunnen worden. Ook een 'verbreding' van Westerse veiligheidsorganisaties kon uitkomst bieden. Zo zou volgens defensiedeskundigen van Clingendael, onze nationale denktank, de NAVO

bereid moeten zijn de Oosteuropese landen als lid te verwelkomen, zo ook op termijn de Sowjetunie. Een pan-Europees veiligheidsstelsel zou het resultaat zijn. Volgens sommigen kwam de WEU daarvoor nog meer in aanmerking: de Westeuropese Unie zou een Europese Unie kunnen worden.

Het idee bleef hetzelfde, alleen was het de vraag in welk kader het gerealiseerd zou worden. Maar het liep anders. Uiteindelijk werden zowel de NAVO als de CVSE geactiveerd, aangepast en opgetuigd, zonder echter het beoogde effect te sorteren. Een betrouwbaar stelsel van collectieve veiligheid kreeg nauwelijks gestalte. Zo'n stelsel is gericht op het voorkomen van agressie tussen lidstaten. Als één de aanval opent op een buurland, ontmoet de agressor alle overige deelnemende staten tegenover zich. En dat vooruitzicht heeft een ontmoedigende werking op potentiële agressors.

In theorie klopt het. Alleen sloot de theorie niet aan bij de praktijk die zich enige tijd later aandeed. Het gevaar kwam uit een onverwachte hoek, van achteren: niet zozeer agressie tussen de lidstaten als wel binnen de lidstaten. En als lidstaten uiteenvallen en oorlog het karakter heeft van burgeroorlog, schiet een klassiek stelsel van collectieve veiligheid voor staten hopeloos tekort. Want dat is immers gebaseerd en gericht op behoud van de deelnemende staten. Onwillekeurig rijst het beeld van de ridder die over de muur kijkt en zich afvraagt of hij de vijand al ziet naderen en dan opeens van achteren op zijn schouder wordt getikt: daar is hij al.

De CVSE heeft getracht om zich aan te passen aan de omstandigheden en het ledenaantal nam in rap tempo toe. Eerst liep het aantal terug van 35 naar 34 (de DDR-zetel kwam vrij), maar na de Duitse hereniging steeg het aantal in mum van tijd. Toen uiteindelijk Bosnië als 52ste lid werd verwelkomd, maar vervolgens op geen enkele steun vanuit de CVSE kon rekenen, hoewel het ten prooi viel aan agressie, werd pijnlijk duidelijk hoezeer de organisatie inmiddels aan betekenis had ingeboet - ondanks, of juist dankzij, die sensationele groei in de breedte.

De Jalta-orde

En de NAVO? De NAVO is nog steeds een belangrijke organisatie voor overleg en samenwerking tussen de zestien lidstaten. De NAVO is de enige 'reëel bestaande' alliantie en ook de huidige herstructurering van de nationale strijdkrachten komt mede in bondgenootschappelijk overleg tot stand. Inmiddels heeft de verbreding gestalte gekregen in de vorm van de zogeheten Noord-Atlantische Samenwerkingsraad (NASR), een periodiek overlegorgaan van de NAVO-lidstaten, de Oosteuropese landen en de GOS-republieken. Een niet onbelangrijk overlegorgaan, maar niet te verwarren met een stelsel van collectieve veiligheid: veiligheids garanties aan de Oosteuropese landen geeft de NAVO niet en kan die op dit moment ook niet geven.

In de toekomst wel? Na de val van de Muur verklaarde Van den Broek dat de NAVO ('plechtanker van stabiliteit') ook in de nieuwe tijd een hoofdrol zal spelen. Daartoe zou de verdieping van de samenwerking binnen het bondgenootschap moeten worden nagestreefd. Maar het is voorlopig nog een vraag of de NAVO haar grote succes - veertig jaar vrede en vooruitgang in Europa - kan prolongeren. Want het succes van de NAVO was in zekere zin het succes van het veiligheidssysteem waar de NAVO deel van uitmaakte: het stelsel van NAVO en Warschaupact, ook wel bekend als 'de Jalta-orde'.

Op deze orde rustte de zegen van wat wel een heilige drie-eenheid genoemd wordt:

- de blokstructuur (NAVO en Warschaupact hielden elkaar in evenwicht en erkenden elkaars invloedsferen);
- de nucleaire afschrikking (door de aanwezigheid van kernwapens in de voorste linies zou elke oorlog op een catastrofe voor beide partijen kunnen uitlopen);
- en de aanwezigheid van dominerende supermachten binnen de beide blokken (waardoor de interne tegenstellingen binnen de allianties beheerst, gepacificeerd dan wel onderdrukt konden worden). Elk van deze factoren en vooral de combinatie van deze elementen verklaren het 'succes' van de Jalta-orde (in termen van het voorkomen van oorlog en stabiliteit).

Inmiddels ligt de Jalta-orde aan gruzelementen, her en der liggen de brokstukken. De rol van kernwapens is van veel minder belang. Van de 'Big Two' is de Sowjetunie afgefallen en maakt Amerika terugtrekkende bewegingen. Het is de vraag in welke mate de VS betrokken (willen) blijven bij de ontwikkelingen op

het Europese continent en in elk geval is haar vermogen de onderlinge Europese verhoudingen te beïnvloeden sterk aangetast. Zo is het herenigde Duitsland voor haar veiligheid nu nauwelijks meer afhankelijk van de Amerikaanse garanties en kan het daarom meer en meer een eigen weg gaan.

Europese politieke eenwording?

Het vooroorlogse Europa, dat is - zo zei Van den Broek bij diverse gelegenheden - het Europa van de pendeldiplomatie, van de telkens wisselende allianties, van de soevereine maar elkaar wantrouwend beloerende staten. De weg terug naar dat Europa moet afgesneden worden: de 'renationalisatie' moet voorkomen worden. Daartoe zou tegelijk met de verdieping van de NAVO een verdieping van de samenwerking binnen de EG moeten worden nagestreefd.

Het tij leek gunstig. Tijdens de Europese Top in Dublin, juni 1990, losten de Europese regeringsleiders en het Franse staatshoofd het startschot voor de marathon-onderhandelingen over een Europese Politieke Unie (EPU). Europa zou als politieke eenheid het wereldtoneel gaan betreden! De EPU-onderhandelingen zouden parallel lopen met de onderhandelingen over de Economische en Monetaire Unie (EMU) en in een verdrag moeten resulteren. En zo geschiedde. In de nacht van 10 op 11 december kon het glas worden gegeven op het Verdrag van Maastricht. Maar de beoogde verdieping kreeg in dat verdrag maar zeer ten dele gestalte. Het voor de Britten onverteerbare 'F-woord' is niet in de pre-ambule opgenomen en dat is, gelet op de inhoud van het verdrag, ook wel zo gepast.

'Maastricht' legt niet de basis voor een federaal Europa. De Europese instellingen zoals de Europese Commissie en het Europees Parlement zijn niet of nauwelijks versterkt, een aanzet in de richting van een Europese regering is niet gegeven. Als voorheen zullen de beslissingen genomen worden door de Raad van Ministers of de Europese Raad (de Europese Top). En, in de regel, niet met meerderheid van stemmen, maar op basis van unanimitéit.

Het Europa van 'na Maastricht' vertoont met andere woorden sterke intergouvernementele trekken; de lidstaten behouden een grote mate van zelfstandigheid. Zo is in het Verdrag bepaald dat de samenwerking op het gebied van binnenlandse zaken en justitie en op het terrein van buitenlandse zaken en defensie, alleen op intergouvernementele grondslag gestalte zal krijgen. Eventuele besluiten worden genomen door de lidstaten, althans hun vertegenwoordigers, zonder tussenkomst van de genoemde Europese instellingen. Weliswaar zal de EG-commissaris voor buitenlandse betrekkingen - sinds kort wordt deze functie vervuld door ex-minister Hans van den Broek - proberen de gezamenlijkheid van het beleid te bevorderen. Maar zijn mogelijkheden zijn daartoe beperkt.

Pal na de historische topconferentie in Maastricht, overheersten



In Venlo is de afhankelijkheid van de Duitse kooptoeristen zichtbaar. Parkeermeters slikken er Duitse Markten.

opluchting en tevredenheid. Een fiasco was voorkomen. Maar dat neemt niet weg dat het verdrag als een ontzuenderende tegenslag voor de Nederlandse politiek kan worden opgevat. In feite was de klap reeds halverwege het Nederlandse EG-voorzitterschap uitgedeeld: op de zogenoemde 'Black monday'. Op 30 oktober was het door Nederland ingediende ontwerpverdrag voor een Europese Unie van tafel geveegd. De Nederlandse politiek werd op hardhandige wijze duidelijk gemaakt dat het communautaire (of federale) model, waar Nederland tot op dat moment op onvermoeibare wijze voor pleitte, niet opgelegd zou worden aan Europa. Nederland zou haar koers fors moeten bijstellen, zou niet meer kunnen dagdromen van een Europese federatie, maar moest zich instellen op een Europees stelsel waarin staten op belangrijke gebieden de spelbepalers blijven. Ofwel, op een Europa dat in belangrijke mate tegemoet komt aan het concept van De Gaulle, het 'Europa van de vaderlanden' (*L'Europe des patries*).

'De mars door de instellingen'

Een scepticus zou deze samenvatting van de 20ste eeuw kunnen geven. In de eerste helft zijn twee wereldoorlogen uitgebroken in Europa. Daarop volgden vier rustige decennia van Koude Oorlog, waarin West- en Oost-Europa in politiek opzicht verdoofd waren. Nu die verdoving is uitgewerkt, valt Europa andermaal ten prooi aan verwarring en verdeeldheid.

Het is een wat eenzijdig beeld, maar helemaal ongelijk heeft hij niet. We weten niet of dat wat in de tijd van de Koude Oorlog niet nodig leek en wat daarvoor niet lukte, in het huidige tijdsgewricht wel mogelijk zal zijn.

Als we er op uit waren om door middel van processen van verdieping en verbreding de 'renationalisatie' van Europa te voorkomen, dan moeten we constateren dat we in die opzet nog niet of nauwelijks zijn geslaagd. Weliswaar zijn diverse structuren en samenwerkingsverbanden gecreëerd of vernieuwd, zij hebben de manoeuvreerruimte van de nationale staat niet of nauwelijks beperkt.

In welke kaders men ook bijeenkomt - de CVSE, de NAVO, de EG of de WEU - besluiten kunnen alleen met unanimiteit genomen worden. Formeel heeft elke lidstaat dus een soort veto-recht. Een slagvaardig beleid vergt echter besluitvormingsprocedures die voorzien in de mogelijkheid om ook bij het ontbreken van consensus beslissingen te nemen. Een tweede voorwaarde is dat de genomen besluiten bindend zijn voor alle lidstaten. Maar aan geen van deze voorwaarden wordt voldaan. Ook de Europese samenwerking - zowel voor als na Maastricht - schiet in beide opzichten te kort. Waar dat in de praktijk toe kan leiden leert de gang van zaken rond de erkenning van Kroatië en Slovenië.

De regering in Bonn pleitte reeds in een vroege fase van de burgeroorlog in het voormalige Joegoslavië voor de erkenning van Kroatië en Slovenië. Weliswaar ging Bonn daar niet meteen toe over, maar zij stelde die erkenning wel in het vooruitzicht. Minister Genscher keerde zich publiekelijk tegen zijn Europese collega's, die gekant waren tegen een 'vroegtijdige' erkenning. Hij rechtvaardigde zijn onafhankelijke stellingname onder meer met een verwijzing naar de verantwoordelijkheid van Duitsland als voorzitter van de CVSE, waar de animo voor erkenning groter zou zijn. Bevreesd als zij waren voor aanhoudende, Europese verdeeldheid en een Duitse 'Alleingang', bogen de EG-partners na verloop van tijd voor de Duitse druk. Na 'een mars door de instellingen' had Bonn zijn doel bereikt.

Zo wist Duitsland - al dan niet met de juiste argumenten - het eigen gewicht te vergroten en de EG op sleeptouw te nemen, terwijl het doel juist was de verankering van Duitsland aan Europa (en niet andersom). Misschien biedt juist het stelsel van elkaar aanvullende en deels overlappende instellingen onvoorziene kansen voor de nationale staat. En keert - maar dat terzijde - het beeld terug van het Europa van de pendeldiplomatie, van de telkens wisselende allianties en de soevereine, maar elkaar wantrouwende nationale staten. Dat is de achtergrond waartegen Nederland zijn rol moet spelen.

De rol van Nederland

De wereld is veranderd, maar het Nederlands belang in die gewijzigde wereld is onveranderd. Nederland blijft als kleine mogendheid een groot belang houden bij sterke internationale besluitvormingskaders, bij Europese ordening en spelregels en bij een betuiging van de rivaliteit tussen de grotere Europese mogendheden. Om die reden heeft zij ook nog steeds belang bij een blijvende betrokkenheid van de VS bij de ontwikkelingen op het Europese continent. De VS hebben in verleden een voorname rol gespeeld als 'balancer' van Europese verhoudingen. Het is een Nederlands belang dat de VS, ook al is haar invloed verminderd, aan die rol inhoud trachten te geven.

Het uitgangspunt van Van Mierlo, dat een uitgesproken pro-Europese koers en een Atlantische oriëntatie verenigbaar zijn, is ook niet weerlegd. Sterker, die opvatting wordt in toenemende mate gemeengoed. Ook in het verleden verenigden de Europese landen zich meestal pas op een heldere lijn indien de VS daartoe het initiatief namen, zoals zich dit thans ook laat aanzien met betrekking tot de problemen in het voormalige Joegoslavië. Dat neemt niet weg dat onderhand wel een grotere Europese verantwoordelijkheid wordt verwacht inzake, Europese, veiligheidsvraagstukken, zoals de aanvankelijke terughoudende opstelling van Washington tegenover Joegoslavië liet zien.

Aan het Nederlandse belang van een hechte internationale samenwerking en wederzijdse beïnvloeding in internationale organisaties is dus niets veranderd. Wel gewijzigd zijn de krachtsverhoudingen en posities tussen de lidstaten van de voor ons belangrijkste organisaties (VN, CVSE, NAVO, WEU). Omdat die gewijzigde krachtsverhoudingen van invloed zijn op het gezicht, het beleid en de mogelijkheden van deze organisaties, dient zich met klem de vraag aan op welke landen Nederland zich zal moeten oriënteren, wil zij de kracht en de effectiviteit van deze organisaties in haar eigen belang kunnen waarborgen. Nederland hoeft haar Atlantische en Europese idealen niet af te zweren. Maar juist wie die idealen wil blijven koesteren, zal het de prominente rol die de (grotere) mogendheden bij de vormgeving daarvan moeten erkennen. Brede concepten en blauwdrukken voor Europa blijven nu eenmaal dagdromen indien zij niet tevens tegemoet komen aan de belangen van de nieuwe leidende mogendheden.

Het Westeuropese krachtenveld ziet er in vogelvlucht als volgt uit. Het Verenigd Koninkrijk is nog steeds sterk Atlantisch geïntendeerd, met nog immer de nodige afstand tot het Europese ideaal dat een zo duidelijke continentale oorsprong heeft. Het omgekeerde geldt voor Frankrijk, dat niet Atlantisch is, maar wel Europees. Daarentegen is Duitsland zowel Atlantisch als Europees en -nog belangrijker- de enige Westeuropese mogendheid die danig versterkt uit de Koude Oorlog is gekomen. Dat laatste bete-

kent derhalve een relatieve vermindering van het belang van de posities van het VK en Frankrijk.

Door het erkennen, bevestigen en uitbouwen van de rol van Duitsland als leidende mogendheid zou Nederland zowel recht doen aan de feitelijke veranderingen die zich in de machtsposities hebben voorgedaan als aan het doel van versterking van samenwerking binnen Europa en tussen Europa en de VS. Daarnaast zijn er de bekende historische redenen om Duitsland een belangrijker plaats in het Nederlandse buitenlandse beleid toe te kennen. Door Duitsland een leidende rol te geven in de belangrijkste internationale verbanden en juist door de toegenomen Duitse rol te erkennen, zal de integratie van Duitsland in Europees en Atlantisch verband kunnen worden veilig gesteld en dat verband zelf haar waarde kunnen behouden. Ook gelet op de majeure, geo-politieke belangen, sluit een leidende rol van Duitsland aan bij de praktische problemen van dit moment. Want het is Duitsland dat de geografische ligging, de omvang en economische kracht, de kennis en de politieke wil heeft om Oost-europa te steunen en aldus de brug te slaan tussen West- en Oost-europa. Maar het is één ding om het belang van een oriëntatie op Duitsland te erkennen en een ander om daar praktisch inhoud aan te geven. Uitsluitend als illustratie van praktische mogelijkheden op dit vlak, kan aan de volgende initiatieven worden gedacht, die gelukkig deels al tot het beleid van de Nederlandse regering behoren:

- Nederland steunt de Duitse regering in haar beleid gericht op opheffing van beperkingen die een Duitse militaire bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties buiten het NAVO-verdragsgebied in de weg staan;
- Nederland pleit voor een Duitse zetel in de Veiligheidsraad, gekoppeld aan afspraken in EPU-verband over gebruik van die zetel en onder aanvaarding van een eventuele ruil tegen een andere Europese permanente en of wisselzetel;
- Nederland integreert haar strijdkrachten waar zinnig en mogelijk met Duitse eenheden;
- Nederland steunt de opvolging van de Fransman Jacques Delors door een Duitser als voorzitter van de Europese Commissie.
- Nederland zal in overleg met Duitsland voorstellen ontwikkelen voor de vervolgonferentie van Maastricht in 1996. Daartoe zullen parlementariërs het initiatief kunnen nemen. Een herhaling van 'Black Monday' moet aldus voorkomen worden.

Daarnaast zou Nederland zich, meer dan nu geschiedt, moeten aansluiten bij gezamenlijke initiatieven van Duitsland en Frankrijk. Want uiteraard voert de hier bepleite oriëntatie op Duitsland tot de conclusie, dat ook de Frans-Duitse as waar mogelijk versterkt moet worden. Nederland deelt immers met Frankrijk het belang van een inbedding van Duitsland in een Europees verband. Wij dienen dan ook een positieve houding aan te nemen tegenover het Frans-Duitse legerkorps in oprichting. In deze tijd, waarin de stabiliteit op het Europese continent in het geding is, dient Nederland zijn traditionele vrees voor een Duits-Frans directoraat te overwinnen.

De heling van Europa ...

Europese eenwording, dat is het doel waar D66 naar streeft. En daarbij wordt niet alleen gedacht aan West-Europa, maar ook aan Oost-Europa. Trouw aan de Europese aartsvader Jean Monnet wordt de Gemeenschap gezien als een fase op de weg naar de georganiseerde wereld van morgen. Daartoe zal de EG verbreed

moeten worden en die verbreding zal de komende jaren wel gestalte krijgen. Maar aangezien de onderhandelingen over Maastricht, behoudens de EMU, slechts een beperkte verdieping als resultaat hebben opgeleverd, zal de verbreding vermoedelijk een - zoals de Britten zeggen - 'wider and looser community' tot gevolg hebben. Het doel van een 'verenigd Europa' ligt dan ook nog ver weg.

Juist als wij het perspectief op dat verenigde Europa willen behouden, zullen wij ons moeten concentreren op een andere vraagstelling: kan een mogelijke destabilisering van het Europese statensysteem in de toekomst voorkomen worden? En dat voert al snel tot een volgende belangrijke vraag: zal een verdergaande desintegratie van staatsverbanden in Oost-europa vermeden kunnen worden?

Het is opmerkelijk dat binnen D66, waar de Europese idealen gedragen en uitgedragen worden, ook een stroming is die pleit voor een 'neutrale houding' tegenover staatsverbanden dan wel het uiteenvallen daarvan. Voorzover bedoeld wordt dat het niet juist is wanneer Nederland en andere landen zich keren tegen onvermijdelijke ontwikkelingen, zijn wij het daar mee eens. Soms valt het uiteenvallen van bestaande staten niet (meer) te vermijden (Sowjetunie, Joegoslavië). Aan de andere kant: het uitvallen van een staat kan zelden als een overwinning worden gevierd. Het gaat immers vaak gepaard met een herlevend nationalisme van een aard en soort dat zich slecht blijkt te lenen voor internationale kaders en rechtsregels, met alle gevolgen vandie voor de veiligheid op dit continent en de rechten van vele individuen die opeens tot de 'verkeerde' nationaliteit blijken te behoren. Het uitvallen van een staat moet dan ook als een nederlaag worden opgevat, als men het belang ziet van het concept van de multinationale en multiculturele samenleving. Toegegeven, het proces van splitsing of zelfs versplintering van staatsverbanden dat zich in Oost-europa voltrekt, is mede een reactie op achterstelling en onderdrukking van minderheden. Maar via splitsing van staten wordt het minderhedenvraagstuk niet opgelost, het krijgt alleen een andere gedaante en levert mensonterende vluchtelingenstromen op. Zoals György Konrád al enige tijd geleden voorspelde: de minderheid die een meerderheid wordt, krijgt het al snel aan de stok met de minderheid die in haar schoot was verborgen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de achterstelling van de Russische minderheden in de Baltische landen, maar ook de groeiende spanningen in Georgië en andere GOS-republieken. Het drama in Joegoslavië laat zien, dat een escalerend proces van versplintering kan leiden tot een totale oorlog tussen en binnen de 'onafhankelijk geworden' republieken. Tegen deze achtergrond rijst de benauwende vraag of de voormalige Sowjetunie, het GOS, het lot van Joegoslavië zal kunnen ontlopen. Zoveel is zeker, het streven naar stabiele en vreedzame verhoudingen binnen het Europese statensysteem vergt met name een beleid dat gericht is op stabiele en vreedzame verhoudingen binnen en tussen de Oosteuropese landen, opdat (verdere) desintegratie van die landen wordt tegengegaan. Daartoe zullen de Westeuropese landen een duidelijke, tegemoetkomende (economische) politiek moeten ontwikkelen en dat verband is een open grenzen beleid voor Oosteuropese produkten van eminent belang. Het is een conclusie die niet nieuw is, maar door de alleen maar toegenomen actuele waarde ervan nog steeds aan betekenis wint. Derhalve is het zinvol dat de EG haar politieke en economische gewicht meer op deze vragen richt en Duits leiderschap op dat gebied zoveel mogelijk steunt, in plaats van te discussiëren over blauwdrukken en idealen die niet opportuun zijn. ♦

De gemeenschap en het grotere Europa

Door Hans Glaubitz

Hoewel gewenning snel gaat, moet ik bekennen dat ik mij nog steeds, wanneer ik hier in Warschau over straat loop, in de arm moet knijpen om te beseffen dat het allemaal is veranderd, hoe werkelijk 'historisch' het eigenlijk is.

Niet iedere verandering is een verbetering, daarvan getuigen in Polen de lage levensstandaard, het grote en helaas nog groeiende aantal werklozen, de nog steeds hoge inflatie (ca. 45% in 1992, maar het was 640 % in 1989 en 250 % in 1990), en het hoge begrotingstekort. Dit laatste is mede het gevolg van een fiscaal beleid dat nog te veel mazen vertoont en met zijn maandelijks aangifteplicht veel te gecompliceerd is. Daarbij laat zich de Poolse belastingdiscipline nog het beste met die van Italië of Griekenland vergelijken. Invoering van de BTW ligt dus voor de hand, maar dat zal nog wel even nemen. Ik wil het niet alleen over Polen hebben, hoewel ik nu eenmaal veel van wat er in Oost- en Centraal-Europa gebeurt vanuit Pools perspectief beschouw.

Als historicus ben ik mij er maar al te zeer van bewust, dat met het begrip 'historisch' voorzichtig moet worden omgesprongen. Maar dat het jaar 1989 zich een plaats in de geschiedenisboeken heeft verworven, staat wel vast.

Al met al is een coherent antwoord op de vragen die 1989 heeft opgeroepen nog niet gevonden. We stonden erbij en keken ernaar en weten nog steeds niet wat we met de nieuwe situatie aan moeten (zie ook Van Mierlo's bijdrage 'Europa, Amerika en de toekomst van de Alliantie' in Idee nr.4, van september 1992). Weliswaar werd al in juli 1989, tijdens de Economische Top van de G-7 in Parijs, besloten tot economische en financiële hulp aan Polen en Hongarije, maar deze bereidheid had in die beginperiode voorrang boven het zorgvuldig inventariseren van de behoeften en het daarop afstemmen van de reactie. Van een structurele aanpak was dan ook geen sprake, laat staan dat er was nagedacht over de politieke gevolgen van de emancipatie van het oostblok.

De financieel-economische dimensie

De EG-hulp, het PHARE programma 1), vormt de hoofdmoot van de westerse hulp aan Oost- en Centraal-Europa. Na ruim drie jaar ervaring kan evenwel worden geconstateerd, dat deze hulp

Steun, lidmaatschap, uitbreiding - een bespiegeling van wat de Gemeenschap doet, (nog) niet doet en wat haar te wachten staat, in verband met Oost-Europa.

nuttig is, maar dat de tijd is aangebroken voor een andere aanpak. Het PHARE programma wordt gekenmerkt door een trage besluitvormingsprocedure. PHARE geld is bovendien een schenking, wordt niet besteed aan investeringen, maar aan het verlenen van technische assistentie (vaak ter voorbereiding van grote investeringen van de Wereldbank, de EBRD en de EIB).

Er is in heel Oost-Europa niet één school in aanbouw, en niet één weggedeelte in aanleg waarbij een bord zou kunnen worden geplaatst met de tekst 'Dit project wordt mede mogelijk gemaakt door het EG-PHARE programma'. Niettemin geschieden er onder PHARE nuttige zaken op het gebied van kennisoverdracht, privatisering, universitaire samenwerking, beroepsopderwijs, bevordering van lokale democratie, het opbouwen van een democratische basis van de samenleving, herstructurering van het bankwezen, de gezondheidszorg en noem maar op. Kern van de zaak blijft de hervorming van de economie, alleen in de meest brede zin des woords.

PHARE werkt traag. Deels valt dit te wijten aan de procedure, deels aan beperkingen aan de ontvangende zijde. Om een voorbeeld te noemen: van de 200 MECU die in 1990 voor de uitvoering van projecten in Polen beschikbaar waren en die in 1991 hadden moeten worden besteed, is op dit moment nog maar ca. 75 % uitgegeven (terwijl het eerste jaar toch een gemakkelijk jaar was, waarin vrij veel geld kon worden besteed aan betrekkelijk eenvoudig aan te schaffen zaken als veevoer en landbouwchemicaliën). Van de 200 MECU die in 1991 en 1992 werden gecommitteerd is nog bijna niets of helemaal niets uitgegeven. 2)

(1) PHARE: "Poland, Hungary: Assistance to the Restructuring of their Economics". Aanvankelijk werd 300 miljoen ECU van het EG budget voor 1989 uitgetrokken voor PHARE. Begin 1990 werd dit bedrag verhoogd tot 500 miljoen ECU om ook projecten in Bulgarije, Tsjechoslowakije, Roemenië en de -toen nog bestaande- DDR en Joegoslavië te kunnen uitvoeren. Inmiddels zijn ook de Baltische Republieken en Albanië tot het PHARE programma toegelaten, terwijl de hulp aan ex-Joegoslavië is opgeschort. Er gaat wel EG-humanitaire hulp naar ex-Joegoslavië. Voor de nieuwe Bundesländer is een aparte EG steunregeling ontworpen. Het PHARE budget bedroeg in 1992 ca. 1 miljard ECU. Verder zijn er bilaterale hulp-programma's van de G-24 (EG-lidstaten en andere rijke geïndustrialiseerde landen). Naast PHARE bestaat TACIS: "Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States", 400 miljoen ECU in 1991, 450 miljoen ECU in 1992. Daarnaast wordt het GOS ondersteund met voedselhulp, humanitaire hulp en kredietverlening ten behoeve van driehoeksoperaties met de voormalige bondgenoten in Oost en Centraal Europa, ter waarde van ca. 1,75 miljard ECU, voornamelijk kredieten.

Hans Glaubitz is adviseur van de Minister van Buitenlandse Zaken voor Europese Integratie van de Poolse Republiek.

Er zijn tenminste drie redenen, gedeeltelijk ook door de Commissie onderkend, om de EG-steun aan de landen in Centraal- en Oost-Europa op andere leest te schoeien. Te beginnen met de Visegrad-groep, die door middel van Europa-verdragen met de EG is geassocieerd: Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije. Het gaat hier om landen met een relatief hoog opleidingsniveau. De technische assistentie kan wellicht geleidelijk worden verminderd. De betrokken landen leren snel en mogen in staat worden geacht de kennisoverdracht hoe langer hoe meer op eigen gelegenheid en uit eigen geleerden te kunnen organiseren. De geldstroom uit het westen zal dan in toenemende mate kunnen worden geïnvesteerd in 'hardware' in plaats van in 'software'. Het is nodig afspraken te maken over de sectoren, waarvoor hulp in de vorm van schenkingen nog nodig is en waar het verlenen van kredieten - onder gunstige voorwaarden en rekening houdend met de bestaande schuldensituatie - economisch gezonder is.

Verder zijn er de Europa-verdragen. Deze bieden het instrumentarium om de EG-steun aan de Visegrad landen efficiënter en gestructureerder te organiseren. Zo is onder meer in een meerjarenplanning voor PHARE voorzien. De Verdragen zijn weliswaar nog niet door alle lidstaten geratificeerd, maar het valt te verwachten dat zij in de loop van 1993 volledig in werking zullen treden. Van kracht zijn zij al geworden voor die gebieden, waar sprake is van EG-competentie, d.w.z. vooral handelsvraagstukken.

In de derde plaats is er de overweging dat op de lange duur van een volledige liberalisatie van de handel en van omzetting en/of kwijtschelding van de onder communistisch wanbeheer hoog opgelopen buitenlandse schuld méér heil kan worden verwacht dan van een alsmaar voortdurende hulpverlening. Vooral nog dient de hulp, zoals die nu wordt verleend, te worden voortgezet, maar er zijn andere en betere manieren waarop steun kan worden geboden.

De Gemeenschap heeft zich, waar het gaat om het openen van zijn grenzen voor Oosteuropese goederen, tot dusverre van zijn kleinste kant laten zien. Met goed fatsoen valt tegenover de Hongaren, Polen, Tsjechen en Slowaken niet vol te houden dat het de EG serieus te doen is om economische hervormingen in hun landen, richting markteconomie, terwijl deze er tegelij-

(2) Zie ook: "Moving beyond Assistance", *Stirín (CSFR)*, juni 1992, uitgave van het Institute for East West Studies (IEWS), European Studies Centre, New York, Praag, Stirín, Warschau. Eindrapport van de IEWS "Task Force on Western Assistance to Transition in the CSFR, Hungary and Poland".



Sporen van verpaupering in Oost-duitsland.

kertijd geen probleem mee heeft de invoer in de Gemeenschap van zogeheten gevoelige produkten te beperken. Het gaat om beperkte hoeveelheden textiel, staal van lage kwaliteit, lamsvlees en diepvriesaardbeien. Wat voor betekenis heeft een woord als solidariteit dan nog?

Als het de EG ernst is dan wordt het hoog tijd het Oosteuropese schuldenprobleem hoog op de agenda te zetten. Hongarije en Polen hebben een buitenlandse schuld van meer dan 1000 US\$ per hoofd van de bevolking. Dat was in 1990 zo'n 60 % van het BNP in die landen. Het betreft hier oude schulden, opgelopen onder de oude regimes.

Zou het westen een werkelijk constructieve bijdrage willen leveren aan het economisch herstel van Oost-Europa dan ligt hier een gouden kans. Het hoeft niet eens zo ver te gaan als een volledige kwijtschelding. Omzetting van de schulden in fondsen is een betere methode. De betrokken overheden kunnen vervolgens investeren in bijvoorbeeld het treffen van mi-

lieubeschermdende voorzieningen in de industrie, verhoging van de energie-efficiency, verbetering van de harde infrastructuur (wegennet, spoorwegen, grensovergangen). Niet alleen betaalt dit soort maatregelen zichzelf terug, het geeft ook een kans aan bedoelde overheden met een schone lei te beginnen. Met verstandig gebruik van de nieuwe kredieten kan bewezen worden dat het hen - gecontroleerd door in vrije, directe en geheime verkiezingen gekozen parlementen - ernst is met het beginsel van de vrije markt.

De politieke dimensie

Heeft de EG economische en financiële steun verleend aan het voormalige Oostblok, zij heeft heel wat meer tijd nodig een politiek antwoord te formuleren op het nieuwe Europa. Voor het eerst heeft de Europese Raad van Edinburgh in december j.l. een duidelijke uitspraak gedaan over het mogelijk toekomstig EG-lidmaatschap van de Centraal- en Oosteuropese landen.

Het feit dat er Europa-verdragen zijn gesloten met de Visegrad landen is op zichzelf een positief politiek signaal. Deze verdragen zijn in recordtijd onderhandeld, werden in december 1991 ondertekend en gaan een stuk verder dan de traditionele associatieverdragen, zoals die met andere kandidaat lidstaten (Turkije, Cyprus en Malta) zijn gesloten.

Het positieve signaal van de Raad komt evenwel niets te vroeg. Door het wegvallen van de COMECON en het Warschau-Pact zijn de bondgenoten van de voormalige Sovjet-Unie in een politiek en militair vacuüm beland, dat door geen enkele bestaande

organisatie kan worden opgevuld. NAVO, WEU en EG zijn er nog niet aan toe om nieuwe leden uit Centraal- en Oost-Europa toe te laten, nog afgezien van de vraag of die landen er zelf aan toe zijn. EFTA bereidt zich collectief voor op het EG-lidmaatschap. CVSE, Raad van Europa en OECD blijken te losse verbanden om de behoefte aan veiligheid en verbondenheid te kunnen dekken - van Pentagonale of Hexagonale wordt al geruime tijd niets meer vernomen.

De meest veelbelovende ontwikkeling is inderdaad het ontstaan van de Visegrad-groep. Begonnen als een ontmoeting van de staatshoofden van Polen, Hongarije en Tsjechoslowakije, in februari 1991, heeft het Visegrad-overleg zich ontwikkeld tot een vrij hecht samenwerkingsverband (waaraan langzaam maar zeker ook Slovenië lijkt aan te schuiven). Zelfs de problemen rond de deling van Tsjechoslowakije lijken goed te zijn doorstaan. Om enkele recente ontwikkelingen te noemen:

- in december 1992 werd een accoord gesloten omtrent de oprichting van een zich tot de vier betrokken landen uitstreckende vrijhandelszone;
- overleg tussen de Visegrad-groep en de EFTA-landen over een vrijhandelszone is ver gevorderd;
- op 28 oktober 1992 werd te Londen voor het eerst op het niveau van regeringsleiders overleg gevoerd tussen de Visegrad-groep en de Gemeenschap (Commissie en Voorzitterschap);
- op 5 oktober vond te Luxemburg overleg plaats tussen de Ministers van Buitenlandse Zaken van EG en Visegrad;
- tijdens beide genoemde bijeenkomsten was het in september aan Commissie en Voorzitterschap gepresenteerde gezamenlijk memorandum over het toekomstig EG-lidmaatschap hoofdthema van overleg.

Deze onderlinge samenwerking is niet vanzelf en niet van harte tot stand gekomen. Je kan zelfs zeggen dat de betrokken landen min of meer tot elkaar veroordeeld zijn. Er huist oud zeer in de onderlinge relatie. Vooral de positie van het onafhankelijke Slowakije baart zorg. Al is de scheiding tussen Tsjechen en Slowaken vreedzaam verlopen, zij het zonder de bevolking te raadplegen, het feit op zich zegt iets over hun onderlinge verhouding en herbergt potentiële conflictstof. Datzelfde geldt ten aanzien van de verhouding Slowakije - Hongarije door de aanwezigheid van een grote Hongaarse minderheid in Slowakije. Het zou niet goed zijn als Slowakije zich binnen de Visegrad-groep ongemakkelijk gaat voelen en zijn blik meer naar Kiev gaat richten (er is een Slowaakse minderheid in Oekraïne). Tegelijkertijd kan het geen kwaad Slowakije kritisch te volgen op het gebied van respect voor mensenrechten en minderheden, persvrijheid en vrijheid van meningsuiting.

Misschien moet er vanuit de EG eens wat vaker worden duidelijk gemaakt - en niet slechts aan Slowakije - dat de toetssteen van beschaving niet alleen wordt gevormd door het hebben van vrije markteconomie en een democratisch gekozen parlement. Ook Polen is op dit gebied nog lang niet volleerd.

Hierboven is al melding gemaakt van het gemeenschappelijk memorandum van de Visegrad-landen. In dit 120 pagina's tellende document zetten de betrokken landen hun standpunt uiteen over verdergaande liberalisering van de handel met de EG. Tevens stelt het drie concrete politieke vragen:

- een duidelijk commitment van de Gemeenschap t.a.v. het toekomstig EG-lidmaatschap van de Visegrad-landen;
- duidelijke criteria waaraan zij moeten voldoen om in aanmerking te komen voor het lidmaatschap;
- een tijdschema waarbinnen de toetreding kan worden gerealiseerd.

Deze, en andere ideeën, werden voor het eerst naar voren gebracht in het lezenswaardige rapport uit juni 1991 van zes Europese onderzoeksinstellingen op het terrein van internationale betrekkingen ³⁾. Dit rapport werd geschreven in opdracht van Commissievoorzitter Delors en bevat een ondubbelzinnig pleidooi voor toetreding van Polen, Hongarije en Tsjechoslowakije, de landen met wie ten tijde van publikatie werd onderhandeld over de Europa-verdragen. Toetreding, maar onder bepaalde voorwaarden, en onder het voortdurend toezien oog van de Gemeenschap.

Het gebeurt niet zo vaak dat een produkt van een denktank - zes denktanks in dit geval - herkenbaar in een beleidsdocument is terug te vinden, maar met dit rapport is dat gelukkig wel het geval. Begin december 1992 stuurde de Commissie een notitie aan de Raad, getiteld 'Naar een Nieuwe Associatie met de Landen van Centraal- en Oost-Europa', als reactie op het gezamenlijk memorandum van de Visegrad-groep. Deze notitie is duidelijk geïnspireerd door het rapport van de zes instituten, en komt in hoge mate tegemoet aan de wensen van de Visegrad-landen. Alleen op het punt van het tijdschema vindt de Commissie het nog wat te vroeg om al een concreet voorstel te doen. Maar - althans in de ogen van de Commissie - is de tijd aangebroken om 'het uiteindelijk lidmaatschap van de Europese Unie van de landen van Centraal- en Oost-Europa' als doelstelling te aanvaarden, wanneer die landen in staat zijn te voldoen aan de vereiste voorwaarden.

Met betrekking tot de voorwaarden verwijst de Commissie in eerste instantie naar de Verdragen (Rome, Maastricht) en stelt vervolgens dat ook gekeken zal moeten worden naar:

- de mogelijkheden van het betrokken land om aan de uit het 'acquis communautaire' voortvloeiende verplichtingen te voldoen;
- de stabiliteit van de instellingen die in het kandidaat-land de rechtsorde, mensenrechten en respect voor minderheden moeten garanderen;
- het bestaan van een functionerende markteconomie;
- de ondersteuning door het kandidaat-land van de doelstellingen van EPU en EMU;
- de mogelijkheden om binnen de Europese Unie de druk op de concurrentiepositie en de markt aan te kunnen;
- de mogelijkheden van de Gemeenschap om nieuwe leden op te nemen onder behoud van het momentum van de Europese integratie.

Ofschoon de Europese Raad van Edinburgh wel wat anders aan zijn hoofd had, is er toch nog tijd geweest om naar deze Mededeling van de Commissie te kijken. Uitvoerig werd er niet gesproken, maar de conclusie van de Raad is door de Visegrad-groep met instemming ontvangen, dat: 'de Europese Raad tij-

(3) "The Community and the Emerging European Democracies", A joint Policy Report, June 1991.

dens zijn eerstkomende zitting te Kopenhagen besluiten zal nemen over de verschillende onderdelen van het rapport van de Commissie, teneinde de geassocieerde landen voor te bereiden op toetreding tot de Unie'.

Het valt te hopen dat de Europese Raad van Kopenhagen -met de steun van Nederland- de Visegrad-landen het hart onder de riem zal steken waar zij zo naar uitkijken. Dat zou op dit moment het meest constructieve antwoord zijn op de vraag hoe het eerder genoemde vacuüm te vullen. Het realiteitsbesef in Warschau, Budapest, Praag en Bratislava is voldoende ontwikkeld om te weten dat toetreding niet van de ene op de andere dag kan plaatsvinden. Het is in genoemde hoofdsteden genoegzaam bekend dat de zorgvuldige toetreding van Spanje en Portugal, waar al een markteconomie bestond, weliswaar tien jaar heeft gevegd, maar een succesvoller operatie is gebleken dan de overhaaste, door politieke motieven ingegeven, toetreding van Griekenland. Het gaat de Visegrad-landen om een niet mis te verstaan signaal dat er daadwerkelijk wordt gewerkt aan hun reïntegratie in Europa.

De uitbreidingsproblematiek

Centraal- en Oost-Europa is groter dan de Visegrad-groep. Ook met Bulgarije en Roemenië zijn verdragen in de maak, maar het is niet zonder toeval dat, voor wat betreft de uitbreiding van de Gemeenschap in oostelij-

ke richting, in de eerste plaats wordt gekeken naar Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije. Deze landen onderscheiden zich van andere landen in de regio door de vooruitgang die zij hebben geboekt met hun economische, monetaire en democratische hervormingen. Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat deze vier als eersten kunnen voldoen aan de criteria van de Commissie (met een vraagteken achter Slowakije). Als gevolg van een gemeenschappelijk cultureel erfgoed staan zij mentaal dicht bij West-Europa. Hun strategische ligging in het hart van Europa maakt toetreding ook uit veiligheidsoogpunt logisch.

De Gemeenschap dient ondertussen de politieke en economische hervormingsprocessen in Bulgarije, Roemenië, Albanië, de Baltische republieken, ex-Joegoslavië en ex-USSR te blijven ondersteunen. Het kan alleen niet worden ontkend dat sommige van die landen -voor zo ver er niet een regelrechte oorlogssituatie bestaat- duidelijk meer moeite hebben met het ontwikkelen van een markteconomie en met het zich losmaken van hun totalitaire verleden van de Visegrad Vier. Niettemin gaat het ook hier om Europese staten, bestaand of in wording, die als zodanig op grond van Art. 0 van het Europese Unie Verdrag (het vroegere Art. 237 van het EEG Verdrag) het recht hebben een verzoek tot toetreding in te dienen: 'Iedere Europese staat kan verzoeken lid te worden van de Unie'.

De tijd lijkt aangebroken om het begrip 'Europese staat' nader te definiëren. Dat is ook in het belang van de staten in de 'periferie' van Europa, die vanzelfsprekend als naaste burens recht hebben op een bijzondere relatie met de Unie, maar waarvan je je toch

moet afvragen of zij voor het lidmaatschap in aanmerking komen. Estland, Letland, Litouwen, Oekraïne, Bialorus, Moldavië, Servië, Kroatië, Slovenië, Bosnië-Herzegowina, Macedonië, het zijn of worden allemaal Europese staten, méér misschien dan Malta, Cyprus en Turkije, wier aanvraag voor het lidmaatschap al ter tafel ligt. Maar willen wij ze allemaal bij de Unie? Is Rusland, grotendeels buiten Europa gelegen, een Europese staat? Zo

niet, wat dan te doen met Kaliningrad, het vroegere Königsberg, de Russische enclave ingeklemd tussen Polen en Litouwen? De Unie doet er goed aan niet te lang te wachten met het formuleren van antwoorden op bovengenoemde vragen. Duidelijke criteria zijn in ieders belang. Vooral ook van landen als Cyprus en Turkije, waartegen toch eens zal moeten worden gezegd dat de Unie graag een zeer bijzonder en voor beide zijden vruchtbaar samenwerkingsverband wil aangaan, maar dat er voor een volledig lidmaatschap geen ruimte is 4).

Uitbreiding zal vrijwel zeker gefaseerd plaatsvinden. Voor Centraal- en Oost-Europa is het zo slecht nog niet dat eerst de rijkere EFTA landen aan de beurt zijn. Toetreding van Zweden, Finland, Noorwegen (?), Oostenrijk en Zwitserland (?) zal de Europese Unie rijker maken en daardoor beter in staat om de toetreding van relatief minder bedeelde partners als Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije te bekostigen. Het zal de Gemeenschap toch nog kapitalen gaan kosten (via het Cohesiefonds, het

Regionaal Fonds, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid), voordat aan de andere kant van Europa een levensstandaard zal zijn bereikt die enigszins vergelijkbaar is met wat thans de onderkant van de schaal in de EG vertegenwoordigt (Portugal, Griekenland). Máár en dat is tegelijkertijd de belangrijkste conclusie, het lijkt er op dat de vraag of de Visegrad-landen binnen afzienbare termijn kunnen toetreden niet meer ter discussie staat, dat toetreding eerder een kwestie van tijd is, afhankelijk onder meer van hoe snel en in welke mate aan de Commissievoorwaarden kan worden voldaan.

Zo althans, lijkt het nu medio januari 1993. Want als die afgelopen jaren iets hebben geleerd is het wel dat de nodige voorzichtigheid moet worden betracht bij het opschrijven van bespiegelingen omtrent de toekomst van de Gemeenschap en Centraal- en Oost-Europa. Menige gedachte was immers al achterhaald voordat de inkt waarmee hij werd genoteerd was opgedroogd. Maar ook met die onzekerheid hebben wij leren leven. ♦



Poolse arbeiders slopen installaties op het terrein van de Buna-Werke in Oost-duitsland

(4) Zie ook: "Enlarged Community: Institutional Adaptations", Rapport van het Directoraat Generaal voor Onderzoek van het Europees Parlement, Politieke reeks, najaar 1992.

Het GATT-akkoord, of de frictie tussen handel, milieu en onderontwikkeling

Door Jan Klugkist

Het in november 1992 afgesloten bilaterale landbouwakkoord tussen de grootmachten VS en EG heeft de blokkade van de, multilaterale, onderhandelingen in de Uruguay Ronde opgeheven. Het streven van de 108 leden van GATT is nu om voor 1 maart 1993 ook over de andere onderdelen van de agenda overeenstemming te bereiken. In dat geval kan de VS nog voor het aflopen van haar fast-track mandaat tot ratificatie overgaan. Mocht de maart deadline niet worden gehaald, dan zal verder uitstel het gevolg zijn, omdat het Congres dan op allerlei onderdelen met wijzigingsvoorstellen kan komen. De GATT zal dan haar schertsnaam 'General Agreement to Talk and Talk' weer meer dan waar maken.

Wat betekent nu zo'n nieuw GATT-akkoord voor de economieën van de armste landen in de wereld en voor het welbevinden van hun bewoners? Het antwoord is om verschillende redenen niet eenvoudig.

Allereerst ontbreekt het volledige overzicht van de resultaten. Weliswaar heeft de directeur generaal, Arthur Dunkel, al in december 1990 een concept-overeenkomst aan de GATT-leden voorgelegd, maar of de tekst in deze vorm geaccepteerd zal worden is nog maar de vraag. De onderhandelingen daarover zijn juist opnieuw gestart. Met name de VS heeft een forse verlanglijst met wijzigingen ingediend. Bovendien zijn sommige zaken nog onbesproken gebleven. In hoeverre bijvoorbeeld de toegang voor Derde Wereld-producten op de noordelijke markt zal verbeteren is afhankelijk van verdere onderhandelingen over specifieke tariefreducties, die nog moeten plaats vinden. Aanvankelijk werd er nog gesproken over een algehele vermindering van invoertarieven met 30%, maar nu wordt betwijfeld of zo'n resultaat haalbaar is.

De belangen van de ontwikkelingslanden zijn niet over één kam te scheren. Sommige landen, die sterk afhankelijk zijn van landbouwexporten (bijvoorbeeld Argentinië, Thailand, Zimbabwe), hebben direct baat bij vermindering van de exportdumping door de VS en de EG. De voedselimporterende ontwikkelingslanden evenwel (bijvoorbeeld Kaap Verden, Egypte, Jamaica) zouden zich vooreerst geconfronteerd zien met een hogere invoerrekening, bij de vermindering van exportsubsidies in het Noorden. De 69 Lomé-landen in Afrika, Caraïben en de Stille Oceaan hebben door hun akkoord met de EG al een min of meer vrije toegang tot de Europese textielmarkt; bij afschaffing van het Multi-Vezel Akkoord (MVA) krijgen zij in Europa te maken met sterkere concurrentie van niet-Lomé landen (zoals India, Pakistan, Oost-Europa), wier textielexporten nu nog door de MVA-quota

*Na bijna zes en een half
jaar moeizaam onderhandelen
tekenen de contouren van een
nieuw GATT-akkoord zich af.
Hier een beoordeling.*

aan banden worden gelegd. Wie nog verder wil graven en ook de belangen van groepen binnen de ontwikkelingslanden in de evaluatie mee wil nemen, komt op een nog complexer beeld. Een voorbeeld. Terwijl de stedelijke consument in Afrika (inclusief de arme sloppenbewoners) goedkoper kan leven dankzij gesubsidieerde landbouwproducten uit de EG en de VS,

lijdt de omvangrijke boerenbevolking (twee derde van de bevolking) onder de oneerlijke concurrentie die het hen onmogelijk maakt de koopkrachtige vraag in de eigen steden te bedienen. Het platteland verpaupert. En dan zijn er nog de slimme overheden in Afrika die op de goedkope invoer een importheffing leggen om zo de staatskas te spekken. Ziedaar het complexe beeld van de effecten bij het gedeeltelijk wegvallen van exportsubsidies in de EG en de VS, in geval van een GATT-akkoord.

Bij de start van de Uruguay Ronde is bedongen dat vóór de officiële afsluiting van de onderhandelingen een evaluatie gemaakt zou worden van de gevolgen, in het bijzonder voor de minst ontwikkelde landen. Die evaluatie moet er komen. Zonodig zal het verdrag bijgesteld moeten worden, of met flankerende maatregelen begeleid. Te denken valt aan extra betalingsbalanssteun en schuldreductie, om negatieve gevolgen tegen te gaan.

Niettemin bestaat bij de meeste Europese NGO's (Niet Gouvernementele Ontwikkelingsorganisaties, zoals Novib en Hivos in Nederland en Oxfam in Groot Brittannië) de overtuiging dat het komende GATT-akkoord beter is voor de economische perspectieven van de armste landen, dan geen GATT-akkoord. Een succesvolle afsluiting van de Uruguay Ronde langs de lijnen van de Dunkel Draft Text van december 1990 zou een versterking van de spelregels van het wereldhandelssysteem betekenen. Die versterking is dringend nodig, nu ontwikkelingslanden zelf geïntegreerd raken in de wereldeconomie. Hier zegeviert nog altijd het recht van de sterkste.

De tijd van autarkie lijkt voor de ontwikkelingslanden, net als voor het Oostblok, definitief voorbij. Op eigen initiatief, of onder druk van Wereldbank en IMF, hebben de ontwikkelingslanden in de jaren tachtig hun economieën drastisch geliberaliseerd. Tariefmuren zijn geslecht, importverboden of quota zijn verdwenen en lang beschermde industrieën moeten de concurrentie met de buitenwereld aangaan.

Deze bescherming was misschien in bepaalde gevallen overmatig en werkte contra-productief, maar de liberalisering is te ver en te snel doorgevoerd. De sociale kosten zijn dan ook hoog. Partenerorganisaties van Novib in vooral Latijns Amerika ondervinden dagelijks hoe de liberalisering golf bij gebrek aan een sociaal vangnet werkloosheid en inkomensverschillen sterk heeft vergroot, terwijl de potentiële voordelen zich nog niet aftekenen. Landen als Mexico en Brazilië hebben weliswaar hun krediet-

Jan Klugkist, ingenieur, werkt als onderzoeker bij Novib.

waardigheid teruggewonnen, maar om een daadwerkelijke verbetering van werkgelegenheid en inkomen voor brede lagen van de bevolking te verkrijgen moet ook de externe economische omgeving voor de ontwikkelingslanden vriendelijker worden.

Terwijl de ontwikkelingslanden hun economieën in de jaren tachtig opengooide, zijn de OECD-landen juist tot een sterker protectionisme overgegaan. Vooral de EG maakt in toenemende mate gebruik van niet-tarifaire belemmeringen op produkten uit ontwikkelingslanden, van teddy beertjes uit China tot staal uit Brazilië en televisietoestellen uit Korea. Een nieuw GATT-akkoord biedt betere mogelijkheden om dergelijke praktijken aan banden te leggen en terug te dringen.

Zo voorziet de Dunkel-tekst in aanscherping van de regels voor het gebruik van anti-dumping maatregelen. Die werden in de EG en de VS te pas en te onpas gebruikt tegen produkten uit Japan, de EFTA-landen en ontwikkelingslanden. Men stelde simpelweg dat er sprake was van dumping, opdat invoerbeperkende maatregelen konden worden genomen. Recentelijk beginnen ook ontwikkelingslanden als Mexico gebruik te maken van de anti-dumpingsclausule, met name tegen andere ontwikkelingslanden. Misbruik zou nu door de nieuwe regels moeilijker worden.

Zogenaamde 'grijze zone maatregelen', zoals de hand over hand toegenomen 'vrijwillige' export beperkingen (VERs), worden verboden. Daarentegen wordt het gebruik van de ontsnapping-clausule - die landen toestaat om de invoer te belemmeren als er sprake is van een snelle invoerstijging, waardoor schade wordt toegebracht aan de eigen industrie - in zekere zin vergemakkelijkt. Per saldo betekent het niettemin dat de controle binnen GATT toeneemt op oneigenlijk gebruik van vrijwaringsmaatregelen.

Het nieuwe GATT-akkoord zal bovendien het gecontroleerd multilateralisme versterken ten koste van een ongecontroleerd bilateralisme. Het betekent dat met name de spierballenpolitiek van de VS aan banden kan worden gelegd. In de jaren tachtig gingen de VS er steeds meer toe over om hen onwelgevallige handelspraktijken in andere landen met keiharde handelsmaatregelen te bestrijden. Wie bijvoorbeeld zijn patentwetgeving niet aanpaste aan de VS-wensen kon rekenen op importbeperkingen voor textielprodukten op de Amerikaanse markt. Daartoe was speciale wetgeving in het leven geroepen (301 and super 301) die met name tegen ontwikkelingslanden werd ingezet. China, India, Thailand en vele andere industrialiserende ontwikkelingslanden mochten kennismaken met dit fenomeen.

Het huidige verzet van de VS tegen bepaalde onderdelen van het concept-akkoord - zoals de instelling van een Multilaterale Handels Organisatie (MTO) om de GATT-akkoorden een sterker institutioneel en juridisch kader te geven - komt voort uit de wens tot behoud van nationale souvereiniteit op handelsgebied.

Hiernaast bieden bepaalde onderdelen van het GATT-akkoord nog concrete mogelijkheden op werk en inkomen voor miljoenen mensen in het Zuiden. Dat geldt zeker voor de beoogde afschaffing van het Multi Vezel-Akkoord. Volgens de Dunkel Draft Text zal de textiel- en kledinghandel over een periode van 10 jaar worden geïntegreerd in de GATT-regels. In stappen van 16, 17 en 18% zal tot het jaar 2000 eerst 51% van de protectionistische importquota worden opgeheven en vervolgens de resterende 49%. Problematisch aan het voorstel blijft dat de quota op echte 'gevoelige' produkten pas in de laatste fase aan de orde komen.

Bovendien biedt het concept-akkoord aan de rijke landen de mogelijkheid op speciale bescherming tijdens de overgangsfase, voor het geval ernstige schade aan de nationale kledingindustrie mocht ontstaan. Niettemin biedt het voorstel de ontwikkelingslanden, zowel als de Oost-Europese landen, eindelijk zicht op afschaffing van discriminerende regels die hun handel al meer dan 30 jaar belemmeren. Volgens berekeningen van UNCTAD zou de werkgelegenheid in de textiel en kledingsector in ontwikkelingslanden met 20 tot 45% kunnen toenemen. Schattingen over de toename in exportinkomsten variëren van enkele miljarden tot enkele tientallen miljarden dollars per jaar. En dat is niet gering, vergeleken met bijvoorbeeld de 55 miljard dollar ontwikkelingshulp die de OECD-landen jaarlijks ter beschikking stellen.

Ook het landbouwakkoord kan als overwegend positief worden beoordeeld. Het is een eerste stap in vermindering van de protectionistische productie en dumpingpraktijken van vooral de EG en de VS. Het structureel gebruik van exportsubsidies door de EG op granen, rijst, suiker, rundvles, zuivel, et cetera is schadelijk voor de ontwikkeling van de landbouwsector in het Zuiden (en Oosten). In haar werk met boerenorganisaties komt Novib regelmatig voorbeelden tegen van de schade die het EG-beleid in het Zuiden aanricht. Zo hebben boerenorganisaties in de Sahellanden Mali en Burkina Faso verzocht actie te ondernemen tegen de dumping van Europees rundvles in de West Afrikaanse kustlanden. Met exportsubsidies van ruim vier gulden per kilo verkopen Europese handelaren in Ivoorkust en Ghana grote hoeveelheden laag gekwalificeerd rundvles, tot schade van de veehouders in de Sahel-regio die traditioneel hun vee verkopen in de grote steden aan de kust.

Het landbouwakkoord stelt nu een bovengrens aan de hoeveelheid EG-vles die met subsidie mag worden afgezet (21% vermindering ten opzichte van 1986-90) en impliceert een vermindering van het subsidiebudget (36% minder ten opzichte van 1986-90). Met dit akkoord zijn de Sahel-boeren nog niet van de oneerlijke concurrentie af, maar het is tenminste een eerste stap. Minder gunstig is het onderdeel van het concept-landbouwakkoord waar de beoogde vermindering van de bescherming zich ook uitstrekt tot de ontwikkelingslanden die nog bezig zijn hun eigen voedselvoorziening op poten te zetten. Weliswaar wordt ontwikkelingslanden meer tijd geboden en behoeven zij minder reducties door te voeren, maar dit blijft hun mogelijkheden belemmeren zich te beschermen tegen de ongunstige prijzen op de wereldmarkt. Beter zou het zijn geweest indien voor de landbouwsector uitdrukkelijk onderscheid was gemaakt tussen landbouwbescherming die leidt tot gesubsidieerde uitvoer enerzijds, en anderzijds de landbouwbescherming die zelfvoorziening en voedselzekerheid beoogt te vergroten zonder dat sprake is van gesubsidieerde uitvoer. De eerste vorm zou drastisch moeten worden aangepakt, de tweede vorm, zeker in ontwikkelingslanden, toegestaan.

Eén onderdeel van het concept GATT-akkoord dat in ontwikkelingslanden weinig enthousiasme oproept is het voorstel rond Intellectueel Eigendom (TRIPS: Trade Related Intellectual Property Rights). Van begin af aan was duidelijk dat het Zuiden hier veel te verliezen en weinig te winnen had. De industrielanden wensten GATT niet alléén te gebruiken als een instrument tegen de handel in namaakgoederen (zoals software en namaak-

kleding uit enkele Zuid-Oost Aziatische landen).

Aangezet door onder meer de Noord-Amerikaanse farmaceutische industrie gingen de OECD-landen de onderhandelingen in met als doel een omvattend systeem door te voeren ter bescherming van intellectueel eigendom zoals patenten en copyrights op industriële producten, ook als die slechts voor de lokale markt werden geproduceerd. Dit impliceert een uitbreiding ten opzichte van het GATT-mandaat, dat zich in principe beperkt tot producten die internationaal verhandeld worden. De nationale wetgeving in sommige ontwikkelingslanden staat nu nog toe dat de lokale industrie producten en productieprocessen simpelweg kopieert. In sommige landen kan een buitenlandse onderneming bij wet gedwongen worden om haar exclusieve patentrechten over te dragen aan andere producenten, indien het bedrijf het produkt binnen de landsgrenzen niet zelf in productie wenst te nemen. Dergelijke 'compulsory licensing' was bijvoorbeeld in India gangbaar, waar de lokale farmaceutische industrie op grote schaal buitenlandse medicijnen voor de binnenlandse markt produceert. Voor het Zuiden is dit niet slechts een kwestie van 'piraterij'. Het was meer een manier om bij te blijven bij de ontwikkeling van westerse technologie, een manier om de veelgevoerde technologie-overdracht in de praktijk tot stand te brengen.

Het concept-akkoord voorziet in een raamwerk dat grenzen oplegt aan het vrije gebruik van westerse technologie. Ontwikkelingslanden zullen hun wetgeving de komende 10 jaar volgens westers model moeten aanpassen en zullen miljoenen dollars moeten gaan betalen aan patenthouders in de industrielanden. Niettemin gaat het concept-voorstel van Dunkel de Noord-Amerikaanse farmaceutische industrie nog lang niet ver genoeg en niet snel genoeg. Zij eist nu via de VS-onderhandelaars een herziening en aanscherping van het voorstel.

Ook de wens van de OECD-landen om tijdens de Uruguay Ronde een speciaal akkoord over de Dienstensector (General Agreement on Trade in Services) af te sluiten, ontmoette van begin af aan weinig enthousiasme in de Derde Wereld. Men vreesde terecht dat door een liberalisering van de dienstensector volgens GATT-regels, de opkomende dienstensector in het Zuiden (van telecommunicatie, banken, verzekeringen tot toerisme) onder de voet gelopen zou kunnen worden door de noordelijke transnationale ondernemingen. Het concept laat ruimte voor slechts enige bescherming van de eigen dienstensector in ontwikkelingslanden. Veel zal afhangen van de laatste fase van de Uruguay-Ronde waarin over concrete committeringen wordt onderhandeld. In de toekomst is het voor ontwikkelingslanden van het grootste belang dat zij toegang krijgen tot informatienetwerken en distributiekanaalen. Dergelijke diensten worden steeds belangrijker voor elk land dat volwaardig mee wil draaien in het internationale handelsverkeer. De Dunkel Draft Text geeft daartoe wel enige aanzetten, maar gaat er niet concreet op in. Voorlopig lijkt afronding van de onderhandelingen in de dienstensector nog niet eenvoudig, gezien het pakket van eisen dat de VS op tafel heeft gelegd.



Het platteland van Burundi is hoofdzakelijk zelfvoorzienend.

Waar het concept akkoord niet in voorziet is een adequaat kader voor de afhandeling van conflicten op het raakvlak van Handel en Milieu. Milieu is niet op de agenda gezet bij de start van de onderhandelingen in 1986 en pogingen van milieu- en ontwikkelingsorganisaties om dit onderwerp alsnog op de agenda te krijgen zijn mislukt.

De concept-voorstellen van Dunkel veranderen de huidige situatie met betrekking tot milieuvraagstukken dan ook niet wezenlijk. Het GATT-systeem, gebaseerd op regels en principes uit 1947, bestempelt vrijwel alle milieumaatregelen die effect op handel hebben als illegale handelsbarrières. Op enkele punten lijkt zelfs sprake van een verslechtering. Zo maken consumenten- en milieuorganisaties zich zorgen over de voorstellen met betrekking tot de harmonisatie van de standaarden voor voedselproducten. In de Dunkel Draft over Technische Handelsbarrières wordt de Codex Alimentarius van de FAO als internationale standaard genomen. Voor sommige landen betekent dit een harmonisatie naar beneden. Landen die bijvoorbeeld een hoge standaard hanteren voor de aanwezigheid van pesticiden in voedselproducten, zouden tegen de nieuwe GATT-regels handelen als zij de invoer van zulke producten weren, aangezien in de



Jonge visser aan de oever van het Tangejika-meer.

Codex Alimentarius lagere standaarden gelden of standaarden op dit gebied zelfs afwezig zijn.

Het is duidelijk dat over Handel en Milieu het laatste woord nog niet is gezegd. Ontwikkelingsorganisaties zoals Novib zijn ervan overtuigd dat het wereldhandelssysteem zich in het post-UN-CED tijdperk moet aanpassen aan de noodzaak van duurzame ontwikkeling. Dat betekent dat het GATT-systeem zelf op een aantal punten fundamenteel moet veranderen. Nodig is een stelsel van multilaterale spelregels dat het gebruik van handelsmaatregelen ter bevordering van duurzame productie mogelijk maakt, zonder het risico van 'groen protectionisme' te vergroten. Het GATT-secretariaat en veel handelsverantwoordelijken binnen de OECD-landen draaien tot nu toe als een kat om de hete milieubrei. Vorig jaar stelde het GATT-secretariaat in een speciale uitgave dat handelsmaatregelen niet gebruikt mogen worden als instrument van milieupolitiek. Milieumaatregelen met effect op handel zouden alleen acceptabel zijn als onderdeel van een internationale overeenkomst, zoals het Montreal Protocol tegen het gebruik en verhandeling van CFK's. Als voldoende internationale steun voor dergelijke maatregelen ontbreekt, zullen GATT-regels terecht handelsmaatregelen tegengaan, aldus het GATT-secretariaat.

Natuurlijk is het afsluiten van internationale overeenkomsten over standaards voor producten en productieprocessen van het grootste belang. Veel onderhandelingsenergie zal de komende jaren moeten worden gericht op het tot stand brengen van dergelijke afspraken. Bepaalde milieuproblemen zijn zo groot, dat wachten op internationale consensus niet mogelijk is. Dit geldt speciaal voor milieuproblemen met globale implicaties, zoals ongecontroleerde ontbossing en destructieve visserijmethoden. Bovendien worden vaak vooral de levensomstandigheden aangetast van de armste groepen in ontwikkelingslanden, zoals inheemse volkeren in de tropische regenwouden en traditionele visserijgemeenschappen. Aanvullende maatregelen dienen dan ook overwogen te worden.

den geboden moeten worden, indien vanuit milieuoverwegingen gemotiveerde handelsmaatregelen tot vermindering van invoer uit deze landen zou leiden. Daarnaast zullen ook stimuleringsmaatregelen gericht op duurzame produktiemethoden (bijvoorbeeld biologische teelt) onder GATT-regels toegestaan moeten worden.

Naar ons oordeel zou het goed zijn indien na afsluiting van de Uruguay Ronde de problematiek van milieu en handel in GATT-verband zou worden aangepakt. Nieuwe GATT-regels zijn nodig waarin duidelijk wordt vastgesteld onder welke voorwaarden handelsmaatregelen en subsidies ter bevordering van duurzame productie acceptabel zijn en wanneer niet. Criteria zijn nodig ter specificatie van wat 'ecologische dumping' genoemd kan worden en welke actie tegen dergelijke dumping aanvaardbaar is. Voorts gaat het om een heldere procedure voor geschillenbeslechting rond handel en milieuproblemen, etcetera.

Ook de kwestie van internationale arbeidsnormen dient op de agenda te komen. Verschillende organisaties in ontwikkelingslanden waarmee wij in contact staan, pleiten ervoor een aantal internationale arbeidsnormen -zoals de ILO-conventies rond vrijheid van vakbondsorganisatie, recht op collectief onderhandelen en verbod op bepaalde vormen van kinderarbeid- veel nadrukkelijker in het internationale handelsverkeer toe te passen. Tenslotte gaan ook steeds vaker stemmen op om regels te formuleren voor het gedrag van multinationale ondernemingen. Binnen de Europese Gemeenschap bestaat bijvoorbeeld een stelsel van richtlijnen voor alles wat met competitie en kartelvorming te maken heeft, maar wat internationaal speelt onttrekt zich aan elke controle. En dat terwijl handelsstromen binnen ondernemingen naar schatting maar liefst 40% van de wereldhandel bestrijken!

Al met al tekent zich een omvangrijke agenda af voor na de Uruguay Ronde. Maar voorlopig moet nog blijken of de handelsgrootmachten de lopende ronde op adequate wijze weten af te sluiten. ♦

Regio en provincie, over democratie en effectiviteit van bestuur

Door Felix Frankfurter en Jan de Lange

De discussie over de organisatie van het binnenlands bestuur is, na een stilte die viel tussen 1984 en 1989, weer volop aan de gang. In het eerstgenoemde jaar werden nog weer eerdere plannen, naar het leek voor lang, terzijde gelegd en werd de vernieuwde Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) ingevoerd. Vrij algemeen erkende men dat deze wetgeving niet toereikend zou zijn voor de grootstedelijke agglomeraties en dat bleek ook. Het probleem is dat in de (groot)stedelijke gebieden de maatschappelijke samenhang tussen stad en randgemeenten zó groot is dat gemeentegrenzen niet relevant meer blijken en de oplossingen voor problemen in de taakvervulling van de gemeenten (woningbouw, bedrijfsvestiging, culturele en recreatieve voorzieningen) niet meer binnen de grenzen van de afzonderlijke gemeenten kunnen worden gevonden.

Daar komt dan nog het belangrijke probleem bij van randgemeenten die in de opinie van de kern-stad onvoldoende bijdragen in de financiële lasten van de centrale voorzieningen. Omgekeerd vinden de randgemeenten veelal dat de kern-stad er een rommeltje van maakt.

Hier schuilt een belangrijk vraagstuk van democratie. Burgers of kiezers in de randgemeenten hebben geen zeggenschap of kiesrecht in de centrale stad, terwijl zij toch een voornaam belang hebben bij de gang van zaken aldaar. Omgekeerd geldt hetzelfde. De gemeente kent dus als bestuurlijke eenheid en qua schaalgrootte nauwelijks nog een maatschappelijke relevantie in de (groot)stedelijke gebieden. Gemeenten kunnen de taken waarvoor ze staan en waarop hun burgers de bestuurders kunnen aanspreken niet meer uitoefenen binnen het eigen grondgebied.

In het Nederlandse bestuursstelsel functioneert tevens de provincie. Het is een bestuur van andere aard.

Provincies maken geen bestemmingsplannen, zijn niet verantwoordelijk voor grondexploitatie, het beheer van basisscholen et cetera. Provincies gaan onder meer over verdeling van de ruimte in grootschalig verband, over strategische locatiekeuzes, over natuur en landschap. Zij beslechten geschillen tussen gemeenten en eventueel in de toekomst regio's. Ze houden ook 'toezicht' op het functioneren van gemeenten en regio's, op afstemming en samenhang van beleid. Zouden provincies dat niet doen, dan dient een ander 'hoger gezag' dat te doen, het rijk dus.

Thans tendeert de discussie in de richting van de noodzaak van

Het vormen van regiobesturen wordt aangevoerd als oplossing voor veel bestuurlijke problemen tegelijk. Ligt het voor de hand om op twee (of méér) problemen één antwoord te geven?

vorming van regiobesturen. Essentie is dat op den duur rechtstreeks gekozen besturen worden gevormd, die belangrijke taken van de huidige gemeenten (ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, verkeer en vervoer) zullen overnemen. Daarmee nemen regiobesturen over wat voor de gemeenten niet meer mogelijk is. Het democratisch vraagstuk van de bestuurlijke organisatie neemt nog aan betekenis toe.

Hiermee is evenwel niets gezegd over de betekenis van het provinciaal bestuur. Dat heeft andere taken en bevoegdheden, anders van aard dan de gemeentelijke taken en bevoegdheden. Vaak wordt aangevoerd (zie nota van het Hoofdbestuur van D66, Democraat van november 1992) dat de vorming van regiobesturen de opheffing zou impliceren van het provinciale bestuursniveau. Dat is een 'non-sequitur'. De oplossing van een probleem dat de gemeentelijke taken en bevoegdheden aangaat, impliceert nog niet dat een, voor geheel andere taken aangesteld, bestuur zou moeten verdwijnen.

Een democratisch bestuursstelsel: subsidiariteit en relevante schaal

In een adequaat stelsel van bestuur geldt de regel van subsidiariteit, dat wil zeggen dat niet op meeromvattende schaal wordt gedaan, wat ook op minderomvattende schaal kan worden geregeld. Voor 'schaal' kan worden gelezen: aard en reikwijdte van de betreffende problematiek en de daarmee overeenkomende 'kring van belanghebbende en dus stemgerechtigde burgers'. Grondrechten, sociale zekerheid en inkomensbeleid vereisen principieel en pragmatisch een andere schaal dan landinrichting, waterhuishouding, afvalstoffenverwerking of volkshuisvesting, woningdistributie en groenvoorziening. Kortom, de overheidstaak die zich richt op zeer uiteenlopende zaken, kent even zeer uiteenlopende kringen van bestuur en daarmee van andere kiezers.

Voor het ordenen hiervan, teneinde burgers of kiezers een optimale zeggenschap te bieden, is geen éénduidige territoriale indeling te vinden. Dat zo zijnde, is inderdaad een dogmatische stelling dat een verdeling in drie niveaus goed is en een indeling in méér dan drie uit den boze, niet te motiveren. Er zijn diverse constructies te bedenken voor een goed stelsel van openbaar bestuur. Het meest aannemelijke en het best bij de Nederlandse verhoudingen passende 'model' is het organische model (zie Toonen, Meso-bestuur in Europees perspectief, Leiden, november 1992) waarin bestuursorganen samenwerken vanuit taak-

Felix Frankfurter en Jan de Lange zijn beide lid van de Provinciale Statenfractie van D66 van Noord-Holland.



stellingen die zowel van aard als van schaal verschillen, maar op dynamische en naar tijd en plaats diverse manieren op elkaar aansluiten. Het drie-lagen model gaat teveel uit van een hiërarchisch bestuurlijk concept dat steeds minder op Nederland van toepassing is. Veeleer is sprake van samenwerking tussen overheden en dus niet van een hiërarchische opbouw, zoals wordt gesuggereerd door de term 'bestuurslagen'. Uit een internationale vergelijking die de universiteit van Leiden onlangs uitvoerde blijkt overigens dat samenwerking tussen overheden bepalend is voor de effectiviteit van het bestuur (Toonen, 1992).

Twee problemen, één antwoord - een blauwdruk?

In de grootstedelijke gebieden is de vorming van een direct gekozen agglomeratiebestuur, om bestuurbaar te maken wat als gevolg van onderlinge afhankelijkheid niet meer door afzonderlijke gemeenten kan worden gedaan, een democratische wenselijkheid van het eerste belang. In andere gebieden kan eveneens reden zijn voor het vormen van regiobesturen, al zal daar de intensiteit van de problematiek anders zijn.

Wordt met de keuze voor de regio als nieuw bestuurlijk orgaan tevens besloten tot afschaffen van de provincie, dan wil men twee (of misschien nog meer) problemen tegelijkertijd oplossen. Voor de gemeentegrensoverschrijdende gemeentelijke problemen valt evenwel redelijk aan te geven wat op deze schaal geregeld moet worden. Vervolgens is er het probleem van de functionele

Het provinciehuis in Noord-Brabant. De gezamenlijke varkensfokkers schonken het beeld.

regio's. Er is, vooral op initiatief van de rijksoverheid, een veelheid ontstaan van sectorale of functionele 'besturen', zoals RBA's, vervoersregio's en politieregio's. De geografische schaal daarvan is divers. Het gemeenschappelijk kenmerk is dat het 'bestuur' ervan niet overeenkomt met de gekozen besturen van de algemene democratie: gemeente en provincie.

Bij de functionele regio's gaat het om verzorgende taken, waarbij niet in alle gevallen de maatschappelijke samenhang bepalend is voor de geografische samenwerkingsgebieden.

Efficiënte taakuitvoering staat centraal. Hoewel vanuit de gedachte aan een bestuurlijke samenhang wenselijk, zijn deze taken in het algemeen nu ook weer niet zo beleidsgevoelig dat ze de legitimatie behoeven via een rechtstreeks gekozen bestuurslichaam. Wel ligt het voor de hand om met name de beleidsgevoelige, functionele, regio's te koppelen aan gekozen regiobesturen of aan provincies.

In de discussie wordt gepoogd deze problemen in één constructie tegelijk op te lossen. Dan draait het om de vorming van 'regiobesturen', rechtstreeks gekozen besturen van stedelijke agglomeraties en van niet-stedelijke gebieden, landelijk ongeveer zo'n 25 á 30. Tegelijkertijd dienen dan de provincies te worden opgeheven. (In feite worden ook de gemeenten opgeheven of althans sterk van karakter veranderd: de 'regiobesturen' bepalen het be-

leid, de gemeenten voeren uit en beheren).

In deze regiobesturen zouden taken en bevoegdheden van functionele besturen, van gemeentebesturen en van provincies moeten worden samengebracht. Alvorens daartoe te kunnen besluiten is het evenwel nodig te analyseren wat de kenmerken zijn van gemeentelijk bestuur, van functioneel bestuur en van provinciaal bestuur. Het is deze analyse die ontbreekt. Wij maken in het hiervolgende enige voorlopige kanttekeningen. Volledig zijn deze niet. Wij menen dat ze zwaar moeten wegen opdat kortzichtige en oppervlakkige besluitvorming kan worden voorkomen.

Verhelderend kan zijn er nog eens op te wijzen dat een eenzijdige indeling in regio's naar gelang van - eenzijdige - problematieken consequenties heeft. Voor het gebied van de Randstad wordt soms gedacht aan een 'Groene-Hart-regio', afgezonderd van de stedelijke regio's. En dat is nu bij uitstek het paard achter de wagen spannen.

Waar het om gaat, is het ontwikkelen en handhaven van een samenhangend beleid voor stedelijke rand en groen hart. De beschikbaarheid van een groen centrum is een milieubelang van grote betekenis voor de Randstad, in samenhang met het stedelijk gebied. Maar dan moet de behartiging van dat belang niet bij één regio worden gelegd en het 'contra-belang' bij vier afzonderlijke (stedelijke) regio's. Dit gemeenschappelijke belang zou juist bij één democratisch gekozen bestuur moeten worden gelegd, dat de strijdige belangen kan integreren. En daar is een bestuur voor nodig dat groter is dan dat van de stad of het streekgewest. Nationaal mag het niet zijn, want dan dreigt de technocratie. Democratisch bestuur moet van voldoende dichtbij kunnen worden geïdentificeerd, al was het alleen maar om de directe problemen te ervaren.

Centralisatie

Het opheffen van de provincies, zo wordt het soms gepropageerd, zal leiden tot centralisatie. Zaken van boven-regionaal belang verschuiven naar het rijk als de provincies worden afgeschaft. Dat is geen geringe aangelegenheid. Al de genoemde onderwerpen als waterhuishouding, afvalstoffenverwerking, landinrichting en ruimtelijke ordening verschuiven naar het nationale niveau voorzover het om aspecten van bovenregionale schaal gaat. Uiteraard geldt dat ook voor de beslechting van geschillen tussen regio's. Dit betekent dat een bestuurlijke functie van vóórheen 12 gekozen besturen terecht zou komen bij het nationale bestuur en dus in feite bij de rijksdepartementen. Daarmee belandt het van democratie in de sfeer van technocratie. Misschien is het zo wat sterk gesteld, maar waar wij op willen wijzen is dat nu juist de provincie daarentegen, door de directe democratische structuur en de integrale besluitvorming, een herkenbare rol kan spelen in het politieke legitimatieproces als geheel.

Wat nu?

Wij menen dat het idee om bij vorming van regiobesturen tegelij-

kertijd of geleidelijk de provincies af te schaffen, onvoldoende rekening houdt met de verschillende aard van gemeentelijke en provinciale taken en landelijke bevoegdheden. De regiobesturen worden gevormd om, thans nog gemeentelijke, taken over te nemen. De grotere geografische schaal van 25 á 30 regio's is op zich geen argument om 12 provincies op te heffen. Dit zou neerkomen op een schaalverkleining van het provinciaal bestuur. (Terwijl er eerder reden is tot schaalvergroting daarvan, voortkomend uit de aard van de provinciale taken.)

Natuurlijk zal de instelling van regio's aanleiding moeten zijn voor een herverdeling van taken en bevoegdheden, bij voorkeur zo dat de lappendeken van functionele regio's zoveel mogelijk wordt ingebed in democratisch gekozen besturen, dat wil zeggen, hetzij bij de nieuwe regio's, hetzij bij de provincies. Dan zijn er ook goede mogelijkheden tot werkelijke decentralisatie van rijks-taken, bijvoorbeeld op het gebied van landinrichting, natuurbeheer, van delen van Rijkswaterstaat, delen van de Rijksplanningologische dienst en van de rijksinspecties van VROM. De kerntaken van de provincie liggen vooral op het terrein van planning, ontwikkeling en beheer van de fysieke omgeving. Onlangs heeft de Tweede Kamer ook met een door D66 ondersteunde motie, het belang onderstreept van de provinciale betrokkenheid bij de ruimtelijke planning. Méér haast moet er worden gemaakt bij de decentralisatie van landinrichting en natuurbeheer in de richting van de provincies.

Van de decentralisatie van Rijkstaken op het gebied van sturing en planning, mogelijk bij een bestuur van middelgrote schaal, komt uiteraard minder terecht als die schaal nog weer verkleind wordt. Dit nog afgezien van het feit dat men in het buitenland nu juist naar schaalvergroting heeft gestreefd. Het uitsluiten van het intermediaire niveau tussen regio en rijk leidt er ironisch genoeg toe dat hetzelfde probleem op boven-regionaal niveau ontstaat. Aangezien de schaal waarop problemen zich voordoen groter wordt, zullen de gevallen alleen maar toenemen waarin ongecontroleerd overleg wordt gevoerd door regio's. Zo de regio's er al komen, want de bestuurlijke samenwerking in de huidige regio's verloopt meestal uitermate traag.

Slot

Regiobesturen op stads- en streekgewestelijke schaal zullen moeten worden gevormd. In veel gevallen zal het wetgeving betekenen, want lang niet overal op gemeentelijk niveau is er het draagvlak dat nodig is om belangrijke taken en bevoegdheden af te staan. De provinciale besturen daarentegen bestaan gewoon, hebben een grondwettelijke verankering en functioneren redelijk democratisch, gesteund door een jarenlange expertise.

Taakverschuivingen zijn nodig en hebben in de bestuurspraktijk ook voortdurend plaats. Dat kan dus heel goed. Waarom een democratisch stelsel aantasten dat zoveel flexibiliteit biedt, zonder dat de noodzaak daartoe is aangetoond door een analyse van aard en schaal van bevoegdheden en taken? Waarom zou D66 centralisatie moeten bevorderen? ♦

De rivierendijken en de taal

Column door Willem van Toorn

Eind januari werd er in De Balie in Amsterdam een debat gehouden over het probleem van de dijkverzwaringen. Het had het grote debat moeten worden tussen de politiek, de ambtenaren en tegenstanders van de aanpak van Rijkswaterstaat en de waterschappen, als een soort voorspel van het debat in de Tweede Kamer. Maar de politiek liet het grotendeels afweten (misschien in verband met de WAO-ontwikkelingen). Rijkswaterstaat en de waterschappen gaven niet thuis (misschien omdat ze het veiliger vonden het Kamerdebat maar af te wachten), en zo werd het een beetje een onderonsje van mensen die het al met elkaar eens waren - met slechts een enkel tegengeluid. Dat is jammer, want ik heb steeds minder het gevoel dat het echte debat ooit zal worden gevoerd.

De kwestie is bekend. In het rivierengebied wordt, door de grootschalige aanpak van de dijkverzwaringen, een landschap waarin mensen meer dan twintig eeuwen lang hun sporen hebben nagelaten, dramatisch aangetast. Een van de direct zichtbare gevolgen is (ik durf niet te zeggen was) dat duizenden dijkhuizen moeten worden gesloopt, omdat in de visie van de verbeteraars op de nieuwe dijken niet meer mag worden gewoond. In 1977 vond de Commissie Becht dat dat niet kon en dat er behoeftzaam met het rivierengebied moest worden omgegaan. In de praktijk trok niemand zich daar iets van aan.

Nu vindt de Commissie Boertien in grote trekken hetzelfde als Becht. Je mag dus constateren dat er zestien jaar verloren is gegaan; bovendien blijft de vraag of nu iemand zich er iets van zal aantrekken.

Dat er een 'nieuw' onderzoek is ingesteld, is alleen te danken aan de niet aflatende protesten van een aantal kunstenaars en journalisten, die door D66 en Groen Links in de Kamer zijn vertaald in politieke vragen. Het is belangrijk dat in gedachten te houden. Nóóit komen overheidsdiensten en bestuurders zelf tot het inzicht dat er wellicht iets aan hun aanpak mankeert. Ze lijken te gehoorzamen aan dezelfde natuurwetten die supertankers zo moeilijk bestuurbaar maken. Zoals Rijkswaterstaat in Zeeland vasthield aan een dichte Oosterscheldedam tot de politiek dat onmogelijk maakte, zo is men in de rivierdijkenkwestie alle opposanten voor idioten blijven uitmaken tot het niet meer kon.

Wat bij het Baliedebat wel weer duidelijk werd, is hoe fascinerend de taal, de retoriek van de voorstanders van de huidige dijkverzwarringspraktijk is: een betoogtrant die zich niet bedient van argumenten, maar van een soort signalen. 'Veiligheid' is zo'n signaal, dat bijvoorbeeld de PvdA-specialist in de Tweede Kamer (die wel bij het debat aanwezig was) graag gebruikt. Een aantal sprekers in de Balie probeerde hem ervan te overtuigen, dat dit woord uit de discussie hoorde te verdwijnen, omdat al vele malen is aangetoond dat het veiligheidsrisico voor Nederlandse burgers in het geval van rivierdijkdoorbraken verdwijnend klein is (vergeleken met bijvoorbeeld het risico in het verkeer, door blikseminslag, roken, wespsteken). Het weerhield hem er niet van zijn betoog weer vooral op de 'veiligheid' te richten. Op de vraag waarom het dijkonderhoud op veel plaatsen veertig jaar lang totaal verwaarloosd is als de veiligheid zozeer in het geding is, bleef hij het antwoord schuldig. Toch zal hij, vrees ik, het bij het kamerdebat weer vooral over veiligheid hebben.

Een prachtig voorbeeld van dat gebruik van signalen in plaats van argumenten leverde minister Maij-Weggen zelf. Vorig jaar trok een klunzige draglinemachinist een dijkje kapot in het noorden van het land, bij de aanleg van een gasleiding geloof ik. Er liep een stukje polder onder, en dezelfde avond toonde het NOS-journaal een bezorgde minister met laarzen en een regenpak, die het Nederlandse volk op de plek des onheils bezorgd uitlegde dat men hier toch kon zien hoe belangrijk de dijken waren voor onze veiligheid. Een prachtig staaltje van demagogie, dat komisch zou zijn geweest als het niet zo treurig was. Een ander exempel van deze opzettelijke spraakverwarring leverde weer de NOS, door een documentaire over de rivierdijkverzwaringen te beginnen met beelden van de ramp van 1953. Hoe positief het rapport van de Commissie Boertien ook is, ik houd mijn hart vast voor het kamerdebat, omdat zindelijke argumenten er weer zeldzaam en demagogische signalen in de meerderheid zullen zijn. Overigens is het misschien goed nog eens te zeggen dat geen van de tegenstanders van de huidige dijkverzwaringen ooit tegen verbetering van de dijken was. Natuurlijk moeten de dijken verbeterd. Maar zonder een van de mooiste landschappen van Nederland te vernielen. ♦

Vluchten moet kunnen!

De gevolgen van de wereldwijde migratie vormen gezamenlijk één van de voornaamste problemen, waarvoor de nationale en internationale politiek zich gesteld ziet. Een substantieel deel van de migratie bestaat uit vluchtelingen. Mensen, die op gewelddadige wijze van hun woonplaats zijn verdrongen en ergens in de wereld rondlopen, soms dobberen, op zoek naar een veilige plaats om op adem te komen van de vercarrende en bedreigende gebeurtenissen en eventueel een nieuw bestaan op te bouwen.

Er bestaat nog maar weinig systematisch inzicht in de oorzaken en trends van het vluchtelingenvraagstuk, hetgeen toch een eerste vereiste is om een adequaat beleid te ontwikkelen. Vandaar dat de publicatie 'Vluchten voor geweld', een vertaling van het engelstalige werk 'Escape from violence', een welkome uitgave is voor wetenschappers en politici die zich met deze problematiek bezighouden. Het gaat om een gedegen, realistische analyse van drie vooraanstaande wetenschappers op het gebied van vluchtelingenvraagstukken, Aristide Zolberg, Asrti Suhrke en Sergio Aguayo. Zij zijn allen verbonden zijn aan de University in Exile, standplaats: the New School te New York.

De schrijvers beginnen hun structurele historische analyse met een kritische beschouwing van de definitie van een vluchteling. Niet zozeer vanwege een theoretische afgrenzing van de probleemstelling, maar vanwege de geprivilegeerde status die een erkende vluchteling nu eenmaal heeft in het internationale recht. Erkenning geeft recht op asiel en op toegang tot schaarse middelen als juridische bescherming en materiële steun. Zij vervolgen met een historisch overzicht van de evolutie van het begrip vluchteling in internationale organisaties zoals de Verenigde Naties, dat uiteindelijk heeft geresulteerd in de meest algemeen aanvaarde definitie: 'elke persoon (maar dan ook alleen die persoon) die zich buiten het land van zijn nationaliteit bevindt ... ten gevolge van een gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep, dan wel wegens zijn politieke overtuiging, en die de bescherming van dat land niet kan, of uit hoofde van bovenbedoelde vrees niet wil inroepen'.

Zolberg c.s. hanteren zelf een andere, minder juridische, definitie namelijk: 'personen wier aanwezigheid in het buitenland te wijten is aan een gegronde vrees voor geweld' (blz.70). Het begrip geweld houdt hier dan ook indirect geweld in, zoals het opleggen van onleefbare omstandigheden aan mensen. De definitie is een realistische, omdat met behulp ervan vluchtelingen te onderscheiden zijn van slachtoffers van natuurrampen en ondervoeding, waarbij het meestal mogelijk is om de slachtoffers in eigen land te helpen. Pas wanneer de ondervoeding en verhogering veroorzaakt worden door de 'politieke economie' (term van Zolberg) en door middel van geweld in stand worden gehouden, kan de vluchtelingenstatus worden verleend.

De auteurs bevestigen het gevoel dat we ons nu in een mondiale vluchtelingen-crisis bevinden. Begin jaren '70 is door een samenspel van verslechterende economische omstandigheden in de derde wereld en in de westerse industriële samenlevingen de nu nog voortdurende crisis op gang gekomen. Eén van de belangrijkste conclusies van het boek is dat de oorzaken van levensbedreigende omstandigheden in de derde wereld voortkomen uit een vervlechting van nationale en transnationale, of mondiale processen. De analyse concentreert zich dan ook op conflictpatronen, die overal in de wereld zijn te herkennen, in plaats van op regimes en landen. Het voordeel van deze benadering is dat daarmee in één het zelfde land verschillende conflictpatronen zijn te onderscheiden, die verschillende vluchtelingenstromen op gang brengen.

Desondanks valt niet te ontkennen dat de wereld sedert de helft van deze eeuw georganiseerd is als een groep elkaar uitsluitende staten. En in die staten, of ertussen, zijn verschillende conflicten te onderscheiden waarbij geweld wordt gebruikt. Die conflicten hebben directe oorzaken en onderliggende oorzaken. Vluchtelingen zijn meestal leden van minderheidsgroeperingen, die op verschillende manieren en door verschillende processen in een conflictsituatie tot het vluchtelingenschap worden veroordeeld. Zolberg en c.s. onderscheiden drie verschillende oorzaken: de vorming van nieuwe staten (bijvoorbeeld na een periode van kolonisering of een oorlog), etnische conflicten (waarbij bijvoorbeeld één van de etnische groepen de heerschappij heeft over het

staatsapparaat) en conflicten over de maatschappelijke orde (revoluties). Bij deze gebeurtenissen, die op zich weer gegroepeerd kunnen worden onder de titel sociale verandering en vaak ook een onderlinge samenhang vertonen, worden groepen uitgesloten, ontheemd of stateloos gemaakt, en/of onderdrukt. De conflicten verergeren vaak wanneer zij binnen de invloedssfeer komen van wereldspannende sociale conflicten, zoals die tussen het communisme en het kapitalisme of die tussen hoog-kapitalistische- en ontwikkelingslanden. Dan treedt een soort van multiplier-effect op, een uitvergroting en verdieping van het conflict.

Deze laatste twee opmerkingen bevatten mede de sleutel tot de onderliggende oorzaken voor de vluchtelingenstromen, namelijk de mondiale politiek-economische wereldorde en de dynamiek van sociale systemen.

Aan het eind van het boek worden voorstellen gedaan voor een beter internationaal stelsel voor ontwikkelingshulp en hier toont zich wederom de realistische inslag van de auteurs. Armoede, verbeterde communicatie en transport, oorlogen en twisten zijn weliswaar de directe oorzaken voor vluchtelingenmigratie, maar op zich nog niet voldoende om het verschijnsel afdoende te verklaren. Vluchtelingen zijn een nevenprodukt van maatschappelijke veranderingen en op grond van dit gegeven is het willen voorkomen van vluchtelingenstromen een heilloze strijd. Dit zou namelijk inhouden dat men sociale verandering probeert tegen te gaan. Een nieuwe wereldorde, de huidige doelstelling van de internationale politiek, zal dus altijd weer leiden tot nieuwe vluchtelingenstromen.

Het is echter wel mogelijk om conflictvermindering na te streven en daarvoor worden enkele voorstellen gedaan. Rest natuurlijk nog de hamvraag: als vluchtelingenmigratie niet is uit te bannen, hoe moeten de stromen dan worden verwerkt? De schrijvers onderscheiden drie typen vluchtelingen: de activist, de vervolgte en het slachtoffer. In een optimaal beleid hebben zij allen recht op dezelfde behandeling. Onder de voorwaarde dat de begunstigdgroep zich niet oneindig uitbreidt onder invloed van onduidelijke definities van het vluchtelingenschap. Als er dan toch prioriteiten moeten worden gegeven, dan liggen die vanzelfsprekend

bij de mensen die zich in extreem levensbedreigende omstandigheden bevinden. De andere groepen moeten 'van buitenaf' geholpen worden, met economische steun of door middel van de vorming van regionale vredessystemen en sancties.

'Vluchten voor geweld' bevat een interessante en belangwekkende analyse van een van de meest dringende problemen van deze tijd. Het koppelt een kritisch morele opstelling aan realistisch inzicht, hetgeen zich uit in de conclusie: vluchtelingen zijn een blijvend verschijnsel en daarom kunnen en mogen landen niet overgaan tot een eenzijdige politiek van preventie en hun grenzen voor de vluchtenden sluiten. Vluchten moet kunnen. In deze combinatie liggen zowel de kracht als ook de zwakte van het boek verscholen. Het is wetenschappelijk overtuigend, maar het zal in deze vorm waarschijnlijk geen weerklank vinden bij de politici en de beleidmakers. (A.V.)

Vluchten voor geweld, een analyse van het vluchtelingenvraagstuk, A.R. Zolberg, A. Suhrke en S. Aguayo, SUA Amsterdam, 1992.

Duurzame ontwikkeling, economie en politiek

In de brochurereeks Ideeën van de SWB is een tweede nummer samengesteld. Het onderwerp van deze brochure stelt aspecten van een geleidelijke omvorming van de huidige maatschappij naar een meer op duurzaamheid gerichte samenleving centraal. De huidige sturingsmechanismen van de economie richten zich veel te sterk op groei en winst alleen. De natuur, mede ons leefmilieu, zal ons zijn grenzen dicteren, wanneer we ons niet weten te ontworstelen aan de druk van het economische systeem. Via de politiek zou de transformatie naar een duurzame samenleving tot ontwikkeling gebracht moeten worden. Het is mede een proces van ingrijpende culturele verandering.

De inleiding schetst filmisch, maar kortdaat de problematiek. Het economisch proces is als een rijdende trein en kan niet stilgelegd worden. Tijdens het rijden zal koers en bestemming, de produktiewijze en de kwaliteit van het bestaan, opnieuw ingericht moeten wor-

den. Welke instrumenten moeten daarvoor ontwikkeld worden en welke onderdelen vervangen, tijdens de rit?

Het Centrum voor Energiebesparing en de Stichting Natuur en Milieu doen wat van hen verwacht mag worden. De bestaande situatie wordt tegen het licht gehouden en met korte, veelzeggende voorbeelden geïllustreerd.

Behartenswaardig en prikkelend zijn de mogelijkheden die zij aandragen voor een andere welvaartsverdeling. Burgers, bedrijven en instituties zouden 'arrangementen' kunnen aangaan, zoals dat hoort bij reizen.

De grenzen van de milieugebruiksruimte worden geschetst en zijn goede voorbeelden van constructief meedenken. De huidige politieke cultuur wordt gezien als een probleem. Een opsomming van recente besluiten heeft nog maar een laag gehalte aan duurzaamheid.

Dat de politieke arena niet alleen grijs en grauw is spreekt uit een interview met de politicus-chemicus Dick Tommel. Hij hanteert duurzaamheid als politiek-leidend beginsel in zijn visie op het dagelijks leven. Zowel voor de vakantieganger met zijn auto op weg naar een (veel te verre) vakantiebestemming als ook als ingrediënt voor supranationale politiek.

Een aardige kijk achter de schermen van de regelgeving biedt het artikel over de mogelijkheden van financiële instrumenten binnen het milieubeleid. Tot nog toe werden reguleringen, die altijd mede een gedragsverandering beogen, nog maar weinig toegepast. Een aanzet ertoe, de regulerende energieheffing, leidt al tot grote commotie. Heffingen als deze zijn echter geen belastingen die dienen om zo groot mogelijke opbrengsten te genereren. Baten worden teruggesluisd naar de sector.

Evenzo lezenswaardig is het artikel over de mogelijke betekenis van de handel in het recht op vervuiling, als sturingsmechanisme op afstand voor het milieubeleid. In de Verenigde Staten zijn er al praktijkervaringen, die in het artikel de revue passeren. De aard van de normstelling is er gebaseerd op bedrijfshuishoudelijke afwegingen. In Nederland worden technische criteria, technieken min of meer opgelegd. Dat dit tot ernstige problemen kan leiden blijkt o.a. uit de ontwikkelingen in de agrarische sector over

de mestopslag. In het slotartikel dicteert het gangbare marktmechanisme een reeks voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. Overheid en politiek worden aanbevelingen voorgelegd bij het zoeken naar aangrijpingspunten om een actieve en strategische rol te spelen in het marktmechanisme. In de gehanteerde beeldspraak is de rijdende trein intussen vervangen door een racepaard.

Duurzame Ontwikkeling. Ideeën 2, f19,50 excl. verzendkosten.

Signalementen

◆ Tot op de dag van heden worden burgemeesters in Nederland benoemd. De procedures van werving selectie en benoeming veranderden in de loop van de jaren zodanig dat van een autoritaire benoeming geen sprake meer is. Belangrijke democratische veranderingen in de procedure zijn de mogelijkheid van het opstellen van een profielschets door de gemeenteraad en de instelling van een vertrouwenscommissie. De inhoud van de profielschets en de suggesties die de commissie doet, worden zeer serieus genomen. Zo serieus, dat sommigen zelfs al van een gekozen burgemeester spreken. In de bundel 'De benoemde of gekozen burgemeester' gaat een aantal auteurs op deze ontwikkeling door. Vragen die aan de orde komen zijn onder meer: gaat Nederland in de toekomst burgemeesters kiezen of komt het tot een aanbevelingsrecht door de gemeenteraad, een stap verder dan de vertrouwenscommissie. Als er verkozen wordt, wie doet dat dan, de raad of de bevolking? Komt de burgemeester voort uit de raad, de bevolking, op aanbeveling van de commissaris van de Koningin, of moet er een sollicitatieprocedure gestart worden? Wat zijn de argumenten pro benoeming en deugen die nog wel? Komen er argumenten bij met de opmars van de Europese Gemeenschappen?

De redactieleden van deze bundel, allen verbonden aan het Centrum voor euregionale, provinciale en lokale studies van de Open Universiteit en R.U.Limburg, waren van mening dat deze en andere vragen onder de loep moesten worden genomen. Er wordt een algemeen overzicht gegeven van de positie van de Nederlandse burgemeester. Er wordt ingegaan

op de discussie over benoemen of kiezen. De benoemingsvarianten en procedures worden besproken en de keuzen vanuit wetenschap en praktijk worden belicht.

De benoemde of gekozen burgemeester, red. prof.dr. A.F.A. Korsten, dr. H. Spoor-mans, prof.mr. F.A.M. Stroink, dr. F.P.C.L. Tonnaer en R. Vaarkamp, een uitgave van CELS, Van Gorcum, Assen, Maastricht 1992

Ideeën, de brochurereeks

Referenda en politiek

Binnenkort zal in de reeks Ideeën een brochure verschijnen over referenda en politiek (werktitel). Vanuit verschillende invalshoeken wordt de referendaproblematiek behandeld. Geschreven wordt over de mogelijkheden van vergroting van participatie en initiatieven van burgers in de lokale politiek, de verschillende vormen van politieke participatie en maatschappelijke veranderingen die daarop van toepassing zijn. In een interview wordt ingegaan op burgerschap en liberalisme in relatie tot het referendum.

Bijdragen komen onder meer van Pieter Fokink en Theo Hooghiemstra, H.J. van Houten, Nicky van 't Riet, Ido de Haan. Siep Stuurman wordt over dit onderwerp geïnterviewd.

De brochure kost f 19,50 ex verzendkosten en kunt u nu al bestellen.

SWB-cahier

Denken over democratie - van forum naar partnership door H.J. van Houten

Nieuwe participatievormen ontstaan en stellen het proces van maatschappelijke deelname zelf ter discussie. De participanten doorbreken de van boven opgelegde orde doelbewust en maken de democratische spelregels tot inzet van het spel.

Het cahier is nog niet uitgebracht, u kunt het wel al bestellen. Het kost slechts f 10,- ex. verzendkosten.

Kunnen wij de vrede aan ?

Onder die titel organiseert de D66 Regio Noord-Holland op 11 maart a.s. een discussie-avond in Felix Meritis, Keizersgracht 324, Amsterdam. Onderwerp van discussie vormt de toekomst van de internationale veiligheid in de nieuwe verhoudingen in Europa en in de wereld. De avond wordt voorgezeten door Leonard Ornstein. Sprekers/deelnemers aan de discussie zijn onder andere Hans van Mierlo, M. Patijn (Secretaris-generaal Ministerie van Defensie), Leo Wecke (polemoloog; hoofd van het Studiecentrum Vredesvraagstukken aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen) en Bob van den Bos (hoofd voorlichting Clingendael en buitenspecialist Eerste Kamerfractie D66). De aanvangstijd is 20.00 uur; de toegang is gratis. Inlichtingen: Peter van de Weegh, telefoon 020-

6171178.

Oplage Idee omhoog

De oplage van Idee is, met ingang van dit eerste nummer van de 14e jaargang, verhoogd naar 1100 exemplaren. Met ruim 900 abonnee's en een aanzettende losse verkoop groeit Idee sterk door; de 1000e abonnee hopen we dit jaar te kunnen begroeten. Of in elk geval: vóór aanvang van de volgende, 15e en dus jubileum-jaargang.

U kunt Idee helpen deze mijlpaal te bereiken door een abonnee te werven of bij passende gelegenheden een abonnement cadeau te doen. Inlichtingen hieromtrent worden u graag verstrekt door de SWB, telefoon 070-3858303 (ma-do; tijdens kantooruren). ♦

Conferentie over de rol en de plaats van politieke partijen

De wetenschappelijke bureaus van CDA, D66, PvdA en VVD organiseren in samenwerking met de Thorbecke Vereniging een studieconferentie. Het onderwerp van de conferentie is de rol en de plaats van de politieke partijen. Welke aanknopingspunten kan een politiek-culturele analyse opleveren bij het zoeken naar zinvolle betrekkingen tussen politieke partijen en de maatschappelijke omgeving? Hoe kan het contact tussen bevolking en politieke partij opnieuw inhoud krijgen? Nieuwe begrippen en werkwijzen zullen nodig blijken. Daar wordt over gesproken op de conferentie. De conferentie vindt plaats op vrijdag 26 maart. Programma:

Dagvoorzitter: J.Th.J. van den Berg.

10.00 uur	Opening door de voorzitter van de 2e Kamer, W. Deetman
10.15 uur	De continentaal-Europese politieke partij. Een historisch-sociologische analyse. Inleiding door J.A.A. van Doorn.
10.45 uur	Politieke partijen en hun vermogen tot probleem- en programma formulering. Bijdragen: J. van Gennip, P. Kalma en E. Schuurman.
11.30 uur	Pauze.
12.00 uur	Podiumgesprek met J. van Gennip, K. Groenveld, P. Kalma, Chr. de Vries, H. van den Berg en E. Schuurman. Gespreksleider: M. de Bok.
13.00 uur	Lunch.
14.00 uur	Politieke partijen tussen Europa en de regio: veranderingen in de institutionele context. Inleidingen door R.A. Koole en J.J. Vis. Korte repliek.
15.15	Pauze.
15.40 uur	Podiumgesprek door I. Brouwer, P. Bordewijk, F. Idenburg, F.A. Wijsenbeek en A. Zijdeveld. Gespreksleider: W. Derksen
16.40	Epiloog door de dagvoorzitter.

De kosten van de studieconferentie begrepen f 50,-. De conferentie wordt gehouden in het Jaarbeurscongrescentrum te Utrecht. U kunt zich aanmelden door overmaking van f50,- op giro 3961449 t.n.v. Wetenschappelijk Instituut van het CDA, onder vermelding van: conferentie Partijen uit de tijd ? Informatie over de bijeenkomst: Wetenschappelijk Instituut van het CDA, Dr. Kuypersstraat 3-5, 2514 BA Den Haag telefoon 070 - 3424888.

Partij-jongens worden leesmeneren.



Politiek is natuurlijk méér dan partijganger zijn. Politiek is ook: achtergronden verklaren. Politiek is: inhoudelijke uitdieping van actuele onderwerpen. Politiek is ook: op zoek naar verschillende visies, in interviews met prominenten van divers plumage. En óók: signalering van recente uitgaven, boeken, tijdschriften en publicaties. En politiek is: opinie - liefst niet beïnvloed door het strategisch steekspel in Den Haag. Daarom is er Idee: een spraakmakend opinieblad 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. En voor iedereen die graag 'behind the headlines' duikt.

Want in Idee gáát het ergens over.

- Jaarabonnement (6 nrs.) f66,-
- Proefnummer f15,-
- Bon uitknippen en insturen

Idee.

Voor wie meer wil.

Ja, Idee spreekt mij aan.

Ik wil graag een jaarabonnement proefnummer

NAAM:

ADRES:

POSTCODE:

PLAATS:

TEL.:

Bon invullen, uitknippen en opsturen:
SWB, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ DEN HAAG.

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

DEE

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66



VERZORGINGSSTAAT

IN GESPREK: THEO SCHUYT

ONDERWIJS NADER BELICHT

OMTRENT HET CDA

14^e JAARGANG NUMMER 2, MEI 1993

◆ REDACTIONEEL

3. *Culturele democratie*

◆ PERSPECTIEF

4. *De verzorgingsstaat als keuze, door Philip A. Idenburg en Hans van der Loo*
Kiezen voor vernieuwing, een pleidooi voor een heroriëntatie op functie, taak en wijze van bestuur van de verzorgingsstaat

12. *Vrije associatie en sociaal ondernemerschap, als aanvulling op de verzorgingsstaat, door Allan Varkevisser en Christiaan de Vries*
Een gesprek met Theo Schuyt over 'maatschappelijk ondernemerschap', als levensstijl en als antwoord op de bureaucratische discipline

◆ BESCHOUWING

16. *Onderwijs tussen wens en werkelijkheid, door Jacqueline Soetenhorst - de Savornin Lohman*
Het onderwijs, als voorname sector van de verzorgingsstaat, nader belicht - over de school als omgeving en als context voor processen van onthechting of hechting

23. *Het referendum, door Nicky van 't Riet*
Naar aanleiding van de nieuwe brochure van de SWB, een pleidooi voor het referendum

◆ DEBAT

25. *Nogmaals over de GATT, door Sander van Bennekom*
Over de GATT, nu over de scheve verhouding tussen produkt en prijs

27. *Omtrent het CDA, door Christiaan de Vries*
Hoe ziet de toekomst van het CDA er uit, een theoretische kritiek op enkele van de recente beschouwingen uit die kring

◆ SIGNALEMENTEN

30. *Boekbesprekingen, onderzoeken en SWB-informatie*

◆ EN VERDER...

29. *Kunst en gelijkheid, column door André van der Brugge*

*Foto voorpagina:
Biedt het onderwijs haar een ontplooiingskans ?*

Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66.

14e Jaargang - Nummer 2

MEI 1993

VERSCHEIJNT 6 x PER JAAR

ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Bert Bakker, Kees Breed,
Wim van der Ende, Cecilia Kroon,
Jacqueline Soetenhorst-de Savornin
Lohman. Eindredactie: Christiaan
de Vries. Redactiesecretariaat:
Margreet van Son.

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk Bureau
D66, Bezuidenhoutseweg 195,
2594 AJ Den Haag.
Tel. 070-3858303.

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 15,-.

©1993 SWB D66.

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

FOTOGRAFIE

Wim van der Ende,
Telefoon 03438-20296.

UITGAVE VERZORGD DOOR

Creative Communications BV,
Emmalaan 23, 1075 AT Amsterdam.
Telefoon/fax: 020-6646627.

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

Culturele Democratie

Is democratisering in onze tijd en dus in de laatste decennia niet hoofdzakelijk 'nivellering' gaan betekenen? In de filosofie van D66 wordt de nadruk gelegd op de mogelijkheden van het tot gelding brengen van de individuele kwaliteiten. Het is, geloof ik, wat men tegenwoordig 'burgerschap' is gaan noemen.

Maar drukt dit laatste begrip niet juist uit dat de individuele kwaliteit (wederom) geëgaliseerd wordt tot iéders kwaliteit? Ofwel, de kwaliteit van allen, die benut moet worden ten bate van iets anders: de economische en politieke ordening.

Ik meen dat een dergelijke 'opportunistische' werking van de democratie kan worden afgelezen aan het hele scala van expliciete en impliciete instrumentaria, dat is ontworpen ten behoeve van het functioneren ervan. Laten we eerlijk zijn, alles staat ten dienste van de economisering van de relaties en van het ten nutte maken van zelfs de kleinste handeling ten behoeve van de markt en het functioneren van haar ordeningsapparaten. Hiertoe dient aan elke eigenschap en elk detail een functie te worden toegevoegd, alles dient te worden 'gepolitiseerd'.

Maar wat blijft er dan over van de 'individuele kwaliteiten'? Het voertuig voor de politisering ervan is het scala van instrumenten dat ontwikkeld is binnen de denk- en handelingskaders van de formele democratie. De laatste decennia hebben een verschuiving te zien gegeven van de juridische waarborging naar een beleidsmatige 'industrie', die is gericht op de inschakeling van alles wat los loopt. En dat is een hoop. Alles wat abnormaal is, buitennissig of kritisch, wordt gelokt of gedwongen samengebracht in de voorportalen van de politieke controle: de systemen van de verzorgingsstaat zijn talrijk en intern nog weer oneindig gedifferentieerd. Eenmaal geregistreerd en gecatalogiseerd, vindt de politieke integratie plaats in juridisch-fiscale termen. De aanvankelijk als 'anders' ervaren groep is dan onder de controle van de overheid gebracht en het democratisch spel van aantrekking en afstoting kan een aanvang nemen.

De laatste jaren is een nieuwe categorie van zorg ontdekt: de burger. Over paradoxen gesproken, hoe paradoxaal is het dat nu die ene eenvoudige gestalte als risico wordt ervaren? Of omgekeerd: van welke morele overgevoeligheid dreigt zij het slachtoffer te worden?

Laten we het eens zijn over één ding: de burger bestaat niet. De burger is op z'n best een juridische en tegenwoordig vooral een bureaucratische beleids categorie. Wie heeft ooit een burger zien lopen? Het is een geprojecteerd beeld, een personage dat optreedt in een verhaal, in het toneelstuk dat democratie is gaan heten. Vroeger bestond de burger voor de staat; nu zijn wij bur-

In plaats van het herhalen van de oude slogans, zou D66 hardop moeten nadenken over 'culturele democratie'.

gers in een gemeenschap. Maar als wij 'burgers' zijn voor elkaar, hoe moeten wij elkaar dan aanspreken: als burger? Het klinkt als 'kameraad'. En zo is het ook, de 'gemeenschap' kan tegenwoordig worden aangesproken als één groep, als troep. Het CDA doet het, de PvdA doet het, de Liberalen deden het al, ook al waren zij

zich er niet van bewust. En wij?

In D66 zouden wij moeten studeren op deze vraag. Want opgekomen als beweging die optrad tegen 'regenten', dreigen wij, als partij, de bewakers - de spreekbuis - te worden van een nog veel repressiever systeem. Dat is, als wij niet oppassen. In plaats van het herhalen van de oude slogans van de formele democratie, zouden we hardop moeten nadenken over 'culturele democratie'. Wij zouden het primaat van cultuur en openbaarheid moeten stellen tegenover verdere economisering en bureaucratisering. Want nivellering en anonimisering zijn de twee zijden van die ene economisch-bureaucratische medaille.

In dit nummer van Idee wordt aandacht besteed aan de problematiek van de verzorgingsstaat. Ook de auteurs blijken gevoelig voor de hier besproken thematiek. Allen zijn zij pleitbezorgers voor de waarborging van de culturele kwaliteit, of het nou gaat over het sociale en bestuurlijke karakter van de verzorgingsstaat, over de mogelijkheden voor het eigen initiatief, of over de school.

Nicky van 't Riet gaat in op het onderwerp van de nieuwste brochure die het wetenschappelijk bureau uitbracht. In de reeks Ideeën is nummer 3 uitgekomen: over Referenda en Politiek. De auteur geeft in het kort een eigen visie op het vraagstuk van de democratische functie van het referendum, in relatie tot wat zij de crisis van de politiek noemt.

Sander van Bennekom schreef voor ons als het ware een supplement op het artikel dat Klugkist in het vorig nummer van Idee publiceerde over de GATT. Van Bennekom gaat nader in op de (on-) mogelijkheden die het GATT-akkoord herbergt voor een reële duurzame ontwikkeling.

Tenslotte is een verhaal over het CDA opgenomen: een kritische behandeling van twee van de meer theoretische bijdragen die ons vanuit die kring de laatste maanden bereikten. Het blijkt nog wel kwel, maar niet altijd meer kommer te zijn in het (wetenschappelijk) CDA.

En dan zijn er de column van André van der Brugge en de fotografie van Wim van der Ende. Naar wij hopen dus, voor elk wat wils.

Christiaan de Vries

De verzorgingsstaat als keuze

Door Philip A. Idenburg en Hans van der Loo

Wie aan het begin van de jaren negentig geconfronteerd wordt met de vraag naar de toekomst van de verzorgingsstaat, ontkomt er niet aan om met enige weemoed terug te denken aan de periode van enkele decennia geleden. Toen leek een dergelijke vraag relatief makkelijk te beantwoorden. Meestal volstond één blik in het boek 'Technologische Openbaringen' om te bepalen waarheen de ontwikkelingen ons de komende 20, 30 en wellicht zelfs 200 jaar zouden leiden. Het voorspellen van de toekomst leek niet meer dan een ambachtelijke invuloefening, een klus die met de nodige kennis en enige goede wil te klaren viel. Inmiddels lijken de kaarten geheel anders geschud te zijn. Niet het wenkend perspectief van het alomvattende toekomstprogramma ligt in het verschiep, maar de 'nieuwe onoverzichtelijkheid' die als een zwart gat voor ons opdoemt en die door tal van contradictoire en paradoxale ontwikkelingen beheerst wordt. Van meerdere kanten is er de laatste tijd op gewezen dat de utopie (weer) uit het maatschappelijk denken is verdwenen. Fukuyama sprak in dit verband recentelijk van het 'einde van de geschiedenis': de historie zou momenteel op een eindpunt aankomen van een vrije doch verveelde samenleving, waarin verbeeldingskracht en sociaal engagement zijn vervangen door economische berekening en het eindeloos voldoen aan de verrijnde belangen van de consument.(1) Postmoderne denkers hebben ons in alle toonaarden bezongen dat wij momenteel getuige zijn van het einde van de moderne cultuur. Als tegenwicht tegen de ondergangstemming die in menige beschouwing doorklinkt, proberen zij ons duidelijk te maken dat de versplintering van cultuur, maatschappij en individu niet als een verlies, maar juist als een hoopvol uitgangspunt voor toekomstig handelen moet worden gezien.(2) Hoe sympathiek dergelijke ideeën op het eerste gezicht ook mogen lijken, bij nader inzien zijn zij toch te globaal en vaak ook te naïef om als uitgangspunt voor een werkelijk wervende toekomstvisie te fungeren. Wel raken zij op één punt de kern van de zaak, en die luidt dat de zogeheten crisis van de verzorgingsstaat méér is dan alleen een crisis van haar econo-

Veel is er gesproken over de Verzorgingsstaat als sociaal-economisch project, maar hoe staat het met het sociale en culturele karakter van de Verzorgingsstaat? Wij vroegen het Idenburg en Van der Loo.

mische en politiek-bestuurlijke functioneren.

De verzorgingsstaat wordt weliswaar gekenmerkt door een uitgebreid stelsel van beleidssystemen of verzorgingsarrangementen en deze zijn onlosmakelijk verbonden met de economische onderbouw. Maar daarnaast en wellicht zelfs in de eerste plaats, is de verzorgingsstaat ook iets, wat in het Engels zo fraai wordt aangeduid als een 'state of mind': een geheel van waarden, normen en zingevingspatronen die bepalen wat wij gezamenlijk belangrijk en nastrevenswaardig vinden. In de recente discussies rond het falen van de verzorgingsstaat wordt dikwijls aan deze culturele of morele dimensie voorbij gegaan. De oplossingen die worden aangereikt tenderen in de regel in de richting van een beperking van de 'productie van beleid': minder overheid, minder regels en een organisatorische face-lift zouden een aanzienlijke verbetering in de situatie teweeg brengen. Hoewel het belang van dergelijke oplossingen zeker niet onderschat mag worden, gaan zij voorbij aan vragen omtrent het morele fundament van de verzorgingsstaat. Is de verzorgingsstaat een achterhaald instituut, of vinden wij haar nog steeds relevant en waardevol? En welke implicaties heeft dat voor de stuurbaarheid?

menlijk belangrijk en nastrevenswaardig vinden. In de recente discussies rond het falen van de verzorgingsstaat wordt dikwijls aan deze culturele of morele dimensie voorbij gegaan. De oplossingen die worden aangereikt tenderen in de regel in de richting van een beperking van de 'productie van beleid': minder overheid, minder regels en een organisatorische face-lift zouden een aanzienlijke verbetering in de situatie teweeg brengen. Hoewel het belang van dergelijke oplossingen zeker niet onderschat mag worden, gaan zij voorbij aan vragen omtrent het morele fundament van de verzorgingsstaat. Is de verzorgingsstaat een achterhaald instituut, of vinden wij haar nog steeds relevant en waardevol? En welke implicaties heeft dat voor de stuurbaarheid?

De basis van de verzorgingsstaat

Hoewel de verzorgingsstaat in haar huidige gedaante vooral vorm heeft gekregen in de periode na 1945, werden de grondslagen reeds in het interbellum gelegd. Een belangrijke invloed op de toenemende interventie van de overheid op economisch terrein had het werk van J.M. Keynes. Hij legde de basis voor overheidsinterventie ten behoeve van optimale werkgelegenheid en een stabiele conjunctuur. Een andere invloed ging uit van het rapport dat Beveridge in 1942 opstelde voor de Engelse regering. Het bevatte meer dan alleen een schets van een mogelijk stelsel van sociale zekerheid, dat na het einde van de Tweede Wereldoorlog zou moeten worden ingevoerd. Het rapport vormde de centrale ideeën waarop de blauwdruk van de naoorlogse verzorgingsstaat was gebaseerd. In het kort gezegd ging het om drie vertrekpunten, te weten a) de staat heeft een verantwoordelijkheid voor het welzijn van haar onderdanen, b) burgers hebben uit hoofde van hun burgerschap recht op zorg en c) professionele deskundigen verschaffen de middelen daarvoor.

De naoorlogse periode kan gelezen worden als een uitbouw van rechten. Na een aanvankelijke fase waarin de garantie van de financiële zekerheid in het dagelijkse leven centraal stond, volgde vanaf ongeveer 1970 een periode waarin het beleid niet alleen in

Philip Idenburg is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit van Utrecht en één van de initiators van het project 'sociale vernieuwing'. Hans van der Loo is socioloog en medewerker bij het Centrum voor Beleid en Management.

(1) F. Fukuyama: *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens*, Amsterdam 1992

(2) J.F. Lyotard: *Het postmoderne weten*, Kampen 1987

omvang, maar ook in pretenties fors toenam. Van ordenend werd het beleid sturend en in plaats van aanpassend veranderend. Het vertrouwen in de 'sturing' door de staat en de 'maakbaarheid' van de samenleving werd tot ongekende hoogten opgeschroefd. Belangrijke beleidsdoelinden - spreiding van kennis, macht en inkomen, milieubescherming, democratisering van arbeidsverbanden - hebben betrekking op een nieuwe conceptie van welzijn, waarin de overheid een sleutelrol vervulde. Deze fase ging niet alleen gepaard met het opschroeven van beleidsambities, maar tevens met een toenemende vlechteling tussen staat en maatschappij. Burger en staat werden op steeds meer gebieden steeds vaker met elkaar geconfronteerd, en lang niet in alle gevallen gebeurde dit tot wederzijds genoegen. Integendeel, naarmate de uitdijende overheid meer greep kreeg op het maatschappelijk gebeuren, wakte zij steeds meer wrevel van de zijde van maatschappelijke organisaties, maar ook van individuele burgers op. Temeer, omdat langzamerhand het bewustzijn groeide dat de overheid weliswaar alomtegenwoordig 'Heer Albedil' maar zeker niet almachtig was. Zij kreeg hierdoor iets weg van de lichtelijk belachelijke Kapitein Haddock uit de beroemde Kuifjestrrips, een persoon die weliswaar van alles wil ondernemen en veel om zich heenschreeuwt -duizend bommen en granaten!, maar die bij nader inzien op de meeste punten volstrekt machteloos is.

Een spervuur van kritiek

De zojuist aangeduide discrepantie tussen de hoogte der ambities en het geringe vermogen deze ook daadwerkelijk in te lossen, vormde een vruchtbare voedingsbodem voor een aanzwelende stroom van kritiek op het functioneren van de verzorgingsstaat zelf. Een belangrijk deel van deze kritiek spitste zich toe op de nadelige gevolgen die de explosief gegroeide verzorgingsarrangementen voor de economie met zich meebracht. De stijging van de collectieve lasten, zo werd in steeds bredere kringen aangenomen, zou de 'kurk waarop onze welvaart dreef' aantasten en daarmee de toekomst van de samenleving op het spel zetten. Er werd daarbij gewezen op het feit dat de uitbouw van de verzorgingsstaat in termen van geld sneller was verlopen dan de groei van de welvaart. Dat kon een hele tijd doorgaan, omdat de economie zich vanaf het eind van de jaren vijftig zo gunstig ontwikkelde, dat de particuliere inkomens desondanks bleven groeien.

Toen de economische groei afnam, moest de verzorgingsstaat wel in de problemen komen. Gezien de gestelde diagnose lag de the-



Kapitein Haddock

(Uit: *De avonturen van Kuifje*; album: *De schat van Scharlaken Rackham*.) © illustratie: Hergé

rapie voor de hand. Om weer 'gezonder' te worden diende de overheid niet alleen drastisch op haar uitgaven te bezuinigen, maar bovendien ook veel efficiënter te opereren. Termen als 'kaasschaafmethode', 'bezuinigingsoperatie', 'heroverwegingsronde', 'afslanking', 'doelmatigheidsbevordering', 'efficiëncynormen' deden hun intrede in het bestuurlijk vocabulair. Naast deze vooral economisch geïnspireerde kritiek, moest ook het politiek-bestuurlijk functioneren van de verzorgingsstaat het in toenemende mate ontgelden. Het voornaamste kritiekpunt luidde dat de hoge sturingsambities in de praktijk vooral geresulteerd hadden in bestuurlijke chaos en een dreigende onbeheersbaarheid van het staatsapparaat. Globaal zouden hieraan drie factoren ten grondslag liggen. In de eerste plaats het feit dat de maatschappij steeds meer eisen ging stellen aan de overheid. Als gevolg van deze 'overvraging' door individuen en pressiegroepen zou het prestatievermogen van de overheid zijn aangetast. In de tweede plaats werd het bestuurlijk onvermogen van de overheid in verband gebracht met de zogeheten 'regelverdichting'. De voortdurende verfijning van aanvankelijk weinig effectief gebleken regels bracht niet alleen externe lasten -uitvoerders en burgers die door het woud aan regels de weg niet langer zien- maar ook talloze coördinatieproblemen met zich mee. Een derde factor had vooral te maken met de onbedoelde effecten van overheidsbeleid. Enerzijds ging het hierbij om zogeheten 'boemerangeffecten': door het hanteren van een hoog jeugdloon vermindert men de kans op werk voor jongeren, de subsidiëring van de landbouw creëert een mestprobleem, huurbescherming leidt tot een afnemend aanbod van kamers, door 500 gulden verschil in de maanduitkering voor alleenstaanden en eenoudergezinnen te handhaven veroorzaakt de overheid een babyboom onder werkeloze meisjes die voor dat bedrag wel een kind willen nemen. Anderzijds signaleerde men ook effecten die uitgingen van de verzorgingsarrangementen. In plaats dat deze een einde maakten aan de hulpbehoevendheid, zouden burgers juist steeds afhankelijker worden en bovendien het consumentisme - 'kan ik effe vangen?!' - alleen maar aanwakkeren. De verzorgingsstaat moedigde de groei van 'nieuwe stijlen van zelfverontschuldiging' aan. 'Het is de taak van de overheid', werd tot een soort universeel afweer-argument indien individuele burgers geconfronteerd werden met allerlei maatschappelijke problemen. Ook ten aanzien van de hier gesignaleerde bestuurlijke problemen lagen diagnose en correctievoorstellen op één lijn. Het aannemen van minder verantwoordelijkheden, het afstoten van taken, het bewaren van een grotere autonomie ten opzichte van maatschappelijke processen, de-regulering en het aanzetten tot meer burgerzin waren aangereikte oplossingen die de afgelopen



Een vernieuwde woonomgeving in de stad; een opeenstapeling van culturele contradicties

jaren ook min of meer geïnstitutionaliseerde vormen hebben aangenomen.

Hoewel er zeker ook op de afzonderlijke kritiekpunten het een en ander valt af te dingen, willen wij ons hier vooral beperken tot een tweetal globale opmerkingen. Allereerst mag de hierboven geformuleerde kritiek niet tot de conclusie leiden dat de van de verzorgingsstaat als zodanig in het geding zouden zijn. Het feit dat de gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening, de huisvesting, het onderwijs en het welzijnswerk de afgelopen jaren weliswaar de nodige veren hebben moeten laten, maar zonder dat daarmee het wezen fundamenteel zou zijn veranderd, vormt hiervan reeds een indicatie. Ook het feit dat -gesteld voor de keuze- slechts weinigen ècht zullen willen terugkeren naar de tijd waarin niet-statelijke instituties als clan, familie of buurtgemeenschap de verzorgende taken op zich nemen, vormt een levend bewijs voor de stelling dat de huidige verzorgingsarrangementen niet alleen structureel, maar ook in moreel opzicht hecht verankerd zijn. Wel is het zo, dat de morele superioriteit van de verzorgingsstaat ten opzichte van andere maatschappelijke regimes -zowel die van het voormalige Oostblok als ook het Amerikaanse casino-kapitalisme- de afgelopen tijd onvoldoende is doordacht en voor het voetlicht gebracht. Wij komen hier nog op terug. In de tweede plaats moet opgemerkt worden dat de dusver gevoerde discussies dikwijls aan de hand van wat al te

simplistische reducties van de werkelijkheid gevoerd worden. Zo oefent het model van de communicerende vaten blijkbaar grote aantrekkingskracht uit: minder 'staat' wordt geacht meer 'maatschappelijke autonomie' op te leveren. Hoewel van een dergelijke voorstelling van zaken een zekere charme van de eenvoud uitgaat, is zij qua zeggingskracht te beperkt om een gefundeerde analyse op te leveren van de problemen waarmee de verzorgingsstaat te kampen heeft. Zoals Habermas op overtuigende wijze heeft aangetoond, hoeft het afslanken van de staat geenszins te betekenen dat individuen en groepen daarmee ook meer autonome speelruimte krijgen.⁽³⁾ Het onderscheid tussen staat en markt doet volgens Habermas niet zoveel ter zake. Belangrijk is welk maatschappelijk integratieprincipe de overhand heeft: dat van op resultaat en efficiency gerichte overwegingen - Habermas spreekt dan van het 'systeem' - of dat van moreel en emotioneel geladen verwachtingen, de 'leefwereld'. Overigens willen wij ook bij dit onderscheid een kanttekening plaatsen. In tegenstelling tot wat Habermas suggereert, is in het geval van de moderne verzorgingsarrangementen niet zozeer sprake van een scherp te markeren overgang tussen systeem en leefwereld, als wel van een breed tussengebied. In deze overgangszone worden onmis-

(3) J. Habermas: Theorie des Kommunikativen Handelns, Frankfurt am Main 1981. Zie verder ook: J. Habermas: Recht en Moraal, Kampen 1988 en H. Kunneman: Habermas' theorie van het communicatieve handelen, Meppel/Amsterdam 1983

kenbare systeemeigenschappen (bureaucratische organisatievormen, nauwgezette planning, gestandaardiseerde procedures) voortdurend betrokken op elementen uit de leefwereld, zoals het zoveel mogelijk tegemoet komen aan de belangen van patiënten of clinten, het bevorderen van de zelfstandigheid van de zorgbehoevenden enzovoorts. Moderne verzorgingsarrangementen worden dan ook niet zozeer gekenmerkt door hun koloniserende als wel door hun ambivalente karakter.(4)

De paradoxen van de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat is wel eens vergeleken met een klassieke held uit een Grieks drama. Door zijn hardnekkig pogen om het goede te doen, bewerkstelligt onze tragische held slechts het tegenovergestelde van wat men beoogde of zelfs zijn eigen ondergang. Het beeld van de tragische held klopt in zoverre, dat de verzorgingsstaat inderdaad gekenmerkt lijkt te worden door paradoxen, contradicties en ambivalenties. Allereerst gaat het daarbij om een aantal zogeheten 'culturele contradicties' (Daniel Bell): tegenstrijdigheden die als het ware in de moderne cultuur zijn ingebakken. Een tweede reden dat de verzorgingsstaat aan aantrekkelijkheid verloren heeft, ligt in de aantasting van de grondvoorwaarden van zijn bestaan. Een derde factor die meespeelt heeft te maken met het gegeven dat zich momenteel tal van nieuwe problemen aan het firmament aandienen.

Culturele contradicties. Wij noemen hier twee van zulke culturele contradicties: allereerst die tussen het instrumentele gedrag enerzijds en de behoefte aan fundamentele zingeving anderzijds. En in de tweede plaats, die tussen het vrijheidsprincipe enerzijds en het gelijkheidsprincipe anderzijds.

De eerstgenoemde contradictie heeft, zoals gezegd, betrekking op de geleidelijke overwoekering die in onze moderne cultuur plaatsvindt van waarderationaliteit door doelrationaliteit. In het eerstgenoemde geval gaat het om denken en handelen dat uit fundamentele morele en normatieve principes voortvloeit. Doelrationaliteit stoelt daarentegen op het vermogen om concrete doeleinden op zo effectief en efficiënt mogelijke wijze te realiseren. In de moderne cultuur heeft de calculerende no-nonsense mentaliteit van de doelrationaliteit de overhand gekregen. Dit biedt ongetwijfeld tal van voordelen: de inzet van doelrationaliteit in de vorm van technische beheersmiddelen heeft niet alleen gezorgd voor een vergaande domesticering van de natuur, maar heeft ook tot een welvaartsniveau geleid dat zijn weerga in de geschiedenis niet kende. Er zijn evenwel ook keerzijden aan deze ontwikkeling verbonden. Zo kan erop gewezen worden dat de neiging om zich slechts op afzonderlijke doeleinden te concentreren het gevaar met zich mee brengt dat uiteindelijk het zicht op het geheel verloren gaat. Per maatschappelijke deelsector kan één en ander doelmatig zijn geregeld, maar als de deelsectoren worden samengevoegd kan dit -zoals wij hiervoor reeds aantoonde- tot absurde resultaten leiden. Behalve het nadeel van de contraproductieve effecten van doelrationeel handelen, is ook sprake van een mogelijk verlies aan individuele autonomie. Dit aspect is reeds aan het begin van deze eeuw in trefende bewoordingen aan de orde gesteld door Max Weber, toen

(4) Zie in dit verband ook H. Kunneman: *De waarheidstrechter*, Meppel 1986

hij sprak van het gevaar dat de volgens een eigen logica functionerende bureaucratische organisatievormen zich tot 'ijzeren kooien' zouden ontwikkelen. De gestandaardiseerde en controleerbare procedures en werkmethode van bureaucratische organisaties vinden hun keerzijde in een tekort aan flexibiliteit en speelruimte, wanneer het erom gaat zorg op maat te leveren. Wie de media volgt of zijn oor her en der te luisteren legt, kan constateren dat de kritiek van Weber nog weinig aan actualiteit heeft verloren. Alledaagse voorbeelden liggen voor het oprapen van alledaagse levensproblemen die op -voor de betrokkenen veelal ondoorzichtige wijze- in passende categorieën worden vertaald, al dan niet voor behandeling in aanmerking worden genomen en op logge en abstracte wijze worden uitgevoerd. Toch lijkt zich op dit punt momenteel een kentering voor te doen, in de zin dat langzamerhand het besef groeit van wat men zou kunnen aanduiden als de 'sociale grenzen van bureaucratisch handelen'. Het streven naar het verlenen van zorg op maat, een meer klantvriendelijke benadering en het bieden van meer individuele speelruimte voor uitvoerende instanties zijn hier slechts enkele voorbeelden van.

Komen wij nu toe aan de tweede contradictie, die tussen de concurrerende principes van gelijkheid en van vrijheid. (5) De verzorgingsstaat is gebaseerd op het principe van de verdelende rechtvaardigheid met gelijkheid als uitgangspunt. Individuen die zich binnen het territorium van de verzorgingsstaat bevinden -zijnde staatsburgers- zijn voor de wet, de politiek en het beleid in principe gelijk en in die zin ook in gelijke mate object van verzorging. Dit heeft een aantal onbedoelde effecten opgeroepen, waarvan wij er hier drie noemen.

Allereerst heeft het streven naar rechtsgelijkheid doorgaans tot een centraal gereguleerde en uniforme normering geleid, die in de uitvoerende praktijk onvoldoende tegemoet komt aan de specifieke behoeften en individuele omstandigheden van zorgbehoevenden. Het leverde de welbekende klacht op dat de verzorgingsstaat te vergelijken is met een weeshuis: er wordt voor je gezorgd maar je krijgt er geen aandacht.

Een tweede dilemma heeft te maken met de vraag of het nivelleringsstreven niet onherroepelijk gepaard gaat met een toename van middelmatigheid, behoudzucht en groepconformisme. Reeds meer dan anderhalve eeuw geleden constateerde De Tocqueville aan de hand van zijn studie naar de gevolgen van de democratisering in de Verenigde Staten dat nivellering gepaard gaat met het 'vervagen en vervlakken van uitersten'. Daarvoor in de plaats zou een cultuur van de middelmaat ontstaan, die 'tegelijkertijd minder briljant en minder duister is dan datgene wat er in de wereld te zien was'. Recentelijk is dezelfde klacht verwoord door Van der Zwan die constateert dat de verzorgingsstaat een cultuur van tevredenheid en zelfgenoegzaamheid zou hebben geschapen, waarin ieder zich nog slechts met het wieden van zijn eigen tuintje bezighoudt, maar waar risicodrang, individueel verantwoordelijkheidsbesef en het streven naar authenticiteit niet erg hoog aangeschreven staan. (6)

Een derde dilemma dat wij hier tenslotte willen noemen, en dat overigens nauw met de twee hiervoor genoemde samenhangt, heeft te maken met het dialektische gegeven dat het funda-

(5) Deze contradictie wordt met name ook uitgewerkt door D. Bell: *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York 1976

(6) A. van der Zwan: *Alles van waarde is weerloos*. In: *De Volkskrant*, 25 september 1992

mentele besef van menselijke gelijkheid de weg vrij maakt voor nieuwe vormen van ongelijkheid. Met andere woorden, nivellerende roept onherroepelijk een streven naar distinctie en accentuering van de individuele of groepsgebonden specificiteit op. Het feit dat de overheid hieraan om bovengenoemde redenen -de bureaucratische organisatievorm en het principe van de rechtsgelijkheid- niet of onvoldoende tegemoet kan komen, betekent in de praktijk veelal dat de burger haar teleurgesteld de rug toekent, om zich toe te leggen op de particuliere sfeer van vrije tijd en consumptie, waar individuele geldingsdrang niet tegengegaan, maar juist bevorderd worden. De Amerikaanse politieke filosoof Albert Hirschmann heeft dit gegeven van teleurstelling in het prestatievermogen van de verzorgingsstaat een meer algemene grondslag gegeven door te stellen dat de verhoudingen tussen de privé-sfeer en het publieke domein voortdurend door 'wisselende betrokkenheden' gekenmerkt worden.(7) Als drijvende kracht hierachter veronderstelt hij het bestaan van teleurstellingen in menselijke aangelegenheden. Teleurstelling, die voortkomt uit de wanverhouding tussen verwachtingen en werkelijke ervaringen van mensen. Terwijl de teleurstellingen in de door het particulier initiatief gewekte verwachtingen (het onvermogen de problemen daadwerkelijk op te lossen, het steeds meer als knellend ervaren paternalistische karakter van niet-statelijke voorzieningen) ten grondslag lagen aan het ontstaan van de verzorgingsstaat, zouden de teleurstellingen in diezelfde verzorgingsstaat vandaag de dag in een omgekeerde beweging resulteren. Dat deze terugkeer pas mogelijk is geworden dankzij de -veelal moeizaam bevochten- 'gemoedsrust van de verzorgingsstaat' doet hier weinig aan af. Een feit is, dat het 'cocoonen' in de comfortabele leefomgeving van de particuliere sfeer momenteel hoger staat aangeschreven dan het sociaal en politiek engagement.

Veranderde omstandigheden. Mede als onbedoeld effect van de verzorgingsstaat zelf, zijn een aantal belangrijke grondvoorwaarden van zijn bestaan aangetast. Bij de opbouw van de huidige verzorgingsstaat konden de architecten nog uitgaan van het feit dat de meeste burgers zich verbonden voelden met gelijkgezinden. De dominante samenlevingsvorm was die van het gezin. Er was sprake van een sterk middenveld, bestaande uit organisaties en instituties die ten opzichte van de overheid autonoom en ten aanzien van elkaar verzuild waren. Typerend voor de zuilen was dat er over het algemeen sterk hiërarchisch werd gedacht en gezagsgetrouw werd geleefd. Het maatschappelijk leven werd niet alleen gekenmerkt door overzichtelijkheid, maar ook bepaald door een aantal vaste vanzelfsprekendheden. Zo werd lager onderwijs voor de meesten toereikend geacht. Voor de elite van zeer talentvollen lagen hoger onderwijs en daarmee automatisch ook verbonden 'opwaartse mobiliteit' in het verschiep. Het vertrouwen in de voordelen die een wetenschappelijke fundering van het beleid met zich mee kunnen brengen, was hoog gespannen. De algemene overtuiging was dat beleidsdeskundigen in dienst van de overheid zouden kunnen bijdragen aan de realisatie van de overkoepelende idealen van de verzorgingsstaat. Aan deze situatie van overzichtelijke structuren en vanzelfsprekende gedragspatronen is in de loop van de afgelopen

decennia een einde gekomen. Als gevolg van de versneld toegenomen differentiatie -in Nederland onder meer gekenmerkt door 'ontzuiling'- vormt de samenleving geen onoverzichtelijk geheel meer, maar is zij opgesplitst in talloze eenheden die min of meer los van elkaar opereren. Sterker nog, om zich als autonome eenheden te kunnen handhaven, streven die systemen elk naar een exclusieve functie die alleen zij kunnen vervullen. Dergelijke systemen worden niet langer van bovenaf bestuurd, doch zij besturen zichzelf. Zij zijn, zoals dat tegenwoordig heet: autopoietisch.(8)

Naast maatschappelijke fragmentering vond ook een proces van culturele pluralisering plaats. De hedendaagse cultuur heeft de vorm aangenomen van een veelkleurige lappendeken: waarden, normen en zingevingskaders overlappen elkaar steeds minder. Het leven wordt steeds meer beheerst door naast elkaar staande definities van de situatie, die elkaar in snelle ritmes afwisselen. De huidige 'turbo'- of 'staccato-cultuur' is er één van steeds wisselende stijlen, modes en perspectieven, en niet van een samenhangend zingevingskader.(9) Waarden en normen gelden slechts binnen bepaalde maatschappelijke domeinen en for the time being. Bij het nemen van besluiten laten individuen en collectiviteiten zich steeds minder leiden door vaste routines en vanzelfsprekende loyaliteiten.

In een snel veranderde sociale omgeving waar het waardenrelativisme hoogtij viert, heeft het weinig zin om zich in het gedrag vast te leggen op voor eens en altijd vastliggende doeleinden. In plaats van doel-realiserend en systematisch wordt het handelen doel-zoekend en calculerend: iedere nieuwe situatie kan weer op een andere wijze beoordeeld worden en tot andere handelingsinitiatieven leiden. In deze maalstroom van veranderingen heeft ook de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid veel van haar vroegere glans verloren. In descriptieve zin gebeurde dat al veel eerder, nadat een stroom van onderzoekers het rationaliteitsgehalte van beleid op empirische gronden had gemarginaliseerd. Macht, willekeur, symboliek, toeval - het zijn allen factoren die tegenover het rationaliteitsbeginsel zijn geplaatst en die de afgelopen jaren tot een bonte stoet van sturingsmodellen hebben geleid, variërend van 'incrementalisme' tot 'no-nonsense' of 'adlocratie'.

In prescriptieve zin is het karakter van de wetenschappelijke beleidsonderbouwing vooral de laatste jaren ter discussie gesteld. Zo is het besef gegroeid, dat geheel in strijd met de bedoelingen van de wetenschap, het beeld van de werkelijkheid niet duidelijker, maar juist verwarrender werd naarmate wij er meer kennis over hebben vergaard. Met andere woorden, kennisvermeerderde

(8) Kern van de onder meer aan de sociologische inzichten van Niklas Luhmann ontleende theorie over autopoietische systemen is dat moderne maatschappelijke systemen in toenemende mate zijn verzelfstandigd ten opzichte van elkaar. Verandering vloeit in deze optiek voort uit de interne operaties van die systemen. Sturing (ook politieke) is altijd gebaseerd op waarneming en deze waarneming heeft plaats via een interne -zelfreferentiële- reconstructie van de werkelijkheid. Sturing, opgevat als gerichte beïnvloeding, van buitenaf wordt in deze theorie als onmogelijk beschouwd. Veranderingen die optreden zullen immers altijd anders zijn dan 'bedoeld' door het sturende systeem. Zie voor een beschrijving van de theorie: M.J.W. van Twist en L. Schaap: Een theorie over autopoietische systemen voor de sociale wetenschappen: een vorm van eigentijds geloven. In: *Beleidswetenschap* 1991 (3), pp. 299-322.

(9) A.C. Zijderfeld: *Staccato-cultuur, flexibele maatschappij en verzorgende staat*, Utrecht 1991

(7) A.O. Hirschmann: *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton 1982



Ten Cate-markt, Amsterdam. De gedifferentieerde samenleving

ring en reductie van de complexiteit door te komen tot een overkoepelende waarheid gaan blijkbaar niet vanzelfsprekend hand in hand. De les die daar momenteel door menig een uit wordt getrokken is, dat het streven niet zozeer naar overkoepelende waarheden dient uit te gaan, maar naar nieuwe mogelijkheden om de verscheidenheid van beelden, interpretaties en waarnemingen met elkaar te confronteren.

Nieuwe problemen. De derde reden waarom de verzorgingsstaat zijn aantrekkelijkheid als toekomstontwerp voor een belangrijk deel verloren heeft, ligt in een aantal nieuwe vraagstukken die momenteel onze aandacht vragen. In de eerste plaats gaat het daarbij om vragen betreffende de schaal waarop menselijke activiteiten zich uitstrekken. Wij worden momenteel geconfronteerd met een aantal ontwikkelingen die het samenleven toenemend 'grenzeloos' doen voorkomen. Hierbij is sprake van een dubbele beweging van uitdijning en inkrimping. Enerzijds vindt uitdijning van sociale netwerken plaats, doordat lokale activiteiten in toenemende mate internationale repercussie hebben. Om maar een voorbeeld te noemen: de uitbreiding van Schiphol en de aanleg van nabij gelegen kantoorcomplexen is allang geen zaak meer van lokaal, regionaal of zelfs nationaal belang, maar heeft ook allerlei internationale dimensies. Zo kan het succes

van de uitbreiding ertoe bijdragen dat Nederland in de toekomst één van de vier Mainports tot Europa wordt en daarmee als belangrijk internationaal distributieknooppunt kan (blijven) fungeren. Anderzijds vindt ook het krimpen van de wereld plaats in de zin dat allerlei op afstand gebeurde ontwikkelingen - een oorlog in de Golf, een burgeroorlog in Joegoslavië, de desintegratie van het Oostblok, de ramp met een kerncentrale welke vele duizenden kilometers verwijderd ligt - dikwijls vergaande implicaties voor lager liggende schaalniveau's met zich meebrengen. Vraagstukken die uit deze ontwikkelingen voortvloeien hebben niet alleen betrekking op identiteitsvorming (wie zijn wij nog in een grenzeloze wereld?), maar ook op de ontwikkeling van nieuwe vormen van solidariteit (met wie voelen wij ons solidair en hoe moeten wij deze solidariteit gestalte geven?). Hoe moeilijk de beantwoording van deze vragen zal zijn, bewijst de door talrijke onduidelijkheden en ambivalenties omgeven discussie rond de multiculturele samenleving.

Een tweede vraagstuk waarvoor wij ons in toenemende mate geplaatst zien, heeft te maken met de eisen die samenhangen met het algemene proces van individualisering: de eisen van mensen die aanspraak maken op hun eigen leven, hun eigen identiteit en eigen groeimogelijkheden. Zoals hierboven reeds werd geconstateerd, is het vermogen van de verzorgingsstaat om aan

dergelijke individuele verlangens tegemoet te komen bepaald zwak ontwikkeld. Bij een toekomstige herinrichting van de verzorgingsstaat zal hier dan ook geducht rekening mee moeten worden gehouden, waarbij als vertrekpunt genomen wordt dat mensen momenteel zelfstandiger, beter opgeleid en mondiger zijn dan ooit.

Een derde vraagstuk heeft te maken met de steeds sterker in ons bewustzijn naar voren dringende milieuproblematiek. Hoe kan het milieuvraagstuk opgelost worden, zonder enerzijds te vervallen in maatregelen die slechts een beroep doen op de goede wil van individuele consumenten of producenten en anderzijds terecht te komen in een eco-dictatuur, waarin fundamentele menselijke vrijheden zijn opgeofferd ten gunste van het behoud van de natuurlijke leefomgeving?

Een vierde en laatste vraagstuk dat wij hier tenslotte willen noemen, heeft betrekking op de menselijke behoefte aan een moreel en spiritueel geïnspireerde zingeving. Eerder hebben wij reeds geconstateerd dat de op doelrationaliteit gebaseerde cultuur van de verzorgingsstaat over het algemeen weinig affiniteit vertoont met inhoudelijke discussies over principiële zaken. Aan kwesties over wat goed en slecht, zinvol en zinloos, mooi en lelijk is, wordt -in de publieke sfeer althans- buitensporig weinig aandacht besteed. Doorgaans worden dergelijke discussies futiel gevonden en concentreren moderne technocraten zich liever op het realiseren van 'concrete' doeleinden. Momenteel lijkt zich hierin evenwel een kentering voor te doen. Vraagstukken over ethische en esthetische kwesties staan weer meer in de aandacht. Allereerst kan men een afnemend vertrouwen in technocratische oplossingsstrategieën constateren. Alom kan men tendensen bespeuren waaruit blijkt dat burgers inzake belangrijke dingen des levens -in letterlijke zin zaken van leven en dood: de aanvaardbaarheid van euthanasie, van risico's die gelopen worden bij bepaalde wijzen van produceren en consumeren, van genetische manipulatie, van dreiging met militaire gewelddadigheden- de almacht niet langer in de handen van technocraten willen geven, maar daar zelf over willen meepraten en meebeslissen. De revival van publieke debatten over morele kwesties en de hevigheid van de onlangs in enkele landen gevoerde debatten over de wenselijkheid van verdere Europese integratie vormen indicaties van deze ontwikkeling.

Kiezen voor vernieuwing

Laten wij hiermee onze tour d'horizon langs de historische ontwikkelingslijnen en de actuele problemen van de verzorgingsstaat beëindigen, om toe te komen aan het schetsen van een toekomstperspectief. Wat heeft het gegeven overzicht ons geleerd? Kan het dienen als uitgangspunt van een oriëntatie op de verdere ontwikkeling van de verzorgingsstaat? En wat kunnen wij ervan ter harte nemen voor onze eigen inzet, onze eigen verantwoordelijkheid? De discussie hierover zou in elk geval de volgende vier punten in ogenschouw dienen te nemen:

- De totstandkoming van de verzorgingsstaat is niet uitsluitend op economische of politieke gronden gebaseerd, maar ook op morele overwegingen als de bescherming van kwetsbare groepen. Als zodanig vormt hij een concretisering van wat in Engeland bekend staat als 'civilized living' -een beschaafd bestaan- en verdient de verzorgingsstaat het ook om in ere gehouden te worden.

- Dit betekent evenwel niet dat wij zonder meer aan de bestaan-

de structuren dienen vast te houden. Op bepaalde punten vereist de verzorgingsstaat fundamentele bijstelling. Zo zal hij tot het inzicht moeten komen dat de burger de meest onderschatte factor in onze samenleving is. De vraag naar maatschappelijke ontwikkelingen en de rol van de overheid daarin moet niet op afstandelijke en abstracte wijze aan de orde worden gesteld. Men dient niet vanuit het beleid te redeneren om dan vervolgens na te gaan wat voor effecten dat heeft op de samenleving. Het beleid mag de burger niet tot object nemen. Voorop staat daarentegen de belevingswereld van mensen en wat door hen zelf op gang wordt gebracht. Het grootste deel van de zorgverlening gebeurt immers niet door verzorgingssystemen, maar door burgers zelf. Betaalde geïnstitutionaliseerde zorg is slechts marginaal vergeleken met het totale maatschappelijke zorgpakket. Dit ziet men niet alleen op terreinen als de gezondheidszorg, maar ook op dat van het onderwijs: het grootste deel van ons leren gebeurt door middel van zelfleren via de televisie, zelfstudie, leren op het werk enzovoorts.

- Bij het toekennen van het primaat aan de burger, dient men anderzijds niet vanuit de foutieve veronderstelling te starten dat alles wat burgers doen bij voorbaat mooi is. De leefwereld kent ook duistere driften, ongebreideld egoïsme, vergaande agressie en wat dies meer zij. Bij het vormgeven van de nieuwe raakgebieden tussen beleid en burger zal ter dege rekening gehouden moeten worden met de ordenende functie van de overheid in deze.

- Het vormgeven van de toekomstige perspectieven van de verzorgingsstaat is niet een kwestie die uitsluitend aan specialisten kan worden overgelaten. Het is een zaak voor alle burgers. De grote opgave voor de toekomst is het om de anonimiteit en ondoorzichtigheid van actuele verzorgingsstructuren zodanig te vernieuwen dat de passieve en afhankelijke houding van burgers verandert in een actieve en weerbare mentaliteit. Dit vereist een mentaliteit die afscheid neemt van bestaande vanzelfsprekendheden en versterkte structuren. Wat onder meer nodig is, is een geestesgesteldheid die het mogelijk maakt om dingen net even anders te zien: metanoia.⁽¹⁰⁾ De ambtenaar die inziet dat niet de burger dienstbaar is aan de overheid, maar de overheid aan de burger, de beleidsexpert die kennisoverdracht niet langer als een eenrichtingverkeer beschouwt maar die bereid is een communicatieve en lerende houding aan te nemen - het zijn slechts enkele voorbeelden die aangeven dat er plotseling een enorme vitaliteit braakligt indien men bereid is de werkelijkheid 'om te duiden'. Metanoia impliceert de altijd bestaande mogelijkheid van de andere zienswijze. Het leidt niet alleen tot een kritische reflectie op bestaande verantwoordelijkheden, maar drukt mensen ook met de neus op de eigen keuzemogelijkheden en de daaruit voortvloeiende verplichtingen. De kern van de hele onderneming van 'sociale vernieuwing' draait hierom. Het blijkt in de praktijk neer te komen op het aantasten en het aangetast raken van bij voorbaat bestaande zekerheden.

De bovenstaande overwegingen hebben directe gevolgen voor de vraag van de bestuurbaarheid. Vertrekpunt voor de bestuurbaarheid in de toekomst ligt bij een burgerij die, beter opgeleid en beter geïnformeerd, dat wil zeggen: geëmancipeerd, dan ooit te voren, in staat is het eigen leven inhoud en vorm te geven. Als deelnemers aan het maatschappelijk leven geldt die emancipatie

⁽¹⁰⁾ Zie hiervoor het interview met Ph.A. Idenburg in: *Idee* (4) 1992

ook het vermogen zich te onttrekken aan of te verzetten tegen opgelegde maatschappelijke structuren. Maar datzelfde vermogen kan ook vertrekpunt zijn voor het vormgeven aan nieuwe maatschappelijke instituties en werkwijzen. Willen burgers daartoe in staat zijn dan behoeven zij informatie, ondersteuning door advies en middelen waarover zij niet altijd beschikken. Ieder mens kent uit eigen ervaring het risico dat wie geholpen wordt een stuk van zijn of haar autonomie aan de hulpverlener moet inleveren. Dat is ook op grote schaal gebeurd in de verzorgingsstaat met een activistische, zo niet bemoederende overheid. In de toekomst zal de overheid bij haar besturingstaak in toenemende mate kunnen uitgaan van een burger die, ook al wordt deze geadviseerd, ondersteund of anderszins geholpen, zijn of haar autonomie weet te handhaven.

Belangrijkste medium voor sturing blijven organisaties: samenwerkingsverbanden van mensen, voorzien van een zin en een toekomstvisie. Bij sturing zal de overheid ervan kunnen uitgaan dat deze organisaties, willen zij blijven voortbestaan, in hun handelen steeds meer gedwongen zullen zijn om zich te oriënteren op een snel veranderende omgeving. Zij zullen met de veranderingen in die omgeving en de effecten van het eigen handelen op die omgeving rekening moeten houden, dat wil zeggen, zij zullen 'strategisch' moeten handelen. Dat leidt tot netwerkvorming, verknoping van doelstellingen, en dus tot een toenemende complexiteit van de wereld waarin de overheid sturingsimpulsen tracht te geven. Tegelijkertijd levert die netwerkvorming ook de mogelijkheid, uit te gaan van een vergaande decentralisatie van bevoegdheden en middelen bij het nastreven van collectieve doelstellingen.

Op basis van het bovengenoemde vertrekpunt en de gesignaleerde veranderingen met betrekking tot het medium, zal sturing in de toekomst bepaald worden door de drieslag van:

- door politieke organen gestelde collectieve doeleinden;
- een maatschappelijk middenveld van zelfstandige, in netwer-

ken opererende organisaties;

- een geëmancipeerde burgerij die in staat is vorm te geven aan het eigen bestaan.

Onder deze omstandigheden zal overheidssturing alleen zinvol zijn vanuit een mentaliteit van dienstbaarheid aan autonoom verlopende maatschappelijke processen. Die processen kenmerken zich door hun massale kleinschaligheid waarop directe sturingsingrepen doorgaans weinig invloed hebben. Het belangrijkste instrument van de overheid zal het stellen en verzorgen van randvoorwaarden voor dit maatschappelijk proces zijn. Allereerst gaat het daarbij om randvoorwaarden van rechtszekerheid en bescherming van het zwakke. Daarnaast gaat het om randvoorwaarden in de vorm van voorzieningen die noodzakelijk zijn om moderne maatschappelijke processen te laten functioneren: infrastructurele voorwaarden van fysieke (dijken, wegen) en sociaal-culturele (taal, waarden, omgangsvormen) aard.

Met enige klem wijzen wij er nogmaals op dat wat de overheid te doen staat niet eens zo sterk hoeft af te wijken van wat zij tot nu toe heeft gedaan. Belangrijker is, dat het overheidshandelen door een geheel andere mentaliteit wordt gekenmerkt. Vanuit de gedachte dat de toekomst niet langer een plan of technisch ontwerp is, maar vorm wordt gegeven door mensen die hun eigen lot in handen nemen, zal de overheid maatschappelijke ontwikkelingen die niet strijdig zijn met elementaire rechten en zekerheden de nodige ruimte dienen te geven. Dit kan enerzijds gebeuren door het wegnemen van bestaande hinderpalen, anderzijds door het ondersteunen van dergelijke ontwikkelingen. De tijd lijkt te zijn gekomen dat democratisering niet zozeer betekent 'inspraak van burgers bij het overheidsbeleid', maar 'afstemming van de overheid op het burgerlijk initiatief'. Een dergelijke metanoia zal wellicht nog ingrijpender zijn voor de overheidssturing dan de totstandkoming van de verzorgingsstaat in een voorbijgaande periode. ♦

Vrije associatie en sociaal ondernemerschap, als aanvulling op de verzorgingsstaat

een gesprek met Theo Schuyt

Door Allan Varkevisser en Christiaan de Vries

CdV: Zou je jezelf kort willen introduceren?

T.S.: Ik studeerde af aan de VU, met als specialisatie 'Sociologie en welzijn'. Na 2 jaar aan de sociale academie in Amsterdam te hebben les gegeven ben ik naar de Universiteit gegaan en werk daar nu vanaf 1979. Mijn specialisatie betreft op dit moment vooral het vraagstuk van sociale interventie. En dan met name op het vlak van de ouderenzorg. We hebben een groot onderzoeksproject in ontwikkeling, dat gaat over de bevordering van maatschappelijke participatie van ouderen.

In mijn vrije tijd werk ik aan een landelijk fonds dat moet worden gevormd door bedrijven die daarmee, zoals in de Verenigde Staten gebruikelijk is, op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid worden aangesproken om bij te dragen aan sociale doelen. Zo'n project ben ik nu aan het voorbereiden: geld, los van overheidssubsidies, genereren voor sociale doelen. Daarnaast ben ik jarenlang voorzitter geweest van de MUG, het maandblad voor uitkeringsgerechtigden. En samen met Paul Verveen en Steven de Waal houd ik me bezig met het ontwikkelen van een nieuw concept, namelijk het maatschappelijk ondernemerschap.

A.V.: In een vroegere publicatie vond ik een opmerking van je - je zegt daar dat het debat over de verzorgingsstaat een oud debat is. Je hebt het zelfs over 'worn-out and dogmatic concepts'. Wat bedoelde je hiermee en vind je dit nog steeds opgaan voor de discussie die nu over de verzorgingsstaat wordt gevoerd?

T.S.: In die tijd, in 1983, was het nog vooral een ideologisch debat. Als je tegen was, werd je als een rechtse figuur beschouwd, die de historische verworvenheden overboord wilde zetten. Als je de verzorgingsstaat wenste te continueren, dan was je 'solidair'. Dat waren de posities en daarmee zat de discussie muurvast. Met de introductie van het begrip 'mediating structures' hebben we mede gepoogd te illustreren dat de discussie gepolariseerd was. In 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingskapitalisme' heb ik dit thema hernomen. Het denken over begrippen als mediating structures, verzorgingskapitalisme en maatschappelijk ondernemerschap ontwikkelt zich moeizaam, omdat het nieuwe begrippen zijn. In het oude debat bestaan

***Vandaag de dag wordt er
gesproken over de calcule-
rende burger. Theo Schuyt
ontwaart een andere figuur:
de maatschappelijke
ondernemer.***

***Een vraaggesprek over dit
nieuwe personage in het
bureaucratisch rollenspel.***

slechts voors en tegens. Heel langzaam begint zich dat te wijzigen.

A.V.: Wat was dan jouw analyse op basis waarvan je tot de conclusie kwam dat deze mediating structures, een maatschappelijk middenveld maar dan zonder CDA, het alternatief waren?

T.S.: Die stap konden we zetten, vooral door de kritiek van Peter Berger. Als je de verzorgingsstaat ziet, dan kent het proces van verstatelijking geen einde. In de kritiek hierop spreken jullie zelf in je tijdschrift over de noodzaak van her-

schepping van de mogelijkheden tot 'vrije associatie'. Ook Berger gaat ervan uit dat de enkeling geen partij is voor de staat. Groepsvorming is dan het enige antwoord. Daarom kwamen we te spreken over 'mediating structures'.

CdV: Voor mij is in het begrip verstatelijking niet alleen het juridische en politieke, maar ook het sociale opgenomen. Dit betekent dat het middenveld er in is opgenomen, onderdeel is geworden van het proces van verstatelijking.

T.S.: Ik doel dan ook niet op het traditionele middenveld. Het gaat in essentie om de vraag waarom mensen actief zijn of worden voor een sociale zaak, een collectieve zaak. Ik stel dat er alternatieve modellen zijn om het sociale te organiseren, ook al is mijn inschatting dat de verzorgingsstaat altijd zal blijven bestaan.

Een moderne industriële samenleving zal niet zonder verzorgingsstaat kunnen. Voor 80% zal deze dan ook blijven bestaan, maar er zal óók meer ruimte komen voor andere modellen. Ik noem er vier: het CAO-onderhandelingsmodel; het occupational welfare-model; het verzekerings-model en het filantropie-model. Het verzekerings-model blijkt de meeste aantrekkingskracht te hebben uitgeoefend. Je ziet het bijvoorbeeld bij De Swaan terugkeren in de theorie over de verhouding tussen collectieve actie en individueel belang. Dat er een goede combinatie te maken is tussen individuele belangen en collectieve strategieën: dat ga je steeds meer krijgen. Het sociale is dus ook nog op een andere manier te regelen dan alleen in en via de arrangementen van de verzorgingsstaat.

Waarom kom ik dan met het begrip mediating structure? Hieraan vooraf gaat de vraag hoe je het opereren van mensen op het middenveld kunt verklaren. De belangrijkste stroming zegt dat

Theo Schuyt is docent sociologie aan de Faculteit der Sociaal Culturele Wetenschappen van Universiteit van Amsterdam.

mensen juist rond verwantschap sociaal gedrag vertonen. Maar daar verklaar je het middenveld niet mee. Een andere verklaring is het reciprociteitsbeginsel. Mensen worden met name actief omdat zij daar reciprok een bepaald belang bij hebben. Daar verklaar je veel sociaal gedrag mee, met name als het gaat om mensen die èn een goede baan hebben èn waar van verwacht wordt dat zij er nog iets naast doen. Dan krijg je in sterkere mate activiteiten waarin een specifiek eigen belang schuilt: behalve een financieel belang, vooral sociaal en cultureel aanzien. Daar valt inderdaad veel mee te verklaren. Dat zijn de twee belangrijkste. Wat verder nog belangrijk is voor het middenveld is de deugd - het kerkelijke in een nieuwe vorm. Burgerschap en maatschappelijk ondernemerschap hebben ook altijd iets te maken met de deugd.

CdV: Wat versta je onder maatschappelijk ondernemerschap?

T.S.: Maatschappelijk ondernemerschap is de activiteit waarmee mensen, zonder winstbejag en zonder gebruik te maken van de overheidssubsidies, zich inzetten voor sociale doelen. Dat is de definitie en de deugdzaamheid is dan een belangrijk element. Maar nog los hiervan is er wat ik noem de boodschap dat mensen de behoefte hebben om zich te vermaken, te 'recreëren'. Het gaat om activiteiten die los staan van het normale maatschappelijke leven, maar die men nodig heeft om het maatschappelijke leven aan te kunnen. Sport, spel, kunst, cultuur en religie, het gaat om het scheppen van een andere wereld en die heeft als functie dat je de 'gewone' wereld hernieuwd tegemoet kan treden. Deze lijn van denken heb ik opgenomen en zo kwam ik tot de conceptie van de 'illusoire onderneming'. De sociale activiteit kun je verklaren, niet alleen door te wijzen op het triviale eigen belang, maar ook op het feit dat mensen wel eens wat anders willen.

CdV: Waarom dan illusoïer?

T.S.: Illusoïer verwijst naar de behoefte die er bestaat aan illusies. Je wil een andere wereld, die in het dagelijks leven nu eenmaal niet voorkomt. Daarom schep je 'm. Het gaat om het verleidelijke en om de verleiding.

A.V. Je noemde zelf net de sport. De organisatie ervan maakt deze al minder vatbaar voor illusie. Maar dan is er ook nog een keer het geweld, de supporters van Ajax en Feyenoord die in een soort van stammenverband de sensatie van geweldadigheid beleven. Ook het geweld zelf is niet illusoïer.

T.S.: Dan heb je het over de pervertering van de sector, maar het gaat om een sector waarin nog steeds heel veel kan. TV werkt zo, muziek, theater èn sexualiteit. Naast belangrijke motieven als altruïsme, gaat het ook om het verwerven van sociaal en cultureel kapitaal in het maatschappelijk middenveld. Ik denk aan de theorie van Bourdieu hieromtrent. Ik noemde al de deugd, die is bijzonder ondergewaardeerd in Nederland. Maar het gaat ook om avonturierschap, onconventionaliteit en artisticeit. De sector van het sociale trekt ook avonturiers aan.

CdV: Het zal om mensen gaan die voor een deel al onthecht zijn.

T.S.: Ten eerste een groep die onthecht is, maar je ziet ook men-

sen die het 'weleens meegemaakt willen hebben': avonturierschap. Ik zelf zie veel in het postuleren van het belang van de belangeloosheid. Je geeft, zonder nadere verklaring of opheldering te verschaffen omtrent dit geven. Ik zie dan in zo'n middenveld mensen van verschillende signatuur opereren en dat noem ik maatschappelijk ondernemerschap.

A.V.: Als we nu teruggaan naar de discussie over de verzorgingsstaat, ik meen dat juist de verstatelijking de door jou genoemde activiteit heeft verdrongen en vervangen door de anonie-me, bureaucratische regeling van menselijk gedrag.

T.S.: Ja, maar het gaat om een 'indirecte' regulering. De ontwikkelingen in de verzorgingsstaat gaan allemaal langs dezelfde indirecte weg, die veel te lang is. Als antwoord hierop krijg je meer en meer een vorm van 'direct giving', bijvoorbeeld vormen ook van eigen verzekering, je kijkt elk jaar wel even naar je eigen polis. Wij vullen formulieren in voor Amnesty en het Foster-parents plan - dat zit allemaal in die 'direct giving'-sector. De verzorgingsstaat is een prima systeem, maar de relatie tussen het geven en datgene wat er mee gedaan wordt is zoek geraakt.

CdV: Ik zou dit toch van een andere kant willen benaderen. In welk opzicht zou je kunnen zeggen dat deze herkenbare eigen bereiken, die eigen velden van sociale activiteit, worden opgeroepen door het mechanisme van de verzorgingsstaat? Zouden zij er wel onafhankelijk van kunnen bestaan?

T.S.: Als ik je goed begrijp dan vraag je of dit een autonoom proces is of dat het voortkomt uit de verzorgingsstaat zelf. Als je het op systeemniveau bekijkt, dan gebeurt in de maatschappij van alles, allerlei fundamentele structuurkenmerken veranderen. Alleen de wettelijke instituties blijven een tijdlang voortbestaan. Daar krijg je dan last van, kijk maar eens naar de Nabestaandenwet en de Gekkenwet. Zo werkt het met instituties en ik denk dat we in de komende jaren gewoon weer meemaken dat de samenleving onder de structuur wegloupt. Dat is altijd ten dele een autonoom proces. Mensen zijn niet gek. Als ik hier op mijn werk bemerk dat de wachtgeldregeling slecht wordt, dat regel ik toch zelf wat. Mensen beginnen door te krijgen dat het niet meer werkt, dus regelen ze het zelf. Ik krijg nu al de man-vrouw-kind polis die is uitgebreid naar de zorgpolis en je hebt ook al een werkeloosheidspolis bij de particuliere verzekeraars. Daar zit de groei. En dat is ook legitiem, maar je zou een combinatie moeten maken tussen de verschillende systemen, van verzorgingsstaat en eigen verantwoordelijkheid.

De verzorgingsstaat is een instituut geworden en werkt op zichzelf door. Op mijn terrein heb je de NIZW, het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn. Daar werken 180 mensen, maar je weet niet wat ze precies doen en waar ze voor staan. Kees, de andere Schuyt, schrijft er ook over. Op het moment dat er een vliegtuig op een wijk valt, dan krijg je de reactie dat we binnen vijf dagen moeten weten wie er in het vliegtuig zaten èn wie er in de flat woonden. Het produceert een planmatige, rationele, informatie-technologische woordenschat. Deze transformatie, die plaatsvindt en die in onze cultuur zit, die loopt op een gegeven moment fout. De zaak ontploft, dat kan niet anders.

CdV: In een eerder vraaggesprek van ons, met Kees Schuyt,



De Wandelmarkt: reizigers informeren elkaar over vakanties zonder winst oogmerk

werkten we toch de veronderstelling uit dat veel van wat tegenwoordig calculatie wordt genoemd, of het zoeken en jagen van het eigen belang, neerkomt op een opgeroepen reactie. Nog weer even over het autonome karakter: als jij zegt dat men eronder wegloupt, dan is dat ook een reactie, het is niet alleen maar 'actie'.

T.S.: Natuurlijk, men krijgt er de pest in. De problemen worden getransformeerd in aantallen en vervolgens gecoördineerd en geïntegreerd. Het is toch een op hol geslagen gekte. Je moet niet denken dat mensen dat niet door hebben. Je moet mensen een belang aanbieden en vooral iets leuks. Ze komen hun bed uit omdat ze ergens gemotiveerd voor raken. Daarom heb ik het ook over sociaal ondernemerschap!

Mensen zien hun eigen belang, ja dan nee. Als ik lang met de auto vast sta in de file dan zal ik na enige tijd de trein pakken. Mensen zien dit uiteindelijk als een eigen belang. Ze maken een soort calculatie. Zal ik een boek lenen van de bibliotheek of zal ik het kopen? Op het moment dat de overheid zorgt dat er goede boeken zijn en dus eigenlijk als een soort marktpartij opereert, dan gaan mensen gewoon naar de bibliotheek. Als de PTT of de Primafoon het beter doet dan een particuliere maatschappij, dan kiezen mensen gewoon voor de PTT. Mensen zijn rationeel. Als het goedkoper is om je te verzekeren via een overheidsverzekering, dan doe je dat. De overheid hoeft niet te roepen dat zij beter is, als zij maar een beter product levert.

A.V.: *Het maatschappelijk ondernemerschap, je zegt dat we naar een soort mix moeten toegroeien. Het instituut verzorgingsstaat blijft bestaan, maar de verstatelijking moet worden teruggedrongen. Maar waar liggen dan de grenzen van het maatschappelijk ondernemerschap?*

T.S.: Ik zal een voorbeeld geven. Het idee is dat je een sociaal doel kunt dienen terwijl je aan de andere kant commercieel bent

ingesteld. Ik noem zelf altijd het voorbeeld van het behoud van kerken in Amsterdam, bijvoorbeeld de Bolderkerk. Dat is volledig een commercieel project geworden, waar wel subsidie voor is verkregen, maar die men, net zo als een ondernemer met een WIR-premie, voor de onderneming heeft gebruikt. Ondernemerschap moet ons er op wijzen dat mensen het leuk vinden om iets aan hun omgeving te doen. Dat hoeft je niet op te leggen, dat is zo. Als je er maar ruimte voor creëert, dan gebeurt het vanzelf. Bepaalde goede welzijnsambtenaren zien dat ook wel en stimuleren het op afstand.

A.V.: *In het geval van de positieve voorbeelden kan ik je volgen, maar wat te denken van zoiets als een commercieel ziekenhuis?*

T.S.: Van de gezondheidszorg moet je afblijven. Maatschappelijk ondernemerschap wil nog niet zeggen dat vrije associaties van burgers maar onbelemmerd allerlei taken op zich kunnen nemen. Van een aantal dingen is het gewoon goed dat ze collectief geregeld zijn. Gezondheidszorg is te belangrijk, om mee te experimenteren, daar denk ik bij maatschappelijk ondernemerschap dan ook niet aan.

CdV: *In hoeverre kan maatschappelijk ondernemerschap dan een oplossing bieden voor bureaucratische verstarring en regulering? Kun je er delen van de bureaucratie mee laten vervallen?*

T.S.: Ja, ik denk het wel. Je kunt er in ieder geval voor zorgen dat ze doorkrijgen dat zij het primaat niet hebben. Dat lijkt me belangrijk. De politici zouden meer een soort van 'pyromanen' moeten worden. Ze moeten contacten hebben buiten het ambtelijk apparaat en brandjes stichten buiten het administratieve systeem - weten wat er in wijken gebeurt, waarin mensen zelf actief zijn. Politici zouden oog moeten krijgen voor de mogelijkheden van vrije associatie, waar ze zijn en daar dingen van meenemen om in het administratieve forum te bespreken, hoe je daar als overheid vruchtbaar op kan inspelen. Nu is het zo dat elke politicus met de ambtelijke top regelt en ritselt wat er wel en niet haalbaar is. Bureaucratie en politiek zitten veel te dicht op elkaar. Het is, geloof ik, wat jullie 'culturele democratie' noemen.

A.V.: *Kun je daarmee de macht bedreigen, het bureaucratisch mechanisme attaqueren, met maatschappelijk ondernemerschap?*

T.S.: Ik heb alleen verstand van welzijnswerk. Ik vind bijvoorbeeld Natuur en Milieu wel een leuke instelling, maar die staat dwars op de subsidieregeling, waar zij gebruik van maakt. Ik ben met name geïnteresseerd in landelijke of grote lokale organisaties die het redden zonder dat er eerst een ambtenaar naar moet kijken. Is het bedreigend? Ja, het feit dat ze er zijn. Het

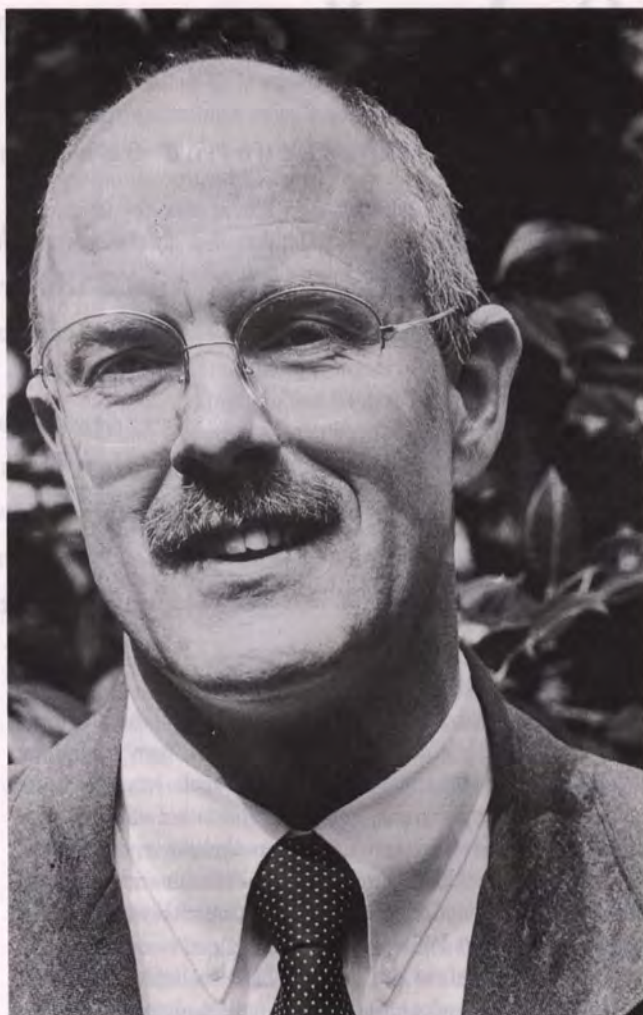
lijkt me bijvoorbeeld leuker om voor een groep kerkelijke mensen te spreken dan voor een groep van gesubsidieerde professionals. Maatschappelijk ondernemerschap is eigenlijk gewoon een begrip voor iets dat er allang is. Alleen werkt het zo dat als je zo'n begrip ontwikkelt, het voor veel mensen opeens bestaat. De manier waarop Greenpeace het belang van een collectief goed als het milieu aan de orde stelt, is een goed alternatief náást het Ministerie van VROM van Alders. Daardoor krijgt het ambtelijk apparaat van VROM ook weer de ruimte om meer te doen dan alleen op grond van de regels van het administratieve bolwerk zou zijn toegestaan.

Er is eens een ambtenaar geweest in Den Haag die zei, als ik nu al mijn klanten collectief verzeker, dan is dat voordelig: een hoop armen bij elkaar is een hoop geld. Maar er is maar één groep waar men echt bang voor is en dat is de groep armen die zelf bij elkaar gaat zitten.

CdV: Maar de kans dat die bij elkaar gaan zitten is niet zo erg groot. Ze blijven geanonimiseerd, óók ten overstaan van elkaar.

T.S.: Men is verdeeld over verschillende groepen. Het systeem omdraaien betekent dat je de belangengroepen zelf de belangen laat formuleren en afhandelen. Zoals bij het aanbod van de werknemers om de loonmatiging bespreekbaar te maken. Dan blijkt er toch enige ruimte in te zitten. Op dat niveau moet het gebeuren en de overheid dient zich terzijde te houden.

Je moet mensen, zoals in het geval van de sociale zekerheid zich ook niet individueel laten bijverzekerden. Het gaat materieel om collectiviteiten, bijvoorbeeld per bedrijf. Je moet de relatie van één op één niet willen, van verzekeraar en verzekerde. Dan blijft de enkeling overgeleverd aan machtige instellingen. Je zou vrije associatie, tussenvormen, mogelijk moeten maken. Het gaat om het opnieuw scheppen van kleinere collectiviteiten. Dan is de combinatie van individueel en algemeen belang het beste waarborgd. ♦



Theo Schuyt: "Maatschappelijk ondernemerschap is er natuurlijk al lang. Maar pas als je er een term aan verbindt, bestaat het voor de mensen ook echt."

Onderwijs tussen wens en werkelijkheid

Door Jacqueline Soetenhorst - de Savornin Lohman

Lof der luiheid" van Max Dendermonde was een door mijn kinderen veel gelezen boek. Dendermonde schetst een ideaal soort samenleving, waarin leren spelenderwijs plaatsvindt. Niet vervelend of ingewikkeld, het gaat gewoon om het bevredigen van nieuwsgierigheid. Elk kind bereikt al snel het stadium van vragen stellen. Een enkele heb ik genoteerd: 'Waarom ligt er een plasje onder de auto?', 'Auto's hebben toch geen piemeltje?', een voorbeeld van logisch denken.

Fantasie en nieuwsgierigheid, daar moeten we het van hebben. "Eigenlijk", zo stelt Paul Goodman, "is er geen beter onderwijs dan op te groeien in een wereld die de moeite waard is." Hij nam in de jaren zeventig, samen met andere cultuurcritici zoals Iwan Illich, het onderwijsbestel onder vuur. Volgens hen was het onderwijsaanbod te ver afgedreven van de oorspronkelijke opdracht. Het stelsel is zo ingewikkeld geworden, dat al onze energie in het oplossen van problemen is gaan zitten, wat op zich weer tot groei van de bureaucratie leidt.

In de eerste levensfase zijn geborgenheid en liefde, het plezier om dingen samen te doen, samen pret maken, de onmisbare elementen voor groei. Dit leerproces vindt allereerst plaats in kleine verbanden, zoals het gezin, de zandbak of de peuterspeelplaats. Later zouden de school en nog later het werk deze functie moeten gaan vervullen.

Het ideaal zou zijn wanneer dit netwerk van 'face-to-face' relaties, evenals bij de Russische poppetjes zo is opgebouwd, dat elk volgend poppetje, het kleinere precies omvat.

Je zou dit mogen verwachten op de school, omdat het basispatroon hetzelfde blijft. Het verschil is dat het leerproces nu in een face-to-face contact met een leerkracht verloopt. Maar zo eenvoudig ligt het niet. Een school is niet opgezet om tegemoet te komen aan de behoefte van kinderen. Scholen zijn door de overheid gefinancierde voorzieningen, waarvan ouders voor hun kinderen gebruik moeten en tenslotte mogen maken, maar dan wel onder de voorwaarden die de school stelt (met daar achter de financierende en normerende overheid).

Scholen zijn niet van onderop ontstaan, althans, slechts bij hoge uitzondering. Het centrale gezag, de kerk, de overheid, heeft de inrichting van scholen ter hand genomen. Het zijn dan ook vooral gemeenschapsbelangen - het opleiden van mensen voor bepaalde beroepen, het aanleren van discipline en onderlinge competitie - die de inhoud van het onderwijs bepalen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de ambitie en nieuwsgierigheid van de leerlingen, maar in feite zijn deze ondergeschikt aan de maat-

Hoe staat het er voor met ons onderwijs? Jacquelin Soetenhorst belicht deze voorname sector van de Verzorgingsstaat. Zij ziet de school als context voor processen van hechting en onthechting en vraagt hiervoor de aandacht.

schappelijke functie van de school. Hoe het onderwijsaanbod er uit gaat zien, is mede de uitkomst van overleg tussen belangengroepen. In Nederland speelt daar de historische strijd tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs doorheen. In het maatschappelijk-bureaucratisch middenveld is een uitgebreid netwerk ontstaan van belangengroepen, vakbonden, adviesraden en ambtenaren, die in overleg het onderwijsaanbod bepalen. Elke verandering gaat gepaard met een eindeloos aftasten van posities en het zoeken naar compromissen.

Op zich beschouwd is het geven van onderwijs - in de zin van overdracht van kennis en vaardigheden door volwassenen aan kinderen - een schitterende onderneming waar elke samenleving geld en energie voor over heeft. In Nederland wordt jaarlijks een bedrag van circa 30 miljard, 67 % van het Bruto Nationaal Produkt, besteed aan onderwijs (inclusief het universitaire onderwijs). Er zijn ongeveer drie miljoen jongeren dagelijks full time met onderwijs bezig. Stel je de totale bevolking van 16 jaar en ouder op 100%, dan neemt 21.3 % deel aan kwalificerende educatie en 23% aan niet-kwalificerende educatie (Volwasseneneducatie tussen markt en overheid, Bronneman-Helmers, SCP, 1992, p19). De variatie in diploma's, beroepsopleidingen en cursussen is schier oneindig, maar helaas het aantal mislukkingen is groot. Ongeveer de helft haakt vroegtijdig af, faalt voor het examen of verdwijnt naar een andere opleiding. Tien procent van elke jaargang instroom, verlaat de school zonder diploma. Dit zou aanleiding moeten zijn je af te vragen of het onderwijsaanbod niet te ver af is komen te staan van de oorspronkelijke opdracht: jonge mensen te steunen in het proces naar volwassenwording.

Een tweede reden om de opdracht van het onderwijs opnieuw te doordenken is gelegen in de permanente druk om te bezuinigen op onderwijs. En dan komt het devies: de overheid moet een stapje terug doen. Laat het bedrijfsleven, of de individuele burger, maar meer verantwoordelijkheid nemen. Het is de vraag of deze stap niet net iets te snel wordt gezet.

Deze beschouwing omtrent onderwijs en de verzorgingsstaat is als volgt opgebouwd. Eerst sta ik stil bij de vraag waaruit onderwijs idealiter zou moeten bestaan, even afgezien van het onderwijsaanbod, zoals wij dat nu kennen. Laten wij uitgaan van een tabula rasa-situatie, om te bekijken wat er gezien de huidige stand van zaken in het politieke- en het onderwijsveld- nodig is om dit ideaal dichterbij te brengen.

Blanco beginnen

Wat beweegt al die mensen om te gaan leren? De eerste drijfveer

Jacquelin Soetenhorst-de Savornin Lohman is hoogleraar pedagogiek aan de Universiteit van Amsterdam en tevens lid van de Eerste Kamerfractie van D66.

heb ik al genoemd, het bevredigen van nieuwsgierigheid, of wat is gaan heten de behoefte aan zelfontplooiing. De tweede -minstens zo belangrijk en de eerste drijfveer deels overlappend- is ambitie. Het is een algemeen verbreid besef: Wie in deze maatschappij iets wil bereiken moet over een 'papiertje' beschikken. En als de kinderen geen ambitie hebben, dan hebben hun ouders die wel! Kortom, als de school niet reeds bestond, zou zij door ouders worden uitgevonden.

Maar dat is slechts een deel van het verhaal. Wij groeien niet op onder de omstandigheden van Robinson Crusoe. Mensen zijn sociale wezens. Zij zijn vanaf hun geboorte verbonden met en afhankelijk van anderen. Het ontdekken van je eigen mogelijkheden en grenzen in contacten met die anderen is de eerste vorm van 'leren'.

Levensloop als leerproces

Wij zijn komen te leven in een hyper-complexe maatschappij. Het onderwijs dient jongeren te leren om complexe problemen, waar de maatschappij ons voor stelt, op adequate manier te benaderen. "Leren wordt pas interessant als je er wat mee kunt in verschillende stadia van de levensloop", stelt van de Kamp (ARVO-advies 1991, p98). Deze onderwijsdeskundige constateert dat gedurende de hele levenscyclus problemen aan de orde zijn, waarbij de vaardigheden, die nodig zijn voor de oplossing ervan steeds complexer van aard worden. "Het lijkt niet reëel om van het initiële onderwijs te eisen dat het jong-volwassenen de benodigde kwalificaties meegeeft om gedurende de volle levensloop problemen in verschillende contexten adequaat aan te kunnen pakken. Kennelijk moet er ook op latere leeftijd steeds weer worden geleerd", is de conclusie van Van der Kamp (Van der Kamp, 1991, p 98).

In deze visie moeten mensen in staat zijn om het productieproces van goederen en diensten, waar elke samenleving op is gebaseerd, in stand te houden en liefst ook te verbeteren. Deze pragmatische benadering is nauwelijks omstreden. Moelijker wordt het wanneer wij het hebben over de sociale arrangementen, die zijn ontstaan om deze goederen en diensten zo rechtvaardig mogelijk tussen de mensen te verdelen. Het gaat dan om herverdelingsmechanismen en het scheppen van gelijke kansen en dus om sociaal-filosofische of politieke kwesties, waarover verschillend gedacht kan worden.

Voordat de staat zich met het onderwijs ging bemoeien, was het onderwijs het terrein van de kerken en de steden. Deze herkomst zet zich nog voort in het bijzonder onderwijs, dat kennis en levensbeschouwing met elkaar blijft verbinden. Wie daar anders over denkt, kan terecht bij het openbaar onderwijs of het algemeen bijzonder onderwijs. Dat is de uitkomst geweest van de schoolstrijd, die gedurende het begin van deze eeuw het onderwijs domineerde. Het resultaat staat in artikel 23 van de Grondwet, waarin de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs werd vastgelegd.

Waarom dit onderscheid? We leven toch in dezelfde maatschappij, die ons voor dezelfde problemen stelt op gebieden als het milieu, vrede en veiligheid, en openbare orde? We kunnen het toch eens worden over de hiervóór geformuleerde taak van het onderwijs, namelijk het probleemoplossend vermogen van mensen in alle levensfasen te versterken?

Dit is maar tot op zekere hoogte het geval, want er is ook een ideële dimensie in het spel. Kennis is zelden neutraal en vrijwel

steeds terug te voeren tot subjectieve keuzen, gebaseerd op een bepaald mensbeeld. Een school is meer dan een plek waar je kennis kunt halen. Er is steeds een 'context' en dus een leef- en leerklimate dat ruimte moet bieden aan het vermogen tot empathie, samenwerking en wederzijds respect, als 'bijproducten' van de kennisoverdracht.

Uitgaande van een tabula rasa-situatie, zou het onderwijs dus de volgende basiselementen moeten bevatten:

- individuele behoefte: ontplooiing, ambitie, je weg weten te vinden in het bestaande maatschappelijk bestel;
- sociale behoefte: medeleven, samenwerking, warmte, erkenning, sharing. (Het Engelse werkwoord to share brengt dit aspect mooier tot uitdrukking dan het Nederlandse werkwoord 'delen'. Delen betekent iets opgeven, sharing betekent iets erbij krijgen.)
- behoefte van de gemeenschap: adequaat aanpakken van maatschappelijke problemen, met behoud van stabiliteit en ruimte voor vernieuwing.

Onderwijsbeleid en mensbeeld

Tot zover is het gestelde nauwelijks controversieel. De problemen ontstaan dan ook wanneer wij dit programma gaan invullen. Elk basiselement geeft een spanningsveld weer en dwingt tot keuzen. Wat is belangrijker: integratie van zwakkere leerlingen of het selecteren en zo goed mogelijk opleiden van de meer begaafden? De stabiliteit van een samenleving is gebaat bij conformisme, terwijl vernieuwing juist kritisch vermogen en inzet (en verzet) vereist. Hoe rechtvaardig is de bestaande samenleving? Leidt realistisch onderwijs niet op tot cynisme?

Om aan dit soort lastige vragen te ontkomen formuleert de overheid slechts vage doelstellingen, zo lijkt het. Cultuuroverdracht, individuele ontplooiing en voorbereiding op deelname aan het maatschappelijk leven zijn op dit moment de onomstreden functies van het onderwijsbeleid. In elke begroting, in vrijwel iedere Memorie van Toelichting, wordt naar deze functies verwezen. Maar- zo stelt het CDA in haar rapport Ruimte voor kwaliteit (1989, p 31) de luwte rondom dit uitgangspunt is slechts schijn. "Met de discussies over het verplichte leerplan, de verhouding tussen algemeen vormend en beroepsvoorbereidend of kwalificerend onderwijs en de reikwijdte van de vrijheid van onderwijs, zijn verschillen in mensvisie gemoeid." Volgens dit CDA-rapport zijn er vier stromingen te onderscheiden, elk met een eigen visie. Ik geef ze hier weer, enigszins vrij vertaald:

- de utilitaristisch-liberale stroming. "The greatest happiness for the greatest number", het principe dat Bentham onder woorden bracht, is het uitgangspunt voor de aanhangers van deze stroming, die vanaf de 17e eeuw aan gezag wint. Nu komt dit tot uitdrukking in economische principes zoals efficiency, kosten-baten en effectiviteit. Onderwijs dient de burgers aan te spreken op nut-maximalisatie. Daarmee is de gemeenschap, de som van de individuen, het meest gediend.

- de naturalistisch-liberale stroming legt het accent op de enkeling, op zijn of haar behoefte aan zelfverwerkelijking. De denkwereld van John Stuart Mill inspireert de aanhangers van deze richting. Individuele vrijheid wordt slechts beperkt door de vrijheid van anderen (grondrechten). Mensenrechten, in de jaren zeventig aangevuld met inzichten uit de humanistische psychologie, vormen de ideale basis. De mens wil zichzelf in vrijheid ontplooiën. De staat dient zich te onthouden van inbreuken op die vrijheid.

- de maatschappij-kritische stroming, geschoeid op historisch-materialistische leest, legt juist de nadruk op de beperkingen, die mensen ondervinden doordat zij zich moeten onderwerpen aan de bestaande structuren. De kapitalistische samenleving genereert ongelijkheid. Dat zie je ook in het onderwijs. Ondanks alle inspanningen om ieder de opleiding te geven die bij zijn of haar aanleg past, is nog steeds het sociale milieu (de opleiding van de ouders) van invloed op de schoolprestaties van kinderen. De mens is in zekere zin speelbal van maatschappelijke krachten. De mens past zich aan, of komt (vaak vergeefs) in verzet.

- de christelijk geïnspireerde stroming legt de nadruk op zorgvuldig gebruik van eigen talenten (rentmeesterschap) en de ontwikkeling van kinderen, als sociaal wezen, tot volwaardig lid van een gemeenschap. Dit moet gerealiseerd worden via relaties met de medemens, de schepping en God. Hierin ligt de taak voor het onderwijs.

Het politieke beeld

In de politieke praktijk zijn deze stromingen nauwelijks meer te onderscheiden. Dat blijkt ook uit de kamerdebatten, die over fundamentele wetgeving worden gevoerd, zoals bijvoorbeeld de wet op de basisvorming. Deze indeling valt niet samen met het driestromenland dat gebruikelijk is in de politiek: de sociaal-democratische stroming, de liberale en de christelijk geïnspireerde stroming. Politiek gezien zal de sociaal-democratische stroming de nadruk leggen op gelijkheid van kansen, terwijl de liberalen de zelfontplooiing vooropstellen en de christelijke stroming hetzelfde doet met de morele vorming. Kijk je naar de politieke programma's, dan is van elke mensvisie iets terug te vinden, zij het dat de christelijke waarden niet expliciet worden genoemd.

Ook D66 ontkomt niet aan dit gegeven. De politieke programma's, die in de loop van de jaren zijn verschenen, leggen de nadruk op individuele vrijheid en de noodzaak tot zelfontplooiing (éducation permanente). Tegelijkertijd wordt het belang van de gelijkheid in onderwijskansen onderschreven. De visie van D66 is helder verwoord in 'Het beleidsplan D66 voor de jaren 1971-1975'. Daarin wordt gepleit voor goede moderne scholing om de nieuwe technologische uitdagingen creatief te kunnen benaderen, terwijl tegelijkertijd het onderwijs een leerschool moet zijn voor de democratie. "Het belangrijkste doel van het onderwijs is een sociaal doel: de volle ontplooiing van ieders persoonlijkheid om een eigen houding te vinden ten opzichte van de bestaande maatschappij." Het onderwijs moet behoorlijk aansluiten op de arbeidsmarkt, het moet van kwalitatief hoog niveau zijn en ie-



Hoe sluit het onderwijsbeleid aan bij jongerencultuur ?

ders talenten tot ontwikkeling brengen. Ook daar is iedereen het wel over eens.

Partijprogramma's en rapporten van politieke partijen blijven veelal op een algemeen niveau steken, waardoor de eigenlijke tegenstellingen in visie niet over het voetlicht komen. Misschien willen politici dat ook liever niet. Het is gebruikelijk om de primaire opvoedings-verantwoordelijkheid bij de ouders te leggen en de secundaire verantwoordelijkheid bij de overheid, die daaraan door voorzieningen zoals kleuterdagverblijven, school en opvoedingsondersteuning inhoud geeft. De ontwikkeling van het kind tot een gelukkig mens behoort dan tot de verantwoordelijkheid van het thuismilieu. Gaat het mis, dan krijgen de ouders, en vooral de moeder, de schuld.

De WRR constateert in een recent rapport over de jeugd dat dit uitgangspunt algemeen wordt onderschreven, maar toch niet op empirische data berust (WRR, 1991, p. 33). Het is populair omdat het de overheid ontslaat van

de plicht zich te verdiepen in de vraag wat kinderen nodig hebben teneinde uit te kunnen groeien tot evenwichtige, min of meer gelukkige mensen. Op dat moment wordt immers belangrijk welk mensbeeld men hanteert. Een tweede empirisch gegeven is nog dat de basis voor onderwijsachterstand (op latere leeftijd) in de eerste vier levensjaren wordt gelegd. (Samenhang rond de kinderopvang, Bronneman-Helmerts, SCP, 1986). Sommigen pleiten dan ook voor vervroeging van de leerplicht.

De inhoud van het onderwijs (de basiselementen) wordt of zou dus moeten worden gekleurd door verschillende mensvisies, die om voorrang strijden. Overheid en ouders hebben op zijn minst een gedeelde verantwoordelijkheid. En ook deze verhouding houdt politieke keuzen in!

Kortom, het pleidooi voor terugtreden van de staat en het primair verantwoordelijk stellen van ouders is een te mager verhaal. Wij zullen de instellingen, die tijdens de uitbouw van de verzorgingsstaat zijn ontstaan, weer in de hand moeten krijgen, opdat zij nuttig kunnen zijn voor de ontwikkeling van mensen en niet andersom - dat zij mensen zoeken en vormen zodat zij aansluiten bij de behoefte van de instelling. Vreemd genoeg is de bureaucratisering nu zo ver doorgeschoten, dat deze voor de hand liggende opdracht een vrijwel onuitvoerbaar opgaaf is geworden. Hoe heeft dat zover kunnen komen?

Opkomst en ontwikkeling van het onderwijsaanbod

Op dit moment is voor de integratie van nieuwkomers in onze samenleving Nederlands leren opdracht nummer één. Voor de

opname en de integratie van Nederland in Europa is evenwel kennis van het Engels weer noodzakelijk. In de middeleeuwen bijvoorbeeld vervulde vooral het Latijn deze functie. "Lezen, schrijven, rekenen, wat aardrijkskunde en geschiedenis, en een flink portie ideologische of godsdienstige vorming, vormen samen overal ter wereld de hoofdmoot van het lager onderwijs", zo stelt De Swaan in zijn boek *Zorg en de staat* (1989).

De Swaan laat ook zien dat achter deze eensgezindheid altijd een hevige belangenstrijd is schuil gegaan. De kerk is daarin altijd als vanzelfsprekend betrokken geweest. Dat kennis macht is hadden de kerkelijke autoriteiten al lang door. Vanaf de middeleeuwen zorgde de kennis van het Latijn voor de communicatie tussen de geestelijken. Toen in de achttiende eeuw het thema volksonderwijs op de politieke agenda kwam, werd vooral gedacht aan morele en religieuze vorming en niet zozeer aan scholing van mensen ten behoeve van de industrie. De Swaan laat zien dat de roep voor de ontwikkeling van de handel en de staatsbureaucratie volksonderwijs noodzakelijk maakte. Er ontstond behoefte aan een nationaal communicatienetwerk, de mensen moesten elkaar verstaan, kortom één taal leren lezen, schrijven en spreken. Een hoera voor de staat ditmaal (maar niet te lang), die toen iets buitengewoon nuttigs in gang zette. Maar het zou ook de ontwikkeling van een omvangrijke staatsbureaucratie betekenen.

Ook het 'middenveld' ontwikkelde zich. De strijd tussen de kerk en de verschillende overheden over de inhoud van het onderwijs loopt als een rode draad door de geschiedenis van het onderwijs. Drie ontwikkelingen staan daarbij centraal: de verbreiding van de standaardtaal, de inkapseling van de godsdienststrijd door de oprichting van afzonderlijke scholen voor verschillende levensbeschouwelijke richtingen en de differentiatie van het onderwijsstelsel in lager, middelbaar en wetenschappelijk onderwijs. In Nederland heeft de maatschappij tot Nut van het Algemeen, zich vanaf het eind van de achttiende eeuw, ingezet voor de invoering van algemeen openbaar onderwijs. Onder de voorwaarde dat het dan wel van Nederlands Hervormde huize zou zijn.

In 1848 werd de vrijheid van onderwijs in de Grondwet neergelegd als liberaal antwoord op de grief van katholieken en protestanten, dat het leerplan van staatsscholen gebaseerd was op Nederlands Hervormde beginselen. Volgens sommige protestanten ging dat evenwel niet ver genoeg. Zij besloten, net als de rooms-katholieken, eigen scholen op te richten, zonder steun van de staat. Dat was het begin van de schoolstrijd, die een halve eeuw heeft gewoed. Uitkomst was het genoemde artikel 23 van de Grondwet van 1917 en de Lager Onderwijswet van 1920. De staat kreeg de zorg voor het onderwijsbestel en het openbaar onderwijs. Deze dient de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs te waarborgen en het openbaar en bijzonder onderwijs 'naar gelijke maatstaf' te bekostigen. Deze vernuftige constructie heeft de verdere ontwikkelingen in onderwijsland bepaald. De financieringsregeling kost niet alleen verhoudingsgewijs veel geld, maar heeft ook geleid tot de vele ingewikkelde rekenmodellen, waar uitsluitend ingewijden nog weg mee weten. Bij elke beslissing over het onderwijs spelen de verzuilde bonden, en adviesorganen, een belangrijke rol. Er wordt met oog op de macht van de boeren weleens gesproken van het 'groene front', maar het onderwijsfront is zo mogelijk nog machtiger. Het categoriaal onderwijs, het bijzonder onderwijs, het speciaal onderwijs, het algemeen onderwijs, de vakopleidingen. In elke sector trachten de

verschillende richtingen hun belangen veilig te stellen. Tot de dag van vandaag komt de verhouding bijzonder/openbaar onderwijs in vrijwel elk wetsvoorstel aan de orde.

Modernisering van het onderwijs

Tot in het begin van de jaren zestig bleef het rustig op het onderwijsfront. "Wie voor een dubbeltje geboren is, wordt nooit een kwartje", zong Louis Davids in de dertiger jaren en het werd door een ieder aanvaard. Het ministerie van onderwijs bleef relatief klein en hervormingen bleven uit. De doorbraak kwam met de Mammoetwet in 1967, die meer samenhang moest brengen in het onderwijs van ambachtsschool tot en met het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. De achterliggende visie was om een meer samenhangend stelsel van onderwijs te creëren met overstapmogelijkheden voor de leerlingen. Het onderscheid tussen het beroepsonderwijs (lbo, mbo, hbo) en het algemeen vormend onderwijs (mavo, havo, vwo) bevorderde in zekere zin een tweedeling tussen 'minder begaafde leerlingen', die doorstroomden naar het vakonderricht en de 'meer begaafden', voor wie in principe de weg naar de universiteit open stond.

Eind jaren zestig nam ook de kritiek op de ongelijkheid in onderwijskansen toe. De mammoetwet bracht daar geen verbetering in. Onder meer Van Heeks studie *Het verborgen talent* (1966) liet zien dat het sociale milieu grotendeels bepalend is voor het bereikte onderwijsniveau.

Het samenspel tussen politiek en wetenschap -helder uiteengezet in het proefschrift van Harbers (1986)- vormde de impuls achter de onderwijsvernieuwing van de laatste decennia. Het begin was de Contourennota van Van Kemenade (1976), die de middenschool introduceerde, en het einde (voorlopig), de Wet op de Basisvorming. Deze wet legt een verplicht vakkenpakket van 15 vakken op voor iedere jongere van 12 tot 16 jaar. Nieuw geïntroduceerde vakken zijn informatica, zorg en techniek. Het pakket moet voldoen aan centraal vastgestelde 'kerndoelen'. De weerstand tegen deze wet -door staatssecretaris Wallage met moeite door het parlement gesleept- was en is nog steeds groot. Ouders vrezen dat de kwaliteit van het onderwijs achteruit zal gaan. De toch al overbelaste leerkrachten worden voor ingrijpende veranderingen gesteld, waardoor zij aan hun eigenlijke taak, goed onderwijs geven, niet meer toekomen.

Een principieel bezwaar tegen deze wet is het compromis-karakter ervan. In beginsel is de wet gebaseerd op de visie neergelegd in het rapport van de WRR, *Basisvorming in het onderwijs* (1985). Tijdens de behandeling in het parlement werd dit concept evenwel zo bijgesteld, dat van de oorspronkelijke visie weinig over bleef. Ook het voorstel uit het WRR-rapport was al een compromis, doordat het de bestaande scholenstructuur in principe onaangetaast liet.

Geen middenschool dus, maar er zijn inmiddels wel een aantal beleidsinstrumenten ingebracht (de wet op de basisvorming, het *FormatieBudgetsysteem*), die schaalvergroting en fusering van scholen bevorderen (SCP, 1992, p. 251). Teleurstellend is dat ondanks alle beleidsinspanning de sociale klasse en het opleidingsniveau van de ouders nog steeds sterk medebepalend is voor een succesvolle schoolloopbaan. Het onderwijsniveau van de bevolking in het algemeen is gestegen, maar de reproductie van de sociale ongelijkheid is gebleven.

De overheid blijft zijn best doen om achterstanden op te heffen,



Samen pretmaken als leerproces

zoals in het onderwijsvoorrangsbeleid, dat is gericht op de sociaal-zwakkeren. Uit een recente evaluatie blijkt dat de maatregelen vrijwel geen effect hebben (SCP, 1992). In een recent rapport van de commissie van Kemenade (jawel) 'Ceders in de tuin', worden nieuwe voorstellen gedaan om de effectiviteit van het beleid, dat is gericht op de opheffing van achterstanden van allochtonen, te vergroten. De eerste reacties van het onderwijsveld zijn niet enthousiast. Is bezuiniging opnieuw het achterliggende doel?

De laatste jaren wordt het overheidsbeleid toch voornamelijk geïnspireerd door de noodzaak te bezuinigen. Van deregulering valt bitter weinig te merken. Het onderwijsveld wordt voortdurend geconfronteerd met 'nieuw beleid'. Veranderingen die geld zouden moeten opleveren voor de schatkist. En dat maakt achterdochtig. In hoeverre verhullen fraaie idealen, zoals 'gelijkheid van onderwijs kansen' (Basisvorming), 'weer samen naar school' (terugdringen speciaal onderwijs), 'grotere autonomie voor scholen' (FBS), de werkelijke intentie van de overheid namelijk minder geld beschikbaar te stellen voor onderwijs?

Vermoedelijk zullen de scholen -om te kunnen overleven- scherp moeten gaan concurreren. Dit versterkt de selectieprocessen, het kiezen van de goede en het afstoten van de slechte leerlingen, waarmee het tegendeel van het officieel beleden beleid wordt bereikt. De burgers kunnen hier slechts weinig tegenover uitrusten. Onderwijs is weliswaar een sociaal grondrecht, maar ondanks de leerplicht is een individueel leerrecht nergens geformuleerd. Ook de directe invloed van ouders op het onderwijsaanbod blijft beperkt. Zij kunnen invloed uitoefenen door deelname aan het schoolbestuur en via de medezeggenschapsraad, maar het management van een school (scholengemeenschap) is dermate ingewikkeld geworden, en vereist zoveel detailkennis, dat het vrijwel ondoenlijk is om een inhoudelijke visie op tafel te kunnen brengen. Dit geldt al voor de leerkrachten, laat staan voor de ouders.

Welke conclusie valt uit dit overzicht in vogelvlucht te trekken? De verwachting dat onderwijsidealen met centraal beleid generaliseerd kunnen worden, is een illusie gebleken. Zowel op het gebied van de gelijkheid, als op het gebied van het inhoudelijke resultaat. Eén op de vier leerlingen doubleert één of meer keer, en één op de drie leerlingen vertrekt zonder diploma. De motivatie van leerlingen is door de bank genomen slecht. Wie dit niet uit eigen ervaring kent, heeft door de serie van de VPRO, 'De Klas', een ontzuenderend kijkje in de keuken gekregen. Bij onderwijsvernieuwing gaat het voornamelijk over de besluitvorming, over de toedeling van middelen.

Lijnen naar de toekomst

Om minstens twee redenen mogen we niet bij de pakken neer blijven zitten en is een grondige herbezinning nodig. Ten eerste vanwege het grote aantal jongeren dat het onderwijs de rug toekeert en ten tweede door de neiging van de overheid zich terug te trekken ten gunste van 'het vrije spel der maatschappelijke krachten'. In onderwijsland betekent dit het ruimte geven aan de belangen van het bedrijfsleven (werkgevers/werknemers organisaties) en die van de verzuilde landelijke onderwijsorganisaties, de vakbonden, koepels en adviesorganen, die -in samenspel met de landelijke overheid(kroonleden)- nu het onderwijsfront vormen. Het overheidscentralisme wordt in dat geval vervangen door een corporatistisch-getint centralisme, dat alleen maar nog moeilijker te controleren zal zijn.

Een eerste opgave lijkt mij om het onderwijs weer zo in te richten dat het aanspreekt, dat het weer gaat om de gretigheid tot leren. Aanmoediging in plaats van ontmoediging, een soepeler overgang tussen leren en werken, waardoor kinderen al jong ervaren dat onderwijs zin heeft, lijkt mij van belang. Er is veel

know-how in de onderwijskunde ontwikkeld, dat inzicht geeft in de vraag welke factoren het plezier in het leren stimuleren en welke ontmoedigend werken. Maar het onderwijsveld is zo druk bezig met processen van schaalvergroting, bezuinigingen en rechtspositionele aspecten, dat de aandacht voor dit soort aspecten nu ontbreekt. De basisbehoeften, vanuit de tabula rasa-situatie geformuleerd, dienen als uitgangspunt genomen te worden en van daaruit moet de behoefte van de gemeenschap worden geformuleerd, in plaats van andersom. Dat is dan kiezen voor:

- ontplooiing, ambitie, je weg weten te vinden in het bestaande maatschappelijk bestel;
- medeleven, samenwerking, warmte, erkenning, sharing en
- behoeften van de gemeenschap: continuïteit en ruimte voor vernieuwing - het probleemoplossend vermogen vergroten.

Erkend moet worden dat de context waarin onderwijs plaatsvindt, de school zelf, bepalend is voor de kwaliteit van het onderwijs. De deelnemers- de pupillen, met de ouders op afstand en de onderwijsgevend- kunnen dit het beste beoordelen. Het management dient daarvoor dan de voorwaarden te creëren. Ook de 'afnemers' van het onderwijs zouden dan een stem mogen hebben waar het gaat om de vraag hoe het onderwijs er uit moet zien. Dat is nu niet het geval. In het algemeen geldt dat de wet medezeggenschap een typisch bureaucratisch produkt is, moeilijk te doorgronden en lastig te hanteren, terwijl de reële zeggenschap te gering is.

Erken dat opvoeders en leerkrachten beide een verantwoordelijkheid hebben voor het vormen van kinderen op weg naar volwassenwording. Scholen moeten een grotere zelfstandigheid krijgen om de eigen vorm te kiezen, in de sharing of samenwerking met de ouders of opvoeders. (De Amerikaanse rechtssocioloog Joel Handler heeft dit bijvoorbeeld uitgewerkt voor een school voor gehandicapte kinderen in zijn boek: *The Conditions of Discretion*, Russell Sage Foundation, N.Y.1986). Reële participatie zal leiden tot nieuwe vormen van samenwerking tussen verschillende scholen of scholengemeenschappen, maar in dat geval ontstaat 'het middenveld' van onderaf. Het zou een essentieel verschil betekenen met het corporatistisch getinte middenveld, waar de binding juist ligt tussen bonden en over-

heidsambtenaren op centraal niveau.

Het zou naïef zijn om te veronderstellen dat wanneer de scholen, samen met hun gebruikers, de kwaliteit van het onderwijs mogen bepalen, het allemaal goed komt. Natuurlijk moet de overheid, daarin gestuurd door de visies van politieke partijen, een grote mate van zeggenschap blijven uitoefenen over het onderwijs. In de huidige situatie is evenwel de balans doorgeslagen naar een soort corporatisme op centraal niveau, zodat een herstel van de vitaliteit aan de basis onmogelijk is. De tijd is rijp -hoewel het CDA zich hiertegen blijft verzetten- om decentrale bestuursvormen mogelijk te maken, als bruggen tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs op gemeentelijk niveau. Op die manier wordt de patstelling doorbroken, die door de onderwijspacificatie is ontstaan. Het lijkt mij alleen maar logisch dat een bestuurlijke structuur aansluit bij de behoefte van scholen.

Op centraal niveau dient het debat tussen verschillende politieke visies plaats te vinden. In de 'kerndoelen' is al veel know-how neergelegd. Het gaat echter niet alleen om kennis en vaardigheden, maar ook om een idealistische mensvisie. Dat aspect is te lang onderbelicht gebleven. Juist het onderwijs kan belangrijke gemeenschapswaarden, zoals gelijkheid van kansen, de integratie voor zwakkere leerlingen, het inhalen van taalachterstand voor nieuwkomers, heel concreet maken. De overgang tussen werken en leren dient overzichtelijker te worden. Het is niet voor iedereen een zegen om tot het zestigste jaar in de banken te zitten. Aan de andere kant zullen er veel meer mogelijkheden moeten komen voor om-en bijscholing van volwassenen, alleen al om de nieuwe (technologische) ontwikkelingen bij te kunnen houden.

En de politiek, zij dient er voor te waken dat op het onderwijs niet onevenredig wordt bezuinigd. Immers, in landen waar de staat zich terugtrekt, zoals Engeland en de V.S., gaat de kwaliteit van het onderwijs achteruit. Vooral de sociaal-zwakkere groepen worden daarvan de dupe. Niet voor niets wordt in ontwikkelingslanden onderwijs als het instrument gezien voor de verbetering van het leefniveau van de bevolking. De afbraak en de devaluatie van onderwijsvoorzieningen leveren op korte termijn enige financiële winst, maar op de lange termijn ontstaat een onherstelbaar verlies. Daarom: géén afbraak, wel ombouw en met de burgers zelf als belangrijkste bouwmeesters. ♦

Duurzame ontwikkeling, economie en politiek

De nieuwe brochure in de Ideeën-reeks met bijdragen van 7 deskundigen.

Het Wetenschappelijk Bureau van D66 presenteert in de serie Ideeën een nieuwe brochure. In deze brochure laten 7 deskundigen hun licht schijnen over het onderwerp duurzame ontwikkeling - het thema van deze tijd. Een tijd die zou moeten werken als een scharnier tussen twee perioden: van blinde groei naar bewust consolidatie. Of dat lukt, leest u in de brochure *Duurzame ontwikkeling, economie en politiek*.

Economische modellen houden geen rekening met de kwaliteit van het leven. Politici zijn in hoge mate zelf deel geworden van het economische systeem en denken louter nog in economismen. Is in die situatie de ontwikkeling van de samenleving wel om te buigen naar 'duurzame ontwikkeling'? Hoe komt het dat iedereen duurzame ontwikkeling lijkt te willen (geen nota of beleidsstuk waar het onderwerp niet in voorkomt) maar niemand het eens kan worden over de te nemen maatregelen? En wat zijn eigenlijk de sociale en economische consequenties van een mede op duurzaamheid geënte economie?

Ideeën 2 bevat bijdragen van:

- **Jan Paul van Soest**, directeur van het Centrum voor Energiebesparing en schone Technologie;
- **Ad van den Biggelaar**, directeur van de Stichting Natuur en Milieu;
- **Dick Tommel**, chemicus en Tweede Kamerlid voor D66;
- **Carl Koopmans**, stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid;
- **Marjan Peters**, universitair docent milieurecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Brabant;
- **Adriaan Brouwers**, econoom en werkzaam bij Shell Internationale Petroleum Maatschappij;
- **Allan Varkevisser**, socioloog en medewerker bij het Wetenschappelijk Bureau van D66

Ideeën

De brochurereeks van de SWB D66 náást Idee.



- 36 pagina's • A4 formaat • stevige bewaaruitgave
- fraaie fotografie • completeert uw abonnement op Idee!

Prijs slechts f 19,50

Stuur onderstaande bon aan: SWB D66, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag. Zend geen geld mee - u ontvangt een acceptgiro.

BON

(Kopie van) bon verzenden in voldoende gefrankeerde envelop.

Ik bestel hierbij (aantal) ex. van de brochure *Duurzame ontwikkeling, economie en politiek* à f19,50 (+ f3,- bijdrage in de verpakkings- en verzendkosten).

NAAM:

ADRES:

POSTCODE/PLAATS:

Handtekening:

Het referendum

Door Nicky van 't Riet

In een tijd waarin het democratisch proces door middel van inspraak geworteld schijnt in de samenleving, blijkt er onvrede te bestaan over het functioneren van de betrokkenheid van de burgers bij het bestuur.

In de jaren zestig werd de behoefte aan medezeggenschap geuit, in de zeventiger jaren leidde dit tot de inbedding ervan in de bestuurlijke besluitvorming, maar eind tachtiger jaren begon de onvrede met het resultaat zich af te tekenen. Nu in de negentiger jaren heeft dit geleid tot een nieuwe crisis.

De inspraak, deze vorm van 'medezeggenschap' van de burger, functioneert slecht en leidt tot onvrede. Dit heeft nu weer de wens tot minder inspraak tot gevolg, met als argumenten: processen duren te lang, besluitvorming wordt versnipperd, resultaten leiden soms tot een door niemand gewild monstroom. Het Nimky-effect ('not in my backyard') vindt plaats en vooral bij grotere projecten als de Betuwelijn is de rol van de inspraak, afgezet tegen het belang van zo'n lijn en de kosten die met de oplossing gemoeid zijn, een zeer ingewikkelde. De neiging tot centralisme dreigt

dan weer te ontstaan. Aan de andere kant staat de legitimiteit van de gekozenen ter discussie wanneer het draagvlak voor bepaalde beslissingen bij de meest betrokkenen ontbreekt. De protesten worden vooral gehoord als de indruk wordt gewekt dat er inspraak plaats heeft, maar er geen vervolg aan zal worden gegeven. Het effect is dat het bestuur zich vervreemdt van de burger en zo zijn we dus weer terug bij het begin van de discussie. De burger stemt niet meer, is wantrouwend geworden en laat zich weinig aan de politiek gelegen liggen.

Deze tendensen blijken ook uit het onderzoek van Tops. Men is redelijk tevreden over de dienstverlening, maar heeft grote onvrede met de poverheid ervan en staat cynisch tegenover de politici. Dat verklaart ook het hoge percentage (46%) van de gepeilde meningen die zeggen dat politieke partijen alleen maar geïnteresseerd zouden zijn in hun stem en niet in hun mening. Dat de crisis in het (lokale) bestuur echt een punt van zorg is, blijkt ook uit het feit dat een meerderheid van de stemmers zich nu nog laat leiden door burgerzin, maar dat wanneer in de toekomst deze legitimiteit verder zal eroderen, deze bereidheid afneemt. Het lijkt geen twijfel, een langdurig voortbestaan van een gebrek aan vertrouwen in het politiek bestel vormt een bedreiging van het parlementair-politieke principe en zijn legitimiteit. Daarom is het nodig dat nagedacht wordt over nieuwe, aanvullende, mid-

**Hoe staat het met onze
parlementaire democratie?
Zijn nieuwe middelen nodig?
De SWB bracht een
brochure uit - een vooruitblik.**

**"Het referendum versterkt het politieke
debat en houdt de regenten wakker"**

(Pieter Nieuwenhuysen)

delen die de kwaliteit van de democratie vergroten. Het Wetenschappelijk Bureau van de partij heeft hierover recentelijk een brochure uitgebracht: 'Referenda en Politiek!' De redactie van Idee vroeg mij het thema hier te introduceren.

Nieuwe vormen van participatie

In het naaste verleden zijn er nieuwe instrumenten toegevoegd aan het parlementaire instrumentarium, zoals de Wet Openbaarheid van Bestuur en de Ombudsman. Iedere zichzelf respecterende lokale overheid houdt zich op dit moment ook bezig met Bestuurlijke Vernieuwing en zoekt naarstig naar ideeën en middelen om het ontstane gat tussen overheid en burger te dichten.

Zelfs de rol van de politieke partijen komt in het geding: zij zoeken haar nieuwe, eigen identiteiten in een samenleving die individualiseert en onteideologiseert. Politieke partijen zouden zich moeten bezinnen op hun intermediaire functie en afstand moeten kiezen ten opzichte van het ambtelijk circuit (zie de opmerkingen van Pieter

Fokkink en Theo Hooghiemstra in Ideeën 3) en de besluitvorming ten stad- of provinciehuize. Lokale partijen verschillen in de ogen van de burger nauwelijks; duidelijke programmatische verschillen worden niet of nauwelijks geprofileerd. Een oplossing voor deze impasse zou in elk geval al kunnen zijn: meer publieke beleidsinhoudelijke debatten tussen de politieke partijen. Deze vinden nu alleen partij-intern plaats, als zij al plaatsvinden. Uitbreiding van belangstelling vóór en participatie in het publieke debat kan onder meer worden bewerkstelligd door zorgvuldig georganiseerde referenda. De introductie van het referendum (een overgrote meerderheid van de bevolking is voorstander van een referendum, zo blijkt uit het onderzoek van Tops) kan bijdragen aan een verlevendiging en dus een "externalisering" van de lokale politiek.

Het referendum als middel

Het referendum kan op verschillende manieren worden aangewend. Alleen al het houden van een referendum, ongeacht de uitslag, heeft al een stimulerende werking op de inhoud van het debat, zo bleek ook bij de gehouden referenda in Frankrijk en Denemarken over het verdrag van Maastricht.

Ook de niet bedoelde effecten komen daarbij aan het licht (bijvoorbeeld de onvrede over de regering). In die zin wordt de betrokkenheid van de burger bij de besluitvorming gestimuleerd en dit vergroot weer de betrokkenheid bij de politiek. Politici dienen zich te profileren; bovendien zal, plaatselijk, de rol en de beteke-

nis van de landelijke politiek afnemen omdat het gaat om specifieke lokale standpunten.

Het referendum kan als katalysator werken, houdt bestuurders, politici, ambtenaren en belangenvertegenwoordigers wakker en verlevendigt het politieke schouwspel. Onder de druk van een stemming wordt het debat minder vrijblijvend (W.J. Witteveen, hoogleraar KUB). Ook het rapport van de commissie Biesheuvel over de relatie kiezers-beleidsvorming sprak zich positief uit over referendum en volksinitiatief. Zij ziet enerzijds het primaat van het vertegenwoordigend stelsel en anderzijds de wenselijkheid van toenemende participatie van de burgers. In het algemeen was de commissie van mening dat zeker ook op decentraal niveau het beslissende referendum een correctie kan bieden op mogelijke onvolkomenheden van het representatieve systeem. Het kan leiden tot een grotere betrokkenheid van de burgers bij het openbaar bestuur. Raadplegende referenda op decentraal niveau bezag de commissie in haar interimrapport evenwel met gemengde gevoelens. Naar het oordeel van de commissie bestaat er geen twijfel over dat invoering van een referendum op decentraal niveau in strijd is met de huidige bepalingen van de grondwet. De gehele structuur van hoofdstuk 7 van de Grondwet gaat uit van het bestaan van een vertegenwoordigend stelsel en wijziging zou noodzakelijk zijn bij invoering van een beslissend referendum op decentraal niveau. Na de Kamerbehandeling van de aanbevelingen van de Commissie Deetman bleek de Kamer niet in meerderheid bereid te zijn het referendum nader te onderzoeken.

Hoe nu verder?

Het enige voorbeeld van beslissende referenda in onze parlementaire geschiedenis hebben we gekend ten tijde van de Bataafse Republiek. Daarbij mochten studenten, minder bedeeden en Orangisten niet meestemmen en werd door het bewind bepaald dat thuisblijvers gerekend werden tot de voorstemmers. Sinds de invoering van de parlementaire democratie in 1848 kent Nederland het beslissend referendum niet meer. Naast Finland is Nederland daarin het enige land in Europa. Wel is er vele malen over gesproken, in 1903 bijvoorbeeld toen Troelstra een voorstel tot invoering van een referendum indiende, gekoppeld aan een voorstel tot afschaffing van de 1e Kamer. In 1921 pleitte hij hier helaas weer tegen. In 1974 zou inzake het grondwets-herzieningsbeleid het wetgevingsreferendum worden afgewezen. Er werd vooral gesproken over de behoudende werking van het referendum.

In 1985 verscheen het genoemde rapport van de Commissie Biesheuvel over de 'Relatie kiezers, beleidsvorming, referendum en volksinitiatief'. Op 6 maart 1989 vond een UCV hierover plaats waar de PvdA zich voorstander toonde van zowel een correctief referendum, het volksinitiatief, als een raadplegend referendum. D66, in de persoon van Jacob Kohnstamm, koos slechts voor een beslissend referendum. CDA en VVD hadden grote bezwaren en in deze situatie is ook na de behandeling van de aanbevelingen van de Commissie Deetman geen verandering gekomen, hoewel het CDA bij monde van Brinkman haar koers lijkt (!) te wijzigen. Veel besluiten komen in de gemeente tot stand pas na langdurig overleg tussen politieke partijen, ambtenaren en belangengroepen. Een dergelijke situatie leidt er toe dat politieke compromissen worden geformuleerd die niet beantwoorden aan de overtuiging van een meerderheid van de bevolking. De rechtvaardigings-

graad komt ter discussie te staan. Het referendum kan dan uitkomst bieden. Ook kan het referendum gezien worden als een middel om tussentijds verantwoording af te leggen en vertrouwen te vragen aan de burgers, maar dan over een bepaald onderwerp. Wat zijn de mogelijkheden voor een beslissend referendum? Bij een beslissend referendum op decentraal niveau zou grondwetswijziging nodig zijn, zo concludeerde de Commissie Biesheuvel. Het is dus binnen de huidige Grondwet onmogelijk om als gemeente zelf te besluiten een beslissend correctief referendum in te voeren. Dan resteert nog altijd de wél geoorloofde vorm van een (niet-bindend) raadplegend referendum. Maar Fokkink en Hooghiemstra beweren anders in de brochure de SWB. Zij menen dat lokaal en regionaal de mogelijkheid bestaat tot het houden van het correctief besluit-referendum.

Er is ook in mijn ogen een vorm te vinden die nauw aansluit op de wezenlijke kenmerken van het beslissend correctief referendum, dat zich tegelijkertijd beweegt binnen de grondwettelijke grenzen. De grenzen zijn dan dat een referendum niet beslissend kan zijn nádat de Raad een besluit heeft genomen. Een Raadsbesluit kan dan ook door een bepaalde uitslag van een volksstemming niet van rechtswege vervallen. De Raad is immers het hoogste orgaan van de gemeente. Een referendum dient dus altijd plaats te vinden vóór de besluitvorming in de Raad. Bovendien kan een referendum slechts worden geïnitieerd door de Raad en niet door anderen, zoals bijvoorbeeld een groep burgers.

Kortom, een raadplegend referendum is mogelijk voorafgaand aan besluitvorming. Een dergelijk referendum is echter niet bindend voor de Raad, tenzij deze zelf besluit dat zij zich zal houden aan de uitslag van het referendum. Deze vorm van zelfbinding is beslissend voor de kans van slagen bij de aanwending van het instrument.

Het referendum kan alleen betrekking hebben op een concept-besluit van de Raad. Een raadslid kan schriftelijk een motie van orde indienen, inhoudende een verzoek voor een referendum. De indieners motiveren dan hun verzoek met het argument dat de Raad een besluit dreigt te gaan nemen dat naar de overtuiging van de indieners niet wenselijk wordt geacht door een meerderheid van de bevolking. De Raad besluit vervolgens tot het houden van een referendum indien een zeer grote minderheid het verzoek ondersteunt; het verzoek zou door minimaal 1/3 deel van de aanwezige raadsleden moeten worden ondersteund. Indien deze steun verkregen wordt, dan wordt de behandeling van het concept-besluit opgeschort. De Raad draagt dan aan B en W op om het referendum binnen een termijn van 3 maanden te organiseren. De procedure is dezelfde als bij verkiezingen. De vraag aan de kiezers is om ja of nee te zeggen tegen de tekst van een concept-besluit. Een grote groep kiezers is nodig om een voorstel middels het referendum afgewezen te krijgen, nl. een meerderheid van de kiezers, die ook de meerderheid vormde bij het aantal bij de laatste raadsverkiezingen opgekomen kiezers. Indien het concept-besluit wordt afgewezen, wordt het voorstel door B en W ingetrokken. Wordt het niet afgewezen, dan wordt de behandeling in de eerstvolgende Raadsvergadering hervat.

Binnen de huidige (grond-)wettelijke bepalingen is het mogelijk, zo wordt ook in de SWB-brochure gesteld, om een referendum te houden. Laten we er mee aan de slag gaan, opdat we in de praktijk de oplossingen kunnen vinden voor het geponeerde vraagstuk van de kloof die steeds wijder gaapt, tussen politiek en burger. ♦

Nogmaals over de GATT

Door Sander van Bennekom

Terecht stelt Klugkist in het vorige nummer van Idee dat het laatste woord over de relatie tussen handel en milieu nog niet is gezegd. Zeker na de UNCED in Rio de Janeiro is het besef, dat de milieuproblematiek een zaak is die alleen mondiaal kan worden opgelost. Het valt dan ook toe te juichen dat door Nederland in toenemende mate aandacht wordt besteed aan het verband tussen milieu en internationale handel en dat het onderwerp ook op de agenda van het internationale handelsoverleg wordt geplaatst. Toch blijven de belangen van de vrijhandel in hoge mate het debat domineren. De GATT schijnt zich het recht voor te behouden om de grenzen te bepalen van de ruimte die landen hebben om een nationaal milieubeleid te voeren.

Het standpunt dat het nationale milieubeleid, wat gevolgen heeft voor het internationale handelsverkeer, als een technische handelsbarrière beschouwt, getuigt van een eenzijdige visie op de noodzakelijke integratie tussen handel en milieu. Verantwoord milieubeleid en een duurzame ontwikkeling worden hiermee ondergeschikt gemaakt aan de belangen van de vrijhandel. Eén van de beginselen die na de UNCED algemeen zijn aanvaard, is dat duurzame ontwikkeling een doel 'op zich' is, terwijl vrijhandel toch hooguit een middel kan zijn.

Twee voorbeelden maken duidelijk dat de standpunten van GATT eigenlijk voor iedere milieuminister onaanvaardbaar zouden moeten zijn.

Wanneer producten, die op een verantwoorde wijze zijn geproduceerd, moeten concurreren met producten, die zonder die noodzakelijke milieumaatregelen tot stand zijn gekomen, dan is het 'schone' produkt meestal in het nadeel. Ondernemers die willen overleven op de vrije markt hebben maar beperkte mogelijkheden om de investeringen te doen die een meer duurzame produktiewijze betekenen. Zolang de milieukosten nog niet algemeen in de prijzen zijn verdisconteerd, zal langs andere wegen moeten worden gepoogd aan duurzame producten een eerlijke kans op de markt te geven.

Ook staatssecretaris voor buitenlandse handel Van Rooy heeft meermaals beaamd dat, pas als de prijzen heldere en ondubbelzinnige signalen zouden zijn, de vrijhandel op een positieve manier kan bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Minimaal zou mogen worden verwacht dat de staatssecretaris een beleid voorstaat dat erop is gericht een onderscheid te maken tussen duurzame en niet-duurzame producten. Dit lijkt niet het geval.

In het vorige nummer een kritische analyse van de GATT-overeenkomst. Sander van Bennekom voegt hier nog een kanttekening aan toe: over de verhouding van produkt en prijs.

De grote waarde die Van Rooy toekent aan de GATT maakt de integratie van handel en milieu onwaarschijnlijk.

De GATT kent immers geen onderscheid tussen producten die via verschillende produktiewijzen tot stand zijn gekomen. In Art.I verbiedt GATT de discriminatie van 'dezelfde' producten. In een rapport dat in 1992 is uitgekomen heeft de organisatie deze visie nog eens herhaald, namelijk dat verschillende produktiemethoden of vangstmethode niet betekenen dat er sprake is van verschillende producten. GATT staat dus niet toe dat een

land een restrictief beleid voert ten aanzien van bepaalde producten, omdat de produktiewijze niet voldoet aan de eisen die het land zelf stelt. Het belang van kosteninternalisering wordt door GATT hiermee dan ook miskend of in elk geval niet erkend. Het blijft dan ook een raadsel hoe de staatssecretaris kan onderschrijven dat GATT kan optreden als de instantie die gaat beoordelen of een bepaalde milieumaatregel gerechtvaardigd is of niet.

Een tweede vraag heeft te maken met de verhouding tussen een nationaal milieubeleid en het beleid dat andere landen voeren. In de Uruguay Round wordt benadrukt dat landen zoveel mogelijk tot internationale normen zouden moeten komen inzake het beleid rond pesticiden, zware metalen e.d. De FAO zou nu volgens GATT de meest geschikte instantie zijn om deze normen te ontwerpen. De Uruguay Round voorziet weliswaar in mogelijkheden om hiervan af te wijken, maar de bewijslast die hier aan verbonden is, blijft buitengewoon zwaar. Klugkist benadrukt dat de normen zoals die door de FAO worden gehanteerd veel minder ver gaan dan de meeste westerse normen. Ook de wijze waarop de FAO-normen tot stand komen is twijfelachtig. De enige vraag die de landbouworganisatie beantwoordt, is de vraag of een bepaalde stof schadelijk is of niet. Op geen enkele wijze wordt nagegaan of de stoffen wel nodig zijn. Als voor sommige stoffen goedkope, minder schadelijke alternatieven voorhanden zijn, zou de meest schadelijke stof helemaal niet mogen worden toegelaten! Als de Uruguay Round in de huidige vorm wordt aangenomen, inclusief het voorstel voor een MTO, dan wordt het voor de afzonderlijke landen aanzienlijk moeilijker een onafhankelijk milieubeleid te voeren.

De MTO, zoals die nu in de Uruguay Round is opgenomen, zal in betekenisvolle mate grenzen kunnen stellen aan het milieubeleid van nationale staten. Een formulering van de bevoegdheden van de MTO betekent bovendien dat de democratische controle op de besluitvorming, toch al een ongekend probleem binnen de GATT, gedeels ontbreekt. Bij een orgaan dat op zulke uiteenlopende gebieden als milieubeleid, gezondheidsbeleid, landbouw,

Sander van Bennekom is politicoloog en is op dit moment secretaris van de werkgroep Antarctica bij het IUCN-ledencontact (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources).

normen voor pesticiden e.d. actief is, mag als eis worden gesteld dat een afgewogen, evenwichtige beslissing wordt genomen. Het zijn vooral de beginselen van duurzaamheid die nauw betrokken dienen te worden bij deze afweging. Uitlatingen van Van Rooy dat de GATT, en daarmee ook de MTO, in eerste instantie een handelsorganisatie is en dat de UNCED-beginselen hierbij slechts een ondergeschikte rol kunnen spelen, doen het ergste vermoeden. De uitkomst van de UNCED moet de basis

zijn waarop dergelijke besluiten worden genomen! Elk milieudepartement zou zich moeten realiseren dat de huidige voorstellen voor een MTO betekenen dat de bewegingsruimte, die landen hebben om een onafhankelijk milieubeleid te voeren, drastisch wordt ingeperkt. De MTO zal meer bevoegdheden krijgen dan de GATT. Wat erger is, daarmee blijven de belangen van de vrijhandel een onevenredig zwaar stempel drukken op het milieubeleid in het post-UNCED tijdperk. ♦

Beschikbare publicaties Wetenschappelijk Bureau D66

Met de publicaties van het Wetenschappelijk Bureau van D66 komt u goed beslagen ten ijs. Als volksvertegenwoordiger, bestuurder, werkgroepslid of gewoon, als politiek betrokkene. Hieronder treft u een beknopt overzicht aan van beschikbare titels, die u op eenvoudige wijze kunt bestellen.

Publicatie:	Prijs:
Idee, formaat A4, 36/32 pagina's per nummer; 6 nrs. per jaargang	
Idee, 14e jaargang nr. 1	f 15,- incl. verzendkosten
Idee, 13e jaargang; nog verschillende nummers op voorraad	f 15,- incl. verzendkosten
Idee, 12e jaargang; nog verschillende nummers op voorraad	f 15,- incl. verzendkosten
Idee, 12e + 13e jaargang in één keer compleet (m.u.v. 12e jaargang nr. 1*; 11 nrs.)	f 100,- incl. verzendkosten
Ideeën, de brochurereeks. Formaat A4, 36 pagina's of meer per nummer	
Ideeën 1; De veranderende rol van de politieke partijen (Jubileumnr. 25 jaar D66)	f 19,50 + f3,- verzendkosten
Ideeën 2; Duurzame ontwikkeling	f 19,50 + f3,- verzendkosten
Ideeën 3; Referenda	f 19,50 + f3,- verzendkosten
Alle drie de verschenen nummers in één keer compleet	f 55,- + f6,- verzendkosten
SWB-Cahiers (wisselende omvang)	
SWB-Cahier: Relatie & Huwelijk (juridische) aspecten van relaties en huwelijken	f 10,- + f2,- verzendkosten
SWB-Cahier: Denken over democratie, van forum naar partnership (in voorbereiding)	-nog niet bekend-

Hoe bestellen? U kunt de publicaties van het Wetenschappelijk Bureau van D66 bestellen door tijdens kantooruren (maandag tot en met donderdag) te bellen met het bureau, telefoon 070-3858303. Maar u kunt ook (een kopie van) onderstaande bon gebruiken. Stuur deze, duidelijk ingevuld, in een voldoende gefrankeerde envelop naar: Bezuidenhoutseweg 195, 2495 AJ Den Haag. Stuur geen geld, cheque of girobetaalkaart mee. U ontvangt van ons een acceptgirokaart. Leveringstijd: ± 7 dagen. (*= uitverkocht).

Bestelbon Wetenschappelijk Bureau D66

NAAM:

ADRES:

POSTCODE:

PLAATS:

TELEFOON:

HANDTEKENING:

• Stuur mij a.u.b. de volgende publicaties:

Omtrent het CDA

Door Christiaan de Vries

Het was me toch wat vreemd te moede, een verhaal voor te bereiden over het CDA. Deze partij vertegenwoordigt een hele wereld! En een andere wereld, daarvan getuigen deze dagen de berichten die ons bereiken. De kranten staan er vol van. Maar ik ben echter gevraagd als medewerker van het wetenschappelijk bureau van D66. Dat maakt het mij al iets gemakkelijker. Je mag wat afstand nemen van de dagelijkse dingen die spelen. Bovendien maken wij met het bureau de laatste jaren werk van zaken waar ook het CDA zich mee bezig blijkt te houden. En dat kan een vergelijking met het CDA interessant maken.

Om de problemen waarvoor de democratie zich geplaatst ziet, te analyseren, hebben wij ons gericht op de problematiek van het bureaucratisch mechanisme, waarvan alle orderingsprocessen in de hedendaagse maatschappij zijn doortrokken. De publieke wereld is als tot een systeem geworden, dat zich tegenover de burger, of beter, tegenover de mensen heeft geplaatst. Dáárin bestaat met name de complexiteit, waar tegenwoordig zo veel over wordt gesproken. Dáárin schuilt naar wij menen ook het probleem van onze politieke democratie.

Deze theorievorming, waarvan u wellicht kennis heeft kunnen nemen, vormt voor mij het decor en de aanleiding om in de korte tijd, die ik heb, enkele kanttekeningen te maken bij de meer theoretische bijdragen, die ons ook de laatste tijd van de kant van het CDA bereiken, met name die van de heer Hirsch Ballin en van Ab Klink. Waarbij ik moet zeggen dat ik voor beide waardering heb, maar meer voor de analyse die Klink geeft in het nummer van *Civis Mundi* dan de rede die Hirsch Ballin hield en werd afgedrukt in het *NRC-Handelsblad*.

Laat ik vooraf een paar opmerkingen maken over enkele paradigmatische kwesties, die D66 en het CDA gescheiden houden en waarover zij het hoogstwaarschijnlijk oneens zullen blijven. Waar wij het oneens over zijn, is het object van analyse, het adres van de politieke praxis - en - het medium dat wordt gekozen voor de oplossing, of bescheidener, de aanpak van de maatschappelijke vraagstukken.

Waar de partijen het -bijna- over eens lijken te zijn - de lijnen van analyse trekken hier rakelings langs elkaar heen - is de diagnose van de problematiek als culturele problematiek. Hoe het ook zij, de denktanks in de partijen - en bij ons is dat, ik

Een kritische beschouwing van enkele van de recente theoretische bijdragen van de kant van het CDA. Hoe aards is het paradijs geworden?

moet u misschien teleurstellen, niet aléén Van Mierlo, ook al doet ie z'n beste denktanks in de partijen concluderen beide tot cultuuranalyse's die vruchtbaar zijn beïnvloed door de Franse cultuurfilosofie en de Duitse cultuursociologie. Concepten als 'staccato-cultuur' en 'kolonisatie van de leefwereld' getuigen hiervan. En ik kan u vertellen, uit eigen ervaring, dat het goed bomen was met Anton

Zijderveld, tijdens het vraaggesprek dat ik met hem hield en dat is afgedrukt in het wetenschappelijk tijdschrift van mijn wetenschappelijk bureau vorig jaar.

Het was voor mij, nu even als filosoof gesproken, opmerkelijk - en méér dan dat- om te zien hoe concepten van Habermas en van Foucault op het eerste oog gemakkelijk assimileerden met de christelijk-democratische diagnose. Ik zeg op het éérste oog, omdat bij nader inzien blijkt, dat het verhaal van Hirsch Ballin - ik zeg het maar streng- misbruik maakt van de inzichten, terwijl deze Klink toch nog net iets te goed uitkomen.

Iemand als Zijderveld concludeerde, dat door segmentatie en fragmentatie van de 'klassieke' sociale verhoudingen, de voedingsbodem ontstaat voor een behoefte aan een revitalisering van de gestalten van wat wij het maatschappelijk middenveld zijn gaan noemen. De oversteek naar de CDA-perceptie, van het institutionele verzuilde middenveld, gaat mij dan nèt iets te snel. Mij lijkt de formulering -hoe kort hier door mij ook weergegeven, misschien doe ik hem hiermee onrecht- toch te veel op een niet afgemaakte gedachte. Ik voel dan meer voor Idenburg's formulering waarbij het accent wordt gelegd op de noodzaak van revitalisering van de sociale gestalte überhaupt - op de leefbaarheid van de sociale en culturele omgeving, op de woonomgeving, de werkomgeving, de omgeving van recreatie, de openbare en publieke omgeving. Het accent valt op de noodzaak deze publieke domeinen terug te geven aan degenen aan wie deze toebehoren: het publiek. Dan is er echter ook de noodzaak van herschepping van de mogelijkheden voor communicatie. Ik heb dit zelf gethematiseerd als de noodzaak van het creëren van voorwaarden voor een 'culturele democratie', naast wat wij al hebben: een politieke democratie.

Maar met al deze overeenkomsten en verschillen is de vraag nog niet gesteld, hoe het komt dat een dergelijke culturele diagnose überhaupt kan worden gesteld! Waar moeten de oorzaken worden gezocht voor de misère waarin wij dreigen verzeild te raken? Dit is een belangrijke vraag, want de beantwoording ervan bepaalt mede het object van analyse en het adres van de politieke praxis. Het gaat inderdaad om het aanwijzen van de tegenstanders of, in CDA termen, het toewijzen van de schuld.

En dan wordt het interessant! Hirsch Ballin wees met overtuig-

Dit artikel is de tekst van een spreekbeurt die Christiaan de Vries, directeur van het Wetenschappelijk Bureau van D66, hield op de conferentie over de toekomst van het CDA, op 19 maart op de Erasmusuniversiteit.

gende argumenten naar de bureaucratie en concludeerde tot de burgers - in al zijn goedertierendheid: 'wij allen'. Waarom? Waarom je zorgvuldig uitgekozen en beargumenteerde object, als in één streep door, te vervangen wéér door de burger? Een argwanende luisteraar zal zeggen dat dit komt omdat de bureaucratie - voor de minister: de ambtenaren - voor dezelfde minister nooit een adres kunnen zijn van politieke -of politiek-culturele kritiek, althans niet te openlijk. Maar dan zou zijn conclusie slechts een conclusie uit onmacht zijn.

Te vrezan valt dat er nog iets anders aan de hand is. Dat er toch een religieus motief, een religieus geïnspireerd moralisme, in zijn 'objectieve' analyse is geslopen. God straft geen systemen, God straft mensen. En als het systeem de schuldige is, dan zullen de mensen daarvoor moeten boeten. Voor Hirsch Ballin is -ik citeer- 'de vertechnering van het publieke debat en het publieke discours' geen systeem-eigenschap, geen eigenschap van de technologisch-bureaucratische systeemwereld waarin mensen moeten leven en functioneren. Voor hem zijn het, nógmaals voor degenen die de betreffende tekst niet kennen: in weerwil van zijn argumentatie, toch nog weer de burgers die de zonde begaan.

Een dergelijke wijze van redeneren is in de ogen van D66, en niet alleen in háár ogen, inconsistent. Maar wanneer de politieke praxis aan de orde is, dan blijkt, voor D66, een dergelijke inconsistentie - om het nog maar weer in CDA-termen te zeggen: onvergeeflijk. Want dan concludeer je dus niet tot liberalisering van de systematisch beheerste regimes, tot culturele vrijheid, ja tot culturele democratie. Nee, dan is de dreiging daar, dat geconcludeerd wordt tot nieuwe en aangescherpte regimes van beheersing. Zie ook de verharding in het gevoerde beleid van het departement van de minister en zeker óók het bureaucratisch gehalte ervan. En wat blijft er dan over van de wens tot revitalisering van het sociale leven? Juist ja: het genormeerde, gereglementeerde sociale leven. En de burger, hij ploegde voort, zoals te vrezan valt, tegen de uitgezette rooilijnen in.

Om maar gelijk de overstap te maken, namelijk naar de analyse van Ab Klink. Hij zoekt aansluiting bij de bewering van de heer Couwenberg omtrent de verwantschap van Christen-Democratie en Liberalisme. Beide zouden delen in een humanistische ethiek. Klink flirt kortelings met de gedachte, namelijk waar deze als wens de vader ervan zou kunnen zijn, en dus: in de gedeelde zorg voor de opkomst van een post-modernistisch en relativistisch leefklimaat, waartegen humanisme en Christen-Democratie gezamenlijk een vuist zouden kunnen maken.

Na toch zijn twijfel te hebben uitgesproken over de gedachte, buigt Klink zich over de eigen wensen en dus de 'bagage' van de Christen-Democratie in de race tegen de tijd. Hier valt een passage, die ik graag citeer, mede in het licht van mijn opmerkingen over het verhaal van Hirsch Ballin, in relatie tot het gevoerde beleid op zijn, of moet ik zeggen beider, departement. "Christen-Democraten zien in moraal, in de ethiek eerder een voorwaarde dan een begrenzing voor zelfverwerkelijking van de mens. Ethiek en moraal zijn geen hinderlijke barricades voor een goed leven

en geen notoire vrijheidsbegrenzers. Waarmee niet is gezegd dat de ethiek nooit is gedevalueerd tot een inkerend stelsel van benepen leefregels; een middel tot strakke sociale controle waarmee het leven in al zijn uithoeken kan worden beheerst."

Hier zien we het nieuwe denken in het CDA, of laten we hopen, het denken van het CDA in de toekomst, in zijn volle glorie. Met gevoel voor, waar disciplinerende vormen van beheersing te ver gaan, beroept Klink zich op de moraal, op de publieke moraal. En hij betreft hier ook nog de perverterende werking van de commerciële markt bij, als hij wijst op "het risico van kolonisatie van maatschappelijke leefsfieren."

Tot zover eens, maar voor wie zoveel sjoegde aan de dag legt voor de huidige culturele problematiek, is het vreemd dat de burger slechts aan bod komt bij de formulering van het morele adres. En het is nóg vreemder dat weliswaar wél de rechtsstaat aan bod komt, als norm, maar niet de democratie, als praktijk. Voor D66 is dat een twee-zijdigheid, rechtsstaat en democratie, norm en praktijk én vice versa!

Om nog enige kanttekeningen te maken. Mij lijkt dat een Christen Democraat, hoe jong en verlicht óók, zich moet realiseren wat hij zegt als hij het heeft over "kolonisatie van de leefsfier". Het is nog niet zo lang geleden dat mensen emancipatie definiëerden als vrijmaking van knechting en als vrijmaking van religieus beheerste levenswijzen (over benepen leefregels gesproken)! De instellingen van de confessie hadden de levenswijzen in een knellende greep en dan hebben we het over reëel bestaande maatschappelijke macht. Het mag zo zijn dat de institutionele wereld niet meer dominant is georganiseerd langs ideologisch-religieus gefixeerde lijnen, maar toch.

Een ander ding is dat hier gebruikt wordt gemaakt van de terminologie van Habermas. Kennelijk is het CDA van de toekomst nu zo ver dat de meest seculiere inzichten kunnen fungeren als steunberen voor een nieuwe ethiek. Maar het grondbegrip bij Habermas is 'communicatie', is het communicatie-theoretisch perspectief en niet een ethische dispositie! Habermas' onderzoek begaf zich in de wereld van de culturele democratie, van de praktijken van handeling en van het gebruik van de taal. Zijn onderscheid tussen systemen en leefwereld betrof de essentie van de introductie van mechanismen van dwang in de leefwereld, vooral óók via de modi van wat wij de 'publieke moraal' zijn gaan noemen, namelijk een publiek geworden moraal en dus een 'en public' te regisseren moraal.

En over communicatie gesproken, Habermas had het in laatste instantie over de communicatie tussen mensen en niet over de communicatie tussen instellingen of organisaties. Voor hem behoort het middenveld tot de systeemwereld en niet tot de leefwereld. Als dat wordt ingezien door het CDA, als men zich daarop zou kunnen concentreren, dan zou er sprake kunnen zijn van een wederzijdse aanvulling en inspiratie tussen D66 en het CDA. Anders blijven zij elkanders tegendelen, hoe verlicht haar theoretici ook mogen zijn. ♦

Kunst en gelijkheid

Column door André van der Brugge

“U staat in de wei en de koeien rijden voorbij”. Welke treinreiziger heeft dit grapje van de marketingafdeling van de Nederlandse Spoorwegen nog niet gezien? Maar nu even anders. Stel, u staat stevig op een sokkel op een pleintje of op een stoep en een bonte stoet kunstwerken trekt dagelijks, lopend of fietsend, aan u voorbij. In de wijsbegeerte worden dit ‘universaliaproblemen’ genoemd en zij kunnen worden verklaard door de zogenaamde nominalisten. Die verdedigen de stelling dat begrippen geen objectief bestaan hebben, daar zij niet meer dan woorden zijn, waarmee nu eenmaal niets in de werkelijkheid correspondeert.

Stel dus dat u daar vaststaat en er wordt door honden tegen u aan gewaterd (en niet alléén door honden). Of regelmatig maakt iemand een fiets aan u vast, met zo’n grote ketting. Of nog erger, winkeliers en omwonenden stapelen hun vuilniszakken en lege dozen tegen u op, zodat de langslopende, of langsfietsende kunstwerken u niet meer kunnen zien, zo ze al ooit keken. En dat u avond aan avond met spuitbussen en verf wordt bewerkt. Het is niet te hopen, maar stel dat.

De idee van de mens als uniek kunstwerk is niet nieuw, nog niet zo lang geleden stelde een kunstenaar zich als universeel kunstwerk ten toon in het Stedelijk Museum. Veel toeschouwers dachten dat het ging om een goedbedoelde grap, weer anderen aan een uiterst serieuze aangelegenheid. Maar het was iets anders. Het levende, unieke kunstwerk was een pro-

test tegen de oprukkende massakunst. Die verschijnt overal. Als je je even omdraait, pats: alweer zo’n ‘kunstwerk’, op straat of langs een snelweg. Deze ‘kunstwerken’ zijn van een verpletterende braafheid, een oogverblindende platte netheid en wat erger is, ze zijn overal hetzelfde. Er moet ergens een fabriek zijn waar de goed bedoelde rommel met de computer, met CAD CAM wordt gefabriceerd. Het is ook aannemelijk dat er ambtelijke regels voor dit soort straatkunst bestaan. ‘Regeling in zake de Intensivering, Beoordeling en Plaatsing van Kunstwerken langs de Openbare Weg’, zo ongeveer klinkt de taal van waaruit de lege plekken wordt opgevuld.

“De steengeworden smaak van de bureaucratie geeft zere ogen”, schreef Gerrit Komrij eens. Bloeddoorlopen ogen ook - wat niet in de ambtelijke zeef past, wordt weggefilterd. Wie de blauwdrukken wil zien, ziet ze overal. Overal in ons land zijn de trapveldjes met de speeltoestellen voor kinderen monotoon, fantasieloos en lelijk. De woonerven, overal hetzelfde. De dijkprofielen ook, als straks de protesten zijn verstomd. Het zijn de refrèinen van dezelfde deun, het streven naar gelijkheid kent geen maat.

Kan het dan niet anders? Te vrezen valt van niet, tenzij we de fantasieloze beoordelers van al wat mooi moet zijn naar huis toe sturen, zodat niets dat domein van macht meer passeert.

Laat ons dan maar bomen planten en de boom als kunstwerk zien. Of kunnen die ook al gelijkvormig worden gemaakt? ♦

De weerbare republiek

Voor ieder die heden ten dage kijkt naar de maatschappij voltrekt zich de zelfde ervaring. Althans naar het schijnt, want iedereen heeft het over de kloof tussen politiek en burger, over de erodering van de publieke ruimte en over de nieuwe ongelijkheden. Sommigen zullen het ene meer benadrukken dan het andere. Maar van Van Mierlo tot Hirsch Ballin en van Groen Links tot de VVD worden dezelfde analytische observaties geformuleerd.

Dan is er wat aan de hand. In de (moderne) geschiedenis zal het zich niet eerder hebben voorgedaan dat van progressief tot conservatief en van links tot rechts hetzelfde wereldbeeld werd gedeeld. Dit fenomeen kan de uitdrukking vormen van een maatschappelijke toestand die zo eenvormig, zo eenduidig van karakter is, dat alle partijen noodzakelijkerwijze delen in dezelfde beeldvorming. Maar het kan ook zijn, dat alle partijen, alle politieke partijen, zich in eenzelfde toestand zijn gaan bevinden, waardoor het blikveld zodanig is verengd dat hetzelfde idee kan ontstaan - als een idee-fixe.

Bas van Stokkum stelt zich deze vraag niet in zijn boek. De republiek der weerbaren, dat enkele maanden geleden is uitgegeven door de Wiardi Beckman Stichting. Het boek kent de ondertitel Burgerschap, publieke actie en sociaal-democratie. In weerwil van wat het boek allemaal wel biedt, blijven twee hoofdvragen ongesteld. De lezer die op zoek is naar een onderzoek van de crisis van de Sociaal Democratie, of dit nog net niet, maar naar een behandeling van de hoofdvragen van deze era, gezien vanuit de historische maatschappijtheorie die de Sociaal Democratie biedt, die komt bedrogen uit. Men zou de bewerking mogen verwachten van de schier oneindige rij sociologische en politicologische inzichten die werden verzameld in de voorgaande 'grote' publikaties, waarvan Schuivende Panelen ongetwijfeld de belangrijkste werd geacht.

De republiek der weerbaren is een andere bewerking van een andere inventarisatie. Het is een onderzoek van het burgerschapsthema, zoals dat in het afgelopen decennium is komen bovendrijven in de politieke discussie. Het probleem van de verhandeling is niet dat zij niet intelligent en uitgebreid is opgezet. En naarmate zij haar koers volgt - het is af en toe wel 'zigzaggen' - ook niet dat zij te weinig kritisch zou zijn. Het probleem van het

boek is vermoedelijk de ambitie die eraan ten grondslag ligt, namelijk de behoefte een theorie van het burgerschap te ontwerpen.

In het heersende politieke discours is burgerschap een (problematisch) begrip geworden. Dat heeft meer dan één reden. Kennelijk voldoet het handelen der burgers niet aan de normen die het bestuur eraan stelt. Maar dan is waakzaamheid geboden. Want de vraag die niet (meer) wordt gesteld is wat het karakter is van de norm en van de normstelling. Dit laatste maakt de andere zijde uit van de politieke medaille.

En hier treffen we één probleem aan van de 'republiek'. In de hele eerste helft van het boek blijft de lezer in onzekerheid omtrent het object van de beschouwing. Alsof 'opnieuw moet worden begonnen' komen we behandelingen tegen van visies op burgerschap. De schijn wordt gewekt dat burgerschap een theoretische categorie is, waarmee het statuut voor een nieuwe kritische theorie is gevonden. Visies worden in behandeling genomen, als moeten deze de bewijslast voor het nut van de onderneming leveren. Het is waar, burgerschap is een juridisch en een politicologisch begrip. Het fungeert binnen het raamwerk van de politiek-juridische beschouwing. Maar in het kijken naar de maatschappij is het toch vooral een metafoer en werkt het altijd mede als een reductie. Zo is het dan ook in dit geval, de sociale realiteit wordt ingeperkt tot één bepaalde politiek-juridische werkelijkheid.

Om Dahrendorf te citeren: "Een samenleving die het continue bestaan van een groep accepteert die geen werkelijke plaats heeft, loopt grote gevaren. Het is een uitnodiging voor de aanhangers van law and order om een vals besef van orde op te leggen". Deze zin wordt in het boek aangehaald waar het gaat om het probleem van de 'onderklasse'. Maar je zou deze zinsnede ruimer kunnen interpreteren, indachtig de burgerschapsdiscussie. Om het anders te zeggen, eenmaal mensen gereduceerd tot burgers en de subjectieve complexe realiteiten gereduceerd tot politiek-juridische beelden rond deze werkelijkheden, ontstaat de stille besteding van een 'vals begrip van orde': de orde der burgers, de orde van het burgerschap en dus deze orde zelf als normstelling.

Van Stokkum zal zonder twijfel reageren met een verwijzing naar zijn boek: dat het nou juist de bedoeling is de negatieve betekenissen in het huidige discours te ontzenuwen en dat het er om gaat de contouren van een positieve theorie over burgerschap te ontwerpen. Het probleem blijft evenwel dat de formuleringen ab-

stract zijn, omdat het object abstract blijft. Met andere woorden het onderzoek naar de materiële produktie van het burgerschap vindt niet plaats. Maar dan blijft het ook bij een aanname, de aanname van het burgerschap als maatschappelijk en politiek constituerend begrip. In het tweede deel van het boek vindt fragmentsgewijze iets plaats van een verkenning van deze processen van voortbrenging van het burgerschap als identiteit. Technocratische en bureaucratistische processen passeren, overwegend bij wijze van voorbeeld, de revue. Maar hiermee wordt de crux tot voorbeeld verheven en dat is jammer want zo wordt de kans gemist het bureaucratisch mechanisme als fundamenteel en als maatschappelijk structurerend proces op haar werking te onderzoeken.

Wij leven in de tijd van de grote omslag, van de voorgeïntegreerde verhoudingen (van vóór 1960) naar de geïntegreerde maatschappelijke verhoudingen die wij nu kennen. Deze ontwikkeling valt te kenschetsen als een proces van vermaatschappelijking, dat zich mede volrok in de vorm van verstatelijking. Hierin moet ook de bron worden gezocht van het 'etatisme' waaraan alle politieke hoofdstromen en met name de sociaal-democratie zich hebben schuldig gemaakt. Van Stokkum behandelt dit probleem van etatisme, maar niet in deze betekenis. Zou hij dat wel hebben gedaan dan had hij waarschijnlijk meer oog gehad voor de eigenlijke problematiek die aan het burgerschapsvraagstuk ten grondslag ligt. Het maatschappelijk integratieproces voltrok zich in en onder de vormen van bureaucratie. Het bureaucratisch mechanisme is een algemene vorm van maatschappelijke ordening en systematiek geworden. Het is de bureaucratische reproductie en structurering van de publieke (en private) ruimtes, die de huidige problematiek van de democratie en van het burgerschap heeft voortgebracht. Het probleem is dat Van Stokkum deze thematiek slechts als een afgeleide en niet als een oorzaak lijkt te beschouwen. Dat schijnt me een kostbare vergissing toe. Het is van het grootste belang de complexe werking van het bureaucratisch mechanisme en de daarmee samenhangende macht van de systemen tot onderwerp numero één te verklaren. Opdat we de democratische blokkades op het spoor kunnen komen.

Zou dit thema voorwerp van overleg kunnen zijn tussen de progressieve partijen, of ten minste voor de wetenschappelijk bureaus? Het zou te wensen zijn.

Christiaan W. de Vries (Eerder gepubliceerd in Tijd en Taak, nr. 4, 1993).

Signalementen

Kunnen wij de vrede aan?

Wat is het maatschappelijk draagvlak in Nederland voor het inzetten van onze krijgsmacht ten behoeve van vredesoperaties?

Het uitkomen van de prioriteitennota van Defensie midden januari 1993 heeft reacties teweeggebracht. Op grond van de veranderde internationale veiligheidssituatie werd onder meer voorgesteld om de krijgsmacht ruwweg te halveren en de dienstplicht (opkomstplicht) af te schaffen. De herstructurering moet er onder andere toe leiden dat zij in staat is om gelijktijdig deel te nemen aan vier vrede-bewarende operaties van de VN of CVSE. Naar aanleiding van het uitkomen van de prioriteitennota organiseerde het Regio-bestuur Noord-Holland op 11 maart j.l. het Politieke Podium 'Kunnen wij de vrede aan?' In het forum zaten Hans van Mierlo, Michael Patijn, Bob van den Bos en Leon Wecke. De avond werd voorgezeten door Leonard Ornstein. De vraag lag voor of er in Nederland een maatschappelijk draagvlak aanwezig is dat het inzetten van Nederlandse dienstplichtige militairen ten behoeve van vredesoperaties legitimeert.

Allereerst brengt de huidige internationale veiligheidssituatie een verandering teweeg in het bestaansrecht van de krijgsmacht. Tijdens de Koude Oorlog had enkel het bestaan van de krijgsmacht al een functie, namelijk afschrikking. In de nieuwe internationale veiligheidssituatie, die wordt gekenmerkt door conflicten, zoals in Joegoslavië, wordt het bestaan van de krijgsmacht alleen gelegitimeerd als zij ook daadwerkelijk kan worden ingezet, bracht Bob van den Bos in. "Als de Nederlandse krijgsmacht in de toekomst bij vredesoperaties betrokken wil zijn, dan zal Nederland een anders ingerichte, en met name een anders bemande krijgsmacht nodig hebben", aldus de heer Patijn, Secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie.

Volgens Van Mierlo is een belangrijke vraag bij een dergelijke herstructurering van de krijgsmacht: wat voor de komende periode hierbij het uitgangspunt gaat zijn; de meest gewenste krijgsmacht of het geld? "Als het kabinet nu verdere bezuinigingen aanbrengt, dan neemt ze de

eigen prioriteitennota niet serieus. Neemt ze de prioriteitennota wél serieus, dan laat de uitvoering ervan geen bezuinigingen toe".

Een tweede aspect dat een rol speelde is de inzet van dienstplichtigen. Volgens Van Mierlo zijn op dit moment ongeveer 25% van de dienstplichtigen bereid vrijwillig te worden ingezet ten behoeve van vredesoperaties.

"De fractie van D66 verzet zich niet meer tegen professionalisering van de krijgsmacht", aldus Hans van Mierlo. De maatschappelijke werkelijkheid toont dat op dit moment het onverkort handhaven van de dienstplicht niet meer door de Nederlandse bevolking wordt gedragen. Maar ik kan zelf, aldus Van Mierlo, nog steeds niet de vraag beantwoorden waarom een persoon, daartoe opgeroepen door een wet wél op de stippelijntje van zijn landsgrens mag worden ingezet en niet een eindje verderop om de kansen kleiner te maken dat die een keer op de stippelijntje moet sneuvelen.

Bob van den Bos voegde daar nog aan toe dat er op dit moment nog maar een kwart van de dienstplichtigen hoeft op te komen. "Als je dan diegenen ook nog eens naar oorlogsgebieden stuurt, dan is dat natuurlijk wel een extra onrechtvaardigheid". Het zal in ieder geval zo ervaren worden, aldus van den Bos. Als wij naar legitimiteit streven dan zal, volgens Van Mierlo, de beslissing om mensen in te zetten om de rechtsorde te dienen, met gevaar voor mensenlevens, een beslissing moeten zijn die in een publieke discussie gedragen wordt door meer dan het parlement en de regering alleen. Bob van den Bos vulde aan dat als het effect van het inzetten van onze 'nieuwe' krijgsmacht het wegvallen van de maatschappelijke ondersteuning inhoudt, omdat er te veel doden of gewonden dreigen te vallen, dat dan het hele nieuwe concept van de krijgsmacht ter discussie komt te staan. Het is daarom zaak om de publieke discussie hierover al in een vroeg stadium te stimuleren. Tijdens de forumdiscussie werd daarnaast nog een ander interessant aspect naar voren gebracht. Dit behelst de mogelijkheid om op basis van vrijwilligheid te werven voor vredesoperaties (Joegoslavië), maar als blijkt dat Nederland ernstig beneden het door haar gewenste aandeel blijft dan zou Nederland bereid kunnen zijn om een (extra) bijdrage in de kosten van andere landen, met meer 'fy-

sieke ruimte', te leveren. Als wij nl. vaststellen dat onze samenleving daartoe in staat is, dan kan deze vorm van bijdrage een consequentie zijn. (Peter v. d. Weegh.)

De conferentie over dijkverzwaring

"Des avonds als de waters klaarder blinken en zachter het fluweel wordt van het groen". Dit gedicht schreef J.H. Leopold rond de eeuwwisseling.

Veel kunstenaars, journalisten en wetenschappers zijn geïnspireerd door de schoonheid van ons rivierenlandschap. Dit wordt nu bedreigd door de rigoureuze wijze waarop dijkverzwaring wordt aangepakt. Op 30 januari hield de SWB een conferentie over deze problematiek, met zo'n 45 deelnemers. De conferentie werd geleid door Tom Smit, directeur van de Unie van Waterschappen. Hij schetste de grote lijn van de discussie rond de projecten van dijkverzwaring, ontstaan in 1953, direct na de watersnoodramp. Vervolgens ging Pieter Bol, werkzaam bij de Gezondheidsraad, uitgebreid in op de risico-aspecten. Frans Klein, werkzaam bij het centrum voor Milieukunde in Leiden, belichtte de landelijke en de ecologische aspecten. De bestuurlijke kanten werden toegelicht door Albertien van Vliet, Watergraaf van het Waterschap Oost-Veluwe. De discussie ging over fundamentele vragen. Zo werd de mogelijkheid van vergelijking met de veiligheid van de zeedijken ernstig betwijfeld. Immers, een hoge waterstand in de rivieren zie je lang tevoren aankomen. Als we de diverse suggesties samenvatten, komen we tot de volgende conclusie. De tweede Kamer moet pleiten voor een 'totaalplan' voor alle dijken, waarin de mogelijkheid voor differentiatie is opgenomen. Hierbij dient te worden uitgegaan van drie 'normen': de veiligheid, de economische en de culturele of ecologische norm. Bij de aanleg van snelwegen wordt al langer gebruik gemaakt van compensatieregelingen. Dat begrip, hoe moeilijk ook, zou toegepast moeten worden bij dijkverzwarringsprojecten.

Migratie

In de projectgroep Migratie wordt de laatste hand gelegd aan een rapportage over migratie. De groep staat onder voorzitterschap van Han Entzinger, hoogleraar multi-etnische studies aan de R.U.

In juni organiseert de SWB een conferentie rond het thema migratie.

Wandelgangers worden tegellichters.



Politiek is natuurlijk méér dan bekenden begroeten in de wandelgangen. Politiek is ook: achtergronden verklaren. Politiek is: inhoudelijke uitdieping. Politiek is ook: op zoek naar verschillende visies, in interviews met prominenten van divers pluimage. En: signalering van recente uitgaven, boeken, tijdschriften en publicaties. En politiek is: opinie - liefst niet beïnvloed door het strategisch steekspel in Den Haag. Tegellichten dus. Daarom is er Idee: het spraakmakende opinieblad 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. En voor iedereen die graag 'behind the headlines' duikt.

Want in Idee gáát het ergens over.

- Jaarabonnement (6 nrs.) f66,-
- Proefnummer f15,-
- Bon uitknippen en insturen

Idee.

Voor wie meer wil.

**NIET VOOR
NIKS:**

**29%
GROEI**

**VAN DE ABONNEMENTEN
IN TWEE JAAR !**

Ja, Idee spreekt mij aan.

Ik wil graag een jaarabonnement proefnummer

NAAM:

ADRES:

POSTCODE:

PLAATS:

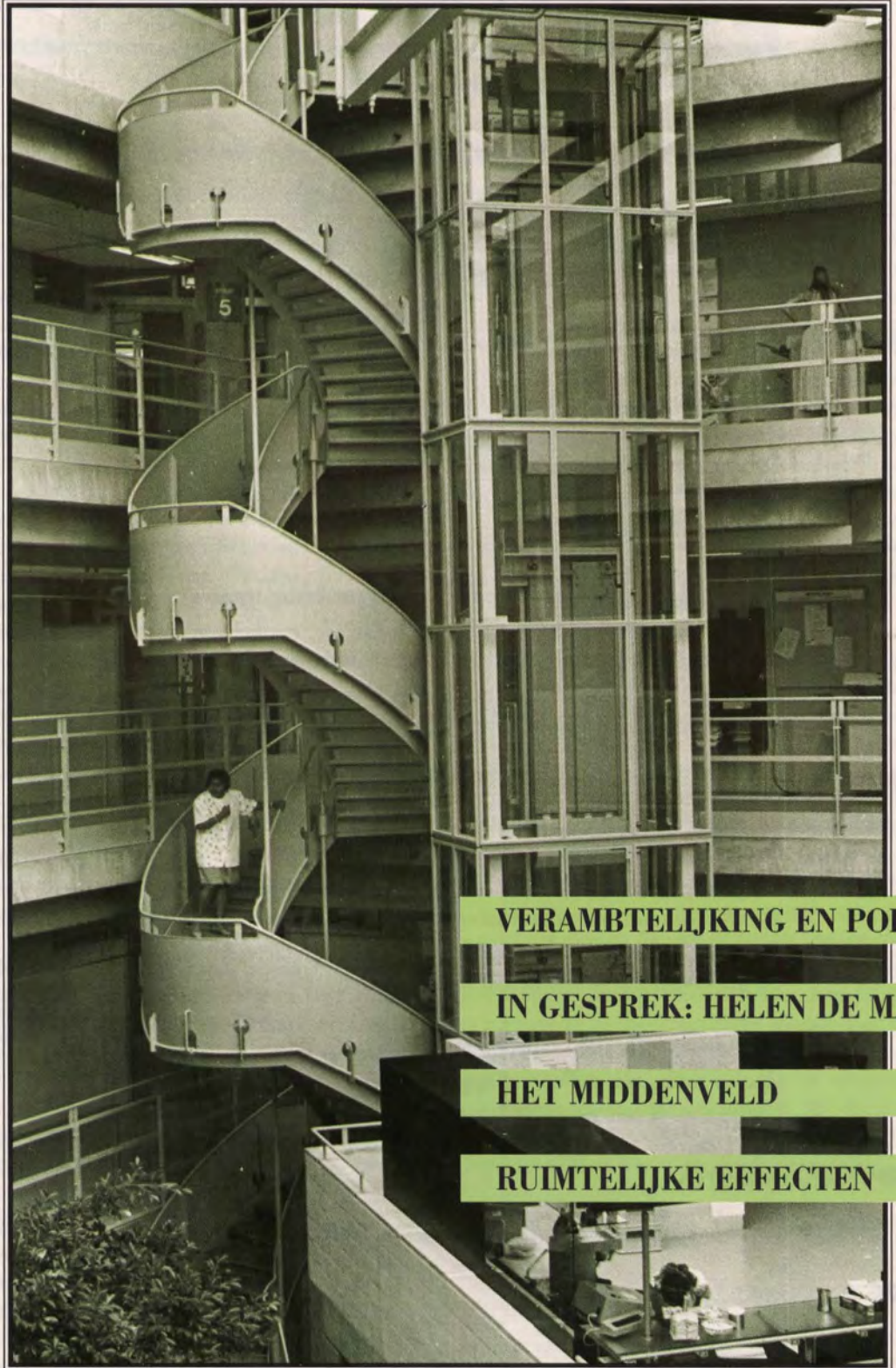
TEL:

Bon invullen, uitknippen en opsturen:
SWB, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ DEN HAAG.

IDEE

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



VERAMBTELIJING EN POLITIEK

IN GESPREK: HELEN DE MAAT

HET MIDDENVELD

RUIMTELIJKE EFFECTEN

3. Het grote gebeuren◆ **PERSPECTIEF****4. Strategische verkenningen binnen een departement door Bert Bakker, Allan Varkevisser, Christiaan de Vries**

Een gesprek met Helen de Maat, secretaris-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

10. Verambtelijking van de politiek. Wat ertegen te doen? door S.W. Couwenberg

Een artikel over de verwording van de Trias Politica, de voortgaande bureaucratisering en de noodzaak van staatkundige en bestuurlijke vernieuwing

◆ **BESCHOUWING****15. Tussen overheid en burger: het verenigingswezen door Bram Rutgers van der Loeff**

Een analyse van de taakverdeling tussen de overheid, de markt en het verenigingswezen. Eerherstel in D66-kringen voor het 'middenveld'

19. Een restloos ik, de verwarring tussen postmodernisme en relativisme, door Pamela Kribbe

Naar aanleiding van kritieken op haar eerdere artikel in Idee, wijdt Pamela Kribbe opnieuw enige gedachten aan het 'gereflecteerd pragmatisme' van D66

◆ **DEBAT****24. Ruimtelijke effecten, een pleidooi voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen, door Iet Buijser, Meine Henk Klijnsma en Han Polman**

Ruimte is schaars in Nederland. Dat maakt een effectief en verantwoord ruimtelijk beleid noodzakelijk.

28. Gevraagd: een gemeenschappelijk begrip van democratie, door Peter Pappenheim

D66 ontbeert een gemeenschappelijk begrip van democratie

◆ **SIGNALEMENTEN****34. Boekbesprekingen, onderzoeken en SWB-informatie**◆ **EN VERDER...****33. De prijs van de macht, column door Gaston Siegelaer**

Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66.

14e Jaargang - Nummer 3

JULI 1993

VERSCHEIJNT 6 x PER JAAR

ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Bert Bakker, Kees Breed,
Wim van der Ende, Cecilia Kroon,
Jacqueline Soetenhorst-de Savornin
Lohman. Eindredactie: Christiaan
de Vries. Redactiesecretariaat:
Margreet van Son.

UITGAVE EN ADMINISTRATIE
Stichting Wetenschappelijk Bureau
D66, Bezuidenhoutseweg 195,
2594 AJ Den Haag.
Tel. 070-3858303.

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 15,-.

©1993 SWB D66.
Overname van artikelen en/of
illustraties uitsluitend na
schriftelijke toestemming van
de uitgever.

FOTOGRAFIE

Wim van der Ende,
Telefoon 03438-20296.

UITGAVE VERZORGD DOOR
Creative Communications BV,
Emmalaan 23, 1075 AT Amsterdam.
Telefoon/fax: 020-6646627.

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

Foto voorpagina:

Ministerie van Sociale Zaken. Zo kun je óók bouwen.

Het grote gebeuren

Over de gebeurtenissen in Duitsland. En wat moeten wij doen ?

Hoe erg kan het worden? Dat is de vraag die bij iedereen moet zijn opgekomen, die de Volkskrant opensloeg in de week na Solingen. Die ene pagina met het commentaar van Günther Walraff en eromheen die berichten, het ene nog erger dan het andere. En in de weken daarna: Frankfurt, Hamburg, Karlsruhe. Direct na Solingen volgden op één simpele dag méér dan 70 aanslagen in Nordrhein-Westfalen. Het zijn gebeurtenissen, een paar honderd kilometer van ons verwijderd.

Maar afstand en gebeurtenissen zijn relatieve begrippen geworden. Zestig jaar geleden speelde de afstand al nauwelijks een rol en hoe zal dat zijn met de vervagende grenzen tussen de landen in Europa? En gebeurtenis - het woord schijnt iets aan te duiden van het moment, een incident of een fenomeen, een uniek verschijnsel. Maar Walraff waarschuwt ons dat wat wij kunnen waarnemen aan gebeurtenissen een schijnsel is van iets anders. Hij wijst er op dat de skinheads optreden als de stoottroepen van hogergezeten elites. Niet meer in directe zin, georganiseerd van bovenaf, maar cultureel of cultuur-psychologisch gemedieerd. Als in een psychose, geobsedeerd door wat zij zien als het Enig Juiste, hebben zij hun antennes uitstaan en worden de boodschappen opgevangen: vreemdelingen, asielzoekers, zigeuners, Turken, anders-zijn.

Wat aanvankelijk groeide als verongelijkheid, is omgepoot tot haat, een koortsige haat tegen iedereen die niet hoort bij de eigen groep. En de groep die groeit, dwars door de sociale milieus en culturen heen. Te vrezen valt dat in Duitsland, maar ook in Frankrijk, in België en in Engeland de voedingsbodem uitbreidt. De recessie grijpt om zich heen, bezuinigingen worden opgestapeld, de verongelijkheid groeit.

En de polen waartussen de vonk kan overslaan zijn er inmiddels. Rechts raakt weer aan de praat, hakkelend nog, maar extreem-rechts doet het werk - de zeurende melodieën worden voorgezongen. Aan de andere kant van de sociale landkaart vormen zich de groepen, in de stadions, de eigen clubhuizen en op straat.

Wat heeft dit kruisvat opnieuw doen ontstaan? Daar zijn meerde-

Wat aanvankelijk groeide als verongelijkheid, is omgepoot tot haat, een koortsige haat tegen iedereen die niet tot de eigen groep hoort.

re oorzaken voor aan te wijzen, maar alle worden zij bemiddeld door het gegeven van de statische staat. In de landen om ons heen, maar ook hier in eigen land, zien we de verstarring van de overheid ten overstaan van een chaotische samenleving. In eigen land kennen we de sterke intermediaire verbanden, die nog steeds de basis vormen voor een minimale com-

municatie en voor de mogelijkheid van een persoonlijk handelen, vrij van een publiek geworden obsessie, zoals die elders wél ontstaat. Maar ook hier zijn de kiemen aanwezig van desoriëntatie en van verongelijkheid, die een reactie zijn op groeiende en onrechtvaardige (on-) gelijkheid. Deze ontstaat waar verstarring het zicht op de noodzaak van openheid beperkt. En verongelijkheid ontstaat waar het handelen dat hierdoor wordt geleid niet meer kan worden gelegitimeerd en gerechtvaardigd.

Het is de bureaucratische deformatie van de democratie, waarin geproduceerde gelijkheid leidt tot de omvorming van het sociale tot homogene ruimte. Hiertegenover komt de extreme behoefte te staan van uitbouw van individuele autonomie. Dat is het gevaar dat wij lopen, als deze behoefte op drift raakt en tot obsessie wordt. Want in de obsessie wordt het opgesloten en in een dergelijke toestand kan de democratie haar communicatieve werk niet meer doen - raakt het recht zijn bemiddelende functie kwijt en komt de politiek buiten werking te staan.

Wij ontmoeten als partij binnenkort de vuurproef. Bijna zijn we op het punt aangeland vanwaar een majeure stap voorwaarts kan worden gedaan. Laten we dit nu niet zien als een 'gebeurtenis', als iets unieks en op zichzelf-staands. Maar het beschouwen als een waarschuwing en met de filosoof Rorty zeggen dat puin moet worden geruimd, de formules opgespoord die niet meer werken. En laten we proberen nieuwe te bedenken. Het optreden voor de politieke zaak is van een andere orde dan het administreren en het managen van een sociale mechanica. En alleen het stellen van de pluraliteit in openbaarheid kan hierop het antwoord zijn. Dan tonen wij ons de wakers van de democratie.

Christiaan de Vries

Strategische verkenningen binnen een departement

Een gesprek met Helen de Maat

Door Bert Bakker, Allan Varkevisser en Christiaan de Vries

CdV: *Helen, je bent secretaris-generaal op het departement van sociale zaken. Dat is, wat je zou kunnen noemen, de hoogste functie op het ministerie. Zou je in het kort je werk kunnen karakteriseren?*

HdM: De secretaris generaal (SG) is er voor de coördinatie van het beleid binnen het departement. De SG is de laatste adviseur, naast de directeuren-generaal, van de minister en staatssecretaris. Dus adviseren zij iets, dan kan ik daar, zonedig en na overleg met hen, altijd nog een advies aan toevoegen. Bijvoorbeeld omtrent de politieke aspecten en dus vooral in den brede. Ik heb hier geen vaktechnische inbreng. De SG is verder verantwoordelijk voor het beheer, dus de bedrijfsvoering en daarin krijg ik het mandaat van de minister: personeel, organisatie, financiën en informatica.

De directeuren generaal (DG's) krijgen een mandaat van de minister, rechtstreeks, voor de beleidsontwikkeling. Zij zijn dus verantwoordelijk voor de produkten op het gebied van beleid. Eén voor Sociale zekerheid, één voor arbeid - kwaliteit van de arbeid en arbeidsomstandigheden - en één voor inkomensbeleid, arbeidsverhoudingen. Zij maken met hun mensen beleid, bereiden wetgeving voor, beleidsnota's, et cetera. Waar ik voor moet zorgen, is dat er geen grote tegenstrijdigheden in voorkomen en dat op goede momenten een strategische alliantie wordt gevormd. De plaatsvervangend SG vervangt mij bij afwezigheid en ten aanzien van de bedrijfsvoering wordt de voorbereiding van beleid en tevens de uitvoering door hem gedaan.

Ik heb dus drie taken: ik ben verantwoordelijk voor de coördinatie van het beleid, ik ben verantwoordelijk voor de beleidsvoering en ik ben laatste adviseur van de minister of staatssecretaris.

B.B.: *Het inhoudelijk mandaat hebben de DG's doorgaans rechtstreeks. Jij kunt er hooguit een advies aan toevoegen. Hoe gaat het nou in werkelijkheid?*

HdM: Dat verschilt. Ook al is het vastgelegd, maar de praktijk verschilt per departement en per persoon. Ik zal vertellen hoe het hier gaat en dan kom ik meteen op de veranderingen die er hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden.

Bureaucratie leidt tot verticale verkoking binnen de departe-

Een interview met Helen de Maat-Koolen, secretaris-generaal op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Over de voeding van een bureaucratisch-ambtelijk apparaat, de principiële scheiding van uitvoering en toezicht en de kerntaken van de overheid.

menten. Toen ik hier aantrad heb ik dat ook ervaren. Voordat wij waren verhuisd, hadden mensen niet alleen hun eigen beleidsterrein, maar ook hun eigen gebouw en soms hun eigen staatssecretaris. Het nieuwe gebouw is een geweldige stimulus in het proces van ontkoking geweest.

Ik heb voor mijn functie het accent verlegd van de bedrijfsvoering naar vooral de coördinatie van het beleid. Ik merkte dat de SG alleen in uitzonderlijke gevallen kon interveniëren. Hij of zij bevond zich in de parafencultuur aan het einde van het beleidstraject - daarom heb ik 't omgekeerd en richt mij in de eerste plaats op wat je het 'begin' zou kunnen noemen. Hoe komen de dingen tot stand?

Je moet goed begrijpen, binnen de grote koninkrijken heb je ook weer kleine koninkrijkjes. Het is een heel verfijnd proces, waarop ingebroken moet worden. Beleid en middelen horen bij elkaar; het zijn geen los van elkaar staande dingen. Mijn streven is gericht op een departement dat wordt gestuurd op het produkt: wat moet eruit komen? Dan gaat het ook om de allocatie van de middelen, over integraal management. Overigens dragen de DG's ook integrale managementverantwoordelijkheid, ik draag de eindverantwoordelijkheid voor het departementale geheel.

Mijn wens is een collegiaal bestuur aan de top van het departement. De DG's moeten veel meer dan voorheen het managementteam van het departement vormen. Vroeger waren zij voor 80 % baas van hun eigen directoraat en 20% van het departement. Ik verlangde 50 % van het departement en 50% van de eigen dienst. Dat is lastig want het wekt spanning op, maar het geheel is veel belangrijker dan de som van de delen. Het is hier een ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid, maar wat je merkte was dat het functioneerde als arbeid, als sociale zaken, enzovoort. Het functioneren als collegiaal bestuur is geaccepteerd, maar toen moest het nog vorm worden gegeven. Wat daarmee samenviel was de grote efficiency-operatie (GEO). We hebben van meet af aan gezegd: we maken er een 'effectiviteitsoperatie' van: wát is nu de toegevoegde waarde, welke effecten brengen wij als SZW teweeg in de samenleving? Op grond van deze inzichten gaan we nu onze taken doorlichten om te kijken of ze nog gedaan moeten worden, of wij ze wel moeten doen en of wij ze wel goed doen. De belangrijke vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid moest worden gesteld. Wij hadden het voornemen dit in vijf jaar te doen, per jaar 20% van de taken. Dan zouden we

weer opnieuw beginnen. We waren nog maar net gestart met dat proces toen aan de GEO een bezuinigings-taakstelling van 660 miljoen werd verbonden en we in twee weken plannen voor een reductie van 10% van de formatie moesten inleveren. Maar we hebben ons hier niet door laten afleiden en zijn doorgegaan met ons proces. We hadden wel problemen met wat onze meetlat moest zijn. We hadden niet zoveel gemeenschappelijk, elk directoraat functioneerde immers apart. Allemaal met de beste bedoelingen en met mooie producten, maar een visie op waar sociale zaken in de jaren negentig voor moest staan en wat het kerntakenpakket van zo'n departement zou moeten zijn, hadden we niet. We hebben dus eerst doorgelicht welke de taken zijn. We hebben een analyse gemaakt van onze kerntaken en een sterkte-zwakte-analyse per beleidsterrein. Dit geschiedde in een iteratief proces, dat is het veranderingsproces bij uitstek geweest.



Helen de Maat

A.V.: *Je hebt het steeds over we, wie zijn dat?*

HdM: Dat is het collegiale bestuur, het departementaal managementteam en dit bestaat uit de SG, de DG's en de plaatsvervangend SG.

A.V.: *Dat vormde de motor, de actor, die zich wendde tot de politiek?*

HdM: Ja precies. Ieder was gewend de dingen op zichzelf te doen, maar ook de eigen sector had belang bij die strategische verkenning.

We hebben overleg met de directeuren, conferenties met de afdelingshoofden belegd. We hebben workshops georganiseerd, waarbij we werkende jongeren binnenhaalden en werkgevers en we hebben het uiteindelijke concept Strategische Verkenningen besproken met allerlei gelegingen hier in huis. En met werkgevers en werknemers, met het netwerk om ons heen zal ik maar zeggen.

Toen moest het nog worden vastgesteld en dat was een heel ingewikkeld proces want een minister en een staatssecretaris van twee heel verschillende politieke partijen moesten een uitspraak gaan doen waar het

met de sociale zekerheid en nog een paar van dat soort vraagstukken heen moest in de toekomst. Dat betekende dat er een politiek produkt kwam dat zijn eigen ratio heeft.

B.B.: *De operatie die je in gang hebt gezet, raakt aan de kwestie van de kerntaken?*

HdM: Jazeker, bij onze strategische verkenningen is gewikt en gewogen wat het moest worden. De meerwaarde van het geheel is dat al die mensen daar aan hebben meegewerkt. Het voordeel is dat hiermee een koers is ontstaan, die een toetsingskader vormt voor het departement.

We hebben wekelijks de vergadering van ons managementteam en hier behandelen we nu gezamenlijk de belangrijkste beleidsstukken en bedrijfsvoeringsvraagstukken. Wat er onder andere toe heeft geleid dat we vorig jaar een departementsprogramma hebben gemaakt. Dit betreft eigenlijk de programma-onderdelen

die van strategische aard zijn, die van sectoroverstijgende aard zijn en dus heel belangrijk in politiek en maatschappelijk opzicht.

B.B.: *Kun je er een voorbeeld van noemen?*

In een vijftal gesprekken (Idee 5 en 6, 1991; Idee 1,2 en 4, 1992) is in Idee eerder aandacht besteed aan bureaucratieproblematiek in relatie tot de politieke en culturele ontwikkelingen van onze tijd. Bureaucratie werd daarbij niet beschouwd als het ambtelijk apparaat, de vierde macht, maar als een maatschappelijk verschijnsel dat zich op meerdere terreinen voordoet of kan voordoen. De aard, diepte en omvang van het bureaucratiseringsproces werden onderzocht in zogenaamde verkennende gesprekken. De redactie van Idee heeft voor de komende nummers zich als doelstelling opgelegd om het algemene proces nader te belichten, door na te gaan hoe in specifieke velden het bureaucratiseringsproces werkzaam is. Het gaat hierbij steeds om de vraag welke afstand bestaat tussen de geleefde realiteiten en het niveau waarop over deze werkelijkheden in politiek-juridische termen wordt gesproken en beslist. Met andere woorden, het gaat om de afstand en wisselwerking tussen het concrete leven en de bureaucratische ordening.

In deze serie gesprekken wordt als eerste het enorme conglomeraat van netwerken en relaties dat bekend staat onder de naam 'Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid' onder de loep genomen. Onze gesprekspartner is Helen de Maat, secretaris generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

HdM: Het gaat dan over de algemeen verbindendverklaring van CAO's, over werktijdverkorting als instrument, de stelselherziening sociale zekerheid. We hebben het over individualisering, over de nieuwe organisatie wet sociale verzekeringen en de organisatie van het Toezicht.

B.B.: *Deze sectoroverstijging vond dus eerst niet plaats?*

HdM: De produkten van de sector kwamen op je bureau als SG en dan kon je een paraaf zetten. Nu gaat dat anders. Gelijk vanaf het begin af aan werken de medewerkers van die verschillende sectoren in een projectgroep samen. Vroeger maakte één het produkt en haalde een paraaf bij de ander. Als het produkt bij mij terecht kwam, was er al maanden aan gewerkt. Als er dan nog fundamentele vragen of opmerkingen worden geplaatst, werkt dat frustrerend naar twee kanten. In het afgelopen najaar

hebben wij hier een conferentie over belegd met de directeuren, want er zat behoorlijk wat frustratie. Ze zeiden, dat die vragen eerder op tafel moesten komen. We hebben het proces nu zodanig ingericht dat enerzijds die vakinhoudelijkheid en anderzijds de sturing in strategische zin gelijk aan bod komen. Maar het blijft lastig in een organisatie van 2.500 mensen.

CdV: Tot hoever gaat de vorming van zo'n projectgroep naar beneden, in de organisatie?

HdM: Meestal is een DG portefeuillehouder, een directeur projectleider en nemen beleidsmedewerkers deel.

CdV: En dat is vertakt, alle deskundigen die je nodig denkt te hebben zitten erin? Die worden uit hun afdelingen gehaald, als het ware?

HdM: Ja, en dat kan iedereen zijn op alle niveaus in de organisatie.

CdV: Dat is pas een culturele interventie!

HdM: Het is een kwestie van langzaam en systematisch opbouwen. Het meest zichtbare resultaat hiervan is dat wij vorig jaar voor het eerst een integrale Sociale Nota hebben uitgebracht. Vergeet niet wat dat betekent voor mensen die gewend waren hun produkt te maken voor hun beleidsterrein. Dit ging nu onder in het geheel. Toch is die Sociale Nota er gekomen en heeft veel waardering gekregen. Het is een van de zichtbare, externe produkten, dat is op zich aardig.

A.V.: Waar wordt de grens getrokken voor het ministerie met de buitenwereld?

HdM: 'Erbinen' is alles wat onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Het probleem van de verdeling van verantwoordelijkheden speelt momenteel bijvoorbeeld bij de Algemene Bijstandswet. De gemeenten hebben door de individualisering behoefte aan beleidsvrijheid. Terwijl de minister moet zorgdragen voor rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van burgers. Het is een discussie die volop woedt.

CdV: En het toezicht, is dat een binnen- of buitenactiviteit?

HdM: Dat kan binnen en buiten zijn. Op bijvoorbeeld het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening, moet de minister toezicht houden. Bij de sociale zekerheid houdt de minister toezicht op de Sociale Verzekeringsraad en de SrV houdt weer toezicht op de bedrijfsverenigingen. Dit is toezicht op toezicht, maar het vloeit nu eenmaal voort uit de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het financiële element is bij verzelfstandigingen niet het meest ingewikkelde. Het ingewikkelde zit 'm in verzelfstandigen met een zodanig toezicht dat de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden gedragen. De commissie Oele die adviseert over verzelfstandigingsoperaties aan het kabinet is ook bezig met dit probleem.

CdV: Waar komt de voeding voor de beleidsproductie vandaan?

HdM: Je hebt de eigen deskundigen op het departement, die zorgdragen voor 'monitoring en beleidsevaluatie', maar er is meer. Je doet ook onderzoek en bovendien oriënteer je je op de netwerken die er zijn, waarin allerlei maatschappelijke organisaties zijn opgenomen.

CdV: Het gaat dus om de bronnen, die over de samenleving zijn verspreid?

HdM: Ja, die moet je gewoon zelf opzoeken.

B.B.: Maar dat is duidelijk de kern van de eerdere interviewreeks in 'Idee'. De grote afstand die er bestaat tussen de burger en de overheid en de eigen bureaucratische selectie.

HdM: Mijn gedachten gaan uit naar een situatie binnen het departement, waarin we één of meerdere units hebben die zich bezighouden met beleidsproductie. Uitvoering is uitbesteed, handhaving en monitoring doen we in onze buitendienst. Zowel de hoofden van de beleidsunits als van de buitendienst gaan deel uitmaken van het departementaal managementteam. Een verankering in de top van de organisatie, dus in een managementteam, waar beleidsproductie, beleidsuitvoering en -handhaving bij elkaar komen als onderwerpen.

CdV: Die functie van toezicht en van uitvoering, waar interageert dat, waar schuift dat in elkaar?

HdM: Als het goed is, blijft dat gescheiden. In mijn optiek moet dat echt functie-gescheiden zijn. Voor beleid en uitvoering ligt dat iets genuanceerder. Daar moet je goed kijken of het kan en of het efficiënt is. Maar toezicht moet altijd onafhankelijk zijn, want je mag de kat niet op het spek binden. Niemand moet in de verleiding komen om verkeerde signalen af te geven, ook al zijn ze onwelgevallig voor een evaluatie van het ingezette beleid.

CdV: Een ander vraag is of je wel je voeding krijgt die je wilt hebben als je zelf ook toezicht houdt. Dat is wezenlijk, ook waar het gaat om democratische verantwoordelijkheid en openheid.

HdM: Ja, ook de informatie wordt geselecteerd. Waar en hoe gericht haal je informatie? Daar zijn we dus mee bezig om dat te systematiseren. Er komt aldoor informatie, iedereen die een boodschap wil uitzenden, die selecteert zelf al.

Het gaat met name om hoe je regelt wie er wat selecteert en wat je gebruikt. Het is een kwestie van besturing in het algemeen. Dat is nog niet helemaal uitgekristalliseerd.

CdV: Nog even. De buitendiensten welke zijn dat ook weer?

HdM: De Arbeidsinspectie, de Loontechnische Dienst (LTD), Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA), de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (DCA) en de Rijksconsulenten. Dat zijn de buitendiensten die we nu hebben. De Arbeidsinspectie valt onder de DG Arbeid, dat zijn zo'n 600 mensen. De DCA, de LTD en de DIA vallen onder DG Algemene Bijstandsangelegenheden en de Rijksconsulenten vallen onder het DG Sociale Zekerheid. Dus als je daar clusters van mensen uit haalt en in een nieuwe lijn onderbrengt, dan verander je veel in die Direc-

toraten Generaal. Overigens worden de Rijksconsulenten niet in de samenvoeging betrokken

CdV: *Nu weer even over de voeding. Het is duidelijk, de buitendienst verzorgt een belangrijk deel van de monitoring. Zij komen op de plekken waar de problematiek speelt. Hoe wordt de informatie dan verder geleid?*

HdM: We zijn bezig die nieuwe buitendienst in te richten. Het zal zodanig gebeuren dat zowel aan de top als op beleidsdirectieniveau de relevante informatie tijdig beschikbaar komt.

CdV: *Is het de expliciete doelstelling dat de zaken, die relevant zijn, ook doorkomen?*

HdM: Vanzelfsprekend, dat is altijd zo geweest, alleen vroeger ging het primair de 'koker' in. De informatie die gegenereerd was, werd niet uitgewisseld.

CdV: *Hoe moet ik mij dat praktisch voorstellen? Want er werken enorme aantallen mensen in één zo'n lijn - er is ook een aantal mensen dat in de buitendienst werkt. Hebben deze laatste contact met de mensen in de binnendienst?*

HdM: Dat is verschillend per DG. In sommige DG's zoeken ze elkaar gewoon op, want die mensen kennen elkaar in het algemeen wel. Bij het DG-Arbeid, dat een veel grotere organisatie is, hebben ze regelmatig overlegvergaderingen, waar beleidsvoornemens worden getoetst op de uitvoerbaarheid. Dat soort dingen wordt nu ook georganiseerd in de nieuwe buitendienst.

CdV: *Dit is nogal 'top-down' geredeneerd. Ik denk even aan de arbeidsinspectie. Ligt de informatie-blokkade in die praktijk zelf? Moet iemand zelf bedenken of hij het door moet geven, terwijl het voor beleid van het grootste belang zou zijn dat het doorkomt?*

HdM: Vroeger was dat zo, toen kwam er maar weinig door. Wat er nu bestaat, is heel eenvoudig. Je hebt voor die dienst bijvoorbeeld 100 dagen inspectie per jaar en daarvan zijn alle 100 dagen gepland. Dáár wordt politieke prioriteit aan gegeven. Bedrijven en bedrijfstakken met een hoog ziekteverzuim en een hoge uitstroom naar de WAO worden extra gecontroleerd op dit moment, want dat heeft een hoge prioriteit in het kader van het preventief beleid. Daarnaast zijn er bedrijfstakverkenningen, waardoor in beeld wordt gebracht wat de grootste risico's zijn op het gebied van veiligheid, gezondheid en arbeidsomstandigheden. Op grond hiervan zijn alle probleemvelden in beeld gebracht en is het plan van aanpak meerjarig. Het wordt ingepland in het inspectieprogramma.

Er is dus een heel programma gemaakt met bewuste beleidskeuzes. Van ieder bezoek wordt een verslag gemaakt en dit wordt automatisch verwerkt, geaggregeerd, gegenereerd en daar worden rapportages over gemaakt.

B.B.: *Als we het voorgaande nu eens toepassen op de bijstand. De*

gemeenten doen de uitvoering en de Rijksconsulenten houden daar toezicht op. De kritiek is dat Den Haag regels maakt, zonder te weten wat er in de praktijk gebeurt. Hier kom je de problematiek van bureaucraties heel concreet tegen. Hoe wordt nu getracht die afstand tussen het beleid, de regels en de werkelijkheid te verkleinen?

HdM: Er speelt een aantal factoren in die discussie; de Algemene Bijstandsgelden, ongeveer 10 miljard, lopen voor 90% via onze begroting. Die moeten dus rechtmatig zijn en dat betekent dat je laat zien dat het conform de wet is uitgevoerd. De minister is verantwoordelijk voor de uitgaven op zijn begroting. Dus moet hij bij de gemeenten toezicht houden. De gemeenten ervaren dat als bureaucratie. SZW is genoodzaakt geweest om een en ander te expliciteren in een maatregel en vaststellingsbeleid. Wij hebben laten zien op grond waarvan declaraties wel en niet zouden worden geaccepteerd.

Ik denk dat de huidige centrale regelgeving moeilijker uitvoerbaar is, naarmate de pluriforme samenleving steeds meer leefvormen kent.

Het probleem is voor een deel de complexiteit van de werkelijkheid. Je ziet jezelf geplaatst voor het vraagsuk van de individualisering. Gezocht wordt nu naar globalisering van wetgeving

CdV: *Waarom neemt de rechtsongelijkheid altijd toe binnen globalisering? Gaat het er niet óók om hoe en op welk niveau je het verschil definieert?*

HdM: Binnen globalisering neemt het maatwerk en de beschikingsruimte, de interpretatieruimte, van de individuele ambtenaar aanzienlijk toe. Ministers zijn verantwoordelijk voor het feit dat burger X en burger Y in precies dezelfde omstandigheden hetzelfde krijgen in gemeente A en B. Dat is het probleem. Voor de bijstand staat deze problematiek nu hevig in de belangstelling. Daarom hebben we op dit moment een onafhankelijk diepte-onderzoek ingesteld naar het hele behandeltraject, bij de gemeenten en bij ons, onder leiding van de heer Van der Zwan. In aansluiting hierop vindt ook een parlementair onderzoek plaats.

B.B.: *Over individualisering gesproken, er zit een probleem bij wat de regels voorschrijven -die steeds gedetailleerder worden want ze moeten op steeds meer verschillende situaties toepasbaar zijn- en het tegelijkertijd constateren dat er een kloof gaapt tussen de nieuwe regels en een werkelijkheid die zeg maar 1000 keer zo gevarieerd is.*

HdM: Het is aanzienlijk eenvoudiger als je uitkeringen aan individuen bindt en niet aan de eenheden waarin zij samenleven, samenwonen enzovoort. Eigenlijk is er maar één oplossing, maar daar is geen geld voor: de basisuitkering. Volgens dat scenario zou je ieder jaar een aanzienlijke groei moeten hebben.

A.V.: *En het voorstel van de WRR: 50 % van het basisinkomen?*

HdM: Wat betekent individualisering als je vervolgens ge-

D *De bijstand kost ongeveer 10 miljard gulden per jaar. 90% van dat bedrag loopt via het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.*

noodzaak bent om met 4 mensen te gaan samenwonen?! Het probleem is dat je dan altijd in een toeslagen-maatschappij terecht komt. De overheid moet zich opnieuw inrichten, op een pluriforme samenleving. We gaan nog steeds uit van een solidariteit, die helaas niet méér blijkt te zijn dan een administratieve solidariteit.

B.B.: Is dat zo? Is er alleen sprake een administratieve solidariteit?

CdV: Ik ben er niet van overtuigd dat, wat zich heeft ontwikkeld, of dat langs die lijn van solidariteit is gegroeid. De kritiek moet toch worden gericht op de oorzaak en dat is de bureaucratische afwijking en niet een afwijking van mensen. Helen's verhaal van het management is een verhaal waarin men intern, van binnenuit, probeert in te grijpen in de verkokering, anonieme processen en het verlies aan verantwoording probeert te keren. Je kunt je voorstellen dat het binnenste-buiten keren, het



zichtbaar maken wat verborgen is geweest in het hart van die organisatie, toereikender is dan het overboord gooien van een heel politiek-cultureel systeem: de verzorgingsstaat.

B.B.: Laten we teruggaan naar je eerdere verhaal, Helen. Je constateerde een sterke verkokering, die je wilt doorbreken. Als je nu kijkt naar de uitvoering van de sociale zekerheid, dan zijn er gemeenten en bedrijfsverenigingen, vroeger een aparte medische dienst, maar die is nu geïntegreerd en daarnaast had je de arbeidsbureaus en nu de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening. Daar bestaat ook nog een hele sterke verkokering. De discussie is nu hoe we dat zoveel mogelijk kunnen integreren. Een ander punt is de veelheid van regels die vanuit Den Haag naar beneden wordt gestuurd. Die arbeidsbureaus, maar ook bedrijfsverenigingen en gemeenten, hebben te maken met zo ontzettend veel regels op grond waarvan mensen op de een of andere manier weer moeten worden ingezet in het arbeidsproces. Veel scholingsmaatregelen, voor elke groep een ander, met elk zijn eigen criteria en voorwaarden. Dit is onwerkbaar in de praktijk. Hoe zou je dat meer op elkaar kunnen afstemmen?

HdM: Ik ben zelf een voorstander van het koppelen van het arbeidsvoorzieningsproces aan het uitkeringsproces in één organisatorisch geheel. Vorig jaar bezocht ik in Engeland de job-centres en ik geloof heilig in een organisatie waar mensen, die hun baan verliezen, als eerste gevraagd wordt een contract te ondertekenen voor drie maanden en waarin activiteiten worden afgesproken, die de werkzoekende de komende drie maanden gaat verrichten. En dan krijgt hij voor drie maanden een uitkering. Na deze drie maanden komt hij terug en wordt opnieuw bepaald of hij weer een uitkering krijgt. Verder moet je, als mensen langdurig onvrijwillig werkloos zijn, maatwerk kunnen leveren, onder de voorwaarde van een individuele begeleiding.

A.V.: Is dat niet het probleem van dit ministerie dat het eigenlijk

opereert in een veld dat sterk corporatistisch is georganiseerd. Het ministerie probeert nieuwe plannen te beramen en nieuwe incentives aan te brengen, maar het gebeurt allemaal binnen dat veld, waar de uitvoering in handen is van maatschappelijke organisaties. Ik zie in jouw organisatie-model het ministerie meer actief in het veld opereren. De vraag is in hoeverre je de cultuur die daar heerst, kunt doorbreken.

HdM: Of je nu in dit veld opereert of in een ander veld, je bent als overheid in deze dynamische tijd, met zoveel invloeden -denk alleen al aan de internationale omgeving-, niet veel meer dan een actor en dat moet je gewoon onder ogen zien. Dat ontslaat je overigens niet van een aantal essentiële orderings- en regulerende taken. Maar vergeet niet de impact van de omgeving. Wat kan Andriessen in het geval van de overname van Fokker door DASA? Wat kunnen wij in Europa als piepklein landje? Europa dicteert zeer veel regelgeving, die wij moeten implemen-

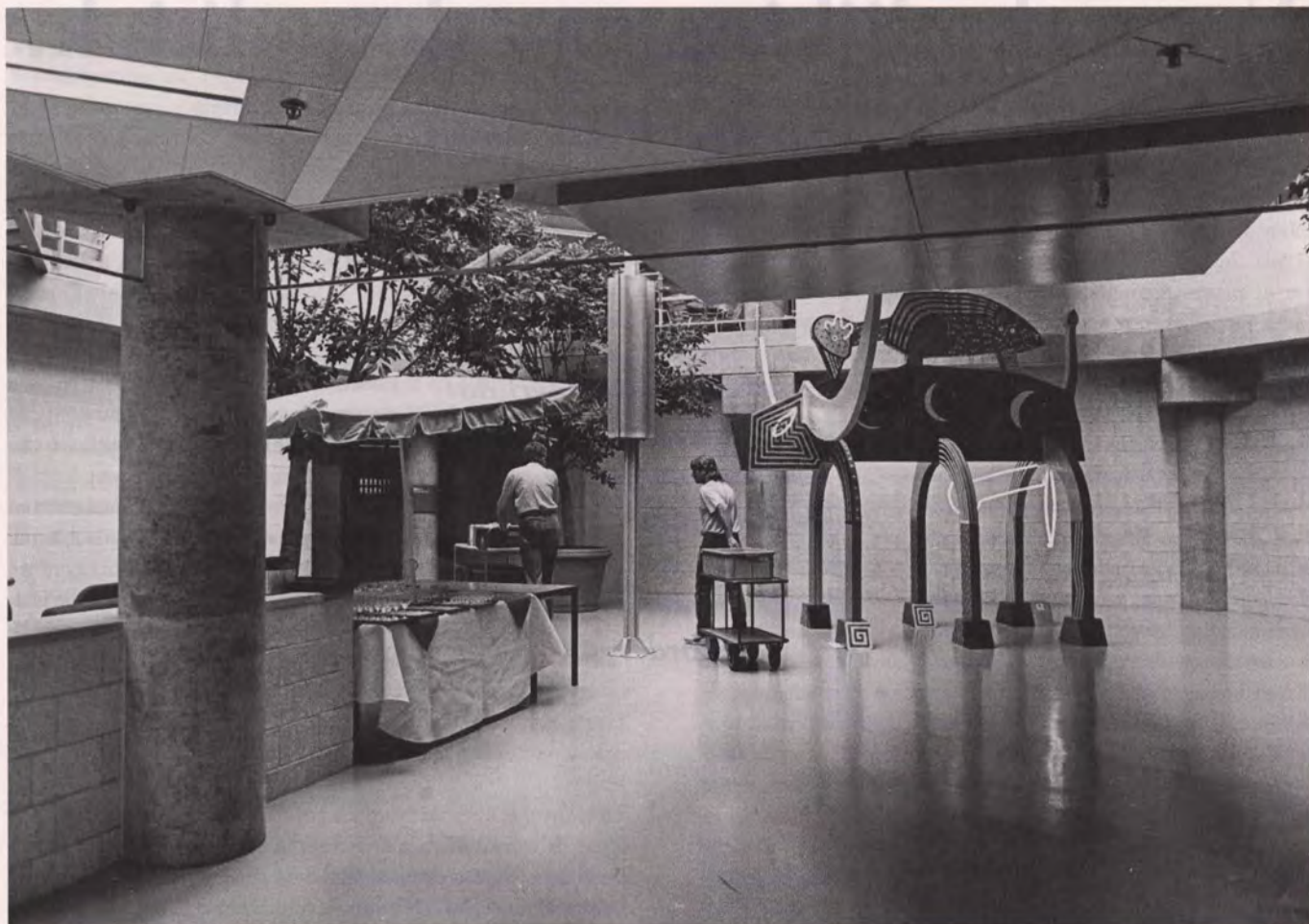
teren. Ook daar moet je steeds actief bij de voorbereidingsprocessen aanwezig moeten zijn. Je werkwijze en de plaatsen waar de beslissingen worden genomen, dat verschuift allemaal. Ik denk dat het maatschappelijk middenveld een groot goed is geweest, uit het oogpunt van commitment en draagvlak binnen de Nederlandse samenleving als consensusmaatschappij. Maar naarmate de internationalisering toeneemt, zal het ons belemmeren in de slagkracht, als de verhouding met het middenveld blijft zoals ze nu is.

A.V.: Als je als ministerie constateert dat het veld eigenlijk altijd min of meer zelfstandig heeft gefunctioneerd, hoe legitimeer je dan de toename van de eigen activiteit?

HdM: Door zelf sterker positie te kiezen en door verantwoordelijkheden opnieuw af te stemmen en te ordenen. Bijvoorbeeld, door de overheidstaak te beperken tot basisvoorzieningen en de bovenwettelijke taken over te laten aan anderen.

CdV: Maakt het verschil of een overheidsorganisatie het doet of dat je het verzelfstandigt in organisaties, die toch uiteindelijk doen wat de overheid zou kunnen doen? Komt het niet neer op de overheid in een ander jasje? Wat is hierbij je maatstaf?

HdM: De burger moet gewoon goed bediend worden. Waar is een ministerie voor? Dat is er vooral voor de minister. Waar is de minister voor? De minister moet zorgen dat er een goede uitvoering plaatsvindt. Maar hij hoeft het niet zelf te doen. De overbelaste agenda die de overheid al heeft, dwingt de overheid tot een lager profiel. Het is eveneens een kwestie van democratie, aan de samenleving te laten wat zij zelf kan. Waar we aan moeten werken, is het reduceren van de problemen en minstens voor een deel is dat het terugbrengen van de problemen naar het niveau waar zij het best kunnen worden behandeld. Dit is een probleem dat speelt voor de ambtenarij en voor de politiek, zij het op een ver-



In het Ministerie van Sociale Zaken, waar de drankjes klaar staan voor het afscheid van Elske ter Veld

schillende manier. De vraagstukken zijn te complex, vaak ook gedetailleerd. De complementariteit van ambtenarij en politiek zou meer uit de verf kunnen komen als de overheid als geheel zich meer op afstand zou kunnen bezighouden met de maatschappelij-

ke vraagstukken. Nu kan er veel te weinig reflectie plaatsvinden over de problemen. Overheid en samenleving houden elkaar in een dwangmatig aandoende omhelzing. Daar moet weer een scheiding, een onderscheid, in worden aangebracht. ♦

Heeft uw fractie, afdelingsbestuur of regio- bestuur al 'n collectief abonnement op Idee ?

Bon sturen naar redactieadres. Zie pagina 2.

JA, WIJ ABONNEREN ONS COLLECTIEF OP IDEE - BON

Naam fractie/bestuur:

Uw naam:

Adres:

Postcode/plaats:

Handtekening:

**Doe het
dan nu.**

Verambtelijking van de politiek. Wat ertegen te doen?

Door S.W. Couwenberg

Welk gezag kan nog worden toegekend aan die allang geleden als versleten bestempelde en voor en na bestreden en gesmade leer?, zo merkte de Nederlandse staatsrechtgeleerde C.W. van der Pot al in 1921 op in zijn inleiding.(1) Van der Pot doelde op de leer van de trias politica. Dit gezag is sindsdien door tal van andere staatsrechtbeoefenaars verder geraltiveerd. Zo stelde S. van Poelje in zijn oratie van 1966 dat het moeilijk is een staatsrechtelijk denkbeeld te vinden waarvan de onjuistheid zo vaak op zo afdoende wijze is aangetoond en dat desondanks in de wereld van het ongeschoolde staatsrechtelijke denken zo springlevend is gebleven.(2) Er zijn in de loop van deze eeuw verschillende correcties op die leer aangebracht, onder anderen door Crinca le Roy die een ruimer criterium voorstelde ter onderscheiding van publieke machten, te weten de uitoefening van enigerlei publieke beslissingsmacht. Op grond daarvan kwam hij ertoe het ambtelijk apparaat als vierde macht te introduceren.(3) In de leer van de trias politica, die het gangbare politieke denken over een democratische staatsinrichting nog steeds sterk beïn-

Couwenberg constateert dat bestuurlijke en staatkundige vernieuwing blijven noodzakelijk om de bureaucrativering af te remmen en de democratisering te bevorderen.

vloedt, wordt de overheidsbureaucratie gezien als het uitvoerende, a-politieke deel van de executieve. Het beginsel van de ambtelijke neutraliteit en onpartijdigheid vindt men in tal van grondwetten in liberale democratieën nog steeds erkend. Het ligt daar ook ten grondslag aan het ambtenarenrecht en geldt tevens als juridische basis van de politieke onschendbaarheid van ambtenaren.

Bureaucrativering versus democratisering

Maar de constitutionele rechtswerkelijkheid laat een heel ander beeld zien. De overheidsbureaucratie is steeds meer een integreerend onderdeel geworden van de politieke machtsstructuur. Dit is het gevolg van een tweetal ontwikkelingen:

1. De selectie op grond van objectieve criteria van bekwaamheid en geschiktheid, die in de moderne democratiserende rechtsstaat is geïntroduceerd, heeft geleid tot een bureaucratische staatselite met een eigen machtsbasis die steunt op technocratische deskundigheid.

Prof. dr. S.W. Couwenberg is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de economische faculteit van de Erasmusuniversiteit te Rotterdam. Dit artikel is de redevoering die prof. Couwenberg uitsprak tijdens het symposium 'Governing by Administration' ter gelegenheid van het tweede lustrum van het dispuut voor economische politiek 'Overheid en Samenleving' van de Erasmusuniversiteit.

(1) C.W. van der Pot, 'De verdeling der Staatstaak', 1921, p. 8.
(2) S.O. van Poelje, 'Verscheidenheid en eenheid', 1966, pp. 7-8
(3) R. Crinca le Roy, 'De vierde macht', 1976, p.45 e.v.

(Advertentie)

verschenen: SWB-Cahier over migratie IN GOEDE BANEN

Een analyse van het verschijnsel migratie. In dit cahier komen de vragen aan de orde, die in de maatschappelijke discussie niet meer of te weinig worden gesteld. 40 pagina's A4.
Prijs f10,- (+ f2,70 verzendkosten).

U kunt nu een of meerdere cahiers bestellen: 070-3858303.

NIEUW

2. In de verzorgingsstaat die zich in deze eeuw heeft ontwikkeld, wordt die deskundigheid een steeds belangrijker component van beleidsvorming en -bepaling. De overheidsbureaucratie ontleent hieraan een eigen constitutionele machtspositie die juridisch onderbouwd is door de rechtsfiguren van mandaat en (sub)delegatie.

In de 19e eeuw waren er al stemmen die waarschuwden tegen deze nieuwe, bureaucratische machtsvorming. In Engeland werd dit verschijnsel lange tijd hoofdzakelijk als een "continentale kwaal" gezien. Pas sinds het begin van de 20e eeuw begint men ook daar te beseffen dat deze kwaal niet tot het continent beperkt blijft. Het was vooral John Stuart Mill die ten strijde trok tegen de bureaucrativering van de moderne staat en daarin een bedreiging zag van het democratiseringsproces. Hij doelde daarbij vooral op het gevaar dat het ambtelijke apparaat van een dienende, een heersende bureaucratie zou worden, belust op steeds meer macht. Het was voor hem het belangrijkste argument om zich tegen toenemende overheidsbemoeienis te keren.

Ook op het continent waren er tal van schrijvers die de voortschrijdende bureaucrativering van de staat signaleerden en hekelden. De Italiaanse elite-theoreticus G. Mosca ging in zijn klassieke werk 'Elementi di Scienza Politica' van 1896, in Engelse vertaling verschenen onder de titel 'The Ruling Class', zelfs zover het ambtelijke bestuursapparaat als het bepalende kenmerk van de moderne staat aan te merken en sprak dan ook van de moderne bureaucratische staat.

Dit was in zijn tijd nogal overdreven, maar na 1945 is het niet ongewoon meer de moderne staat als zodanig aan te duiden. In de Duitse literatuur wordt de verzorgingsstaat nader getypeerd als 'Verwaltungsstaat'; in de Angelsaksische literatuur als 'the administrative state'. De hogere ambtenaren worden in aansluiting hierop gepresenteerd als staatslieden in vaste dienst; staatslieden in vermomming. In het proces van beleidsvorming en -bepaling is er geen element meer dat de overheidsbureaucratie niet mede bepaalt. De toenemende internationalisatie van politiek beleid en rechtsvorming, vooral het proces van Europese integratie, heeft de politieke rol en invloed van de overheidsbureaucratie nog sterker geaccentueerd.

Nieuwe elite

De socioloog P. Thoenes kwalificeerde de leiders van die bureaucratie in zijn vermaarde dissertatie 'De elite van de verzorgingsstaat' van 1962 zelfs als de nieuwe elite van de moderne samenleving. Deze functionarissenelite, zoals hij ze nader omlijnt, is in feite de draagster van de waarden van de verzorgingsstaat. Was in de klassiek-liberale periode het parlement het discussiecentrum van het politieke proces, in de verzorgingsstaat is dat verlegd naar het departement. Het oude uitvoerende apparaat, zo vat Thoenes zijn analyse samen, is uitgegroeid tot een ontwerpend, uitvoerend en controlerend lichaam, geleid door een bestuurlijke elite, die haar (allerminst uitbundig uitgedragen) superioriteitsbesef baseert op haar exclusief wetenschappelijk inzicht. In Nederland is de verambtelijking van de politiek nog versterkt door het feit dat de overheidsbureaucratie steeds meer fungeert als politieke recruiteringsbasis. Een meerderheid van Tweede Kamerleden heeft thans een ambtelijke of semi-ambtelijke achtergrond. Dezelfde tendens ziet men in vertegenwoordigende lichamen op lagere overheidsniveaus. Het ministersambt heeft hier in

de loop der jaren ook een sterk ambtelijke kleur gekregen. Onze ministers zijn in de regel vakministers die in de ministerraad de visie en de belangen van hun departement vertegenwoordigen. Uit een recente enquête van NRC-Handelsblad (gepubliceerd in de editie van 14 maart 1992) blijkt dat een meerderheid van Tweede Kamerleden nu zelf ook erkent dat de politiek teveel verambtelijkt is.

Een kwalijke uitwas van die verambtelijkingstendens is de verkerde wijze waarop het overheidsbeleid tot stand komt. Het is, zoals al zo vaak gesignaleerd, gefragmenteerd geraakt in een groeiend aantal deelbelangen dat in gesloten circuits van belangengroepen, ambtenaren en fractie-specialisten behartigd wordt zonder dat een adequate politieke afweging tegen andere deelbelangen plaats vindt. In de literatuur pleegt men dit fenomeen te karakteriseren als neocorporatisme. De overheidsbureaucratie speelt daarin een centrale rol. In die groeiende verstrengeling van ambtelijke, corporatieve en politieke beleidsvorming raken de bevoegdheden van het parlement steeds meer uitgehold, zoals in de literatuur van de afgelopen decennia uitvoerig uit de doeken is gedaan. Het parlement dient veelal nog slechts ter bekrachtiging van politieke beslissingen die elders genomen zijn. Die uitholling van de parlementaire machtspositie geldt ook voor de parlementaire controle op het overheidsbeleid. De juridische basis hiervan is het principe van ministeriële verantwoordelijkheid. Maar dit principe is in de politieke praktijk zodanig verzwakt dat het al sinds vele jaren als een juridische fictie wordt beschouwd.

Politisering benoemingsbeleid

De politiek tracht zich tegen deze ontwikkeling te verweren door het benoemingsbeleid te beïnvloeden via een partijpolitieke recruitering van hogere ambtenaren zoals steeds meer openlijk wordt erkend. Een prominent CDA-lid als ir W.C.M. van Lieshout spreekt in dit verband van het ontstaan van mengvormen van politicus-ambtenaar en ambtenaar-politicus.⁽⁴⁾ De politicus gedraagt zich daardoor steeds minder als volksvertegenwoordiger. Deze toenemende politisering van het benoemingsbeleid is mijns inziens een paardemiddel dat het democratische grondrecht van gelijke benoembaarheid volgens objectieve criteria ondergraaft en dit grondrecht in feite transformeert van een individueel recht tot een groepsrecht, dat men alleen kan uitoefenen als men tot een bepaalde partijpolitieke groepering behoort. Het gaat daarmee dezelfde kant op als in het passief kiesrecht.⁽⁵⁾ Het landsbestuur raakt opnieuw in handen van een regentenklasse, die nu niet meer zoals voorheen bepaald wordt door afkomst of milieu, maar door politieke gezindheid en politiek conformisme. Partijen veranderen mede hierdoor van massa- in kaderpartijen, waarvan het lidmaatschap meer wordt bepaald door carrière-overwegingen dan door het ideologische appèl van partijen.

Al in de jaren vijftig en zestig werd het primaat van de politiek ernstig in twijfel getrokken. Sindsdien is het met dit primaat alleen maar verder bergafwaarts gegaan. In plaats van leiding te geven aan het proces van beleidsvorming zijn politici veel te veel geneigd geraakt te concurreren met ambtenaren in specifieke

(4) W.C.M. van Lieshout, 'Burgers en overheid op weg. Maar waarheen?', *Christen-Democratische Verkenningen*, 2, 1993.

(5) Zie S.W. Couwenburg, 'Politisering benoemingsbeleid en de grondwet', *Ned. Juristenblad*, 19, 1992.



Ministerie van VROM



Ministerie van Buitenlandse Zaken

deskundigheid en zijn zij zich meer en meer gaan richten op de bureaucratische denk- en handelwijze.

Op lagere overheidsniveaus zien we soortgelijke tendenties. Ook daar geeft de bureaucratische elite allang de toon aan in het bestuursproces en politieke functionarissen zoals gedeputeerden en wethouders hebben zich daaraan volledig aangepast. Zij gedragen zich in feite als superambtenaren. De discussie over kerntaken die de laatste tijd op gemeentelijk niveau is gevoerd, is in hoofdzaak een ambtelijke aangelegenheid geweest, hoewel hier toch in de eerste plaats een verantwoordelijkheid lag voor de gemeentelijke politici en hun partijen. Dit illustreert opnieuw hoezeer de gemeentelijke democratie in verval is geraakt en hoezeer kiezers gelijk hebben als zij in die façade-democratie weinig vertrouwen meer hebben. Dit wordt nu gelukkig ook meer beseft. Vandaar dat er de laatste jaren in tal van vooral grotere gemeenten commissies Bestuurlijke Vernieuwing zijn ingesteld, die proberen de gemeentelijke democratie nieuw leven in te blazen door versterking van de rol van het raadslid als volksvertegenwoordiger, door ontbureaucratisering van het raadswerk, verkleining van de kloof tussen lokaal bestuur en burgers e.d.

Democratie als retorische façade

De hier kort geschetste ontwikkeling betekent het failliet van de traditionele beginselpolitiek en daarmee van het huidige partijstelsel dat zijn legitimiteit voornamelijk daaraan ontleent. Het illustreert ook hoezeer onze democratie gereduceerd is tot een fraaie retorische façade waarachter een weinig democratische werkelijkheid schuil gaat. De vraag of het hele circus rond Ka-

mervverkiezingen wel zo beslissend is, als het pleegt te worden voorgesteld, is volgens de eerder geciteerde CDA-voorman, Van Lieshout, alleszins gerechtvaardigd.

Op het eind dezer eeuw is er een brede consensus gegroeid over de beginselen van de democratische rechtsstaat, die in 1991 plechtig gevestigd is in het CVSE-Handvest van Parijs voor een nieuw Europa. Tussen die beginselen en de politieke praktijk gaapt echter een even grote kloof als tussen politiek en burgers. (6) In de praktijk worden we in overwegende mate geregeerd en bestuurd door niet gekozen en politiek niet verantwoordelijke functionarissen. Dit is wat anders dan democratie.

De belangrijkste theoreticus van de bureaucratisering van de moderne staat en cultuur, Max Weber, beoordeelt die bureaucratisering als een positieve bijdrage tot de toenemende rationalisering van de moderne samenleving.(7) Deze rationalisering valt weliswaar positief te waarderen, maar een kritische kanttekening is dan op zijn plaats. De bureaucratische rationaliteit is typisch een instrumenteel type rationaliteit. Het is de taak en verantwoordelijkheid van de politiek die rationaliteit aan te vullen en te corrigeren met wat Weber de 'Wertrationalität' noemde en Mannheim de 'substantiële rationaliteit'. Een rationaliteit die betrekking heeft op waarden, zin en betekenis van politiek en bestuurlijk handelen.

Weber had overigens zeer wel oog voor bepaalde gevaren van de toenemende bureaucratische machtsvorming. Maar die kunnen

(6) Zie mijn 'Een nieuwe kijk op staatsrecht en staatsrechtbeoefening', 1992, p.25 e.v.

(7) Zie mijn 'Wirtschaft und Gesellschaft', ed. 1964, pp. 160-167 en 703-738.

INFORMATIE

Onderdeel	Verdieping	Locatie	Via lift
Algemene leiding	3	H I	lift (A t/m J)
Bibliotheek	1	R P	lift (A t/m J)
Directoraat Generaal	2	P R S	lift (K t/m V)
Sociale Zekerheid	3	R	lift (K t/m V)
	2 3 4 5 6	V T U	lift (K t/m V)
Directie Coördinatie Emancipatiebeleid	1 2 3	N	lift (K t/m V)
Directie voor de Migratie	0 1	H	lift (A t/m J)
	3	P	lift (K t/m V)
Directoraat Generaal voor Algemene	5	F	lift (A t/m J)
Beleidsaangelegenheden	4 5 6	N P R	lift (K t/m V)
	6	E F G	lift (A t/m J)
Directoraat Generaal van de Arbeid	2	A B C D	lift (A t/m J)
		E F G	lift (A t/m J)
	3 4 5 6	A B C	lift (A t/m J)
Emancipatieraad	3	E F	lift (A t/m J)
	2	J	lift (A t/m J)
Restaurant	1	E F	lift (A t/m J)
Tewerkstelling erkende	4	E F	lift (A t/m J)
Gewetensbezwaarden Militaire Dienst	5	E	lift (A t/m J)
Commissie gelijke behandeling mannen en vrouwen bij de Arbeid	-1	H	lift (A t/m J)
W.A. van den Berg-Zaal	1	D	lift (A t/m J)
Vergaderzaal 1.1 en 1.2	1	N	lift (K t/m V)
Vergaderzaal 2.3 t/m 2.21	2		
Vergaderzaal 3.22 en 3.23	3	G	lift (A t/m J)
Vergaderzaal 3.24 en 3.25	3	N	lift (K t/m V)

Ministerie van Sociale Zaken (interieur)

en moeten, zo vond hij, in bedwang gehouden worden door een vitale representatieve democratie. En hiermee komen we aan de kern van de problematiek. Bureaucratische machtsvorming is in onze complexe samenleving, waarin wetenschap en technologie een steeds grotere rol spelen, een noodzakelijke voorwaarde voor een normale functionering van het democratische besluitvormingsproces, zoals Schumpeter terecht betoogt in zijn bekende werk 'Capitalism, Socialism and Democracy'.

Het is dan de taak van de politiek en de politici om in een vitale democratie -als representanten van wat Weber de Wertrationalität noemt en tevens als spreekbuis van wat onder het volk leeft aan problemen, noden en strevingen- leiding te geven aan het proces van beleidsvorming en aan de toekomstige ontwikkeling. En zij moeten dit zoveel mogelijk proberen te doen, onafhankelijk van de overheidsbureaucratie! Als volksvertegenwoordigers moeten zij primair met het gezicht naar de burgers staan in plaats van met de rug, zoals nu teveel het geval is.

In onze democratische rechtsstaat gaat het om de instandhouding van de legaliteit en de legitimiteit van gezag en gezagsuitoefening. De politiek is primair verantwoordelijk voor de legitimiteit, de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het overheidsbeleid. In dit fundamentele opzicht schiet de hedendaagse politiek ernstig tekort. Vandaar dat we sinds vele jaren te maken hebben met een slepende legitimiteitscrisis, in de jaren zestig al aan de orde gesteld door een nieuwe rebellerende generatie, die stelling nam tegen de toenemende technisch-instrumentele rationalisering van het menselijk bestaan. Toen al zag men de technocratie als exponent ervan en nam men stelling tegen de volstrekt ondoorzichtige vervlechting van wetenschap, techniek, industrie



Ministerie van Sociale Zaken (exterieur)

en overheidsbureaucratie èn tegen de elites dezer sectoren, die elkaar de bal toespelen in gesloten circuits.

Politieke vernieuwing grote klucht?

Gelukkig is onze democratie nog niet zo gecorrumpeerd en in verval geraakt als in andere landen. Maar ook hier zijn we dringend toe aan een ingrijpend revitaliseringsproces. In de jaren negentig is, met het oog hierop, opnieuw een proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing op gang gekomen, op landelijk niveau belichaamd in de commissie-Deetman. Deze vernieuwing heeft alleen kans van slagen als de grote partijen daaraan willen meewerken. Maar deze hebben met zoveel gevestigde belangen, posities en ambities te maken, dat iedere poging tot innovatie van ons politieke stelsel daarop tot dusverre is vastgelopen. De zeer gereserveerde reactie van een grote bestuurderspartij als het CDA op het huidige vernieuwingsstreven is symptomatisch voor het diep gewortelde institutionele conservatisme waarop vernieuwingsprocessen telkens opnieuw stuiten.

Na de oorlog zijn, onder een zekere politieke druk, ettelijke staatscommissies ingesteld ter voorbereiding van bepaalde staatkundige en bestuurlijke hervormingen: in de jaren vijftig b.v. de staatscommissie-Van Schaik (1953-1956); in de jaren zestig de commissie Cals-Donner (1967-1971); eind jaren zeventig de commissie-Vonhoff; en in de jaren tachtig de commissie-Biesheuvel (1982-1985). Al die commissies hebben goed onderbouwde rapporten geproduceerd met vaak heel bruikbare hervormingsvoorstellen, maar in de praktijk is er weinig of niets mee gedaan. Het is een grote verspilling van talent, geld en energie geweest. Staat-

kundige en bestuurlijke vernieuwing is langzamerhand een grote klucht geworden. Met de eerdergenoemde commissie-Deetman, waarvan nu 'toppolitici' deel uitmaken, krijgt het parlement een laatste kans om zich te revancheren. Gebeurt dat niet, dan zal het politieke prestige nog verder dalen.

De ervaring leert overigens dat politieke en bestuurlijke vernieuwing veelal pas van de grond komen onder de druk van financiële, economische, technologische of internationale factoren. De huidige regiovorming rond grote steden is hiervan een goed voorbeeld. De bestuurlijke vernieuwing van de kabinetten-Lubbers I en II, gericht op heroverweging van rijkstaken, deregulering, privatisering, decentralisatie van rijkstaken en reorganisatie van de rijksdienst, is ook pas geëntameerd onder de zware druk van de staatsfinanciën.

Bedrijfsleven als model

Deze laatste is wel gepaard gegaan met de introductie van een nieuwe manier van denken en handelen in de overheidsbureaucratie. Oriënteert de politiek zich zoals gezegd steeds meer op de overheidsbureaucratie en haar manier van denken en handelen, de bureaucratie richt zich op haar beurt meer en meer naar het economische model van het bedrijfsleven. Men presenteert zich nu als een uit productie-eenheden opgebouwd concern dat via contract-management bedrijfsmatig en marktgericht te werk gaat. De bedoeling hiervan is te komen tot groter kostenbesef, meer efficiency en klantgerichtheid. Dat is op zichzelf prima. Maar het moet wel zoveel mogelijk geschieden in overeenstemming met de eigen positie en de eigen normen en waarden van het overheidsapparaat. In een liberale democratie zijn dit onder meer integriteit, betrouwbaarheid, rechtszekerheid, onpartijdigheid, dienstbetoon aan de burgers zonder aanzien des persoons en dergelijke. In de praktijk wordt daaraan teveel voorbij gegaan. (8)

De huidige idealisering van het bedrijfsleven en de bedrijfscultuur leidt ertoe dat een loopbaan als ambtenaar het imago krijgt van een tweederangs keuze, vergeleken met een carrière in het bedrijfsleven. En dit kan niet anders dan het zelfrespect en de kwaliteit van de openbare dienst ondermijnen. In Amerika is dat al veel langer het geval. Voormalige links-radicalen, aldus de Leidse bestuurskundige B.J.S. Hoetjes (9), ziet men nu met verrassende flexibiliteit het bedrijfsdenken omarmen, nu de ideologische en financiële wind uit die hoek waait.

Interessant in dit verband is dan ook dat de organisatie-adviseur en de huidige directeur van De Balie, Paul Kuypers, het tot een van de huidige taken van links rekent om op te komen voor de waarden en normen van het traditionele bureaucratie-model, nu die door de politieke rechterzijde verkwaanseld worden voor een bedrijfsmatige aanpak. (10) In het licht van het voorgaande is het wel weer eens goed erop te wijzen dat voor de handhaving en ontwikkeling van onze democratische en sociale rechtsstaat een solide overheidsapparaat met een sterk moreel éven noodzakelijk is

als een goed functionerend bedrijfsleven.

Wat ertegen te doen?

In een vitale democratie staat uiteindelijk de burger centraal. Democratie is immers een regering van, voor en door, of met instemming van de burgers. Zij hebben echter, zoals gezegd, niet het gevoel geregeerd en bestuurd te worden door degenen die zij gekozen hebben. Onze democratie is toe aan een grondige revisie op tal van onderdelen ter bestrijding van de verambtelijking van de politiek. Om de gedachten te dien aanzien te bepalen, denk ik onder meer aan een viertal aanpassingen:

1. inderdaad een aanzienlijke versterking van de democratische component van ons staatsbestel, onder andere door verkiezing van de minister-president en de burgemeester en invoering van referendum en volksinitiatief op landelijk en gemeentelijk niveau, wat tot dusverre steeds is gestuit op de diepgewortelde regententraditie in de Nederlandse politiek, maar nu eindelijk bespreekbaar wordt;
2. beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid tot het beleid van het kabinet, alsmede de ministers en de beleidsambtenaren die hen bijstaan, terwijl uitvoerende taken zoveel mogelijk aan zelfstandige bestuursorganen en andere gedecentraliseerde bestuursorganen worden overgelaten, met andere woorden een bestuurlijke vernieuwing naar het Zweedse model, dat inmiddels ook op het hoogste ambtelijke niveau steun vindt en gepaard dient te gaan met een departementale herindeling;
3. een betere functionering van het parlement als politieke tegenmacht door het tweekamerstelsel te veranderen in twee direct gekozen kamers waarin de ene kamer zich in hoofdzaak bezig houdt met wetgevende arbeid en de andere met de politieke controle op het regeringsbeleid;
4. een versterking van de positie van de minister-president, wat eindelijk bespreekbaar geworden is, nu de commissie-Deetman dit politiek gevoelige punt op de politieke agenda heeft geplaatst. De minister-president dient verantwoordelijk gesteld te worden voor de coördinatie van het regeringsbeleid en uit dien hoofde de bevoegdheid te krijgen andere ministers aanwijzingen te geven. In coalitiekabinetten is dit, zo stelt men vaak, niet mogelijk. Maar de politieke praktijk in de BRD bewijst het tegendeel.

We leven wat onze binnenlandse politiek betreft, in een merkwaardig tijdsgewricht. Enerzijds is er sprake van een duidelijke verrechtsing van de Nederlandse politiek. Anderzijds keren toch allerlei politieke vernieuwings thema's uit de jaren zestig terug op de politieke agenda. Ondanks de huidige verrechtsing is er onder de druk van de omstandigheden, wat meer kans op politieke doorbraken dan het geval was in de sterk hervormingsgezinde jaren zestig - al zullen die doorbraken waarschijnlijk niet zo ingrijpend zijn als D66 voorstaat. ♦

(8) Zie B.J.S. Hoetjes, 'Over de identiteit en de integriteit van de overheid', *Civis Mundi*, 1, 1989.

(9) B.J.S. Hoetjes, t.a.p.

(10) Zie het interview met hem in *Groen Links*, april 1993.

Tussen overheid en burger: het verenigingsleven

Door Bram Rutgers van der Loeff

Over culturele democratie gesproken, Nederland is een verenigingsland. Van de culturele vereniging tot de ANWB, van de Vereniging van Huisvrouwen tot de werkgevers- en de werknemersorganisaties, van voetbalvereniging tot Orde van Advocaten en van de vereniging van Montessorischolen tot Milieudefensie. Zo uiteenlopend als de verschijningsvormen zijn, zo eenvoudig kan de omschrijving van het verenigingswezen zijn: 'het particulier initiatief in de non-profitsector'. Het verenigingswezen vervult maatschappelijke nuttige en vaak zelfs onmisbare taken. Soms geheel op basis van contributies en vrijwilligerswerk, veelal echter -en dat is specifiek Nederlands- ook met financiële steun van de overheid. In dat laatste geval worden de scheidslijnen tussen overheid en particulier initiatief evenwel minder duidelijk dan de bovengenoemde omschrijving suggereert. Hoe ingewikkelder de maatschappij wordt, hoe belangrijker het verenigingswezen. Want is het denkbaar dat de overheid de uitvoering van alle maatschappelijk relevante taken voor haar rekening neemt? Zowel de financiële lastendruk, als wat betreft de regeldruk, zou een dergelijk over-actieve en over-verantwoordelijke overheid verstikkend werken. Bovendien zal zo'n overheid over z'n eigen benen struikelen en voor volksvertegenwoordigers en voor het volk volstrekt oncontroleerbaar worden. In belangrijke mate is dit helaas al het geval. Vandaar de 'grote operaties' zoals privatisering, decentralisatie, deregulering, jaarlijkse Heroverwegingen en bestuurlijke vernieuwing. Afstoten en overlaten van taken aan de markt, de profit-sector, krijgt aanzienlijk meer aandacht dan het afstoten of overlaten van taken aan de non-profitsector. Dit laatste kan evenwel worden aangeduid als een vorm van functionele decentralisatie.

Functionele decentralisatie

Traditioneel is D66 voorstander van functionele decentralisatie. Op z'n minst dient de uitvoering van overheidstaken aan functioneel gespecialiseerde instellingen of zelfstandige bestuursorganen te worden overgelaten. In Nederland gebeurt dat sinds jaar en dag, zij het op een weinig systematische en daardoor weinig overzichtelijke manier.

Toen de WRR in 1983 een inventarisatie maakte van zelfstandige

*De overheid kan niet alle
boven-individuele taken
uitvoeren.*

*Het verenigingsleven speelt
een belangrijke rol als derde
uitvoerder, naast overheid
en politiek. Het proces van
bestuurlijke vernieuwing mag
daarom niet beperkt blijven
tot de overheid.*

bestuursorganen, kwam deze tot een totaal van 613 instellingen. De oogst liep uiteen van de Orde der Advocaten tot de universiteiten, van de mede-financieringsorganisaties op het gebied van de ontwikkelingshulp tot schoolverenigingen, van KNMI tot Ziekenfondsraad. Sommige organen, zoals de Waterschappen, zijn te zien als afzonderlijke kleine overheidjes op hun eigen gebied, maar voor een groot deel vormen deze zelfstandige bestuursorganen het 'verstatelijkte verenigingswezen', dat wil zeggen verenigingen met een door de staat erkende taak en veelal geheel of gedeeltelijk afhankelijk van overheidsfinanciering.

Via functionele decentralisatie zou het verenigingswezen een grotere rol kunnen gaan spelen in de maatschappij. Het is een term die slaat op het overdragen van bepaalde overheids-bevoegdheden 'van bovenaf' aan andere instellingen. Dat zou ten onrechte kunnen suggereren dat er voor het verenigingswezen alleen maar de taken zijn, die de overheid kan afstaan -zogenaamde 'overheidstaken'. Maar net als aan de markt kan aan het verenigingswezen een zelfstandige functie worden toegekend, zoals ook in de gegeven omschrijving ('particulier initiatief') besloten ligt.

Geen blauwdruk

Het scala van activiteiten van het verenigingswezen is minstens zo rijk geschakeerd als dat van de marktsector. Er behoren zowel organisaties toe die zich primair op het eigenbelang richten, als organisaties die zijn opgericht ter bescherming van de belangen van zwakke derden (bijv. mede-financieringsorganisaties op het gebied van de ontwikkelingshulp, maar ook Foster Parents en Milieudefensie). Er zijn organisaties met een sterk ideële en/of levensbeschouwelijke inslag (Kerken, Humanistisch Verbond) en puur praktische organisaties bij (buurtverenigingen). Soms is de scheidslijn tussen marktsector en verenigingswezen niet scherp te trekken: waar gaat een belangenvereniging in een commerciële lobby-organisatie over, waar gaat een coöperatieve woningcorporatie over in een commercieel verhuur-bedrijf? Bij het verenigingswezen dat officieel door de overheid wordt erkend en gefinancierd, wordt ook de scheidslijn overheid-verenigingswezen moeilijker te trekken. Uit het genoemde WRR-rapport bleek al evenzeer een grote diversiteit van organisatie-structuren en doeleinden.

Het verenigingswezen is dan ook niet op basis van een blauwdruk ontstaan. Integendeel, het is als een soort breiwerk zonder

Bram Rutgers van der Loeff is econoom en werkzaam als secretaris beleidsontwikkeling van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond.

vast stramien. Het feit dat het om particulier initiatief gaat, brengt een maatschappelijke betrokkenheid van onderop met zich mee: een maatschappelijke democratie naast - en gedeeltelijk onder - onze parlementaire democratie.

Voor zover verenigingen maatschappelijke functies vervullen, zouden bepaalde eisen moeten worden gesteld wat betreft kwaliteit, toegankelijkheid en pluriformiteit of democratisch gehalte. Pluriformiteit kan daarbij dezelfde rol vervullen als concurrentie in de markt: er voor zorgen dat de burger voldoende keuze-mogelijkheden krijgt en dat er een zekere onderlinge concurrentie, of op z'n minst vergelijkbaarheid van prestaties, ontstaat. Pluriformiteit kan dan tot op zekere hoogte fungeren als alternatief voor een - opgelegde - democratische verenigingsstructuur: bij voldoende pluriformiteit kunnen de burgers, net als op de markt, immers 'met de voeten stemmen'.

Verzuiling en middenveld

Al is er vanuit het beginsel van de functionele decentralisatie alle reden voor D66 om zich positief tegenover het verenigingswezen op te stellen, vele D66-ers laten zich kritisch of negatief uit over het verenigingswezen. Meestal wordt daarbij de belaste term 'middenveld' gebruikt. Het zou ouderwets verzuild zijn, een ongecontroleerd christelijk machtsblok - al is en was er ook sprake van een socialistische zuil - en het zou niet passen bij onze huidige steeds verdergaande individualisering. Tenslotte zou door een grote rol voor het verenigingswezen het primaat van de politiek worden aangetast!

Het zijn op zich niet geheel onbegrijpelijke, maar wèl kortzichtige bezwaren, gebaseerd op een gebrekkige - en dus D66-onwaardige - analyse.

Het idee dat het verenigingswezen - of 'het middenveld' - en de verzuiling nog veel met elkaar te maken hebben, is gezien de bovenstaande voorbeelden verouderd. Tot welke zuil moeten de ANWB, de Vereniging van Huisvrouwen, Milieudefensie, de Consumentenbond en de Vereniging van Montessorischolen worden gerekend? Dat het Nederlandse verenigingswezen bepaald niet alleen een christelijke -of socialistische- aangelegenheid betreft, is met die voorbeelden ook voldoende aangetoond. De titel van het interview met prof. A. Zijdeveld over het maatschappelijk middenveld, 'De zuilen staan er nog' (Idee, april 1992), was in dit opzicht dan ook misleidend. Angst voor en weerstand tegen een christelijke zuil of een socialistisch kartel is bij voldoende maatschappelijke pluriformiteit onnodig en overdreven. Om vanuit die weerstand het verenigingswezen/ middenveld te verwerpen, betekent het kind met het badwater weggoien. Voor zover de verzuiling nog met het middenveld te maken heeft, kan zij zelfs worden toegejuicht, omdat vooral dááaraan de pluriformiteit van het middenveld te danken is.

Het stellen van randvoorwaarden, zeker waar het verenigingswezen in belangrijke mate met overheidsgeld op de been wordt gehouden, ligt dan ook meer voor de hand dan het afschaffen ervan. Ook een verbod op onderling overleg binnen zuilenverband -bijvoorbeeld om machts- en kartelvorming tegen te gaan- is on-

haalbaar, en bovendien overbodig. In onze samenleving is overleg en wederzijdse aanvaarding gelukkig belangrijker dan (klassen-) strijd, daarom hoeft maatschappelijk overleg niet aan staatsoezicht te worden onderworpen.

Het is van belang dat naast de voornoemde pluriformiteit de 'countervailing power', die organisaties van bijvoorbeeld werkgevers, werknemers en consumenten tegenover elkaar kunnen uitoefenen, niet wordt aangetast. Als voor het beheer van en toezicht op bepaalde maatschappelijke activiteiten gekozen kan worden tussen pluriform beheer enerzijds en beheersing door de overheid anderzijds, verdient de eerste mogelijkheid verre de voorkeur. De controleurs hebben al genoeg te doen en het is ongewenst om onnodig de verantwoordelijkheden van burgers en bedrijven 'naar boven' te delegeren.

Individualisering en het 'contract social'

Voor veel D66-ers is de (vermeende) tegenstrijdigheid tussen verenigingswezen en individualisering een bron van kritiek of op z'n minst reden voor terughoudendheid tegen het verenigingswezen. Echter, ook het individu heeft groepen nodig om tot ontplooiing te kunnen komen. Niet zozeer door zijn behoefte aan de nabijheid van soortgenoten, maar vooral doordat de individuele mens, ook met alle moderne hulpmiddelen, een vrij hulpeloos wezen is en blijft. Hij of zij kan misschien nog wel z'n eigen stoepje schoonhouden, maar niet het plantsoen om de hoek. Men kan zich wel tegen van alles verzekeren, maar een verzekeringsuitkering alleen is niet voldoende om elk leed op te vangen.

In de 18e eeuw lanceerde Rousseau het idee dat de individu voor alle zaken die zijn individuele draagkracht te boven gaan, een 'contract social' afsluit (of beter: afgesloten heeft), dat dient als legitimatie voor het bestaan van de overheid. De ideeën van Rousseau, waarbij ook die van de edele wilde en de verderfelijke invloed van beschaving, speelden in de aanloop naar de Franse revolutie een belangrijke rol. Op basis van deze gedachten en van de wanprestaties van de toenmalige adel, gilden en kerken, werd in de Franse revolutie onder andere besloten tot een verenigingsverbod, met name ten aanzien van werkgevers- en werknemersorganisaties. Zo ontstond een situatie die een eeuw later door Durkheim werd aangeduid met het begrip 'anomie': individuen hadden geen groepen meer om zich mee te identificeren en kwamen daarmee - volgens zijn analyse - in een soort psychisch en sociaal luchtledig terecht, waarbinnen een normaal menselijk functioneren niet meer mogelijk was.

In het verlengde van deze kritiek zou men het begrip 'contract social' een ruimere betekenis kunnen geven, door het niet alleen op de overheid van toepassing te verklaren maar mede en vooral op het verenigingswezen. Het is immers welbegrepen eigenbelang om je te verenigen met 'soortgenoten', met mensen met gelijke belangen en/of een gelijke belangstelling. Men kan niet alles wat een boven-individuele inspanning vergt aan de overheid toewijzen. De overheid zou in dat geval uit z'n voegen groeien, zoals in

feite de afgelopen decennia is gebeurd. Bovendien wordt de individuele verantwoordelijkheid uitgehouden. Om dat te voorkomen zijn groepen en verenigingen nodig die met behoud van individuele betrokkenheid en verantwoordelijkheid, aan boven-individuele activiteiten vorm geven, of het nu gaat om schoolbeheer of milieubeheer, om de belangen van werkgevers en werknemers of van die van consumenten, fietsers of gehandicapten. Binnen een goed verenigingswezen kunnen al deze groepen van gelijkgestemde individuen zich beter beschermd en erkend weten dan binnen de - in onze tijd grote en anonieme - overheid.

Ook het bezwaar van de aantasting van het primaat van de politiek dat overigens vooral door andere partijen dan D66 wordt aangevoerd - moet tegen de achtergrond van de overbelaste overheid relativerend worden. Want wat stelt het primaat van de politiek voor, wanneer de overheid zo loodzwaar is geworden dat ze nauwelijks meer bewegen kan en nauwelijks meer gecontroleerd kan worden? Wat stelt het primaat van de bijbehorende parlementaire democratie voor, wanneer je als kiezer door middel van één rode stip eens in de vier jaar, je mening kenbaar moet maken over de besteding van bijna f 1000 mld, het bedrag dat gedurende één kabinetsperiode door de rijksoverheid wordt (her)verdeeld? En simpeler nog: wat is de zin van het stellen van een algemeen primaat van de politiek als we het hebben over zaken als de opvoeding van kinderen, het aanbod van sportfaciliteiten, de loonontwikkeling of de produktie van tandpasta? Een ongenueanceerd primaat van de politiek heeft bijna alleen bestaan in de stelsels die de afgelopen jaren hun Waterloo hebben gevonden.

Een taakverdeling tussen verenigingswezen, markt en overheid

In een meer genuanceerde en pragmatische benadering moet worden gekeken waar (het primaat van) de overheid nodig is en waar zaken via één van de beide vormen van particulier initiatief geregeld kunnen worden. Noch de overheid, noch het particulier initiatief van bedrijfsleven en verenigingswezen kunnen blindelings worden vertrouwd. Zij hebben hun sterke en zwakke kanten, waarop in dit korte bestek niet uitvoerig kan worden ingegaan.

Van overheid, bedrijfsleven en het marktmechanisme zijn de belangrijkste eigenschappen min of meer bekend. De markt behoeft correctie of aanvulling als het gaat om 'natuurlijke monopolies', externe effecten en 'bodems' ten aanzien van lonen, sociale voorzieningen en milieu. De kracht van de markt zit in het simpele 'voor wat hoort wat' - oftewel het prijsmechanisme, dat binnen bepaalde randvoorwaarden tot een evenwicht van vraag en aanbod leidt. De overheid moet een natuurlijk evenwichtsmechanisme, zoals op de markt bestaat, ontberen. Zij neigt tot een oncontroleerbare bureaucratie, kan jarenlang meer uitgeven dan ze binnenkrijgt, wordt door kiezers en gekozenen vaak meer op beloften dan op resultaten beoordeeld, denkt als monopolist vaak almachtig te zijn en houdt altijd weer te weinig rekening met de



In 1992 kwamen o.a. Milieudefensie, het Direct Marketing Instituut Nederland, Loesje en sommige gemeentes met eigen brievenbusstickers tegen ongeadresseerde reclame. Dit jaar greep de Stichting Stuurgroep Reclame in: er is nu één type sticker in verschillende uitvoeringen, waaraan consumentenorganisaties, VNG en de reclamebranche zich bij convenant hebben gebonden.

'aanziigende werking' van gratis of gesubsidieerde goederen en diensten (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, bij volkshuisvesting, maar ook in de uitkerings sfeer). De overheid beschikt echter over machtsmiddelen (belastingheffing, wet- en regelgeving), die alle andere maatschappelijke organisaties op hun beurt moeten ontberen.

Uiteraard heeft ook het verenigingswezen zijn sterktes en zijn zwaktes. Bij onvoldoende pluriformiteit en/of democratische controle kunnen in het verenigingswezen ongewenste machtsconcentraties optreden. In het verenigingswezen kan eveneens bureaucratie toeslaan, zeker als de kosten daarvan niet op de leden, maar op de belastingbetalers drukken. Als vrijwillige organisatievorm beschikken verenigingen niet over de machtsmiddelen waarover de overheid kan beschikken. Maar als vorm van particulier initiatief is het verenigingswezen een maatschappelijk fenomeen, dat enerzijds de overheidstaak kan verlichten (om niet te zeggen: hanteerbaar kan maken) en anderzijds de wereld voor individuen leefbaar kan maken. Het feit, dat in heden en verleden fouten zijn gemaakt door het verenigingswezen, kan geen reden zijn om deze maatschappelijke organisatievorm af te schaffen, net zo min als de fouten van de overheid en van het bedrijfsleven reden zijn om die instituties buiten spel te zetten. D66 kan zich dan ook geen dogmatische verwerping -of aanvaarding- van het verenigingswezen veroorloven! Het zal zijn visie op de taakverdeling tussen overheid, markt en verenigingswezen moeten baseren op een degelijke beschouwing over de sterke en zwakke punten van deze verschillende partijen.

Zweden

Het belang van een goede werkverdeling kan geïllustreerd worden met een verwijzing naar Zweden, waar men een verregaande scheiding heeft aangebracht tussen enerzijds beleidsvorming en anderzijds beleidsuitvoering. Daardoor omvatten alle Zweedse ministeries, met uitzondering van Buitenlandse Zaken, niet meer

dan 100 á 200 ambtenaren. Uiteraard dienen er bij zo'n systeem bepaalde eisen aan de uitvoerende organen te worden gesteld. In Zweden zijn die eisen al omstreeks het jaar 1800 in wetten neergelegd. Openbaarheid en ombudsmannen zijn de bekendste onderdelen daarvan, maar er zijn daarnaast ook nog speciale voorzieningen getroffen voor beroepsprocedures, voor een brede maatschappelijke vertegenwoordiging -veelal via belangenorganisaties oftewel het verenigingswezen- in de besturen en -recentelijk- voor ondersteuning van de efficiency van de betrokken organen.

Gezien de omvang van de uitvoerende organen zijn die eisen nog lang niet voldoende. Je zou kunnen stellen dat de uitvoerende organen nog teveel opgesloten zitten in het overheidsmonopolie en daardoor te weinig kunnen profiteren van de disciplinerende invloed van de concurrentie, die in de markt en het verenigingswezen bestaan. Niet dat alle uitvoerende taken van de overheid aan de markt of het verenigingswezen kunnen worden uitbesteed, maar het voorbeeld laat zien welke enorme mogelijkheden een functionele decentralisatie in dit verband biedt.

Overleconomie en/of corporatisme

De belangrijke rol van het verenigingswezen in Nederland komt gedeeltelijk en maar zeer eenzijdig tot uitdrukking in het begrip 'overleconomie'. Deze term verwijst vooral naar de rol van de sociale partners (de verenigingen van werkgevers en werknemers) in onze variant van de sociale markteconomie. Echter, het specifieke van onze maatschappelijke orde is niet beperkt tot de economische sector, het verenigingswezen is niet beperkt tot de sociale partners en de rol van sociale partners en andere verenigingen is niet beperkt tot overleg!

Volgens sommigen is corporatisme of neo-corporatisme een goede aanduiding voor de grote rol die het verenigingswezen, en met name de sociale partners, in Nederland speelt. Maar deze term kent dezelfde bezwaren als de term 'overleconomie', bovendien zijn er een aantal wezenlijke verschillen tussen het corporatisme zoals dat in een aantal landen (Spanje, Portugal, Italië, en Oostenrijk) heeft gefunctioneerd en onze overleconomie. Zo werd in de meest verregaande varianten het gekozen parlement vervangen door vertegenwoordigers van de 'corporaties', hadden deze corporaties meestal monopolies met gedwongen lidmaatschap van werkgevers en werknemers, en vergaande regelgevende bevoegdheden. In Nederland is nauwelijks of geen sprake van vervanging van het parlement door monopolies (althans niet méér). Als er sprake is van een verband met overheidstaken, dan gaat het voornamelijk om uitvoerende taken die door het verenigingswezen worden verricht. Verder is, zoals hiervoor aangeduid, in onze Nederlandse variant niet het 'monopolie', maar juist 'pluriformiteit' een kernbegrip.

Een nieuw -isme is geen oplossing

Welke naam ook wordt gekozen voor de taakverdeling tussen

overheid, markt en verenigingswezen, het zou als een nieuw -isme opgevat kunnen worden. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van dit artikel een nieuw -isme of een nieuwe blauwdruk voor onze maatschappij te ontwerpen. De wereld is immers voortdurend in ontwikkeling. Het verenigingsleven is thans duizend maal geschakeerder dan een eeuw geleden: de milieubeweging, de consumentenorganisaties, de vrouwenbeweging, de medefinancieringsorganisaties zijn nieuwe loten aan de verenigingsstam. Ook opvattingen over de betrokken onderwerpen zijn in beweging, evenals die over de 'maakbaarheid' van de samenleving. Bovendien vindt een voortdurende ontwikkeling plaats van beleidsinstrumenten, dat wil zeggen in de manieren waarop overheid, markt en verenigingswezen met elkaar om dienen te gaan. De scheiding beleidsvorming-uitvoering is - in de vorm van de Trias Politica - al oud, maar kan een nieuwe dimensie en een nieuw elan krijgen met instrumenten als privatisering, uitbesteding, verzelfstandiging, tripartisering, public-private-partnerships, agentschappen en convenanten.

Bestuurlijke vernieuwing

De taakverdeling tussen overheid, markt en verenigingswezen zal zich aan deze veranderingen moeten aanpassen, evenals elke andere maatschappelijke organisatie (bedrijf, vereniging of overheidsafdeling). Net als de markt behoeft het verenigingswezen een bepaalde ordening, stroomlijning en erkenning door de overheid. Volgens goed D66-gebruik hoeft daarbij niet te worden uitgegaan van een bepaalde ideologie, maar dient op pragmatische wijze te worden bezien wat de sterke en de zwakke punten zijn van de verschillende maatschappelijke partijen en mechanismen, inclusief de overheid. Dat betekent allereerst dat de bijna ideologische anti-verenigingshouding van velen binnen D66 vervangen moet worden door een meer zakelijke benadering. In dit artikel is gepoogd hiertoe een bijdrage te leveren.

Het idee dat de samenleving voldoende zou hebben aan de ordningsmechanismen van markt (via vrije prijsvorming) en overheid (via vrije verkiezingen) zou neerkomen op een terugzetten van de klok met twee eeuwen. Het zou leiden tot een overbelasting van beide of van één van beide systemen. Het is dan ook een illusie om te denken dat de huidige overbelasting en oncontroleerbaarheid van de overheid afdoende bestreden kan worden met uitsluitend een bestuurlijke vernieuwing binnen die overheid! Bestuurlijke vernieuwing kan alleen slagen, wanneer zij gepaard gaat met een vergaande taakverlichting van de overheid door, overal waar dat mogelijk is, taken aan de andere maatschappelijke mechanismen over te laten. Niet vanuit ideologische motieven, maar op basis van een nuchtere analyse van de complexiteit en de mogelijkheden van onze huidige maatschappij.(1) ♦

(1) Zie 'Holisme en bestuurbaarheid', een gesprek met Philip Idenburg, Idee 4, september 1992

Een restloos ik

De verwarring tussen postmodernisme en relativisme

Door Pamela Kribbe

Na de teloorgang van de 'grote verhalen' gaat het in de politieke theorie er om een werkbare middenweg te vinden tussen een ahistorisch universalisme enerzijds en een nihilistisch scepticisme anderzijds. Eén van de struikelblokken bij dit streven wordt volgens de filosoof Putnam gevormd door "the tendency to think that if the absolute is unattainable, then 'anything goes'"(1). De kritiek die Abbes, Groen en Varkevisser hebben geuit op mijn artikel 'Politiek

als spiegel van de samenleving; Rorty's filosofie en D66'(2), is voor een groot deel te wijten aan deze misplaatste neiging. Hun kritiek vervalt, in de woorden van Rorty, in "the ritual invocation of the 'need to avoid relativism'"(3).

Deze neiging is in zekere zin wel begrijpelijk. In zijn artikel 'De betekenis en de beperkingen van het postmodernisme als politieke filosofie'(4), wijst Kunneman op een ambiguïteit binnen het postmodernistische gedachtengoed. Enerzijds lijkt "het benadrukken van heterogeniteit en pluralisme en het verwerpen van ieder streven naar universaliteit en totaliteit (...) slechts één stap verwijderd van een alomvattend relativisme"(5). Anderzijds is het intrigerende van het postmodernisme dat het elementen bevat "die eerder in de richting wijzen van een radicalisering van de normatieve idealen van de Verlichting. Het opkomen voor pluralisme en heterogeniteit kan ook een radicaal democratische strekking hebben"(6). Recenter, in de Volkskrant van 23/1-1993, haalt B. Nooteboom dezelfde ambiguïteit naar voren: "Het postmoderne denken maakt ons onzeker en brengt ons in verwarring. In dat denken verpakt ligt echter een constructief relativisme dat de basis kan vormen voor een nieuwe menselijkheid."

In mijn stuk heb ik dit laatste aspect (van radicale democratisering en nieuwe menselijkheid) willen benadrukken, in navolging van de Amerikaanse, pragmatistische filosoof Rorty. Mijn claim was dat D66, met enerzijds haar distantiëring van traditionele ideologieën en anderzijds haar nadruk op de democratische waar-

Pamela Kribbe schetst opnieuw inhoud en belang van het 'gereflecteerde pragmatisme' van D66.

Een reactie op de artikelen van Abbes, Groen en Varkevisser.

den, wel eens bij uitstek de partij zou kunnen zijn die erin slaagt te laveren tussen de uitersten van traditioneel dogmatisme en technocratisch scepticisme. D66 dus als de eerste Nederlandse postmoderne partij in de goede zin des woords.

Logische bezwaren

Volgens Abbes en Groen echter gaat achter het 'gereflecteerde pragmatisme', dat volgens mij de grondslag van een postmo-

derne politieke partij vormt (7), een sluimerend relativisme, ja zelfs nihilisme, schuil. Zo zou mijn argumentatie vervallen in een oneindige regressie en bovendien een cirkelredenering behelzen. De oneindige regressie zou besloten liggen in de notie van 'beginselloosheid als beginsel'. Ik spreek echter van 'extra-politieke beginselloosheid als politiek beginsel' (PSS, p.17). Met andere woorden: het politieke principe van de postmoderne pragmatist luidt dat hij metafysische principes, dat wil zeggen extra-politieke funderingen, afwijst. In deze stelling is geen oneindige regressie te bekennen.

De objectie van circulariteit luidt dat ik de rechtvaardiging van mijn politieke beginsel (het gereflecteerd pragmatisme) zou afleiden uit de feitelijke politieke praktijk, terwijl ik deze praktijk ook wil rechtvaardigen met behulp van dat beginsel. Deze objectie getuigt van een misverstand. De pointe van Rorty is nu juist dat het principe van democratie geen rechtvaardiging of filosofische fundering behoeft; niet voor niets heeft hij één van zijn artikelen over deze kwestie 'The Priority of Democracy to Philosophy' gedoopt. Uiteindelijk kiezen we voor de democratische staatsvorm niet op grond van een sluitende deductieve redenering of fundering maar omdat we de democratie de meest humane, werkbare en redelijke maatschappijvorm achten. Daar kunnen we een aantal argumenten voor aanvoeren, maar deze redeneerketen is niet terug te voeren tot een eerste axioma dat voor iedereen zonder uitzondering voor altijd onbetwifelbaar is. De redeneerketen stopt waar we stuiten op overtuigingen die te diep geworteld zijn in onze gemeenschap om ter discussie gesteld te worden. Maar als je dat relativisme noemt, zoals Abbes en Groen blijkbaar ver-

(1) H. Putman, *Realism with a Human Face*, Cambridge, 1990, p.131
 (2) P.R. Kribbe, 'Politiek als spiegel van de samenleving: Rorty's filosofie en D66', *Idee*, 13.3, 1992, pp.14-18 (voortaan afgekort als PSS). De kritieken hierop van enerzijds Abbes en Groen, anderzijds Varkevisser zijn verschenen in *Idee*, 13.6, 1992, pp.21-25 resp. pp.26-28.
 (3) R. Rorty, *Objectivity, Relativism, and Truth*, Cambridge, 1991, p.28 (voortaan afgekort als ORT).
 (4) H. Kunneman, *De betekenis en de beperkingen van het postmodernisme als politieke filosofie*, *Socialisme en Democratie*, 1988, nummer 718, pp.201-213.
 (5) *ibidem* p.204.
 (6) *ibidem* p.205.

(7) *Gereflecteerd pragmatisme heb ik gedefinieerd als het strikt democratische uitgangspunt dat politieke afwegingen niet gestuurd dienen te worden door een vooropgestelde ideologie, maar door de werkelijke en veranderlijke consensus binnen de samenleving (PSS, p.17/18). Hieraan voegde ik toe dat deze consensus maatgevend is voorzover gebaseerd op een open en vrije uitwisseling van opinies (PSS, p.17).*

Pamela Kribbe is filosofe en als Assistent in Opleiding werkzaam aan de faculteit wetenschapsfilosofie van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

kiezen, dan kun je bijna geen enkele uitspraak -en zeker niet een ethisch oordeel- als gerechtvaardigd beschouwen. Dan dreigt er pas echt relativisme.

Rorty wijst er op dat zijn pragmatistische positie veeleer van etnocentrisme dan van relativisme beschuldigd kan worden (ORT, p.30). Uit de nadruk die de pragmatist legt op historiciteit vloeit immers het inzicht voort dat het verabsoluteren van de eigen morele horizon (etnocentrisme) tot op zekere hoogte onontkoombaar is (ORT, p. 23). De pragmatistische, 'etnocentrische' verdediging van de democratische waarden is, zo licht Rorty toe, "exemplified by Winston Churchill's defense of democracy as the worst form of government imaginable, except for all the others that have been tried so far. Such justification is not by reference to a criterion, but by reference to detailed practical advantages. It is circular only in that the terms of praise used to describe liberal societies will be drawn from the vocabulary of the liberal societies themselves. Such praise has to be in some vocabulary, after all (...). So the pragmatist admits that he has no ahistorical standpoint from which to endorse the habits of modern democracies he wishes to praise." (ORT, p.29)

De rechtvaardiging van de democratische waarden van tolerantie en vrije communicatie is niet circulair in logische zin. De circulariteit waar Rorty in het bovenstaand citaat over spreekt duidt slechts op het inzicht dat criteria van rechtvaardiging zelf altijd deel uitmaken van een historisch bepaald vocabularium. Een absolute, ahistorische rechtvaardiging van de democratische waarden is dus niet mogelijk. Maar daarmee vervallen we niet in een vicieuze cirkel, zoals Abbes en Groen denken. Veeleer is hier sprake van een onontkoombare hermeneutische cirkel; de politieke praktijk is alleen te begrijpen en te legitimeren op grond van (historisch gegroeide) theoretische beginselen, en die beginselen zijn alleen te begrijpen en te legitimeren op grond van de praktische, historische context. Zoals Espigares Tallon het treffend uitdrukt: "het gefundeerde rust evenzeer op het fundament als het fundament op het gefundeerde. Of zoals Wittgenstein het formuleert: 'Ich bin auf dem Boden meiner Überzeugungen angelangt. Und von dieser Grundmauer konnte man beinahe sagen, sie werde vom ganzen Haus getragen'."(8)

De onvermijdelijkheid van deze hermeneutische cirkel betekent overigens niet dat wij gevangen zitten in een gesloten cirkel. Juist het liberaal-democratische element in ons westerse conceptuele kader garandeert een zekere openheid ten aanzien van andere culturen, een bereidheid de eigen opvattingen (althans gedeeltelijk) ter discussie te stellen. De logische bezwaren van Abbes en Groen blijken dus ongegrond.

Het belang van rationaliteit

Rorty's positie impliceert evenmin dat 'waarheid niet bestaat' (Varkevisser), noch dat 'every belief is as good as every other' (ORT, p.23). Ook ontkent Rorty niet het bestaan of het belang

(8) Espigares Tallon, *De onmogelijkheid en de noodzaak van het funderen*, *Acta Politica*, 26.4, 1991, p. 434.

van rationaliteit. Hij verdedigt de veel verfijnder opvatting dat "there is nothing to be said about either truth or rationality apart from descriptions of the familiar procedures of justification which a given society -ours- uses in one or another area of inquiry" (ORT, p.23). Rorty heeft geen aanvechting de 'rationele attitude' van Abbes en Groen overboord te gooien (zoals filosofen als Kuhn en Feyerabend in bevlogen momenten wellicht beoogden). In zekere zin stelt hij deze juist veilig tegen

de sceptische houding van traditioneel ingestelde filosofen, die de illusie van een ahistorische, absolute notie van rationaliteit blijven najagen en vervolgens met lege handen overblijven. Rorty benadrukt dat criteria voor wat wel en wat niet rationeel is, altijd gerelateerd zijn aan een bepaalde historische context, in ons geval de context van de

westerse liberale democratie. Deze context bevat een aantal basisovertuigingen (waaronder de democratische waarden) en argumentatieregels, die ons voorzien van rationaliteitscriteria die tot op hoge hoogte gedeeld worden door de leden van onze gemeenschap. Wederom is er in Rorty's positie geen sprake van relativisme maar eerder van een zeker (onontkoombaar) etnocentrisme.

Naast de objectie van relativisme, die op een misverstand blijkt te berusten, bespeuren Varkevisser, Abbes en Groen drie andere hiaten in het door mij voorgestelde postmoderne pragmatisme. Het gaat hierbij om 1) het ontbreken van een definitie van ideologie, 2) het miskennen van de noodzaak van ideologieën en 3) de vooronderstelling van liberaal romanticisme. Deze drie verwijten zal ik achtereenvolgens behandelen.

Varkevisser verwijt mij in zijn stuk 'Het ideologische nulpunt' het ontbreken van een expliciete definitie van de notie 'ideologie'. Niettemin heb ik in mijn artikel herhaaldelijk twee kenmerken aangewezen die wezenlijk tot een ideologie in de door mij bedoelde zin behoren. Het gaat hier ten eerste om de universaliteitspretentie en ten tweede om de metafysische lading van een ideologie. Een ideologie in deze betekenis - dit is de betekenis die gangbaar is in de discussie rond 'het einde der ideologieën' - is een geheel van overtuigingen dat algemene, speculatieve uitspraken over de natuur van mens en wereld behelst en de metafysische grondslag vormt voor de inrichting van de maatschappij. Voorbeeld hiervan is het beroep van christelijke zijde op het door God gegeven rentmeesterschap als reden voor milieubescherming. Maar ook het Kantiaanse verlichtingsideaal van de autonome mens als bevrijd van alle sociale en biologische determinaties geldt als een metafysische claim.

Varkevisser meent dat mensen niet zonder ideologieën kunnen leven; ze zouden dan geen instrument hebben om hun ervaringen betekenisvol te duiden. Varkevisser gebruikt hier evenwel een veel te brede definitie van 'ideologie'; met een ideologie bedoelt hij in feite een 'conceptueel kader', dit is een netwerk van wensen, achtergrondtheorieën, verwachtingen en waarden, dat altijd al in het spel is als wij zintuiglijke indrukken interpreteren. Het is nu juist één van de stokpaardjes van postmoderne filosofen als Rorty en bovengeciteerde Putnam dat ons waarnemen, handelen en spreken sterk bepaald wordt door een dergelijk referentiekader dat zowel feitelijke als normatieve uitspraken bevat. (In de woorden van Varkevisser: een conceptueel kader is constituerend voor

de mens als subject.) Als postmodernisten spreken van het einde van de grote verhalen of ideologieën, dan kunnen zij daarmee dus niet doelen op de overbodigheid van achterliggende interpretatiekaders. Het is juist de aanwezigheid van meerdere, succesvolle, onderling strijdige kaders die hen er toe doet besluiten het ideaal van het Ene Ware Kader op te geven.

'God's eye view'

Postmoderne filosofen menen dat de traditionele ideologieën vanwege hun universaliteitspretentie en hun metafysische lading onhoudbaar zijn. Metafysische uitgangspunten claimen een ultieme, geprivilegieerde 'God's Eye View' te behelzen die in kentheoretisch opzicht onhoudbaar is en die indruist tegen het postmoderne ideaal van diversiteit. Universaliteitspretenties lopen stuk op de historische horizon die onze criteria van geldige kennis omgeeft. Naast deze wijsgerig/normatieve overwegingen zien postmodernisten ook historische aanwijzingen voor het einde der ideologieën. Onlangs werd dit punt door Van Mierlo benadrukt in zijn 'Coornhertrede'. Daarin stelde hij dat met de ontideologisering en de individualisering die zich de laatste decennia heeft voltrokken, de maatschappij te complex geworden is voor het denken in gesloten modellen.⁽⁹⁾ De traditionele ideologieën hebben met het verheffen van een bepaald metafysisch systeem tot de universele waarheid hun greep verloren op de gefragmentariseerde, geïndividualiseerde en multiculturele maatschappij waarin we leven.

Als postmoderne filosofen spreken van het einde van de traditionele ideologieën, dan doelen zij dus niet op het einde van normativiteit en het begin van een soort neo-positivisme, zoals Varkevisser denkt. Evenmin willen zij impliceren dat morele claims niet te legitimeren zijn of dat de politiek waardenvrij zou moeten zijn. Desondanks menen Abbes, Groen en Varkevisser dat het vasthouden aan een ideologie onvermijdelijk is (tweede objectie). De vermeende onmisbaarheid van ideologieën zou volgens hen blijken uit het feit dat er in mijn postmoderne conceptie van politiek geen ruimte meer is voor 'engagement' (Varkevisser), een 'creatieve herformulering van de maatschappelijke problematiek' (Varkevisser) en verbeeldingskracht (Abbes en Groen). Mijn variant van pragmatisme zou de politiek tot louter een procedurekwestie reduceren.

Voor wat betreft het punt van engagement en verbeeldingskracht, dient opgemerkt te worden dat Rorty's liberal ironist iemand is die in een wijsgerige discussie weliswaar de eindigheid van zijn liberale waardenstelsel erkent (in dit opzicht is hij/zij een 'ironist'), maar die in alledaagse praktijk volledig achter die waarden staat. Rorty zou instemmen met Schumpeters uitspraak dat "het beseffen van de relatieve geldigheid van de eigen overtuigingen en er toch onwrikbaar aan vasthouden, de beschaafde mens onderscheidt van de barbaar."⁽¹⁰⁾ De pragmatistisch ingestelde politicus is een bevlogen democraat en geenzins een onverschillige technocraat.

Evenmin wil de pragmatist de politiek tot louter een procedurekwestie reduceren. Het centraal stellen van de democratische waarden, hetgeen de kern van het door mij verdedigde prag-

matisme uitmaakt, reikt veel verder dan realisering van het stemrecht. Respect voor de intrinsieke waardigheid van het individu, een tolerante in tegenstelling tot een onderdrukkende houding ten aanzien van andersdenkenden en een zo open mogelijke maatschappelijke communicatie, om enkele van de meest fundamentele waarden van onze democratische traditie te noemen, vereisen meer dan een uitbouw van de formele democratie. In mijn artikel noemde ik sociale voorzieningen en goed onderwijs als voorwaarden van hoogwaardige democratische relaties. De prioriteit van democratisering wordt derhalve niet gerealiseerd met een gekozen burgemeester of minister-president. Ze impliceert een veelomvattend, normatief geladen politiek programma dat, zo betoogde ik, globaal ingevuld zal worden langs de lijnen van een progressief liberalisme (PSS, p.17). Dit programma is eerder te idealistisch, dan 'waardenvrij'. De pragmatist is een idealist omdat een volledige democratie een doel is dat altijd achter de horizon zal blijven liggen. Machtscnflicten en geweld zijn immers moeilijk weg te denken uit het maatschappelijk leven. Bovendien stelt elke tijd nieuwe eisen aan de politiek en dient een volwassen democratie zichzelf steeds te vernieuwen. Volledige democratie kan dus hoogstens als een regulatief idee fungeren, dat daarom echter niet minder maatgevend is.

Romantiek, Verlichting en individualiteit

De derde objectie, door Varkevisser naar voren gebracht, luidt dat achter mijn opvattingen een 'wijdverbreid liberaal romanticisme' schuilgaat, waarin het mij zou gaan om de 'allerindividueelste ervaring van de allerindividueelste burger'. Ik vrees dat het postmoderne pragmatisme veel minder diepzinnig is dan Varkevisser vermoedt. Postmoderne filosofen verwerpen het metafysische idee van een zelf, dat 'achter' onze ervaringen en overtuigingen ligt. De notie van een volledig rationeel, autonoom, vrij ik is een relict van het Verlichtingsdenken -en niet van de Romantiek-, dat door het postmodernisme als een illusie wordt afgedaan. Hetzelfde geldt voor het streven naar authenticiteit of eigenlijkheid, waarbij het individu zich zou bevrijden van alle sociale determinaties om het unieke zelf te worden 'dat het altijd al is'. Een persoon is een contingent web van biologisch en sociaal bepaalde overtuigingen, aldus filosofen als Rorty, Putnam en Dennett⁽¹¹⁾. Het 'ik' valt restloos samen met dit netwerk. Deze opvatting van het zelf als een 'centerless network of beliefs and desires' (Rorty) is zeer wel verenigbaar met het ideaal van een zelfstandige, rationele burger. Deze burger is evenwel niet 'autonoom' in één of andere metafysische zin, maar simpelweg autonoom in die zin dat aan zijn materiële levensvoorwaarden is voldaan, hij behoorlijk onderwijs heeft genoten en goed geïnformeerd is.

Onze samenleving bestaat niet uit optimaal autonome, rationele burgers; daarvoor is aan bovenstaande voorwaarden onvoldoende voldaan. Maar hoe komt Varkevisser erbij dat ik -en liberalen in het algemeen- (overigens, is hij dan zelf geen liberaal?) dit zouden vooronderstellen? Liberalen vooronderstellen de zinvolheid van het ideaal van rationele autonomie (in de niet-metafysische zin) en zijn bovendien van mening dat de gemiddelde burger in veel

9H.A.F.M.O van Mierlo, *De burger en de politiek (Coornhertrede)*, Trouw, 21/11-1992.

10Geciteerd in S. Espigares Tallon, 'De onmogelijkheid en de noodzaak van het funderen', *Acta Politica*, 26.4, 1991, p.426.

(11) D. Dennett, *Conscious Explained*, London, 1991, met name hoofdstuk 13.

gevallen al dit ideaal benadert. Een volwassen liberale partij beschouwt de burger dus in beginsel als een rationeel en verantwoordelijk individu. En deze vooronderstelling impliceert, zoals boven bleek, geenszins de mogelijkheid of de wenselijkheid van Varkevisser's 'allerindividueelste individuen'.

Sterker nog, het lijkt wel of Varkevisser zelf uitgaat van een dergelijk mystificerend begrip van 'individualiteit' of 'authenticiteit' als hij meent dat er voor individuele uitingen alleen nog plaats is "in de kieren van de (bureaucratische) systemen" (p.29) en dat "alleen door middel van de kunst mensen zich kunnen bevrijden" (p.27). Vanwaar deze filosofische speculaties? En waarom dramatisch doen over het feit dat mensen geen "vriendschappen meer hebben maar netwerken van relaties"? Zelfs al zou dit zo zijn, moeten we dan concluderen dat die mens vervreemd is van zijn authentieke zelf? Ik weet het niet. Maar als Varkevisser liberalen verwijt dat zij de notie van een zelfstandige, redelijke burger simpelweg vooronderstellen, dan zou ik hem willen vragen wat er zou gebeuren als we deze vooronderstelling laten varen. De consequenties hiervan zouden mijns inziens nogal onfris uitvallen. De verwerving van de premisse van het zelfstandige, redelijke individu is om te beginnen in flagrante tegenstrijd met de prioriteit van D66: het verwezenlijken van democratisering. Maar wat nog bedenkelijker is: als het individuen aan zelfstandigheid en verantwoordelijkheid ontbreekt, zijn we dan aangewezen op een selecte groep authentieke individuen (waaronder Varkevisser?) die beter kunnen uitmaken voor eerstgenoemde groep individuen wat goed voor hen is? Dan zijn we op een democratisch nulpunt beland. Over een zwarte onheidsdiamant gesproken...

Het alternatief dat Abbes en Groen aandragen tegenover het door mij voorgestane gereflecteerde pragmatisme getuigt van naïviteit. Zij achten het pragmatisme niet geheel verwerpelijk, maar willen dit baseren niet op 'relativisme en scepticisme, maar op de evolutionaire metafysica' (p.24). Vervolgens stellen zij zonder blikken of blozen dat de ideologie die bij de evolutionaire metafysica past 'zonder twijfel' die van het progressieve liberalisme is (p.24). Twee opmerkingen zijn hier op zijn plaats. Ten eerste, als de evolutietheorie met één politieke ideologie geassocieerd is, dan is het wel die van het Sociaal Darwinisme, dat niet bepaald bekend staat om zijn humanitaire attitude, waar Abbes en Groen zo hoog van opgeven. Ten tweede volgt uit de evolutietheorie als descriptieve theorie geen enkele prescriptieve uitspraak, zoals Stephen Jay Gould heeft opgemerkt; progressief liberalisme afleiden uit de evolutietheorie is het begaan van de 'naturalistic fallacy'.

Een politieke partij die uitgaat van een gereflecteerd pragmatisme is mijns inziens een partij die de pluraliteit van de 'kleine verhalen' niet ervaart als een bedreiging van de eenheid van de gemeenschap, maar die het gefragmentariseerde en geïndividualiseerde karakter van de huidige samenleving als uitgangspunt neemt. Dat wil niet zeggen dat een dergelijke partij de problemen mist die ontstaan zijn na de teloorgang van de 'grote verhalen'. Zij erkent de problematische zijde van individualisering, te weten het probleem van het creëren van een grondslag voor maatschappelijke solidariteit. De oplossing kan volgens haar echter niet meer gezocht worden in een terugkeer naar traditionele collectieve verbanden (gebaseerd op natie of klasse) maar dient gevonden te worden in een nieuwe conceptie van solidariteit. De taak van de postmodern geïnspireerde pragmatist ligt niet zozeer in het bezweren van relativisme alswel in het zoeken naar een notie van solidariteit die pluralisme en wederzijdse morele verantwoorde-

Oude nummers van Idee kunt u nabestellen

Oude nummers van Idee kunt u, als ze nog voorradig zijn, nabestellen. Hetzelfde geldt voor exemplaren uit de reeksen Ideeën (themabrochures) en SWB Cahier (eenvoudige themacahiers). Voor informatie over de beschikbaarheid van exemplaren vanaf 1991 kunt u van maandag t/m donderdag bellen tussen 09.00 en 17.00 uur met de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, telefoon 070-3858303. Inmiddels is de mogelijkheid geopend zich te abonneren op Ideeën en Cahiers. Zie de bij deze Idee bijgesloten brief.

SWB Cahier

POLITIEK & CULTUUR

Denken over Democratie

In de reeks SWB-Cahier is nu het cahier 'Denken over Democratie' van de hand van H.J. van Houten verkrijgbaar. Met dit cahier wordt een poging gedaan een brug te slaan naar de analyse van de culturele kant van het democratievraagstuk. Want is het denken in de partij niet te lang blijven stilstaan bij de formule en staatkundige kant van de democratie?

Met deze uitgave heeft u een 'werktekst' in handen, die aanzet tot nadenken over de dominantie van het bureaucratisch mechanisme verbonden met een nieuw concept van democratie. Dat is nodig, opdat D66 partner blijft van al diegenen die de toekomst van de democratie ter harte gaat.

Het cahier 'Denken over Democratie' omvat 34 pagina's op A4-formaat en is de tweede uitgave in de serie SWB-Cahier, die nu bestaat uit de cahiers Relatie en Huwelijk (1992), Denken over Democratie (1993) en In Goede Banen (1993).

Prijzen:

- 'Relatie en huwelijk': f8,- + f2,- portkosten
- 'Denken over Democratie': f10,- + f2,70 porti
- 'In Goede Banen': f10,- + f2,70 porti

Bestellen:

Bestellen van deze cahiers doet u door te bellen met de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, van van maandag t/m donderdag van 9.00-17.00 uur. U kunt ook schriftelijk bestellen: Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag. Stuur geen geld op, u ontvangt van ons een acceptgirokaart bij uw bestel-

Duurzame ontwikkeling, economie en politiek

Brochure in de Ideeën-reeks met bijdragen van 7 deskundigen.

Het Wetenschappelijk Bureau van D66 presenteert in de serie Ideeën een nieuwe brochure. In deze brochure laten 7 deskundigen hun licht schijnen over het onderwerp duurzame ontwikkeling - het thema van deze tijd. Een tijd die zou moeten werken als een scharnier tussen twee perioden: van blinde groei naar bewust consolidatie. Of dat lukt, leest u in de brochure *Duurzame ontwikkeling, economie en politiek*.

Economische modellen houden geen rekening met de kwaliteit van het leven. Politici zijn in hoge mate zelf deel geworden van het economische systeem en denken louter nog in economismen. Is in die situatie de ontwikkeling van de samenleving wel om te buigen naar 'duurzame ontwikkeling'? Hoe komt het dat iedereen duurzame ontwikkeling lijkt te willen (geen nota of beleidsstuk waar het onderwerp niet in voorkomt) maar niemand het eens kan worden over de te nemen maatregelen? En wat zijn eigenlijk de sociale en economische consequenties van een mede op duurzaamheid geënte economie?

Ideeën 2 bevat bijdragen van:

- **Jan Paul van Soest**, directeur van het Centrum voor Energiebesparing en schone Technologie;
- **Ad van den Biggelaar**, directeur van de Stichting Natuur en Milieu;
- **Dick Tommel**, chemicus en Tweede Kamerlid voor D66;
- **Carl Koopmans**, stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid;
- **Marjan Peters**, universitair docent milieurecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Brabant;
- **Adriaan Brouwers**, econoom en werkzaam bij Shell Internationale Petroleum Maatschappij;
- **Allan Varkevisser**, socioloog en medewerker bij het Wetenschappelijk Bureau van D66

Ideeën

De brochurereeks van de SWB D66 náást Idee.



- 36 pagina's • A4 formaat • stevige bewaaruitgave
- fraaie fotografie • completeert uw abonnement op Idee!

Prijs slechts f 19,50

Stuur onderstaande bon aan: SWB D66, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag. Zend geen geld mee - u ontvangt een acceptgiro.

BON

(Kopie van) bon verzenden in voldoende gefrankeerde envelop.

Ik bestel hierbij (aantal) ex. van de brochure *Duurzame ontwikkeling, economie en politiek* à f19,50 (+ f3,- bijdrage in de verpakkings- en verzendkosten).

NAAM:

ADRES:

POSTCODE/PLAATS:

Handtekening:

Ruimtelijke effecten

Een pleidooi voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen

Door Iet Buijser, Meine Henk Klijnsma en Han Polman

Een gemeente wil een nieuwe woonwijk toevoegen aan zijn bebouwing. Maar volgens het streekplan mag de gemeente niet uitbreiden en het college van Gedeputeerde Staten is niet van zins een afwijking van het streekplan toe te staan. Vervolgens besluit de gemeente de grond, waarop zij de nieuwe woonwijk wil ontwikkelen, aan te kopen en laadt zich daarmee een zware financiële last op de schouders. Zo op het eerste gezicht geen wijs besluit. Vervolgens blijkt de financiële last inderdaad wat al te zwaar te zijn. Het probleem komt terecht bij het college van Gedeputeerde Staten, toezichhouder op de gemeentefinanciën. Uiteraard is er een oplossing voor het nijpend geldgebrek: het ontwikkelen van de nu waardeloze grond tot woonwijk. Het College van Gedeputeerde Staten kan nu kiezen tussen het dreigende artikel 12 (1), status van de gemeente, of het toestaan van een afwijking van het streekplan.

Het is een wat cynisch begin van een artikel over de beïnvloeding van de ruimtelijke ordening (RO) op lokale schaal. Het maakt echter wel duidelijk dat ruimtelijke inrichting niet uitsluitend wordt bepaald door de instrumenten die de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) biedt.

De praktijk laat zien dat in gebieden waar geen (verdere) verstedelijking is gewenst, gemeentebesturen op diverse manieren druk uitoefenen op hogere overheden om dat beleid aan te passen. Een reden hiervoor is meestal dat men baat heeft bij woningbouw: de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds is sterk afhankelijk van het aantal inwoners van een gemeente en het aantal woningen vormt voor een gemeente een eigen inkomstenbron (OGB = de Onroerend Goed-Belasting). Een hogere overheid blijkt niet of nauwelijks in staat weerstand te bieden aan de wens om te groeien. Dit mechanisme is vooral fnuikend in die gebieden van het land die vanwege hun natuur- en landschappelijke waarden en/of functies vragen om conservering eerder dan om verstedelijking.

In dit artikel gaan wij nader in op het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid en behandelen enkele barrières. Daarna doen wij enkele voorstellen om deze barrières te slechten. Naar aanleiding

(1) De term artikel 12-gemeente betekent dat de betreffende gemeente om financiële redenen onder curatele van de rijksoverheid is geplaatst.

Iet Buijser en Meine Henk Klijnsma zijn lid van de D66-fractie in de Provinciale Staten van Zuid-Holland. Han Polman is ondermeer redactielid van Voor de D'Raad, het D66-tijdschrift voor raads- en statenpolitiek.

In het ruimtelijk-ordeningsbeleid zitten overheden elkaar in de weg. Kan regiovorming worden aangegrepen om de barrières te slechten?

van de hierboven geschetste ontwikkelingen staat de vraag centraal op welke wijze nieuwe bestuurlijke en financiële verhoudingen kunnen bijdragen aan een effectiever ruimtelijk ordeningsbeleid. In dat licht zouden de plannen van het kabinet moeten worden beoordeeld zoals verwoord in de nota Bestuur op Niveau, deel 3. De vorming van een regionaal bestuur, met voorrang in de grootstedelijke gebieden, kan als een breekijzer worden gebruikt voor de totstandkoming van een effectiever ruimtelijk beleid.

effectiever ruimtelijk beleid.

Instrumenten en de praktijk van ruimtelijk beleid

De WRO kent een gedecentraliseerde opzet. Het bestemmingsplan, het ruimtelijk ordeningsplan op gemeentelijk niveau, is het enige in de ruimtelijke ordening dat zowel voor de overheid als voor de burger juridisch bindend is. Het opnemen van de uitgangspunten van ruimtelijk plannen van hogere overheden in het (gemeentelijke) bestemmingsplan is dus een eerste voorwaarde als deze moeten worden gerealiseerd.

De WRO biedt daarvoor twee instrumenten:

1. het goedkeuringsrecht
2. de mogelijkheid van interventie.

Gedeputeerde Staten (GS) hebben een goedkeuringsrecht met betrekking tot bestemmingsplannen. Dit instrument stelt GS in staat de ruimtelijke plannen van gemeenten, die indruisen tegen het provinciale RO-beleid (het streekplan), niet goed te keuren. Deze kunnen dan niet in werking treden.

Zowel de minister als het provinciaal bestuur kunnen met behulp van hun aanwijzingsbevoegdheid gemeenten opdragen hun bestemmingsplannen in overeenstemming te brengen met de RO-plannen op rijks- dan wel provinciaal niveau (planologische kernbeslissing, c.q. streekplan). Daarbij kunnen minister en provinciaal bestuur gemeenten uitnodigen om, vooruitlopend op de wijziging van het bestemmingsplan, vrijstelling/vergunning te verlenen ten behoeve van een bepaald werk.

In de praktijk blijkt dat de minister en het provinciaal bestuur heel weinig gebruik maken van deze bevoegdheden om de plannen van rijks- en provinciaal niveau te laten doorwerken in de bestemmingsplannen. Overigens geldt dit in aanzienlijk mindere mate voor het gebruik van het goedkeuringsrecht dan voor het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid. Gemeenten nemen en krijgen de vrijheid om op te komen voor hun gerechtvaardigd ei-



genbelang. Dat eigenbelang wordt voornamelijk bepaald door de -zeer verklaarbare- 'not in my backyard'-houding waar het bijvoorbeeld gaat over een afvalverwerkingsinstallatie of een hoge snelheidslijn.

Omdat dit een wezenlijke belemmering is gebleken bij het realiseren van de noodzakelijke infrastructuur zal de uitnodigingsbevoegdheid uit de WRO worden vervangen door de Nimby-wet.⁽²⁾ Op grond daarvan kunnen concrete projecten, die van algemeen belang zijn en in principe in strijd zijn met het bestaande bestemmingsplan, toch worden uitgevoerd.

Bestuurscultuur, organisatie en financiën

Hoewel een bevoegdheid ook effect kan hebben zonder dat deze wordt toegepast ("het zwaard van Damocles"), is het schaarse gebruik, dat de overheden van de hiervoor genoemde bevoegdheden maken, opvallend. Deze voorzichtigheid in het hanteren van 'zware' bevoegdheden moet volgens ons in de eerste plaats worden verklaard door de bestuurscultuur in het Nederlandse openbaar bestuur. Daarbij staat het streven naar consensus en het vinden van compromissen tussen overheden centraal.

(2) Not in my backyard-wet. Een wet die de Rijksoverheid de bevoegdheid geeft om bij langdurig oponthoud in de bestuurlijke procedures door inspraak of conflicten in en tussen lagere overheden dan maar de knoop door te hakken.

Het streven naar overeenstemming is een belangrijk kenmerk van goed bestuur. Maar als overeenstemming niet kan worden bereikt, mag dit niet ten koste gaan van centrale doelstellingen. Dit is nou juist wel het geval op het terrein van de ruimtelijke ordening. Naarmate ruimte schaarser wordt, worden spanningen tussen lagere en hogere overheden dan ook manifester. Een afgewogen ruimtelijke ontwikkeling van ons land vraagt echter om besluitvaardigheid, ook wanneer meningsverschillen tussen overheden blijven bestaan.

De besluiteloosheid van hogere overheden speelt de lagere overheden in dit geval in de kaart. Zij blijken te anticiperen op de passieve houding van hogere overheden. Gemeenten kunnen op deze wijze, ondanks de strijdigheid met het 'hogere' beleid, hun lokale doelstellingen verwezenlijken.

Deze bestuursculturele barrière hangt nauw samen met de 'bestuurlijk-organisatorische context'. Een hogere overheid zal niet interveniëren in het beleid van lagere overheden indien de hogere overheid daarbij niet een direct belang heeft. In de praktijk van de ruimtelijke ordening blijkt de hogere overheid soms ver af te staan van gemeentelijke of intergemeentelijke problemen die, op dat niveau, als klemmend worden ervaren. De bestuurlijke afstand tussen overheden is in dat geval dus te groot.

Hiernaast vormen nog de financiële verhoudingen een barrière voor een effectief ruimtelijk orderingsbeleid. De algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de onroerend goed-belasting hebben als onbedoeld bij-effect dat gemeenten een natuurlijke nei-

ging hebben het inwonertal te willen laten groeien. Zoals we in de inleiding zagen, kan dit een belemmering zijn voor de uitvoering van het centraal beleid ter bescherming van de dikwijls schaarse open ruimte.

De vraag is of de genoemde barrières worden geslecht door de recente maatregelen uit de VINEX. Naar onze mening is dat niet het geval.

VINEX-maatregelen

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en de nota Bestuur op Niveau (BoN), deel 2, wordt een ontwikkeling voorzien waarin taken op het terrein van de ruimtelijke ordening gedelegeerd worden aan samenwerkende gemeenten. Volgens de VINEX zouden de provincies zowel coördinerend als integrerend moeten optreden bóven gemeenten en stadsgewesten. Concreet wordt voorgesteld om intergemeentelijke structuurplannen na instemming van GS de status van streekplan of streekplanuitwerking te geven, hetgeen de basis vormt voor de goedkeuring van bestemmingsplannen.

Een samenwerkingsverband tussen gemeenten zou volgens de aan te scherpen Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen) de beschikking krijgen over een sanctiemogelijkheid om afzonderlijke bestemmingsplannen aan het structuurplan aan te passen. Door gemeenten medeverantwoordelijk te maken voor de intergemeentelijke ruimtelijke ordening zou het regionaal belang beter kunnen worden meegewogen.

Volgens de VINEX zal, zodra een stedelijke gebiedsautoriteit met een rechtstreeks gekozen bestuur is ontstaan, deze de bevoegdheid krijgen een plan met 'streekplanstatus of bestemmingsplanstatus' te maken. De provincie zou in beide gevallen een interventiemogelijkheid behouden, ten behoeve van de bovenregionale belangen.

In feite wordt in de VINEX de afschaffing van het structuurplan aangekondigd. Immers, een structuurplan met streekplanstatus onderscheidt zich niet van een streekplan. Wij vinden dat een goede ontwikkeling omdat hiermee de plandichtheid binnen de ruimtelijke ordening iets wordt teruggeschroefd, waardoor de slagvaardigheid zou kunnen toenemen. Maar dit is naar onze mening niet afdoende. Zowel bij een aangescherpte Wgr als bij een stedelijke gebiedsautoriteit blijven de eerder geconstateerde barrières bestaan, waardoor enkele gemeenten weerstand kunnen blijven bieden aan de uitvoering van een streekplan of het bovenregionale ruimtelijk beleid. Veel problemen, maar ook kansen en mogelijkheden op het terrein van de ruimtelijke ordening manifesteren zich nu eenmaal op bovenlokaal niveau.

Lokale, regionale en bovenregionale sturing

Voor grootstedelijke gebieden wordt voorgesteld, taken en bevoegdheden op terreinen als verkeer en vervoer, ruimtelijke investeringen, bedrijfsterrinen, grondbeleid en volkshuisvesting, onder te brengen in een regionaal orgaan op basis van integraal bestuur: een bestuursorgaan dat meerdere beleidsterreinen in samenhang kan besturen. Het ruimtelijk ordeningsbeleid kan worden beschouwd als een integratiekader voor diverse onderwerpen. Het zal in dat verband dan afhankelijk zijn van de combinatie van taken, bevoegdheden en financiële instrumenten, die op regionaal niveau wordt aangebracht, of een effectiever ruimtelijk

ordeningsbeleid kan worden gevoerd.

Een volwaardig regionaal bestuur ontstaat pas op het moment dat het kan bepalen welke (mogelijk nieuwe) taken dit bestuur voor zichzelf ziet, binnen de kaders die de wetgever biedt (oftewel een bestuur met een 'open huishouding'). Omdat het ruimtelijke ordeningsbeleid zeer nauw samenhangt met het beleid dat op andere terreinen wordt gevoerd, is het naar onze mening gewenst, belangrijke ruimtelijke ordeningsbevoegdheden toe te kennen aan een dergelijk volwaardig, regionaal bestuur.

Ten aanzien van de concrete ruimtelijke ordeningsbevoegdheden pleiten wij voor het verbindend verklaren van het regionale streekplan ten opzichte van het gemeentelijk bestemmingsplan. Het goedkeuringsrecht zou dan een meer marginaal karakter kunnen krijgen. Doordat het streekplan vanuit de regio en dus vanuit een kleiner schaalniveau wordt opgesteld, is een grotere mate van detaillering mogelijk. Te denken valt aan het aangeven van bebouwingsdichtheden en contouren voor verstedelijking. Als sanctie, op het niet tijdig herzien van het streekplan, zou het zijn bindend karakter moeten kunnen verliezen.

Naast het verbindend verklaren van het regionale streekplan is het van belang dat binnen de kaders ervan het lokale ruimtelijk ordeningsbeleid wordt gevoerd. Daarom blijft het bestemmingsplan, als het enige de burgers bindend plan, een onmisbaar instrument van ruimtelijk beleid. Deze bevoegdheid sluit nauw aan bij de overige gemeentelijke taken, die betrekking hebben op de directe leefomgeving van mensen.

Een doeltreffende uitvoering van regionale taken, als ook en de eigen beleidsbepalende gemeentelijke bevoegdheden (zoals het maken van bestemmingsplannen), vragen zodanige afwegingen dat daarvoor een direct gekozen democratisch bestuur op gemeentelijk niveau noodzakelijk blijft. Maar vooral op het terrein van de ruimtelijke ordening zullen vraagstukken blijven bestaan die sturing op boven-regionaal niveau vragen. Voorzover het gaat om min of meer beheersmatige taken, zoals op het terrein van de afvalverwerking, kan evenwel worden volstaan met een samenwerkingsverbanden tussen regio's.

De meer sturende en ordenende taken op boven-regionaal niveau, zoals de algemene ruimtelijke kaders, vragen een krachtig bovenregionale sturing. In dat opzicht is het opvallend dat de rijksnota's van de afgelopen tijd zich hebben ontwikkeld van algemene uitgangspunten-nota's tot meer specifieke taakstellingen en richtlijnen voor specifieke gebieden. Op het terrein van de ruimtelijke ordening is gebleken dat, naarmate de ruimte schaarser wordt, de noodzaak tot het maken van nationale afwegingen toeneemt. Op dit terrein is, naar onze mening, centralisatie dan ook onontkoombaar. De huidige VINEX is met name voor de Randstad al zo gedetailleerd dat het als interregionaal afwegingskader zou kunnen fungeren. In de toekomst kan dan in dergelijke rijksnota's meer gewicht worden toegekend aan de regio als beleidsbepalend bestuur in de ruimtelijke ordening.

Financiële verhoudingen

In de inleiding gaven wij al aan dat de huidige financiële verhoudingen het ruimtelijk ordeningsbeleid kunnen frustreren. Dat is één van de redenen waarom de financiële verhoudingen tussen overheden naar onze mening niet het sluitstuk mogen worden van de voorgestelde veranderingen in de bestuurlijke organisatie. Het adagium 'financiën volgen bestuur', is niet afdoende bij de afwegingen die gemaakt moeten worden bij de inrichting van de



verhoudingen tussen overheden. Een regionaal bestuur met belangrijke ruimtelijke taken (en een open huishouding) zou naar onze mening over een eigen regiofonds moeten beschikken. De regionale uitkering kan op een variant van het inwonertal blijven gebaseerd. Daarnaast zou de regio aan de hand van enkele globale, door het rijk geformuleerde, inhoudelijke en procedurele criteria de bevoegdheid moeten hebben om uit dit regiofonds uitkeringen aan "hun" gemeenten te verstrekken. Omdat de gemeenten belangrijke uitvoerders van regionaal bepaald beleid zijn, hebben de regio's er alle belang bij dit op een faire manier te doen, echter met inachtneming van de door het rijk gestelde grenzen (onder andere ten aanzien van de uitkering aan gemeenten voor 'eigen' gemeentelijke taken). Dit laatste lijkt van belang om de nodige financiële checks and balances tussen rijk, regio's en gemeenten te waarborgen. Deze constructie vormt een verdere waarborg ter voorkoming van de eerder door ons genoemde ongewenste ruimtelijke bij-effecten die inherent zijn aan het huidige geobjectiveerde systeem.

Om een eenzijdig consumptisme te bestrijden en de eigen verantwoordelijkheid van lagere overheidsbesturen te bevorderen, verdient het daarnaast aanbeveling het eigen belastinggebied te vergroten. Het belangrijkste doel is het voorzien in een deel van de eigen financiële behoefte en het daarmee bijdragen aan het totstandbrengen van een beter besef van de financiële consequenties van eigen beleidsinhoudelijke keuzes. Gelet op het grote belang dat wij toekennen aan beleidsvorming op regionaal niveau, ligt het voor de hand ook op dat niveau een groot eigen be-

lastingsgebied te geven. Complementair is dan dat het gemeentelijke belastinggebied beperkt kan blijven.

De belangrijkste decentraal geheven belasting is thans de onroerend goed-belasting (OGB). De OGB zou als regionale belasting kunnen worden gehandhaafd. Het nadeel ervan is dat zij in hoge mate gekoppeld is aan het aantal inwoners van een bestuurlijk-territoriale eenheid. De grotere omvang van de regio doet dit nadeel echter minder zwaar wegen. De positieve bij-effecten van bevolkingsgroei worden waarschijnlijk in belangrijke mate gecompenseerd door corresponderende negatieve effecten elders in dezelfde regio.

Daarnaast stellen wij voor een andersoortige regionale belasting in te voeren: de bedrijfsbelasting. Hierdoor neemt de belastingcapaciteit van bedrijvige, stedelijke regio's toe ten opzichte van overwegend suburbane of plattelandsgebieden. Het bijeffect zal zijn dat regio's zich niet eenzijdig op het aantrekken van meer inwoners richten, maar ook bedrijven binnen hun grenzen zullen willen halen. Het streven zou moeten zijn beide belastingen te laten voorzien in ongeveer 35% van de noodzakelijke regionale inkomsten. De hoogte van de algemene uitkering aan de regio's kan dan aan deze norm worden aangepast, zodat de toename van de collectieve lastendruk wordt voorkomen.

Regio's waar verdere verstedelijking noch industrialisatie is gewenst, zouden een aanvullende uitkering kunnen ontvangen die het karakter draagt van een brede doeluitkering van het rijk. Aldus kan de ontwikkeling van en het onderhoud aan natuurgebieden worden gefinancierd. ♦

Gevraagd: een gemeenschappelijk begrip van democratie

Door Peter Pappenheim

Wat een pragmatische partij uitilt boven het vulgair opportu- nisme is een expliciete set van uitgangspunten of doelen waaraan het handelen van haar leden kan worden ge- toetst. Volgens haar statuten is D66 opge- richt om de werking van de democratie te verbeteren. Maar al snel bleek dat men hiermee alle kanten op kan. Daarom is destijds op het congres in Leiden in 1968 namens het bestuur van de afdeling Rot- terdam een resolutie ingediend, die bij ac- clamatie is aanvaard en door het bestuur werd overgenomen.

In deze resolutie werd gevraagd om een pamflet waarin -met vermindering van politiek jargon- duidelijk wordt gemaakt wat D66 is en wil. Een programma kan daar niet in voorzien. In ons type democratie kan het programma, voor zo- ver het al wezenlijk zou verschillen van andere partijen, nooit veel meer zijn dan een openingsbod in coalitie-onderhandelingen, geldig binnen de op dat ogenblik bekende omstandigheden.(1) Programmatische duidelijkheid vereist een van te voren vastge- stelde maatstaf ter waardering van de in ons stelsel onvermijde- lijke compromissen.

Kern van een pamflet zou een gemeenschappelijke visie op demo- cratie moeten zijn, die de criteria kan leveren voor het beoordelen van de diverse voorstellen voor het verbeteren van ons demo- cratisch bestel. Maar zowel uit de discussie binnen de partij, als uit een aantal artikelen in 'Idee' (2), blijkt dat er geen consensus is in het denken over de aard van de na te streven democratie.

In de literatuur is ook geen werkbare en effectieve definitie van democratie te vinden die algemeen aanvaardbaar is of zou kun- nen zijn. Dat democratie desondanks heeft gewerkt, is het gevolg van uitzonderlijk gunstige omstandigheden. Zij heeft zich in de Westerse wereld, in een proces van 'trial and error', kunnen ont- wikkelen.

Deze omstandigheden nu zijn in het westen grotendeels verdwe- nen en in de nieuw te vormen democratieën nog geheel niet aan- wezig. Zonder een duidelijke en werkbare definitie van demo-

Ondanks herhaaldelijk verzoek is de partij nooit gekomen tot een werkbare en effectieve definitie van democratie.

Peter Pappenheim doet wederom een oproep en geeft alvast zelf een voorzet voor de discussie.

cratie moet het westen de belangrijkste hulp dan ook verzaken, die het had kun- nen bieden aan de volksdemocratieën en andere ex-dictaturen: een duidelijk en werkbare plan voor de invoering van de- mocratie.

Maar ook in eigen land loopt van alles spaak: alleen al uit de NRC van het laat- ste jaar valt een doos vol knipsels te ver- zamelen met voorbeelden van ondeugde- lijke wetgeving, misleiding van de burger etcetera. Hier wordt de onmacht aan- getoond van ons democratisch bestel om een antwoord te vinden op de uitdagin- gen van deze tijd.

Definities

Definities kunnen niets verklaren en lossen niets op. Zij hebben alleen tot taak het gebied waarover men wil praten af te bakenen en de minimale gemeenschappelijkheid die onmisbaar is voor een vruchtbare discussie over het onderwerp te waarborgen. Een ef- fectieve definitie trekt een grens tussen wat wel en wat niet tot dit onderwerp behoort en sluit dus altijd iets uit. Een discussie die over alles gaat, is een tautologie of gaat over niets. Maar po- litici, ook de onze, sluiten niet graag iets uit en zijn huiverig voor een definitie van democratie. Dat zou kunnen verklaren waarom bovengenoemde resolutie uit 1968 nooit is uitgevoerd.

Bestaande definities zijn toereikend

De traditionele gemeenschappelijke noemer van democratie is de afkeer van autocratische regimes, van dictatuur, van totalitaris- me: de Churchillaanse democratie als minst kwade van alle rege- ringsvormen. Het is een zuiver defensieve definitie, die alleen bindt zolang er een gemeenschappelijke vijand is.

De vaders van ons democratisch bestel konden daarmee uit de voeten: hun probleem was om het individu te vrijwaren van on- derwerping aan allerlei soorten tirannen. De economische pro- ductie vond plaats in kleine, overzichtelijke en onafhankelijke eenheden. De produktiefactoren waren grotendeels gegeven: enerzijds de natuurlijke hulpbronnen zoals grond, mineralen en de kracht van wind en water en anderzijds de spierkracht en het talent van de individuen, ingebed in een overzichtelijke mecha-

(1) P. Pappenheim, *De keuze voor D66*, in: *Idee*'66, nr. 2, 1985
(2) J.K. Abbes, K.R. Popper en het progressieve liberalisme, in: *Idee*, nr. 5, 1990; J.K. Abbes, K.R. Popper en de ideologiediscussie van D66, in: *Idee*, nr. 6, 1990; J.K. Abbes, *Pleidooi voor een nieuwe visie op Popper*, in: *Idee*, nr. 2, 1992; J.K. Abbes en S. Groen, *Gereflecteerd pragmatisme, niets meer dan politiek narcisme?*, in: *Idee*, nr. 6, 1992; E. den Draak en G. Siegelaer, *Popper en D66?*, in: *Idee*, nr. 4, 1991; P. Kribbe, *Politiek als spiegel van de samenleving; Rorty's filosofie en D66*, in: *Idee*, nr. 3, 1992.

Peter Pappenheim is (gepensioneerd) econoom, met speciale belangstelling voor de grondslagen van de sociale wetenschappen en democratie.

nisering. Het aandeel van elk individu aan het 'nationale produkt' was direct aanwijsbaar. Behoudens veiligheid en rechtszekerheid, plus wat infrastructuur zoals wegen, kende de staat geen taak in het scheppen van welvaart.

Vandaag de dag is juist het instandhouden en scheppen van welvaart een even grote als gezamenlijke onderneming geworden. De individuele bijdrage daarin is nauwelijks meer te definiëren, laat staan te meten. De belangrijkste produktiefactor is niet meer van fysieke aard, maar cultureel in de ruimste zin van het woord. De politiek moet niet alleen het wettelijk kader scheppen dat voor zulk een onderneming onmisbaar is; zij moet ook de voorzieningen treffen die voor een kenniseconomie nodig zijn, zoals kwalitatief hoogstaand en gemakkelijk toegankelijk onderwijs. En zij moet zorgen voor de voorwaarden die zijn vereist om deze complexe onderneming niet te laten ontsporen. Een definitie die alleen bepaald wat democratie niét is, biedt hiervoor geen houvast. Wij kennen een definitie die pretendeert te omschrijven wat democratie wél is: een maatschappij met een parlementair stelsel en algemeen kiesrecht, aangevuld met voorwaarden onder meer betreffende de informatie-voorziening, zoals toegang tot archieven en openbaarheid van de vergaderingen van het parlement en eventueel van zijn commissies. Dit is een zuiver procedurele definitie die in veel gevallen totaal ontoereikend is. Zouden wij daarmee volstaan, dan moeten wij alle (meerderheids-) besluiten aanvaarden als democratisch, indien zij via dit stelsel tot stand zijn gekomen en legitimeert men de door-naar ik hoop alle D66-ers verfoeide dictatuur van de meerderheid.

D66 neemt geen duidelijke stelling

De enige poging van D66 om te bepalen wat zij onder democratie verstaat, valt te vinden in de algemene inleiding van ons beleidsprogramma en dan met name paragraaf 0.2 'Algemene uitgangspunten voor denken en handelen van D66'. Uitgezonderd enkele rabiate theocraten, linkse en rechtse extremisten zal elke andere Nederlander met deze uitgangspunten kunnen instemmen. Eenvoudigweg omdat deze uitgangspunten verenigbaar zijn met alle besluiten die tussen de extreme posities van links en rechts liggen. Twee voorbeelden:

Elke definitie van democratie stoelt op een of ander begrip van vrijheid. Ik citeer uit het beleidsprogramma van D66:

"D66 vat vrijheid niet op in de eng-liberale visie, die vrijheid van dwang (de zogenaamde formele vrijheid) centraal stelt. Het gaat om de mogelijkheid die een mens krijgt om werkelijk van zijn vrijheid gebruik te maken (de zogenaamde materiële vrijheid). Werkelijke vrijheid bestaat pas als daartoe ook de middelen aanwezig zijn om deze inhoud te geven, zoals met name goed onderwijs, goede gezondheidszorg, behoorlijke woonvoorzieningen en een redelijke inkomen. Alleen die vrijheid leidt tot vrije keuzen bij het menselijk handelen."

Hiermee rekt men 'vrijheid' op tot een alles dekkend en helaas nietszeggend begrip. Zinvol is alleen vrijheid als vrijwaring van een beperking van onze keuzen door toedoen van andere mensen. Deze vrijheid kan nooit onbeperkt zijn, want vroeg of laat zal de keuze van de één in botsing komen met de keuze van de ander. De maximaal bereikbare vrijheid -de eng-liberale visie- is de vrij-

heid tot elk denken, doen en laten dat verenigbaar is met dezelfde vrijheid voor anderen. De taak van de eng-liberale staat is het waarborgen van deze vrijheid en het oplossen van conflicten waar de vrijheid van de één botst met die van de ander en wel volgens het beginsel van formele ofwel subjectieve gelijkheid.

Wat er verder staat over de 'werkelijke vrijheid' is gewoon ideologische onzin, want de consequentie ontbreekt. De mogelijkheden om van onze vrijheid gebruik te maken zijn altijd beperkt en deze beperkingen zijn het onderwerp van de economie. De introductie van het begrip 'materiële vrijheid' (oorspronkelijk door de socialisten) dient maar één doel: het verdoezelen dat bepaalde door hun gewenste zaken een prijs hebben in termen van vrijheid. Voorzien in voor een ieder bereikbare scholing, gezondheidszorg, woningen en inkomen kan immers alleen gegarandeerd worden door herverdeling van inkomen en dat houdt onvermijdelijk een beperking van de bestedingsvrijheid van de rijkere in. Duidelijkheid vereist een erkenning van deze vrijheidsbeperking en het expliciet maken van de criteria die deze ingreep rechtvaardigen en waaraan hij moet voldoen. Deze criteria dienen ondubbelzinnig te zijn.

Er bestaan twee duidelijke, ondubbelzinnige, posities: bovengenoemde eng-liberale en de socialistische eis van gelijk welzijn voor een ieder. D66 verwierpt mijns inziens terecht, de eng-liberale visie. Uit paragraaf 3.3.1.4. mag men afleiden dat ook de socialistische eis van gelijk-welzijn-voor-een-ieder niet door D66 wordt gesteund (gezegd wordt het overigens nergens).

Voor de betreffende criteria moeten wij het doen met 'goed', 'behoorlijk' en 'redelijk'. Daarmee kan de partij, die de duidelijkheid zo hoog in haar vaandel voert, alle kanten op. Zodra iemand minder onderwijs, gezondheidszorg, woonvoorzieningen of inkomen heeft dan een ander, zal hij geneigd zijn om dat niet goed, behoorlijk of redelijk te vinden. En als men wel aan zijn opvatting in deze zou voldoen, voelt diegene die het gelag moet betalen zich onrechtvaardig behandeld.

De inleiding van ons beleidsprogramma zegt over de dictatuur van de meerderheid:

"De meeste stemmen gelden' is een democratische spelregel om beslissen. Deze (spelregel) mag echter nooit zo worden gebruikt dat daardoor de grondwaarden en het voortbestaan van de democratie zelf in gevaar worden gebracht. Een democratie is deze naam slechts waardig, indien deze de rechten en belangen van minderheids-groepen erkend."

Prima, maar nu is het zoeken naar hoe D66 deze erkenning wil waarborgen. Er is veel te lezen over de problemen van etnische, culturele en andere minderheids-groepen, maar dat heeft niets met 'de meeste stemmen' te maken. Veelal zullen minderheden met de grootse partij meestemmen, bijvoorbeeld islamieten met het CDA. Over de vraag "moeten de meeste stemmen gelden, ja of nee?" vinden wij alleen een relevante opmerking (1.1.4.2), onder het hoofd 'Politieke minderheden':

"De regering dient rekening te houden met minderheden in het parlement. De macht van het getal mag niet overheersen. Dit moet tot uitdrukking komen in concrete rechten als: recht op enquête, recht op informatie, het recht om op andere wijze onderzoek in te stellen naar het regeringsbeleid."

Conform de 'tunnelvisie' van politici denken zij slechts aan hun eigen beroepsgeheimen. Wat de kiezer wil weten is: mag de meerderheid de belangen van de individuele burgers die in de minderheid zijn aan haar laars lappen? Kennelijk zegt D66 "ja, zolang het maar niet te gek wordt" en loopt zo met een grote boog om het probleem van de legitimatie van meerderheidsbesluiten heen.

De definitie van democratie eist een integrale aanpak

De organisatie van de maatschappij kent een veelheid van aspecten die alle bij een definitie van democratie aan de orde moeten komen, of die men uit deze definitie moet kunnen afleiden.

Zulke aspecten zijn (zonder aanspraak op volledigheid):

- het vaststellen van de feiten die relevant zijn bij een besluit (domein van de epistemologie);
- het bepalen van wat rechtvaardig is (domein van de filosofie van het recht);
- de sociale context (de eigen cultuur), met name de gangbare opvatting over de mens en zijn omgeving en - in onze informatie-maatschappij - het wezen van informatie, een (ik citeer J. Abbes) levensbeschouwelijke 'set of stories', nastrevenswaardige doeleinden (Pamela Kribbe) et cetera;
- het proces van argumentatie, waarin de besluiten op alle drie de terreinen tot stand komen.

Deze aspecten zijn wel te onderscheiden, maar niet te scheiden. In een levende maatschappij vertonen zij een veelvoud van onderlinge wisselwerkingen. De sociaal-culturele context bepaalt voor een groot deel de uitgangspunten en de doelen van epistemologen en rechtsfilosofen, wier bevindingen op hun beurt weer invloed hebben op deze sociaal-culturele context.

De argumentatie-regels die men daarbij hanteert, leiden de discussie in bepaalde banen, maar zijn zelf weer het produkt van de drie andere aspecten.

Alle in 'Idee' aan de orde gestelde filosofieën behandelen slechts één aspect van de complexe realiteit waarmee een politicus te maken krijgt. Popper, Adorno, Habermas, Rorty, en nog meer hun epigonen, hebben de neiging om één interessante ontdekking op een beperkt gebied te verabsoluteren. Zo nu en dan wordt de aldus over de grenzen van haar werkingsgebied heengetilde eigen filosofie gebruikt als maatstaf voor het beoordelen van andere filosofieën. Een probaat recept voor de dovemansdialog en een arglistige vorm van 'petitio principii'.

Conclusie voor het filosofendebat

Er is geen kant en klare filosofie voor D66. Filosofie dient, net als de wetenschap, dienaars en geen heerseres te zijn. Eerst moet D66 haar doeleinden bepalen; dan pas kan worden vastgesteld welke filosofieën daaraan kunnen bijdragen.

Een vrijblijvende discussie hierover in 'Idee' zal niet tot een bruikbaar antwoord leiden. Men zal de discussie moeten structureren, zodat zij tot een besluit leidt over uitgangspunten. Deze kunnen dan als criteria dienen voor de rechtvaardiging van in de praktijk te nemen besluiten. Zonder zulke uitgangspunten zal voor de kiezer pragmatisme niet te onderscheiden zijn van opportunisme. (Een standpunt dat conform zijn artikelen in 'Idee'

door Joop Abbes wordt gedeeld.)

De politiek produceert besluiten. De lakmoesproef om een democratie te kunnen onderscheiden van andere vormen van bestuur, is de legitimering van het opleggen van besluiten aan de hele bevolking. Alle andere vraagstukken van democratie zijn logischerwijze ondergeschikt aan het antwoord op deze vraag naar legitimatie.

Hopelijk ten overvloede zij hierbij vermeld dat met deze definitie, met het vaststellen van uitgangspunten, geen enkel concreet probleem is opgelost. Zij vormen slechts een voorwaarde om tot een adequate oplossing van problemen te komen. Zij zijn even noodzakelijk als de funderingen van een gebouw.

Op basis van de ervaringen met de schaarse pogingen die tot nu toe zijn ondernomen, kan men stellen dat de belangstelling voor zulk een project binnen D66 verwaarloosbaar klein is. De meeste leden van D66 zijn lid omwille van specifieke doelstellingen en belangen, of ter realisatie van eigen opvattingen. Een gemeenschappelijke en in concreet beleid vertaaltbare definitie van democratie zal onvermijdelijk een deel daarvan uitsluiten. Het was dan ook te verwachten dat de Adviesraad een laatste poging (in 1985) om de in de aanhef genoemde motie alsnog uitgevoerd te krijgen, heeft verworpen.

Het is de vraag of bepalen van een definitie van democratie die algemene geldigheid zou moeten hebben wel de taak van één partij kan zijn. In een eerder artikel in 'Idee' (1) is er al op gewezen dat het doel van een hervorming van de democratie vaak in aanvaring zal komen met andere doelen van D66 als politieke partij.

Er blijkt thans geen instituut te bestaan dat deze taak tot de zijne rekent. Onze academia is niet ingericht op bovengenoemde integrale aanpak. Haar organisatie verzet zich tegen het grasduinen op andermans terrein en competentie en zij vervult geen interdisciplinaire coördinerende functie. Zij stimuleert eerder het zoeken naar het bijzondere en afwijkende, dan naar consensus over het gewone en gemeenschappelijke.

Doel van dit artikel is om nog eens de belangstelling te peilen voor het vormen van een groep die zich met de fundamentele problemen van de democratie wil bezighouden, met als doel te komen tot een werkbare definitie van democratie en de gevolgen daarvan voor de concrete organisatie van onze maatschappij. Dit zonder vooringenomenheid en op basis van een vooraf aanvaarde en uit dit doel afgeleide argumentatie-methode.

Popper ...

Popper's werk bestrijkt twee gebieden: wetenschapsfilosofie en maatschappijfilosofie. Het weerspiegelt ook twee kanten van zijn persoonlijkheid: de analytische denker en de maatschappelijk geëngageerde persoon.

De wetenschapsfilosoof Popper publiceerde in 1934 het nog steeds actuele 'Logic of Scientific Discovery'. Een van de conclusies is dat elk menselijk oordeel een subjectief element bevat, maar dat bij bepaalde onderwerpen een objectiever oordeel mogelijk is dan bij andere.

De maatschappijfilosoof Popper debuteerde in 1950 met 'The Open Society en its Enemies', waarin elke poging tot het bepalen van een blauwdruk van een maatschappij, elk a priori gesteld einddoel, als totalitair aan de schandpaal wordt genageld.

De logisch daaruit volgende conclusie -dat elke maatschappijvisie en elk door mensen genomen besluit een subjectief element bevat- is Popper als geëngageerd mens een gruwel, omdat het leidt tot relativisme. Zijn latere werk staat geheel in het teken van zijn gevecht tegen dit relativisme.

Misbruik van 'wetenschap' door charlatans, maar nog meer door volksmenners, wilde hij tegen gaan door het bepalen van criteria en evaluatiemethoden waarmee dit zou kunnen worden voorkomen of op z'n minst aan de kaak kon worden gesteld. Zulke criteria en methoden zouden voor alle mensen moeten gelden en boven het individu moeten staan: vrij moeten zijn van subjectieve elementen.

Uitspraken over wetenschappelijke theorieën kunnen slechts objectief zijn als deze theorieën een bestaan hebben dat onafhankelijk is van het individu dat de theorie stelt of evalueert. Als theorieën alleen bestaan in de geest van diegene die ze formuleert, dan is elke uitspraak over de theorie een uitspraak over deze geest en niet over een feit dat onafhankelijk bestaat van personen. Daarom ontwikkelde Popper zijn concept van een onafhankelijk (van denkende individuen) bestaan van 'Third World Objects'; het zijn creaties van de menselijke geest zoals wiskundige stellingen, wetenschappelijke theorieën en het begrip van een absolute waarheid. Zijn bewijsvoering daarvoor is echter onjuist en weerlegbaar

op basis van de criteria en argumentatiemethode die Popper zelf voorstaat (deze weerlegging valt evenwel buiten het bestek van dit artikel).

Deze uitglijder is duidelijk te wijten aan zijn vrees om met lege handen te staan tegenover demagogische en ideologische aanvallen op onze democratische vrijheid. Men verwijt Popper vaak dat objectieve en boven de mens staande criteria deze vrijheid juist ondermijnen. Dit verwijt is juist, maar het zoeken naar objectiviteit is op zich nog geen positivisme (een ander verwijt dat Popper, maar nu ten onrechte, wordt gemaakt). Het streven naar objectiviteit kan bijvoorbeeld ook volgen uit democratisch aangevaarde conventies.

Popper's 'Open Society' onderbouwt 'slechts' de definitie van democratie als afwijzing van totalitaire regimes; zij zegt nog niets over hoe wij tot democratische besluiten moeten komen en hoe wij aan onze maatschappij gestalte moeten geven. Zijn pogingen om hierin te voorzien zijn verre van overtuigend.

Het voorstel van 'piecemeal social engineering' stoelt teveel op een mechanistische opvatting van een maatschappij en miskent de -zelfs wiskundig aantoonbare- systeem-technische problemen van een levende maatschappij. De besliskunde leert dat bij zulke systemen partiële oplossingen veelal tot onverwachte en meestal ongewenste resultaten zullen leiden.

Zodra Popper normen wil bepalen die ons over het relativisme heen moeten helpen, grijpt hij terug op begrippen zoals 'humaniteit' en 'redelijkheid'. Maar deze begrippen zijn niet te vertalen

in hanteerbare en ondubbelzinnige criteria waaraan besluiten kunnen worden getoetst en kunnen evenmin hun oplegging legitimeren voor zover deze besluiten verder gaan dan het verdedigen van onze vrijheid tegen geweld en totalitarisme.

Popper heeft veel bijgedragen aan de verduidelijking van de problemen die rijzen bij het vaststellen van het 'de factii' en bij de evaluatie van empirisch-wetenschappelijke theorieën. Hij heeft zich ingezet voor de verdediging van de 'open society'. Dat hij de sociale context waarin besluiten tot stand komen buiten beschouwing laat, geeft hij zelf toe. Bij het bepalen van de grondslagen voor een democratische besluitvorming kan men niet om Popper heen, maar men kan evenmin met zijn theorieën volstaan.

... noch Rorty

Rorty vervalt in een ander uiterste. Hij verwerpt objectiviteit als criterium voor de beoordeling van welke soort uitspraak dan ook en wijst elke methode ter bevordering van objectiviteit af. Hij verwerpt de scheiding in besluitvorming en argumentatiemethode tussen waarden en feiten.

Pamela Kribbe's weergave van Rorty in 'Idee' citerend: "Mensen treden de werkelijkheid tegemoet door de bril van een bepaald wereldbeeld of referentiekader dat haar rechtvaardiging ontleent aan de mate waarin zij ons helpt, doeleinden te verwezenlijken die wij als nastrevens-

waardig beschouwen." Akkoord, evenals met de stelling dat dit wereldbeeld bij een ieder ontstaat in interactie met andere mensen en derhalve cultuurbepaald is. Inderdaad, een wereldbeeld is een 'holistische' mentale constructie waarop het begrip objectiviteit niet van toepassing is.

Zonder nadere rechtvaardiging is deze stelling echter niet -zoals Rorty impliciet doet- uit te breiden tot alle onderdelen van dit wereldbeeld. Maar deze zonde tegen de regels van zindelijke argumentatie is niet het kernpunt van mijn kritiek. Rorty maakt nog een andere redeneerfout.

Onderdeel van ons wereldbeeld is de relatie tussen de mens als denkend object en de wereld waarover hij denkt. Het gaat hier om het antwoord op de vraag: bestaat er een wereld van feiten en objecten die onafhankelijk is van de beschouwer, van het denkende subject? Nee, zegt Rorty op basis van de subjectiviteit van elk wereldbeeld. Zonder de overgang van niet-bewijsbaarheid naar ontkenning expliciet te stellen en te beargumenteren.

Elke argumentatie over het bestaan van een 'objectieve' realiteit berust op een al eerder ingenomen stelling, elk antwoord is onbewijsbaar. Wij kunnen alleen vaststellen wat wij zelf geloven. En dan moet het antwoord zijn: in onze cultuur, en in alle culturen waarvan ons voldoende bekend is om zinvol erover te kunnen praten, handelen mensen die deelnemen aan het maatschappelijk verkeer alsof zij geloven dat althans een deel van wat zij de realiteit noemen, onafhankelijk van hun eigen denken, bestaat. Binnen ons westerse referentiekader meent iedereen dat bepaal-

"Elke argumentatie over het bestaan van een 'objectieve' realiteit berust op een al eerder ingenomen stelling. Ieder antwoord is onbewijsbaar."

de (concrete) uitspraken en kennis refereren aan een onafhankelijk van ons bestaande realiteit. Ook al kan deze realiteit nooit direct kenbaar zijn, ook al kan geen enkele uitspraak of kennis ooit geheel objectief zijn, het streven naar dié graad van objectiviteit die mogelijk is, naar een zo 'reëel' mogelijke benadering van deze realiteit, hoeft nog geen zinloze bezigheid te zijn. De hypothese van een onafhankelijk van de denker bestaande realiteit mag dan mijn subjectieve keuze zijn, maar het heeft voor mij geen zin om over beleid en grondslagen van mijn partij te discussiëren met mensen die deze keuze verwerpen. Niet omdat zij ongelijk zouden hebben, maar omdat wij geen enkel gemeenschappelijk referentiekader hebben (en omdat ik twijfel aan hun integriteit).

Zo verwijst Rorty met instemming naar Rawls, maar brengt diens methode van 'reflective equilibrium' niet in de praktijk. Wij toetsen, zegt Rawls, onze meningen en normen doorlopend aan het effect van hun toepassing in de praktijk. Rorty doet dat niet.

Een ander thema van Rorty is het verschil tussen pragmatisme en opportunisten. Behalve ideologie zijn er een hele reeks overwegingen die een rol spelen bij het tot stand komen van een politiek besluit: instemming van het publiek, hobbies van partijleden, coalitie-problemen, belangen van een achterban et cetera. Pragmatisme, dat alleen bestaat uit het uitsluiten van ideologie, moge dan zeer principieel zijn, maar zolang de argumentatie van besluiten niet refereert aan een ideologie, kan dit pragmatisme in de praktijk niet worden onderscheiden van opportunisten. Rorty beseft dit. Hij introduceert het begrip solidariteit en verrijkt zijn pragmatisme met 'een sociaal en kritisch element'. Dit is echter op geen enkele wijze af te leiden uit zijn argumentatie. Het is niet een element daarvan, maar een 'ad hoc'-toevoeging aan zijn beginselloosheid: het is een eigen ideologie en staat eveneens voor het 'linkse' in Pamela Kribbe's "Pragmatisme als anker voor een links-liberaal beleid". ♦

Idee. Het geven waard. Want Idee gaat ergens over.

Idee onderscheidt zich van andere partij-publicaties door het ontbreken van organisatorische mededelingen. En door een onafhankelijke opstelling, die een brede benadering van onderwerpen mogelijk maakt. In Idee treft u dan ook visies met verschillende achtergronden. Tegelijkertijd besteedt Idee in ieder nummer ook specifiek aandacht aan het gedachtegoed en de historie van D66.

Idee gaat ergens over

Discussies en opiniërende artikelen zijn tegenwoordig maar al te vaak beïnvloed door het dagelijks steekspel om de macht. Argumenten worden bij standpunten gezocht, met als gevolg dat het nergens meer over gaat.

In Idee gaat het ergens over, het inhoudelijke wordt gerespecteerd en de vorm is weer bijzaak.

In Idee leest u artikelen waar u iets aan heeft. Vaak van de hand van gerommeerde auteurs. Van binnen en buiten de partij. Ook als u al veel te lezen heeft, vormen deze artikelen vaak een welkome aanvulling.

Idee biedt inspiratie en niveau

Het gaat de redactie om keuze voor kwaliteit. Idee biedt inspiratie. Aan volksvertegenwoordigers op alle niveau's. Aan bestuurders. Aan ambtenaren. En aan iedereen die de politiek in de diepte en de breedte zoekt. Nieuwe visies, andere invalshoeken, dynamiek in het denken.

Voor u als D66-lid of sympathisant is 'n jaarabonnement op Idee daarom een mooi cadeau om te geven en te ontvangen. Abonnees zijn immers verzekerd van informatie op niveau en halen 't maximale uit hun politieke betrokkenheid.

Opmerkelijke interviews

Bijna elk nummer van Idee presenteert een interview met een vooraanstaande persoonlijkheid uit de wereld van cultuur en politiek. De Signalementen-pagina's achterin Idee houden u op de hoogte. Publicaties, uitgaven, bijeenkomsten en tijdschriften passen de revu. Ook als dat uitgaven van andere partijen zijn.

Geef Idee een abonnee.

Stuur bon a.u.b. in gefrankeerde envelop aan het redactie-adres. Zie colofon op pagina 2.

BONIDEE

Jaarabonnement: f66,- (6 nummers). Losse nrs.: f15,-

Stuur mij, tot wederopzegging, uw blad Idee. Ik wacht met betalen tot ik de acceptgirokaart ontvang. Mijn gegevens:

NAAM:

ADRES:

POSTCODE en PLAATS:

TELEFOON:

HANDTEKENING:

Is Idee moeilijk ?

Ja, Idee is moeilijk. Moeilijke artikelen, waar je je hoofd bij moet houden. Artikelen die een beroep doen op je verstand - omdat ze ergens over gaan. Idee is een uitdaging om méé te denken. Idee informeert en inspireert. Idee gaat verder dan het doorsnee artikel in tijdschrift of krant over politiek; gaat 'behind the headlines' en zorgt zo voor meer helderheid.

Idee verheldert.

De prijs van de macht

Column door Gaston Siegelaer

Het grote probleem van de hedendaagse parlementaire democratie is de ondoorzichtigheid van de politieke besluitvorming. De eigenlijke besluitvorming is al lang daarvoor in kanalen en kruiken. Welke belangengroep de beste politieke lobby weet op te zetten, wint het, in achterkamertjes gevoerde, gevecht om de macht.

Tercijl het CDA hoog opgeeft van dit "maatschappelijk compromis", is het de niet-confessionele partijen een doorn in het oog. Bij tijd en wijle pleiten zij voor het primaat van de politiek. Om het gechargeerd uit te drukken: in de formele overlegstructuur met het middenveld moet het mes worden gezet.

Echter, het probleem van de politieke pressiegroepen is daarmee nog niet opgelost. Bij afwezigheid van een formele overlegstructuur wordt de politieke koehandel weer verschoven naar andere achterkamertjes. Het grootste bezwaar is evenwel dat het onduidelijk blijft welk prijskaartje hangt aan deze koehandel. Daarom zou ik willen pleiten voor een ander idee, dat een oplossing voor dit probleem dichterbij brengt.

Er is een interessante parallel tussen het probleem van de onzichtbare kosten van politieke koehandel en de onzichtbare kosten van milieuvervuiling. Deze laatstgenoemde kunnen zichtbaar gemaakt worden door een expliciete markt voor milieugebruik te creëren. Hetzelfde kan nu ook op de politiek toegepast worden: door een expliciete markt voor politieke macht te creëren, krijgt elk politiek besluit zijn eigen prijs.

Dit plan ter privatisering van de politiek kan als volgt worden gerealiseerd. Voor elke politieke partij, die in het parlement vertegenwoordigd is, wordt een aantal aandelen uitgegeven en verdeeld onder de kiesgerechtigde burgers. Elke kiesgerechtigde ontvangt een aandeel van elke partij. De aandelen zijn aan de beurs genoteerd en vrij verhandelbaar. Het bezit van een politiek aandeel geeft geen recht op dividend en ook geen stemrecht in de betreffende partij, maar dient een ander doel. Stel, er moet over een bepaalde kwestie een besluit genomen worden. Dan moeten alle politieke partijen hun standpunt in de kwestie naar voren brengen. Vervolgens kan men door aankoop en verkoop van politieke aandelen duidelijk maken welke partij men steunt c.q. niet steunt in haar standpunt. Indien veel mensen een bepaalde partij steunen, is de vraag naar politieke aandelen van die partij hoog en komt een hoge koers van het aandeel tot stand. Voorts kent de Tweede Kamer geen kamerleden met zelfstandig stemrecht, maar "kiesmannen" (mlv), die worden toegewezen aan politieke partijen in overeenstemming met de koers van het politieke aandeel. Het standpunt dat de meeste kiesman-

nen op zich verenigd weet, wordt aangenomen. Omdat deze gehouden zijn aan het vantevoren ingenomen standpunt van een partij, is er geen ondoorzichtige politieke beïnvloeding door pressiegroepen meer mogelijk. De enige manier waarop de beïnvloeding kan plaatsvinden is immers door middel van de handel in politieke aandelen. Politieke belangengroepen zullen het aandeel van hun keuze steunen tot de prijs die het volgens hen waard is. Het is dan óók wiskundig aantoonbaar dat dit systeem een efficiënte besluitvorming tot stand brengt: de prijs van de macht geeft weer wat de maatschappelijke baten van een bepaald voorstel zijn.

De besluitvorming is nu volstrekt helder geworden, want iedereen kan zien hoe de koersontwikkeling van de politieke aandelen verloopt. De afhandeling van de besluitvorming is vele malen sneller dan in het oude systeem, waarin partijen tot een compromis moeten komen. Er zit bovendien nog een fors voordeel voor de burgers aan vast: zij ontvangen de opbrengst van de aan hen uitgereikte politieke aandelen bij verkoop en beslissen zelf hoe zij handelen, terwijl ze in het huidige systeem het nakijken hebben bij het politieke gekonkel. Het voorstel zal ook weerstand oproepen. Belangengroepen, zullen geen afstand willen doen van hun bevoorrechte positie. Ook zullen er mensen zijn die menen dat hierdoor een egalitaire democratie vervangen wordt door een kapitalistisch besluitvormingsbestel dat de rijken bevoordeelt. Welnu, deze mensen begaan een gelijksoortige vergissing als degenen die denken dat er zonder een formele beïnvloedingsstructuur ook geen materiële machtsstructuur is. In het huidige parlementaire bestel is weliswaar formeel gezien geen beïnvloeding naar rato van financiële macht, maar materieel gezien is hiervan wel degelijk sprake. De kapitaalcrachtigste belangengroepen zijn het beste in staat een effectieve lobby op te zetten, in te stand te houden en zo de politieke besluitvorming naar hun hand te zetten.

Het hier uiteengezette systeem van de geprivatiseerde besluitvorming is het enige redelijk alternatief in een modern-kapitalistische maatschappij. De evolutie van de Europese democratieën naar het Amerikaanse democratiemodel is slechts een kwestie van tijd, zoals ook de vestiging van het Walt Disney-imperium in Europa een kwestie van tijd is gebleken. Een bijkomstige aardigheid is dat het mogelijk wordt te speculeren in politieke aandelen. Je zou deze geprivatiseerde democratie dus ook een 'casinodemocratie' kunnen noemen. Het kansspel zal de aantrekkelijkheid van de politiek alleen maar verhogen. Kortom, leve de casinodemocratie! ♦

Referenda en politiek

In één jaar tijd is de aloude discussie over het referendum weer springlevend geworden. Leek het aanvankelijk nog op het herhalen van oude argumenten die opnieuw actueel waren geworden, inmiddels is sprake van 'een verandering van de termen waarin het debat wordt gevoerd' (in de terminologie van Siep Stuurman). Het is de verdienste van de SWB-brochure over 'Referenda en politiek' dat de oude argumenten en de nieuwe termen van het politieke debat met elkaar in verband worden gebracht.

Nog steeds staat de noodzaak voorop van het doorbreken van afgezonderde en verkalkte machtsstructuren in de discussie. Het is de onderliggende probleemanalyse die van karakter is veranderd.

Vijftienvintig jaar geleden was het referendum in de eerste plaats een middel voor 'het volk' om het elitaire bastion van de regerende minderheid te bestormen met als wapen: one man-one vote. Meebesluiten over alle belangrijke politieke issues en niet slechts één keer per vier jaar je stem uitbrengen op een politicus, die daarna vooral over jou, maar niet namens jou regeerde en zijn beslissingen nam. Dat was in het tijdperk van maatschappelijke polarisatie en verzet tegen alle vormen van paternalisme. Het machtsvraagstuk stond centraal.

De recente discussie daarentegen gaat over vragen als hoe de participatie van burgers in politieke processen te bevorderen en hoe de kloof tussen kiezers en gekozenen te overbruggen. Politici lijken de kiezers vooral te willen overhalen om maar te blijven 'meedoen' en de politiek niet geheel de rug toe te keren. De macht van de politici (of het geloof daarin) is danig uitgehold geraakt. Zij blijken maar zeer beperkt in staat om met uitspraken en besluiten van bovenaf de maatschappij in een bepaalde richting te sturen. De politiek zoekt nu naar wegen om het contact met de maatschappij niet verder te verliezen en de verloren invloed terug te winnen in een op drift geraakte samenleving. Niet voor niets is een belangrijk element in de huidige discussie -en ook in de SWB-brochure- de notie van het 'algemeen belang'. Moeten burgers niet worden overgehaald tot het nemen van meer maatschappelijke verantwoordelijkheid of anderszins (desnoods kwaadschiks) tot een grotere 'gehoorzaamheid' worden gebracht? Volgens Ido de Haan gaat politiek in essentie

om de vraag hoe 'mensen de dingen te laten doen die ze eigenlijk niet willen'. Dat kan je dus wel vergeten, is de voor de hand liggende reactie. Toch wordt hiermee precies de vinger op de zere plek gelegd: de traditionele definities van politiek (als het gezaghebbend toedelen van waarden) en van het algemeen belang (als staande tegenover het individuele belang van afzonderlijke burgers) passen niet meer in het moderne tijdsbeeld.

De nieuwe uitdaging ligt erin de wegen te vinden waarlangs mensen, die juist en gelukkig steeds meer doen wat ze eigenlijk willen, gezamenlijk (toch) een goed functionerende en rechtvaardige samenleving kunnen vormen. Of anders geformuleerd: waarlangs het algemeen belang en het gemeenschappelijk belang van individuele burgers kunnen samenvallen. In de gepolariseerde samenleving van de jaren '60 leek dit ideaal ver weg en onhaalbaar: waar sprake was van gemeenschappelijke belangen ging het immers altijd om groepsbelangen die onderling strijdig waren (bijv. van werkgevers en werknemers). Alleen de overheid kon als scheidsrechter optreden en behartigde aldus (al of niet neutraal) het algemene belang.

Inmiddels zijn de grenzen tussen de groepen vervaagd en de belangen verstrengeld geraakt. Complexiteit heeft de plaats ingenomen van polarisatie. De perceptie van de rol van de overheid en van de politiek is evenwel nauwelijks veranderd. Waar behoefte bestaat aan ontwarring van ingewikkelde knopen, om tot afgewogen beslissingen te kunnen komen, verwachten velen nog steeds dat de politiek er is om knopen zonder pardon door te hakken. Bestuurders die daarvoor begrijpelijkerwijs terugdeinzen, vluchten in onwerkbare compromissen en pacificatie (in plaats van de gedegen analyse) van tegenstellingen. Knopen ontwarren vereist een actieve betrokkenheid van diegenen die de uiteinden van de afzonderlijke touwtjes in handen houden. Dat zijn de mensen, de partijen, de instituties, die een rol spelen, bijvoorbeeld bij een vraagstuk als de toekomst van Schiphol of de bijstandswet of de integratie van vreemdelingen. Daar ligt een belangrijke rol voor een overheid-nieuwe-stijl, waarbij politici hun eigen (integreerend) verantwoordelijkheid hebben. Fokkink en Hooghiemstra spreken in dit kader over 'bemiddeling' en de 'dagelijkse betrokkenheid bij de samenleving van po-

litici' en stellen deze tegenover de feitelijke intern-gerichte partijpolitiek en de verkokerde bureaucratische structuren.

Daarmee hebben ze een belangrijk aspect van de kloof tussen overheid en samenleving (en van het burgerlijk onbehagen) te pakken.

De huidige democratische en bureaucratische instituties voldeden zolang het ging om het van bovenaf besturen van een verdeelde samenleving waarin tegengestelde belangen prevaleerden en moesten worden verzoend. Zij moeten nu worden aangepast, qua inrichting en werkwijze, aan een maatschappelijke realiteit, die bezig is te veranderen. Wat nodig is, is een maatschappelijk besturingsmodel dat veel méér uitgaat van de verenigbaarheid van belangen en (kennis-)invalshoeken en dat niet in de eerste plaats berust op de principiële strijdigheid tussen verschillende uitgangspunten. Dit model moet worden gegrondvest op de al aanwezige kennis en inzet van burgers en groepen mensen op allerlei plaatsen en niveaus en juist op wat zij wèl (en niet op wat zij niet) willen. Deze kennis, inzet en verlangens dienen te worden gebundeld, geanalyseerd en gesynthetiseerd. Daarop moeten overheid en politiek worden toegesneden. Dáárin moet ook de rol van de politicus tot uitdrukking komen. Alleen zo kunnen de niemandslanden in de maatschappij (niet alléén tussen kiezers en gekozenen) stap voor stap worden overbrugd. Het referendum kan 'een stootje in de goede richting geven', zoals in de SWB-brochure wordt geconcludeerd. Dat geldt misschien nog wel meer voor de discussie, waartoe de optie van een referendum aanleiding geeft. De brochure zelf is een voorbeeld van de verdieping van inzichten, waartoe het bijeenbrengen en confronteren van verschillende opvattingen kan leiden. Ook tegen het referendum kan men immers nu eenmaal niet eenvoudig 'ja' of 'nee' zeggen. (Kees Breed)

'Referenda en Politiek', Ideeën 3, SWB D66, Den Haag 1993, f 19,50

Uitkeringsfraude en burgerlijke onverschilligheid

Tijdens de openbare verhoren van de enquetecommissie Sociale Zekerheid haalde staatssecretaris Elske ter Veld herinneringen op aan de stelselherziening sociale ze-

kerheid van 1987. Zij was destijds als PvdA-kamerlid verantwoordelijk voor het indienen van 30 (!) amendementen op het wetsvoorstel. De toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken, L. De Graaf, werd door haar optreden bijna tot wanhoop gebracht en dit deed haar veel plezier, zo bekende zij onomwonden.

Deze vrolijkheid van het toenmalige kamerlid in oppositie is onbegrijpelijk en moet wel absurd overkomen op de mensen die dagelijks met de uitvoering van de wetten belast zijn. Zij staan voor de lastige taak om de verschillende bepalingen toe te passen en ook nog eens te controleren. De ingewikkeldheid van het stelsel leidt namelijk ongemeen vaak tot fraude, hetgeen eens te meer is gebleken uit een studie naar de achtergronden van uitkeringsfraudeurs en uitkeringsfraude van enkele wetenschappelijke medewerkers van de vakgroep sociologie van de Universiteit van Amsterdam.

'Frauderen' is de pregnante titel van het verslag van het onderzoek, dat in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verricht in een middelgrote stad ergens in Nederland. De onderzoekers wisten toegang te krijgen tot de dossiers over fraude van de sociale dienst en deze vormden de basis voor het onderzoek. Het gehele onderzoek kende vier onderdelen, een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. Allereerst heeft men de dossiers doorgenomen en de huidige praktijk van dienstverlening binnen de SD onderzocht. Daarna is het lokale beleid ten aanzien van fraude en fraudebestrijding onderwerp van analyse geweest. Het perspectief en de motivatie van de fraudeurs heeft men onderzocht middels vraaggesprekken met de fraudeurs zelf. En tot slot is men op zoek geweest naar sociale kenmerken van fraudeurs, door hen te vergelijken met een controlegroep van 'fatsoenlijke' uitkeringsgerechtigden uit dezelfde gemeente. Zo is een interessant en vooral ook levendig onderzoek tot stand gekomen, naar een onderwerp dat ook volgens de auteurs zelf "weliswaar veel besproken, maar toch betrekkelijk onbekend" is. De bevindingen worden op een overzichtelijke en duidelijke wijze gepresenteerd en er komen veel betrokkenen zelf aan het woord: bijstandsmaatschappelijk werkers (BMW-ers), leden van de sociale recherche, en natuurlijk uitkeringsgerechtigden zelf.

Bovenal is de historische dimensie van het onderzoek zeer boeiend. Er is gekeken naar de ontwikkelingen in het functioneren van de sociale dienst en de uitkeringsfraude in de laatste 20 jaar. In die ontwikkeling kondigden zich reeds de grote problemen aan. Door de enorme groei van de uitkeringsgerechtigden en de diversificatie van de groep heeft men bij de SD van een persoonlijke en directe werkwijze over moeten stappen op een anonieme en bureaucratische benadering. De huisbezoeken, een goed en nuttig gebruik in de jaren '70, zijn verdwenen. Dit heeft geleid tot wat de onderzoekers noemen een "veralgemenisering van de afhankelijkheidsverhoudingen en vervreemding" (p. 78). De structuur van de verzorgingsstaat is voor veel uitkeringsgerechtigden te complex geworden om deze te doorgronden en zij verlaten zich meer en meer op hun informele netwerken als het gaat om het oplossen van problemen als geldtekorten en schulden. Staand tegenover de anonieme bureaucratische organisaties en gevangen in een wirwar van regels, nemen zij het lot in eigen hand. Onwetendheid en incompetentie zijn daarmee de belangrijkste oorzaken van fraude geworden.

De onderzoekers doen veel moeite om het algemene beeld van 'de frauderende bijstandmoeder' te tenten. Uit hun analyse blijkt dat men geen algemeen beeld van 'de fraudeur' kan construeren. De meeste fraudeurs uit de steekproef zijn mensen die positief staan tegenover het arbeidsethos en die meestal buiten hun schuld om werkloos zijn geworden. Er zijn slechts geringe verschillen te constateren met de mensen die niet frauderen. Eén factor die wel van belang is, is de subcultuur of lokale cultuur waarbinnen de betrokkene leeft. In een buurt met relatief veel uitkeringsgerechtigden gaan meer impulsen tot overtreden van de regels uit en wordt meer kennis uitgewisseld over het 'hosselen' met uitkeringen, dan elders. De onderzoekers noemen dit verschijnsel 'civil indifference', een term van de Engelse antropoloog G. Mars, die hiermee doelt op de verminderde betrokkenheid van mensen bij het wel en wee van de grote gemeenschap waar zij deel van uitmaken. De meeste fraudegevallen uit het onderzoek blijken te vallen onder deze categorie van de burgerlijke onverschilligheid. De overige gevallen worden ondergebracht in de categorieën 'overtredingen vanuit een criminele gezindheid' of 'pech-

vogels'.

De eindconclusie van de onderzoekers luidt dat er veel meer voorlichting over de werking van het stelsel van sociale zekerheid nodig is: "Het gebrek aan scholing leidt ertoe dat men niet alleen geringe kennis heeft van het stelsel van sociale zekerheid, maar ook onvolledige en onjuiste kennis. (p. 82)". Tegenwoordig steken veel mensen eerder in de buurt en de familie hun licht op over wat er in de sociale zekerheid te halen valt, dan bij de organisaties zelf. De voorlichting van de overheid zou eigenlijk moeten proberen met de invloed van de lokale context op de kennisverwerving over het sociale zekerheidsstelsel rekening te houden.

De analyse eindigt met datgene waar zij ook mee is begonnen, de complexiteit van het stelsel zelf. De eerder genoemde vrolijkheid van Ter Veld is dan ook meer dan misplaatst, zij is misdadig omdat zij met het opzettelijk complex inrichten van het stelsel zich indirect schuldig heeft gemaakt aan aanzetten tot fraude. Dezelfde fraude die zij nu zelf als staatssecretaris dient te bestrijden. Dit gegeven en ook de andere bekentenissen uit de parlementaire enquête 'Sociale Zekerheid' leiden gemakkelijk tot de verdenking dat de burgerlijke onverschilligheid ook al is doorgedrongen tot de politieke elite. (A.V.)

Frauderen, Lodewijk Brunt, Hanneke Grotenberg, Heleen Ronden (Documenten en onderzoek, PSCW), Het Spinhuis, Amsterdam, 1993

Publikaties van de SWB

◆ Prijzen exclusief verzendkosten ◆

• 'Drugs. Kiezen tussen kwaden', Den Haag 1990, f 5,00

◆ Brochures in de reeks Ideeën

• 'De veranderende rol van de politieke partijen', Den Haag 1991, f 15,00 (ter gelegenheid van het 25-jarig jubileum van Democraten 66)

• 'Duurzame ontwikkeling', Den Haag 1992, f 19,50

• 'Referenda en Politiek', Den Haag 1993,

Wandelgangers worden tegelichters.



Politiek is natuurlijk méér dan bekenden begroeten in de wandelgangen. Politiek is ook: achtergronden verklaren. Politiek is: inhoudelijke uitdieping. Politiek is ook: op zoek naar verschillende visies, in interviews met prominenten van divers pluimage. En: signalering van recente uitgaven, boeken, tijdschriften en publicaties. En politiek is: opinie - liefst niet beïnvloed door het strategisch steekspel in Den Haag. Tegelichten dus. Daarom is er Idee: het spraakmakende opiniëblad 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. En voor iedereen die graag 'behind the headlines' duikt.

Want in Idee gáát het ergens over.

- Jaarabonnement (6 nrs.) f66,-
- Proefnummer f15,-
- Bon uitknippen en insturen

Idee.

Voor wie meer wil.

**NIET VOOR
NIKS:**

**29%
GROEI**

**VAN DE ABONNEMENTEN
IN TWEE JAAR !**

Ja, Idee spreekt mij aan.

Ik wil graag een jaarabonnement proefnummer

NAAM:

ADRES:

POSTCODE:

PLAATS:

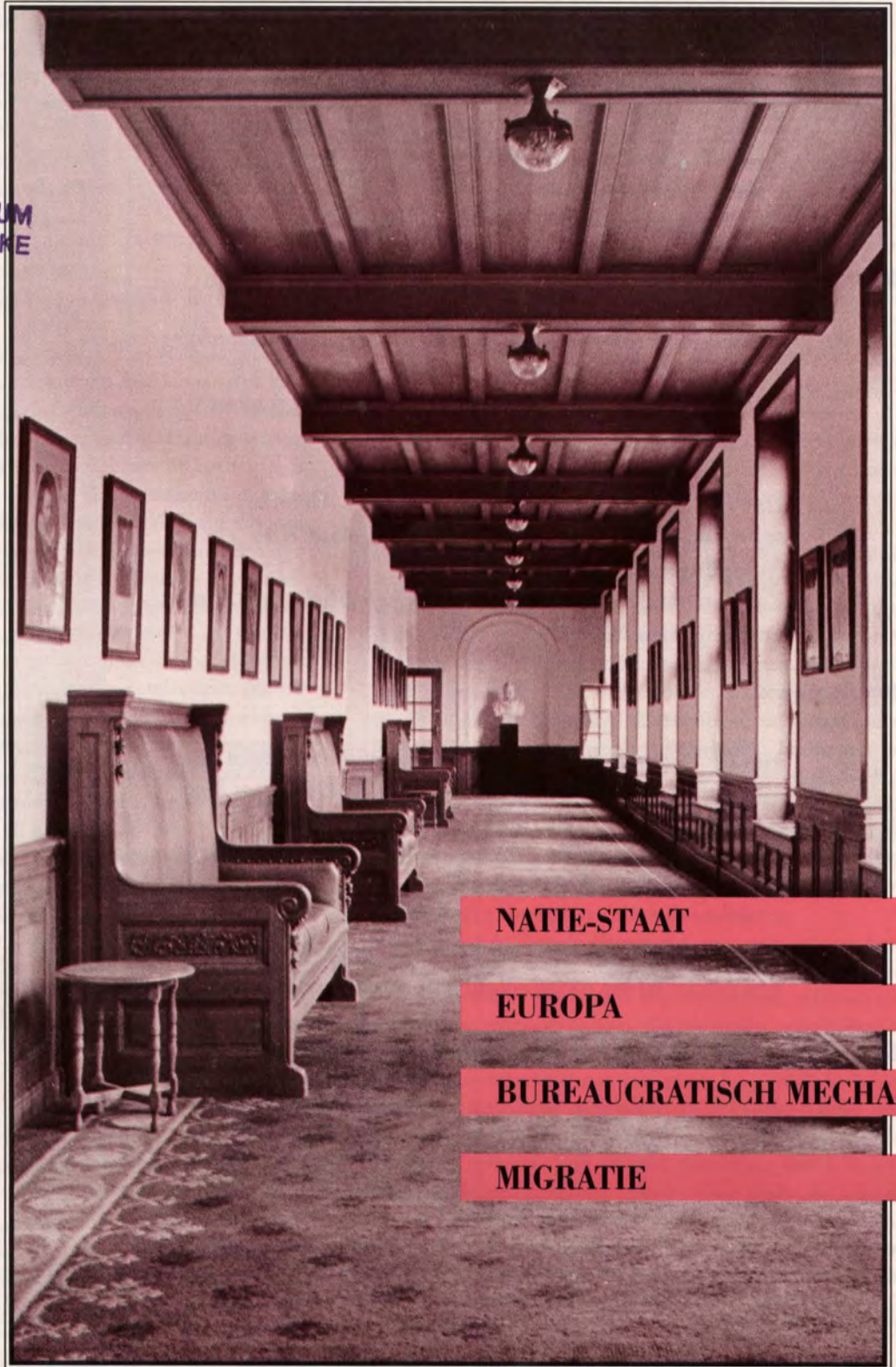
TEL.:

Bon invullen, uitknippen en opsturen:
SWB, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ DEN HAAG.

I D E E

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



NATIE-STAAT

EUROPA

BUREAUCRATISCH MECHANISME

MIGRATIE

14^e JAARGANG NUMMER 4, SEPTEMBER 1993

◆ REDACTIONEEL

3. *Het conformisme en de wil tot communicatie*

◆ PERSPECTIEF

4. *De lege natie. Over de tragische ondergang van een mystiek lichaam, door Allan Varkevisser*

Een essay over internationalisme, natie-staat en de noodzaak van een verlicht nationalisme

10. *Strategische keuzen in ons buitenlands beleid. Een concept voor de langere termijn, door Bob van den Bos*

Opmerkingen ten behoeve van een Europese politiek

◆ BESCHOUWING

16. *Het bureaucratisch mechanisme, door Carel Tielenburg*

Hoe wordt de bureaucratie-problematiek doorgaans beschouwd? Een analyse en een pleidooi voor een nieuwe benadering

22. *Het spel tussen ambtenaar en kamerlid. Over het schrijven en lezen van beleidsteksten, door Rob Neutelings en Daniël Jansen*

Een beschouwing over functie, werking en het adres van de ambtelijke tekst

◆ DEBAT

27. *Van de regen in de drup; over ruimtelijke effecten van bestuurlijke verhoudingen, door Jan de Lange en Ina Klaasen*

Een reactie op de voorstellen voor bestuurlijke organisatie in het vorige nummer van Idee

29. *Twee documenten: hoe nu verder?, door Vinko Prizmic*

Een reactie op het congresdocument over migratie

◆ SIGNALEMENTEN

33. *Boekbesprekingen, onderzoeken en SWB-informatie*

Rectificatie

In Idee nummer 3, juli 1993 is helaas een hinderlijke fout geslopen. Van het artikel van Pamela Kribbe is op pagina 22 de slotzin weggevalen; deze luidt:

... die pluralisme en wederzijdse morele verantwoordelijkheid op bevredigende wijze weet te verbinden.

Foto voorpagina:
Gang naar de Eerste Kamer

Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66

14e Jaargang - Nummer 4
SEPTEMBER 1993

VERSCHEIJNT 6 x PER JAAR
ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Bert Bakker, Kees Breed,
Wim van der Ende, Cecilia Kroon,
Jacqueline Soetenhorst-de Savornin
Lohman. Eindredactie: Christiaan
de Vries. Redactiesecretariaat:
Margreet van Son.

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk
Bureau D66, Noordwal 10,
2513 EA Den Haag.
Tel. 070-3858303.

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 december
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 15,-.

©1993 SWB D66.

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

FOTOGRAFIE

Wim van der Ende,
Telefoon 03438-20296.

UITGAVE VERZORGD DOOR

Creative Communications BV,
Emmalaan 23, 1075 AT Amsterdam.
Telefoon/fax: 020-6646627.

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

Het conformisme en de wil tot communicatie

Hoe staat het met het denken in de partij? Hoe is het gesteld met de gedachtenvorming over de hervorming van de democratie?

Het blijkt geen eenvoudige vraag om te beantwoorden. In de praktijk van de parlementen, zowel als voor de politieke partijen, blijkt het toch vooral te gaan om zaakwaarneming. Zaakwaarneming is de resulterende van een hoofdzakelijk verbureaucratiseerde democratische praktijk.

Deze ontwikkeling heeft ook de reductie van het politieke met zich meegebracht, namelijk tot de verhouding tussen kiezer en gekozenen. Het is een gefixeerde relatie. En wat men in de vele beschouwingen hieromtrent niet meer betreft, is dat wanneer de verhouding tussen kiezer en gekozenen eenmaal boven al het andere is verheven, zij op zichzelf komt te staan. Maar geïsoleerd van al het andere, houdt zij op te bestaan. Behalve als ideologicum, dat is de paradox die de politieke democraten in het denken ontmoeten.

En is het vreemd dat het denken dan stopt? Daarvoor is geen fundament meer te vinden. Zaakwaarneming vereist tactiek en list. Strategie is het maximale wat verwacht mag worden. Maar wat is strategie anders dan de best mogelijke anticipatie op de status quo? De meeste politici zullen op deze vraag reageren met een wedervraag: hoe je je het dan anders had gedacht. Voor hen komt een verder denken van de vraag neer op borrelpraat. In hun praktijk kunnen zij zich niet voorstellen dat een andere voorstelling nog te anticiperen valt. Slechts weinigen zullen zich het geweldige conformisme realiseren dat in deze houding schuilt.

Een andere vraag zou kunnen zijn of het redelijk is dit van de meeste politici te vragen. Misschien is het inderdaad onredelijk. Dit conformisme ligt immers verscholen in de conditionerende modi van een praktijk, die zij zelf ook niet hebben gemaakt en waarin zij desondanks (of misschien wel juist dankzij) functioneren.

Maar dan wordt het des te belangrijker om de praktijken zelf aan het woord te laten. Opdat de verschillen voor zich kunnen spreken en ook het woord verandering weer betekenis kan krijgen. Dit geldt in het algemeen al in de verhouding tussen openbaar bestuur, politiek en samenleving, maar óók voor de wereld van de politiek zelf. Hier draait het om twee realiteiten, die van de politieke partij en die van de volksvertegenwoordiging.

Laat bijvoorbeeld, intern, de partij aan het woord komen opdat het eigen denken weer op gang kan komen. De reflectie die dan kan ontstaan, is nodig om het monolithisch karakter van de relatie tussen kiezer en gekozenen te doorbreken. Om de zaak die wordt waargenomen te differentiëren, te articuleren in de diverse probleemvelden, zowel als in de mogelijke benaderingen die de partij in zich draagt.

Waar het om draait, is de politiek-culturele reflectie, die kan the-

*Een antwoord is mogelijk op
 het verlamdend conformisme
 van de politieke praktijk
 - als we maar durven!*

matiseren zonder de dwang tot, politieke, besluitvorming. En het gaat hier dus niet meer om de democratische legitimatie van het 'beleid van de partij'. Dat is van later zorg, ook al zal dat de bestuurders een gruwel zijn, die besturen in naam van de politiek. Zij zouden zich moeten realiseren hoezeer zij lijden aan een analoge reductie als die welke hiervoor aan de orde was. Zij

reduceren de wereld van de partij tot ééndimensionale verhouding: die tussen bestuur en partijleden.

Forumschepping is het enige dat een antwoord lijkt te kunnen bieden op de statische huishoudelijke structuur die de partij kent. Fora, die kunnen functioneren ter diagnose en thematisering van de problematieken die in de maatschappij werkzaam zijn. Fora ook die in deze zin intermediair zijn en de rol op zich kunnen nemen van voedingsbron en in die zin de bestaande politieke praktijk kunnen corrigeren.

Het valt te hopen dat een dergelijke gedachtengang zich kan doorzetten in de partij. Het schijnt de enige manier voor de moderne 'kaderpartij' om zich nog te kunnen voorzien van een kritische functie. Het lijkt ook de enige manier om de conformistische cirkel te doorbreken waarin de politieke praktijk gevangen zit.

Deze 'andere' werkzaamheid valt te zien als een contra-expertise waarin, in elk geval ten dele, de ervaring is opgenomen die in de bureaucratische praktijk wordt buitengesloten. En wellicht levert een dergelijke andere oriëntatie de mogelijkheid op voor de politici om hun werkzaamheid, minstens ten dele, anders te definiëren. Wat neer zou komen op een andere, uitgebreidere kenschetsing van de verhouding tussen politiek en samenleving, opdat de werkzaamheden van de 'Kamer' óók kunnen worden verlegd: niet alleen richting kiezer, maar richting samenleving.

Waarom zou de Tweede Kamer zich niet meer gelegen kunnen laten liggen aan de maatschappij? De Kamer zou het recht moeten krijgen, of moeten nemen, zelf te communiceren, wanneer zij dat maar wil, en vooral als de 'zaak' daarom vraagt, met de formele en informele fora die de samenleving kent. Nu komen het formele circuit en haar lobbyisten aan het woord, hun specifieke belangen dienende. Het zou er voor de Kamer om moeten gaan zelf de ruimte en het doel tot communicatie te bepalen en uit te kiezen waarom, wanneer en met wie men spreekt, om voorbij de problemen van gisteren te kunnen komen tot een werkelijke anticipatie van de problemen van de toekomst. Opdat er weer ruimte komt voor een meer directe democratie, via 'meer verbindingpunten tussen burgers en organisaties en tussen kiezers en overheid'. Zou in deze richting niet het nog ontbrekende vijfde van de vier voorstellen gezocht moeten worden, die de partij tot nog toe deed voor de vernieuwing van de formele democratie?

Christiaan de Vries

De lege natie

Over de tragische ondergang van een mystiek lichaam

Door Allan Varkevisser

In het Westen leven mensen in zogenaamde natie-staten, zonder dat zij daar om hebben gevraagd of zich hiervan bewust hoeven zijn. De vanzelfsprekendheid is groot. Het schijnt de meesten toe -zeker de jongere generaties- dat het altijd zo geweest moet zijn. Maar blijft het ook altijd zo?

De verschijnselen 'natie' en 'nationalisme' staan tegenwoordig volop in de aandacht en schijnen te moeten worden onderworpen aan een proces van herwaardering. De natie lijkt bijvoorbeeld op gespannen

voet te staan met de huidige tendensen van internationalisering in economie en cultuur. Het toenemend nationalisme bij bevolkingsgroepen en politieke partijen wordt door velen als bedreigend ervaren.

De vraag naar de waardering van de natie en van het nationalisme dient naar mijn mening vooraf te worden gegaan door een onderzoek naar hoe de zogenaamde 'natie-staten' (1) eigenlijk tot stand zijn gekomen. Dit genealogisch onderzoek is noodzakelijk want door een duik in het verleden te nemen, wordt het mogelijk de vanzelfsprekendheden te ondervragen. Gelukkig kunnen we hierbij gebruik maken van het imposante voorwerk van Benedict Anderson, die met zijn boek 'Imagined Communities' (2) een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan een beter begrip van de opkomst en bloei van de natie en het nationalisme.

Imagined Communities

De natie-staat is voortgekomen uit de traditionele staten: de dynastieke staten (zoals koninkrijken) en de religieuze gemeenschappen. Historisch gezien vindt de overgang naar zogenaamde natie-staten in het moderne Europa plaats rond de 18e eeuw. De traditionele staten waren min of meer feodale gemeenschappen. Een kleine elite heerste over een groot gebied, maar het gezag bezat in feite slechts een geringe reikwijdte. Het centrum had nauwelijks invloed in de periferie. De grenzen tussen de verschil-

Hoe te denken over de natie-staat waar, onder de verpletterende krachten van internationalisme en regionalisme, natie en staat van elkaar gescheiden dreigen te worden?

lende staten waren vaag en veelal het onderwerp van onderlinge twisten. De inwoners identificeerden zich meer met de stad of het gebied waar men woonde, dan dat men het gevoel had deel uit te maken van een 'natie'.

Pas met de opkomst van nieuwe technologieën -moderne communicatietechnieken, betere infrastructuur en snellere vervoermiddelen- kon het centrale gezag van de staten worden versterkt en ontwikkelden zich langzamerhand politieke gemeenschappen van onderdanen, die ook het

gevoel hadden met elkaar een lotsverbintenis te hebben. Het werd voor de verschillende staten mogelijk om herkenbare en stabiele afgrenzingen ten opzichte van elkaar te construeren. Zo ontstonden territoria met min of meer vaststaande grenzen, die door een centraal gezag konden worden gecontroleerd.

Deze ontwikkeling markeert ook de eerste opkomst van de nationale bureaucratieën, de staatsapparaten, waarmee de staat kon regeren over haar ingezetenen. Wetten kregen een werkelijk algemeen geldend karakter voor de inwonenden van de staat, die vanaf dan als gelijken voor de wet werden behandeld. Deze overgang gaat gepaard met het ontstaan van zoiets als een gemeenschapsgevoel, een nationale identiteit, waarop mensen zich ook lieten aanspreken en konden worden 'gemobiliseerd'.

Het is moeilijk om te zeggen dat het één aan het ander vooraf ging: in elk geval is duidelijk dat het de technologische ontwikkeling was die het proces van natievorming mogelijk maakte. Anderson noemt het een 'interaction between a system of production (capitalism), a technology of communications (print), and the fatality of human linguistic diversity'.

In een gevestigde natie-staat zijn de ingezetenen niet naamloos; zij hebben een thuis, zij behoren tot één gemeenschap die voor hen zorgt en waarvoor zij verantwoordelijkheid kennen. Nationalisme is in dit opzicht dus een vanzelfsprekend kenmerk van moderne (verzorgings)staten, het is vooral de uiting en de consequentie van een culturele behoefte om ergens bij te horen. Leden van een natie steunen of kunnen ertoe worden gebracht elkaar te ondersteunen onder moeilijke omstandigheden, zelfs zonder elkaar te kennen.

Vanwege de feitelijke onbekendheid met elkaar definieert Anderson de natie als een "imagined community", een 'geprojecteerde' gemeenschap. Als twee andere kenmerken van de natie noemt hij: a) 'beperktheid' - de gemeenschap van de natie omvat nooit de gehele wereld; b) de claim van 'soevereiniteit' - de natie heeft het

(1) In het vervolg van dit artikel wordt steeds uitgegaan van de natie als natie-staat vanwege de historische verbondenheid van deze twee begrippen en de onderlinge interdependentie in termen van ontwikkeling.

(2) 'Imagined Communities', Benedict Anderson, Verso, New York 1983, reprinted 1991

Allan Varkevisser is socioloog en beleidsmedewerker bij het wetenschappelijk bureau van D66.



hoogste gezag, dit in tegenstelling tot de religieuze en dynastieke gemeenschappen waar God, dan wel de persoon van de koning bekleed waren met het hoogste gezag.

Een natie is naar het oordeel van Anderson geen gemeenschap met een natuurlijke oorsprong, een vereniging van mensen op basis van een aangeboren of een vooraf gegeven lotsverbondenheid. De natie is een sociale constructie; een geheel van symbolen, mythen, legendes en instituties, dat steeds opnieuw moet worden opgebouwd. Bijvoorbeeld via het nationale nieuws. In de eigen nationale kranten, opgesteld in de eigen taal, wordt dagelijks het bestaan van de natie bevestigd. In dit alledaagse sociaal-psychologische proces van natie-vorming spelen de verbeelding en de projectie van axiomatische culturele concepties -met als voornaamste de idee van een diepgaande, horizontale kameraadschap tussen landgenoten- met behulp van technologische middelen een voorname rol. Het nationalisme is dus in feite de verzameling van ideeën, mythen, legendes en andere verbeeldingen waarin het bestaan van de natie tot uiting komt.

De conclusie die kan worden getrokken uit het bovenstaande is dat nationalisme, het gevoel deel uit te maken van een politieke gemeenschap van op elkaar betrokken mensen, in termen van welbegrepen eigenbelang rationeel is. De huidige natie-staat garandeert de onderdanen civiele, politieke en sociale rechten en heeft lange tijd het psychologisch en sociologisch oriëntatiepunt

en referentiekader van burgers in moderne staten gevormd. Het heeft ook bijgedragen aan de totstandkoming van de moderne democratieën zoals we die nu kennen. Het maakte de noodzakelijke scheiding tussen 'binnen' en 'buiten' en tussen 'vreemd' en 'eigen' begrijpelijk, acceptabel en legitiem.

*In de
folklore, de
dracht van
kleren, komen
archaische
elementen tot
uitdrukking*

Twee opmerkingen zijn in dit opzicht geboden om niet bij voorbaat een naïef beeld van de natie en het nationalisme te schetsen. Het nationalisme legitimeert niet alleen het verschil tussen de volkeren, het veroorzaakt het ook zelf. De nationale socialisatie, het cultiveren van de nationale identiteit, betekent een disciplineren en homogenisering naar binnen en een vervreemding en afgrenzing naar buiten. Er ontstaat een continue besef van 'anders zijn'. Het is het embryonale stadium van een xenofobe houding. Het maakt het onderscheid tot een verschil en van verschil naar verschil in kwaliteit, naar discriminatie en racisme, is een kleine stap.

In het licht van bovenstaande beschrijving moet het nationalisme ook irrationeel worden op het moment dat het concept van de natiestaat erodeert onder invloed van de woekering van oude en de opkomst van nieuwe technologische middelen. Ontwikkelingen in de economie (internationalisering) en de cultuur (regionalisering) kunnen een einde maken aan de natie als dominante vorm van sociale organisatie. De stelling dat de natie-staat disfunctioneel is geworden in de huidige tijd van internationalisering en

schaalvergroting en zodoende een blokkade vormt voor de ontwikkeling van een nieuwe wereldorde, lijkt heel wel verdedigbaar. Het blijkt echter gecompliceerder dan deze eerste indruk doet vermoeden.

Kapitalisme en Nationalisme: desintegratie en integratie

Tussen de ontwikkeling van het kapitalisme en de historische verschijning van het nationalistische fenomeen bestaat een direct verband. Anderson laat in zijn boek bijvoorbeeld zien hoe de uitvinding van de boekdrukkunst werd opgenomen in het kapitalisme. Op die manier ontstond het eerste massa-produkt, het boek, geproduceerd binnen het zogenaamde 'print-capitalism'. Dit samengaan van een nieuwe technische vinding en een economisch productiesysteem heeft een culturele verandering ingezet, waardoor eerst werkelijk de opkomst van het nationalisme mogelijk werd.

De ontwikkeling van het kapitalisme stond ook aan de basis van de vorming van een nieuw wereldbeeld en een taal waarin de verschillen tussen culturen, volkeren en mensen er minder toe deden. De opkomst van de bourgeoisie ten tijde van het burgerlijk kapitalisme met haar ideologie van de universele moraal en de soevereiniteit van het individu, zou volgens Marx en Engels het einde van de oude maatschappijen en hun ideologieën, waaronder die van de natie, inluiden. In het eerste hoofdstuk van 'Het Communistisch Manifest' schrijven zij: "Zij heeft de bont geschakeerde feodale banden, die de mens verbonden aan wie van nature boven hem waren gesteld, onbarmhartig verscheurd en geen andere band tussen mens en mens gelaten dan het naakste belang van de gevoelloze 'contante betaling'". Voor Marx en Engels was deze burgerlijke universalistische moraal een noodzakelijke stap in de richting van de bewustwording van het proletariaat van haar historische taak, namelijk het ontketenen van de socialistische wereldrevolutie, die een einde zou maken aan de uitbuiting en onrechtvaardigheid onder dit perverse kapitalisme binnen de natie-staat. Nationalisme en kapitalisme bleken echter sterker structuren dan zij ooit hadden kunnen vermoeden en in plaats van de opheffing van het nationalisme binnen het kapitalistische systeem, is er sprake van een integratie van beide.

De Engelse socioloog Anthony Giddens wijt de onrealistische voorspelling van Marx en Engels aan de gebrekkige theorievorming binnen het marxisme over de rol van de staat. Giddens veronderstelt een "intimate association between modern capitalism and the nation-state" (3). De opkomst van de natie-staat met haar vaste grenzen, de sterke bureaucratie en het geweldsmonopolie van de staat vormden de voorwaarden voor de opkomst van het moderne kapitalisme. In het moderne kapitalisme bestaat alleen nog een economische verhouding tussen de werkgever en de werknemer en de onderdrukking van de werknemer door middel van bruut geweld is vervangen door een verfijnde disciplinerende en dressuur van de werknemer binnen het economisch systeem. Het fysieke geweld verdwijnt op die manier uit de sfeer van de arbeidsmarkt en uit de klassenverhoudingen. De maatschappij van het moderne kapitalisme lijkt daarmee te beantwoorden aan de burgerlijke ideologie van vrijheid, gelijkheid en broederschap van

de bourgeoisie. Lijkt, want de ordening van de samenleving is nu slechts op een andere, efficiëntere en goedkopere, wijze van dwang gebaseerd waarbij de vorming van de natie-staat een belangrijke rol heeft gespeeld.

Een voorlopige conclusie is dat de ontwikkeling van het burgerlijke kapitalisme geen opheffing van de oude maatschappij-ideologie van het nationalisme betekende, maar dat het nationalisme en kapitalisme onderling sterk met elkaar verweven waren en zijn gebleven.

De lege natie

De natie is een contingente aangelegenheid: zij is een door mensen zelf geschapen illusie. Desalniettemin, een illusie met een enorme materiële kracht volgens het principe van het befaamde Thomas-theorema: "If men define situations as real, they are real in their consequences". Anderson leidt zijn boek in met een beschrijving van het moeilijk grijpbare karakter van 'het' nationalisme en stelt dat 'this emptiness easily gives rise, among cosmopolitan and polylingual intellectuals, to a certain condescension'. Zonder in deze minzaamheid te delen, wil ik vaststellen dat 'de natie' op zichzelf een leeg begrip is, een zogenaamd semantisch vat. De inhoud ervan is afhankelijk van de historische en vooral de sociale context. Het heeft er alle schijn van dat de gebruikelijke ideologische functie die het begrip steeds vervult, grotendeels is achterhaald. Deze deflatie kon ontstaan door veranderingen in de drie factoren, die ook verantwoordelijk waren voor de vorming van het oude natiebeprijp: de economie, de sociale structuur en de communicatiemiddelen.

Het natiebeprijp van de soevereine, autonome staat is, gezien het huidige internationale wereldsysteem met een ongekende mate van interdependentie en vervlechting, disfunctioneel geworden. De produktieverhoudingen zijn geïnternationaliseerd: de arbeidsdeling is mondiaal geworden, het kapitaal is van iedereen en vooral van niemand en vervluchtigd in de niet langer materiële dimensies van kennis, informatie en geld. Nationale economieën zijn een anachronisme geworden en de nationale staten hebben niet langer volledige zeggenschap over de belangrijkste economische en sociale produktie maatschappijen als de post- en telefoondiensten, de opwekking en levering van elektriciteit, de gezondheidszorg en het openbaar vervoer. Staatsondernemingen worden in toenemende mate geprivatiseerd, daarmee vervaagt het belang van de natie-staat.

De natie raakt leger en leger omdat grote delen van de bevolking zich minder en minder verbonden voelen met 'een' nationale gemeenschap. De kennis van de eigen cultuur raakt miniem. Men voelt geen exclusieve binding meer met het 'Vaderland'. Door de individualisering en de ongekende mogelijkheden van transport en communicatie, worden mensen zich bewust van de contingentie van de eigen nationaliteit. Zij zijn wereldburgers geworden, met een bijna nomadische levensstijl en een mondiale oriëntatie. Zo oefenen veel burgers in de gemoderniseerde samenlevingen hun burgerschap vooral uit door het lidmaatschap van internationale organisaties als Greenpeace, Amnesty International of het Foster Parents Plan.

De leegloop van de natie gaat gelijk op met de ontwikkeling van de nieuwe media. Het print-capitalism is vervangen door het multi-media kapitalisme: televisie, video, film, computers. Hierbij spelen beelden en gesproken taal een belangrijker rol dan de

(3) 'Nation-states and violence', p. 171, in: 'Social Theory and modern sociology', Anthony Giddens, Polity Press, Cambridge 1987, reprinted 1988.

geschreven of gedrukte taal. Er is een nieuwe internationale symbolentaal aan het ontstaan, sterk beïnvloed door de reclame en de amusementsindustrie en niet gebonden aan een specifieke nationale cultuur. Overal op de wereld kunnen dezelfde programma's worden ontvangen, de media hebben van de wereld een 'global village' gemaakt. De nationale culturen veramerikaniseren onder invloed van deze media-ontwikkelingen. Wij, wereldburgers, kijken naar dezelfde soap-programma's, lijden aan dezelfde psychische complexen als de gasten van Oprah Winfrey en zien hoe de Russische en de Amerikaanse president elkaar niet langer begroeten door elkaar te kussen - zij doen dat tegenwoordig met een ferme westerse handdruk.

Als laatste factor voor de deflatie van het oude natie-begrip kan de bescheiden bijdrage van het post-modernisme genoemd worden. De deconstructie van de idealen van de verlichting hebben toch vooral een sfeer van nihilisme en relativisme doen ontstaan in de

politieke en intellectuele elite. De geschiedenis kan niet meer in termen van noodzakelijke opeenvolgingen en toename van de rede worden beschreven. Er zijn geen absolute legitimeringen voor de status quo meer te geven. Men dient te leren leven met het contingente karakter van al het bestaande, inclusief dat van de natie.

Het oude natiebegrip staat onder druk. Betekent dit ook de ondergang van het natie-denken en van het nationalisme - het einde van de natie-staat? Op dit moment gaat na het ogenschijnlijk abrupte einde aan de koude oorlog een hete golf van nationalisme over Europa en Klein-Azië. De mondiale Oost-West tegenstelling heeft lange tijd de indruk gewekt dat de culturele en regionale verschillen waren opgeheven, maar smeulend hebben deze conflicthaarden de periode van bevroering weten te overleven en nu komen zij weer in alle hevigheid tot ontbranding. Hoe moeten de ontwikkelingen in Joegoslavië, Nagorno Karabach, Koerdistan, of dichterbij huis, het electorale succes van rechts-extremistische partijen met nationalistische sympathieën worden geïnterpreteerd? Gaat het hier om nieuwe stijlen van nationalisme, om nieuwe inhouden van het natiebegrip of worden hier nieuwe rijmpjes op oude melodieën gezongen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het van belang dat we meer inzicht krijgen in de verschillende stijlen (Anderson, 1991) van nationalisme. Gegeven de contingentie en de relatieve leegheid van de natie wil ik hier drie stijlen van nationalisme onderscheiden: het groteske, het cynische en het verlicht-ironische nationalisme.

Het groteske nationalisme

Het groteske nationalisme wordt uitgedragen door degenen die zich niet realiseren dat de natie een illusie is, dat het een geprojecteerde gemeenschap betreft. Voor hen is het een diepzinnige realiteit waarin (en waarmee) zij dagelijks leven. Zij voelen zich voortdurend bedreigd door het oprukkende 'internationalisme' en maken zich zorgen om de onafhankelijkheid van hun natie, om de verdwijning van het voertuig van hun culturele identiteit, de nationale taal, die door de internationale voertaal dreigt te worden verdrongen. Hun houding is grotesk omdat zij nog geloven in

het mystieke van 'hun' onderlinge band, in de onveranderlijkheid van hun eigen culturele en etnische identiteit. Zij vrezen dat met de vernietiging van hun natie ook zichzelf zullen verdwijnen. Opperold en teruggetrokken in hun cocon van de natie, verwijten zij de politiek het eigen land te verkwanselen, maar zijn zij te bijziend om de grote economische en sociale veranderingen waar te nemen die verantwoordelijk zijn voor de erosie van de natie-staat.

Hun geloof in de intrinsieke waarde van de natie en hun doodsangst vormen een gevaar voor elk democratisch systeem en voor het bijbehorende morele handelen. De filosoof Alain Finkielkraut voert deze stijl van nationalisme terug op de idee van de 'Volksgeist' van Johann Gottfried Herder. Ieder lid van de gemeenschap maakt daarbij deel uit van het mystieke lichaam van de natie: er bestaat een organische samenhang en verbinding tussen natie en onderdaan. Finkielkraut waarschuwt voor dit

nationalisme: "een staat die aan de roes van de Volksgeist ten prooi is wordt door niets meer weerhouden, kent geen enkele ethische belemmering meer: zijn onderdanen, beroofd van een eigen bestaan en verdreven uit hun eigen geweten, kunnen geen rechten opeisen, en aangezien zijn vijanden niet tot dezelfde soort behoren is er geen reden om de regels van de menslievendheid op hen van toepassing te verklaren." (4) Het zou een beschrijving kunnen zijn van de nationalistische strijd in het voormalig Joegoslavië.

Het cynische nationalisme

De cynische nationalisten, ik refereer hier aan het cynisme zoals geformuleerd door de filosoof Peter Sloterdijk, beseffen het illusoire van de natie als project en missie. Voor hen is het nationalisme echter een strategische optie om onwelkome concurrenten op bijvoorbeeld de nationale arbeidsmarkt of de woningmarkt, waar schaarsheid heerst, te weren of om uiting te geven aan hun gevoelens van onbehagen en jaloezie. Sloterdijk zegt in zijn 'Kritiek van de cynische rede': "Cynisme waagt naar voren te komen met naakte waarheden, die in de manier waarop ze naar voren worden gebracht een element van onwaarheid behouden" (5). Als we met deze uitspraak in het achterhoofd kijken en luisteren naar het nationalisme van het Vlaams Blok of de rechts-extremistische groeperingen in Nederland, dan zien we jongeren tussen de 15 en 30 jaar, die zeggen dat 'zwarten' en 'turken' moeten worden teruggestuurd omdat het eigen volk voorop dient te staan. Jongeren die nog maar nauwelijks hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de samenleving - en ook weinig kansen zullen krijgen dat te doen - werpen zich op als rechtmatige erfgenamen van de samenleving van 'hun' volk en pleiten voor het uitzetten van andere leden van de samenleving, ook van hen die al jarenlang werkzaam zijn in diezelfde samenleving. De cynisch nationa-

(4) 'De ondergang van het denken', Alain Finkielkraut, Uitgeverij Contact, Amsterdam 1988, p. 45.

(5) 'Kritiek van de cynische rede', Peter Sloterdijk, Uitgeverij de Arbeiderspers, Amsterdam 1992, p. 29.

listen komen op voor de maatschappij, die te weinig voor hen opkomt. Een paradox, die eerder de betrekkelijkheid van de natie dan het gelijk van de neo-nationalisten aantoonde.

Volgens Kees Schuyt (6) komt het merendeel van de vreemdelingenhaat en het cynische nationalisme voort uit jaloezie en rancune. De verzorgingsstaat geeft vele gelegenheden tot jaloezie en nijd vanwege de sterke drang tot vergelijking en gelijkheid bij het verdelen van de welvaart. De bron van het nationalisme ligt in het ressentiment dat de verzorgingsstaat zelf in de hand werkt en wordt versterkt door het corresponderende onvermogen om te gaan met de contingentie van het eigen bestaan.

Gezien de explosiviteit van het cynisch nationalisme en het zichzelf bevestigende karakter ervan, ligt hier een belangrijke taak voor de politiek. Helaas spelen veel politici gretig in op het cynische nationalisme. Omdat zij daar electoraal gewin van verwachten, maar ook omdat zij met een beroep op het nationalisme het electoraat kunnen mobiliseren teneinde impopulaire maatregelen door te kunnen voeren. Ik denk hierbij aan het illegale debat en de discussie over de legitimatieplicht.

Het ironisch-verlichte nationalisme

De laatste stijl van nationalisme is het verlichte of ironische nationalisme. De natie wordt geïnterpreteerd als een verdrag tussen individuen, een min of meer vrijwillig contract tussen leden van een samenleving. Een project gebaseerd op een politiek van verantwoordelijkheid, op burgerschap. De verlichte nationalist erkennen de noodzaak van de vorming van gemeenschap en de begeleidende verantwoordelijkheden, zonder de natie of het 'vaderland' te verabsoluteren. De natie 'an sich' bestaat niet, het is wat we er zelf van maken. Anderson heeft dit wel een "open liefde" genoemd: de natie als een vrije, liberale en open samenleving. Het verlichte nationalisme is eigenlijk een samensmelting van twee houdingen die elkaar aanvullen. Alisdair MacIntyre zet in een artikel, genaamd 'Is patriotism a virtue?' (7), de verschillende morele stellingnames van de patriotten en de liberale universalisten tegenover elkaar. Zijn conclusie is dat ze elkaars zwaktes voorspiegelen: de liberale universalist verwijt de patriot het project van de natie boven alle kritiek te verheffen en keurt de particularistische moraal van de patriot af. De patriot wijst de universalistische liberaal op zijn beurt op de noodzaak van het vormgeven aan universele waarden binnen een gemeenschap, waarin men elkaar steunt in het naleven van deze moraal en waarbij men bereid is offers te brengen om de eigen gemeenschap met gevaar voor eigen leven tegen dreigingen van buiten te beschermen. De universalistische, liberale moraal ondergraaft bovendien in zekere zin altijd de fundamenten van de eigen gemeenschap. Vooral in moderne bureaucratische gemeenschappen waar het belang van de gemeenschap louter nog in termen van wederzijdse eigen-belangen wordt gearticuleerd.

De conclusie van MacIntyre is dat het patriottisme een voortdurend moreel gevaar blijft omdat het de natie boven alle kritiek verheft, terwijl de liberale moraliteit een voortdurende moreel gevaar is 'because of the way it renders our social and moral ties too open to dissolution by rational criticism'. Voor MacIntyre zijn pat-

riottisme en liberalisme niet bij voorbaat onvereenigbaar. Een combinatie van beide lijkt ideaal en vormt de kern van het verlichte nationalisme.

MacIntyre krijgt voor deze stelling steun uit onverwachte hoek. De literator en oud-marxist John Berger ziet in de vele soorten en stijlen van het hedendaagse nationalisme niet de wederopkomst van een anachronistische kwaadaardige ideologie, maar vooral een strijd tegen de anonimiteit en wezenloosheid van het huidige kapitalistische stelsel. "Elk nationalisme hecht in de grond grote waarde aan namen: aan de minst materiële, origineelste menselijke vinding. Wie namen afdoet als bijzaak is nog nooit verjaagd; maar de volkeren aan de periferie worden constant verjaagd. Daarom hechten ze zo aan de erkenning van hun identiteit, aan hun continuïteit, hun band met hun doden en de ongeborenen." (8). Mensen hebben een bepaalde basis-veiligheid nodig om hun identiteit te kunnen beleven en te ontwikkelen. De natie kan deze veiligheid bieden. In een onveilige situatie maakt niemand zich immers bekend.

De Hongaarse schrijver György Konrád onderkent eveneens de samenbindende functie van het nationalisme: "Niets is zo vanzelfsprekend als de nationale identiteit. We zijn met elkaar verbonden door oorsprong, taal en zeden." (9) Konrád pleit voor wat hij noemt de creatieve democratie: "die absolute waarde toekent aan de burgerlijke vrijheidsrechten en grondwettelijke bepalingen van de liberale democratie van het westerse type, en ieder menselijk individu, elke staatsburger, gelijkwaardig acht, ongeacht afstamming, taal, huidskleur, of religie. Dit is een beslissing van filosofische aard en wie haar goed doordent zal het met mij eens zijn dat staten, grenzen, en andere willekeurige menselijke instellingen zo min mogelijk de bewegingsvrijheid, onderlinge trekkingen en leefwijze van mensen behoren te belemmeren." Konrád wordt in deze opvatting gesteund door de postmoderne filosoof Richard Rorty. In 'Contingency, irony and solidarity' heeft Rorty een hoofdstuk gewijd aan wat hij veelzeggend noemt 'The contingency of community' (10). Hij pleit daarin voor een radicale liberale samenleving waarin individuen in de private sfeer zoveel mogelijk vrijheid krijgen, inclusief de ruimte om de eigen moraal te vestigen. De private levens van burgers dienen zoveel mogelijk buiten de invloedssfeer van de overheid te blijven. In de publieke sfeer dient echter onverminderd de roep om moreel te handelen te klinken, om af te zien van het toebrengen van leed, te streven naar het verzachten van pijn en het vermijden van wreedheden. In de publieke sfeer pleit hij dus voor universalisme, terwijl in de private sfeer zoveel mogelijk ruimte dient te blijven voor het particularisme. Rorty wil zo een eind maken aan de pogingen om deze twee sferen met elkaar in overeenstemming te brengen. Een streven dat impliciet in het nationalisme besloten ligt, waar de scheiding tussen het private domein en de publieke sfeer vaak wordt ontkend. Zo'n streven werkt de vestiging van een dictatorial bewind in de hand.

Theoretisch lijkt er voldoende steun te bestaan om het streven naar een verlichte natie te legitimeren. Toch staat de zogenaam-

(8) 'Stemverheffing', John Berger, Uitgeverij de Bezige Bij, Amsterdam, 1992, p. 21

(9) 'Langzame opmerkingen in een snelle tijd', György Konrád, Uitgeverij van Gennep, Amsterdam, 1990, p. 135

(10) 'Contingency, irony and solidarity', Richard Rorty, Cambridge University Press, New York

(6) 'Jaloezie en Rancune', Kees Schuyt, De Volkskrant, 4 januari 1993

(7) 'Is patriotism a virtue', Alisdair MacIntyre, A lecture for the Lindley series, University of Kansas, march 1984

de 'liberale patriot' bij het realiseren van zijn project lastige dilemma's en uitdagingen te wachten. Ik wil enkele ervan hier behandelen.

Uitdagingen voor de liberale patriot

Eén manier om uit te vinden of het verlichte nationalisme een levensvatbaar concept is, is te kijken of er in de huidige politiek vraagstukken zijn waarbij het project van de liberale patriot in enorme dilemma's dreigt te verzanden. Anders gezegd, waar loopt de droom van het liberale nationalisme uit op een nachtmerrie? Bij welke kwesties wordt de liberale patriot vertwijfeld wakker en weet hij niet meer met welk been uit bed te stappen: met zijn universalistische linkerbeen of het patriottische rechter?

Het meest voor de hand liggende probleem dat zich onmiddellijk voordoet op het moment dat men een voluntaristisch concept van de natie hanteert, is het verschijnsel van migratie. Jaarlijks zoeken grote aantallen mensen toegang tot de naties van Europa. De discussie over de regels voor toelating en de grenzen aan de opname komt nog maar net op gang. Naties kunnen nooit de gehele wereld omvatten, zodoende zal elke natie grenzen vaststellen aan de opnamecapaciteit van nieuwkomers. Niet alleen economische grenzen, maar eveneens -hoe voluntaristisch de natie ook wordt opgezet- culturele grenzen. Echter, binnen het discours van de verlichte natie is er geen uitsluitingsgrond meer te geven op basis waarvan mensen, die aangeven dat zij toe willen treden tot het verdrag van de natie, überhaupt de toegang kan worden geweigerd. Een inhoudelijke selectie maken tussen de potentiële gegadigden is al helemaal onmogelijk. De enige reden om op een gegeven moment mensen de toegang te weigeren is een pragmatische: als de komst van teveel nieuwkomers leidt tot ontwrichting van de samenleving, dan is niemand daarbij gebaat. De enige uitweg, die voor de selectie genomen kan worden, is als het ware het instellen van een lotingprocedure. Laat het toeval beslissen wie wel en wie niet toegang zal krijgen tot de natie. Daarmee wordt bovendien het contingente karakter van de natie onderkent en onderstreept.

Een tweede probleem voor de liberale patriot is de economische ordening. Enerzijds dient de natie bescherming te bieden aan de desastreuze gevolgen van de kapitalistische produktiewijze, zowel aan de bevolking als aan de natuur. Anderzijds is het kapitaal de enige echte internationale macht in de wereld waardoor de liberale patriot wel aansluiting moet zoeken bij andere natie-staten. Om enige invloed te krijgen op de economische en politieke beslissingen die ook zijn gemeenschap aangaan en om niet aan deprivatie ten onder te gaan als gevolg van de eigen 'splendid isolation', zal de liberale patriot zich op internationaal niveau politiek moeten organiseren. Daarbij zal hij de valkuilen van bureaucratische integratie in grotere politieke besluitorganen moeten ontlopen en toch tot een sterkere politieke integratie moeten komen om het internationaal georganiseerde kapitalisme het hoofd te kunnen bieden. Zo ontstaat het beeld van de liberale patriot als evenwichtskunstenaar boven de vierzijdige afgrond van economische deprivatie, politieke desintegratie, ecologische vernietiging en regressief nationalisme. Een derde probleem is het omgaan met de contingentie van het eigen bestaan en de behoefte van mensen aan een rechtvaardiging voor hun existentie en hun lijden. Een consequentie van het postmodernisme is misschien wel dat de criteria om onderscheid te kunnen maken tussen vooruitgang en regressie

ontbreken. Dit heeft geleid tot een hernieuwde aandacht voor het particularisme, die op zich weer gemakkelijk kan leiden tot de verheerlijking van de nationale, of zelfs regionale, culturele traditie. Deze geeft tenminste een verklaring voor het contingente bestaan en een doel aan de door God en Rede verlaten postmoderne mens in een verlichte natie. Wat kan de liberale patriot doen om de verleiding van dit culturele determinisme te weerspreken? Hij moet dan minstens ten dele teruggrijpen op de idealen van de verlichting, een appèl doen aan de redelijkheid van onverlichte nationalist en dogmatici en hen ervan proberen te overtuigen dat het beeld van homogene etnische en culturele bevolkingen berust op een levensgevaarlijke illusie. De liberale patriot zal daarnaast andere publieke doelen moeten aanbieden, zoals Rorty voorstelt: het tegengaan van het onnodig lijden van mensen (en dieren) in de wereld en vooral het vorm geven aan de democratie. Hiermee komen we aan bij het vraagstuk van de relatie tussen nationalisme en de kwaliteit van de cultuur, wat culmineert in het vraagstuk van de kwaliteit van de democratie.

Kwaliteit van de democratie

Voor de huidige nationalistische bewegingen en de verschillende uitingen van nationalisme valt een aantal, welwillende rationale verklaringen te geven. In het bovenstaande zijn enkele terug te vinden. Echter, in bescheidenheid zullen we misschien moeten toegeven dat het nationalistische streven voorbij de rede ligt. Dan gaat het om een beweging die niet rationeel kan worden begrepen, zoals de collectieve zelfmoord van walvissen die zich en masse op de kusten van Australië laten stranden. Inspelen op en sturing geven aan nationalistische gevoelens in het kader van het project van de verlichte natie-staat, is dan ook spelen met vuur. Hoe kan men de verleiding van en tot het irrationalisme weerstaan?

Voor een liberale democratie luidt het antwoord dat het democratische systeem dient te fungeren als het geweten van de natie, maar dit uitgangspunt is als procedurele waarborg niet voldoende. Nationale politieke partijen zullen al het mogelijke moeten doen om de democratische en de rationale krachten in de samenleving te organiseren. Naast het koesteren van de democratische instituties, dient vooral ook aandacht te worden geschonken aan de kwaliteit van de democratie in cultureel opzicht en dus aan de kwaliteit van het bestaan in ruimere zin. Om zich te vrijwaren voor de gevaren van het ecologische fascisme of een conservatief-liberalistisch gelegitimeerde dictatuur, uitgeoefend in de ruimte van de natie-staat is een andere politiek noodzakelijk. Een politiek die zich weldegelijk kenmerkt door een kritische houding tegenover het internationalisme en binnen het discours van het verlichte nationalisme blijft. Die de werking en de gevolgen van kapitalisme en bureaucrativering voor de leefwereld aan de kaak stelt, zonder daarbij te vervallen in populisme. Een politiek die er naar streeft iedereen toegang te geven tot de culturele maatschappij en de persoonlijke levenssfeer weet te beschermen tegen een eenzijdig uitgeoefende macht van de staat.

In deze opgaven ligt de belangrijkste taak voor de politieke partij en als het gaat om de verdediging van de democratie en de mensheid tegen het mystieke lichaam van de natie dat men ergens in de samenleving heeft gebalsemd, wachtend op de gunstige omstandigheden om met de mummie van de Volksgeist de dictatuur opnieuw tot leven te brengen. ♦

Strategische keuzen in ons buitenlands beleid

Een concept voor de langere termijn

Door Bob van den Bos

De Nederlandse buitenlandse politiek is decennia lang op hoofdpunten nauwelijks veranderd. De allerhoogste prioriteit had steeds de verankering van onze veiligheid in NAVO verband. Goede betrekkingen met de VS waren daarom cruciaal. Voor onze welvaart streefden we naar verdergaande Europese integratie op supranationale (communautaire) grondslag, dus met een relatief sterke positie voor Commissie en Europees Parlement. De regering hechtte bij voortdurend veel meer belang aan economische dan (veiligheids-) politieke samenwerking met EG-partners. Bij botsingen tussen Atlantische en Europese belangen mochten de eerste bijna altijd het zwaarste wegen. Het traditionele vaderlandse ijveren voor een internationale rechtsorde kreeg gestalte in een relatief hoog niveau van ontwikkelingsinspanning en een tamelijk actief mensenrechtenbeleid. Aan het politieke belang van de Verenigde Naties werd vooral lippendienst bewezen. De landen achter het IJzeren Gordijn vielen grotendeels buiten ons aandachtsveld: bilaterale contacten konden noch economisch, noch politiek veel voor ons opleveren.

Met uitzondering van enkele woelige periodes (Vietnam, kruisraketten) is dit beleid steeds breed politiek ondersteund. De fundamentele reden voor de langdurige consensus was dat de beleidsmakers prioriteiten opstapelden of onder een noemer wisten te brengen. Zo kregen diegenen die het eigen (materiële) nationale belang vooropstelden als zij die internationale solidariteit bepleitten elk wat wils. Ontwikkelingssamenwerking en opkomen voor mensenrechten werden in de jaren zestig/zeventig gewoon aan het traditionele beleid (EG, NAVO) toegevoegd. Achter Europees idealisme gingen bovendien onmiskenbare materiële belangen schuil: onze open economie is als geen andere gebaat bij het wegvallen van grenzen. Onze regering vond zelf dat supranationale structuren aan kleinere landen als Nederland een betere bescherming van belangen bieden dan intergouvernementele constructies waar de sterke landen uiteindelijk de dienst uitmaken. Aan eigen Europees veiligheidsbeleid bestond weinig behoefte. Het voegde weinig veiligheid toe (aan de NAVO), het zou de VS van ons kunnen vervreemden en het intergouvernementele karakter zou 'besmettend' kunnen werken op het ideaal van supranationaliteit.

Natuurlijk kende dit veelvormige beleid ook inconsistenties,

Over veiligheid en samenwerking, een concept voor Europa op de langere termijn dat ingaat tegen de tendensen tot rénationalisatie.

maar deze vielen doorgaans alleen de insiders en de uitvoerders op. Discussies over te geringe effectiviteit bleven veelal steken in de constatering 'dat we nu eenmaal een klein land zijn'. Onvrede ging nooit zover dat voorstellen voor radicale koerswijzigingen enige kans van slagen hadden. Nieuwe bewindslieden kondigden hooguit accent-verschillen met hun

voorganger aan. Zolang de situatie op ons continent niet structureel veranderde, was er onvoldoende aanleiding om ons buitenlands beleid ten principale ter discussie te stellen.

Nu de Oost-West tegenstelling tot het verleden behoort is er echter alle reden te bezien in hoeverre het Nederlands buitenlands beleid aan wijziging toe is. Moeten er nieuwe keuzes worden gemaakt, en zo ja, hoe dienen deze vanuit D66 perspectief uit te vallen?

Algemene tendenzen

Het ineenstorten van het communisme is een symptoom van een bredere mondiale ontwikkeling. Culturen, godsdiensten en politieke systemen die in betrekkelijk isolement tot wasdom waren gekomen, worden blootgesteld aan hardnekkige invloeden van buiten. Intensivering van het internationale verkeer en vooral ook nieuwe communicatietechnologieën maken de wereld in versneld tempo 'kleiner'. Het is nauwelijks meer mogelijk zich op te sluiten in de afgeschermdede contouren van de eigen samenleving: Zuid-Afrika democratiseert mede onder buitenlandse druk en zelfs China gaat over op de invoering van een markteconomie. Achter de wegvallende scheidsmuren in de wereld blijken veel mensen zich echter kwetsbaar te voelen. We zien, mede als reactie op de 'mondiale eenwording', een toegenomen neiging juist de eigen identiteit te benadrukken en zich af te zetten tegen iedereen die vreemd of anders is. Bevolkingsgroepen gaan hun verworvenheden extra koesteren of de waarde hiervan buiten proporties opblazen. Met als gevolg: een toenemend fundamentalisme (Islam), maar ook ethnocentrisme, nationalisme en regionalisme. De grotere externe invloeden kunnen evenwel ook een tegengesteld effect hebben. Mensen gaan zich realiseren wat zij economisch, sociaal of politiek tekort komen in hun eigen omgeving. En dat is soms natuurlijk best wel veel. Dit nieuwe bewustzijn kan leiden tot onvrede en opstandigheid (vergelijk Zuid-Afrika), maar ook tot aanzwellende migratiestromen naar gebieden waar het beter toeven zou zijn. Een derde mogelijk gevolg van de wereldomspannende communicatierevolutie is dat men eigen normen en waarden gaat relativiseren, omdat doordringt dat er ook andere be-

Bob van den Bos is politicoloog, werkzaam bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael en is lid van de Eerste Kamer voor D66.

staan. Meer inzicht in en begrip voor vreemde ideeën en opvattingen kunnen, althans in principe, een grotere mate van verdraagzaamheid tot gevolg hebben. Onbekend maakt immers onnodig veel onbemind.

De wereld bevindt zich nu in een overgangsfase, op zoek naar nieuwe economische, politieke en geestelijke evenwichten. De snelle vermenigvuldiging van alle soorten confrontaties kan bevruchtend en vreedzaam werken, maar tegelijkertijd ook desoriëntatie, onbehagen en gewelddadigheid teweegbrengen.

De belangrijkste opgave voor de internationale gemeenschap in het komende decennium is om deze processen in zo gunstig mogelijke zin te kanaliseren. De stabiliteit in de wereld -en dus het welzijn of lijden van mensen- zal in beslissende mate afhangen van de vraag in hoeverre wij in deze onderneming slagen. De positieve gevolgen van de mondiale verstrengeling moeten daarom, waar dit maar kan, gestimuleerd worden, de negatieve worden voorkomen of bestreden.

Het besef zal moeten doordringen dat de enige manier om vreedzaam naast elkaar voort te leven in onze verkleinde wereld, ligt in tolerantie en respect voor veelvormigheid. De nieuwe wereldrechtsorde zal derhalve niet zozeer een juridische, alswel een politieke inhoud moeten krijgen. Dit impliceert een verregaande intensivering van internationale samenwerking, niet alleen in technische, maar ook in politieke zin: het tegengaan van alle vormen van onderdrukking. Zolang veel Derde Wereldlanden abominabel worden bestuurd, zal aan verdergaande verpaupering en steeds grotere migratiestromen niet te ontkomen zijn. Onze ontwikkelingsinspanningen zullen daarom expliciet gekoppeld moeten worden aan stringente eisen voor handhaving van mensenrechten en behoorlijk bestuur. Een nieuwe vorm van gebonden hulp dus. Het moet uit zijn met het gebruik van economische achterstand als alibi voor het martelen of uitmoorden van politieke tegenstanders. Ook verwijzingen naar het koloniale verleden verliezen met het verstrijken van de tijd steeds meer aan overtuigingskracht.

De rijkere landen moeten bij wijze van 'tegenprestatie' de verplichting op zich nemen de structurele voorwaarden voor economische en democratische ontwikkeling aanmerkelijk te verbeteren. In principe is daar ook meer ruimte voor, nu torenhoge defensie-uitgaven met de beëindiging van de Koude Oorlog drastisch gereduceerd kunnen worden. Een strenge bevolkingspolitiek en vooral ook de toegang tot wereldmarkten zijn in dit verband nog belangrijker dan projectmatige hulp die nog steeds door gebrekkige coordinatie en evaluatie te weinig kosteneffectief is. Uiteraard zullen al deze overwegingen ook in het Nederlands beleid verdisconteerd moeten worden. Als betrekkelijk klein land zullen we ons een maximale inspanning moeten getroosten om internationaal een meer dan marginale rol te vervullen. Nederland moet daarom niet schuwen zijn nek uit te steken. Ontwikkelings-

samenwerking en mensenrechtenbeleid hebben juist ook in een tijd van verzakelijking (verharding) van beleid niets van hun relevantie verloren. Integendeel, meer dan tot nu toe zouden de Nederlandse bijdragen aan economische ontwikkeling geïntegreerd moeten worden in een algemeen beleid dat tolerantie, pluriformiteit en fatsoenlijk bestuur bevordert. Dit is een razend-



De rijksgrens nabij Tegelen

moelijke opgave. Grotere bemoeienis zal ongetwijfeld veel verzet oproepen. Het zij zo. Wel zal onze regering andere staten moeten zien te overtuigen van de grote noodzaak van deze beleidsintegratie. Indien wij alleen blijven staan, zal onze politiek ineffectief blijken of zelfs als een boemerang op ons terug kunnen slaan ('met die dominees moet je geen zaken doen').

Herziening van het veiligheidsstelsel

Structureel beleid zoals hierboven geschetst, moet de kans op gewelddadige conflicten verminderen. Grote, maar zeker ook kleinere oorlogen zullen echter nooit geheel zijn uit te bannen. Van de aanvankelijk euforie na de val van de Muur is niet voor niets weinig meer over. Ethnische agressie en zelfs een veroveringsoorlog (Koeweit) kwamen in de plaats van de gewapende vrede van de Koude Oorlog. Er blijkt grote internationale terughoudendheid om zich in een wespennest als ex-Joegoslavië te steken en het leven van eigen onderdanen te riskeren in een nauwelijks te beheersen geweldsspiraal.

Inmiddels wordt er veel gesproken over het belang van preventieve diplomatie en verruiming van mogelijkheden om vrede te handhaven of desnoods militair af te dwingen.

De aard van veel recent en te verwachte conflicten maakt in elk geval dat begrippen als nationale souvereiniteit en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden aan herziening toe zijn. Internationaal publieksrechtelijk kan, behalve op verzoek van de

betrokken regeringen zelf eigenlijk alleen worden opgetreden bij agressie van de ene staat tegen de andere. Indien er, al dan niet op instigatie van de machthebbers, binnenstatelijke gruwelijkheden plaatshebben, staat zelfs een organisatie van de VN tamelijk machteloos. Het zou een grote vooruitgang betekenen als er -uiteraard onder stricte voorwaarden- door de VN militair geïnterveneerd kan worden als alleen al de menselijkheid dit vereist. Zo'n interventie zou alleen uitgevoerd mogen worden op basis van een besluit van de Veiligheidsraad, dus met een brede internationale legitimiteit.

Hoewel de veiligheidssituatie na 1989 drastisch is gewijzigd, moeten we het nog steeds doen met instituties die zijn voortgekomen uit en hun functies hadden in de Koude Oorlog. De heftige discussies over nieuwe taakverdelingen hebben tot nu toe geresulteerd in rivaliteit, overlappingsen en inactiviteit, waar juist samenwerking, coördinatie en krachtadig optreden geboden was.

Voor de middellange termijn zullen we daarom moeten kiezen voor een aanmerkelijke vereenvoudiging van de veiligheidsstructuren. Dit betekent het uiteindelijk in elkaar opgaan of fuseren van organisaties. Idealiter zou er een VN-systeem van collectieve veiligheid moeten worden uitgebouwd op mondiale schaal met verregaande regionalisatie. De CVSE zou dan in een wat andere vorm als Europese tak van het VN raamwerk kunnen functioneren. De Veiligheidsraad zou, al naar gelang de regio waar een conflict zich voordoet, in wisselende samenstelling bijeen kunnen komen. Alleen de VS, Rusland, China en de Europese Unie zouden overall permanent zitting in kunnen hebben. In de Europese veiligheidsraad zouden de grotere landen op ons continent bij voortdurende een zetel moeten bezetten en de kleinere bij toerbeurt.

Het beste zou zijn als de VN zelf over een goed getraind militair apparaat zou beschikken, dat kan worden ingezet los van de instemming van lidstaten die de soldaten leveren. Vooralsnog houden de regeringen, ook de Nederlandse, vast aan eigen zeggenschap. Zij wensen niet dat hun onderdanen worden ingezet bij interventies waar hun land zich tegen heeft gekeerd. Toch zullen we op termijn toe moeten naar een permanente internationale politiemacht. Beroepsmilitairen uit alle lidstaten zouden zich op individuele basis kunnen binden in de wetenschap dat noch zijzelf, noch hun regering een veto kan uitspreken over hun inzet. (Tenzij hun land een vetorecht heeft in de Veiligheidsraad.) Als deze opzet slaagt, zou een immens probleem zijn opgelost, waar we bijvoorbeeld in Bosnië dagelijks de schrijnende gevolgen van kunnen waarnemen: het achterwege blijven van militair ingrijpen waar dit om humanitaire redenen dringend gewenst is, omdat nationale staten weigeren hun mensen ter beschikking te stellen.

Zolang en voorzover de VN nog niet toereikend geëquipeerd zijn, kan voor de uitvoering van militaire operaties een beroep gedaan worden op de NAVO of de WEU. Het Atlantisch Bondgenootschap heeft inmiddels zijn belangrijkste functie, zijn hoofdreden van bestaan, namelijk de afschrikking van de overbepapende Sovjetunie verloren. De Amerikaanse bemoeienis met Europa is nu beperkt, en zal, naar het zich laat aanzien, in de toekomst selectief van aard zijn. De NAVO is weliswaar tegenwoordig bereid om ook buiten het oorspronkelijke verdragsgebied op te treden, maar het is hoogst twijfelachtig of daar steeds wel voldoende politieke wil en eensgezindheid voor kan worden gemobiliseerd.

De WEU is tot nu toe niet echt tot leven gekomen: er heerst teveel politieke verdeeldheid onder de leden over de nieuwe rol. De

in het Maastricht-verdrag voorziene koppeling met de Europese Unie biedt op zichzelf nog geen enkele garantie voor een grotere harmonie en dus een slagvaardiger organisatie. Sommige lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk en Nederland, blijven de WEU hooguit beschouwen als een versterking van of aanvulling op de NAVO. Andere, zoals Frankrijk, dringen veel meer aan op een autonoom Europees veiligheidsbeleid, inclusief een eigen defensiestructuur. De WEU beschikt bovendien niet over een eigen, geïntegreerd apparaat, maar is aangewezen op troepen, voorzieningen en procedures uit NAVO-gelederen.

Gegeven deze grote onzekerheden is het zeer de vraag of beide instituties los van elkaar op den duur wel levensvatbaar zijn. Daarom zullen we toe moeten naar een uiteindelijke ineenmelting van deze organisaties. Hierdoor zou de heilloze tegenstelling zowel in West-Europa als binnen ons eigen land tussen Atlantici en Europeanen voor een deel uit de weg geruimd kunnen worden. Nadat eerste de WEU geheel is opgegaan in de Europese Unie, zal de Noord Atlantische/(West)Europese Unie of NA(W)EU in het leven kunnen worden geroepen. De Unie zal op den duur niet alleen de West- maar ook de Midden- en Oost-Europese staten moeten omvatten. Voor de stabiliteit op ons continent is het van groot belang dat ook deze jonge democratieën politieke en militaire verantwoordelijkheden op zich nemen en dus actief gaan participeren in de veiligheidsorganisaties.

Het is wenselijk om de VS, als het even kan, bij gemeenschappelijke acties te betrekken, maar mocht dit op basis van verschillende politieke evaluaties of uiteenlopende belangen niet lukken, dan moeten beide zuilen ook los van elkaar kunnen opereren. Het valt immers niet meer vol te houden dat Europa zelf geen verantwoordelijkheid op zich zou kunnen nemen, als Washington het om welke reden dan ook laat afweten. Gezamenlijk Europees optreden kan, als het al lukt, toch nauwelijks bedreigend zijn voor de VS. Het zou veeleer een welkome vervanging van of aanvulling op Amerikaanse activiteiten kunnen betekenen.

Wel zou afgesproken moeten worden, dat in specifiek omschreven gevallen uitsluitend in de gezamenlijkheid van NAWEU opgetreden zal worden. Te denken valt aan crisissituaties met het risico van het gebruik van nucleaire wapens.

Nederlands veiligheidsbeleid

Als component van onze buitenlandpolitiek zal het begrip veiligheid breed gedefinieerd moeten worden. Het omvat allereerst structurele armoedebestrijding, mensenrechtenbescherming en de promotie van democratisering, pluriformiteit en behoorlijk bestuur. Daarnaast betreft het een actieve en vroegtijdige preventieve diplomatie en waar deze faalt, de inzet van militaire middelen om vrede te handhaven of af te dwingen. Deze samenhang is niet uitsluitend van conceptuele aard. Zij kan ook een concreet beleidsmatig karakter krijgen. Zo vraagt bijvoorbeeld de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen of minderheden in conflictsituaties een geïntegreerde aanpak waarbij Buitenlandse Zaken (politiek beleid en Europese samenwerking), Ontwikkelingssamenwerking (hulpverlening) en Defensie (vredesoperaties) actief betrokken zijn. Het is in dit verband van wezenlijke betekenis dat de regering één duidelijke politieke lijn weet te trekken. Daartoe moet een slagvaardig coördinatiemechanisme opgezet worden met helder afgebakende verantwoordelijkheden. Het ligt voor de hand dat de minister van Buitenlandse Zaken hierbij het



Grenspaal nr. 845 in de grensoverschrijdende natuur van het Aamsveen

voortouw heeft.

Nederland zal zich moeten inspannen om een herstructurering van de veiligheidsinstituten te realiseren, met de reorganisatie van de VN als prioriteit. Daarnaast zullen we een nieuw evenwicht moeten realiseren tussen onze Atlantische en Europese bindingen om de NAWEU gestalte te kunnen geven. Natuurlijk blijven goede relaties van ons land met de VS van bijzondere betekenis. Deze compenseren immers deels onze machtachterstand ten opzichte van onze grote Europese partners. Maar voor het absolute karakter van het Atlantische primaat is echt geen reden meer. Nu de Sovjetdreiging is weggefallen is het door Nederland steeds omarmde Amerikaanse argument tegen Europese blokvorming volledig achterhaald.

Om tot de nieuwe balans te komen is een zekere verschuiving van politieke aandacht richting het eigen continent onvermijdelijk. Goede betrekkingen met het nieuwe Duitsland zijn hierbij essentieel. Zonder steun van onze nu ook politiek volwassen Oosterburen krijgen we weinig voor elkaar. We kunnen daarom maar beter niet onze neus optrekken voor alle Frans-Duitse initiatieven. Om daar nog enige invloed op uit te oefenen kunnen we ons er beter bij laten betrekken, bij voorkeur samen met België.

Ten behoeve van ons nieuwe veiligheidsbeleid zal onze defensie-inspanning op een behoorlijk peil moeten blijven. In elk geval zal Nederland internationale verantwoordelijkheden op zich moeten nemen die recht doen aan onze economische mo-

gelijkheden en buitenlands-politieke ambities.

Europese samenwerking

De designaleerde twee tegengestelde mondiale tendensen, internationalisering en het verzet hiertegen, doen zich in versterkte mate voor binnen de Europese Gemeenschap. Vooral sinds het Maastricht-verdrag ondertekend is, lijkt van de weeromstuit de Euro-sceptis te hebben toegeslagen. Waar de totstandkoming van de interne markt economische bloei zou brengen, kregen we een ernstige recessie. Waar Europa met één buitenlands politieke stem zou gaan spreken, kregen we diepe verdeeldheid over de Balkan-oorlog. Verder is het hoogst onzeker of het Economische en Monetaire Unie-proces wel volgens de afgesproken termijnen zal kunnen verlopen. De plotselinge populariteit van het begrip subsidiariteit is een veeg teken: we mogen iets pas Europees gaan regelen, als het echt niet beter op een lager bestuursniveau kan. Als de re-nationalisatie doorzet, dreigt de Europese besluitvorming ernstig te stagneren.

Vooral beleid dat niet direkt onder de noemer van de interne markt valt is nog verre van 'volgroeid'. De democratische legitimiteit is nog steeds beneden het minimum. Het Europees Parlement krijgt mondjesmaat meer zeggenschap, maar blijft achter bij de toegenomen macht van de Raad, d.w.z. de nationale ministers en hun ambtenaren. Het gevaar is groot dat de Europese Unie een eenzijdig economisch en dubieus democratisch karakter

***Een sterke
Europese
Unie is onont-
beerlijk voor
de opbouw
van een
stabiele
wereldorde***

krijgt. Door de eenheidsmarkt en de EMU zullen verscherpte concurrentieverhoudingen optreden. Ook gaan de nationale overheden met elkaar wedijveren om hun eigen landgenoten onder zo gunstig mogelijke voorwaarden op het Europese strijdtonel te laten opereren. Dit kan een extra negatief effect hebben op het stelsel van sociale zekerheid, dat toch al onder zware druk staat. Gecombineerd met een meer algemene angst om nationale soevereiniteit en verworvenheden (bijvoorbeeld ons liberale rechtsstelsel) op te geven, zou dit het geloof in Europeanisering verder kunnen aantasten, ook in ons land.

De Gemeenschap als geheel wordt bovendien geconfronteerd met een aantal structurele problemen: groeiende werkloosheid, enorme migratiestromen, racisme, criminaliteit, milieuvervuiling en grote welvaartsverschillen binnen Europa. Door verdeeldheid over de oplossingen zal de politieke samenhang ernstig op de proef worden gesteld. Gevreesd moet worden voor een toenemende neiging van regeringen nationale schijnoplossingen te verkiezen boven een Europese aanpak.

Daar komt bij, dat de ook de door Nederland bepleitte supranationale eenheidsstructuur steeds verder achter de horizon dreigt te verdwijnen. In het Maastricht-verdrag is gekozen voor een pijlerstructuur, waarbij intergouvernementele samenwerking geplaatst wordt naast de communautaire zuil (en daar dus geen onderdeel van uitmaakt).

De uitbreidingen met EVA-landen en later met midden-Europese staten zullen het traditionele Nederlandse ideaal verder doen verbleken. Het is dan nauwelijks te voorkomen dat de Pan-Europese Unie een gecompliceerd karakter krijgt. Een mengsel van communautaire en intergouvernementele procedures, gelardeerd met overgangsregelingen en uitzonderingsbepalingen.

Nederland

Toch zal ons land tegen de teneur van re-nationalisatie van beleid in, vast moeten houden aan verdere Europeanisering. Niet uit achterhaald idealisme, maar omdat zowel externe als interne Europese ontwikkelingen dit noodzakelijk maken.

Vanuit het geschetste mondiale perspectief is het van het grootste belang dat Europa niet in zichzelf gekeerd raakt. Een samenhangende en sterke Europese Unie is immers onontbeerlijk voor de opbouw van een enigszins stabiele wereldorde. Daarnaast kan alleen een eenheidsblok de economische concurrentie met Japan en de Verenigde Staten aan. Ontbinding in nationale factoren zal de oplossing van de eigen Europese problemen eerder verder weg dan dichterbij brengen. Alles wat de Europese Gemeenschap tot stand heeft gebracht, kan weer op het spel komen te staan en de fatale 'historische' controverses zouden weer de kop kunnen gaan opsteken.

Zonder onze welvaart, veiligheid, sociale en culturele verworvenheden op te geven, zullen we moeten blijven streven naar intensivering van Europese samenwerking. Daarbij zouden we moeten kiezen voor drie hoofd-prioriteiten, die onderling nauw samen-

hangen. Ten eerste dienen we te voorkomen, dat de Europese Unie een eendimensionaal economisch karakter krijgt. Natuurlijk is een gezond bedrijfsleven met voldoende concurrentiekracht cruciaal voor onze welvaart. Maar een Europees bouwwerk zonder een sterk politiek, sociaal en ecologisch fundament zal voortdurend blootstaan aan instortingsgevaar.

Ten tweede moeten we een onophoudelijke krachtsinspanning leveren om het vertrouwen van de burger in het Europese avontuur te vergroten. Daarom is het ook niet meer aanvaardbaar om nieuwe substantiële stappen te zetten zonder dat het democratisch tekort wordt opgeheven. Een Europese Gemeenschap die zich vrijwel uitsluitend laat voeden door technocraten en bureaucraten, leeft in de kern ongezond en zal dus vroeger of later het loodje leggen.

De derde prioriteitskeuze berust op een moeilijke afweging. Versterking van de communautaire instellingen en intensivering van de beleidsmatige samenwerking oftewel 'verdieping' is geen overbodige luxe. Tegelijkertijd zijn er zwaarwegende politieke redenen om meer lidstaten toe te laten. Dit geldt voor de rijkere, volwassen democratieën (EVA-staten) alsook, zodra het ontwikkelingsstadium dit toelaat, de Midden-Europese landen. Uitbreidingen zullen echter stagnerend werken op het verdiepingproces en het op zijn minst ernstig vertragen.

Met het pistool op de borst zullen we toch

voor de verbredingsoptie moeten kiezen. Behalve overwegingen van solidariteit is de diepste reden hiervan de broodnodige stabiliteit voor het bewaren van vrede en veiligheid op ons continent. Wel zullen we tegelijkertijd moeten accepteren, dat Europa gedurende een langere periode een meer snelheden-karakter krijgt. Achterblijvers moeten zoveel mogelijk worden bijgetrokken, maar niet zo dat koplopers er zelf door achterop raken. Nederland zal op zijn beurt moeten trachten op zoveel mogelijk fronten in de voorste linie te participeren.

Daartoe is een goed interdepartementaal gecoördineerd Europees beleid een noodzakelijke voorwaarde. Het wordt de laatste tijd steeds duidelijker dat ministeries op wezenlijke punten verschillend tegen Europese integratie aankijken. In tegenstelling tot Buitenlandse Zaken is bijvoorbeeld Justitie een warm pleitbezorger van intergouvernementele samenwerking. Zonder het uiteindelijke doel van communautarisering uit het oog te verliezen, hoeven we niet te dogmatisch vast te houden aan onmiddellijke invoering van supranationaliteit bij 'nieuwe' Europese beleidsterreinen. Als dit nieuwe beleid op voor Nederland bevredigende wijze is geharmoniseerd, lijkt op den duur niets communautisering in de weg te staan.

Tenslotte

Ons buitenlands beleid verbreedt zich steeds meer; binnenlandse politiek krijgt voortdurend nieuwe internationale dimensies. Wil Nederland ook op termijn effectief over de grenzen kunnen opereren, zal het in strategische termen moeten gaan denken. Het



Restanten van de grenspost Sandersküper bij Enschede

wordt riskanter om prioriteiten ongecoördineerd opeen te stapelen. We zullen weldoordacht moeten selecteren.

De in dit artikel geformuleerde keuzen voor de toekomst liggen in het verlengde van wat D66 in het verleden heeft voorgestaan. In de ingrijpend veranderde omstandigheden hebben internationalisering en Europeanisering zelfs een nieuwe urgentiewaarde gekregen. Democraten zijn altijd wars geweest van benaderingen waarin eng nationale belangen het zicht op de buitenlandse noodzakelijkheid vertroebelden. Richtsnoer was telkens een mengeling van idealisme en realisme, voortvloeiend uit het besef dat voor een klein land gelijk hebben nog iets anders is dan dit ook krijgen.

De kernvraag voor het komende decennium is of we de internationale uitdagingen wensen aan te nemen of dat we ons terugtrekken op het quasi veilige fort van het eigen nationale gelijk. Van de grote partijen lijkt de PvdA op essentiële onderdelen niet ver van de D66 lijn af te staan, hoewel de laatste tijd ook enige re-nationalisatie tendensen (Woltgens) waarneembaar zijn. Ook met het CDA bestaan belangrijke overeenkomsten. Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechtenbeleid scoren er relatief hoog. De partij is even consequent Europees geïntereerd als D66. Pleidooien voor een Europese veiligheidsidentiteit vinden er gaandeweg meer gehoor.

Over het geheel van de buitenlandse betrekkingen genomen lijkt de VVD inhoudelijk nog het verst van D66 af te staan. Deze partij vertoont de laatste tijd aanzienlijke re-nationalisatie neigingen. De VVD heeft zo zijn eigen (marktgerichte) visie op ontwikkelingssamenwerking. Zij houdt nog het krampachtigst vast aan het primaat van de NAVO. Gelijk de Britse conservatieven is de VVD een warm voorstander van eenzijdig economische Europese samenwerking; sociale en andere integratie hoeven niet van Bolkestein.

Er zijn veel goede redenen om zonder het CDA een kabinet te formen. Maar strikt vanuit buitenlands politiek oogpunt is een paarse coalitie zeker niet aantrekkelijker dan een kabinet zonder de VVD. Ook in dit opzicht wordt het moeilijker om onze buitenlandse voorkeuren op één noemer te brengen met onze binnenlandse behoeften. Bij strategische keuzen ontmoeten we nu eenmaal lastige obstakels. Laten we deze pragmatisch trachten te overwinnen. ♦

Wetenschappelijk Bureau D66 verhuist naar Noordwal

Het Wetenschappelijk Bureau van D66 (SWB) verhuist per 30 augustus a.s. naar een andere lokatie. Het nieuwe adres (tevens adres van het partijsecretariaat) luidt:

NOORDWAL 10
2513 EA DEN HAAG
TELEFOON bij ter perse gaan nog niet bekend

Oude nummers van Idee kunt u nabestellen

Oude nummers van Idee kunt u, als ze nog voorradig zijn, nabestellen. Hetzelfde geldt voor exemplaren uit de reeksen Ideeën (themabrochures) en SWB Cahier (eenvoudige themacahiers). Voor informatie over de beschikbaarheid van exemplaren vanaf 1991 kunt u van maandag t/m donderdag bellen tussen 09.00 en 17.00 uur met de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, telefoon 070-3858303. Inmiddels is ook de mogelijkheid geopend zich te abonneren op Ideeën en Cahiers.

SWB Cahier

POLITIEK & CULTUUR

Denken over Democratie

In de reeks SWB-Cahier is het cahier 'Denken over Democratie' van de hand van H.J. van Houten verkrijgbaar. Met dit cahier wordt een poging gedaan een brug te slaan naar de analyse van de culturele kant van het democratievraagstuk. Want is het denken in de partij niet te lang blijven stilstaan bij de formule en staatkundige kant van de democratie?

Met deze uitgave heeft u een 'werktekst' in handen, die aanzet tot nadenken over de dominantie van het bureaucratisch mechanisme verbonden met een nieuw concept van democratie. Dat is nodig, opdat D66 partner blijft van al diegenen die de toekomst van de democratie ter harte gaat.

Het cahier 'Denken over Democratie' omvat 34 pagina's op A4-formaat en is de tweede uitgave in de serie SWB-Cahier, die nu bestaat uit de cahiers Relatie en Huwelijk (1992), Denken over Democratie (1993) en In Goede Banen (1993).

Prijzen:

- 'Relatie en huwelijk': f8,- + f2,- portkosten
- 'Denken over Democratie': f10,- + f2,70 porti
- 'In Goede Banen': f10,- + f2,70 porti

Bestellen:

Bestellen van deze cahiers doet u door te bellen met de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, van maandag t/m donderdag van 9.00-17.00 uur. U kunt ook schriftelijk bestellen: Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Stuur geen geld op, u ontvangt van ons een acceptgirokaart bij uw bestelling.

Het bureaucratisch mechanisme

Door Carel Tielenburg

De term 'bureaucratie' wordt tegenwoordig vaak nog in pejoratieve zin gebezigd. Weinigen lijken meer bekend te zijn met de neutrale betekenis van het begrip, waar het gaat om het omvangrijke, moderne, functioneel gedifferentieerde en hiërarchisch opgebouwde, ambtenarenapparaat, in het bijzonder (maar niet uitsluitend) van de overheid. Voor de uitwassen van ambtelijk gedrag bestaat nu een notie als 'bureaucratisme', die duidt op de ingewikkelde procedures, de lange wachttijden, het teveel aan paperassen (formulieren), een trage besluitvorming en teveel en slecht op elkaar afgestemde regels enzovoort. (2) Weliswaar hebben organisatiesociologen zich de moeite getroost om het woord 'bureaucratie' zijn geladen betekenis te ontnemen, maar dat is niet gelukt. Door de toename in omvang en complexiteit van bureaucratieën, werden steeds nieuwe dysfuncties ontdekt en geanalyseerd ('vierde macht', vicieuze cirkel, vervreemding, et cetera). Het is niet mijn bedoeling om de hoofdlijnen in het post-weberiaanse bureaucratie-debat de revue te laten passeren. Eén van de kernvragen hieruit is echter relevant, namelijk die naar de aard van de bureaucratische macht. Hiertoe zullen we een onderscheid maken tussen bureaucratie als apparaat en de bureaucratie als ordenend mechanisme. Als mechanisme is zij uiteraard werkzaam in het apparaat, maar ook (en vooral) daarbuiten, namelijk als specifieke wijze van schakeling tussen omgeving, ordening en macht.

(1) Noot van de auteur. Dit artikel sluit aan bij de serie artikelen over de werking van het bureaucratisch mechanisme die eerder in dit tijdschrift werd gepubliceerd. In de paragrafen 1 t/m 4 gaat het vooral over de werking van dat mechanisme in relatie tot de (dominante) wijze van opereren van het overheidsapparaat. De selectieve werking van het bureaucratisch mechanisme staat hierbij centraal - in relatie tot enkele gangbare betekenissen van het begrip bureaucratie, die in kritische zin zullen worden besproken. Daarna komt het bureaucratisch mechanisme in een brede context aan de orde. In paragraaf 5 volgt een uiteenzetting over de bureaucratische schakeling van omgeving, ordening en macht. Deze schakeling komt (mede) tot stand als gevolg van een 'verticaal' denken: waarden-hiërarchieën bepalen de betekenis die wij toekennen aan de betrekkingen die wij in het dagelijks leven onderhouden en aangaan. De roep om (herstel van) de solidariteit in de verzorgingsstaat illustreert dit alleen maar.

(2) A. Hoogervet, Bureaucratisering en overheidsbeleid, in: L. Rademaker (red.), 'Sociale problemen 1: Sociale ontwikkelingen', Utrecht enz. 1978, p. 51 e.v.; Id., Een beleid tegen bureaucratisme, in: H.A. van der Heijden e.a. (red.), 'Succes- en faalfactoren bij bestuurlijke reorganisaties', Groningen 1985, pp.47-61.

Carel Tielenburg is bestuurskundige en als docent verbonden aan de Haagse Hogeschool, sector Gedrag en Maatschappij.

***Bureaucratie duidt niet
alleen meer op het
staatsapparaat, maar op het
maatschappelijk
ordeningsmechanisme zèlf.
Een analyse en een pleidooi
voor een andere manier
van kijken.***

Het gaat hier wel degelijk om één van de kernvragen waar D66 al jaren mee worstelt. Uit het laatste verkiezingsprogramma blijkt dat de bureaucratie vooral in verband wordt gebracht met het verschijnsel van de 'vierde macht'. Het gaat D66 onder meer om de politieke controle op het ambtenaren-apparaat. De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid zou een effectieve politieke regie in de weg staan en leiden tot overbelasting aan de top van de bestuursorganisatie. Om deze te ontlasten worden bepaalde hervormingen voorgesteld (zie ook hieronder).

(3) Sterk wordt de nadruk gelegd op de zelfstandige machtsfactor die het ambtelijk apparaat in het openbaar bestuur vormt. Termen als ambtelijke 'beleidsvrijheid' en 'bronnen van ambtelijke macht' (kennis, ervaring, informatie, bevoegdheden en relatienetwerk) duiken in dit verband veelvuldig op.

Economisering

Deze politiek-bestuurlijke benadering dient evenwel te worden geplaatst tegen de achtergrond van de overheersende tendens tot 'economisering'. Veel ideeën en voorstellen om het functioneren van bestuursorganisaties te verbeteren zijn tegenwoordig gebaseerd op economische uitgangspunten. In de meeste gevallen betreft het -deels al in de praktijk gebrachte- voorstellen om de (markt)werking van die organisaties te verbeteren met behulp van financieel-economische prikkels ('incentives'). We zouden in dit verband kunnen spreken van een tendens tot economisering van de collectieve sector, een tendens die overigens voor de gehele samenleving al sinds het begin van de jaren tachtig valt waar te nemen.

Economisering heeft vooral te maken met de waardering van het markt-mechanisme en van de rol van de onderneming in de maatschappij. De positie van de onderneming werd in de jaren zeventig als dominant en bedreigend ervaren en dat is lang zo gebleven. In die tijd was er eerder sprake van politisering: "de penetratie van politieke en ideologische criteria en invloeden op economische, sociaal en cultureel gebied". (4) Anders gezegd: het accent lag meer op de corrigerende werking van het budgetmecha-

(3) P.J. Langenberg, op cit., p. 161 e.v. Zie voor een overzicht van mogelijke hervormingen van bureaucratische overheidsorganisaties: P. Self, op cit., 154-162. Zie ook: D.A. van der Hoeven, De ethiek van de beleidsambtenaar, in: 'Filosofie & praktijk' 10-4-1989, pp. 201-214.

(4) Van Doorn, Niets doen is van minder belang, in: 'Ondernemen in een turbulente maatschappij', Lustrum-uitgave Sichting Maatschappij en Onderneming, november 1988, p. 15.

nisme, dan op de vrije werking van het marktmechanisme. Gedurende de jaren tachtig heeft een opmerkelijke herwaardering van het marktmechanisme en de rol van de onderneming in de maatschappij plaats gevonden. Deze herwaardering is tot stand gekomen in een sterk veranderd maatschappelijk klimaat, met als trefwoorden: commercialisering, individualisering en internationalisering. (5) Vooral de eerste twee begrippen zullen in dit kader van belang blijken.

Commercialisering

Het proces van commercialisering dient hier niet in de letterlijke betekenis van het woord te worden opgevat, maar slaat op een algemene houding. Een houding die tot uitdrukking komt in een andere stijl van denken en werken. Deze zou het beste kunnen worden getypeerd als een terugkeer naar het marktdenken: "sneller, harder en agressiever dan vroeger gebruikelijk was ..." en bovendien een "rigoureuze neiging uitsluitend te werken 'voor eigen rekening en risico'". (6) Aldus opgevat slaat een begrip als commercialisering op een veelheid van processen in talrijke sectoren van de maatschappij: bedrijfsleven, onderwijs, openbaar bestuur, sociale dienstverlening, gezondheidszorg, cultuur en recreatie. Dit blijkt ook uit het taalgebruik. Men is tegenwoordig gewend te spreken van de 'politieke markt', de 'culturele markt' en de 'onderzoeksmarkt'. Ook mensen die werkzaam zijn in de collectieve sector spreken over het 'marktaandeel' van hun organisatie of soms zelfs van een 'gat in de markt'.

Individualisering

Nog fundamenteler dan deze commercialisering acht evenwel ik de trend van individualisering. Trend is misschien nog te zwak uitgedrukt: het gaat om een ingrijpende maatschappelijke ontwikkeling met verstrekkende consequenties. Individualisering is het onontkoombare gevolg van een maatschappelijk emancipatieproces en tevens de vorm waarin de verdere ontplooiing en verzelfstandiging van mensen, als individuen in de toekomst gestalte zal krijgen. Individualisering slaat dan idealiter op het zonder controle van buitenaf inrichten van het eigen bestaan. In verschillende publikaties wordt deze ontwikkeling vertaald in nieuwe beelden van bijvoorbeeld managers en werknemers, waarin de nadruk ligt op onder meer zelfstandigheid, flexibiliteit, aanpassingsvermogen, diversiteit en risico-verantwoordelijkheid. Het zijn beelden ook die de toegenomen -en nog steeds toenemende- betekenis van de menselijke factor in organisaties illustreren. Individualisering levert in combinatie met commercialisering het beeld op van wat men de calculerende burger is gaan noemen (in de -ogenschijnlijk- meest uiteenlopende gedaanten van student, manager, kiezer, alleenverdiener, milieu-activist, recreant, om er slechts enkele te noemen).

'Private interests, public benefits'

Bolkestein heeft enkele jaren geleden een beschouwing gepubliceerd, getiteld: 'De engel en het beest', waarin hij de economisering in een nog breder kader plaatst. Hij ziet deze als het noodza-

kelijke antwoord op het misplaatste en sterk afgenomen geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Het onvermogen van de Nederlandse politiek om goed te doen is kennelijk te wijten aan een verkeerd mensbeeld. Dit zou zich niet alleen hebben geuit in lang gekoesterde opvattingen over het falen van de markt en de dominantie van het bedrijfsleven, maar ook in het strafrecht, het onderwijs en de sociale politiek. Een optimistisch mensbeeld ('de mens is goed') en de te hoge verwachtingen omtrent het sturend vermogen van de overheid zouden hebben geleid tot een overbelast verzorgingsstaat en een aangetast maatschappelijk klimaat. In het kader van de verzorgingsstaat kiest de overheid, vanuit een verkeerd mensbeeld, voor een therapeutische aanpak. Het effect van deze aanpak is het ontstaan van een zogenaamd 'zielheidscomplex'. (7)

Bolkestein zoekt hier een uitweg in een economisch geïnspireerde, maar uiteindelijk op een hervorming van de maatschappelijke cultuur gerichte aanpak. Hij constateert dat een regering vier middelen ter beschikking staan bij het bereiken van een doel: dwang, rede, mythe en het eigen belang. De overheid dient zich vooral te bedienen van het laatste middel. Regeringsbeleid moet appelleren aan het welbegrepen eigenbelang van burgers. Welbegrepen eigenbelang is iets anders dan egoïsme. Dit belangrijke onderscheid blijkt sinds de 'culturele revolutie van de jaren zestig' verloren te zijn gegaan. Maar volgens Bolkestein ziet men daarbij twee zaken over het hoofd: "Ten eerste loopt ieder mens niet één maar vele wedstrijden. Sommige wint hij, andere verliest hij. Maar zeer weinigen verliezen alle. Ten tweede kent elke afzonderlijke concurrentie weliswaar winnaars en verliezers, maar alle concurrenties te zamen doen door hun welvaartsverhogende effect ook de verliezers winnen". (8) Conclusie: geen "alomvattend, cerebrale beleidsconcepties" (Rutten), maar een regeringsbeleid gebaseerd op een utilitaristische ethiek.

Economisering en ontbureaucratisering

Economisering heeft dan ook ingrijpende gevolgen voor de overheidsorganisatie. Aan de vooravond van zijn ministerschap (in 1989) hield de huidige bewindsman op Economische Zaken, Andriessen, een rede waarin hij privatisering aanduidde als het begin van een grootscheepse vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. De overheid worstelt, volgens Andriessen, met haar identiteit. Als de belangrijkste oorzaken hiervoor ziet ook hij een misplaatst, maar diepgeworteld geloof in de maakbaarheid van de samenleving en een sterk verouderde bestuurlijke organisatie. Zich concentrerend op de laatste oorzaak, schrijft Andriessen een recept voor, gebaseerd op de "moderne organisatiemethoden van grote ondernemingen in het bedrijfsleven". Hierbij komen zaken aan de orde als de overgang van een hiërarchische naar een modulaire organisatie, de verzelfstandiging van de beleidsuitvoering

(7) Rijsman spreekt in dit verband van 'geleerde hulpeloosheid'. geleerde hulpeloosheid ontstaat, populair gezegd, als mensen ervaren dat klagen wordt beloond. 'Klagen' neemt dan de plaats in van 'werken' of 'ondernemen'. Anders gezegd: de prestatiemoraal wordt ondermijnd. Is dit verschijnsel zich in de samenleving verbreid, komt het moment waarop geconstateerd moet worden dat grote delen van de bevolking niet meer in staat zijn hun eigen problemen op te lossen. Zij zijn geleerd hulpeloos. Rijsman noemt dit een cultuurpest. J.B. Rijsman, *Heeft de economie een ziel?*, in: W. Albeda e.a., *Doel en middel; Beschouwingen over economische politiek*, Den Haag 1983, pp. 89-102.

(8) Bolkestein, *De engel en het beest*, in: 'Maatstaf', nr. 6, 1989, p. 35.

(5) Van Doorn, op. cit., p. 12 e.v.

(6) Van Doorn, op. cit., p. 12.

en de invoering van contract-management bij overheidsorganisaties.

De kerngedachte achter een aldus meer bedrijfsmatig werkende overheid -sturen op basis van resultaten achteraf, komt in de plaats van sturen op basis van regels vooraf- heeft in het kader van het denken over bestuurlijke vernieuwing ook binnen D66 terrein gewonnen. Een bureaucratie is vanuit dit gezichtspunt een tijdgebonden organisatievorm, die in de laatste decennia van deze eeuw bezig is te verdwijnen. In een bureaucratie heerst een klimaat waarin topprestaties eerder worden ontmoedigd dan gestimuleerd, risico-mijdend gedrag daarentegen wordt beloond. Nieuwe en betere organisatievormen, waarin coördinatie niet verticaal, maar horizontaal plaatsvindt, zullen de oude structuren (moeten) vervangen. Kortom, minder hiërarchische, meer ruil- of marktverhoudingen. Economisering is dan dus vooral een kwestie van ontbureaucratisering.

De kritiek, zoals geschetst, ziet bureaucratiesering dus als een obstakel, als vooral niet-eigen aan economisering. Integendeel, volgens deze benadering staan economisering en bureaucratiesering haaks op elkaar. Bureaucratiesering is veeleer eigen aan een te ver doorgeschooten verzorgingsstaat. De prestatie-motivatie wordt ondermijnd en gezonde concurrentie gaat over in geleerde hulpeloosheid ('zieligheidscomplex'). In die zien vormen bureaucratie en bureaucratiesering -lees: de huidige verzorgingsstaat- een belemmering voor de modernisering van de maatschappij.

Deze opvatting is gedurende de jaren tachtig populair geworden. Met name in kringen van CDA en VVD en - dat kan niet worden ontkend - met een duidelijk effect op het politieke discours. Om als uitgangspunt te dienen voor een analyse van de werkelijke aard en betekenis van bureaucratische macht is zij echter ongeschikt. Zelfs als we haar trachten te verbinden met een typisch D66-thema als de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Als ordenend mechanisme blijft het bureaucratische namelijk niet beperkt tot het ambtelijk apparaat! Maar zelfs als we het daartoe beperken, brengt de economisering ervan geen wezenlijke verandering in de aard van de bureaucratische macht. Sterker nog, het kan het bureaucratisch mechanisme zelfs versterken (zie hieronder).

Een andere manier van kijken

Zijn er aanknopingspunten voor een andere benadering? Naar mijn mening wel. Het verschijnsel bureaucratie staat de laatste tijd weer volop in de belangstelling. Niet dat het ooit volledig uit die belangstelling verdwenen zou zijn, maar wat opvalt, is dat de toonzetting is veranderd. De contouren van een nieuw paradigma beginnen zich, zij het voorzichtig, af te tekenen. Ik doel dan met name op de analyses van de 'werking van het bureaucratisch mechanisme' zoals die eerder in dit tijdschrift zijn gepubliceerd. (9) De portee hiervan kan mijns inziens als volgt onder woorden wor-

den gebracht.

Om tot de kern van de politieke probleemstelling te kunnen doordringen zijn analyses, die beperkt blijven tot bijvoorbeeld vraagstukken van politieke democratie en economische vrijheid, niet meer toereikend. Politieke kwesties zijn problemen van culturele aard geworden, dat wil zeggen kwesties, waarin het uiteindelijk



De gestandaardiseerde omgeving

gaat om de verhouding van de individuen tot hun omgeving. Zo gaat het bij bureaucratie volgens De Vries niet over diensten, administratie of beleid: "Het gaat om houdingen en praktijken en om procedures en technieken van verandering. Bovenal gaat het om een bepaalde vormgeving en structurering van relaties en van patronen van relaties." (10) De analyse van het bureaucratisch mechanisme vereist een nieuw paradigma, een andere manier van kijken, van benaderen van de werkelijkheid. Het 'onderzoek' van de Vries c.s. was er op gericht de bewaking en omwerking van de publieke ruimte door het bureaucratisch procédé te traceren en te benoemen.

Selectiviteit van de bureaucratie

Eén van de praktijken waarlangs deze bewerking plaatsvindt is de selectieve werking van de bureaucratie. Politicologen spreken over de verwerking van eisen van burgers in termen van complexiteitsreductie. De eisen moeten door het politieke systeem worden geselecteerd, gebundeld en gekanaliseerd om 'overload' te voorkomen. In dit procédé worden maatschappelijke behoeften dus bewerkt. Betekenissen worden gescheiden, daarna ge(her)formuleerd en aan de politiek voorgelegd. De bureaucratie fungeert dan in feite als voorportaal van de politiek, waar maatschappelijke instanties worden ontvangen en gehoord. Voor burgers vormt dit een vrijwel onneembare vesting om tot de politiek door te dringen. (11) Belangrijk is voorts dat in een dergelijk procédé gebruik wordt gemaakt van individualiserende ordeningsconcepten. Uitwerkingen hiervan zijn het individualiserend effect (bijvoorbeeld de 'bijstandsmoeder' als levenswijze, maar ook de 'calculerende burger' is er zo een) en mijns inziens ook de grote behoefte aan privatisering, zoals die nu bestaat.

Tegen deze achtergrond kunnen we dan niet meer volstaan met analyses van het politieke systeem in termen van 'barrières' en

(9) De reeks bestond uit een serie gesprekken over de woekering van het bureaucratisch mechanisme met Jan Glastra van Loon ('Idee' 5, nov. '91), Paul Kuypers ('Idee' 6, dec. '91), Kees Schuyt ('Idee' 1, febr. '92), Anton Zijderveld ('Idee' 2, april '92), Philip Idenburg ('Idee' 4, sept. '92) en Hans Achterhuis ('Idee' 5, nov. '92). Tenslotte verscheen een afsluitend artikel van Christiaan de Vries, Een andere manier van kijken; nadenken over het bureaucratisch mechanisme, 'Idee' 6, dec. '92.

(10) De Vries, op.cit. p. 4.

(11) A. Varkevisser en C.W. de Vries, De andere ervaring; over bureaucratie en politiek. Een gesprek met Paul Kuypers, in: 'Idee' 6, dec. 1991, p. 6. Zie ook: Tom-Jan Meeuwis, Die macht maakt me nieuwsgierig, Paul Kuypers over de onoverwinnelijke bureaucratie, in: 'NRC', 20 juni 1992.

'decisions versus non-decisions'. Er dient veel scherper te worden gekeken naar de selectiviteit van bureaucratische processen. Door de toenemende integratie van het (politieke) systeem verschuift de macht steeds verder naar het centrale niveau van een bepaalde bestuurslaag, alwaar zich uitermate complexe en ondoorzichtige bureaucratische processen voltrekken. Alleen door interacties tussen beleidsmakers onderling tot uitgangspunt te nemen, valt te verklaren hoe de beleidsagenda tot stand komt en wat er verder met de onderwerpen op die agenda gebeurt. (12) Slechts onder specifieke omstandigheden is het mogelijk dat eisen van burgers op de beleidsagenda worden geplaatst.

Zoals gezegd is privatisering een voorbeeld van een concept dat de selectieve werking van de bureaucratie versterkt. Onder privatisering wordt verstaan het afstoten van overheidstaken naar de marktsector. In deze betekenis is privatisering een normale term geworden in ons dagelijks taalgebruik. Niemand kijkt er meer echt van op wanneer de kranten melden dat de Nederlandse Spoorwegen zullen worden geprivatiseerd. Privatisering is een routine geworden; een geaccepteerde manier om publieke goederen via het marktmechanisme aan te bieden, in plaats van via het budgetmechanisme, teneinde zo de druk op de overheidsfinanciën te verminderen.

Privatisering stoelt uiteindelijk op het liberale onderscheid tussen staat en maatschappij. Aan deze dichotomie houdt het liberalisme nu eenmaal strak de hand. Privatisering wil dan zeggen dat een stuk(je) van het publieke domein wordt 'teruggegeven' aan de vrije maatschappij. Het is óók een manier voor de politiek om te appelleren aan het welbegrepen eigenbelang van burgers.

Tegen deze redenering valt dus veel in te brengen. Het strakke onderscheid tussen staat en maatschappij, of tussen overheid en markt, is in ieder geval onhoudbaar. De publieke en de private sector zijn sterk met elkaar verweven of 'vervlochten' geraakt en de onderlinge afhankelijkheid is nog nooit zo groot geweest. Hooguit kan er gesproken worden over de (gewenste) mate van verflechting.

Het gaat dus niet meer om de 'macht van de bureaucratie' versus de 'vrije maatschappij'. Ook niet om de ontbureaucratisering in de zin van een bedrijfsmatig werkende overheid met een 'corporate identity'. Dit zijn slogans die het bureaucratisch mechanisme eerder verhullen dan verhelderen.

Privatisering is vooral van invloed bij de bepaling van de maatschappelijke behoeften die wel of geen onderwerp van politieke besluitvorming zullen zijn. Onder de noemer privatisering worden deze behoeften vertaald in professioneel jargon. Er wordt dan gesproken bijvoorbeeld over 'eerherstel voor de consument' en over de aanbeveling de consumentensouvereiniteit (lees: het kostenbewustzijn) in de gezondheidszorg te herstellen, door inkomens-afhankelijke premies in te voeren (dat wil zeggen invoering van het profijtbeginsel). Een dergelijk voorstel leidt dan vervolgens tot een debat over de inkomenseffecten voor met name de lagere inkomens en de politieke haalbaarheid van compenserende maatregelen in de loon- en inkomstenbelasting. Allerlei 'zichtbare' en 'verborgen' beleidsmakers spelen hierbij evenwel hun rol.

(12) H. van de Graaf en R. Hoppe, *'Beleid en politiek; een inleiding in de beleidswetenschap en de beleidskunde'*, Muiderberg 1989 p. 196. Van de Graaf en Hoppe onderscheiden tussen 'zichtbare' participanten (bijv. minister-president, ministers, top-ambtenaren, vooraanstaande politici) in het beleidsproces en 'verborgen' participanten (bijv. beleidsambtenaren, wetenschappelijke specialisten, adviseurs, vertegenwoordigers van belangenorganisaties).

De maatschappelijke behoeften zijn nu institutioneel ingekaderd en vertaald in professioneel, specialistisch, jargon. Dit kan men zien als 'probleemverwerking', maar ook als een dwingende voorselectie en herformulering van politieke strijdpunten. Hier is het bureaucratisch mechanisme werkzaam. Het is niet destructief en heeft op zich weinig te maken met onderdrukken, verbieden of overheersen (de 'heerschappij van ambtenaren'). Het bureaucratisch mechanisme is juist productief: "(het) schept de eigen ruimte. Het versnijdt, segmenteert en codeert de geleefde omgeving en in dit proces smeedt het identiteiten. Met andere woorden, het plaatst en herplaatst ons in en tegenover omgevingen. Aldus zijn wij het die verplaatst en herplaatst worden en in dit proces herschept zich onze identiteit. Gedeeltelijk zijn wij het die worden herschapen." (13)

De calculerende burger is, zoals gezegd, een ander voorbeeld van een individualiserend ordeningsconcept. Een nieuwe en maatschappelijk ogenschijnlijk probleemloos geaccepteerde identiteit. Hier zien we hoe sterk individualisering samenhangt met de bureaucratiserende werking. Zo sterk zelfs dat het ons niet meer opvalt. De omwerking van de publieke ruimte geschiedt zo grondig en totaal, "(dat) wij gewend (zijn) geraakt vanuit ons zelf te kijken naar de verschillende werelden die wij leven. Wij ervaren ons zelf als continuïteit, als schakel, die de verschillende sociale omgevingen, waarin wij ons bewegen, verbindt. Wij hebben in korte tijd ... geleerd ons zelf te verdelen en doen dat zonder er nog van op te kijken. Dat is wat wij individualisering zijn gaan noemen." (14) Het gaat hier om het geïndividualiseerde leven in een bureaucratisch versneden wereld.

Kortom: individualisering en privatisering zijn vormen van bureaucratisering in het kader van de economisering van de samenleving. Maar weinig mensen zullen geneigd zijn deze thema's zo te benaderen en te benoemen, want we zijn er aan gewend geraakt. Deze problematiek anders te benoemen, vergt zoals gezegd, een andere manier van kijken.

Bureaucratisch mechanisme: dwang door symbolisch geweld

In de vorige paragrafen heb ik het vooral gehad over het bureaucratisch apparaat. Ik heb getracht te laten zien dat het bureaucratisch mechanisme ook daar werkt, bijvoorbeeld in de selectiviteit van agendavormingsprocessen. Het verband dat vervolgens werd gelegd met economisering / privatisering was bedoeld om duidelijk te maken dat economisering, eenmaal toegepast in bureaucratische besluitvormingsprocessen, die selectieve werking eerder zal versterken dan afzwakken (ondanks, of juist dankzij, het appèl aan de belangen van de burger). In het kader van het nieuwe paradigma betekent bureaucratisering echter méér dan tot nu toe aan de orde is geweest. Het verbeeldt een veel breder politiek-cultureel proces, weliswaar verbonden met de dominante wijze van opereren van het overheidsapparaat, maar hiertoe mag het zeker niet worden beperkt. Het bureaucratische is een ordenend mechanisme dat algemeen werkzaam is in de samenleving: "... (In) het bureaucratisch imperatief (zit) ook de machtsfunctie verscholen. De sociale omgevingen worden bureaucratisch be-

(13) De Vries, *op. cit.*, p. 4.

(14) De Vries, *op. cit.*, p. 4.

heerd en beheerst. Er is een bureaucratische schakeling ontstaan tussen de omgeving, de ordening en de macht. Moeten wij dan niet veel scherper kijken naar de agenten van de geordende omgeving? Zo bekeken kan wellicht het bureaucratisch mechanisme van ordening politiek gethematiseerd worden, bijvoorbeeld als democratievraagstuk." (15)

Sociale ordeningen

Mijn belangstelling gaat in deze slotparagrafen vooral uit naar de bureaucratische schakeling van omgeving, ordening en macht. Een dergelijke schakeling wordt meen ik tot stand gebracht door middel van symbolen. Ik beschouw daarom de begrippen uit de semiotiek als onontbeerlijk voor de analyse van de werking van het bureaucratische mechanisme. Waarden en symbolen spelen een belangrijke rol bij het grondvesten van sociale ordeningen. Sinds mensenheugenis geschiedt dit in hoofdzaak op drie terreinen:

- ten eerste op de verhouding van groepen (families, clans, stammen en volken) tot hun natuurlijke leefomgeving;
- ten tweede op de betrekkingen binnen sociale verbanden, dat wil zeggen tussen de leden van een groep onderling. Praktisch gesproken mondt dit uit in een geheel van voorschriften met betrekking tot geoorloofde of voorgeschreven en ongeoorloofde of verboden handelingen (van Koninklijk Besluit tot en met incestverbod);
- ten derde op de externe betrekkingen, dat wil zeggen tussen groepen onderling. (16)

Reële ordeningen bestaan weliswaar naast elkaar, maar zij worden bepaald door verticale voorstellingen van zaken (beelden, waardenpatronen). Mensen stellen de betekenis van de betrekkingen, die zij op alle terreinen aangaan c.q. onderhouden, vast op basis van waardenhiërarchieën. Dergelijke hiërarchieën gaan uit van een rangordering in hoogste en laagste waarden - een onderscheid dat parallel loopt met boven en beneden, licht en donker en binnen en buiten. Zo is het beter om in het volle licht aan de top te staan dan ergens onderaan in het donker. Zoals het ook verre de voorkeur verdient om te worden beschouwd als 'insider' en niet als 'outsider'.

Ik beschouw de immanente tegenstelling tussen onze verticale waardenoriëntaties (waardenhiërarchieën) en horizontale praktijken van samenleven, samenwerken, et cetera als één van de belangrijkste oorzaken van de in eerdere artikelen aangehaalde bureaucratische 'blokkade'. Waardenhiërarchieën sluiten niet aan op de realiteit van het naast elkaar leven, maar ordenen de manier waarop we samenleven. Op zichzelf is dit nog geen reden tot ongerustheid, ware het niet dat verticale concepten vaak ten onrechte voor de realiteit zelf worden aangezien. Zo is het beeld van bijvoorbeeld een 'klassenmaatschappij' of een 'zuilenmaatschappij' of een 'post-industriële' maatschappij niet meer dan de abstractie van een werkelijkheid die door taal en beeld (visueel

(15) Varkevisser en De Vries, op. cit., p. 5.

(16) H. Pross, 'Zwänge; Essay über symbolische Gewalt', Berlin 1981, p. 50.

en discursief) tot gelding wordt gebracht en daardóór werkzaam wordt. Een dergelijke voorstelling van zaken gaat meestal wel vergezeld van een verwijzing naar 'de' realiteit, die anders ('veelzijdiger') is dan in het concept of model tot uitdrukking komt, maar veel meer dan een plichtmatige verwijzing in een voetnoot is dat niet. Veel belangrijker is het dat in uiterste consequenties dan nog slechts sprake is van model-illusie of simulatie. (17)

Symbolisch geweld

Waarden en hun betekenissen blijven 'vormloos' zolang zij niet in symbolen tot uitdrukking worden gebracht. Een symbool is dan ook een bijzonder soort van teken. Het teken heeft drie essentiële kenmerken: het moet een fysieke vorm hebben; het moet verwijzen naar

iets anders dan zichzelf; het moet door mensen erkend en gebruikt worden als een teken. Een roos bijvoorbeeld is op zichzelf niet meer dan een bloem. Maar wanneer een man een roos aan zijn vriendin geeft wordt het een teken. Het verwijst dan naar, of symboliseert, zijn hartstocht voor haar en beide (h)erkennen het als zodanig. Zo zijn er meer voorbeelden te geven: het gehuil van een baby kan betekenen dat hij honger heeft, de Nederlandse driekleur verwijst meestal naar ons koninkrijk, een bos bloemen kan een teken van liefde of genegenheid zijn en het milieukeurmerk op de verpakking van een produkt kan een symbool zijn voor een groene levensstijl. Tekens zijn onlosmakelijk verbonden met actoren: zij ontlenen hun karakter, als teken, aan de mogelijkheid van menselijke interpretatie. Er kan dus verschil van mening bestaan over hetgeen waarnaar een teken geacht wordt te verwijzen. Als daarentegen bepaalde betekenissen door het vormen, plaatsen of oprichten van tekens op een zodanige wijze tot gelding worden gebracht dat mensen zich op grote schaal en voor langere tijd daarmee identificeren, spreken we zelfs van symbolisch geweld. (18) Een symbool is nu een teken dat naar een waarde verwijst, preciezer gezegd: een symbool stamt uit een hiërarchie van andere tekens en drukt dáárhoor een waarde uit.

De bureaucratische schakeling tussen omgeving, ordening en macht is volgens deze gedachte vooral gebaseerd op de symbolisch overgebrachte waardenhiërarchieën die bepalend zijn voor de ordening van het menselijke bestaan op de drie hiervoor genoemde terreinen. Zij komt, met andere woorden, tot stand via en dóór de uitoefening van symbolisch geweld. Hierdoor ontstaan bureaucratische blokkades, die, zoals De Vries het uitdrukt, de politieke probleemstelling in het hart raken. (19) Wenden wij ons, ter illustratie, tot het probleem van de 'solidariteit'.

Solidariteit in de verzorgingsstaat

Solidariteit, opgevat als wederzijdse hulp op basis van achting voor medemensen, saamhorigheid of lotsverbondenheid, is in on-

(17) Vergelijk: J. Baudrillard, 'Kool Killer; oder Der Aufstand der Zeichen', Berlin 1978, passim.

(18) Het begrip 'symbolisch geweld' is gemunt door Bourdieu en Passeron in hun oorspronkelijk in 1970 verschenen studie 'La reproduction, éléments pour une théorie du système d'enseignement'. Ik gebruik hier de definitie van Pross, op. cit., p. 69.

(19) De Vries, op. cit., p. 5.

ze maatschappij een beginsel van hoge waarde. Alhoewel het zeker geen kenmerk van het begrip als zodanig is, wordt solidariteit toch algemeen beschouwd als een uitvloeisel van politiek handelen. Tegenwoordig wordt de politiek zelf geacht de solidariteit tot stand te brengen. Iedere zichzelf respecterende politieke partij benadrukt daarom solidariteit in één of andere, maar meestal in verband met de sociaal zwakkere en/of met de Derde Wereld.

Het alleen maar des te opmerkelijker dat tegenwoordig de realisering van solidariteit zo'n groot probleem vormt. De crises in de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het arbeidsbestel tonen aan dat solidariteit een abstract begrip geworden is. (20) De ontwikkeling naar de verzorgingsstaat en de afname van solidariteit schijnen verband met elkaar te houden (genoemd als één van de paradoxen van de verzorgingsstaat); het beginsel zelf laat zich dan ook alleen nog maar omschrijven in termen van de drie a's: abstract, anoniem en administratief. Een dergelijke omschrijving sluit evenwel de eigen vorming van tekens of symbolen uit. Het is dan een 'vormloos' beginsel geworden.

In het tijdperk van de verzuiling werd zoiets als solidariteit symbolisch tot stand gebracht binnen de eigen zuil en had daarmee dus betrekking op de ordening van de relaties tussen de groepsleden onderling. De term 'solidarisme' wordt vaak gebruikt als synoniem van de christelijke politiek-maatschappelijke stromingen (waar de verzuiling het sterkst was). In het jaar 1891 markeren de encycliek *Rerum Novarum* (van de 'arbeiderspaus' Leo XIII) en het eerste christelijk-sociaal congres het begin van dit solidarisme. Alhoewel de symbolen ervan -bijvoorbeeld *Rerum Novarum*- een brede werking hebben gehad en niet louter beperkt bleven tot de christelijke stromingen, werd het solidarisme toch scherp afgegrensd van andere stromingen, met name het socialisme. In de laatstgenoemde stroming had solidariteit vooral de betekenis van 'klassesolidariteit' in de verhouding tussen arbeid en kapitaal (met als één van de vele symbolen de 'solidariteitsstaking'). In beide gevallen bleef solidariteit echter ingekaderd in het verticale concept van de klassenmaatschappij. (21) Daarom was de totstandkoming van solidariteit binnen de zuilen nog wel mogelijk, maar bleek het tussen de zuilen problematisch. De binding met de zuilen is, zoals bekend, in de loop van enkele decennia drastisch afgenomen. Solidariteit is navenant afgenomen omdat de gangbare symbolen ervan -verbonden met de waardenhiërarchieën van de zuilen- grotendeels zijn verdwenen, dat wil zeggen hun symboolwaarde hebben verloren. Steeds minder mensen zijn geneigd zich ermee te identificeren. Kunnen zij zich überhaupt ergens mee identificeren? Solidariteit is symbolisch onbemiddelbaar geworden en is daarom nog maar zo zuinigjes werkzaam. Daar staat tegenover dat de enorme toename en de uitgestrektheid van sociale relaties ook mogelijkheden biedt om de realiteit van het horizontale, het samenleven te benadrukken en in beeld te brengen. (22) De reden waarom dat niet gebeurt, heeft nu juist te maken met de dominante wijze van opere-

ren van het bureaucratisch apparaat. De waardenhiërarchieën van de grote ideologische verhalen uit het tijdperk van de verzuiling zijn vervangen door de waardenhiërarchieën van ... beleid.

Van de Graaf en Hoppe veronderstellen dat de overvleugeling van het beladen woord 'politiek' door de succesterm 'beleid' samenhangt met de ontwikkeling van de moderne sociale verzorgingsstaat. In de verzorgingsstaat heeft de 'overheid' veel meer dan vroeger een mobiliserende, leidinggevende rol. De overheid dient de netelige paradox van sociale atomisering versus gegeneraliseerde verafhankelijkheid het hoofd te bieden. Met het eerste wordt bedoeld dat een individu zich steeds minder ervaart als lid van een duidelijk aanwijsbaar sociaal verband (gezin, familie, buurt, klasse, clan, et cetera). Iedereen kan tegenwoordig kiezen uit een bonte verzameling van rivaliserende waardensystemen. Daarin ontbreken echter de voor een gedeelte publieke wereld van waarden en feiten noodzakelijke 'vaste' (dat wil zeggen onomstreden) aanknopingspunten. 'Gegeneraliseerde verafhankelijkheid' heeft te maken met het 'rechtskarakter' van de verzorgingsstaat: "bijna alle handelen op alle levensterreinen (is) onderworpen aan publieke regulering, wetten, voorschriften, vergunningen, procedures, enzovoorts." Als gevolg van deze paradox krijgen verzorgingsstaten het karakter van 'abstract societies': het is bijna onmogelijk om nog heldere verbanden tussen individu en systeem, of breder opgevat tussen het 'eigene' en het systematisch, te zien en te beleven. "... Onder zulke omstandigheden is (naast het massieve gebruik van televisie) een voortdurende stroom van beleidsnota's en andere produkten van beleidsvorming een voor de hand liggend middel voor 'de politiek' om een collectief bekrachtigde, publieke wereld van waarden en feiten te scheppen. Anders gezegd, moderne politici kunnen geen politiek meer bedrijven vanuit een aanwezig veronderstelde publieke realiteit en een spontane 'common sense'. De politiek scheidt - mede door beleid - juist een minimum aan gedeelde, publieke werkelijkheidsinterpretatie en zingeving. Immers, alleen op basis van een gedeelde werkelijkheidsinterpretatie en gedeelde idealen en doelen kunnen gelijkgestemde mensen elkaar vinden, en zijn zij te bewegen tot politiek samenhandelen." (23)

Van dat 'samenhandelen', als het gaat om solidariteit, moeten wij ons maar niet veel voorstellen. Solidariteit is uiteindelijk een horizontale betrekking die nu juist de hiërarchie (in model of concept) op losse schroeven zet en dus wordt solidariteit in het gunstigste geval verstaan als een voetnoot bij de bestaande waardenpatronen, vervat in de finaal-causale modellen (doel-middel-hiërarchieën) van die onafgebroken stroom beleidsnota's en andere produkten van beleidsvorming. Symboolwaarde verkrijgt zij dus niet. Beleid levert een veel te zwakke basis om de werkzame symbolen van solidariteit te kunnen produceren. Het kan eenvoudigweg niet inzichtelijk maken wat de verbanden tussen het individu, het 'eigene' en de 'anderen' nu precies zijn. Voor de simulatie ervan echter is beleid meestal ruim voldoende. ♦

(20) C.W. de Vries, *Systeemwerkingen*, in: 'Idee' 3, juni 1992, p. 26-27; C. Zwart, 'Op weg naar een nieuwe cultuur van de arbeid', Rotterdam 1992. *Schrijvend over het arbeidsbestel werpt Zwart de vraag op "... of, en zo ja, hoe de verloederende (...) omgebogen kan worden en de solidariteit hervonnen kan worden."* (op. cit., p. 24.)

(21) Hierbij dienen we niet te vergeten dat zowel de christelijke als de socialistische arbeidersorganisaties sterke bureaucratische trekken vertoonden (en nog steeds vertonen). Zie bijvoorbeeld: Th. Jonkergouw, 'Strategie en leiding van de vakbeveging in Nederland', Rotterdam 1983.

(22) De cineast Johan van der Keuken heeft hier met zijn film 'Face Value' (1991) een prachtig voorbeeld van geleverd.

(23) Van de Graaf en Hoppe, op. cit., p. 20.

Het spel tussen ambtenaar en kamerlid over het schrijven en lezen van beleidsteksten

Door Daniël Janssen en Rob Neutelings

In een bekende beleidstekst van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen lezen we -met enig doorzettingsvermogen- de volgende passage:

'De ondergetekenden stellen in deze nota voor afstand te scheppen tussen overheid en instellingen, waarbij te onderscheiden verantwoordelijkheden opnieuw worden gedefinieerd met het doel de in hoofdstuk 2.1 geformuleerde algemene doelstellingen en desiderata tot ontwikkeling te laten komen. Hiermee is niet ten principale de stelling betrokken, dat sturing door de overheid te allen tijde afstandelijk en globaal van aard dient te zijn. De intensiteit van de sturing door de overheid dient overeen te komen met de door de overheid te dragen en te legitimeren verantwoordelijkheid en dient aan regelmatige herijking onderworpen te worden' [Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit, p. 11].

De minister 'schrijft' hier dat hij de universiteiten en hogescholen meer zelfstandigheid wil toekennen, opdat bepaalde doelstellingen - het terugtreden van de overheid - te realiseren zijn. Hij schrijft op een wijze die iedere lezer als typisch ambtelijk zal karakteriseren. Waarom zien beleidsteksten er doorgaans zo uit? Een gemeenplaats luidt dat ambtenaren niet kunnen schrijven. Daarom worden ze ook dikwijls naar schrijfcurssussen gestuurd, waar hun wordt geleerd beter leesbare teksten te schrijven. Zonder resultaat in het algemeen - de beleidsteksten zijn er in de afgelopen jaren tenminste niet aanwijsbaar door opgeknapt. Wij geloven ook niet dat ambtenaren slechte schrijvers zijn en menen eerder dat het taalgebruik in beleidsteksten, in zekere zin, functioneel is.

Dit artikel is het resultaat van schrijf- en leesprocesonderzoek dat beide auteurs uitvoerden. De theoretische achtergronden van hun onderzoek zijn te vinden in: Jansen (1991), Neutelings & Pander Maat (1992) en Jansen & Neutelings (1993). In verband met de beloofde privacy hebben we de namen van al onze proefpersonen veranderd.

Daniël Jansen is als universitair docent werkzaam bij de afdeling Taalbeheersing/Communicatiekunde, vakgroep Nedlands, van de Universiteit Utrecht. Hij doet onderzoek naar schrijfprocessen. Rob Neutelings was tot voor kort assistent-in-opleiding bij de afdeling Taalbeheersing/Communicatiekunde, vakgroep Nedlands, van de Universiteit Utrecht, en is tegenwoordig als toegevoegd docent werkzaam bij de vakgroep Communicatie en Kennisoverdracht aan de Technische Universiteit Delft. Hij doet onderzoek naar leerprocessen van volkswaardigheidsvoordragers.

**Hoe komt nou eigenlijk de
beleidstekst tot stand en wat
is de werking ervan?
Een kijkje in de wereld van
de 'machers' van ons
openbaar bestuur.**

**Mist en dwaalsporen: ambtelijke
schrijvers aan het werk**

Goede schrijvers van beleidsteksten gaan, zo blijkt uit recent onderzoek, strategisch te werk. Hetgeen betekent dat zij tijdens het schrijven voortdurend een concrete lezer voor ogen hebben die als het ware 'dicteert' hoe de tekst eruit moet zien. Schrijvers passen met andere woorden de vorm en de inhoud aan de lezer aan. Dat

blijkt als je bijvoorbeeld ambtenaren vraagt om tijdens het schrijven hardop te denken. Zij noemen dan voortdurend allerlei actoren die bij de tekstproductie zijn betrokken of die achteraf - nadat de beleidstekst is voltooid - de beleidstekst onder ogen zullen krijgen. Eigenschappen of kenmerken van die actoren bepalen dan wat wel en niet gezegd kan worden en wat de beste talige vorm daarvoor is. De ambtenaar kiest uiteindelijk voor die vorm en inhoud die naar zijn taxatie zal leiden tot consensus tussen alle betrokkenen over het geformuleerde beleidsvoorstel. Concreet gaat het dan dikwijls om consensus tussen ministeries, directoraten, vertegenwoordigers van belangenorganisaties, adviesorganen en uiteraard kamerleden, in het bijzonder de leden van de coalitie.

Beleidschrijvers die tot nog toe in ons onderzoek zijn betrokken, zeggen allemaal dat de leden van de Tweede Kamer een voornaam focus zijn. Zij vormen uiteindelijk de doelgroep van de beleidstekst. Hen moet de tekst dus op het lijf geschreven worden. Hoe het in zijn werk gaat, willen wij illustreren met een fragment van Bennek, een ambtenaar van het ministerie van Onderwijs & Wetenschappen. Hij heeft de taak een kamervraag aan de minister te beantwoorden over fusiemogelijkheden tussen instellingen voor hbo en wo. Voor ons onderzoek heeft hij zijn gedachten hardop verwoord. Het (schrijf-) probleem dat Bennek heeft op te lossen omschrijft hij als volgt:

/politieke partijen hebben de volgende standpunten ingenomen, dubbele punt /uh/ eerst eventjes de regeringsfracties / de PvdA die heeft aangegeven dat zij /uh/ ze zijn voor fusies en voor versterkte samenwerking / en ze zijn dus tegen de maatregelen uit de nota van wijziging / want in de nota van wijziging staat dat /uhh/ het beperkt mogelijk kan / samenwerken wel maar fuseren eigenlijk nog niet / het CDA is tegen fusies / maar voor versterkte samenwerking / zij zijn dus in feite voor de maatregelen uit de nota van wijziging / in die zin dat het ze eigenlijk te ver gaat / (...)/ nou dan als /uhh/ belangrijke politieke partij de VVD /uhh/ die voeren een duidelijk stekelige / oppositionele /uhh/ rol / een opportunistische rol / en spelen de verschillen tussen CDA en PvdA

/uhh/ uit / door *de minister* te vragen zijn / inderdaad / nogal onduidelijke / standpunt /uhh/ te verduidelijken / (...) /en *mij* zal dus / naar aanleiding van deze vragen /uhh/ worden opgedragen / of worden gevraagd / nou bedenk hier een antwoord op /enne/ de politieke richting die in de nota van wijziging was ingeslagen / moet zo ongeveer dezelfde blijven / dus niet te veel concessies / maar wel zorgen dat je *alle partijen* te vriend houdt /

Het is duidelijk dat Benneks schrijfpodracht om een strategische aanpak vraagt. De coalitiepartijen onderling hebben strijdige standpunten die door de VVD lijnrecht tegenover elkaar worden geplaatst in de hoop tweedracht in de coalitie te kunnen zaaien. In het begin van het protocol verkent Bennek een aantal mogelijkheden, die allemaal worden verworpen. Bijvoorbeeld:

wat wil *ik* nu gaan doen / wil *ik* trachten /uhh/ alledrie de nogal tegenstrijdige standpunten een beetje bij mekaar te vegen en daardoor vooral ook de verschillen enigszins te verhullen / dat zou *ik* kunnen doen / maar dat zou juist bij dit onderwerp waarschijnlijk niet zo succesvol zijn / omdat er over dit onderwerp al zoveel jaren gesproken wordt en / daar prikken ze te gemakkelijk door / het is ook een onderwerp waarvoor de standpunten vrij helder uit gekristalliseerd zijn / de oplossing niet eenvoudig / maar dus /uhh/ om nou te zeggen dat *iedereen* het met elkaar eens is / dat kun je /uhh/ nog wel eens doen daar waar de verschillen marginaal zijn en ook de accenten vooral verschillend / waar *men* uiteindelijk nog wel een beetje in zou schikken / dat kan hier dus niet /

Bennek begint dan zijn antwoord met een uitvoerige schets van historische en internationale ontwikkelingen en hij laat zien dat het beleid van de minister daarmee in de pas loopt. Na ongeveer 15 minuten komt hij bij de passages waarin hij het standpunt van de minister gaat verwoorden en verdedigen. Bennek zoekt nauwkeurig naar overeenkomsten in de standpunten van de coalitiegenoten. Hij kiest ervoor de verschillende partijen achter elkaar van replek te voorzien, duidelijk gescheiden door subkoppen, omdat dit gebruikelijk is in het genre.

goed / dan gaan we maar eens beginnen met de *PvdA-fractie* / die hebben dus een standpunt ingenomen dat de fusies wel moeten kunnen en nou komen *we* op een heikel punt want / op zichzelf zouden fusies nog niet onbespreekbaar zijn / dus samen / samenvoegen van hbo- en wo-instellingen / maar dat mag in de ogen van *de minister* nooit leiden / nooit echt / ook geen punt van concessie / tot onduidelijke opleidingen / die niet een hbo- of wo-karakter hebben / en *de PvdA* laat zich daar in de vraagstelling niet zo duidelijk over / over uit / dat zou dus betekenen dat er wat licht zit tussen de opvatting van /uh/ het *CDA* en de *PvdA* / dat misschien fusies niet helemaal moeten worden uitgesloten / als die identiteit van die afzonderlijke opleidingen maar duidelijk blijft / dat lijkt *me* een aardig punt om eens even over /uh/ te theoretiseren / in antwoord op de opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA / dat is dan zo'n standaardzin /uhh/ merken de /onderge/ getekenden op dat de nota van wijziging een regeling bevat die intensivering van de samenwerking tussen hbo en wo mogelijk maakt /uhhm/ waarbij zelfs / laten *we* dat maar even ultiem formuleren / fusie niet a priori is uitgesloten /

Bennek zegt niet dat 'fusie is toegestaan', maar dat fusie 'a priori niet is uitgesloten'. Hij houdt hierbij bovendien wat interessante informatie achter:

zij hoeven dan natuurlijk niet te weten dat daarvoor de wet gewijzigd moet worden / want dan krijgen we nieuwe instellingen / en dat er dan *de wetgever* is die daarover beslist / dat /uhh/ dat is een zeer zware procedure / uhhm/ (..)

Hij voegt echter wel een zinnetje toe waarmee hij zich indekt tegen mogelijke verwijten op dit punt:

/de / even de eerlijkheid betrachtend hè / dus de regeling maakt fusie overigens niet eenvoudig / te meer / en dan zullen we eens even een potjesprobleem / daarbij /uhh/ naar voren brengen / daar de bestuursorganisatie van instellingen van hbo en wo in de wetgeving verschillend is geregeld / een eventueel gefuseerde instelling zou in die situatie dan ook met verschillende bestuursorganisaties naast elkaar moeten werken /uhmm/ de ondergetekenden / ik zal even aangeven dat dat / hé / ondergetekenden aangeven / dat dat een /uh/ een punt is wat misschien op de lange termijn nog wel eens ter discussie kan komen maar nu niet / ook buiten dit debat gehouden moeten worden, die bestuursorganisatie /uhh merken daarbij op / dat de discussie over de bestuursorganisatie in een later stadium zal worden gevoerd / daarmee ook aangevend dat eigenlijk *men* dingen vraagt hier die nu niet op de /uh/ agenda staan / hopen dat dat een beetje overtuigt /Uhm / dus nu hebben de regeling maakt fusie niet eenvoudig / even kijken wat we nu precies aan argumentatie hebben opgemerkt / de regeling maakt fusie niet eenvoudig te meer daar de bestuursorganisatie / even een tyfoutje verwijderen / verschillend is geregeld / een eventueel gefuseerde instelling zou in die situatie dan ook / tot zover even de /uh/ *PvdA* /

Kortom, fusies zijn niet onmogelijk, maar binnen de grenzen van de wet niet gemakkelijk. Bovendien is de kwestie van fusies op dit moment eigenlijk niet opportuun, omdat daarvoor eerst nog een debat over de bestuursorganisatie moet worden gevoerd. De wetsvoorstellen hierover zijn op het moment dat Bennek deze tekst schrijft in voorbereiding.

dan nu doorgaand in één run om die bij elkaar te nemen de *CDA-fractie* / nu heeft de *CDA-fractie* zich tegen fusies uitgelaten / maar heeft daarvoor in de vraagstelling geen duidelijke argumenten aangegeven / hoeft dat ook niet / is daar ook niet toe verplicht / en nu gaan wij de *CDA-fractie* een argument /uh/ in de mond leggen waarvan het zeer plausibel dat *zij* dat hebben bedoeld op het moment dat *zij* die opmerking hebben gemaakt / met de leden van de CDA-fractie zijn de ondergetekenden van mening dat de identiteit van de afzonderlijke opleidingen /uh/ in een situatie van versterkte samenwerking niet mag vervagen /uh/ om het, nu eens eventjes / dit is een heel wezenlijk punt in de redenering van *de minister* / dus dat zeggen we maar eens even klip en klaar / om het /uhh/ nogmaals duidelijk te formuleren /uhh/ elke opleiding / in het hoger onderwijs in de toekomst /uh/ dient / uh / aan te geven / dus om even helder aan te geven dat het altijd een hbo- of wo-uitgang moet kennen / dient identificeerbaar / te zijn naar een hbo- danwel wo-uitgang / mengvormen zijn te allen tijde uitgesloten / dan nu weer even / het CDA hebben we hiermee vol-

doende bediend /

Bennek voorziet hier een standpunt van het CDA eigenhandig van argumenten. Niet zomaar één, maar een dat de CDA-fractie gehanteerd zou kunnen hebben. Hij stelt bovendien de situatie zo voor alsof het argument daadwerkelijk naar voren is gebracht. En doet dat door de zinsnede te gebruiken 'met de leden van de CDA-fractie...'

terug naar de PvdA en dan de koppeling leggend met die / dat verbod op mengvormen /uhh/ in relatie tot de versterkte samenwerking die de PvdA wenselijk acht / en zelfs fusie / uhh/ naar de leden van de PvdA-fractie toe merken de ondergetekenden dan ook op dat /uhh/ versterking van de samenwerking / en dan maar even die uitzondering die de PvdA zo wenselijk acht / daarmee niet onmogelijk makend / wellicht zelfs in bijzondere gevallen leidend tot institutionele fusie /uhh/ merken de ondergetekenden / versterking van de samenwerking / er niet toe mag leiden dat er niet naar hbo of wo te relateren /uhh/ diploma's worden verstrekt / nou, daarmee hebben we / de CDA-fractie in vermoedelijk hun belangrijkste punt gerespecteerd en ook de minister exact op de juiste koers gehouden /uhh/ en de PvdA-fractie voldoende ruimte te geven om het element van de / van de fusie / wat zij zo belangrijk vinden / toch niet helemaal uit het oog te verliezen / maar sterk te conditioneren en /uh/ precies te koppelen aan die condities die de CDA-fractie en waarschijnlijk ook de minister /uhh/ als belangrijke identiteitskenmerken ziet /uh/ feitelijk resultaat zal zijn dat naar ik hoop iedereen tevreden is met deze redenering (...)/

Bennek geeft expliciet aan dat hij streeft naar consensus: 'ik hoop dat iedereen tevreden kan zijn met deze redenering'. In het vervolg van het schrijfproces schetst Bennek nog een paar voordelen van het wetsvoorstel: het maakt een intensieve samenwerking tussen instellingen mogelijk.

Blijft over de VVD. Die wordt als volgt afgewerkt:

dan hebben we nog /uh/ op de rol staan de VVD / die lekker zat te zieken / die een verheldering /uh/ vroeg / ook inspelend op de verschillen die /uhh/ die /uh/ er tussen CDA en PvdA gemaakt waren of /uh/ te onderscheiden waren /uhh/ die zouden we dus nu kunnen bedienen door gewoon te verwijzen naar datgene /uhh/ wat gezegd is / dan doen we ze een beetje tekort maar het is tenslotte geen regeringspartij / en hun vraag was ook vooral bedoeld om te zieken dus dan kunnen we ook wel een klein beetje terug zieken / uhm /in antwoord / uh/ op de vraag van de leden van de fractie van de VVD /uhh/ wijzen de ondergetekenden / naar het hierboven gegeven / naar de hierboven gegeven / heel vervelend dat ik nu dus de hele regel moet uitvegen / anders werkt de cursor niet meer / de backspace niet meer / naar de hierboven /uh/ geschetste / hierboven / gegeven verduidelijking / van het voorgestane beleid / nou, dan is die ook bediend / ja / dan hebben we in /uhh/ 1 pagina en 29 regels op de tweede pagina /uh/ tot uitdrukking gebracht wat /uh/ welke elementen een rol zouden spelen bij dit stukje tekst /

De VVD is geen coalitiegenoot en alleen om die reden wordt zij als lezer minder belangrijk geacht. Zij moet genoeg nemen met een verwijzing naar het geformuleerde standpunt met de geleverde argumenten en moet zelf maar taxeren wat de consequenties hiervan zijn.

We zien hier een beleidsschrijver die in 'opdracht' van zijn minister een tekst produceert die moet fungeren in een politieke arena. Hij maakt daarbij een inschatting van zijn publiek, van de standpunten die zij zullen innemen en van hun argumenten. Hij probeert zijn tekst zo in te richten dat de belangrijkste actoren, in dit geval de fracties van CDA en PvdA, zich ermee tevreden kunnen stellen.

De handelwijze van de beleidsschrijver is beter te begrijpen wanneer we zijn positie in het politieke spel nader analyseren. De Kamer heeft de taak de regering, met in het verlengde de ambtenaren, te beoordelen. Hiermee ontstaat tegelijk een belangtegenstelling die de communicatie domineert. De schrijver heeft er belang bij dat 'zijn' voorstellen niet zonder veel kleerscheuren door de Kamer wordt gelooft. Om dat voor elkaar te krijgen zullen bijvoorbeeld de zwakke onderdelen in zijn betoog een beetje moeten worden gemaskeerd. Doorgaans heeft hij al flink moeten zweten om intern de neuzen in dezelfde richting te laten wijzen.

Voor dat maskeren nu heeft de ervaren beleidsschrijver een klein arsenaal aan strategieën tot zijn beschikking, zoals vervagen, nevenschikken van standpunten en het schrappen van mogelijk controversiële onderdelen. Deze zelfde strategieën zijn nuttig als de schrijver commentaar van parlementsliden wil voorkomen. De parlementaire lezers hebben een heel ander belang: zij willen zicht krijgen op de beleidslijnen die de regering uitstippelt. Vervagingen en andere strategische handelingen vertroebelen het zicht. Kortom, wat vanuit het perspectief van de schrijver functioneel kan zijn, is vanuit het perspectief van de lezer dysfunctioneel.

Hoe succesvol een strategische beleidsschrijver is, hangt natuurlijk af van de wijze waarop zijn teksten worden gelezen. Valt het CDA-lezers bijvoorbeeld op dat Bennek hun een argument in de mond legt dat zij zelf niet hebben gebruikt, maar dat zij gezien het type argumentatie best hadden kunnen gebruiken? Weten parlementariërs dat een uitdrukking als 'fusies worden a priori niet uitgesloten' beslist niet betekent dat ze worden toegestaan? En zijn ze zich bewust van deze betekenismanipulaties als ze beleidsteksten lezen?

Het lijkt ons niet waarschijnlijk dat ambtenaren als Bennek jarenlang succesvol beleidsteksten kunnen produceren als kamerleden al hun strategische vondsten zouden voorzien. Strategisch schrijven is voor beleidsschrijvers een soort 'tweede natuur' geworden en dat lijkt erop te wijzen dat parlementariërs inderdaad niet bij machte zijn beleidsteksten kritisch door te werken. Een andere mogelijkheid is dat beleidsschrijvers zo geslepen zijn dat zij lezers onopgemerkt in de luren leggen. In beide gevallen zou het succes van een strategische schrijfaanpak worden bepaald door de wijze waarop beleidsteksten door kamerleden worden gelezen en de mate waarin ambtenaren van die leesstrategieën op de hoogte zijn.

Daar staat tegenover dat de meeste parlementariërs zich ervan bewust zijn dat beleidsteksten strategisch worden geschreven.

**Strategisch
schrijven is
voor beleids-
schrijvers
een soort
'tweede
natuur'
geworden**

Men zou dan ook mogen verwachten dat zij iedere beleidstekst argwanend tegemoet zullen treden en strategische passages zullen doorprikken. In dat licht is het eigenlijk verwonderlijk dat de Benneken nog succesvol zijn.

Grote stappen snel thuis: parlementaire lezers omzeilen dwaalsporen?

Als de beleidstekst door de ministerraad is aanvaard, belandt deze in de postvakjes van de leden van de Tweede Kamer. Valt het onderwerp van de beleidstekst niet binnen de specialisatie van een kamerlid, dan is de bestemming van de beleidstekst meestal het 'ronde archief'. En alhoewel de meeste exemplaren van een beleidstekst dit droevige lot wacht, zijn er altijd enkele die gelezen worden. Hoe dat gebeurt, laten we hier zien.

Kamerleden lezen beleidsteksten over het algemeen niet als divertissement, maar als voorbereiding op een commissievergadering. Daarvoor is het niet nodig dat zij de hele tekst kennen en onthouden. Zij kunnen hun leesgedrag dus gewoon afstemmen op hun doel: deelname aan de parlementaire discussie over de beleidsvoorstellen. Zoals ook de lezer van een telefoonboek alleen de relevante passages leest en de rest van de 'tekst' ongemoeid kan laten. Lezers selecteren dus tekstdelen die voor hun doel van belang zijn. Hierbij kunnen ze gebruik maken van twee strategieën: zeker versus snel.

Lezers kunnen de hele tekst lezen, 'van kaft tot kaft.' Deze strategie noemen we in het vervolg: de zeker-strategie. Het gebruik van deze strategie is voordelig voor lezers die zeker willen weten dat zij alle belangrijke passages tegenkomen. Een nadeel is wel dat de tijdsinvestering, zeker bij omvangrijke teksten, erg groot is.

Uit onderzoek naar de wijze waarop kamerleden beleidsteksten lezen, blijkt dat de zeker-strategie nauwelijks wordt gebruikt. Zij gaan heel anders te werk. Eén van onze lezers las van een tekst van 104 pagina's slechts 4 pagina's. Hij nam alleen notie van de conclusies. Hij hoefde naar eigen zeggen uitsluitend op de hoogte te zijn van de hoofdlijnen van de tekst.

Deze leesstrategie noemen we in het vervolg de snel-strategie. De lezer leest niet de gehele beleidstekst, maar selecteert alleen die passages die voor het realiseren van zijn doel noodzakelijk zijn. Het voordeel is duidelijk: je bent snel klaar met lezen. Het nadeel is ook evident: je loopt de kans om belangrijke passages over het hoofd te zien.

Soms is, uit interviews en commentaar tijdens het lezen, te achterhalen waarom wordt gekozen voor een bepaalde leesstrategie. Zo vertelde een lezeres, in een gesprek nadat ze gestopt was met lezen:

'En je moet ze bijna, zo woord voor woord lezen, om daar, omdat altijd de punten waar je wat op moet zeggen, die staan heel verscholen, die staan nooit duidelijk aangegeven. Het kunst is van de ambtenaren bij het rijk om nota's zo te schrijven dat je niet in de gaten hebt waar de beslissingsmomenten zitten en waar de moeilijke punten zitten.'

Zij kiest dus altijd voor de zeker-strategie. Zij weet uit haar ambtelijke verleden dat ambtelijke stukken met gepast wantrouwen moeten worden benaderd. Andere genoemde redenen om voor de zeker-strategie te kiezen, zijn gebrek aan voorkennis op het beleidsterrein, het belang dat het beleidsvoorstel wordt gehecht en

natuurlijk de lengte van de tekst.

Het is goed denkbaar dat de snel-strategie strategische schrijvers in de kaart speelt. De kans is klein dat een snel-lezer een resultante van strategisch schrijven tegenkomt én herkent, hoewel de kans zeker niet nul is. Zo zegt een kamerlid die wij Sylvia van Amerongen dopen tijdens een onderzoek waarin zij hardop denkend een WVC-nota leest:

Defensie levert zodoende een bijdrage aan het algemene bouwbeleid van de rijksoverheid en aan van het functioneren van de bedrijfstak.

'Oooh, ooh. 't Staat er allemaal veel mooier dan de werkelijkheid is.'

Het lijkt ons echter niet al te gewaagd om te veronderstellen dat schrijvers in de eerste plaats strategisch kunnen schrijven bij de gratie van het feit dat veel parlementariërs zich genoodzaakt zien snel te lezen. Parlementariërs moeten dat wel omdat zij dagelijks een grote hoeveelheid papier te verwerken hebben en kunnen zich de strategie 'veroorloven' door de functie en de status van de beleidstekst in parlementaire besluitvormingsprocessen en door de parlementaire rol die besluitvormers spelen.

Daarbij is het natuurlijk niet uit te sluiten dat snel-lezers juist die passages lezen waarin de ambtenaar probeert zijn beleidsvoorstel aannemelijk te maken en andere passages (historisch beschouwingen, aanleidingen, inleidingen, enz.) overslaan. Zij lezen dan met andere woorden vooral die tekstdelen waarin strategisch schrijven het meest productief is. In dat geval zou de snel-lezer de strategisch schrijver niet zonder meer in de kaart spelen. Ons onderzoek tot nog toe wijst inderdaad in deze richting. Tegelijkertijd blijkt echter dat snel-lezers binnen de geselecteerde passages grote sprongen maken en eigenlijk zelden zinnen en alinea's van eerste hoofdletter tot laatste punt verwerken. Van 'gedetailleerd lezen' is dan ook geen sprake.

Interessant is wel dat snel-lezers zich een leesstrategie hebben aangeleerd waarmee ze zich (wellicht onbewust) wapenen tegen strategische schrijvers. Zo selecteert Van Amerongen in het begin van haar leesproces twee passages uit de nota, namelijk de doelstellingen en de tabel achterin de nota waarin de bestedingen worden opgesomd waarmee de doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Op basis van deze informatie concludeert zij dat d'Ancona haar doelen 'met een handje vol miljoenen' niet zal bereiken. Het (strategische) betoog waarin de schrijver als het goed is aannemelijk heeft gemaakt dat het voorgesteld beleid moet worden uitgevoerd, leest Van Amerongen niet. Zij kijkt naar het fundament (doelen en middelen) en niet naar de ornamenten. Hoe sluw de ambtenaar ook heeft geargumenteed, vervaagd, etc., het deert deze lezer niet. Zo beschouwd, krijgt een strategisch schrijver nooit vat op een snel-lezer. Het valt ineens te begrijpen waarom strategisch beleidsschrijven 'ongestraft' kan blijven: het heeft geen enkel effect op de besluitvormer.

Lezers die de zeker-strategie hanteren, hebben natuurlijk een veel grotere kans om te stuiten op strategische passages. Zo leest het kamerlid Hofker die lid is van een fractie ter linkerzijde, de volgende passage:

Er is geen goed geharmoniseerd vreemdelingenbeleid. Het huidige niveau (...) van de controle (...) zijn (...) nog niet van dien aard dat zij een substantiële belemmering vormen voor het illegaal verblijf

in ons land

Daar merkt hij over op dat dit wel heel goed in het straatje past van de partijen ter rechterzijde:

'Nou dat is gefundenes Fressen voor de VVD natuurlijk. VVD, CDA. Kunnen ze daar weer eens wat mee wapperen' (schrijft in de marge: VVD, CDA)

Hofker 'ontmaskert' ook een vervaging die waarschijnlijk door de schrijvers is gebruikt om de progressieve fracties niet wakker te schudden en leden aan de extreem-rechterzijde niet in de kaart te spelen.

medewerking kan alleen worden gevraagd op basis van vrijwilligheid. Speciaal als het gaat om het vragen van medewerking van personen die zich om welke redenen dan ook in een kwetsbare positie bevinden, wordt het ontbreken van deze verplichting vooraf duidelijk kenbaar gemaakt.

'Aha, dit geldt dus voor asielzoekers, dat staat er niet, maar dat bedoelen ze wel' (schrijft in de marge: asielzoekers)

De kans dat een zeker-lezer het strategische karakter van een boodschap doorziet, is natuurlijk groter. Maar de kans blijft dat hij het produkt van een strategisch handelende auteur niet als zodanig herkent, omdat de boodschap verbaal adequaat is verpakt of omdat de lezer de noodzakelijke voorkennis ontbeert. De eerdergenoemde Bennek gebruikt of misbruikt de voorkennis bijvoorbeeld in het volgende fragment waarin hij op basis van voorbeeldargumentatie aannemelijk probeert te maken dat een samenvoeging van hogescholen met universiteiten internationaal als onwenselijk wordt gezien:

dan hebben we een tegenvoorbeeld daarvan en dat is Australië / maar daar weten ze zo weinig van / dat hoeven we niet eens in de discussie op te nemen /

Bennek lijkt hier in staat de discussie enigszins naar zijn hand te zetten doordat hij weet dat zijn lezers niet weten hoe het hoger onderwijs in Australië in elkaar steekt. We zien hier dat Bennek een tekstuele beslissing beargumenteert met een verwijzing naar waarschijnlijke reacties van zijn lezers.

Winnaars en verliezers

Wij geloven niet dat de oorzaak van het lastige, vage taalgebruik in beleidsteksten ligt bij de gebrekkige schrijfvaardigheid van ambtenaren. De ambtenaren die wij in ons onderzoek hebben be-

trokken, zijn vaak meesters in functioneel taalgebruik. Ze stemmen hun tekst zo goed mogelijk op de lezers af en trachten daarbij te voorkomen dat de tekst kritiek oproept. We hebben laten zien hoe tweede-kamerleden deze teksten lezen: volgens de zekerstrategie of de snelstrategie.

Hoe kan een strategische schrijver succesvol zijn? Een snel-lezer lijkt de strategische schrijver in de kaart te spelen, want een aantal passages blijft ongelezen. Echter, een snel-lezer kan ook juist de cruciale passages als doelstelling en financiering eruit lichten en vervolgens los van de ambtelijke voorstellen aangeven wat er moet gebeuren. Dan is het succes van de strategische schrijver beperkt. Dat lijkt ook te gelden als de lezer een zekerstrategie hanteert, omdat de lezer dan ieder woord op een goudschaaltje weegt. Maar zelfs in dat laatste geval is het onwaarschijnlijk dat alle produkten van strategische operaties worden gesignaleerd. Zo wordt het spel tussen ambtenaar en parlementariër kennelijk gespeeld: zonder winnaars en zonder verliezers.

Anders zit het met de 'gewone' burgers die eigenlijk ook tot de lezers van beleidsstukken gerekend kunnen worden. Zij zijn meestal niet in staat om de consequenties van een beleidsvoorstel in te schatten. De onleesbare overheidsstukken worden beschouwd als symptomatisch voor de ondoorzichtigheid van het bestuur. Men heeft het idee dat wat er in die teksten staat niets met hen van doen heeft. Zo is het mogelijk dat door de onleesbaarheid van de teksten de burgers hun vertrouwen verliezen in de politiek en de democratische samenleving laten voor wat zij is. Vanuit deze invalshoek is de strategisch geschreven beleidstekst dus wel een probleem: burgers kijken naar een spel dat wordt gespeeld tussen twee partijen, waarvan zij de regels niet begrijpen, en verliezen daarom hun belangstelling. ♦

Literatuur

Janssen, D.M.L., 'Schrijven aan beleidsnota's, Schrijfprocessen van beleidsambtenaren empirisch-kwalitatief onderzocht', dissertatie RU Utrecht, Groningen, 1991.

Janssen, D.M.L. & J.M.R.M. Neutelings, 'Strategisch schrijven, doelgericht lezen, -over de communicatie tussen ambtenaar en parlementariër-, te verschijnen in 'Tijdschrift voor Taalbeheersing' 1993.

Neutelings, J.M.R.M. & H.L.W. Pander Maat, 'Reading-to-assess in political settings; How Dutch representatives and councilmen read policy documents' Paper gepresenteerd op de 'Discourse and the professions' conferentie, Uppsala Zweden, augustus 1992.

Van de regen in de drup

over ruimtelijke effecten van nieuwe bestuurlijke verhoudingen

Door Jan de Lange en Ina Klaasen

Er zijn vele redenen om veranderingen in de bestuurlijke organisatie na te streven, in het bijzonder in de grootstedelijke gebieden, maar het betoog daarover van Iet Buijser, Meine Henk Klijnsma en Han Polman (Idee - Debat, juli 1993) is wel heel vreemd, tegenstrijdig en ondoordacht. Wat zij aanvoeren biedt sterke argumenten het tegendeel te verwachten van wat zij willen bereiken.

Zij beginnen met een opvatting over de werkelijkheid die gangbaar is, maar niet is geverifieerd. Dat wordt wel een 'opinion chic' genoemd of ook wel 'een broodje-aap-verhaal': iedereen vertelt het anderen na. Vervolgens voeren zij het huidige meso-bestuur, de provincie, op als een orgaan dat te afstandelijk is en te zeer behept met consensus-streven om veel weerstand te bieden tegen ongewenst gemeentelijk beleid en ook niet in staat of bereid gewenst beleid af te dwingen. Daar moet dan een regiobestuur als mesobestuur- 'nieuwe stijl' voor in de plaats komen. Allicht is dat regiobestuur minder afstandelijk. Sterker nog, het is in vele opzichten zelf gemeentelijk bestuur, zeker als het gaat om grootstedelijke projecten. De auteurs onderkennen dat en roepen dan het rijk te hulp: "centralisatie is onontkoombaar" (gedurfd in D66-kring!). Het rijk? Welk rijk? De veertien onverenigde departementen?

In het artikel wordt geconstateerd dat een goed ruimtelijk beleid in ons land wordt gedwarsboomd door:

- bouwdriftige gemeenten die, gestimuleerd door de verdeel-sleutels van het gemeentefonds, volgaarne woonwijken willen bouwen teneinde daardoor meer inkomsten te krijgen en zich daarom weinig gelegen laten liggen aan waarden van natuur en landschap;
- onwil van andere overheden (provincies en rijk) om daar weerstand tegen te bieden door het onthouden van goedkeuring aan gemeentelijke bestemmingsplannen;
- onwil ook van die andere overheden om d.m.v. de aanwijzingsbevoegdheden die zij hebben daadwerkelijk sturing te geven aan het ruimtelijk toedelen/opleggen van zaken van boven-lokaal be-

Nogmaals over provincies of regio's, over de problematiek in de gelaagdheid van ons openbaar bestuur.

lang, zoals lokaties voor afvalverwerkingsinstallaties en tracé's van hoge-snelheidslijnen.

Alvorens verder in te gaan op het betoog van Buijser c.s. haasten wij ons te melden dat ook wij van mening zijn dat er veel schort aan de wijze waarop in ons land de ruimte bestemd, ingericht en beheerd wordt en dat daarbij 'oneigenlijke' mechanismen in het geding zijn.

De verdelingscriteria van het gemeentefonds spelen een rol en ook het consensusstreven dat onze bestuurscultuur kenmerkt. Hier voegen wij aan toe:

- de veelheid van (te) kleine gemeenten, ieder met eigen belangen;
- de betrekkelijk zwakke positie van het mesobestuur (de provincie) dat wel belangrijke planningsbevoegdheden heeft, maar weinig uitvoeringsinstrumenten;
- de verkokering op rijksniveau.

Buijser c.s. beginnen hun verhaal met wat wij zo vrij zijn een karikatuur te noemen: een gemeente wil een met het provinciale streekplan strijdige woonwijk bouwen met als motief een grotere uitkering uit het gemeentefonds te krijgen (die uitkering is immers gerelateerd aan het aantal inwoners/woningen); de daarvoor nodige grond wordt aangekocht; vervolgens komt de gemeente in een financiële noodsituatie als die grond niet rendabel kan worden geëxploiteerd, waarna het provinciaal bestuur (dat toch ook toezichthouder is op de gemeentelijke financiën) zuchtend door de bocht gaat, het streekplan aanpast en de bouwplannen goedkeurt! Dat is nu het 'broodje-aap'!

Waar en wanneer heeft zich dit voorgedaan? Zeker, een extra-uitbreiding van een bestemmingsplan om een rendabele exploitatie mogelijk te maken komt voor, maar een hele woonwijk? En die grondaankoop als dwangmiddel? Tot voor enkele jaren moest iedere grondaankoop tevoren door GS worden goedgekeurd en dat gebeurde niet als er geen planologische vooruitzichten waren. Tegenwoordig beslist de gemeenteraad zelf, maar het is nogal geringschattend te denken dat een raad gemakkelijk 'va banque' speelt. (Bovendien moeten GS nog steeds indirect goedkeuren als er een begrotingswijziging nodig is.)

Een geval dat wij wèl kennen is dat van de druk die niet door de provincie, maar door het rijk, in casu BiZa, eind jaren tachtig op het rijk, in casu VROM, werd uitgeoefend om toch vooral de woningproductie van Almere niet te verminderen (door overheveling van bouwcontingenten naar de regio Amsterdam) omdat dan een artikel-12-status dreigde te ontstaan. Bij het rijk en bij de collectiviteit der gemeenten (gemeentefonds) ligt immers het fi-

Jan de Lange is sinds 1971 lid van de Staten van Noord-Holland en sinds 1987 gedeputeerde voor (o.m.) bestuurlijke organisatie en gemeentelijke financiën. Ina Klaasen is docent stedenbouwkunde aan de TU-Delft en was van 1978 tot 1987 statenlid en woordvoerdster ruimtelijke ordening in dezelfde provincie.

De in dit artikel genoemde rapporten zijn het rapport commissie-Montijn en het rapport WRR, beide 1989.

nanciële risico, niet bij de provincie!

Het onthouden van goedkeuring aan een ruimtelijke ingreep, als passieve actie, is overigens voor een provincie geen ongebruikelijke maatregel, zoals Buijser c.s. zelf ook constateren. Actieve beleidsbemoediging met een gemeente door een aanwijzing te geven, als het ware ter stimulering van de bouwdrift (!), maar nu voor zaken waar een gemeente geen direct belang bij heeft, is natuurlijk wel heel wat anders. Onze politieke cultuur is er niet naar. Maar een probleem in de cultuur van een organisatie los je niet zomaar op door verandering van de structuur ervan, zoals heel wat reorganisaties de afgelopen jaren geleerd hebben!

Overigens speelt hierbij ook een rol dat een provincie wel plannen maakt, op basis van wettelijke taak daartoe, maar voor de uitvoering van die plannen zeer afhankelijk is van andere publieke organen (en overigens ook van private initiatieven).

De vraag is dan of het niet hoogstwaarschijnlijk is dat een regiobestuur zoals nu bedacht, bij voortbestaan van de gemeenten zoals die nu zijn, in precies dezelfde afhankelijkheidsrelatie zou staan en dus met dezelfde problemen geconfronteerd zou worden. Er verandert pas iets als gemeentelijke uitvoeringsbevoegdheden en bijbehorende middelen worden overgedragen aan het regiobestuur. Dan ontstaat een sterkere relatie tussen planning en uitvoering. Buijser c.s. zijn niet duidelijk over die verdeling van bevoegdheden tussen regio en gemeenten. Zij stellen slechts dat het (meer gedetailleerde) regionale 'streekplan' bindend moet zijn voor bestemmingsplannen. Dat is niets nieuws, want dat is het tegenwoordige provinciale streekplan óók.

Het regiobestuur zal minder ver af staan van de lokale problemen en dat zou een positief effect hebben op de beslissingen. Maar de gemeenten - zeker de grote - klagen nu juist over te veel bemoeienis van het huidige mesobestuur en proberen zich daaraan te onttrekken! Anderzijds erkennen de auteurs dat door opheffing van de provincies de afstand tussen het rijk en het mesobestuur zal toenemen, en dat werkt, zo menen zij, besluiteloosheid bij het rijk in de hand. Juist door deze afstand zullen dan gelegitimeerd centralistische tendensen bij het rijk echter toe (moeten) nemen. Een paradox! Dat zien we nogal graag in D66, maar een oplossing biedt dat niet.

Hoe gebrekkig en tegenstrijdig de argumentatie ook is, duidelijk is wel dat Buijser, Klijsma en Polman verwachten dat de instelling van regiobesturen effecten zal hebben in het ruimtelijke-orderingsbeleid. Gezien hun inleiding moeten die effecten wel liggen in het tegengaan van bouwdrift van gemeenten en bescherming van natuur en landschap. Maar dat is zeer onwaarschijnlijk. Eerder is het tegendeel te verwachten.

Immers, het regiobestuur zal in belangrijke mate zelf gemeente zijn, of zich als gemeente opstellen en gedragen. Daar is het ook allemaal om begonnen: het tegengaan van de versnippering van gemeentelijke bevoegdheden over een veelheid van alle even autonome grote en kleine gemeenten in één agglomeratie.

Het regiobestuur zal veel dichter staan bij de 'inliggende' gemeenten. Een afstandelijke beoordeling van gemeentelijke bestemmingsplannen op basis van een grootschalig streekplan wordt vervangen door beoordeling op basis van een regionaal plan op agglomeratieschaal, waarbij het beoordelend bestuursorgaan zowel nauw betrokken als in hoge mate mede-belanghebbende is!

Mede-belanghebbende niet alleen omdat het regiobestuur als grootstedelijke autoriteit belangrijke projecten tot stand moet

brenge door de inliggende 'gemeenten' er toe te stimuleren die dingen te doen, maar ook omdat het een direct financieel belang zal hebben als - zoals de schrijvers willen - een regiefonds wordt gevormd dat uitkeert op inwonertal en als de eigen financiële hulpbronnen van het regiobestuur zullen bestaan uit onroerende-zaakbelasting en bedrijfsbelasting. Dat zal het aantal concurrerende zichtlokaties nog eens stimuleren!

Het geponeerde bestuursmodel staat ons niet aan, dat blijkt wel. De beschreven problemen worden niet opgelost, eerder verergerd. Het groot-

ste manco van het betoog van Buijser, Klijsma en Polman is, dat iedere reflectie op de bedachte oplossing, iedere evaluatie, al was het maar ten aanzien van de eigen probleemstelling, ontbreekt!

Intussen is dan wel zonder veel omhaal een democratisch bestuur opgeofferd. Te weten de provincie, die gespecialiseerd is in het verzoenen van de belangen van stad en platteland en die zich de laatste jaren heeft ontwikkeld tot een verdediger van natuur en landschap.

Is het wellicht om die reden dat de grootstedelijke besturen liever zelf provincie willen zijn? (Interessant en misschien wel onthullend is in dit verband dat de 'regio-in-oprichting' Rotterdam/ Rijnmond het landelijk gebied van Goeree-Overflakkee niet in haar territoir wil hebben. Enerzijds is dat geheel terecht want dat regiobestuur ziet zich zelf als grootstedelijk bestuur, anderzijds geeft dit aan dat een regiobestuur zoals dat nu in veler gedachten leeft niet de opdracht heeft en wil hebben die een provincie nu juist wél heeft.)

Wat in het onderhavige artikel regiobestuur heet is aanvankelijk bedacht voor het oplossen van de grootstedelijke problematiek, in het bijzonder om de tegenstelling tussen kernstad en randgemeenten te overbruggen en om de grootstedelijke agglomeraties als trekkers in de economie, nationaal en internationaal beter - concurrerende - te kunnen laten functioneren. Het is dus een bestuur met gemeentelijke bevoegdheden op de schaal van de grootstedelijke agglomeratie. Dat is wel iets anders dan een bestuursorgaan dat geschikt is om 'weerstand' te bieden aan de groei van gemeenten en om de waarden van natuur en landschap te beveiligen. Dat kan nu juist niet worden verwacht van grootstedelijke besturen. Dat is zeker geen verwijt, want daar worden die besturen niet voor in het leven geroepen, daar heb je een bestuur voor nodig met een andere taakstelling!

Een nieuwe Thorbecke blijft nodig, maar dan voorzien van een doordachte visie en niet met 'een broodje-aap' als basis van het verhaal. ♦



Openbare, goedbezochte raadsvergadering

Twee documenten: hoe nu verder?

Door Vinko Prizmic

De nota 'In goede banen' en het congresdocument 'Migratie' diagnostiseren beide op klinische wijze de stand van zaken, maar durven geen geneeswijze te bepalen. De aangeboden oplossingsrichtingen en oplossingen gaan niet verder dan de middelen, die al eerder werden toegepast. Een aspirine kan de pijn verzachten, maar de oorzaken blijven.

'In goede banen' is een goede nota, beschouwend, analytisch, constaterend, inventariserend, koel, wetenschappelijk en toch leesbaar... Als lezer hoef je het niet met alles wat er in staat eens te zijn. Je kunt voorstander van een andere aanpak zijn. Je kunt zelfs een paar dingetjes missen. Het blijft een goede nota. Wat kan je van een nota nog meer verwachten?

Maar wat vervolgens? Nota's worden niet geschreven voor kenname. De bedoeling is dat in een nota de verzamelde kennis in een concrete politieke visie, gevolgd door actie, vertaald wordt. Hiervoor was nu het congresdocument 'Migratie' bedoeld. Het zou niet eerlijk zijn om te beweren dat hierin de politieke visie helemaal ontbreekt. Ik meen echter dat deze visie ook 20 jaar geleden geschreven had kunnen worden. Dit, terwijl de ontwikkelingen vooral in de laatste 3 á 4 jaar in een enorme stroomversnelling zijn gekomen.

De nota en het congresdocument constateren: migraties zijn van alle tijden. Dat klopt als een bus. Een beetje kenner van de geschiedenis weet dat zonder migratie dit stukje Europa nog steeds het Batavierenland van weleer zou zijn geweest. Maar wat heeft een wat donkerder getinte Nederlander aan deze wetenschap als die op straat wordt aangevallen of als zijn huis in brand is gestoken. Het congresdocument blijft hier te algemeen, de bijzondere omstandigheden waaronder migratie plaatsvindt, blijven onderbelicht.

Ik hoop uiteraard dat ik overdrijf en dat de recente ontwikkelingen in Duitsland ons bespaard zullen blijven. Ondanks mentaliteitsverschillen tussen Duitsers en Nederlanders dient een maatschappelijke sfeer te worden gecreëerd die de Duitse toestanden uitdrukkelijk probeert te voorkomen. Ik realiseer me dat dit makkelijker is gezegd dan gedaan en ik beweer ook niet te weten hoe we dit moeten aanpakken. Het enige dat ik weet is dat niets doen de slechtste keus is.

De Berlijnse Muur is gevallen in 1989. Op dat moment zijn wij

**Analyse en congresdocument,
twee stukken over migratie,
waartussen het verband niet
altijd even zichtbaar is.
Wat zich wreekt bij het
tweede, waarin te weinig
aan oplossingen voor het
vraagstuk wordt voorgesteld,
zo vindt de auteur.**

ons maar van één aspect van deze val bewust geweest: het prettige. Echter, de aspecten zijn talloos; de meeste onprettig. Minder prettige aspecten zijn de verhoogde migratiegraad, maar vooral de verlaagde tolerantie. En wij gedragen ons alsof de Muur er nog steeds staat. Maar die is echt gevallen! De enige muren die nog staan, zijn de door onszelf opgelegde taboes die muurvast in onze hoofden zitten.

De peilingen van de publieke opinie sturen ons steevast signalen die we of niet begrijpen, of stelselmatig negeren. De laatste peilingen laten zien dat 48% van de Nederlanders vindt dat er te veel bu-

itenlanders zijn. Ik kan me moeilijk voorstellen dat elke tweede Nederlander een racist is. Als het zo is dan hebben wij als D66, tezamen met CDA, PvdA, VVD, Groen Links et cetera hier niets meer te zoeken. Ik ben er dan ook van overtuigd dat hier iets anders aan de hand is.

Laten we een kleine verkenning plegen en nog eens aan de hand van twee tegenovergestelde stellingen proberen te redeneren:

1. Nederland is vol - er is geen vrije ruimte over om nieuwe migranten op te nemen. (Ruimte is schaars, de economie vertoont dalende lijn, er is te weinig werkgelegenheid, de woonsituatie van velen is onbevredigend, scholing is te duur geworden, het psychologisch absorbtievermogen van de autochtonen is verbruikt, het aanpassingsvermogen van migranten is slecht, et cetera.)
2. In Nederland is nog genoeg ruimte om de grote aantallen nieuwe immigranten toe te laten. (Voldoende ruimte, immigranten zijn noodzakelijk voor de Nederlandse economie, er moet nieuw bloed op de arbeidsmarkt komen, doordat landbouwinkrimping vereist is, komt er genoeg ruimte vrij voor woningbouw, onderwijs dient gerationaliseerd te worden, met iets betere verdeling van migranten over het hele land wordt het psychologische absorbtievermogen van de autochtonen vergroot, een betere opvang van nieuwkomers lost de aanpassingsproblemen van immigranten op.)

Indien één van deze twee stellingen juist is, dan kunnen we constateren dat we als politieke partij falen. We durven aan immigranten geen halt toe te roepen en tegen autochtonen durven we niet te zeggen dat ze (onnodig) zeuren. Gelukkig hoeven we dat ook niet te doen, omdat de waarheid ergens in het midden ligt. Maar dit 'midden' verwijst naar iets anders, namelijk naar zowel het overheidsbeleid, als naar het functioneren en het gehalte van onze democratie. Zelfs het spreekwoordelijke midden behoeft stu-

Vinko Prizmic heeft Publistiek en Cultuur gestudeerd aan de Hoge School Amsterdam en is werkzaam als bedrijfsadviseur minderheden bij de Arbeidsvoorziening te Amsterdam.



ring - al was het alleen maar om te voorkomen dat we naar een van de twee extremen uitglijden. Immers, hoe staat het met de feitelijke praktijk van selectie en toelating, hoe functioneren feitelijk de procedures van opvang en begeleiding, hoe is het gesteld met het beleid van huisvesting en hoe gaat het nu feitelijk toe op de arbeidsmarkt?

Ik heb uiteraard ook geen kant en klare oplossingen op zak. Ik ben echter bereid om mijn versteende 'vóór de val van de Muur-mening' aan te passen. En omdat ik gekozen heb om lid van een democratische partij te zijn, draag ik mijn discussiepunten in de vragende vorm aan:

- De immigratie is volgens de thans geldende internationale normen niet te stoppen en het is ook niet wenselijk om dat te proberen. Een quotering is vanwege diezelfde normen niet vast te stellen. Kunnen we toch niet in richtlijnen gaan denken? (Het recht op gezinshereniging en -vorming moet onaantastbaar blijven. Aan de andere kant moet kunnen worden voorkomen dat dit recht voor vrouwenhandel letterlijk en figuurlijk misbruikt wordt.)

- De publieke opinie is de immigratie niet goed gezind. De oorzaken hiervan dienen gezocht te worden in de onbevredigende maatschappelijk-materiële situatie van een deel van de burgers, in de bureaucratische vervorming van de democratie, in de be-

wuste en onbewuste stemmingmakerij en dus vooral in het onvermogen van de overheid om voor een meer harmonieus verloop van de zaken te zorgen. Hierbij valt te denken aan een intensievere zorg voor de werkgelegenheid, betere woonruimteverdeling, voorkoming van ghettovorming, betere opvang van nieuwkomers, et cetera. Kunnen we in dit kader niet de boer op?

- Kunnen we de autochtone burger niet duidelijk uitleggen dat immigrant Nederland niet alleen heeft geholpen op te bouwen (oude koek!), maar dat hij nu ook de respectievelijke bijdrage hieraan levert? Dat het (gedwongen) vertrek van de immigrant - en de uitkeringstrekker en de middenklasser en de rijke, veel meer schade aan dit land zou berokkenen?

- Valt, om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen, de politieke druk niet op te voeren?

- Kunnen we niet een keer afstand van onze 'principes' nemen en de ghettovorming en verpaupering van hele stadsdelen met regelgeving tegenhouden?

- Zijn de werkgevers en de werknemers met stimulerende maatregelen niet te bewegen voor nieuwe werkgelegenheid te zorgen?

- Kunnen we de overheid niet verplichten te zorgen dat de nieuwkomers alle integratiekansen krijgen?

- Vallen de nieuwkomers en de hinderlijk ongeïnteresseerden niet te stimuleren om te integreren. (Om misverstanden te voorkomen: te integreren in een multiculturele en multiraciale maatschappij!)

• De immigranten van de eerste generatie, die in jaren zestig en het eerste deel van de jaren zeventig naar Nederland kwamen, kwamen met het idee dat ze een paar jaar zouden blijven. De droom is niet in vervulling gegaan. Velen zijn inmiddels oud en versleten, werkloos en ongelukkig. Tevens hinderen ze vaak de tweede generatie om zich te integreren. Zouden we dan eerlijke remigratiemogelijkheden niet kunnen onderzoeken en proberen te bevorderen - uiteraard uitsluitend op vrijwillige basis en met alle verworven en te verwerven rechten?

Ik hoop dat ik duidelijk ben geweest. Ik heb niet zozeer kritiek op wat in het congresdocument staat: het probleem zit hem in de dingen die er niet in staan. Aangezien het congresdocument (voorlopig) nog een discussiestuk is, hoop ik hiermee een bijdrage aan deze discussie te hebben geleverd. ♦

Náást Idee kunt u zich ook abonneren op de brochurereeksen Ideeën en SBW-Cahier

Naast Idee verschijnen de brochurereeksen Ideeën en SWB-Cahier. In de Ideeën-reeks wordt vanuit verschillende invalshoeken, door verschillende auteurs, ingegaan op één politiek-cultureel thema. In een 'omgeving' zoals u die van Idee gewend bent, met tot de verbeelding sprekende fotografie.

De SWB-Cahiers zijn eenvoudiger uitgegeven werkschriften, bedoeld voor een brede verspreiding in (en buiten) de partij.

Op veler verzoek is inmiddels de mogelijkheid geopend om zich te abonneren op Ideeën en SWB-Cahier, waar voorheen beide uitgaven slechts 'los' aangeschaft konden worden. Het abonnement levert een prijskorting per uitgave van 10% op; in beide reeksen verschijnen maximaal 3 nummers per jaar.

Een vaste abonnementsprijs is, omdat tevoren niet vaststaat hoeveel nummers precies verschijnen, niet mogelijk. Wel een vaste prijs per nummer: f17,50 voor een nummer van Ideeën, f9,- voor een SWB-Cahier (prijzen exclusief verzendkosten).

Als abonnee krijgt u ieder nummer automatisch thuisgezonden - vergezeld van een acceptgirokaart. Voor opzegging geldt dezelfde voorwaarde als bij Idee (zie colofon pagina 2).

• *Belangstelling? Stuur (een kopie van) onderstaande bon in gefrankeerde envelop aan: Wetenschappelijk Bureau D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Of bel: 070-3858303.*

IK wil een abonnement op Ideeën en SWB-Cahier

NAAM:

ADRES:

CODE/PLAATS:

HANDETEKENING:

verschenen: SWB-Cahier over migratie IN GOEDE BANEN

Een analyse van het verschijnsel migratie. In dit cahier komen de vragen aan de orde, die in de maatschappelijke discussie niet meer of te weinig worden gesteld. 40 pagina's A4.
Prijs f10,- (+ f2,70 verzendkosten).

U kunt nu een of meerdere cahiers bestellen: 070-3858303.

Duurzame ontwikkeling, economie en politiek

Brochure in de Ideeën-reeks met bijdragen van 7 deskundigen.

Het Wetenschappelijk Bureau van D66 biedt in de serie Ideeën een brochure over duurzame ontwikkeling. In deze brochure laten 7 deskundigen hun licht schijnen over het onderwerp duurzame ontwikkeling - het thema van deze tijd. Een tijd die zou moeten werken als een scharnier tussen twee perioden: van blinde groei naar bewust consolidatie. Of dat lukt, leest u in de brochure *Duurzame ontwikkeling, economie en politiek*.

Economische modellen houden geen rekening met de kwaliteit van het leven. Politici zijn in hoge mate zelf deel geworden van het economische systeem en denken louter nog in economismen. Is in die situatie de ontwikkeling van de samenleving wel om te buigen naar 'duurzame ontwikkeling'? Hoe komt het dat iedereen duurzame ontwikkeling lijkt te willen (geen nota of beleidsstuk waar het onderwerp niet in voorkomt) maar niemand het eens kan worden over de te nemen maatregelen? En wat zijn eigenlijk de sociale en economische consequenties van een mede op duurzaamheid geënte economie?

Ideeën 2 bevat bijdragen van:

- **Jan Paul van Soest**, directeur van het Centrum voor Energiebesparing en schone Technologie;
- **Ad van den Biggelaar**, directeur van de Stichting Natuur en Milieu;
- **Dick Tommel**, chemicus en Tweede Kamerlid voor D66;
- **Carl Koopmans**, stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid;
- **Marjan Peters**, universitair docent milieurecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Brabant;
- **Adriaan Brouwers**, econoom en werkzaam bij Shell Internationale Petroleum Maatschappij;
- **Allan Varkevisser**, socioloog en medewerker bij het Wetenschappelijk Bureau van D66

Ideeën

De brochurereeks van de SWB D66 náást Idee.



• 36 pagina's • A4 formaat • stevige bewaaruitgave
• fraaie fotografie • completeert uw abonnement op Idee!

Prijs slechts f 19,50

Stuur onderstaande bon aan: SWB D66, Bezuidenhoutseweg 195,
2594 AJ Den Haag. Zend geen geld mee - u ontvangt een acceptgiro.

BON

(Kopie van) bon verzenden in voldoende gefrankeerde envelop.

Ik bestel hierbij (aantal) ex. van de brochure
Duurzame ontwikkeling, economie en politiek à f19,50
(+ f3,- bijdrage in de verpakkings- en verzendkosten).

NAAM:

ADRES:

POSTCODE/PLAATS:

Handtekening:

In Goede Banen

Zonder over een aantal reële problemen heen te willen stappen heeft het SWB met zijn meest recente rapport over het verschijnsel migratie nuancering en ontzuivering willen brengen. Daar is men in geslaagd. In het deskundig geschreven rapport wordt ingegaan op drie fasen: 1. de oorzaken van migratie; 2. de houding van de Nederlandse overheid tegenover immigratie en, na eventuele toelating; 3. de integratie van migranten. Het rapport belicht vooral die migratiebewegingen die het meest problematisch verlopen.

Het grootste deel van de meer problematische categorie immigranten is zelden (geheel) vrijwillig gemigreerd. De steeds schever wordende verdeling van de welvaart op mondiaal niveau en de politieke onderdrukking elders nopen veel mensen hun heil ergens anders te zoeken. Het door het SWB voorgestelde migratiebeleid richt zich echter minder op de oorzaken van migratie, dan op de symptomen. Zo komt het nut van een investeringsbeleid voor Oost-Europa en Noord-Afrika en het afschaffen van protectionistische maatregelen wel ter sprake, maar in het geheel maakt het een tamelijk gratuite indruk. De consequentie van bijvoorbeeld een vrijhandelspaniel is dat sommige landbouwactiviteiten en industrieën zullen verhuizen naar lage lonen landen. Dit is echter nastrevenswaardig want hierdoor zal de migratiedruk op Europa afnemen (zie Wereld Bevolkingsrapport 1993 van de Verenigde Naties; "migratie kan de menselijke crisis van deze tijd worden").

Na de beperkte aandacht voor de oorzaken volgt de immigratie zelf, maar hierover wordt niet zo veel nieuws verteld. Het restrictieve toelatingsbeleid van de overheid wordt enige lof toegezwaaid (m.i. terecht).

De meeste aandacht richt zich echter op fase 3: met welk beleid moeten de nieuwkomers worden tegemoet getreden? Hiervoor worden drie scenario's geschetst. Eén scenario waarvan ik niet begrijp dat het door de projectgroep serieus is verkend, is het duale scenario. Het betekent niet dat immigranten -omdat zij recent zijn gearriveerd- een bepaalde periode een preferente behandeling krijgen. Een soort duaal-plus scenario dus. Nee, het gaat om een duaal-min scenario. Het maakt van immigranten een officieel door de overheid erkende tweederangs burger, omdat de voorzieningen alléén voor hen worden te-

ruggeschroefd. Hoewel men beweert dat het indruist tegen het gelijkheidsbeginsel, meent het SWB dat zo een liberaler beleid is te voeren. Merkwaardig. Men besteedt zoveel aandacht aan dit apartheidsscenario vanuit het idee dat thans in Nederland verblijvende illegalen reeds zo'n behandeling krijgen. Echter, moet de wetgeving worden afgestemd op een principieel foute praktijk (iets illegaals)? Zou men dan bijvoorbeeld ook een duaal belastingstelsel invoeren omdat nu sommige personen de belastingwet moedwillig ontduiken? En moeten de belastingontduikers dan worden erkend als aparte categorie die ook in de toekomst lager wordt aangeslagen dan anderen met hetzelfde inkomen? Nee toch! Het beleid zou juist gericht moeten zijn op het voorkómen van illegaal verblijf. Dat wordt overigens elders in het rapport ook bepleit, bijvoorbeeld door het koppelen van bestanden en het strenger straffen van werkgevers met illegaal personeel. Ook het 'duale' voorbeeld van de zogeheten bed-, bad- en brood-regeling voor Tamil-asielzoekers is niet sterk: er kan wel sprake zijn van een differentiële benadering maar dat is nog iets anders dan een minderwaardige benadering. Kortom, de voorbeelden om een duaal scenario te kunnen schetsen doen erg gezocht aan.

De andere scenario's hebben een reëler karakter. Het gaat om het zogeheten egalitaire scenario dat lijkt op de huidige verzorgingsstaat, alleen wordt de burger veel beter geactiveerd. Voorts is er het minimale scenario -dat overigens net zo egalitair is als het egalitaire scenario-waarbij de verzorgingsstaat sterk wordt afgeslankt. De levensomstandigheden van allochtonen én autochtonen zullen verslechteren en ook het investeringskarakter van veel voorzieningen (bijvoorbeeld onderwijs) gaat verloren.

De projectgroep heeft wijselijk gekozen voor het egalitaire scenario. Met een sluitend opvangbeleid met taal- en oriëntatiecursussen en beroepsopleidingen worden de nieuwkomers opgevangen. Zij worden in het traject naar economische zelfstandigheid niet in de watten gelegd. Terecht wordt iedereen op het moment dat hij zich legaal in Nederland vestigt, het recht op een volwaardig burgerschap verleend, met alle bijbehorende rechten en plichten (p. 26). Dit betekent allemaal niet dat de politiek en de overheid nu rustig achterover kunnen leunen. Toch zijn echt baan(e)rekende ideeën voor nieuwe maatregelen

niet in het rapport terug te vinden. Zo wordt er niet gesproken over een basisinkomen, flexibilisering van de arbeid en arbeidstijdverkorting. En hoe streng moet het opvangbeleid zijn? Er zijn goede redenen om nieuwkomers te verwelkomen met zo een stringent -bijna offensief- beleid dat hen bijvoorbeeld het eerste jaar een werkverbod wordt opgelegd. Hoe graag tuinders en confectie-ateliers het ook anders willen, eerst moet in die periode Nederlands e.d. worden gestudeerd. Het SWB-rapport wordt ontsierd door de dreiging legale allochtone burgers het land uit te zetten indien zij zich niet in willen zetten (p. 26). Een volstrekt verkeerde stok achter de deur. Na de criminele legale allochtonen worden nu kennelijk de luie legale allochtonen geconfronteerd met hun 'uitzetbaarheid'. In grote lijnen is het voorgestelde beleid echter dringend nodig. 'Beleid' wil echter weleens niet helemaal lukken ... Let wel, het is goed dat het SWB juist op het Opvangbeleid zo hoog inzet. In theorie is het zelfs mogelijk dat een goede opvang ook alle toekomstige problemen van immigranten oplost. Het getuigt echter van een te groot geloof in de maakbaarheid van de samenleving om ervan uit te gaan dat dit ook allemaal zal lukken. Het Opvangbeleid (if any) was en is ook vandaag nog steeds volstrekt onvolgende. Daarom heb ik er bezwaar tegen dat het zojuist geschetste immigrantenbeleid niet wordt gezien als een aanvulling op een beleid voor allochtone minderheden, maar als een vervanging ervan (p. 16 en 27). Het SWB vindt terecht dat de nadruk in het etnische minderhedenbeleid van de jaren '80 te zeer lag op een welzijnsgerichte aanpak. Maar voor het verwijt dat er te veel aandacht was voor de culturele achtergrond bestaat minder grond. Er zijn geen overtuigende argumenten dat de positie van allochtone minderheden zo slecht is omdat in het beleid de culturen zo centraal zouden hebben gestaan. Het zijn juist de veranderingen in het afgelopen decennium in Nederland (met name op de arbeids- en woningmarkt) die stelselmatig in het nadeel van de minderheden hebben gewerkt (p. 27). Dáár heeft het minderhedenbeleid lankmoedig op gereageerd.

Wat moet er gebeuren als allochtone groepen die hier al vele jaren wonen of hier zijn geboren een onevenredig grote achterstand hebben? Daar valt niets meer 'op te vangen'. Extra inspanningen, gericht op

de mensen die dat het hardst nodig hebben, blijven dan nodig. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat allochtonen in hun maatschappelijk functioneren worden belemmerd omdat zij tot een allochtone groep behoren. Door de oorzaak en de oplossing van de problemen uitsluitend bij de immigrant te zoeken, houdt het SWB er geen enkele rekening mee dat achterstanden ook door onredelijke werkgevers en dito bureaus en structuren kunnen ontstaan. Vaak mag dit het allochtone individu niet worden aangerekend. Behalve een opvangbeleid is daarom ook een integratiebeleid vereist voor allochtonen die hier al lang wonen of hier zijn geboren.

Deze gedachten zijn overigens niet zo nieuw. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in 1989 gepleit voor een 'no nonsense' Allochtonenbeleid (p. 15-59). Om een effectief allochtonenbeleid te kunnen voeren moet binnen het algemene beleid een groepsspecifiek beleid worden ontwikkeld. Anders dan voorheen moeten deze doelgroepen eens in de 5 jaar worden herijkt. Wanneer de (gemiddelde) sociaaleconomische achterstand van een groep is opgeheven moet de groep als beleidscategorie worden geschrapt. Omdat Nederland een multi-etnische samenleving is geworden zijn volgens de raad sommige voorzieningen en oude structuren en gewoontes niet (cultureel) 'fair' voor allochtonen. Voor zover dit de arbeidsmarktpositie betreft heeft de raad diverse vormen van positieve actie aanbevolen. Door geregeld tellingen te verrichten kun je bijvoorbeeld nagaan of een psychologische test een culturele basis heeft. Eveneens in afwijking van het SWB (p. 27) kent de beleidsfilosofie van de WRR geen centrale plaats voor de plaats van vestiging van allochtonen. Een territoriale benadering, zoals bij het vroegere probleemcumulatiegebiedenbeleid, heeft de raad afgekeurd. Een effectief doelgroepenbeleid heeft geen geografische omschrijving nodig.

Nu ben ik er overigens niet voor het WRR-rapport als een blauwdruk te beschouwen. Toch kunnen we er ons door laten inspireren. "Allochtonenbeleid" is een rapport dat zich richtte op een coherent beleid voor de lange termijn, dat verder strekte dan de huidige kabinetsperiode. Zoals veel raadsrapporten was het zijn tijd ver vooruit. Er hebben zich de afgelopen jaren geen nieuwe feiten voorgedaan

die de analyses en de beleidsaanbevelingen van de WRR werkelijk gedateerd maken. (Ook het SWB-rapport draagt -ontnuchterend als het is- geen echt nieuwe feiten aan.) Voorwaarde voor het voeren van elk beleid is dat een beleids-categorie moet worden vastgesteld. De WRR heeft een beredeneerde keus gemaakt voor alleen die allochtone groepen die met onevenredig grote achterstanden kampen. Het gevaar dat alle individuele leden van deze groepen worden 'geminori-seerd' is aanwezig, maar het gevaar van stigmatisering is er bij elk categoriaal beleid. Dus ook bij een beleid gericht op migranten of wijken. Migrantengroepen kunnen worden 'gemigrantiseerd' door hen bijvoorbeeld te dreigen met uitzetting. Ook de bestempeling tot achterstandswijk kan voor de bewoners stigmatiserend zijn. Men kan een wijk 'ghettoiseren'. Ondanks deze classificatie-moeilijkheden en de gevaren van stigmatisering blijven zowel een nogal stringent opvangbeleid, als een beleid voor allochtone minderheden hard nodig.

In Goede Banen, een analyse van het verschijnsel migratie van de Stichting Wetenschappelijk Bureau van D66, Den Haag 1993, f10,-

Jan Veraart (Vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht).

SWB-berichten

In juni jl is de SWB-nota 'Op zoek naar publiek' verschenen. Deze nota is geschreven door de leden van de werkgroep Media en telecommunicatie. Uitgangspunt van de nota is dat het mediabeleid zich bij een groeiend media-aanbod dient te richten op de meerwaarde van publieke programma's boven het commerciële aanbod. In de nota worden daartoe voorstellen gedaan voor een andere besteding van gelden voor publieke televisie en radio. Programma's die sociaal-culturele doelstellingen van het mediabeleid uitdragen, dienen financieel gestimuleerd te worden. Leidraad daarbij is de verschuiving van financiering van publieke programmering.

D66 stelt voor om in een toekomstig bestel twee televisie- en twee radiozenders

jaarlijks een budget te geven voor publieke programma's en daarnaast het wettelijke regime voor die zenders te verruimen, om uit reclamegelden en eigen middelen zelfstandig te programmeren. Een televisiezender en twee radiozenders zullen geheel worden gefinancierd uit kijk- en luistergelden, gekoppeld aan een programmavoorschrift.

De nota 'Op zoek naar publiek' kost f5,- excl porti en is te bestellen bij de SWB.

SWB-publikaties sinds 1990

Prijzen exclusief verzendkosten

◆ BROCHURES in de reeks Ideeën

'De veranderende rol van de politieke partijen', Den Haag 1991; f 15,00

Duurzame ontwikkeling, Den Haag 1992 f 19,50

'Referenda en Politiek', Den Haag 1993 f 19,50

◆ SWB-CAHIERS

'Relatie en huwelijk', Den Haag 1991 f 8,00

'Denken over Democratie, van forum naar partnerschap', Den Haag 1993 f 10,00

'In Goede Banen, een analyse van het verschijnsel migratie', Den Haag 1993 f 10,00

◆ NOTAS

'Drugs. Kiezen tussen kwaden', Den Haag 1990; f 5,00

'Op zoek naar publiek', Den Haag 1993 f 5,00

Bestellen:

Wetenschappelijk Bureau D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Telefoon 070-38-58303 -nummer geldig tot 30 augustus a.s.-(maandag t/m donderdag van 09.00 tot 17.00 uur). Vrijdag gesloten.

Wandelgangers worden tegelichters.



Politiek is natuurlijk méér dan bekenden begroeten in de wandelgangen. Politiek is ook: achtergronden verklaren. Politiek is: inhoudelijke uitdieping. Politiek is ook: op zoek naar verschillende visies, in interviews met prominenten van divers pluimage. En: signalering van recente uitgaven, boeken, tijdschriften en publicaties. En politiek is: opinie - liefst niet beïnvloed door het strategisch steekspel in Den Haag. Tegelichten dus. Daarom is er Idee: het spraakmakende opinieblad 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. En voor iedereen die graag 'behind the headlines' duikt.

Want in Idee gáát het ergens over.

- Jaarabonnement (6 nrs.) f66,-
- Proefnummer f15,-
- Bon uitknippen en insturen

Idee.

Voor wie meer wil.

**NIET VOOR
NIKS:**

**29%
GROEI**

**VAN DE ABONNEMENTEN
IN TWEE JAAR !**

Ja, Idee spreekt mij aan.

Ik wil graag een jaarabonnement proefnummer

NAAM:

ADRES:

POSTCODE:

PLAATS:

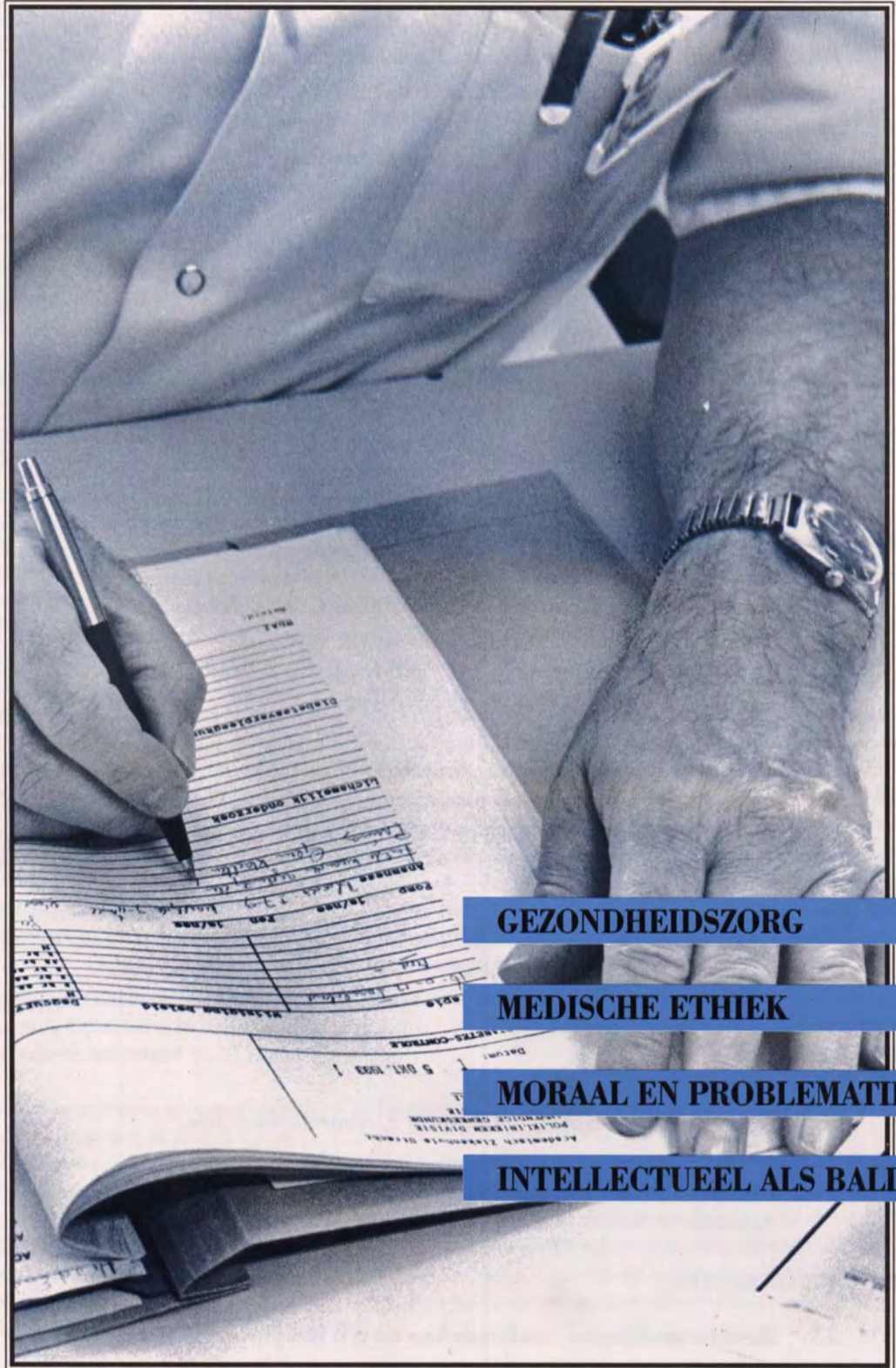
TEL.:

Bon invullen, uitknippen en opsturen:
SWB, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ DEN HAAG.

I D E E

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



GEZONDHEIDSZORG

MEDISCHE ETHIEK

MORAAL EN PROBLEMATIEK

INTELLECTUEEL ALS BALLING

14^e JAARGANG NUMMER 5, NOVEMBER 1993

◆ REDACTIONEEL

3. *Niemand*

◆ PERSPECTIEF

4. *Pluriformiteit als ideaal, een gesprek over medische ethiek en gezondheid met Inze de Beaufort, door Tineke Stegeman, Allan Varkevisser en Christiaan de Vries*
Een gesprek over het karakter van de medisch-ethische vragen

11. *De toekomst van de gezondheidszorg, door Heleen Dupuis*
Een beschouwing over de ethische dilemma's waarvoor politici van de verzorgingsstaat zich zien geplaatst in deze tijd

16. *De inrichting van de wereld, door Christiaan de Vries*
De discussie over de moraal wint aan kracht. Maar wordt de problematiek waarom het gaat wel geraakt, wanneer men alleen een morele invalshoek kiest?

◆ BESCHOUWING

20. *Heeft D66 een ideologie ?, door Simon Groen, Joop Abbes, Maria van Boven en Ed Thieme*
Ja, stellen de auteurs, maar het komt er op aan deze te formuleren. De uitdaging wordt aangevat

24. *De status van het embryo, door Marcellus Ubbink*
Beschouwing en conclusies omtrent een gevoelig onderwerp, waarover met name politiek en recht zich zullen moeten ontfermen

27. *De intellectueel in ballingschap, door Allan Varkevisser*
Hoe staat het met de bijdrage van intellectuelen aan de politieke discussie? Een ontzuiterende beschouwing

◆ DEBAT

31. *Hoe duurzaam zijn de mainports ?, door Robert Jan Jonker*
Hoe staat het met het denken in D66 over luchtvaart, economie en milieu? Een discussiebijdrage

◆ SIGNALEMENTEN

33. *Boekbesprekingen, onderzoeken en SWB-informatie*

Foto voorpagina:
Tijdens het onderzoek bij de specialist

Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66

14e Jaargang - Nummer 5
NOVEMBER 1993
VERSCHIJNT 6 x PER JAAR
ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Bert Bakker, Kees Breed,
Chan Choenni, Wim van der Ende,
Cecilia Kroon, Jacqueliën
Soetenhorst-de Savornin Lohman.
Eindredactie: Christiaan de Vries.
Redactiesecretariaat:
Margreet van Son.

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk
Bureau D66, Noordwal 10,
2513 EA Den Haag.
Tel. 070-3621515.

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 abo-
nemen automatisch voor een jaar
verlengd. Losse nummers f 15,-.

©1993 SWB D66.

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

FOTOGRAFIE

Wim van der Ende,
Telefoon 03438-20296.

UITGAVE VERZORGD DOOR

Creative Communications BV,
Emmalaan 23, 1075 AT Amsterdam.
Telefoon/fax: 020-6646627.

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

Niemand

O dysseus stelde zich aan de cycloop voor als Niemand en zo ontkwam hij aan diens toorn. Toen de cycloop, in al zijn misbaar over wat hem was aangedaan, uitriep dat Niemand schuldig was, oogste hij slechts meewarigheid, ergernis en tenslotte onderschilligheid.

Tegenwoordig kan alles worden gezegd.

Nederland is vol, de bijstand moet worden afgeschaft en wachtlijsten kunnen als middel tot sturing worden gepresenteerd - het zijn grote woorden, maar wat is hun betekenis? Wat betekent het woord als wat wordt gezegd niet wordt getoetst aan zijn consequentie? Wanneer tussen de woorden en de dingen geen verband meer hoeft te bestaan dan neemt het publieke discours de vorm aan van één groot semantisch spel.

Of is het andersom, hebben de woorden dan werkelijk tot taak te verhullen wat niet mag worden gezegd? Wat zich aftekent, is een soort woordenspel dat, zoals de spin zijn prooi inweeft, de betekenissen opbergt. Het voornaamste resultaat van deze operatie schijnt te zijn dat de dingen kunnen veranderen zonder dat iemand, wie dan ook, daar zich rekenschap van hoeft te geven of verantwoording voor hoeft af te leggen.

Doorgaans nemen wij aan dat wie iets te zeggen heeft, het tot iemand zegt. Degene die spreekt zonder een adres voor zijn woorden te vinden, is niemand. Iemand die deze woorden toevallig hoort, als in het voorbijgaan, kan degene die gesproken heeft niet aanspreken. Door Niemand gesproken, blijven de woorden zonder consequentie, zoals een echo, roepend tegen zichzelf.

Hierover nadenkende, dringt de gedachte zich op dat het ook kan zijn dat de spreker en degene die zich aangesproken voelt, te ver van elkaar af staan. Wanneer de afstanden te groot zijn geworden, wordt de communicatie vanzelf onmogelijk. En is dat niet het geval, is de afstand tussen het publieke en het private en tussen het politieke en het persoonlijke niet te groot geworden? Dit probleem wordt alleen maar versterkt als ook nog eens over de hoofden heen wordt gesproken als tegen een publiek dat men niet ziet. Is dat niet wat geschiedt met de Bolkesteins, de Rottenbergs, de Van der Zwans en de Buurmeyers, het schijnt er niet toe te doen tegen wie men praat.

Waar langdurig de afstanden te groot zijn, loop je bovendien het gevaar dat men zich afkeert en doorgaat met de dingen die men deed. Zo kunnen de werelden zich tegen elkaar keren, als in een koude oorlog. Dit is wat we zien vandaag de dag. Het conflict tussen een verzelfstandigde publieke wereld en een persoonlijke ervaring, die verdrongen raakt en ondergronds dreigt te gaan, omdat die er niet meer toe doet. In een bureaucratische wereld is de persoonlijke ervaring nooit het adres dat men kiest.

In de Volkskrant van 24 september jl., bespreekt Paul Kalma in

Een algemene beschouwing over de Algemene Beschouwingen en van wat er nog meer algemeen kan worden beschouwd.

zijn column de spanningsverhouding tussen wat wordt gezegd en mogelijk wordt bedoeld. Hij wijst op een tweespalt in woorden van Van der Zwan. Deze deed twee uitspraken in één vraaggesprek, naar aanleiding van de presentatie over het onderzoek naar de bijstandsfraude. Zo schijnt Van der Zwan te hebben gezegd: "Wie bijstand aanvraagt, kan zich

niet beroepen op privacy". Om in een ander deel van het gesprek te vermelden dat 'bijstand een recht is dat in de wet vastligt'.

Kalma toont zich geschrokken van de eerste en blij met de tweede uitspraak en concludeert van Van der Zwan hoort 'tot die merkwaaardige groep mensen die scherpzinnig en kortzichtig, inspirend en onverantwoordelijk tegelijk zijn'. Het is een knappe column van Kalma, maar zou je hier nou werkelijk een persoonlijke eigenschap, een eigenschap van personen, in moeten ontwaren? Veeleer lijkt sprake van iemand die niet zozeer optreedt voor zichzelf, als persoon, maar van iemand die in naam spreekt van de publieke figuur, die geen verantwoordelijkheid hoeft te nemen voor wat wordt gezegd, omdat het tegen niemand wordt gezegd - omdat de woorden worden gesproken in een ruimte die 'publiek' heet te zijn.

Zo zijn we ook weer getuige geweest van de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer. De kranten vertellen ons dat het een goed debat was, met een 'herboren' fractieleider van de PvdA als aanvoerder. De presentator van Den Haag Vandaag spreekt van 'bakkeleien', alsof de Kamer het aanzicht bood van de eerste de beste schoolklas.

Het zal waar wezen, zelden zag men zoveel woorden gesproken die slechts een fictief adres nodig hadden. Zo vertelt ons de krant, zij richten zich tot de kiezer! Maar realiseert men zich niet dat op zo'n manier deze, als in één geesteloze beweging, wordt veroordeeld niemand te zijn? De kiezer is een naamloze, omdat deze politici zich geen rekenschap meer hoeven te geven, van niemand niet, niet van de toeschouwers en niet van zichzelf.

Christiaan de Vries

Rectificatie

In het artikel van Carel Tielenburg in Idee nummer 4, 1993, is de volledige titel behorende bij de derde noot wegge gevallen. Deze luidt: *P.J. Langenberg, Gebonden zelfbeheer: over de verhouding tussen regering, parlement en functionele organen, in: Th.C. de Graaff e.a. (red.), 'Omtrent het parlement. Opstellen over parlement en democratisch bestuur', Utrecht/Antwerpen 1985, p. 154 e.v.*

Pluriformiteit als ideaal

Een gesprek over medische ethiek en gezondheid met Inez de Beaufort

Door Tineke Stegeman, Allan Varkevisser en Christiaan de Vries

CdV: *Je bent in Rotterdam hoogleraar Gezondheidsethiek. Hoe ben je daar terechtgekomen en wat is het belang van een hoogleraar Gezondheidsethiek aan een medische faculteit?*

IdB: Ik denk dat van belang is te weten dat ik theologie heb gestudeerd. Vervolgens heb ik in Groningen gewerkt aan een proefschrift over medische ethiek en experimenten met mensen. Daarna heb ik korte tijd bij het Instituut voor Gezondheidsethiek in Maastricht gezeten. Uiteindelijk ben ik in 1989 terecht gekomen bij de medische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Men heeft ervoor gekozen om mijn leeropdracht Gezondheidsethiek te noemen in plaats van medische ethiek om het veld toch wat ruimer te maken.

Ik zit nu natuurlijk op een ideale plek. Ik heb altijd heel graag aan aankomende artsen ethiekonderwijs willen geven. Het is ontzettend belangrijk dat ze dit krijgen en ik vind het alleen maar jammer dat er nog zo weinig aan wordt gedaan. Het is allemaal mondjesmaat en er even tussendoor. Maar toch, als je de mensen ernaar vraagt, is vrijwel iedereen het erover eens dat als er nou iets is waar ze over moeten leren nadenken, het de medisch-ethische vragen zijn. Dat je ze op die problemen wijst en als het even kan hen zelf aan het denken zet, dat is zo nodig. Ze hebben er geen ervaring mee en zijn ook helemaal niet gewend om te schrijven of te redeneren. Een geïntegreerde medische ethiek moet nog worden opgebouwd.

Het aardigste is natuurlijk het moment dat men co-schappen gaat lopen en zelf in de kliniek aanwezig is. Opeens zien ze wat er gebeurt. Dan hoeft je ook bijna geen onderwerpen meer aan te dragen. Je gaat gewoon naar een werkgroep en vraagt waar men het over wil gaan hebben. Ze hebben dan bijna allemaal wel iets meegemaakt waar ze ontzettend mee in hun maag zitten. Dat is het spannendste in het onderwijs omdat je ze dan ook echt hebt. Sta je tegenover een zaal van 100 tweedejaars, dan is het nog veel te ver weg voor ze. Dan hebben ze maar één ding voor ogen: 'ik wil dokter worden'.

T.S.: *Geef je ook nog onderwijs in deze fase?*

Inez de Beaufort is bijzonder hoogleraar Gezondheidsethiek aan de Faculteit Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

De ontwikkelingen in de gezondheidszorg roepen steeds weer nieuwe ethische vragen op. Wat is de rol en de betekenis van de medische ethiek in het complexe veld van medici, technologen en patiënten? Een gesprek met een gelouterd ethica.

IdB: Elke keer verover ik een paar uur erbij. Ik moet altijd eerst zorgen de dokters zelf mee te krijgen. 'Teach the teachers', zij moeten het ook belangrijk gaan vinden en bereid zijn er aandacht aan te besteden.

CdV: *En?*

IdB: Soms lukt het en soms niet. Het hangt sterk af van de dokter. Met een aantal mensen doe je het samen en dan kun je het spannend maken. Laatst gaf ik

een college waarin ik me verkleed had als een oude conservatieve mevrouw, die een fel anti-euthanasieverhaal hield. Ik had het zo opgebouwd, dat ik er bijna zelf in ging geloven. Dit deed ik onder meer samen met een hoogleraar huisartsgeneeskunde. Hij heeft mij vervolgens weer aangevallen op het standpunt dat ik toen vertolkte. De studenten luisterden ademloos. Op een gegeven moment herkennen ze je stem wel, maar weten dan toch niet zo goed wat ze nou moeten denken. Dit vind ik dus heel leuk om te doen. Zo breng je de ethische vraagstukken op een andere manier in kaart. De studenten worden uitgedaagd om er zelf over na te denken. Maar een dergelijke aanpak kan natuurlijk alleen als medici er zelf aan mee doen.

CdV: *Is het, naast waar je samenwerkt met andere docenten, ook een verplicht vak?*

IdB: Gedeeltelijk. Daar waar het in blokken voorkomt, is het verplicht. In een aantal andere blokken wordt het getentamineerd en we bieden ook keuzeonderwijs aan doctoraalstudenten. Naar mijn idee moet het evenwel in bijna alle blokken terugkomen, zodat het gewoon is je met ethische vragen bezig te houden.

A.V.: *Via het onderwijs dring je door in de praktijk van het ziekenhuis. Is er ook sprake van een beweging andersom? Dat de dingen die daar spelen vervolgens bij jou doorkomen?*

IdB: Ja. Natuurlijk trek je ook via je onderzoek lijnen naar de klinici. Dat is ook heel belangrijk. Ik vind nou eenmaal dat als je ergens over schrijft, je precies moet weten waar het over gaat. Voordat ik ergens over begin te schrijven, ga ik altijd eerst met de artsen praten om er achter te komen hoe het zit. Dat heeft mij al voor vele misstappen behoed: dat je problemen ziet die er niet zijn of dat je problemen mist die er wel zijn.

CdV: *Als je het nou over vragen hebt die voor iemand, een arts in de praktijk spelen - wat is dan de aard van de vraag? Zijn het vragen die te maken hebben met hetgeen men tegenkomt, zodanig dat het denken erover vooral consequenties kan hebben voor het eigen gedrag, of zijn het vragen die te maken hebben met de confrontatie met een macrosysteem, waarvan men zegt: 'Ik kan er niets aan doen, maar het zou anders moeten'.*

IdB: Beide, heel vaak zijn het de eigen 'micro-problemen' die spelen in de trant van 'Ik ben geconfronteerd met' of 'Mag ik je het geval van mevrouw X voorleggen'. Dan willen ze een antwoord. Men wil graag een antwoord op de vraag wat in dat geval moet worden gedaan. Dit gebeurt als ze echt ergens mee in hun maag zitten. Maar als je naar die casus kijkt, dan spelen op de achtergrond vaak de 'macro-vragen' mee. Het heeft vaak te maken met een situatie van: 'Ik vind dat dit de beste behandeling is voor die en die persoon, maar

ik kan niet of ik mag niet' of 'Er is geen geld'. Of omgekeerd: 'Een patiënt wil een bepaalde behandeling, maar eigenlijk vind ik dat onzin en het zou niet moeten kunnen'. Een dilemma dat op een wat ander niveau speelt, is dat men zich afvraagt wat de rol van de dokter is. Moet ik als arts enkel en alleen rekening houden met die ene patiënt of heb ik ook een verantwoordelijkheid tegenover de samenleving? Hoe ga ik met de beschikbare middelen om? En wat komt het eerst als deze vragen allebei spelen? Wat weegt dan het zwaarst?

CdV: *En wat is de gangbare conclusie?*

IdB: Dat hangt ervan af met wie je te maken hebt. Er zijn artsen die vinden dat het ook hun rol is om de kosten van de gezondheidszorg mee te wegen en er zijn anderen die zeggen dat dit niet tot hun verantwoordelijkheid behoort, die gaan voor hun patiënt. "Al moet ik zelf het vliegtuig van de luchtbrug vliegen, deze patiënt krijgt een transplantatie of een behandeling". Het wisselt sterk.

T.S.: *Maar zit er een patroon in? Zou je bijvoorbeeld kunnen zeggen dat internisten vaker de ene redenering aanhangen en chirurgen de andere?*



IdB: Nee, dat is mij zeker niet opgevallen. Het hangt niet samen met een specialisme, maar met de individuele opvattingen van één bepaalde specialist, zijn visie op zijn vak en op de gezondheidszorg.

Daar wordt natuurlijk ook sterk verschillend over gedacht. Iedereen ziet het probleem wel en iedereen is zich bewust van de schaarste, maar er zijn ook mensen die vinden dat er dan maar meer geld aan de gezondheidszorg moet worden besteed.

CdV: *Dat lijkt me een valide opvatting.*

IdB: Ik ben blij dat je dat zegt, maar als je zo'n opvatting verdedigt, krijg je dus iedereen over je heen. Dan wordt altijd gezegd: 'Het blijft niet bij de 13 procent, het wordt automatisch meer en uiteindelijk valt nergens meer een grens te trekken'. Maar er zijn ook nog problemen die niets met geld te maken hebben.

T.S.: *Wat mij opvalt in al die redeneringen, is het wisselen van perspectief en het niveau van analyseren. Je begint heel vaak met een individueel probleem en een individuele casus, en als je doorgaat, dan sluipen daar steeds invalshoeken in die eigenlijk niet behoren tot het vraagstuk.*

Inzez de Beaufort:

"Iedereen is zich bewust van de schaarste, maar er zijn ook mensen die vinden dat er dan maar meer geld aan de gezondheidszorg moet worden besteed."

IdB: Als je bijvoorbeeld luistert naar de mensen die zelf zeggen dat ze niet meer verder willen of je kijkt naar iemand in een permanent coma, waarvan men meent dat de behandeling moet worden stopgezet. Het is zonder meer een cynische vaststelling, maar het bespaart geweldig! Maar wat men dient in te zien, is dat het niet het geld is dat hier een moreel doorslaggevende rol mag spelen.

Eén van de grote problemen in de discussie over experimenten met mensen die in de Tweede Kamer wordt gevoerd, is de vraag wat je met mensen doet die niet zelf hun wil kunnen bepalen. Het gaat dan om niet-therapeutische experimenten met wilsonbekwamen, dus experimenten met kinderen, met compatinten, met zwakzinnigen die niet gericht zijn op hun eigen individuele belang. Volgens het wetsontwerp zijn experimenten onder bepaalde voorwaarden wel mogelijk, maar uit de discussie beluister ik dat men daar eigenlijk van af wil. Men

heeft een grote angst voor het toelaten van dit soort experimenten en met name voor het hellende vlak waarop men zich begeeft. Sommigen willen dus niet-therapeutische experimenten met wilsonbekwamen verbieden.

Het is een heel principiële discussie, over wat je met kinderen wel en niet mag doen, in hoeverre je kinderen mag gebruiken voor iets waar anderen eventueel beter van worden. Ik noem kinderen, omdat in hun geval je altijd nog het argument kunt gebruiken dat je het later kunt uitleggen. De opvoeder zal toch altijd rekenschap en verantwoording moeten afleggen aan de kinderen, of je nou wil of niet. Terwijl dat bij andere wilsonbekwamen niet kan, daarmee valt niets meer te bespreken.

Dit is dus een principiële discussie over wat er met mensen mag, maar deze heeft dus niks met geld te maken.

T.S.: Als je de kamerstukken leest, hoe sta je tegenover de argumentatie van het hellende vlak?

IdB: Het argument wordt op verschillende manieren gebruikt. Daar is het demagogische gebruik, het wordt te berde gebracht door degenen die al bij voorbaat tegen zijn, ook tegen de praktijk zoals het nu al gebeurt. Dat heb je in de euthanasie discussie kunnen zien. Het zijn met name de tegenstanders van euthanasie, ook tegen de vorm waarin het nu in Nederland gebeurt en toegestaan is, die met het argument van het hellende vlak komen, omdat ze vinden dat het nu al niet goed gaat. Omdat andere mensen er anders over denken, hebben ze dus iets ergs nodig om de andersdenkenden van hun gelijk te overtuigen.

Bijvoorbeeld bij de discussie over experimenten met embryo's stond in de Memorie van Toelichting een verwijzing naar de toekomst waarin de soldaten van de lopende band zouden rollen. Ik vraag me af waarom je dit soort argumenten zou moeten gebruiken, terwijl je ook kunt stellen dat je ertegen bent omdat je vindt dat de morele status van het embryo het niet toelaat. Dat is een fatsoenlijk argument waar je best mee voor de dag kunt komen. Ik heb vaak het idee dat de eigenlijke argumentatie, die doorgaans steekhoudender is, wordt verhuld. Mensen jagen elkaar angst aan, de stuipen op het lijf, in de hoop daarmee iets te kunnen veranderen. Ik vind dat niet fatsoenlijk en ook zeker niet effectief.

CdV: Zou het niet mogelijk zijn dat in een, opzichtig misbruikte, moralistische argumentatie, eigenlijk een afwijzing van een cultuurontwikkeling verscholen zit? Heeft men dat altijd zelf door? Ik merk in gesprekken vaak dat iets heel gauw een moreel vraagstuk noemt, terwijl men het heeft over cultuurontwerpen die worden afgewezen.

IdB: Dan is het ook belangrijk dat te expliciteren! Hoewel ik moet zeggen dat ik zelf meer belangstelling heb voor het 'kleine morele vraagstuk', dan voor de 'grote' discussie over de culturele ontwikkelingen. Ik krijg wel eens het verwijt mij alleen maar daarmee bezig te houden, men vraagt me dan naar mijn visie op dé gezondheidszorg en ook dat blijkt dan eigenlijk nog te beperkt. Het punt is, ik heb daar wel ideeën over maar het is niet echt mijn onderwerp.

A.V.: Ik begrijp dat je probeert om op een niet-klinische manier ethiek te geven. Je wilt dan praten over concrete gevallen. Dat kan voor de medici bedreigend zijn. Merk je daar iets van in hun re-

acties?

IdB: De oppositie van medici heeft vooral te maken met hun weigering -en dat kan ik me ontzettend goed voorstellen en ik ben het er ook wel mee eens- algemene oordelen te geven over wat wel en niet deugt. Ik vind het ook niet mijn taak om ze te geven. Wat wel mijn taak is, is te zorgen dat zij zoveel mogelijk argumenten in huis hebben om er zelf over te kunnen beslissen en te vinden of het nou goed was of niet.

Maar je hebt wel gelijk dat ze altijd denken dat je zo'n oordeel gaat geven. De oppositie tegen de toegepaste ethiek en in het bijzonder de medische ethiek, - van bijvoorbeeld Gerard de Vries of Hans Achterhuis, Ten Have - die staat op het standpunt dat wij, als medisch ethici, ons met de verkeerde problemen bezighouden. Het standpunt van De Vries is dat in de gezondheidszorg nu eenmaal tragische dilemma's bestaan en dat je niet moet denken dat je daar een analyse van plichtjes, rechtjes en belangetjes op van toepassing kan verklaren om de problemen dan op een weegschaal te leggen en er zo wel een goed besluit uit komt. Die kritiek is onterecht omdat ethici zo niet werken.

T.S.: Wat bedoelt hij als hij zegt dat nu eenmaal tragische situaties bestaan?

IdB: Dat is natuurlijk ook zo. Hij heeft gelijk, maar wij verschillen van mening als hij zegt dat je daar op een heel andere manier, als ethicus of als filosoof, mee om zou moeten gaan. Je zou het bijvoorbeeld moeten beschrijven om je lessen eruit te kunnen leren. Volgens hem moet je het proces ook niet in stukjes willen hakken. Wat je als ethicus wel probeert. Ik probeer de verschillende dingen die meespelen te ontrafelen.

Hij heeft het met name over neo-natologie en wat ik wel degelijk doe, is bij het beslissen over doorbehandelen van gehandicapte pasgeborenen, te kijken wiens belangen er nu eigenlijk een rol spelen. Ik vind dat cruciaal voor je uiteindelijke morele beslissing. En natuurlijk loopt dat door elkaar en natuurlijk zijn het belang van het kind en van de ouders sterk verweven en ben je tot op zekere hoogte met een theoretische exercitie bezig als je deze uit elkaar wilt halen, maar toch is dat heel verhelderend. Zo werkt het natuurlijk niet.

Een deel van de oppositie heeft ook te maken met het feit dat wij ons niet bezighouden met de fundamentele levensbeschouwelijke vragen. Zoals ik al zei vind ik het moeilijk om met die kritiek om te gaan, omdat het misschien ook een beetje waar is. Ik hou me nu eenmaal graag met concrete problemen bezig.

CdV: Wat versta je onder het levensbeschouwelijke?

IdB: Daarmee doel ik ondermeer op de idee van een blauwdruk zoals bijvoorbeeld een katholieke levensbeschouwing die levert, een coherent en systematisch geheel van overtuigingen. Daar zit een visie achter, die consequenties heeft voor die deelproblemen. Onderzoek met embryo's vanuit een katholiek perspectief is voor vele katholieken onaanvaardbaar, vanwege de status van het embryo binnen die geloofsovertuiging.

T.S.: Bedoel je hier ook mee dat de levensbeschouwing impliciet de wegging van de argumenten bepaalt? Op zich is dit heel nuttig om van elkaar te weten. Het zou betekenen dat je in een dialoog met

een overtuigd katholiek onderscheid kunt maken, zo van, 'Ik begrijp jouw argumenten, wetende dat ze binnen deze door jou geaccepteerde en waardevolle context worden gemaakt'. Dat zou een bijdrage kunnen zijn van de ethiek, om deze ideologiseringen expliciet te maken.

IdB: Ja, alleen de mensen hebben dit niet duidelijk voor ogen en dan heb je een probleem. De discussie over het onderzoek met embryo's is een goed voorbeeld waarin de fundering van morele overtuigingen zonder meer ter sprake moet komen. Dat kan niet anders. Hirsch Ballin denkt er over zoals hij erover denkt, omdat hij katholiek is. Dat heeft onmiddellijk consequenties voor zijn visie. En dat geldt in de euthanasie-discussie natuurlijk ook. Toch blijf ik zoeken naar een gebied waarop je er wel over kan praten en soms ook consensus kunt bereiken, juist vanuit die verschillende achtergronden.

Eigenlijk is hiermee het probleem en ook de mogelijkheid van de pluriforme samenleving geformuleerd. In tegenstelling tot wat sommigen zeggen, is deze pluriformiteit volgens mij geen teken van morele armoede. Je hebt er twee opvattingen over. Aan de ene kant de idee dat het een teken van armoede is dat een samenleving het over een boel dingen niet eens is en dan zeg je dus maar dat je je tot het absolute minimum beperkt voor wat nodig is om te overleven. De rest laten we vrij want we worden het toch niet eens en iedereen trekt zich terug in zijn eigen zuil. Dat is de armoederversie. De andere versie is dat je erkent dat aan de pluriformiteit de individuele vrijheid ten grondslag ligt, die zo cruciaal is voor mensen dat je deze dus waarlijk een ideaal acht. Niet een armoede-oplossing, maar dat je oprecht vindt dat de nadruk moet komen te liggen op de autonomie. De opvattingen van anderen worden dan serieus genomen, omdat het hun opvattingen zijn, hetgeen overigens helemaal niet betekent, dat je er niet over kunt praten. Ik acht het ontzettend belangrijk dat individuen zelf kunnen beslissen en ook de ruimte daarvoor krijgen. Dit wordt door mij niet opgevat als een teken van armoede omdat men het niet eens kan worden en dus alles wat ons bindt verloren is gegaan.

CdV: *Je ziet hier twee bewegingen. Aan de ene kant heb je het gevoel van verval van moraliteit en van de vanzelfsprekendheden van de levensbeschouwing. Maar je hebt ook een andere visie en dan kom je op het terrein van de cultuurkritiek. Het gaat dan om een kijk op de samenleving als één geheel, als één systeem, waarin diversiteit of pluraliteit altijd gecompliceerd is. Er wordt gedacht in termen van een eenvoudige middel-doel relatie, waarmee gepoogd wordt een homogene ruimte af te bakenen waarin de dingen vastgesteld kunnen worden, opdat tot beleid gekomen kan worden. Dit laatste is geëigend geworden in de sfeer van de politiek.*

IdB: Dat moet natuurlijk ook tot op zekere hoogte, maar dan wordt het voor de ethiek ook interessant. Dan is de vraag aan de orde waarom je dit beleid wilt, waar het beleid uit bestaat? Mogen de individuen zelf ergens over beslissen of bestaat het beleid uit het voornemen om iets voor iedereen gelijk en op één bepaalde manier te regelen?

CdV: *Waarop ik doelde is dat de diversiteit of pluraliteit altijd in het gedrag moet komen waar de levensvragen worden gereduceerd tot systeemvragen. Het denken over volksgezondheid als systeem laat geen ruimte voor de eigen levensvragen van de patiënt.*

IdB: Ik ben daar minder somber over. Laat ik een praktisch voorbeeld geven. Een pasgeborene van islamitische ouders. Als je ziet wat er gedaan wordt om er achter te komen hoe de wereld er voor hen uitziet, wat er dan wel en niet met het kindje mag gebeuren! Dat vind ik heel indrukwekkend.

P*atiënten zijn zèlf geen gebroken been of 'een geval', maar gewoon een meneer of mevrouw die en die.*

CdV: *De extremiteit van het etnische verschil is op het ogenblik grote aandacht waard. Maar hoe is het gesteld met al die kleine alledaagse verschillen? Komen die aan bod, kan daar aandacht voor bestaan in die grote medische fabrieken?*

IdB: Het is zo dat, bijvoorbeeld in het AMC, zoals jij beschreef in je gesprek met Hans Achterhuis (Idee nr. 5, 1992) alleen al de omgeving kan anonimiseren. Het is niet meer zoals vroeger. De opkomst van de medisch ethiek heeft ook veel te maken met het protest van mensen, dat zij geen gebroken been zijn, of een 'geval', maar een mevrouw of een meneer die en die. Hier komt overigens wel verbetering in, zeker gezien hoe artsen daar vaak mee omgaan. Dit is sterk vanuit de patiëntenbewegingen beïnvloed. Mensen die zich slechts een nummer voelden. De hele kritiek op de medische macht, die op een gegeven moment ook door een aantal artsen zelf aan de kaak is gesteld. Mensen zijn overal mondig geworden, in de stomerij en in het ziekenhuis. Ik ontken evenwel niet dat het nog verbetering behoeft.

CdV: *Er zijn twee niveaus te onderkennen. De relatie tussen arts en patiënt, laten we zeggen: het menselijk contact. Daarnaast heb je de systeemwerking van het ziekenhuis. Het gaat me om het effect hiervan op de mogelijkheid van menselijk contact op zichzelf.*

T.S.: *Je moet je wel realiseren dat bijvoorbeeld het AMC een concept uit de jaren zestig is. De hele visie vanuit de bouwkunde, op hoe een ziekenhuis als een multi-functioneel centrum zou moeten worden opgezet, is niet iets dat je de professe kunt aanrekenen want die heeft zich hier zelfs enorm tegen verzet. Het is een denkwereld die vanuit de architectuur, uit het denken over organisatorisch management is voortgekomen, omdat het efficiënt zou zijn. Eigenlijk is het zo dat toen het AMC er eenmaal stond, iedereen het erover eens was dat het nooit gebouwd had mogen worden. Als je nu kijkt naar het nieuwe Academisch Ziekenhuis Utrecht, dat van een latere datum is, of het Academisch ziekenhuis in Leiden, dan zien die er heel anders uit.*

Weliswaar zijn ze nog steeds groot en multifunctioneel, maar er is zeer veel aandacht besteed aan het huiselijker maken van units en afdelingen.

CdV: *Is het probleem dan verholpen? Het ziekenhuis blijft een constructie van een realiteit, hoe huiselijk deze ook is vormgegeven. Wat geconstrueerd wordt, is een ruimte waarbinnen je heel weinig keuzes kunt maken. En om mijn vraag uit te breiden, geldt een dergelijke probleemstelling niet voor het hele 'systeem' van de volksgezondheid? Is de 'keuze' toch niet veelal afgeleid van de systeemvereisten? De medische mogelijkheden en onmogelijkheden*



zijn toch veel te gecompliceerd geworden. De patiënt wordt, over het algemeen te snel, naar een individueel 'keuzenoverzicht' geleid. Een dergelijke protocollering wekt bij mij de indruk dat je wordt binnengeleid in de administratieve realiteit van het medische management. Zo kan de situatie zich voordoen dat je een lijst met ziektes of aandoeningen krijgt voorgelegd, waaruit enkele mogen worden aangekruist, waarop je dan wordt onderzocht. Over 'keuze' gesproken!

IdB: Dat er een lijst is, is alleen maar praktisch. dan weet iemand die het moet gaan uitzoeken in een laboratorium precies waar deze naar moet kijken. Het zit 'm in de beperking van het aantal mogelijkheden, daar kan zich een ethisch probleem voordoen. Waarom het er vijf zijn en niet drie of acht, dat valt moeilijk te verantwoorden. Het laat zien dat artsen langzamerhand ook het spoor bijster zijn. Zij menen dat ze tegemoet komen aan wat de patiënt graag wil: zelf kunnen kiezen. "Mevrouw, ik beslis niet voor u, we doen het samen." Maar hier is medische kennis voor nodig en dus een gesprek en die mogelijkheid is er vaak niet of te weinig. En vergeten wordt dat je nou juist naar de dokter gaat, omdat die moet weten waar je last van hebt. Het gaat hier dus om de specifieke verantwoordelijkheid van de arts.

Let wel, het principe van de protocollering is op zichzelf niet verderfelijk. Het is efficiënt en voorkomt ook beunhazerij. Het probleem ontstaat wanneer bijvoorbeeld uit financiële overwegingen er een te beperkt aantal mogelijkheden kan worden aangekruist op het lijstje.

T.S.: Maar het is toch de arts die de kansrekening op succes geeft en dus de keuze maakt, ook al gebeurt dit in overleg met de pa-

tiënt?

A.V.: Zou de patiënt hier niet veel gemakkelijker, dan veelal het geval is, moeten kunnen terugvallen op de huisarts? Die zou de patiënt toch minstens kunnen voorbereiden op deze procedure van protocollering. De huisarts zou veel nadrukkelijker adviseur dienen te zijn. Hij functioneert als het ware als poortwachter van het systeem.

CdV: Sterker nog, zou de huisarts, gezien de complexiteit en de belangen die op het spel staan, niet de rol van 'advocaat' op zich moeten nemen. Hij of zij kan toch de patiënt het beste begeleiden in zijn gang door de instellingen?

IdB: Ik denk inderdaad dat de huisartsen praatpaal, gesprekspartner, voor de patiënt moeten kunnen zijn. Je krijgt bij een specialist keuzemogelijkheden voorgelegd en die dien je behoorlijk te kunnen overwegen. En dit geldt helemaal bij de bepaalde voorlichting, zoals in het geval van bijvoorbeeld reageerbuisbevruchting. Maar het is niet alleen een kwestie van de dokters, het zijn ook de patiënten. Ook zij zouden zich moeten realiseren hoe zij de dokter gebruiken, zijn gáán gebruiken. Een probleem dat zich voordoet -en dat is een cultuurprobleem- is dat je naar de dokter gaat als je een probleem hebt. Of je nou pijn in je teen hebt, vage klachten of een huwelijksprobleem, waardoor je te gespannen raakt. Mensen gaan naar de huisarts omdat zij iets van hem verwachten dat méér is dan waar die voor is opgeleid.

CdV: Je noemt het een cultuurprobleem. Speelt hier de enorme ontchechting niet een rol, die het gevolg is van het 'verstedelijkingseffect'.

Ik bedoel de afbraak van de oude sociale verbanden en de verande-

ring van de geïntegreerde sociale leefomgeving in het grootschalige, onpersoonlijke, stedelijke leefverband. In het algemeen geldt het wellicht voor wat wij het proces van individualisering zijn gaan noemen.

A.V.: Ja, als wij praten over de anonimiserende werking van de zorg en het bureaucratische probleem dat hier speelt, vergeten we dan niet dat in de traditionele gemeenschap hier iets tegenover staat? Dáár heeft men een alternatief, dat is levenskunst, iets dat je, geloof ik, in sommige 'lagere' sociale milieus ook nog wel aantreft?

IdB: Ik betwijfel of je gelijk hebt. Het klinkt heel romantisch. Maar voor zover ik weet, wordt in de lagere sociale milieus veel meer gebruik gemaakt van de gezondheidszorg. Het zou me niet verbazen als de aandacht voor het medische en het medisch etiket daar nog het meest voorkomt.

T.S.: Er is wel een duidelijk verschil in medische consumptie tussen stads- en plattelandsbevolking.

IdB: Ja, ik kom zelf uit een dorp. Daar kunnen de kinderen nog even worden opgevangen als dat nodig is - daar wordt nog een grog gemaakt. Deze soort van sociale verbanden, de sociale cohesie, geeft ook minder ziekte. Een aantal psycho-sociale factoren spelen er niet en bijvoorbeeld eenzaamheid heeft er een andere betekenis. Om het zo maar eens te zeggen, men gaat niet naar de dokter omdat men eenzaam is.

De vraag van de levenskunst vind ik op zichzelf een moeilijk punt. Misschien gaat het erom dat de moderne mens zijn lot niet of veel minder kan aanvaarden. Levenskunst bestaat er toch in iets van je leven te kunnen maken, inclusief al die dingen waar je zelf niet de hand in hebt. De moderne mens is anders. Die wil het op zijn manier en gebeurt dat niet dan wordt ie boos. Hij zoekt het in de gezondheidszorg of in de drugs. Het vermogen om je neer te leggen bij hetgeen je overkomt, lijken we verloren te hebben. Althans dit beeld geven velen.

Maar ik moet hieraan toevoegen, dat ik zelf ook liever strijdend ten onder ga. Ik vind het spannend dat mensen zich niet meer bij hun lot neerleggen.

CdV: Ik meen dat er dan twee betekenissen door elkaar lopen. In deze laatste betekenis die je geeft - het kan toch heel goed zijn dat men daarmee aangeeft zich veel te systeemafhankelijk te voelen. Als iets anders jouw lot bepaalt, dan ga je daar achteraan. Het is dan een essentieel cultureel-democratisch probleem, de mate waarin je invloed hebt op hetgeen je leven bepaalt.

IdB: Je bedoelt dat je die zelfstandigheid eigenlijk al niet meer zelf kan kiezen omdat het systeem al bedacht heeft in welk hokje jij past? Daar kan je dan niet meer aan ontkomen. Het systeem heeft een antwoord, voordat jij wist wat er aan de hand was. Het is wel een beetje een somber wereldbeeld.

CdV: Somber? Dat hangt er maar vanaf hoe je het bekijkt. In elk geval zijn dan de tegenstellingen formuleerbaar. Jij wilt toch ook liever het gevecht aangaan dan je erbij neer te leggen?

T.S.: Laat ik een ander voorbeeld noemen, de dak- en thuislozen. Het lijkt erop alsof een aantal mensen in de samenleving afhaakt, omdat het systeem hen het functioneren onmogelijk maakt. Mensen

hebben soms onvoldoende sociale vaardigheden om de samenhang van al die bureaucratische, op elkaar geënte, systemen te doorschouwen. Wat betekent dat ze met lege handen komen te staan want ze worden zo overdonderd dat ze het eenvoudigweg niet meer weten en afhaken.

IdB: Zijn er niet altijd mensen, in elke samenleving, die buiten de boot vallen?

T.S.: Ja, wellicht maar er lijkt nu een exponentiële toename te zijn van mensen die zich terugtrekken uit de maatschappij, omdat deze zo complex en ingewikkeld in elkaar zit. De brug tussen wat jij aan vaardigheden hebt en wat er van jou aan vaardigheden gevraagd wordt om in het dagelijks leven te functioneren, kan niet meer geslagen worden.

IdB: En je bent niet zwakzinnig genoeg om onmiddellijk in een inrichting te worden opgenomen waar alles voor je gedaan wordt. Het is waarschijnlijk zo en dat geldt dan niet of veel minder voor de hoger opgeleiden. Ik denk dat een 'rapport' tussen jou en de hulpverlener er wel bij vaart wanneer het gebeurt in een taalgebruik dat beiden kunnen begrijpen. Als dat niet meer zo is en dat is voor een behoorlijke groep het geval, dan valt hier een gat, dat moeilijk opgevuld kan worden, maar waar uiteraard iets aan gedaan moet worden.

T.S.: Het domein van de geneeskunde, de wetenschappelijke basis, is eigenlijk zo klein. Het andere domein, dat van de geneeskunst, is nog zo ontzettend groot. Vanuit de medische professie is er een soort van overreactie ontstaan. Daar is protocollering mede een uitvloeisel van een 'medical decision-making', daar zijn de gezondheidswetenschappen een uitvloeisel van en ook medical technology assessment. Wat we nu beginnen in te zien op dit moment is dat deze instrumenten een overwaardering hebben gekend.

IdB: Wat er nu geschiedt, is dat het praktische terrein van de geneeskunst met de wetenschappelijke methode van de geneeskunde ontgonnen gaat worden. Vandaar onderzoek naar de persoon van de arts en of hier wel voldoende genezend effect van uitgaat. Dit hele grote terrein, dat we niet kennen maar waarvan we weten dat het belangrijk is, gaat volgens diezelfde methode ontgonnen worden. Hier zitten goede kanten aan omdat dan ook een heleboel rommel verdwijnt, maar er zitten hele nadelige kanten aan omdat het weer diezelfde reductie met zich mee zal brengen, die nu eenmaal eigen is aan deze wetenschappelijke onderzoeksmethode.

T.S.: Er zit ook nog een andere kant aan, omdat de wetenschappelijke instrumenten van het ene domein, worden gebruikt voor analyses van het andere domein dat zich daar niet voor leent.

IdB: Nee, maar pas op. Er zijn ook ontwikkelingen binnen de medische technology assessment die dit inzien en proberen te verdisconteren. Men zoekt naar manieren om datgene waarvan gedacht werd dat het onmeetbaar was toch in de analyses te betrekken. Er worden bijvoorbeeld twee technieken vergeleken. Het zijn technieken die veel ethische vragen oproepen. Tot nog toe werd vaak alleen maar uitgerekend hoeveel het kost en hoeveel levensjaren het opleverde. Maar men komt nu tot het besef dat het niet voldoende

is om een goede beslissing over zo'n techniek te kunnen nemen. Er wordt nu gezocht naar mogelijkheden om de morele kanten aan de beslissing ook te verwerken. Men is wel degelijk op zoek naar iets dat een vollediger beeld kan geven.

CdV: Waar ik benaauwd voor ben en wat je ziet gebeuren, niet alleen in de gezondheidszorg maar ook elders, is dat wanneer technologisch opgeleide mensen zich bezig gaan houden met niet technologische problemen, zij die altijd weer definiëren in technische termen. Ik vind dat om meerdere redenen problematisch, maar vooral omdat het de fantasie indamt. Ik kan me voorstellen dat je vanuit de medische ethiek hier commentaar op kunt leveren, het in ieder geval als een specifieke probleem benadert.

IdB: Ja, maar ik moet er wel bij zeggen dat het soms wat gemakkelijker is om negatief te reageren. Ik vind dat je niet de hele technologie op één hoop kunt gooien. Je dient technologieën steeds te vergelijken met het alternatief. Wat levert het op als we kijken naar het leven van mensen, worden ze gelukkiger of niet?

CdV: Wordt er dan over deze vragen gesproken?

IdB: Dat doet men gezamenlijk met andere disciplines. In zogenaamde Quality of life-studies werken technologen samen met psychologen en sociologen en wordt ook gekeken naar hoe mensen er op reageren.

CdV: Bestaat er communicatie tussen de verschillende disciplines over de inzet van technologie?

IdB: Non stop. Moet je iets wel of niet doen? Artsen beginnen vaak zelf met het te problematiseren.

CdV: En komen die vragen van artsen dan terecht bij de managers, bij beleidsmakers en bij de mensen die de technologie ontwerpen?

T.S.: De rol van de medische ethiek zelf is heel belangrijk in dit soort processen. Kijk ook maar eens naar wat er gebeurt bij de overdracht in een ziekenhuis. Er is veel meer overleg en mensen spreken elkaar aan op hun verantwoordelijkheid.

IdB: De discussies over technologie zijn niet alleen maar kosten gerelateerd. De vraag: 'Wat doen we er mee?', wordt meer en meer gesteld. De ervaringen worden ook vertaald in hoe je de technologieën evalueert. Bij technology-assessment studies wordt tegenwoordig ook dikwijls een hoofdstuk over ethische vragen opgenomen.

CdV: Dat kan ik me wel voorstellen. Op elke werkvloer worden dergelijke conclusies getrokken, maar zij blijven vaak impliciet en zonder consequentie. Mijn kritiek op het beleid en vooral de politiek is dat men zich niet baseert op deze ervaringen. Men hoort eigenlijk alleen de door derden vertaalde ervaringen. Hoe ligt dit voor de gezondheidszorg?

IdB: Veel verloopt via de 'medisch-ethische commissies'. Bijvoorbeeld alle onderzoeksprotocollen moeten langs deze commissies. Hoe het er werkelijk aan toe gaat, komt echter niet bij de politiek. Op instellingsniveau is de communicatie wel via de medisch-

ethische commissies gerealiseerd. Ook hier moet worden opgepast voor bureaucrativering. In elke commissie spelen natuurlijk grote belangen, bijvoorbeeld of een bepaald onderzoek wel of niet doorgang zal vinden. Maar de artsen zijn over het algemeen zeer kritisch. Ik heb daar zelfs bijna geen rol meer in, ze stellen zelf de ethische vragen en aspecten aan de orde. Ik hoeverre dit proces kan verbureaucratiseren, hangt af van de verhoudingen in de instelling en van de houding van de mensen die het uitvoeren.

CdV: En wat gebeurt er als de afstand tussen beleid en uitvoering wordt vergroot, zoals dat nu in zwang schijnt te zijn?

IdB: Dat is funest. Er is vaak sprake van schijnprocessen. Binnenkort komt er waarschijnlijk een centrale medisch-ethische commissie. Dit kan als een teken van wantrouwen jegens de lokale medisch-ethische commissies worden opgevat. Dan moet je oppassen. De lokale commissies zetten vaak veel op het spel. Er zijn nu over de 200 medisch-ethische commissies die zich over onderzoek en beleidsvragen buigen. Bijvoorbeeld, hoe gaan we in deze instelling om met euthanasie en welke procedures moeten we dan in acht nemen. Sommige commissies codificeren ook. Het begint vaak met nota's maar al die commissies hebben daarnaast als voorname taak om het gesprek op gang te brengen in huis. Ik moet echter wel opmerken dat het aantal afgekeurde onderzoeksprotocollen ontzettend laag is.

T.S.: Vraagt men zich dan inderdaad van tevoren reeds af of iets ethisch verantwoord is of niet?

IdB: Ja, dat gebeurt en ook doordat er tijdens een bespreking in de commissie kanttekeningen worden gemaakt en het voorstel daarna wordt verbeterd. De centrale commissie zal deze voeding bijvoorbeeld node missen.

Ik zit in de KEMO (Kerncommissie Ethiek Medisch Onderzoek), die lokale onderzoeksvoorstellen pas bespreekt als men dit op het lokale niveau zelf wil. Het verschil met de centrale medisch-ethische commissie is dat bij de KEMO de bespreking via de lokale commissies verloopt. Ook zijn de adviezen niet bindend.

CdV: Het optreden van de lokale commissies vind ik interessant. Je zou deze kunnen opvatten als voorbeelden van lokale democratie, of van democratisch overleg binnen de instelling. En als zodanig is het een voorbeeld van culturele democratie, zoals wij dat uitwerken in het wetenschappelijk bureau.

IdB: De inzet in de lokale medisch-ethische commissies is inderdaad groot en dat vind ik niet verwonderlijk. De problemen die besproken worden gaan mensen ter harte en het is bovendien enorm spannend.

Er worden in zo'n commissie felle discussies gevoerd, ethische discussies op hoog niveau. Als een centrale commissie dit over zou gaan nemen, omdat het zogenaamd voor een lokale commissie te moeilijk is, dan werkt het zonder twijfel bureaucrativering in de hand. Bovendien krijg je onvermijdelijk politieke benoemingen in zo'n commissie en zal de levensbeschouwelijke achtergrond van degene die benoemt een belangrijke rol gaan spelen. Ik heb zo langzamerhand toch al het gevoel dat de levensbeschouwing van Hirsch Ballin mij wordt opgedrongen. ♦

De toekomst van de gezondheidszorg in de verzorgingsstaat

Door Heleen M. Dupuis

Gezondheidszorg vormt één van de speerpunten van een verzorgingsstaat. Naast de verschaffing van arbeid, c.q. inkomen voor degenen die geen werk (kunnen) hebben, en de organisatie van het onderwijs, is een laagdrempelige gezondheidszorg met een breed pakket aan voorzieningen een dominant kenmerk van de verzorgingsstaat.

Dit gegeven lijkt op gespannen voet te staan met de in de jaren negentig van de twinstigste eeuw gevoerde discussies over het thema 'Grenzen aan de zorg'. Betekent een beperking van collectief georganiseerde en gefinancierde gezondheidszorg tevens een afscheid van de verzorgingsstaat? Dit zou het geval zijn, indien voor de gezondheid van de bevolking alleen goed gezorgd kan worden bij een maximale gezondheidszorg.

In het volgende zal betoogd worden dat niet een maximale gezondheidszorg, maar een uitgebalanceerde, optimale gezondheidszorg voor ons aller leven en welzijn nodig is. Bezuinigingen op gezondheidszorg behoeven niet noodzakelijkerwijs negatieve effecten te hebben op de gezondheid. Gezondheidszorg is immers slechts één van de factoren die gezondheid bepalen. Het zou zelfs zo kunnen zijn dat minder zorg meer gezondheid en welzijn oplevert, met name omdat te veel of fout gerichte zorg individueel welzijn kan schaden. Bezuinigingen op gezondheidszorg leveren daarom niet noodzakelijk nadeel op in termen van gezondheid en welzijn, en mits die bezuinigingen goed gericht worden, kan van een voordeel sprake zijn.

Grenzen aan de zorg

We hebben het dus over het vraagstuk van de grenzen die aan de zorg moeten worden gesteld. Bij deze grenzen kunnen we denken aan twee soorten problemen die zeer verschillend van karakter zijn.

Allereerst is daar de vraag hoe in een situatie van schaarste aan middelen onze gezondheidszorg kan worden ingeperkt. Hier gaat het om een problematiek die te maken heeft met het al of niet behandelen van groepen van patiënten, die zich afspeelt op macro- of meso-niveau.

Men kan bij 'grenzen aan de zorg' ook denken aan de vraag waar

Wij zijn komen te leven in het systeem van de verzorgingsstaat. Dat brengt rechten en plichten met zich mee en dus óók dilemma's, zeker waar het de gezondheidszorg betreft - hier een overzicht en bespreking ervan, gezien door de bril van de medische ethiek.

grenzen aan de zorg in acht genomen zouden moeten worden met oog op het welzijn van een individuele patiënt. Dan richt men zich op het microniveau.

Beide vraagstellingen zijn betrekkelijk nieuw. Tot voor kort was de schaarste in de gezondheidszorg geen punt van overweging: wat nodig was, werd verschaft. Daar lijkt nu verandering in te komen.

Dit geldt ook -op heel andere wijze- voor de problematiek van het stellen van grenzen aan het medisch handelen in individuele situaties. Steeds vaker blijken artsen geconfronteerd te worden met de vraag of zij in een individueel geval wel zouden moeten ingrijpen of doorbehande-

len. Het motief daarvoor is in dit geval gelegen in het belang van de betrokken patiënt. Maar wat nu gezien kan worden als in het beste belang van de patiënt kan tot grote twijfel en onzekerheid aanleiding geven. In het kader van een bezinning over gezondheidszorg en de toekomst van de verzorgingsstaat zijn beide vraagstukken relevant.

Grenzen aan de zorg vanwege schaarste

Het kan vreemd voorkomen dat van schaarste in de zorg gesproken wordt, terwijl we toch behoren tot de rijkste landen van de wereld. Is de 50 miljard die we te besteden hebben voor gezondheidszorg dan niet een fabelachtig bedrag? Dat is het zeker, maar toch blijkt er sprake te zijn van vele knelpunten: het achter blijven van de salarissen van verzorgenden en verpleegkundigen, het grote tekort aan verpleeghuisbedden, en ook de gewone ziekenhuizen lopen vast met hun budgetten.

Voor het ontstaan van schaarste zijn diverse factoren verantwoordelijk die maar moeilijk beïnvloedbaar blijken. Allereerst is er de toename van vaak dure medisch-technische mogelijkheden. Dit geldt zowel op het terrein van de diagnostiek als van de therapie.

Voorts -en dat is wat minder bekend- wordt in de huidige, succesvolle, geneeskunde het mechanisme zichtbaar dat de bereikte verlenging van de levensverwachting leidt tot toename van het aantal ziekten in de 'extra gewonnen jaren'. Dit is het fenomeen van wat men noemt de 'decompressie van de morbiditeit'. We leven langer, maar die jaren gaan met veel ziekte gepaard en kosten dus relatief veel extra middelen.

Ook vindt door de voortschrijdende geneeskunde een verschuiving in ziekten plaats. Bekend is dat na de infectieziekten, die tot

Heleen M. Dupuis is hoogleraar ethiek aan de medische faculteit van de Rijks Universiteit Leiden.



In de spreekkamer

aan het midden van de twintigste eeuw de voornaamste doodsoorzaak vormden, andere dominante doodsoorzaken optraden. Alweer vanwege het succes van de geneeskunde, die immers een vroegtijdige dood door infectieziekten effectief bestrijdt. Cardiale problematiek en kanker zijn in de plaats gekomen van de infectieziekten als de dominante doodsoorzaken. Dit zijn ziekten, die grote inspanning en veel middelen vragen.

Een vierde reden voor de groei van de kosten in de gezondheidszorg heeft te maken met de attitude van de hedendaagse Nederlander, die steeds minder geneigd is pijn, ongemakken en ziekte te accepteren. Maar ook overschatting van de mogelijkheden en resultaten van de geneeskunde bij arts en patiënt vormen een volgende reden. Deze komt algemeen voor. Mensen kunnen zich eenvoudig niet voorstellen dat zij baat zouden kunnen hebben bij minder gezondheidszorg.

Een laatste punt is dat in onze gezondheidszorg geen stimulans aanwezig is om het zuinig aan te doen. Dit geldt voor artsen (zie hun tariefsysteem, fee for services), en voor patiënten. Een duidelijk voorbeeld van het negatieve effect van het honoreringssysteem is dat het praten met patiënten slecht betaald wordt, terwijl het doen van ver-

richtingen (scopieën, ingrepen) goed wordt betaald.

Naast deze relatieve schaarste - die in principe ophefbaar zou zijn, indien we maar genoeg aan de gezondheidszorg zouden willen betalen - is er een absolute schaarste op enkele gebieden van de gezondheidszorg: zo zijn er bijvoorbeeld te weinig organen voor donatie.

Omgaan met schaarste

Eén antwoord op de relatieve schaarste is meer geld naar de gezondheidszorg te loodsen. Hiertegen valt een aantal bezwaren in te brengen. Gezondheidszorg is immers slechts één determinant van ziekte. Vele andere factoren dragen minstens evenveel bij aan gezondheid: levensstijl, arbeid, woning, voeding, milieu et cetera. Inspanningen die op deze terreinen worden verricht, zijn minstens even belangrijk voor de gezondheid. Gezondheidszorg is dus slechts één van de vele middelen die een samenleving ter beschikking staan om de gezondheid van de burgers te verbeteren.

Een volgend argument om de budgetten voor de gezondheidszorg niet snel te laten groeien, is gele-

"Praten met patiënten wordt slecht betaald. Maar ingrepen worden uitstekend gehonoreerd"

gen in het tegengaan van het mechanisme van de medicalisering, en de iatrogenese. Medicalisering houdt in dat allerlei problemen in de samenleving ten onrechte een medisch etiket krijgen om vervolgens via de gezondheidszorg te worden aangepakt, terwijl andersoortige oplossingen meer voor de hand zouden liggen en effectiever zijn. Daarnaast blijkt steeds meer hoe iatrogenese geneeskunde is, dat wil zeggen zelf óók ziekten veroorzaakt. Uitbreiding van het medisch arsenaal levert dan ook het risico op van vergroting van de kansen op dit effect.

Bij een bedreigde verzorgingsstaat dient rekening te worden gehouden met andere sectoren van de samenleving, die evenzeer via collectieve middelen moeten worden gefinancierd. Gezondheidszorg is één van de terreinen waarin collectieve arrangementen zijn geslopen.

Tenslotte geldt nog de overweging, dat uit oogpunt van de situatie in vele landen in de wereld, waar de minimale medische voorzieningen ontbreken, een opvoeren van de toch al ruim voorradige en goede medische zorg hier onredelijk en onrechtvaardig lijkt.

Een ander antwoord op de ontstane schaarste is dan ook het stellen van prioriteiten, dat wil zeggen 'keuzen maken'. Dit blijkt altijd een buitengewoon precare zaak, die tot veel emoties en onbegrip leidt. Emoties, omdat men zich in zijn directe bestaan bedreigd voelt wanneer bepaalde gezondheidszorgvoorzieningen minder toegankelijk zouden worden. En onbegrip, omdat men zich niet kan voorstellen, dat vele ziekten ook zonder de dokter goed kunnen genezen en medisch ingrijpen vaak minder nodig is, dan men denkt.

Een beperking van de solidariteit?

Bij het maken van deze keuzen kan men in principe aan drie verschillende soorten van overwegingen denken: het beperken van het pakket, het beïnvloeden van de aanbodkant en het beïnvloeden van de vraagkant. Bij dat laatste valt te denken aan beperkingen van bepaalde soorten medische ingrepen bij bepaalde groepen patiënten (bijvoorbeeld (on)vruchtbaarheidsbeheersing). Ook kunnen no-claimkortingen, een eigen risico en een eigen bijdrage overwogen worden. Daarbij komt een principiële punt in het geding, namelijk dat de solidariteitsgedachte voor een deel wordt opgegeven. Terwijl deze solidariteit nu juist aan de basis ligt van de verzorgingsstaat. Solidariteit is en blijft een hoge morele waarde in een samenleving waarin mensen nu eenmaal ongelijk zijn. Dat is een gegeven. We zien dat sommigen in onze samenleving zich uitstekend handhaven, anderen lukt dat veel minder of niet. De reden daarvoor kan variëren:

- soms heeft het te maken met aanleg en opvoeding, waardoor ie-

mand op achterstand komt;

- soms ook lijkt het lot bepaalde mensen wel heel in het bijzonder te treffen, terwijl hiervoor geen aanwijsbare oorzaak te vinden is;

- soms ook lijkt het overduidelijk dat mensen zichzelf de ene na de andere ramp op de hals halen.

Ook op het gebied van gezondheid en ziekte zien we dat mensen ongelijk zijn. Het kan zijn dat men van de geboorte af (of daarvoor) handicaps of ernstige ziekten heeft, het kan zijn dat men door ongevallen of om onaanwijsbare redenen in de loop van het leven ernstige ziekten en handicaps opdoet, en soms lijkt het erop dat bepaalde individuen al of niet bij voortduring hun eigen gezondheid ernstig schaden.

De ongelijkheid van mensen en meer in het bijzonder het feit dat sommigen het in hun leven zwaar te verduren hebben, is een gegeven waar een beschaafde samenleving moeilijk omheen kan. Zowel in de christelijke als in de klassieke Griekse traditie wordt het tot een deugd gerekend zich te bekommeren om de nooddriftigen. De iets later in de tijd volgende Stoïcijnse filosofie met zijn appél op naastenliefde en medemenselijkheid ging daarin

zelfs verrassend ver. Naastenliefde, solidariteit, rechtvaardigheid, barmhartigheid: er zijn vele begrippen die als het ware een programma bevatten voor de omgang met de getroffen medemens. Het zijn vertrouwde begrippen en zonder nou precies de definities te kunnen geven, weten de meesten van ons wel wat de bedoeling is, namelijk dat de ander die in nood verkeert niet aan zijn lot wordt overgelaten. Velen onder ons zullen zelfs een intuïtieve, of 'prima facie',

morele verplichting voelen om degene te helpen die het moeilijk heeft. Wij vinden het althans in theorie vanzelfsprekend dat wij solidair zijn. Het woord zelf komt ons in elk geval gemakkelijk over de lippen.

In het rapport 'Kiezen en delen' wordt door de commissie Dunning gepleit voor een brede en verplichte solidariteit. De commissie definieert solidariteit als "het bewustzijn van saamhorigheid en de bereidheid daarvan de gevolgen te dragen". Een andere begripsbepaling vinden we bij de filosoof Henk Vos, voor wie het bij solidariteit gaat om het "rekening houden met de bijzondere positie van mensen, hun wijze van optreden en handelen, hun ontplooiingsmogelijkheden, verlangens en wensen, impliciete of expliciete behoeften en afspraken die met anderen zijn gemaakt, kortom hun ongelijkheid".

De commissie wijst drie motieven aan voor de door haar bepleite brede en verplichte solidariteit. Allereerst verwijst het rapport Kiezen en delen naar in de Grondwet verankerde waarden en normen, zoals het gelijkheidsbeginsel, ter rechtvaardiging van de verplichte solidariteit. Door solidair te zijn compenseren wij de



achterstand en narigheid die sommigen van ons treffen. Zo opgevat leidt solidariteit tot een zekere verevening: wie het slecht heeft, krijgt van anderen zorg en steun, opdat allen het weer zo veel mogelijk goed hebben. Deze solidariteit wordt verplicht om principiële en pragmatische redenen: we kunnen alleen maar voor elkaar zorgen, als iedereen meedoet. Dit motief (de zwakke beschermen, en dat iedereen moet meedoen) is consistent met de in Nederland aanwezige opvattingen.

Een volgend motief voor de verplichting om zich voor gezondheidszorg te verzekeren, heeft meer te maken met een zekere solidariteit van de overheid ten opzichte van sommige burgers, dan met solidariteit van burgers onderling (zoals bij het eerste motief het geval was).

Hier gaat het om het zogenaamd paternalistisch motief: de overheid rekent het tot zijn plicht burgers, die zelf niet goed in hun eigen belangen voorzien of die geneigd zijn geen behoorlijke verzekering voor gezondheidszorg af te sluiten, daartoe te dwingen. Paternalisme en solidariteit laten zich rijmen, want achter dit paternalisme zit uiteraard de gedachte dat het niet verantwoord is mensen hun gang te laten gaan, indien zij zichzelf daarmee kwaad doen. Tenslotte is er nog een derde motief, namelijk dat het in het belang van allen is om een goed georganiseerde en verplichte gezondheidszorg er op na te houden: zo kunnen volksziekten beter en effectiever bestreden worden.

Verplichte solidariteit?

Het verplichte karakter van de solidariteit is een element dat nadere beschouwing verdient. Immers: het gaat bij solidariteit in de eerste plaats om een levenshouding, een morele gezindheid. En de vraag is dan: laat die zich opleggen?

Het antwoord is waarschijnlijk ja, dat wil zeggen: de attitude, de houding laat zich niet opleggen, maar wel de praktische uitwerking ervan. Er zijn talloze voorbeelden van door wetten opgelegde moraal; een samenleving kan alleen maar functioneren, als zij door haar rechtssysteem en het maken van wetten de moraal laat 'stollen'.

Een probleem blijft welke morele principes het zijn die worden uitverkoren om in wet verankerd te worden, en hoe die principes ingevuld en uitgelegd moeten worden. Als alle morele deugden en principes is solidariteit zo'n moreel principe dat vatbaar is voor meerdere invullingen. De keuze voor een bepaald type solidariteit, en dan nog onder dwang, is niet vanzelfsprekend. Het is dus de vraag hoe ver zo'n opgelegde solidariteit zou moeten gaan.

Brede solidariteit?

De commissie Dunning heeft gepleit voor een brede solidariteit. Dit betekent dat er van meerdere soorten solidariteit tegelijk sprake is: het rapport noemt een risicosolidariteit en een inkomenssolidariteit.

Risicosolidariteit houdt in dat de gezonden meebetalen voor de ongezonden; inkomenssolidariteit betekent dat de draagkrachtigen

meebetalen voor de minder draagkrachtigen. Daar is veel voor te zeggen in een sociaal-democratisch ingerichte samenleving als de onze, waarbij deze bovendien nog krachtig ondersteund wordt door christelijke naastenliefde- en solidariteitsmotieven.

Toch blijft het de vraag hoe ver en hoe breed -ook met die beide levensbeschouwelijke perspectieven op de achtergrond- de van overheidswege opgelegde solidariteit zou moeten gaan.

We hebben al geconstateerd dat mensen ongelijk zijn, althans door het lot verschillend bejegend worden en dat dáárin een aansporing gelegen is solidair te zijn: zo kunnen we die ongerechtvaardigde ongelijkheid opheffen, althans verminderen. Dat blijft een uitstekend uitgangspunt. In evidente rampsituaties zal de solidariteit dan ook niet ter discussie staan. Als dijken doorbreken, vliegtuigen neerstorten, of iemands lichamelijke gezondheid ernstig gevaar loopt, zetten we graag met zijn allen de schouders eronder. Er is in Nederland ook nog nooit een pleidooi vernomen om bij voorbeeld effectieve kankertherapieën 'uit het pakket te halen', dus uit te zonderen van de algehele solidariteit die ten grondslag ligt aan ons stelsel van gezondheidszorg.

Mensen in nood dienen geholpen te worden. Maar wèl is het te overwegen om daarbij een aantal voorwaarden te stellen, ja, zelfs bij kankertherapieën. Er dient sprake te zijn van een situatie van nood. Dat wil zeggen, niet iedere tegenvaller of elke behoefte in iemands leven rechtvaardigt een beroep op solidariteit van anderen. In tegendeel: al te snel gevraagde en geboden hulp en bijstand doet het wezen van de solidariteit geen goed - het holt die eerder uit. Een praktisch voorbeeld: valt de levering van gratis anticonceptiemiddelen te rechtvaardigen in het kader van de solidariteit die ten grondslag ligt aan een verplichte ziektekostenverzekering? Is hier sprake van een lot, dat iemand treft? En wat zou dat moeten zijn: dat iemand verliefd wordt of zin heeft in sex? Moeten we wel vóór alles met iederéén in alle gevallen solidair zijn?

Veel zaken in de gezondheidszorg, zoals anticonceptiemiddelen, maar ook sterilisaties en het herstel ervan, hebben weinig te maken met het lot dat iemand treft. Het zijn zaken die meestal aangeduid worden als behorend tot de 'electieve geneeskunde', de geneeskunde waarvoor men kiest op grond van een gekozen levensstijl. Zulke zaken hebben niets meer te maken met het in nood verkeren. Moreel gezien is solidariteit dan niet vereist en ook nauwelijks verdedigbaar. Er is met andere woorden wel degelijk een grens aan te geven met betrekking tot de solidariteit, namelijk daar waar niet van 'nood' gesproken kan worden. Het is belangrijk ons dit te realiseren daar het vaker het geval is in de gezondheidszorg, dan wij wel vermoeden.

De hulp dient effectief en in iemands belang te zijn. In solidariteit zinloze of niet-effectieve, of zelfs schadelijke, hulp verschaffen is geen zinnige bezigheid. Toch wordt er in de geneeskunde veel gedaan, bijvoorbeeld voor kankerpatiënten, dat zinloos en voor de patiënt ook nog belastend is. Een misplaatst gevoel van 'alles te moeten doen' wordt hier op één lijn gesteld met solidair zijn. Maar 'alles doen' betekent in onze geneeskunde met al zijn moge-

V **Valt de levering van gratis anticonceptiva te rechtvaardigen in het kader van de solidariteit die ten grondslag ligt aan een verplichte ziektekostenverzekering?**

lijkheden allang niet meer, dat we in elk opzicht ook goed doen. De hulp dient leverbaar en betaalbaar te zijn. Om aan één individu bijzonder veel middelen te besteden, terwijl anderen daardoor hulp ontberen, is ook met behulp van de notie van solidariteit niet te rechtvaardigen. Met andere woorden: elke solidariteit heeft zijn grenzen in de technische en economische mogelijkheden van een samenleving en in de behoeften van de anderen.

Een vraagpunt is voorts of ongeluk, ziekte en lijden dat iemand 'door eigen toedoen' treft een beperking van de solidariteit zou kunnen opleveren. Het lijkt hier in elk geval zinnig om te differentiëren: het ene lijden is het andere niet, en ook de mate van verwijtbaarheid kan verschillen. Een ski-ongeluk kan iemand voorzien, althans de kans erop, een kans die een niet-skiër niet heeft. Waarom dan geen aparte verzekering? Nogmaals: de vraag waarover het gaat, is hoe ver de 'verplichte', aan iedereen van bovenaf opgelegde solidariteit, die blijkt uit een verplichte ziektekostenverzekering, zou moeten gaan. In sommige situaties is risico op letsel wel degelijk te voorzien en te kwantificeren.

Een verzorgingsstaat die op de hier aangegeven wijze solidariteit inperkt, handelt wel degelijk billijk en schaadt in principe het leven en welzijn van burgers niet.

Grenzen aan de zorg: het individuele patiëntenbelang

Een beperking van de zorg ontkracht het karakter van een verzorgingsstaat niet. Dat geldt a fortiori als het om zinloze of slecht gerichte zorg gaat. Dit brengt ons op de levensgrote morele problematiek van het zinloos medisch handelen en dus op die van het stoppen van de behandeling. Een van de grootste fouten die men in dit verband kan maken, is het identificeren van de verzorgingsstaat met een maximale geneeskunde, een geneeskunde die niet van ophouden weet, die de dood bestrijdt tot aan het meest bittere einde. Een samenleving die oog heeft voor de fundamentele belangen van de burgers zal ruimte moeten maken - in moreel en juridisch opzicht - voor beslissingen van patiënten en artsen om te stoppen met medisch ingrijpen. De vraag of en wanneer een arts moet ingrijpen of juist niet, of moet doorgaan of stoppen met een behandeling met oog op het welzijn van de patiënt, is wellicht op dit moment meest dringende in de gezondheidszorg.

De wilsbekwame patiënt

Bij wilsbekwame patiënten is de problematiek nog enigszins overzichtelijk: sprake is immers van een patiënt die toestemming kan en moet geven voor elke medische ingreep en die dus ook kan weigeren. Dit recht van weigeren van behandeling is juridisch een hard gegeven en ook in diverse tuchtrechtelijke uitspraken geldt het recht van toestemmen en weigeren. Toch is er ook bij de wilsbekwame patiënt soms voor de arts een probleem, namelijk wat hij de patiënt nog zal aanbieden of adviseren. Het is veelal zo, dat de patiënt meent te moeten doen wat de arts suggereert en soms weten patiënten niet eens dat ze het recht hebben om nee te zeggen. Ook kan het zijn dat de patiënt zo angstig en bedreigd is, dat hij elke strohalm die de arts hem voorhoudt, zal aanpakken.

Dit alles legt op de arts een grote verplichting, namelijk om alleen die zaken aan de patiënt voor te stellen, die ook echt zinvol zijn. Maar zelfs de arts verliest soms zijn kritische houding als het gaat om in feite 'uitbehandelde' patiënten. Of het nu zijn

eigen doodsangst is, of een gevoel van falen, de arts blijkt zich soms slecht te kunnen neerleggen bij het feit dat de patiënt is uitbehandeld. Dan ontstaat de situatie dat arts en patiënt elkaars neiging versterken om toch maar met behandeling door te gaan. Voorbeelden hiervan, vooral met betrekking tot kankerpatiënten, zijn volop aanwezig. De remedie is dat arts en patiënt zich beiden leren neerleggen bij een uitzichtloze situatie. Hiertoe moeten beiden op de hoogte zijn van de marginale betekenis van sommige behandelingen. Het informeren van de patiënt is dan van het grootste belang.

De wilsbekwame patiënt

Ten aanzien van het al of niet behandelen van een wilsbekwame patiënt zoals een pasgeborene, of een demente hoogbejaarde, zijn de problemen veel groter. Meer dan ooit is in de gezondheidszorg een discussie nodig over de betekenis van het recht op lichamelijke integriteit, zoals die in artikel 10 en 11 van de Grondwet is vastgelegd. Deze impliceert waarschijnlijk dat artsen veel terughoudender zouden moeten zijn met medische invasies bij die patiënten die zich niet kunnen verweren. De betekenis van het recht op leven zal in dit verband opnieuw doordacht moeten worden. Het lijkt een belangrijke, maar zware opgave voor de verzorgingsstaat, dat zij zich rekenschap zal moeten geven van de betekenis van geneeskunde en gezondheidszorg. En dit is een andere taak dan de klassieke taak om te 'verzorgen': zij zal burgers ook moeten behoeden voor een geneeskunde die te ver gaat.

Conclusie

De verzorgingsstaat heeft zich steeds beziggehouden met de verbetering van de kwaliteit van leven van individuele burgers. Zij deed dat door meer zorg en meer steun te bieden. In de toekomst zal zij de kwaliteit van leven mogelijk kunnen vergroten door van het méér af te stappen en creatief en oorspronkelijk na te denken over de grenzen aan de zorg. Zij zal de dreigende schaarste in de gezondheidszorg moeten beteugelen door die zorg te beperken, die het welzijn van mensen eerder schaadt dan bevordert. Voorts zal zij moeten ontsnappen aan het imperatief van de technologie en zich dienen te realiseren, dat zij moreel gezien niet verplicht is, óók niet in de gezondheidszorg, om van alle aanwezige technologie gebruik te maken. Gepast gebruik van gezondheidszorg in ethisch en economisch opzicht, is het sleutelwoord voor de toekomst. ♦

Literatuur

De Beaufort en Dupuis, 'Handboek Gezondheidsethiek', Van Gorcum, Assen 1988, hoofdstuk 9,11,20,21,35,42,43.

Musschenga, 'Kwaliteit van Leven, Criterium voor Medisch Handelen?', Ambo, Baarn 1987.

'Kiezen en delen, Rapport van de Commissie Keuzen in de Zorg', Den Haag 1991.

Vos, H.M. 'Solidariteit', z.j. Ambo, Baarn.

De inrichting van de wereld

over politiek en moraal, een reconstructie

Door Christiaan de Vries

De discussie over het morele gehalte van de samenleving wint aan intensiteit. Na de bijdragen van het CDA op dit terrein en met name van de zijde van Hirsch Ballin, volgde onlangs zelfs een nieuwe pauselijke encyclic. Ondertussen mengde de VVD, bij monde van haar fractieleider, zich in de discussie. En hoewel hij zelden expliciet ingaat op het morele vraagstuk, kent zo-wat elke uitspraak die Bolkestein doet

een zwaar moralistische inslag. Groen Links roert zich aan het eigen front. In deze kring wordt gewezen op het in toenemende mate ontbreken van 'bindende elementen, die het individuele en gemeenschappelijke leven richting en inhoud geven'. Het is een gedachte die ook de Partij van de Arbeid niet vreemd blijkt te zijn, getuige de tekst van het verkiezingsprogramma dat nog niet zo lang geleden werd gepubliceerd.

Wanneer vriend en vijand het hebben over de moraal, of eigenlijk over het ontbreken ervan, dan is er wat aan de hand. Van het CDA mogen we haar verwachten, de moralistische bespiegeling. Hier vormen de zeden nog altijd de afspiegeling van hogere waarden, voor eens en voor altijd gesteld - althans in de ideologische beschouwing van de mores.

Opmerkelijker is het wanneer in progressieve kring de moraal tot onderwerp van discussie wordt verheven. Is dit een teken van verhoogde kwetsbaarheid van de eigen politieke identiteit? Of moet het worden beschouwd als blijk van zelfvertrouwen, een sterk moreel? Waarschijnlijk geeft links blijk ervan deelgenoot te zijn in de algemeen voorkomende verwarring omtrent de status en het karakter van het politieke. En dan blijkt het in een tijd als deze maar een kleine stap om in verwarring te raken over de status van het morele.

De aandacht voor het morele vraagstuk kent niet alleen een politieke, maar ook een economische en vooral een culturele achtergrond. Sterker nog, in de hier gepresenteerde tekst wordt een poging gedaan het als een cultureel vraagstuk te reconstrueren. Deze reconstructie pretendeert hiermee niet in één keer afgerond te zijn - het is meer een noodzakelijk denkwerk, graafwerk eigenlijk, in de diepte van de culturele vragen waarmee wij in deze tijd van grote veranderingen worden geconfronteerd. Veranderingen, die de inrichting van de wereld betreffen en mede daarom in de

*Wanneer vriend en vijand
het hebben over de moraal,
dan is er wat aan de hand.
Maar wat dan? En richt men
zich eigenlijk op de goede
vragen?*

eerste plaats politiek-cultureel van aard zijn.

Doorgaans worden ontwikkelingen beschouwd in de termen van een zich herscheppende wereldorde, of iets kleiner, de schoksgewijze ontwikkeling van Europa. Maar zij kunnen ook dichter bij huis worden gezocht, in de eigen dagelijkse omgeving, of iets groter, in de vormgeving van de publieke of openbare ruimte die wij dagelijks betreden. Dan wordt duidelij-

lijk dat het wel degelijk gaat om de inrichting van onze wereld en om de krachten die daarop hun invloed uitoefenen. Het blijkt om niet minder te gaan dan de vraag of wij het nog zijn die invloed (kunnen) uitoefenen op de inrichting van onze omgeving.

In dit artikel wordt geprobeerd deze vraagstelling te benaderen langs verschillende invalshoeken, die niet altijd even gebruikelijk zijn. Daarom is er sprake van een reconstructie, of het voorwerk hiervoor, omdat het nodig blijkt de zaken waarom het gaat anders te duiden. Teneinde te ontkomen aan de verwarring waarvan de discussie voor het morele vraagstuk ten prooi is gevallen.

Het is niet moeilijk te bedenken dat als je in verwarring bent je daar de ander gemakkelijk de schuld van kan geven. Alle publieke bijdragen over moraal gaan per slot van rekening over de moraal van het publiek. Maar zo blijkt de discussie over de publieke moraal toch onderdeel van de verwarring. Want de morele implicatie is maar een zwak afschijnsel van reële problemen. Het benadrukken van het morele komt neer op de ideologische omcirkeling van een probleem, letterlijk, het blijft er omheen cirkelen en koestert het, onder stille verwijzing naar de eigen mores en de eigen morele opdracht. Is het niet de missie (geworden) van al diegenen die zich inlaten met de politiek (politici, de politieke denkers, de beleidmakers, de politieke commentatoren en de politieke journalisten), om zich druk te maken over de moraal en de moralen van al die anderen - in naam van hen of van die Ene?

Maar op deze manier maakt men het zich te gemakkelijk. Moraal is altijd op specifieke wijze de uitdrukking van de betrekkingen van de personen tot hun omgeving. En dit maakt hen tot méér dan morele karakters, verpersoonlijkingen van een moraal en ons, als commentatoren, tot méér dan toeschouwers. Wie het over moraal wil hebben, zal zich moeten buigen over praktijken. Dan wordt het pas moeilijk en interessant. We betreden het domein van de cultuur en de culturen.

Sociale en culturele praktijken zijn divers en veelvuldig geworden. In de klassenmaatschappijen speelde nog de eenheid en

Christiaan de Vries is filosoof en directeur van het Wetenschappelijk Bureau van D66.

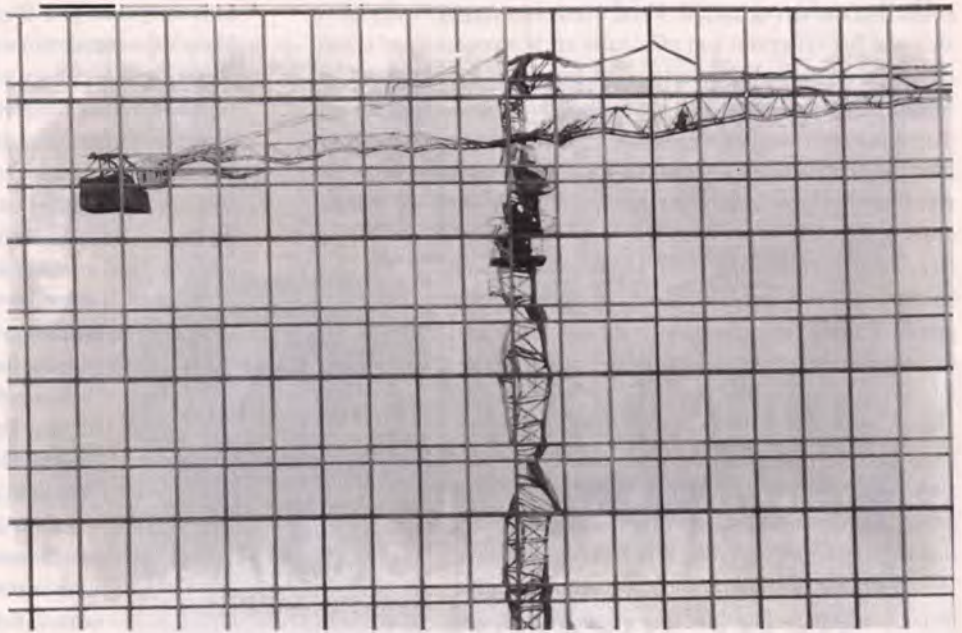
Dit artikel verscheen eerder, in iets kortere versie, in het tijdschrift 'Politiek & Cultuur', september/oktober 1993.

overeenkomst binnen de klasse de hoofdrol; het verschil kwam vooral tot uitdrukking in het onderscheid in sociaal-economische status tussen de klassen. Nu komt het verschil als cultureel verschil op de voorgrond te staan en speelt de overeenkomst hoofdzakelijk nog een rol in het tot stand brengen van een algemene, sociale, homogeniteit in naam van de staat.

Nu is het verschil altijd een moeilijke categorie geweest voor het morele denken, zeker wanneer dit uitgeoefend wordt uit hoofde van staat. Maar het vormt niet minder dan een uitdaging in samenlevingen waarvan de bevolking in cultureel en etnisch opzicht diverser wordt, zoals de onze.

In het denken hierover wordt het optreden van culturele verschillen vervaardigd in begrippen als individualisering en burgerschap. Dit zijn evenwel begrippen die, als zij slordig en in te algemene zin worden gebruikt, bevattelijk zijn voor de moralistische overweging. Meestal worden deze gebruikt om in de chaos toch nog collectiviteiten terug te vinden en vindt in het teken hiervan de morele gelijkshakeling plaats zonder nauwkeurig de aanspraak op geldende algemeenheid te formuleren. Waar geen rekening meer mee wordt gehouden, zijn de materiële, culturele voorwaarden waaronder personen, of groepen van personen, hun individuele burgerschap uitoefenen. Maar dan worden dus ook kenmerkende onderscheiden en verschillen niet meer in de overweging meegenomen. Het is een ethisch misbruik dat met name de politicus nogal eens van pas blijkt te komen. Het beroep op de burger wordt wat al te vaak gedaan vandaag de dag - figureert de burger, aangaande het ongepaste gedrag in conservatieve kring; de burger, aangaande het gepaste gedrag gaat met name in progressieve kring over de tong. Geen van beide gesprekskringen lijkt vrij van opportunisten in deze.

Na de eerste ronde van discussie over moraal en burgerschap in de jaren tachtig zijn nu kennelijk de grote 'onderzoeken' aan de beurt. Onderzoek naar de werking van de sociale verzekeringen en naar de werking van de gezondheidszorg. Jarenlang is het debat over de organisatie van deze twee grote velden van de verzorgingsstaat gevoerd in termen van financiering. Nu is het management aan bod en worden de conclusies in moralistische termen vervaardigd. Op basis van geconstateerde overconsumptie (al of niet frauduleus, maar in elk geval 'ongerechtvaardigd') wordt gezocht naar oplossingen die systeem-technisch worden verwoord en moralistisch gelegitimeerd. Maar de reductie tot het morele argument, of nauwkeuriger: de samenvoeging van de twee redeneringen, de financiële en de morele, heeft tot gevolg dat de invloeden van de systemen van de verzorgingsstaat (hun werkingswijze) zelf niet worden gethematiseerd. De manieren waarop deze hebben ingegrepen in de ontwikkeling van de levenswijzen en de culturen hebben veranderd, blijven buiten beeld. En dan wordt er ook niet gesproken over het verlies van de eigen kracht van de personen en van de gemeenschappelijke culturen, het verlies aan



De vertekende werkelijkheid

zelfstandigheid van ... de burgers. Waar alleen nog over wordt gesproken is de aanpak in systeem-conforme termen: meer controle, meer moraal, ook al moeten ondertussen hiertoe hele onderdelen van het verzorgingsstatelijke complex worden geschrapt.

Maar op deze manier bezien zou het hele vertoog dat zich heden ten dage over moraal en burgerschap ontwikkelt in feite naar een andere ontwikkeling verwijzen? Eén mogelijke redenering is dan de volgende.

We zijn komen te leven in een in hoge mate maatschappelijk geïntegreerd systeem, waarin de domeinen van het leven op elkaar raken afgestemd, als in een verfijnd en systematisch geregeerd ketenschema. De principes van ordening zijn wezenlijk bureaucratisch van aard. De inzet vormt de ordening van omgevingen, in geografisch, evenzeer als in systematisch opzicht. Teneinde ons hiervan een concrete voorstelling te maken, valt te denken, om maar eens wat te noemen, aan de opbouw of vernieuwing van buurten of aan de aanleg en bouw van kantoor- 'parken'. En wat dachten we van 'landschapsparken', of in eenvoudige zin, maar niet minder complex, de matrix van het recreatiepark.

In systematisch opzicht valt inderdaad de werking van de grote stelsels op, van Volksgezondheid en Sociale Zekerheid, waarin het medisch centrum en de, misschien nog net niet ziekmakende, maar wel treurniswekkende ruimtes van de controlerende instanties hun dwingende en disciplinerende rol spelen. Overigens moet worden opgemerkt dat in het algemeen het netwerk van regels een al nauwelijks meer metaforische functie kent in het perspectief van omgevings- en gedragsregulering.

De sociale en culturele ordening beantwoordt aan een functionalisme en vindt segmentsgewijs plaats. De omgevingen worden geschakeld naar de principes van systeemintegratie. Niet de behoefte van mensen, maar de 'behoefte', de wetten van de systemen vormen hier het uitgangspunt. Voor het bureaucratisch of technocratisch gezichtspunt is de beheersing van de omgeving voorwaarde voor de beheersing van het subject. Het gaat wel de-

gelijk nog steeds om macht. Maar hierin oriënteert de afweging zich aan het criterium van efficiëntie en is economisch of economistisch van aard. Als zodanig is het een praktijk die zichzelf beweegt. En de vraag laat zich stellen hoe de ontwikkeling van een dergelijk mechanisme zich verhoudt tot het vraagstuk van moraliteit. Het produceert effectiviteit en verenigt op deze wijze het rechtvaardigingscriterium tot een procedurele doel en middel-overweging.

Deze hele ontwikkeling, hier samengevat in nog kleiner dan een notedop, heeft ontegenzeggelijk grote culturele consequenties. Waar het leven zich in toenemende mate beweegt in bureaucratisch geformeerde omgevingen, blijft ook het persoonlijke niet onaangeraakt. Het raakt verzeild in technologisch bezette praktijken en moet daarin zijn weg zoeken. In politiek en juridisch opzicht wordt het geleefde verschil en daarmee de subjectieve authenticiteit vervat in praktijken des ondersheids. De verschillen worden opgenomen en omgevormd in beheersbare onderscheiden - waarvan er oneindig veel méér produceerbaar zijn dan er verschillen waren. Is dat niet één van de grote problemen van de Verzorgingsstaat, zoals het op een andere wijze sinds jaar en dag het probleem van de markt is? De bomen zijn talrijker geworden dan het bos. De doel-middel-overweging kent geen grens, niet voor het subject en niet voor het object.

Een ontwikkeling van de maatschappij tot een systeem waarin effectiviteit en efficiëntie de maatstaven zijn geworden om het handelen te rechtvaardigen, brengt de moraal vanzelf in diskrediet. Dit gaat op voor alle hieraan georiënteerde praktijk, die van economie, van politiek en van cultuur.

Een politiek die wil beginnen hieraan ook maar iets te veranderen, moet beginnen bij de cultuur en niet bij de moraal. Zij moet aanvangen met het begrijpen van de culturele praktijk die is gegroeid, buiten en binnen de instellingen. Maar het gaat om méér dan een probleem van gegroeide institutionele praktijken.

De reductie van het denken tot de relatie tussen doel en middelen huist ook in wat wij de markt zijn gaan noemen. Maar ook dat is nog niet genoeg. Zij is doorgedrongen tot in elke handelingsruimte, publiek en privé. En bovendien regeert zij hierin elke praktijk nog weer op zichzelf, ook als het gaat om die van de architect, de arts of de onderwijzer. Zij regeert deze als de praktijk van de onderwijzers, van alle onderwijzers gezamenlijk - maar óók als een van de individuele persoon, als persoonlijke praktijk. Het gaat om niet minder dan een fundamentele, formerende kracht, een systeemkracht. Hier is sprake van een abstractie, van een ontwikkeling die onze waarneming feitelijk overstijgt.

Maar hoe moeten wij ons hier dan tegenover verhouden? Begint de moraliteit niet bij het einde van de slavernij? Hoe valt een einde te maken aan de dwang die uitgaat van de systematiserende kracht die op onze omgeving wordt uitgeoefend?

In de nieuwe inrichting van onze wereld worden de conventionele instituten van de moraliteit ons ontnomen. Wij zijn er aan gewend geraakt onze familie van ons te verwijderen, tradities te verwerpen en hebben mobiliteit zo ongeveer tot hoogste waarde in ons leven geaccepteerd. Zo is onze omgeving op afstand geraakt,

zelfs in fysieke zin. We bewegen ons erin voort als in een decor. Maar dit verandert onvermijdelijk ons werkelijkheidsbegrip. De omgeving is een begrip en een abstractie geworden, hetgeen terugkeert in de vormgeving ervan, in de 'ruimtelijke ordening', in de architectuur en in de interieurs. Alles wordt losgemaakt van zijn herkomst, maar dan worden de dingen onvoorstelbaar, het historisch bewustzijn tot een last en het fysieke tot een hindernis. Zo komen we te leven in een ontworpen, visuele wereld, die ons tot toeschouwer maakt. En op deze gemankeerde wijze zijn we deelgenoot.

De enige mogelijkheid lijkt erin te liggen ons hiervan bewust te zijn, om niet alleen maar deelgenoot zonder ogen of sprakeloos toeschouwer te blijven. De woorden en de dingen weer in verhouding tot elkaar te plaatsen, daar gaat het om.

Teneinde de dingen te onderwerpen, moeten wij weer in de eerste plaats deelgenoot en dan pas toeschouwer worden. Dit gaat op voor de ander en voor ons zelf. Het zou het vertrekpunt moeten zijn voor een hernieuwd denken over de verhouding tussen het private, het civiele en het openbare. Hoe groot zou de politiek-culturele waarde ervan zijn als de beleidsambtenaar zich niet alleen maar liet regeren door de norm van zijn omgeving. En de architect niet alleen door de exclusiviteit van de zijne en de arts niet ... En de politicus? Hierin ligt vermoedelijk het geheim van een politiek van het culturele verscholen. Het is de gedachte van de culturele democratie, want het gaat om de inrichting van de wereld.

Bevindt zich hier ook niet het drama van de politiek? Is het geen drama waar de politiek voor zich de afstanden nog eens verdubbeld weet? De politicus is twee keer toeschouwer, zoals hij zich aan gene zijde van het schouwtoneel bevindt. Het zicht moet wel getroebleerd zijn, waar het uitzicht wordt ingenomen door een druk bezet verbureaucratiseerd middenveld.

En dan wordt het pas echt moeilijk te zien hoe de bureaucratistische regeling van de sociale wereld de culturele potenties terugdringt, verbuigt en soms vernietigt. Economie en ook de politiek parasiteren op de potenties die de 'leefwereld' herbergt, zo stelt Habermas. Maar hier stuiten de beheersingssystemen ook op hun grenzen. De verzelfstandiging van het publieke domein tot een sociale mechanica neigt ertoe de culturele eigenheden te verdringen. Deze raken gedwongen te woekeren. Het is de ultieme consequentie van het administratief worden van een samenleving.

Waar macht, beheersing en publieke cultuur samenvallen in een samenleving is deze ons tot risico. Dan komen individualisering en burgerschap op een verkeerde manier in het geding. En wordt de principiële of fundamentele vooronderstelling van pluraliteit vervangen door een denken in termen van homogeniteit. Zo kan het culturele verschil worden gevangen in een formele en functionele terminologie des ondersheids.

In de huidige maatschappij schijnen politici en burgers buiten haken te zijn geplaatst en is de gemeenschap gereduceerd tot de 'sociale wereld', namelijk een samenvallen van sociale mechanica, als samenstel van juridische en bureaucratistische beheersingswijzen, en een levenswijze, die zich niet daaraan kan onttrekken en er door wordt beheerst. Dan kan het mogelijk worden dat politiek en burger elkaar alleen nog vinden via de omweg van de morele

**De morele
boodschap
lijkt nog de
enige die
over afstand
kan worden
gehoord**

aanspraak. De morele boodschap lijkt nog de enige boodschap die over grote afstand kan worden gehoord - zij kent vele echo's ('publieke verantwoordelijkheid', 'individuele verantwoordelijkheid', 'burgerschap', 'burgerzin' etcetera). Maar deze is gedwongen 'leeg' te blijven, omdat zij geen onderdeel is van een meer directe communicatie.

Zo vanzelfsprekend is zij dus niet, deze hele ontwikkeling. Complex en van vele tegenspraken doortrokken, kent deze evenzeer culturele en cultuur-psychologische, als politieke en politiek-juridische implicaties. Maar hoe aan de ontwikkelingen een wending te geven? Voorshands schijnt er maar één manier om de dingen weer tot spreken te krijgen en dat is het verkleinen van de afstanden.

Dan hebben we het over democratie en over het aan het woord laten van de problemen die werkelijk spelen. Vanuit de politiek moeten we op zoek naar nieuwe sprekers, want de oude zijn te gewend geraakt bij de politiek te krijgen wat zij op de markt niet kunnen winnen. Het zijn lobby's en in dit opzicht te berekenbaar. Naar hen hoeft je niet eens te luisteren om te weten wat ze willen. Het zal er om gaan nieuwe fora te scheppen, te zoeken, wat een vernieuwing van de politieke cultuur vereist. We zullen de administratieve technieken moeten vervangen door nieuwe, culturele strategieën, die gebaseerd zijn op een oprechte behoefte tot communicatie.

Maar dan is het vóór alles nodig de systeemgrenzen te doorbreken, of ons er in elk geval van bewust te zijn. Want systemen zijn a-moreel, maar de werking ervan getuigt van een meer dan gemiddelde zin voor continuïteit. Legaliteit is voor een systeem genoeg voorwaarde opdat het zijn regulerende werkzaamheid kan voortzetten. Maar daarmee hebben zij hun legitimiteit nog niet bewezen. Deze komt alleen tot stand in de openbare meningsvorming, die dus meer is dan de diffuse acceptatie ervan, 'inspelend op ieders hoop aan zijn trekken te komen'. De voorwaarden hiervoor liggen in een méér dan formele en dus ook méér dan politieke democratie. Zij maken een cultureel besef van democratie nodig, opdat legitimiteit weer een kans krijgt in het inzicht dat de wereld van ons allen is. ♦

Een cadeau dat steeds terug blijft komen ?

Met de feestdagen voor de deur op zoek naar een cadeau dat méér inhoud heeft? Doe dan een Jaarabonnement op Idee cadeau. 'n Bijzondere geste, die de ontvanger beslist op prijs zal stellen. Een abonnement op Idee is immers niet alleen iets bijzonders, maar ook een cadeau dat steeds terug blijft komen en zo zes keer per jaar op een prettige wijze herinnert aan de 'afzender'.

Belt u even met het Wetenschappelijk Bureau van D66, tijdens kantooruren van maandag tot en met vrijdag (telefoon 070-3621515). Dan vertellen we u precies hoe 't werkt. U kunt natuurlijk ook een kaartje sturen: SWB D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag.

Oude nummers van Idee kunt u nabestellen

Oude nummers van Idee kunt u, als ze nog voorradig zijn, nabestellen. Hetzelfde geldt voor exemplaren uit de reeksen Ideeën (themabrochures) en SWB Cahier (eenvoudige themacahiers). Voor informatie over de beschikbaarheid van exemplaren vanaf 1991 kunt u van maandag t/m donderdag bellen tussen 09.00 en 17.00 uur met de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, telefoon 070-3858303. Inmiddels is ook de mogelijkheid geopend zich te abonneren op Ideeën en Cahiers.

SWB Cahier

POLITIEK & CULTUUR

Denken over Democratie

In de reeks SWB-Cahier is het cahier 'Denken over Democratie' van de hand van H.J. van Houten verkrijgbaar. Met dit cahier wordt een poging gedaan een brug te slaan naar de analyse van de culturele kant van het democratievraagstuk. Want is het denken in de partij niet te lang blijven stilstaan bij de formule en staatkundige kant van de democratie?

Met deze uitgave heeft u een 'werktekst' in handen, die aanzet tot nadenken over de dominantie van het bureaucratisch mechanisme verbonden met een nieuw concept van democratie. Dat is nodig, opdat D66 partner blijft van al diegenen die de toekomst van de democratie ter harte gaat.

Het cahier 'Denken over Democratie' omvat 34 pagina's op A4-formaat en is de tweede uitgave in de serie SWB-Cahier, die nu bestaat uit de cahiers Relatie en Huwelijk (1992), Denken over Democratie (1993) en In Goede Banen (1993).

Prijzen:

- 'Relatie en huwelijk': f8,- + f2,- portiekosten
- 'Denken over Democratie': f10,- + f2,70 porti
- 'In Goede Banen': f10,- + f2,70 porti

Bestellen:

Bestellen van deze cahiers doet u door te bellen met de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, van maandag t/m donderdag van 9.00-17.00 uur. U kunt ook schriftelijk bestellen: Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Stuur geen geld op, u ontvangt van ons een acceptgirokaart bij uw bestelling.

Heeft D66 een ideologie ?

Door Simon Groen, Joop Abbes, Maria van Boven en Ed Thieme

In de eerste plaats heeft het failliet van het communisme een vertrouwenscrisis in ideologie teweeg gebracht. Vooral in de westerse democratieën heeft dit een wending ten gunste van het pragmatisme en liberalisme tot gevolg gehad. De waarde van de ideologie als basis voor politieke keuzen is ernstig in diskrediet gebracht. Dit heeft geleid tot nieuwe belangstelling voor een vervangend motiverend principe. En op deze wijze is ook de kwestie van de ideologie van D66 in een nieuw daglicht komen te staan.

In de tweede plaats wordt D66 door haar critici in meer directe zin uitgedaagd ideologisch kleur te bekennen. Op een moment dat de partij volgens recente opiniepeilingen dreigt uit te groeien tot de tweede van Nederland doet zich de vraag voor op welke beschouwelijke basis haar politiek is gefundeerd. De discussie hierover is binnen de partij weinig populair en heeft zelfs min of meer het karakter van een taboe. Volgens sommigen (bijvoorbeeld P. Kribbe) is juist een verlicht soort beginselloosheid de verklaring voor de appreciatie die de partij momenteel te beurt valt. Politiek gezien zou het strikte beginsel van een kwalitatief toereikend en procedureel onberispelijk democratisch proces voldoende zijn. Inhoudelijke overwegingen horen in de privéwereld thuis en kunnen niet algemeen geldig worden verklaard.

Naar onze mening moet een dergelijke opvatting op logische, sociologische en etische gronden verworpen worden.

Het logische bezwaar is dat de normen voor een politieke opvatting niet aan diezelfde politiek ontleend kunnen worden. Dat leidt tot een cirkelredenering van het type 'wat de samenleving wil is goed omdat wat de samenleving wil goed is'.

Het sociologische bezwaar luidt dat in de menselijke interactie een neutrale houding inzake inhoudelijke aspecten onmogelijk is. Alle commentaar, maar ook de onthouding ervan, wordt geïnterpreteerd en gewaardeerd. Het is nu juist de taak van de politicus zijn commentaar in de openbaarheid te geven om het democratische afwegingsproces, dat tenslotte tot beleid voert, als het ware te katalyseren. De politiek is niet slechts verantwoordelijk voor de vorm, maar ook voor de normatieve inhoud van het beleid.

Het ethische bezwaar is dat een democratische ontstaanswijze van een politieke keuze geen garantie kan zijn voor de moreel juistheid ervan. Sommigen menen dat, mits de democratische

Als mensen in D66 met elkaar spreken dan gebeurt er wat! Hier de conclusie van een gesprek dat de auteurs met elkaar voerden over de betekenis van een ideologisch denken voor D66.

procedure aan bepaalde kwalitatieve eisen voldoet, bijvoorbeeld die van een 'machtsvrije communicatie', dit wel het geval is. Men vaart dan blind op de veronderstelling dat de goed geïnformeerde burgers altijd de juiste keuze zullen doen, of dat in de open gedachtenwisseling de moreel juiste opvatting altijd zal overwinnen. Wij menen dat zelfs de best geïnformeerde collectieven op democratische wijze tot moreel verkeerde, en dus ongerechtvaardigde keuzen kunnen komen.

Een ideologie-neutrale politiek is dus ongewenst. En niet alleen ongewenst, maar zelfs ondenkbaar. Om dat te verduidelijken is een nadere precisering van het begrip 'ideologie' noodzakelijk.

Twee betekenissen van ideologie

Gewoonlijk wordt met deze term een min of meer dogmatisch stelsel van ideeën omtrent de inrichting van de samenleving bedoeld. Het omvat veronderstellingen over de drijvende kracht achter de maatschappelijke ontwikkeling (bijvoorbeeld 'de klassenstrijd') een blauwdruk voor de toekomstige vorm van de samenleving. Omdat de ideologie de moreel juiste opvatting over de inrichting van de samenleving geeft, is deze dus af te dwingen. Aldus worden controversiële beleidskeuzen vanuit de ideologie gerechtvaardigd.

De ervaringen met nationaal-socialisme, het communisme, de opleving van het tribale nationalisme in Oost-Europa en de bloei van het fundamentalisme in de islamitische wereld hebben de afkeer in het westen versterkt tegen alles wat naar ideologie in bovengenoemde zin riekt. Als reactie is er een zekere appreciatie van liberale denkrichtingen te zien: voornamelijk voor een conservatief (VS, Groot-Brittannië), maar ook wel voor een progressief en tenslotte zelfs pragmatisch liberalisme. Onder dit laatste verstaan we de denkrichting die in het democratische karakter van het politieke proces een voldoende waarborg ziet tegen ontsparing en zich verder verlaat op een strikt individualisme.

Zoals bovenvermeld menen wij dat een dergelijk pragmatisch liberalisme het niet zonder beschouwelijke basis kan stellen. Dit vloeit niet zozeer voort uit een bewust gemaakte keus, maar uit een logische noodzaak.

Of wij willen of niet, wij interpreteren de wereld. Dit interpreteren is echter niet alleen onontkoombaar, maar ook zeer gewenst: zonder dat zou zelfhandhaving en ontwikkeling uitgesloten zijn. Het is een existentiële noodzaak. Onze interpretaties en de daarop gebaseerde beslissingen blijven echter niet zonder gevolg voor het collectief. Onze meningen en besluiten worden weer door anderen geïnterpreteerd, gewaardeerd en van commentaar voorzien

Simon Groen, Maria van Boven en Ed Thieme zijn lid van de werkgroep volksgezondheid van het wetenschappelijk bureau. Samen met Joop Abbes, historicus, hebben zij het afgelopen jaar gesprekken gevoerd over de 'ideologiediscussie' binnen D66.

De auteurs betuigen speciale dank aan M. v.d. Horst.

en dienen als basis voor meningen en besluiten van die anderen. Dit sociale aspect van de individuele interpretatie en besluitvorming is een voorwaarde voor de ontwikkeling van collectieve besluitvorming, dwz. voor de samenleving in het algemeen. Onze interpretaties, meningen en opvattingen hebben dus een intrinsieke sociale betekenis.

Tegelijkertijd weten wij op grond van de moderne kennisleer, dat onze opvattingen niet op een objectieve of te objectiveren basis berusten. Het feit dat onze keus zowel subjectief als sociaal betekenisvol is, noemen wij het ideologische karakter van elke interpretatie. Elke meningsvorming beschouwen wij als ideologisch geladen. Daaruit volgt overigens niet dat elke mening aanspraak maakt op onvoorwaardelijke geldigheid of een dogmatisch volgehouden maatschappelijk toekomstbeeld impliceert.

Eenzijds is er dus sprake van een verruiming van het traditionele ideologiebegrip, namelijk tot het geheel van opvattingen en waarderungen dat elke burger heeft op grond van het feit dat hij de wereld moet interpreteren. Door het sociale karakter van de samenleving kan de betekenis daarvan evenwel niet tot hemzelf beperkt blijven. Anderzijds is er sprake van een verenging. Subjectief kan een persoonlijke opvatting over de wereld als niet anders dan de meest juiste beleefd worden, maar dat betekent niet dat een dergelijke opvatting niet herzien zou kunnen worden in het licht van nieuwe feiten of als gevolg van kritiek door anderen. Een dergelijke opvatting kan dus evenmin opgerecht worden tot een geldige voorspelling van de toekomstige werkelijkheid. Dogmatisme is dan ook geen kenmerk van ideologie in deze zin, want over elke opvatting kan worden getwist en elke interpretatie op zijn merites worden beoordeeld. Onze ideologieopvatting mist dus de kenmerken die het begrip z'n slechte naam hebben bezorgd.

Het interpreteren van de werkelijkheid geschiedt echter niet vanuit een neutraal standpunt. Vanaf onze vroegste jeugd zijn wij toegerust met verwachtingen, eerst voornamelijk instinctief van aard, later gevoed en gemodificeerd door individuele ervaringen en culturele overdracht. Dit geheel van achtergrondervaringen krijgt een bepaalde samenhang en constantheid omdat het wordt geïntegreerd tot een 'visie op de werkelijkheid': een 'world according to'. Deze integratie voegt als het ware een metafysische kwaliteit toe: geïnterpreteerde ervaring wordt samengevoegd tot een wereldbeeld. Die individuele werkelijkheidsopvatting is speculatief van aard, hoe goed in overeenstemming met de feiten dan ook. Subjectieve factoren bepalen onze visies: al of niet aangeboren verwachtingen, ervaring, conditionering, fysiologisch bepaalde processen, driftmatige verlangens, culturele referentiekaders, elementen uit de opvoeding etc. We kunnen dus spreken van een subjectieve werkelijkheidsopvatting, of een persoonlijke metafysica.

Kenmerkende opvattingen binnen D66

We hebben vastgesteld dat interpretatie onvermijdelijk is, dat elke interpretatie een ideologisch element heeft en dat het geheel aan interpretaties, in interactie met aangeboren en verworven ervaring, leidt tot een wereldopvatting die dus per definitie een ideologisch karakter heeft. De term 'ideologisch' heeft echter betrekking op de functie en betekenis van een overtuiging in de sociale werkelijkheid, en niet met een specifieke inhoud van die overtuiging. Met andere woorden, ook een liberale, vrijzinnige en humanistische visie die zijn keuzen ter discussie stelt en niet dog-

matisch noch profetisch is - ook die visie heeft een ideologische betekenis.

Nu we de term ideologie hebben ontdaan van zijn ongunstige betekenis kunnen we ons afvragen welke de ideologie van D66 is, dat wil zeggen op welke wijze de leden van deze partij de werkelijkheid interpreteren, welke wereldopvatting zij gemeenschappelijk hebben. In eerste instantie vergt dat een inventarisatie van de binnen D66 levende opvattingen. Daarna kunnen we ons afvragen of we samenhang kunnen aanbrengen, en in hoeverre we deze gemeenschappelijke metafysica kunnen verklaren. Een opsomming van de binnen D66 levende opvattingen is hier natuurlijk onmogelijk, alleen al omdat de diversiteit te groot is. Toch vallen, ook onder verwijzing naar de nog korte historie van de partij, wel een aantal kenmerkende opvattingen te signaleren.

D66 werd opgericht uit frustratie over de verstarde machtsverhoudingen in een verzuilde maatschappij en zag in de democratisering, als het zingevende principe van de jaren zestig, het middel om deze verstarring te doorbreken. Dit werd in hoofdzaak verwerkt in kritiek op de staatkundige structuur en mondde uit in een aantal voorstellen tot hervorming, die nog steeds worden nagestreefd. Hoewel weinig hiervan tot op heden werd gerealiseerd, is de nadruk op de noodzaak van aanpassingen aan de nieuwe inzichten ten aanzien van democratische legitimering een kenmerk gebleven van het D66-denken. Niet zozeer werd gesteld dat de oude orde wezenlijk ondemocratisch zou zijn, maar wel dat ze niet meer voldeed aan de eisen van een veranderde samenleving.

Naast de nadruk op democratie als middel om verstarring te voorkomen, wordt in de praktijk zeer uitdrukkelijk uitgegaan van individuele waarden en rechten. De betekenis van politieke standpunten en keuzen voor de individuele belevingswereld wordt, als regel, nadrukkelijk afgewogen en dient als primaire toetsing van de aanvaardbaarheid van die politieke keuzen. Dit liberalisme is echter niet in de eerste plaats gebaseerd op de verdediging van het individuele belang tegenover een bedreigend collectivisme, maar op het besef dat alleen in vrijheid de volledige verantwoordelijkheid voor de samenleving mogelijk is. Groeps- en individueel belang staan in een dialectisch verband. De aandacht voor de sociale werkelijkheid en de grote betekenis die aan de sociale textuur wordt gegeven in het belang van individuele waarden kan opgevat worden als het 'socialistische' element in het D66-liberalisme.

Een ander opvallend kenmerk in D66 is het probleemgerichte: men begint als regel met de vraag wat het probleem is en hoe dit kan worden opgelost. Daarbij worden referenties aan algemeen geldige ('ideologische') uitgangspunten bij voorkeur vermeden. Dit heeft de partij de kwalificatie 'pragmatisch' opgeleverd. Bij de probleemoplossing komt dan de voorkeur voor een rationele werkwijze als kenmerkend naar voren.

Rationaliteit, als methode voor de beste oplossing, maar ook als waarmerk voor de juiste benadering - deze rationaliteit geeft aanleiding tot een kritische houding, eveneens kenmerkend voor D66. Tenslotte is er een opvallende nadruk op verantwoordelijkheid en de plicht deze verantwoordelijkheid onder alle omstandigheden te nemen: er is geen verantwoordelijk opperwezen, geen historisch noodzakelijke ontwikkeling en geen noodwendige menselijke natuur of gezag die deze verantwoordelijkheid verkleint of wegneemt. Men zou dit het anti-ideologische element in het D66-denken kunnen noemen. Ideologie, opgevat in de traditionele zin,

legitimeert immers ondemocratische beslissingen en verkleint de verantwoordelijkheid van het individu.

Samenvattend komen we op de volgende globale kwalificering van het D66-denken: *democratisch*, door de permanente aandacht voor democratisering; *individualistisch*, in zijn gerichtheid op het individuele, humane belang als grondslag voor de samenleving; *liberaal*, in een dialectische relatie met de sociale werkelijkheid; *pragmatisch*, door probleemgerichtheid; *kritisch*, door zijn rationalisme en *anti-ideologisch*, door zijn gerichtheid op de individuele verantwoordelijkheid.

Op zoek naar samenhang

Het denken en de opvattingen van D66'ers vertoont gemeenschappelijke kenmerken die terug te voeren zijn op een min of meer overeenstemmende kijk op de wereld. De vraag is nu of de kenmerken van dit denken in een logisch verband te brengen zijn. Wij menen dat dit mogelijk is met de evolutionaire kennisleer en metafysica van Popper. Het D66-denken kan hiermee worden verklaard als de expressie van een moderne omgang met de sociale werkelijkheid en als een nieuw experiment voor de oplossing van maatschappelijke problemen binnen onze-politieke-cultuur.

Volgens Poppers kennisleer is het onmogelijk de waarheid van een theorie te bewijzen: overeenstemming met de feiten impliceert niet dat deze overeenstemming altijd geldig blijft. Onze opvattingen over de feiten kunnen veranderen of de feiten kunnen veranderen. Daarentegen is het in het algemeen wel mogelijk na te gaan of een theorie onwaar is: dit is het geval indien de theorie niet in overeenstemming met de feiten te brengen is. Onze kennis van de wereld kan dus vermeederen door middel van het elimineren van foutieve hypothesen (falsificatie). Voorwaarde is wel dat onze hypothesen in een toetsbare, dus bekritiseerbare vorm worden geformuleerd: anders kunnen ze niet getest en dus niet gefalsificeerd worden. Deze norm van toetsbaarheid onderscheidt in elk geval wetenschappelijke van onwetenschappelijke kennis.

De evolutionaire metafysica die met deze kennisleer verbonden is stelt dat methodiek van de menselijke kennisvermeerdering in wezen die van de evolutie is. Evolutionaire ontwikkeling berust op een proefondervindelijke toetsing van gemuteerde vormen op hun geschiktheid tot overleving binnen een gegeven milieu. Deze mutaties leiden tot bepaalde fysieke of gedragsveranderingen, die opgevat kunnen worden als intrinsieke, maar verworven kennis van de soort ('subjective knowledge'). De lange nek van de giraffe en de stroomlijn van de vis kunnen dus worden opgevat als 'subjectieve kennis'. Het risico van deze vorm van kennisvermeerdering is dat met een belangrijke verandering van het milieu de overleving van de soort in gevaar komt, omdat het organisme zijn 'kennis' niet kan aanpassen, met andere woorden, zijn tot op dat moment succesvolle hypothese niet kan verwerpen.

Naar analogie met de fysieke aanpassingen bij diersoorten kan men stellen dat het cerebrum en met name de neocortex, het doelorgaan is voor de menselijke evolutionaire ontwikkeling. Het bijzondere van de menselijke situatie is echter dat de ontwikkeling van de hersenen een volstrekt uniek proces mogelijk heeft

gemaakt: dat van het reflecterend bewustzijn. Op het niveau van dit reflecterend bewustzijn is een evolutie van een hogere orde mogelijk geworden: die van de menselijke kennisvermeerdering. Omdat deze ontwikkeling los is komen te staan van instrumente-

le fysieke verandering en verloopt via een min of meer abstracte kenniswereld, spreekt Popper hier van 'exosomatische evolutie'.

Menselijke kennisvermeerdering werkt, zo gezien, dus eveneens volgens het 'trial-and-error' proces, dat het basisprincipe van de evolutie vormt. Een essentieel verschil is echter dat de mens, in tegenstelling tot het dier, door zijn reflecterend vermogen in staat is tot verwerping van zijn-foutieve-veronderstellingen. Nieuwe feiten en zienswijzen kunnen leiden tot aanpassing van onze theorieën. De mens hoeft niet ten onder te gaan aan zijn -in het licht van een gegeven situatie- foutieve opvattingen: hij kan zijn opvattingen wijzigen. En in toenevende mate lijkt hij in staat zelfs de wereld te veranderen.

Het reflecterende, kritische karakter van het menselijk kennen en het feit dat de produkten van dit verwervingsproces opgeslagen worden (in boeken, computerbestanden etc, maar ook in individuele theorieën) maakt de kennis 'objectief'. Met deze term wil Popper met name het autonome karakter van deze kenniswereld aanduiden: het gaat niet om een vluchtige of onzekere kennis maar om een bete-

kennisvol, uiterst krachtig en aantoonbaar effectief middel voor de interpretatie en de verandering van de wereld.

Poppers politieke filosofie behelst toepassing van zijn kennisleer en metafysica op de samenleving. Zijn analyse van enkele grote ideologieën (die van Plato, Hegel en Marx) brengt hem tot de hypothese dat deze op te vatten zijn als meer of minder briljante pogingen om de sociale principes van een primitieve samenleving op te leggen aan een geest van vrijheid, humaniteit en democratie. Deze geest, waarvan hij de oorsprong in Athene van Pericles plaatst, streeft naar een 'open' samenleving, waar een gesloten samenleving wordt gekenmerkt door magisch denken, taboes, rigide sociale klassenverhoudingen en een min of meer tribaal karakter. Deze tendens tot magie, waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen natuurwetten en menselijke conventies, wordt opgevat als een primitieve vorm van cognitief functioneren. Dit ontleemt de mens elke invloed op zijn eigen lot en leidt tot een totale verstarung. De verlichte vorm van cognitief functioneren maakt nou juist onderscheid tussen natuurwet en menselijke wetten, die conventioneel van aard en dus veranderbaar zijn. Door dit onderscheid wordt de mens verantwoordelijk voor zijn eigen sociale werkelijkheid. Het heeft een onafhankelijke, kritische houding tot gevolg en de behoefte om onbevredigende situaties aan te pakken in plaats van te berusten in hun bestaan. Deze vorm van omgang met de werkelijkheid valt volgens Popper samen met een geest van wetenschappelijkheid, die aanving met de Verlichting. Hij beschrijft de grote ideologieën in eigenlijke zin als manipulaties van de angst van de mensheid voor de eigen verantwoordelijkheid en de open samenleving als de politieke samenlevingsvorm, waarin die verantwoordelijkheid optimaal genomen wordt: zowel voor de eigen, individuele toekomst als voor de toekomst van de samenleving als geheel.

**Volgens
Popper is
het onmogelijk de waarheid van een theorie te bewijzen.**

Maar de onwaarheid is wel na te gaan.

In de loop van de evolutie heeft de menselijke soort een reflecterend bewustzijn ontwikkeld, waarmee hij toetsbare hypothesen omtrent de werkelijkheid kan ontwerpen. De overlevingswaarde van dit vermogen wordt maximaal bij de bereidheid deze hypothesen daadwerkelijk te verwerpen wanneer de ongeschiktheid is gebleken: de kritisch rationalistische attitude. Deze houding is wars van elk dogmatisme en dus anti-ideologisch van aard. Het democratisch proces kan beschouwd worden als analoog, op het niveau van het collectief of de samenleving. De regering functioneert hierin als ontwerper van hypothesen, de oppositie (of, in een duale opvatting, de Tweede Kamer) als kritische toetser en de samenleving tenslotte als het feitelijk 'milieu' waarin de ontworpen beleidshypothesen op hun geldigheid worden beproefd.

Democratie

Volgens het evolutionaire trial-and-errormodel functioneert de democratie als het milieu waarbinnen politieke 'probeersels' hun levensvatbaarheid kunnen bewijzen. Deze wijze van besluitvorming garandeert op het organisatorische vlak een maximum aan draagkracht voor de uitvoering van de genomen besluiten en op het inhoudelijk vlak een overeenstemming met het gemiddelde aan normen en waarden in de samenleving. De inhoud van die normen en waarden is echter als zodanig niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming met, bijvoorbeeld de humaniteit. Dáárom vormt het democratisch karakter van een besluit geen garantie voor de morele juistheid van dat besluit. De kans erop wordt echter wel vergroot, omdat de democratische procedure het respect vooronderstelt voor andermans opvattingen en belangen.

Elk individu is een bron van inventiviteit voor de oplossing van vele problemen. Enigszins biologisch en utilitistisch gesteld kan men ook zeggen: hoe groter en diverser de humane genenmassa binnen een gegeven samenleving is, hoe beter en sneller een dergelijke samenleving haar problemen zal oplossen. Dat vooronderstelt dan óók het respect voor de bron van deze diversiteit: het individuele menselijke leven en de omstandigheden waaronder dat leven optimaal kan zijn. Dit voert rechtstreeks naar de mensenrechten en de democratie. Ook kan men de moraliteit terugvoeren op hetzelfde overlevingsprincipe. Men kan het beschouwen als een sociaal regulerend principe dat als zodanig de

pluriformiteit in de gemeenschap beschermt, waardoor deze optimaal profiteert van de verscheidenheid aan individuele verbeeldingskracht, vindingrijkheid en emotionele waarde.

Dat democratie en moraliteit opgevat kunnen worden als uitoeisels van de overlevings- en ontwikkelingsstrategie van de menselijke soort wil nog niet zeggen dat de daarmee verbonden normen en waarden gerelativeerd zouden moeten worden. De biologische betekenis van dergelijke begrippen is één, hun betekenis in de sociale wereld een tweede. Er is sprake van twee metafysische domeinen: die van de biologie en die van de humane sociale werkelijkheid. Men zou echter wel kunnen veronderstellen dat samenlevingen het best kunnen functioneren indien de in de sociale werkelijkheid genomen richtingen het best overeenstemmen met biologisch bepaalde voorwaarden.

Het hierboven geschetste model is bekritiseerd wegens de consequentie dat menselijke kennisvermeerdering een continu en geleidelijk proces zou zijn. Met name Kuhn heeft dit weerlegd onder verwijzing naar de wetenschapshistorie. Hij beschrijft een volstrekt discontinu proces dat zich voortbeweegt langs de modes trends en tijdgebonden inzichten (paradigma's). De kritisch rationalistische attitude heeft daarin maar een zeer bescheiden rol: het subjectivisme overweegt. Later heeft Lakatos tot op zekere hoogte een synthese tot stand

gebracht tussen de ideeën van Popper en Kuhn. Er is dan sprake van een kritisch-rationalistische uitwerk-fase van een paradigma, die geldt tot de theorie 'uitgeput' is en vervangen moet worden door een geheel nieuwe benadering (die dan ook met de vorige in geen enkel logisch verband staat). Heeft deze kritiek consequenties voor onze opvattingen?

Wij menen dat de ontwikkeling van het menselijk cerebrum de mogelijkheid schept voor 'sprongen' in de kennisontwikkeling, bijvoorbeeld zoals die van de Verlichting. Op wat minder grote schaal kan het invoeren van oorspronkelijke ideeën gezien worden als de expressie van een geheel nieuwe 'koppeling', door een individu gemaakt. Dit is ook niet in tegenspraak met Popper's theorie, waarin immers geen enkele eis wordt gesteld aan de hypothese, behalve toetsbaarheid. De evaluatie van welk wild idee dan ook, geschiedt echter volgens de regels van de logica. In een politieke context komt dit overeen met de eis dat elk beleidsvoorstel getoetst dient te worden via een democratische controle. ♦

***De evaluatie
van elk wild
idee geschiedt
volgens de re-
gels van de
logica.
In de politiek:
elk beleids-
voorstel wordt
getoetst via
een demo-
cratische
contrôle.***

De status van het embryo

Door Marcellus Ubbink

Een SWB-cahier is in voorbereiding over nieuwe medische technieken die betrekking hebben op erfelijkheid en de voortplanting van de mens. Daartoe is binnen de werkgroep Geloof en Politiek Handelen in de afgelopen anderhalf jaar gediscussieerd over de ethische kanten van onder andere het erfelijkheidsonderzoek, in-vitro-fertilisatie (= reageerbuisbevruchting) en wetenschappelijk onderzoek op jonge embryo's. Omdat de werkgroep bestaat uit leken op dit terrein is eerst voldoende technische informatie verzameld. Vervolgens is een inventarisatie gemaakt van de standpunten van tal van organisaties en individuen over de medicalisering van de voortplanting. Daarna is uitgebreid gediscussieerd en zijn standpunten ingenomen. Het cahier bevat niet alleen de weerslag van de discussie; de technische informatie is eveneens (in eenvoudige bewoordingen) opgenomen, evenals de inventarisatie. Hierdoor wordt de discussie voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk gemaakt. Het cahier is dan ook bedoeld als een basis voor discussie binnen D66 over deze immateriële, ethische zaken met iederéén die belangstelling heeft. Dit artikel is bedoeld als eerste aanzet. Bij het beoordelen van allerlei nieuwe medische voortplantingstechnieken bleek binnen de werkgroep steeds opnieuw dat de centrale vraag dezelfde is: Wat is de status van het embryo?

In hoeverre moet het beginnend leven beschermd worden tegen de onderzoeker of medicus die er interessante (en vaak nuttige!) nieuwe dingen mee wil uitproberen? Ofwel: hoe beschermwaardig is het embryo? Vaak worden drie standpunten onderscheiden:

1. een embryo verdient vanaf de bevruchting dezelfde bescherming als een mens.

Het Vaticaan verkondigt dit standpunt, maar binnen Nederland vinden de meeste mensen, ook in katholieke kring, dit te ongenueanceerd. Men ziet duidelijke verschillen in de morele status van een bevruchte eicel enerzijds en een volwassen mens anderzijds. Bovendien is het weinig realistisch. Door gebruik van 'voorbehoedmiddelen' als spiraaltje en morning-afterpil evenals door abortus provocatus wordt het menselijk leven vernietigd. Toch wordt dit door velen niet als moord ervaren.

2. een embryo verdient geen enkele bescherming.

Sommige, vooral angelsaksische medische wetenschappers onderschrijven dit standpunt. In ons land echter voelen velen emotionele bezwaren tegen het vogelvrij verklaren van menselijke embryo's.

De status van het embryo is in het geding. Hiermee is een dilemma geschapen dat vraagt om een antwoord van politiek en recht. De auteur vertelt ons de conclusie van een onderzoek dat gedaan werd door een van de werkgroepen van de SWB.

3. een embryo verdient een relatieve en toenemende beschermwaardigheid.

Met 'relatief' wordt hier bedoeld: het belang van het embryo moet worden gewogen tegen andere belangen, zoals het wetenschappelijk onderzoek. 'Toenemend' betekent: de beschermwaardigheid van het embryo neemt toe naarmate het ouder - dus verder ontwikkeld - is. In de afweging van belangen wordt het belang van het embryo dus zwaarder naarmate het embryo ouder is. Veel organisaties (waaronder de Gezondheidsraad) kennen het embryo deze vorm van beschermwaardigheid toe.

In een interessant artikel over de toenemende beschermwaardigheid van het em-

bryo (Reinders en Wisse, *Filosofie en Praktijk*, 1991) wordt gesteld dat dit concept slechts wordt onderschreven om een compromis te bereiken tussen standpunten 1 en 2. Het zou ons in staat stellen embryo-onderzoek toe te staan en toch ons geweten te sussen omdat het embryo niet vogelvrij verklaard wordt.

De auteurs menen dat de basis van het concept van de toenemende beschermwaardigheid niet ligt in de ontwikkeling van het embryo per se, maar 'dat ongeboren leven zijn morele betekenis ontleent aan de ervaringen die de omstanders ermee opdoen in het licht van hun verwachtingen'. Ofwel: het feit dat een ongeboren kind al betekenis heeft voor moeder en intimi geeft dit kind zijn morele status. Daarom zou dit concept ons niet kunnen helpen bij het bepalen van de morele waarde van bijvoorbeeld bevruchte eicellen die na onderzoek worden vernietigd; voor deze geldt immers geen anticipatie op een toekomstig kind.

Nadat ik de discussie binnen de werkgroep gehoord heb, ben ik echter van mening dat mensen wel degelijk een morele waarde toekennen aan een menselijk embryo, onafhankelijk van de omstandigheden waarin het verkeert. Bovendien kennen mensen (meestal intuïtief) meer waarde toe aan een oud dan aan een jong embryo; veel mensen hebben meer moeite met abortus provocatus dan met de morning-afterpil.

Om dit te begrijpen moeten we de vraag beantwoorden hoe de mens in het algemeen morele waarden aan leven toekent.

De mens kent de mens de hoogste waarde toe; andere levensvormen acht hij inferieur. Zo worden medische experimenten eerst op dieren uitgeprobeerd alvorens op mensen te worden toegepast en dieren worden wel gegeten maar mensen niet. In biologisch perspectief is dit wel begrijpelijk: alle soorten in de natuur laten het belang van de eigen soort prevaleren boven dat van andere soorten. Zou een aap in staat zijn tot een moreel oordeel dan zou hij de aap stellen boven de mens (zoals in de film "The Planet of the Apes"). Vermoedelijk is het essentieel voor een evolutionair

Marcellus Ubbink is bio-chemicus en werkzaam aan een proefschrift aan de faculteit scheikunde van de Rijks Universiteit Leiden.

succesvolle soort zich zonodig ten koste van andere soorten te handhaven.

Voorts kent de mens een relatief hoge waarde toe aan datgene wat hem nauw verwant is (zoogdieren, in het bijzonder mensapen) of wat bijzondere menselijke eigenschappen lijkt te bezitten (intelligentie, bijv. dolfijnen). Andere levensvormen hebben een lagere status, hoewel deze soms in staat zijn tot complexe zaken die de mens zelf niet kan (bijvoorbeeld fotosynthese bij planten). En dat, terwijl het antropocentrisch mensbeeld zowel in fysische zin -de aarde is een onbeduidende planeet bij een onbeduidende ster- als in evolutionaire zin- de mens komt 'net' kijken en moet zijn evolutionair succes nog maar bewijzen - verkeerd is gebleken. Blijkbaar zijn de Darwinistische principes zo diep geworteld dat de mens zijn biologische oorsprong niet kan ontstijgen en als objectieve waarnemer de natuur kan observeren. Wat hem na is, waardeert hij hoger.

Men kan deze antropocentrische visie op de natuur onderschrijven of verwerpelijk vinden maar zij is een realiteit. Het is de basis van de toenemende beschermwaardigheid zoals veel mensen die intuïtief aan het embryo toekennen. Men beseft dat het embryo vanaf de conceptie menselijk is en daarom een zekere status verdient. Naarmate het embryo zich ontwikkelt en meer op een mens gaat lijken, krijgt het steeds meer morele waarde.

Conclusie: het concept van de toenemende beschermwaardigheid van het embryo is gebaseerd op de antropocentrische visie van de mens op de natuur; de morele waarde die het embryo hiermee verkrijgt sluit logisch aan bij de morele waarden die de mens aan andere levende organismen toekent. Naarmate de herkenbaarheid als mens toeneemt stijgt de morele waarde.

Resteert de vraag: kan het toekennen van een (toenemende) morele waarde aan het embryo ons helpen bij het vast stellen wat nog wel en wat niet meer aanvaardbaar is om met een embryo te doen? Hoe groot is de beschermwaardigheid op een zeker moment in de embryonale ontwikkeling?

Zoals gezegd is de beschermwaardigheid relatief; ze moet gewogen worden tegen de belangen die het nodig maken het embryo te schaden. Sommige wetenschappers zouden graag gebruik maken van menselijke embryo's, bijvoorbeeld om in-vitro-fertilisatie te verbeteren of om de vroege embryonale ontwikkeling op moleculair niveau te bestuderen. Dit laatste kan belangrijk zijn om de oorzaken van kanker beter te gaan begrijpen (!).

Het zal direct duidelijk zijn dat de wetenschapper geneigd is het belang van zijn onderzoek hoger in te schatten dan een leek, omdat de onderzoeker de potenties van zijn onderzoek beter inziet. Ofwel: de wetenschapper zal minder moeite hebben met het gebruik van embryo's.

De relativiteit van de beschermwaardigheid maakt haar dus zeer subjectief. De grens waarbij de beschermwaardigheid zo groot wordt dat het gebruik voor onderzoek niet langer acceptabel is, zal per persoon verschillen.

Deze subjectiviteit en de geleidelijkheid van de embryonale ontwikkeling maken het zeer moeilijk één bepaalde leeftijdslimiet te stellen waarboven embryo's niet langer voor onderzoek gebruikt mogen worden. Zo'n limiet is, gezien vanuit het ethisch concept, niet te verdedigen. Toch is ze een absolute voorwaarde wil men de toenemende beschermwaardigheid vastleggen in regels en zo



Een gezonde embryo-kweek

praktisch uitvoerbaar maken.

Bij het vaststellen van de leeftijdslimiet is willekeur onvermijdelijk. Mijns inziens is dit echter geen groot bezwaar. Ook de grens van achttien jaar voor het stemrecht is tamelijk willekeurig en toch werkzaam. Het is van groter belang dat er een leeftijdslimiet komt. Dan is de bescherming voor iedereen zichtbaar en concreet.

De werkgroep heeft gesteld dat geen onderzoek uitgevoerd mag worden op embryo's die ouder zijn dan één week. Ze meent dat, als beste criterium voor de fasering van de beschermwaardigheid, nog wel de kans op succesvolle ontwikkeling gebruikt kan worden. De kans om tot mens uit te groeien neemt sterk toe wanneer het embryo is ingenesteld in de baarmoeder. Dit tijdstip is gesteld op 7 dagen na de bevruchting. Dit veelomvattende criterium acht de werkgroep beter dan specifieke biologische criteria zoals de aanleg van bepaalde organen of het ontstaan van het eerste zenuwweefsel. Deze criteria zijn willekeurig; elke specifieke biologische ontwikkeling kan als criterium gekozen worden. Ook het door anderen voorgestelde criterium van "de mogelijkheid tot aanwezigheid van een basaal bewustzijn" geeft onvoldoende houvast voor het vaststellen van een tijdlimiet.

Zoals opgemerkt geldt de beschermwaardigheid voor elk embryo ongeacht de omstandigheden, dat wil zeggen het maakt niet uit of het embryo in of buiten het menselijk lichaam verkeert of met welke intentie het gemaakt is (onderzoek of terugplaatsing bij de moeder). De leeftijdsgrens moet altijd dezelfde zijn.

De zeven-dagen-grens impliceert niet dat in de eerste week vrij-



Diepgevroren embryo's

elijk met embryo's geëxperimenteerd kan worden. Een commissie van onafhankelijke deskundigen moet voor elk onderzoeksvorstel beoordelen of de potentiële resultaten ervan opwegen tegen het verbruik van menselijke embryo's. Het was voor de werkgroep onmogelijk aan te geven waar precies deze balans doorslaat.

Hierover zal geleidelijk een consensus dienen te ontstaan. Overigens bestaat nu reeds een dergelijke commissie: de Kern-

commissie Ethiek Medisch Onderzoek (KEMO).

Conclusie: de relativiteit en de geleidelijkheid van de toenemende beschermwaardigheid van het embryo maakt het vaststellen van een objectieve leeftijdslimiet voor het embryo voor het doen van onderzoek zeer moeilijk en willekeurig. Het beste is nog wel de kans op succesvolle ontwikkeling als criterium te gebruiken voor het vaststellen van de limiet. De werkgroep stelt op grond daarvan de leeftijdslimiet waarboven geen enkel onderzoek meer is toegestaan op zeven dagen na de bevruchting. ♦

Fondslijst Stichting Wetenschappelijk Bureau • Bestellen: 070-3621515.

Brochures in de reeks Ideeën

- 'De veranderende rol van de politieke partijen', Den Haag 1991 f 15,00
- 'Duurzame ontwikkeling', Den Haag 1992 f 19,50
- 'Referenda en Politiek', Den Haag 1993 f 19,50

Cahiers

- 'Relatie en huwelijk', Den Haag 1991 f 8,00
- 'Denken over Democratie, van forum naar partnerschap', Den Haag 1993 f 10,00
- 'In Goede Banen, een analyse van het verschijnsel migratie', Den Haag 1993 f 10,00

Nota's

- 'Drugs. Kiezen tussen twee kwaden' (1990) en 'Op zoek naar publiek' (1993); per stuk f 5,00

De intellectueel in ballingschap

Of: de lotgevallen van een handelsreiziger in water in een wereld van ijs

Door Allan Varkevisser

In zijn co-referaat 'Bij Konrád' stelde Hans van Mierlo de zijns inziens catastrofale afzijdigheid van de intellectuelen ten opzichte van de politieke discussie aan de orde. Ongetwijfeld geïnspireerd door de persoon van Geörgy Konrád benadrukte hij het belang van de deelname aan de politiek door intellectuelen: "Zonder de participatie van intellectuelen op juridisch, cultureel, filosofisch en sociologisch terrein, maar eigenlijk op alle terreinen, direkt in het werk van de politiek, is de redding van het publieke domein in Europa eigenlijk onmogelijk." (1) De politiek en de intellectuelen zouden bij zichzelf te rade moeten gaan om het apart functioneren van intellectualiteit en politiek te verklaren. Het opmerkelijke was dat in hetzelfde nummer van Idee een deel van het antwoord gegeven werd in een interview met de toen zojuist aangestelde directeur van het wetenschappelijk bureau, Christiaan de Vries. Volgens de Vries zijn de intellectuelen al betrokken bij 'de kleine politiek': "Zij zijn in het algemeen al administratief ingeschakeld, nog voordat zij betrokken kunnen raken bij het openbare politieke proces." (2) Voor de intellectuelen bestaat echter geen forum meer dat hen in staat stelt actief betrokken te raken bij de politiek. De politieke partij bijvoorbeeld is zelf onderdeel geworden van het politiek-administratieve systeem en waar intellectuelen spreken, blijven zij binnen hetzelfde idioom als hun dagelijkse administratieve arbeid. Zij spreken vanuit en in naam van het systeem.

Kennelijk zijn de sferen van politiek en intellectualiteit zo sterk gescheiden dat het zelfs in Idee niet tot een ontmoeting heeft kunnen komen. Ik wil in dit artikel proberen na te gaan waarom zo'n ontmoeting niet tot de mogelijkheden behoorde. Mijn vooronderstelling is dat er te grote verschillen in denken en handelen zijn ontstaan, waardoor een reële confrontatie tussen deze twee personages voorlopig uitgesloten lijkt.

Daarnaast wil ik direct al opmerken dat het eigenlijk pas ècht interessant wordt als de ontmoeting tussen politiek en intellectualiteit binnen één persoon plaats heeft. Daarom zijn naar mijn mening de persoonlijkheden van Van Mierlo en Konrád zo boeiend. Het zijn hybride persoonlijkheden die als het ware in elkaars ver-

*Hoe verloopt de ontmoeting
tussen intellectueel en
politicus? Is er sprake van
een kruisbestuiving of gaat
het om een steriele
confrontatie? Een poging
tot een beschrijving.*

lengde liggen: Konrád, de politiek geëngageerde intellectueel, en Van Mierlo, de intellectuele politicus.

Wat is een 'intellectueel'?

Alvorens we een ontmoeting engageren tussen de intellectueel en de politicus zullen we toch eerst deze identiteiten nader moeten omschrijven. Ik ga ervan uit dat de figuur van de politicus geen verduidelijking behoeft: hij of zij is actief in de politieke organen in het politieke domein.

Met de intellectueel is het anders gesteld. Definities van intellectuelen blijken vaak even recalcitrant als de dragers ervan. Wat is eigenlijk een 'intellectueel'? Een beroemde definitie is die van "die relativ sozial frei schwebende Intelligenz" van de socioloog Karl Mannheim. De intellectueel is volgens Mannheim iemand met een academische opleiding of daaraan gelijkstaand, is geen drager van een klasse-ideologie, heeft een open moraal, is in staat om een totaalvisie te geven op de koers en ontwikkeling van de samenleving en is vooral ook moedig. Helaas bevat deze beschrijving weinig aanknopingspunten voor een antwoord op de vraag wie we heden ten dage als intellectuelen kunnen beschouwen. Zo zouden intellectuelen volgens Mannheim terug moeten keren naar hun klasse en de belangen van hun klasse moeten articuleren zonder in de ideologie van hun klasse te vervallen. Een verhaal dat anno 1993 voor de geletterden in Nederland onverstaabaar is geworden: het begrip klasse heeft aan betekenis ingeboet en in plaats daarvan leven we in een schijnbaar egalitaire, geïndividualiseerde samenleving met een tot op het bot opengewerkte moraal, waar bijna iedereen een academische opleiding heeft genoten. In navolging van NRC-journalist Marc Chavannes zou men zich af kunnen vragen: Iedereen doctorandus en iedereen intellectueel?

Ik spreek liever niet van 'de intellectueel', maar van 'het intellectuele' als houding. Deze is niet voorbehouden aan een bepaalde persoon, maar vormt veeleer onderdeel van een intellectuele cultuur. Of zoals Gramsci het formuleert: "All men are intellectuals, one could therefore say: but not all men have in society the function of intellectuals". Het gaat dus om de functie van de intellectueel, om het nut van het intellectuele (3).

Waaruit bestaat dan deze intellectuele houding? Het is het

Allan Varkevisser is socioloog en beleidsmedewerker van het Wetenschappelijk Bureau van D66.

(1) 'Bij Konrád', H.A.F.M.O. van Mierlo, Idee, maart 1991

(2) 'Over cultuur, macht en politiek', een interview door Meine Henk Klijsma en Maria Louppen, Idee, maart 1991

(3) Toch zal ik hier voor het gemak blijven spreken van de intellectueel. Ik doel daarmee dus niet op de persoon, maar op zijn maatschappelijke rol.

zichzelf vrijstellen voor de kritiek, of vrijmaken voor de kritische arbeid. Het is een vorm van transcendentie. Een intellectueel denkt na, in de meest letterlijke zin van het woord. Hij laat de gebeurtenissen op zich inwerken, proeft de taal en toetst het gezegde aan zijn eigen geweten. De intellectueel produceert ideologieën. In het werk van Gouldner heeft het begrip 'ideologie' de betekenis van een rapport over de werkelijkheid dat zowel rationeel als kritisch is: "Intellectuals are bearers of 'a culture of critical discourse'. This is a form of speech and writing which emphasizes that all assertions -particularly those in the political sphere- are open to challenge." (4) De vrijmaking stelt hem in staat om radicale kritiek te leveren vanuit een teruggetrokken positie. Deze vrijmaking vereist moed: de moed om je vrij te maken van alle bindingen, na te denken en je over te geven aan de consequenties van het denken, want het denken heeft grote consequenties en risico's. Het vereist alsmede moed omdat de radicale kritiek alle feitelijkheden vloeibaar maakt, je verliest alle vaste grond onder de voeten. De intellectueel is een soort handelsreiziger in water.

Ik zou nog één element aan de definitie van de intellectueel willen toevoegen en dat is de ironie: de ironie als levenshouding, zowel ten opzichte van anderen als ten opzichte van zichzelf.

Kees van Kooten en Wim de Bie werden vorig jaar gekozen tot de meest vooraanstaande intellectuelen van Nederland. Naar mijn mening volkomen terecht, maar ik wil hier vooral wijzen op het feit dat het om twee intellectuelen gaat die hun kritiek vooral door middel van satire en theater uiten. Koot en Bie zetten op eigentijdse wijze de nobele traditie van de nar voort. Aan het hof van koningen en keizers was de nar een onmisbare figuur: hij was de waarheidssprekende spotter. In de nabijheid van de absolute macht van de monarch was het de nar gegeven de koning de waarheid te zeggen, zolang hij dit maar deed op een onderhoudende en satirische wijze. Naast de machtige en onaantastbare gestalte van de koning, wiens woord wet was, stond dan de nietige, soms mismaakte, nar die nooit zichzelf was maar altijd een rol speelde. In een veelheid van gedaanten bespote de nar de macht van de koning en de inhoud van diens wetten.

De satire is een uitermate geschikt middel om de macht uit te dagen en de machtigen te kijk te zetten. Het dient de intellectueel met andere woorden ook om het spel te gaan, de satire en de ironie. Waarbij hij tevens steeds zichzelf ironiseert.

Anti-politiek

Konrád dicht de intellectuelen in de huidige tijd een grote onafhankelijkheid toe. In de moderne, post-industriële samenleving vormen kennis en ideeën de belangrijkste machtsbases. Dit heeft de politici afhankelijk gemaakt van de dragers en producenten van kennis: de intellectuelen. Bij Konrád staat de intellectueel te-

genover de staatsman. De intellectueel staat voor 'the power of the spirit' en de staatsman voor 'the power of the state'. Deze twee zijn onverzoenbaar want het zijn twee radicaal verschillende vormen van macht. De intellectueel is een onafhankelijk denker en dient daarmee geen enkel belang. Hij schendt grenzen en zijn intellectuele gewicht is te meten in het aantal grensoverschrijdingen die hij waagt. Intellectuelen vormen een soort aristocratie, die noodzakelijk is om de democratie te waarborgen. De staat

maakt zich namelijk schuldig aan het binnen de eigen invloedssfeer trekken van talloze kwesties en besluiten die daar eigenlijk niet thuishoren - "private matters or technical questions with which, in the last analysis, the state has nothing to do." (5) De taak van de intellectueel is volgens Konrád om het maatschappelijk leven te depolitiseren, te ontdoen van de invloed van de staat, te bevrijden uit de greep van de politiek. Hij noemt dit anti-politiek. Anti-politiek betekent niet het steunen van de oppositie, maar het voeren van een eigen koers op basis van het eigen morele gelijk en culturele

gewicht. Het betekent een fundamenteel wantrouwen tegenover "The mass of political judgements that surround us" (6). Een strijd tussen (staats-) politici en intellectuelen, gebaseerd op het recht van elke gemeenschap om zich te beschermen tegen indringers en in dit geval is de indringer de staat.

We dienen ons uiteraard te beseffen dat Konrád dit schreef in een tijd (1984) dat zijn land nog zuchtte onder het communistische regime. Desalniettemin gaat het ethos van de anti-politiek ook op voor de Westerse democratieën. Het proces van inmenging door de staat in allerhande kwesties waar zij niets te zoeken heeft, speelt zich namelijk ook af in de 'oude' liberale democratieën en staat daar bekend als het bureaucratiseringsproces. Dit proces wordt sinds enige tijd binnen het wetenschappelijk bureau van D66 nader onderzocht en daaruit is gebleken dat het niet alleen gaat om de uitdijende invloed van de overheid. In het vorige nummer van Idee stond een heldere samenvatting van het bureaucratistisch mechanisme van Carel Tielenburg. Hij zegt daarin: "In het kader van het nieuwe paradigma betekent bureaucratisering echter meer dan tot nu toe aan de orde is geweest. Het verbeeldt een veel breder politiek-cultureel proces, weliswaar verbonden met de dominante wijze van opereren van het overheidsapparaat, maar hiertoe mag het zeker niet worden beperkt. Het bureaucratistische is een ordenend mechanisme dat algemeen werkzaam is in de samenleving." (7)

Blokkades voor een vruchtbare dialoog

Hoe moet dat nu met de door Van Mierlo zo gewenste treffen tussen de intellectueel en de politicus? Er liggen nogal wat blokkades op de weg naar een vruchtbare dialoog, want daar zal het

(5) 'Antipolitics', Geörgy Konrád, Quartet Books, London 1984, p. 228

(6) Zie noot 5, p. 232

(7) Carel Tielenburg, 'Het bureaucratistisch mechanisme', Idee, september 1993, p. 19

(4) 'Alvin Gouldner and the intellectuals', A. Giddens, Polity Press, Cambridge 1987



Technische Universiteit Eindhoven

Van Mierlo ongetwijfeld om te doen zijn. Ik zal pogen om enkele van deze blokkades nader te benoemen en de achtergrond ervan te schetsen.

Eén hindernis in de communicatie tussen intellectuelen en politici is het verkeerd verstaan van het post-modernisme en de eenzijdige vertaling van het begrip in termen van relativisme en nihilisme. In een interessant artikel van Ernest Gellner, geheten 'La Trahison de la trahison des clercs' wordt dit misverstand vanuit een bijzondere invalshoek belicht. In dit artikel zegt Gellner dat veel romantici, pragmatisten en relativisten kun kritiek op de verlichtingsidealen formuleerden vanuit dezelfde normen der kritiek als de Verlichting zelf hanteert - integriteit, belangeloosheid en universalisme: "It was because they were so loyal to the old transcendent principle of impartial objectivity that they uncovered something which undermines those principles themselves", aldus Gellner. Hierdoor is sprake van een soort ironische positiewisseling. De gebrektheid van de wetenschappelijke kennis wordt niet benadrukt door de wetenschappers zelf - de zogenaamde belangeloze zwoegers die aan de hand van de wetenschappelijke methode zoeken naar 'de waarheid', naar 'the one best way' - maar door de kritikasters, die niet veel op hebben met de wetenschappelijke methode maar kennelijk wel met de normen van de wetenschappelijke attitude.

Ik denk dat de postmoderne intellectuelen (bijvoorbeeld denkers als Lyotard, Baudrillard, Derrida en Rorty) de moderne wetenschappers onder andere hebben willen wijzen op hun verantwoordelijkheid, die de produktie van kennis met zich meebrengt. Evenals de verantwoordelijkheid die de gebruikers van deze kennis hebben, in dit geval: de beleidsmakers en de politici.

De consequentie van het post-modernisme is onmiskenbaar dat de befaamde relatie tussen theorie en praktijk wordt verbroken: het theoretische kan het praktische niet meer legitimeren. De 'grote verhalen' hebben afgedaan. De Rede, die garant stond voor vooruitgang en welvaart, is uiteengevallen in verschillende, soms strijdige rationaliteiten. Of in termen van Habermas: door de nieuwe onoverzichtelijkheid weet het hoofd niet meer wat de handen doen en andersom. Toch hoeft dit niet tot apathie te leiden: het gebrek aan theoretische legitimering leidt mijns inziens alleen maar tot een grotere verantwoordelijkheid voor de handelende om van te voren de gevolgen van het handelen in te schatten en tussentijds te evalueren. Het leidt tot een vergrote behoefte aan communicatie met de betrokkenen, met andere woorden tot fundamenteel democratisch overleg.

Helaas heeft het karikaturale beeld van het post-modernisme als een irrationele beweging die zich laat leiden door opportunisme en hedonisme, door toeval en door lust, de serieuze kritiek verdrongen. De gepopulariseerde versie wordt door de wetenschapper en de politicus aangegrepen om zich niet zoveel van de post-moderne kritiek aan te trekken. Zij blijven vasthouden aan de deskundigheid en het specialistische wetenschappers en de amb-



Erasmus Universiteit, Rotterdam

tenaren. Aan de mensen die wel denken, maar die niet na-denken of zelf-denken.

Een andere reden voor de moeizame relatie tussen de intellectuelen en de politici in Nederland is de in de jaren '80 geïntroduceerde 'nieuwe zakelijkheid' in de politiek en het opportunisme (of utilitaire pragmatisme) dat daardoor hoogtij viert. Het gaat hier om de ideologie van de daadkracht, zoals die door mensen als Brinkman wordt verkondigd. Principiële bezwaren en reële oppositie wordt binnen dit technocratische discours afgedaan met een beroep op het cliché: "Er moet op een gegeven moment toch een beslissing genomen worden, anders kan men het land niet besturen." De politiek wordt in toenemende mate gedefinieerd in termen van bestuur in plaats van tegenstellingen en strijd.

In zijn inaugurele rede uit 1990 stelt de politicoloog Bart Tromp dat de politicus zelf bepaalt wat politiek is en wat be-

stuur. Hij maakt uit wat een publieke zaak is die politieke aandacht verdient en wat kan worden overgelaten aan de ambtenarij. (8) Veel politici hebben dit onderscheidingsvermogen echter niet. Zij hebben de neiging om steeds meer problemen tot een financieel probleem van betaalbaarheid en beheersbaarheid te reduceren, waarvoor vervolgens eenvoudige stimulus-respons oplossingen worden bedacht. Enkele recente voorbeelden hiervan zijn het illegalendebat, het debat over de WAO en het bezuinigingsdebat over de bejaardenoorden. Deze debatten werden gekenmerkt door een specialistisch vertoog dat over de hoofden van de betrokken burgers heen werd gevoerd en waarin zij gehoord, noch gekend werden. Het debat had derhalve geen publiek karakter, maar was eerder regentesk en paternalistisch. Het is de taak van intellectuelen om bij deze kwesties opnieuw de politieke dimensie te articuleren en het debat open te breken, om ruimte te maken voor de andere ervaringen in plaats van de eenzijdige rationaliteit van de bestuurders en ambtenaren.

Wereld van ijs

De voornoemde verzakelijking hangt samen met een andere belangrijke factor voor non-intellectualiteit in de politiek en dat is de hegemonie van het economische imperatief. Het gaat hierbij wederom om een vorm van reductie: het terugbrengen van de dynamische werkelijkheid tot een werkelijkheid van harde feiten en kostbare centjes. Er wordt te veel gedacht in termen van kostenplaatjes, economische haalbaarheid en financiële draagkracht. Door de hegemonie van het economische wordt bij de besluitvorming eenzijdig de nadruk gelegd op de economische consequenties van de verschillende keuzes.

Deze twee kenmerken maken de wereld van de politici tot wat ik noem 'de wereld van ijs'. Daartegenover staat de intellectueel die voortdurend wijst op het pluriforme en dynamische karakter van

(8) *Het einde van de politiek?*, Bart Tromp, *Dubio?*, Schoonhoven 1990

de werkelijkheid. De politicus bevriest de dynamiek van het probleem en sorteert de economisch meest voordelige effecten van een besluit. Hij gaat daarbij voorbij aan de andere werkelijkheden en aan het ideaal van een meer omvattende visie, waardoor hij beter in staat zou kunnen zijn om de bedoelde en onbedoelde gevolgen van het handelen te beoordelen.

In dit proces van vervreemding is ook een rol weggelegd voor de media. Zonder te willen vervallen in de stelling 'The medium is the message' van Marshall McLuhan, legt het medium onmiskenbaar beperkingen op aan de boodschap. Het gebruik van het medium televisie is in zekere zin funest voor het intellectuele denken (hoewel het ook een kwestie van gebruik en cultuur is, dat geef ik onmiddellijk toe). In interviews met politici wordt bijvoorbeeld weinig ruimte gelaten voor de nuance. De nadruk ligt op de presentatie van de eigen persoonlijkheid, op een voor iedereen begrijpelijk standpunt en op het gehalte aan vermaak. In plaats van het voeren van een inhoudelijk debat, wordt gepoogd te scoren en goed over te komen op het publiek. Het moet allemaal snel, want de wereld gaat door. De kijker mag zich niet gaan vervelen, anders schakelt hij over naar een ander net. Interviews zijn zelden of nooit spontaan en worden tegenwoordig bovendien onderworpen aan het regime van de reclame. Het resultaat is een oppervlakkig en gefragmenteerd beeld van politici die zich in allerlei bochten wringen om de gunst van de kiezer/kijker te verwerven.

De politieke peilingen blijken inmiddels sterk afhankelijk geworden van de mediatische presentatie en de kijkcijfers, en de politici doen er lustig aan mee. Deze personalisering van de politiek overschaduwde het inhoudelijke debat. Het gaat niet meer om de inhoud, maar om de persoon van de politicus (en die is zelden interessant). Hetzelfde geldt trouwens voor de zogenaamde intellectuelen. Schrijvers presenteren populaire programma's over reizen naar verre landen en participeren in stupide quizprogramma's. Vele intellectuelen zijn verheven tot de lucratieve status van 'bekende Nederlander' en rond hun persoon wordt een mediashow opgebouwd.

Overigens is het politieke bedrijf zelf in een ander opzicht steeds meer een bureaucratisch domein geworden. Politicus zijn is een beroep geworden. Een academische opleiding gepaard aan een ambtelijke carrière lijkt de meest ideale voorbereiding voor dit beroep (9). De academische opleiding staat echter allang niet meer garant voor de 'universitas' van de drager van de academische titel. De universiteit is in toenemende mate verworden tot een beroepsopleiding, waar technische deskundigen worden opgeleid. De recrutering van politici uit de wereld van de academici betekent dus een vernauwing van het politieke blikveld: het zijn mensen met een specialisme, die gewend zijn te communiceren en te besturen via rapporten en nota's. Het zijn technocraten, die goed op de hoogte zijn van de bureaucratische procedures, maar de confrontatie met andere werkelijkheden vindt zo niet meer plaats. De politicus is vervreemd en leeft in een eigen werkelijkheid. In de Haagse wereld is geen ruimte (en tijd) voor reflectie. Hij heeft dat zelf te weinig in de gaten en kan het in geen geval laten blijken, want dat zou wellicht uitstoting beteke-

nen. En daarom heeft de politicus maar het intellectuele uit zichzelf gebannen. De intellectueel is daarmee een renegaat geworden. Letterlijk, een afvallige. Een representant van het niet-nutte, inefficiënte denken.

Zelf-haat en eigen liefde

De verhouding tussen intellectuelen en politiek kan in verschillende metaforische benaderingen worden geschetst. Er wordt wel gesproken in termen van de intellectuele bron, waaraan de politicus zich kan laven en waaruit hij ideeën kan putten. Soms wordt de politicus ook wel afgeschilderd als acteur, die door de intellectueel wordt gesouffleerd. Daarnaast kan je nog het vocabulaire van de priester en de profeet onderscheiden. Ik zou de relatie echter willen beschrijven in de meer universele termen voor een verhouding, namelijk die van haat en liefde.

Het scenario voor een modern drama luidt dan als volgt: Allereerst krijgen we de politicus, een ambitieus en geëngageerd academicus, in beeld. Hij is goed opgeleid en heeft zelf dus voldoende niveau om te beseffen dat de intellectuele kritiek van grote waarde kan zijn voor zijn politieke werk. De politicus weigert zich echter teveel over te geven aan de intellectuele reflectie, want dat zou de twijfel aan het eigen oordeel weleens kunnen vergroten. Veel kamerleden denken niet zelf, maar hen wordt op basis van de fractiediscipline een standpunt opgelegd (10). De politicus verlaat zich vooral op de technische deskundigen om zijn eigen tekort aan specialistische kennis te verminderen of te ondervangen.

Wanneer nu de intellectueel zich tot hem wendt met haar fundamentele kritiek, dan is de politicus niet geneigd deze dankbaar in ontvangst nemen. De politicus is veroordeeld tot het geven van een voorlopig laatste oordeel. De intellectueel kan volstaan met haar kritiek en het weergeven van de complexiteit. Deze asymmetrie leidt bij de politicus tot nijd - hij verwijt de intellectueel wel met kritiek te komen maar niet met oplossingen - en tot zelf-haat - want hij voelt dat de intellectueel ergens wel gelijk heeft, maar hij mag niet toegeven aan dit gelijk. De asymmetrie kan bij de intellectueel leiden tot een superioriteitsgevoel, een te grote eigen-liefde: de politicus weigert mee te werken, verzet zich uit schijnbaar eigenbelang tegen de rede van de intellectueel of wordt als te dom gezien om de intellectuele argumenten te begrijpen. De intellectueel dreigt daarmee de zelf-ironie te verliezen. Deze twee reacties - de zelf-haat van de politicus en de eigen-liefde van de intellectueel - zijn twee belangrijke psychologische elementen in het drama van intellectuelen en politici. Een hopeloze verhouding. De politicus kan niet van de intellectueel houden want hij houdt immers niet van zijn eigen intellectuele ik. De narcistische intellectueel houdt teveel van zichzelf en is eenkennig in haar liefde voor het theoretische.

Een tragisch slot

Er moet dus nogal wat gebeuren wil het tot een vruchtbare ontmoeting tussen intellectuelen en politici/staatsmannen komen. Een vruchtbaar contact wordt belemmerd door misverstanden,

(9) Zie: enquête NRC-Handelsblad van 14 maart 1992, 'Kamerleden vinden dat ze teveel op ambtenaren gaan lijken'.

(10) Het meest verbazingwekkende hiervan vind ik dat het woord 'fractiediscipline' afkomstig is uit de politieke praktijk zelf. Dat is geen ironie, maar puur cynisme!

blokkades en psychologische mechanismen. De anti-politiek van de intellectuelen schiet de politici vaak in het verkeerde keelgat. Zij voelen zich in de beklagdenbank gezet en wenden zich verongelikt af. Dit conflict is echter niet nieuw, zoals blijkt uit het jongste boek van Dick Pels: "Tegenover die onmiddellijke politisering van het intellect wist Ter Braak al zoiets te formuleren als een 'anti-politieke politiek' die de autonomie van de cultuur en burgerlijke maatschappij verdedigt, ook en met name tegen de professionele politiek zelf: daarmee anticiperend op een denkbeeld dat in onze tijd actuele betekenis heeft gekregen in Oost-Europa via schrijvers als Konrád en Havel en in het Westen via maatschappijtheoretici als Gouldner, Foucault, Habermas en Bourdieu" (11)

Zowel Konrád als Van Mierlo zijn naar mijn mening iets te optimistisch over de relatie tussen intellectuelen en politici. Konrád veronderstelt te gemakkelijk de onafhankelijkheid van de intellectueel in de post-industriële informatiemaatschappij, waardoor de intellectuele elite zich in een relatief veilige positie zou bevinden. Hij erkent te weinig dat ook de intellectuelen veelal bureaucratisch zijn ingeschakeld. Van Mierlo onderschat de intellectueel-vijandige sfeer in de politiek en de verbureaucratisering

van het politieke domein. Waarschijnlijk ingegeven door zijn eigen hybride persoonlijkheid overschat hij de ontvankelijkheid van de gemiddelde politicus voor intellectuele kritiek.

Zonder het proces van bureaucrativering aan de orde te stellen, te onderkennen en te begrijpen, komen we niet uit de impasse. Belangrijk is dan om te begrijpen dat het niet om verantwoordelijkheid en schuldtoewijzing aan personen gaat, maar om het aan de kaak stellen van een systeemwerking.

Het zal er echter ook om gaan een arena te scheppen waarin politiek en intellectualiteit elkaar, zonder gezichts- of prestige-verlies, kunnen ontmoeten. Eén mogelijkheid tot het scheppen van zo'n forum ligt besloten in de politieke partijen. Het tragische is echter dat men juist binnen deze partijen zelf zich deze mogelijkheid nauwelijks lijkt te beseffen. Voorlopig zullen we het dus moeten doen met de ontmoetingen tussen politiek en intellectualiteit zoals die plaatsvinden binnen persoonlijkheden als Konrád en Van Mierlo. En in deze specifieke gevallen is dat gelukkig boeiend genoeg. ♦

(11) Dick Pels, 'Het democratisch verschil', Van Gennep, Amsterdam, 1993, p. 21



Hoe duurzaam zijn mainports ?

Door Robert Jan Jonker

In het streven naar een duurzame samenleving staat de leefbaarheid op aarde centraal. Een leefbaarheid die aan de ene kant gewaarborgd moet blijven door voldoende sociale en economische zekerheden, maar ook een leefbaarheid die in het gedrang komt door allerlei activiteiten die juist zijn bedoeld om die gewenste sociaal-economische zekerheden op termijn veilig te stellen. Momenteel is de discussie rond de twee Nederlandse mainports, Schiphol en de Rotterdamse haven, de meest opvallende in het maatschappelijk debat over die leefbaarheid, als we ons tenminste even beperken tot het terrein van de ruimtelijke ordening en de vraag hoe Nederland er fysiek in 2010 bij moet liggen. De vraag hoe met deze projecten om te gaan lijkt ook één van de belangrijkste dis-

***Hoe consequent, of hoe pragmatisch, zullen de Democraten zijn in hun denken over de verhouding tussen economie en milieu ?
Hier het antwoord van een criticus.***

cussiepunten te worden bij het vaststellen van ons verkiezingsprogramma, ervan uitgaande dat het huidige kabinet er niet meer in zal slagen om definitieve beslissingen door het parlement te laten nemen. Een aantal overwegingen en een conclusie om de discussie te stimuleren: over supermarkten, Europa en de energieheffing.

Supermarkten

Bij de discussie over de uitbreiding van Schiphol en de Betuwe-route, als meest in het oog springend element van mainport Rotterdam (hoewel de nieuwe Maasvlakte er ook staat aan te komen), gaat het in wezen om dezelfde tegenstelling.

Aan de ene kant staan mensen en organisaties wier primaire activiteit het is te opereren in een markt waarin goederen worden geproduceerd en vervoerd en waarin mensen reizen. In die markt leidt concurrentie tot de noodzaak van efficiencyverho-

Robert Jan Jonker is werkzaam als milieu-adviseur. Hij is lid van de SWB-kerngroep duurzame ontwikkeling en van 1990-1993 was hij D66-gemeenteraadslid in Utrecht.

ging hetgeen weer leidt tot schaalvergroting. En net als bijvoorbeeld bij winkels leidt die concurrentie en schaalvergroting uiteindelijk tot een aantal (lucht)havens die alles, maar vooral bulk (zoals olie, containers en charterpassagiers) goed kunnen verwerken (de supermarkten of mainports) en een aantal kleinere (lucht) havens voor meer lokale of specialistische activiteiten (de kruidenier op de hoek of de speciaalzaak).

En bleef het bij winkels, dan was er niets aan de hand. Albert Heijn is te vermijden voor wie dat wil. Bij mainports is dat lastiger, zeker in een dicht bevolkt land als Nederland. Aan de andere kant in het debat staan de mensen die hinder ondervinden en aan risico's blootstaan, alsmede mensen en organisaties die zich afvragen of het nou wel nodig, verstandig is, om in Nederland twee supermarkten te willen runnen.

Zijn mainports duurzaam? Ze zijn in ieder geval bedoeld als duurzame motoren voor de economische ontwikkeling van Nederland. Ze fungeren als een katalysator voor economische activiteiten rondom. Vanuit een beleid gericht op economische ontwikkeling en bevordering van werkgelegenheid in Nederland zelf, lijkt het meegaan in de ontwikkeling van Schiphol en de Rotterdamse haven dus niet meer dan logisch. Natuurlijk binnen randvoorwaarden van milieu en leefbaarheid voor omwonenden, maar die zijn netjes (?) in rijksnota's en Plannen van Aanpak vastgelegd. De vraag waartoe, lijkt voldoende beantwoord: de markt leidt er als het ware vanzelf toe en de werkgelegenheid vraagt het.

Europa

Toch zijn er nog wat problemen. De eerste ligt in die markt zelf. Die is Europees of groter. En zoals kleine gemeenten vechten om sporthal, zwembad of nieuwbouwwijkje tot ze werden samengevoegd of opgeheven, vechten de Europese naties om hun supermarkten. Een verenigd Europa? Ja straks, eerst mijn positie veilig stellen. En zo vechten een tiental luchthavens en evenveel zeehavens om dat ene ideaal: erbij te horen.

Dat dit voor Europa als geheel gepaard zal gaan met een gigantisch verlies aan energie en kapitaal is van later zorg. Gezien de Europees gezinde instelling van D66 zou dit ons wél een zorg moeten zijn. Als we het Europese huis zo onderschrijven, is het werk van een havenarbeider in Marseille dan minder waard dan in Rotterdam? De problematiek pleit voor een Europees ruimtelijk orderingsbeleid, en dan lijkt het opeens een stuk minder logisch om, indien er inderdaad een kleine tien Europese mainports (lucht en water opgeteld) komen, hiervan twee in het dichtbevolkte Nederland te situeren.

Een bijkomend element is dat deze zelfde discussie, althans ten aanzien van vliegvelden, zich in het klein ook in Nederland zelf afspeelt. Rotterdam wil graag Zestienhoven verplaatsen, maar als vliegveld in stand houden. De Rotterdamse D66-raadsfractie

heeft, naar mijn mening terecht, hier een andere keuze gemaakt en de leefbaarheid voorop gesteld. Schiphol is immers vlakbij. Het kabinet lijkt nu, zij het aarzelend, dit standpunt te volgen en, in combinatie met een snelle treinverbinding, voor sluiting van het vliegveld te kiezen.

Heffingen

Maar we dwalen af. Er zitten nog andere risico's aan het streven naar beide mainports, nog los gezien van de veiligheidsproblematiek zoals deze recentelijk voor Schiphol door het NLR is duidelijk gemaakt. Een concentratie van economische activiteiten zal in goede tijden tot een verhoogde dynamiek en tot positieve ontwikkelingen leiden, bij tegenvallers evenwel is de kwetsbaarheid navenant groter. Zie de grote steden-problematiek in de ontwikkelingslanden en de oude stadswijken in onze oude steden. Symptomen van hetzelfde verschijnsel.

We moeten hier met name op bedacht zijn, omdat we als D66 in onze eigen beleidsdoelstellingen een aantal elementen hebben zitten, om hele goede redenen, die bij realisatie deze tegenvallers als vanzelf zullen oproepen. Ik doel op significante heffingen op energie en grondstoffen, zoals ondermeer bepleit in de congresresolutie over duurzame ontwikkeling (Breda 1992). Dat zal, puur op economische gronden, leiden tot een samenleving waarin gewoonweg minder mobiliteit van mensen en goederen zal plaats vinden. En waarom in twee supermarkten investeren als we de kooplust juist willen beperken?

Kwaliteit boven kwantiteit

Mijn conclusie is derhalve dat we de mainports qua omvang maar moeten laten voor wat ze nu, ongeveer, zijn en dat we moeten investeren in kwaliteit (in duurzaam perspectief) van het vervoer in plaats van in de kwantiteit van mensen en containers. Rotterdam zal bij een op kwaliteit gerichte aanpak ongetwijfeld supermarkt blijven; Schiphol wordt een grote buurtwinkel annex speciaalzaak.

Bij investeren in kwaliteit hoort, voor beide locaties, nadrukkelijk het investeren in betere aan- en afvoer van mensen en goederen. Niet zozeer dus om meer te kunnen doorvoeren, maar primair om het huidige niveau met minder aantasting van leefbaarheid voor omwonenden vast te kunnen houden. Daarbij kan een nieuwe landingsbaan zinvol zijn, om een bestaande te kunnen sluiten. Dan denk ik zeker aan de verbetering van de railverbindingen (Betuweroute, HSL, Zuiderzeespoorlijn) om (vracht)automobiliteit te beperken. En, om een voorzet te doen voor de volgende discussie, die deze ongetwijfeld oproept, natuurlijk verschuift dan deels de hinder van één groep mensen naar een andere. Maar dat moeten we als democraten toch op een fatsoenlijke manier kunnen regelen. ♦

Boekbesprekingen

Niemand is volmaakt

Voor een ieder die geïnteresseerd is in kunstmatige voorplanting is een boeiend en informatief boekje verschenen onder de titel 'Het perfecte kind'.

'Het perfecte kind' is geen perfect boek. Dat kan ook niet want het gaat hier om een oorspronkelijke documentaire, uitgezonden door EO-antenne, die later is omgewerkt tot een boek. Als reden hiervoor geven de auteurs, waaronder een redacteur van het EO-programma Tijdsein, op dat er zoveel reacties naar aanleiding van de uitzending binnen zijn gekomen dat zij naar een uitgever zijn gestapt. En daar mogen we blij om zijn: er zijn nog maar weinig, voor een groter publiek leesbare publikaties over voortplantingstechnieken, embryo-onderzoek en de mogelijkheden van genetische selectie.

In 'Het perfecte kind' worden door middel van interviews met artsen, ethici en juristen - die worden weergegeven in de vorm van lange monologen - het onbekende, mystieke terrein van het begin van het leven en de mogelijkheden en praktijken van menselijk ingrijpen daarin verkend. Het boek is zodanig opgebouwd dat de leek op het gebied van de huidige voortplantingstechnieken langzaam wordt ingeleid in de technieken van In Vitro Fertilisatie (IVF), Pre-Implantatie Diagnostiek (PID) en kiembaan-gentherapie. Die voorkennis is noodzakelijk om de ethische discussie die daarna uitgebreid aan de orde komt te kunnen volgen.

Het kost nogal wat moeite om je het medische en ethische vocabulaire eigen te maken. Zo wordt gesproken van pre-embryo's, de morele status van het embryo, vlokkentest, medicalisering, technologische imperatief en duiken de eerder genoemde 'threeletterwords' (IVF, PID) steeds weer op. Het gaat er vooral om achter de medisch-technische termen te leren kijken, want deze verhullen vaak een impliciet ethisch oordeel.

Het voornaamste ethisch dispuut draait om de gerezen mogelijkheid diagnostiek te verrichten op een embryo van ongeveer twee dagen oud, de zogenaamde PID. Deze techniek is ontstaan door het samenvoegen van de praktijk van de reageerbuisbevruchting (IVF) en de ontwikkelingen in het genetisch-biologisch onderzoek.

Hierdoor is het mogelijk geworden om embryo's, die nog maar uit enkele cellen bestaan, genetisch te screenen. Dat wil zeggen, om van tevoren met zekerheid vast te kunnen stellen of een bepaalde genetische afwijking voorkomt. Bij een reageerbuisbevruchting worden altijd enkele



Een goede kweek, zie tevens artikel Ubbink, vanaf pagina 24

le eicellen bevrucht, waardoor de arts de beschikking heeft over meerdere embryo's en dus kan kiezen welke hij terug zal plaatsen in de baarmoeder. Volgens de gynaecoloog C.A.M. Jansen wordt alleen "een mooi uitzend embryo" (!) teruggeplaatst. Als men nu bij het embryo één of meerdere cellen wegneemt (niet teveel natuurlijk) en deze cellen onderzoekt op voorkomende genetische afwijkingen, bijvoorbeeld de aanwezigheid van een ernstige erfelijke ziekte, dan kan de arts nog beter selecteren welke embryo's zullen worden teruggeplaatst.

De medici leggen vanzelfsprekend veel nadruk op het voorbeeld van het voorkomen van de overdracht van erfelijke ziekten, maar ook andere selectie-criteria worden mogelijk op het moment dat de genetische biologie de structuur van de chromosomen ontrafelt en de plaats van de afwijkingen weet vast te leggen. Op deze, voorlopige science fiction-achtige mogelijkheid is de titel van het boek gebaseerd: het perfecte kind zou in de toekomst in een laboratorium kunnen worden gefabriceerd.

De ethische vragen doemen vanzelf op wanneer je je bedenkt dat er eerst voldoende onderzoek moet worden verricht op embryo's, wil de PID-methode betrouwbaar kunnen worden genoemd. Nu worden zogenaamde restembryo's gebruikt

voor onderzoek. Dit zijn embryo's die overblijven na een poging tot IVF en één of andere afwijking in hun ontwikkeling vertonen, waardoor zij niet zijn teruggeplaatst en het ook niet de moeite loont om ze in te vriezen en te bewaren voor een eventueel volgende implantatie. Maar mag je menselijke embryo's gebruiken voor onderzoek? Vind je het geoorloofd om embryo's speciaal voor onderzoek te kweken? Op welke criteria mogen embryo's worden geselecteerd? Wie beslist over de beschermwaardigheid van het embryo en wanneer treedt die beschermwaardigheid in?

In meer of mindere mate laten de deskundigen zich in de bundel over deze vragen uit. De degens worden helaas niet echt gekruist, want de verschillende opvattingen worden niet met elkaar geconfronteerd. Zo zou een discussie tussen de ethica I. de Beaufort en de medicus en filosoof H.A.M.J. ten Have erg voor de hand liggen. De eerste houdt een pleidooi voor de individuele vrijheid en maant de overheid terughoudend te zijn met betrekking tot een eventueel verbod van onderzoek met embryo's: "Je kunt beter eerst goed kijken wat er in de samenleving gebeurt, hoe erover gedacht wordt en daarnaast volgen wat er internationaal gebeurt." (blz. 106). Ten Have schetst naar mijn mening het morele dilemma scherper dan Beaufort. Volgens Ten Have bestaat het dilemma uit het feit dat een embryo alle genetisch materiaal heeft dat een mens uniek maakt, daarentegen mist het alle kenmerken van een persoon. Desalniettemin is voor hem de samensmelting van eikel en zaadcel het minst arbitraire moment om van een persoon te spreken, die derhalve beschermenswaardig is. Daarnaast wijst Ten Have op de verstrengeling van belangen van artsen en onderzoek, en op het verschijnsel van autonome ontwikkelingen van de techniek en de praktijk. Het bestaan van een techniek leidt altijd tot gebruik, alleen al door de mensen die er belang bij hebben. De Beaufort verwijst dit verschijnsel juist naar het rijk van de doemdenkers: "je hebt er altijd nog zelf bij". Ten Have maakt zich misschien wel schuldig aan dit doemdenken wanneer hij stelt dat door de toegenomen mogelijkheden van selectie de tolerantie voor afwijkingen af kan nemen. De keuze om je niet te laten controleren, kan door anderen worden gezien als een keuze voor een kind met een handicap en deze anderen zullen dan minder genegen zijn tot solidariteit.

Ook de celbioloog Schellekens komt met dit denkbare gevolg van genetische selectie. Ik onderschrijf dat. Naar mijn mening schuilt in de kansen van zo'n normaliseringsproces een belangrijk argument om verder onderzoek voorlopig te stoppen. Het gevaar is namelijk niet dat we in de toekomst perfecte kinderen op bestelling kunnen krijgen, - want perfectie kunnen we toch niet definiëren - maar dat 'normaal', 'gewoon' en 'gemiddeld' de norm worden waaraan men zich ook aan het begin van het leven al aan moet aanpassen.

Naarmate het boek ten einde loopt, wordt het verloop van de geconstrueerde discussie enigszins te voorspelbaar. Er wordt impliciet naar een slotconclusie toegewerkt, die uiteindelijk een mortuarium op onderzoek met embryo's moet opleveren. Toch is het boek de moeite van het lezen alleszins waard. Het geeft eens te meer aan hoe belangrijk het is dat er organisaties op levensbeschouwelijke grondslag zijn, die fundamentele vragen aan het publiek durven voor te leggen. Dat zij dat doen op een ietwat gekleurde, retorische wijze moeten we dan maar voor lief nemen. Voor de vitaliteit van een democratie is het stellen van de vragen essentieel genoeg. (Allan Varkevisser)

'Het perfecte kind', André Kalden en Peter Beker, Uitgeverij Stubeg, Hoogezand 1993

Signalementen

◆ In het kader van De Regionale Podia wordt op donderdag 18 november a.s. een discussiebijeenkomst georganiseerd getiteld *'Om de dynamiek: op weg naar een sociaal- en financieel-economisch profiel van D66'*

Op sociaal- en financieel-economisch terrein heeft D66 zich tot dusverre bepaald tot een pragmatische, constructief-kritische opstelling tegenover het in de afgelopen jaren gevoerde beleid. Of die houding ook de komende jaren nog volstaat, is de kernvaag op dit podium. Die vraag wordt voorgelegd aan mensen van binnen en buiten D66.

De thema's van deze avond zullen zijn:

- sociale zekerheid en inkomen,
- produktiestructuur en werkgelegenheid,
- overheid en markt.

Deze thema's zullen worden beschouwd in het licht van drie belangrijke maatschappelijke trends: internationalisering, individualisering en ecologisering. Trends die D66 al meer dan twee decennia in woord en daad centraal stelt.

Sprekers:

- Prof. drs G. Zalm, directeur van het Centraal Planbureau
- Drs. B. Bakker, hoofd afdeling Bestuurszaken & Voorlichting van de SER en voorzitter van de programma-commissie van D66
- Drs. G. Ybema, Tweede Kamerlid voor D66
- Mevr. mr. I. Brouwer, Tweede Kamerlid voor GroenLinks
- Drs. C. Tielenburg, lid van de SWB-werkgroep Financieel Economische Zaken

Het gesprek wordt geleid door:

H.L. Verhaar, lid van de SWB-werkgroep Financieel Economische Zaken

Het programma vangt aan om 20.00 uur in Schouburg De Meerse, Raadhuisplein 3 te Hoofddorp.

*Nadere inlichtingen kunt u krijgen bij:
C. Tielenburg, telefoon 02503 - 27279;
telefax 02503 - 51329*

of: H. Jellema, telefoon 023 - 420711

◆ Het Landelijk Campagneteam van D66 maakt zich op voor volgend jaar. In 1994 worden maar liefst vier verschillende soorten verkiezingen gehouden, op drie verschillende data, te weten op 2 maart Gemeenteraadsverkiezingen en Stadsdeelraadsverkiezingen (deze laatste in Amsterdam), op 3 mei verkiezingen voor de Tweede Kamer en in juni verkiezingen voor het Europees Parlement.

Ter begeleiding en ter ondersteuning van de verkiezingscampagnes van D66 presenteert het Campagneteam een 'D66 Campagnelogboek'. Op dat boek kunt u nu al intekenen, waarmee u meteen de mogelijkheid verwerft er zelf aan mee te schrijven. Met name voor kandidaten en direct betrokkenen bij de verkiezingen, op welk niveau dan ook, is dat natuurlijk een interessante optie. Door de persoonlijk getinte bijdragen van de intekenaars wordt het Campagnelogboek een uniek document, waarmee achteraf de eerste zes maanden van 1994 intensief kunnen worden nagelezen - althans op het gebied van

het politieke doen en laten van D66. Een centrale eindredactie draagt er zorg voor dat alle bijdragen een verantwoord geheel gaan vormen.

De uitgave van het Campagnelogboek is niet alleen een origineel, maar ook een broodnodig initiatief. De opbrengsten van het boek, dat f55,- kost (bij voorintekening f7,50 korting) komen immers ten goede aan de verkiezingskassen van de partij. Zo snijdt het mes aan twee kanten: wie het boek aanschaft, helpt de campagne op gang en kan achteraf nalezen wat er van geworden is!

Het Campagnelogboek verschijnt in een beperkte oplage ("op is op") en kent een stevig gebonden, genaaide uitvoering met full-color cover. De voorintekening wordt een handje geholpen door de verspreiding van 5000 folders onder regionale en lokale campagnecoördinatoren en een advertentiecampagne in de partijpers (landelijk, regionaal en incidenteel ook lokaal). Inmiddels hebben onder andere ook Hans van Mierlo, Gerrit-Jan Wolffenseperger, Wim Vrijhoef, Jan Willem Bertens en andere prominente Democraten hun medewerking toegezegd. De officiële presentatie van het boek vond plaats op de Algemene Ledenvergadering van D66, die werd gehouden op 30 en 31 oktober jl.

U kunt zich verzekeren van een exemplaar van het D66 Campagnelogboek door (een kopie van) de bon uit de advertentie die hiernaast staat afgedrukt in te vullen (vergeet uw handtekening en lidnummer niet) en portvrij in te sturen. U ontvangt dan direct een bevestiging van uw reservering, terwijl u de keuze heeft om direct te betalen (met korting) of te betalen na ontvangst van het boek, dat intekenaars gratis wordt thuisgestuurd (geen korting).

Noteert u 't even ?

**Het Wetenschappelijk
Bureau van D66 heeft
sinds 30 augustus jl.**

een nieuw adres:

Noordwal 10,

2513 EA Den Haag.

Telefoon 070-3621515.

D66 doet 'n boekje open over de verkiezingscampagne '94.

Doet u mee ?

Volgend jaar kan D66 de sympathie van het electoraat maar liefst drie maal verzilveren. In maart voor de gemeenteraden, in mei voor de Tweede Kamer en in juni voor het Europees Parlement.

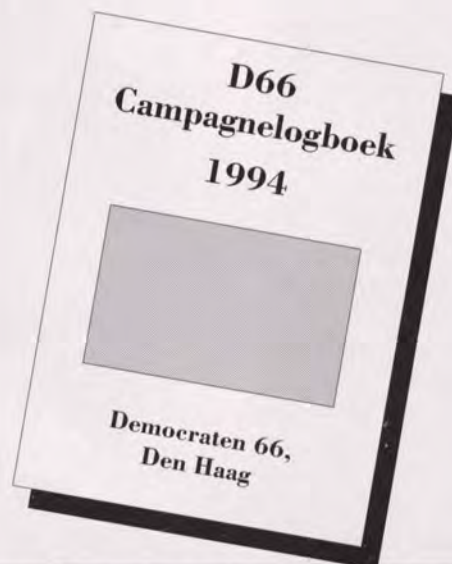
Daarom brengt D66 direct na de campagne in juni 1994 het Campagnelogboek uit. Het wordt een document dat een compleet beeld biedt van de drie campagnes. Uit de eerste hand geschreven door de hoofdrolspelers van de campagne. Want het boek bevat niet alleen de weergave van de hoogtepunten van de verkiezingsstrijd, de campagne-activiteiten en de uitslagen, maar ook de persoonlijke indrukken en dagboek aantekeningen van de D66-kopstukken. Zo ontstaat een opmerkelijk, persoonlijk getint document over wat misschien wel 'het jaar van de doorbraak' zal gaan heten.

Het Campagnelogboek doet niet alleen verslag van de campagne, het boek brengt de campagne ook op gang. De opbrengst van de verkoop van het Campagnelogboek gaat namelijk direct naar het verkiezingsfonds van D66. Wie dit jaar een bijdrage wil leveren aan het verkiezingsfonds kan daar een uniek boek voor terugkrijgen.

Dat kan door nu in te schrijven op het Campagnelogboek 94 door inzending van onderstaande bon. Er zijn 2 mogelijkheden:

1. U betaalt direct de gereduceerde prijs van f 47,50 door het invullen van de acceptgirokaart die u wordt toegezonden.
2. Of u tekent in en betaalt bij ontvangst van het Campagnelogboek f 55,00.

Direct betalen heeft nog een voordeel: U krijgt de kans om mee te schrijven aan de geschiedenis van D66. Bij uw acceptgiro zit een formulier waarop u verslag kunt doen van uw persoonlijke indrukken, anekdotes of lotgevallen in de campagne !



'n Uitgave van formaat.

- 3 campagnes in één oogopslag
- paperbackformaat 16 x 24 cm
- stevig gebonden (genaaid)
- rijk geïllustreerd
- full-color, gelamineerde cover
- met alle uitslagen en gekozenen
- bij directe betaling f 7,50 korting

Stuur bon aan: D66, Antwoordnummer 1966, 2509 WB Den Haag. • Postzegel hoeft niet !

BESTELCOUPON D66 Campagneboek 1994 • Bestel direct ! •

D66 doet een boekje open. Ik doe mee ! Ik bestel exemplaren. Ik betaal (kruis aan): f 47,50 per stuk bij ontvangst acceptgirokaart f 55,- bij ontvangst van het Campagnelogboek

NAAM:

ADRES:

CODE + WOONPLAATS:

Handtekening + Lidnummer

Debaters worden lettervreeters.



Wie in het debat ambiert uit te blinken, moet ze goed op een rijtje hebben. Want politiek is natuurlijk méér dan dan excelleren in de woordenwisseling. Politiek is ook: achtergronden verklaren. Politiek is: op zoek naar verschillende visies, in interviews met prominenten van divers plumage. En: signalering van recente uitgaven, boeken, tijdschriften en publicaties - zodat u weet wat er leeft. Politiek is ook opinie - liefst niet beïnvloed door het strategisch steekspel in Den Haag.

Voor wie meer wil in het debat is er Idee: het spraakmakende opinieblad 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.

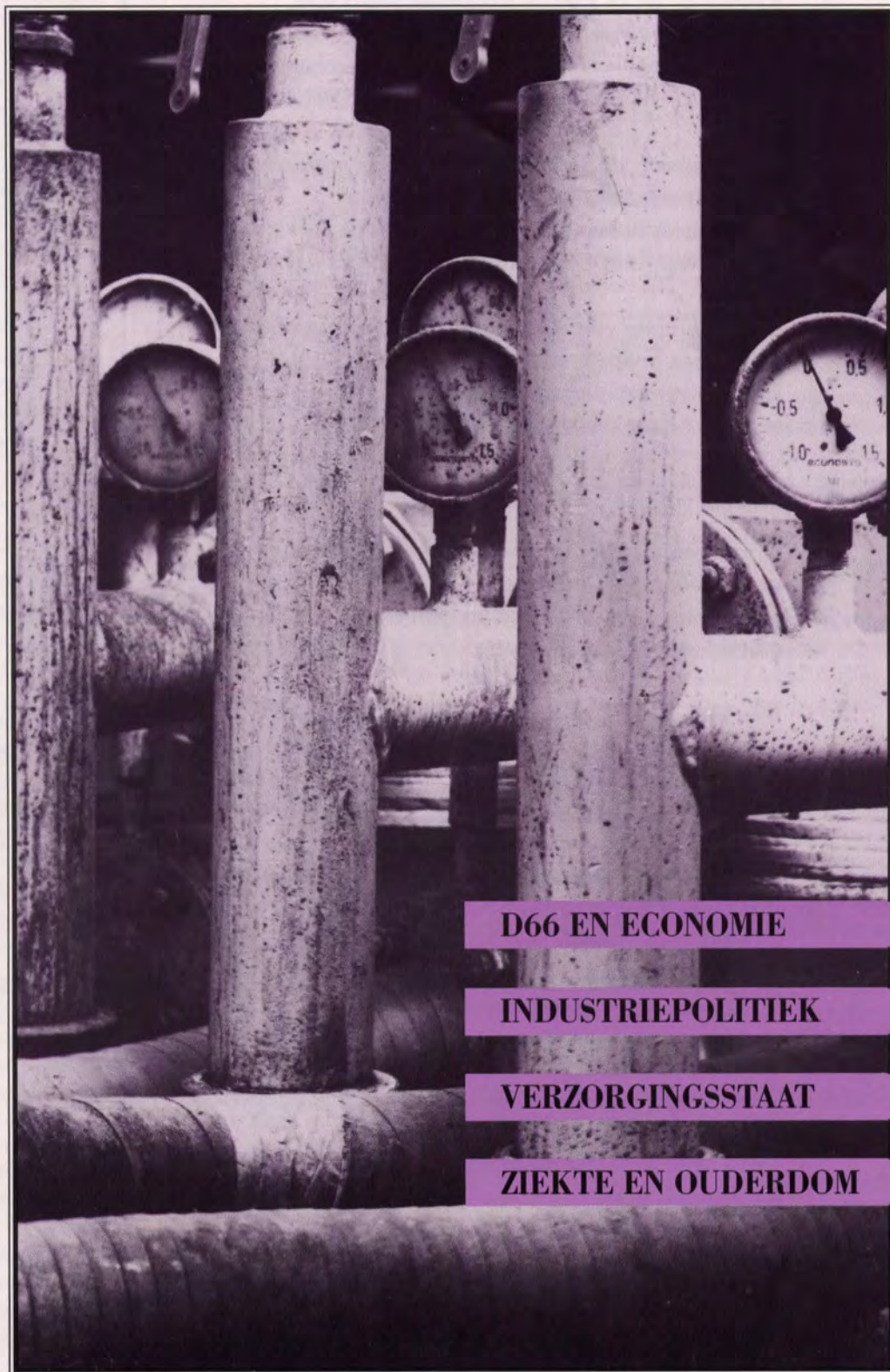
- Jaarabonnement f66,- (6 nummers);
- Losse nummers f15,-;
- Abonnementen gelden tot wederopzegging (zie colofon pagina 2);
- Stuur geen geld mee; u ontvangt een acceptgirokaart.

Idee. Voor wie meer wil.

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

DE DEE

TIJDSCHRIFT VAN HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66



D66 EN ECONOMIE

INDUSTRIEPOLITIEK

VERZORGINGSSTAAT

ZIEKTE EN OUDERDOM

14^e JAARGANG NUMMER 6, DECEMBER 1993

◆ REDACTIONEEL

3. *De tijdbom tikt*

◆ PERSPECTIEF

4. *Economische en sociale dynamiek versterken, door Bert Bakker*

Een uitgebreide verantwoording van het economische beleid dat D66 voorstaat

9. *Tegenspraak, de sociaal-economische paragraaf van D66 kritisch bekeken, door A. Kolnaar*

Een eerste commentaar op de economische paragraaf uit het programma van D66 van Christen Democratische zijde

11. *De ontzorging van de Nederlandse verzorgingsstaat, door Cees Schuyt*

Een analyse van de verzorgingsstaat en een pleidooi voor de terugkeer naar een sober en menselijk motief

◆ BESCHOUWING

18. *Waarheen met het nationale industriebeleid, door Robert Weltevreden*

Wat zou het industriebeleid kunnen zijn dat D66 moet voorstaan? Een beschouwing

23. *Weg met de wig, of de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat, door Hans Stenfert Kroese*

De verzorgingsstaat is in financiële problemen. Een andere heffingsgrondslag voor de benodigde gelden wordt bepleit

27. *Strategieën tegen politiek racisme, door Chan Coenni*

Hoe blijven we het politiek racisme de baas? Een pleidooi voor het benadrukken van het gemeenschappelijk belang van etnische groepen

◆ DEBAT

31. *Zorg op of onder de maat? Oud tussen wal en schip, door Simon Groen*

Crisis in de gezondheidszorg voor ouderen - een analyse en een commentaar

◆ SIGNALEMENTEN

34. *Boekbesprekingen, onderzoeken en SWB-informatie*

Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66

14e Jaargang - Nummer 6
DECEMBER 1993
VERSCHIJNT 6 x PER JAAR
ISSN nr. 0927-2518

REDACTIE

Bert Bakker, Kees Breed,
Chan Choenni, Wim van der Ende,
Cecilia Kroon, Jacquelin
Soetenhorst-de Savornin Lohman.
Eindredactie: Christiaan de Vries.
Redactiesecretariaat:
Margreet van Son.

UITGAVE EN ADMINISTRATIE

Stichting Wetenschappelijk
Bureau D66, Noordwal 10,
2513 EA Den Haag.
Tel. 070-3621515.

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 december van de lopende jaargang. Indien de opzegging voor die datum niet bekend is, wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Losse nummers f 15,-.

©1993 SWB D66.

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

FOTOGRAFIE

Wim van der Ende,
Telefoon 03438-20296.

UITGAVE VERZORGD DOOR
Creative Communications BV,
Emmalaan 23, 1075 AT Amsterdam.
Telefoon/fax: 020-6646627.

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

De tijdbom tikt

Hoe nodig hebben de schrijvers het te schrijven en de sprekers te spreken? Ornstein, Van Weezel, Teulings, Gruyters en Bolkestein om maar eens een handje vol te noemen. Ineens was voor hen het onderwerp daar. De pennen en de tongen bleken over enige afstand en zonder veel moeite door de minister en haar departement in beweging te kunnen worden gebracht.

De minister van WVC had wat beroering nodig, want nu was toch eindelijk gebleken waar een, zowel statisch als gefragmenteerd, beleid toe kan leiden. Het blokkeert en wel het meest zichtbaar aan de toegangspoort: filevorming. En dat kan een ministerie dat welzijn in haar vaandel voert niet lijden.

Teulings spande de kroon door in verband met het ontstane probleem, in zijn column in de Volkskrant, het einde van de 'permissive society' aan te kondigen. Ornstein en Van Weezel staafden deze opinie met een verhaal, in Vrij Nederland, over de wanhoop die zich van de regering meester dreigde te maken. Het leek een verhaal waarvan vooral de eigen paniek afstraalde. Gruyters meende een eigen duit in dit rafelige zakje te moeten doen. En Bolkestein goochelde rustig door met cijfers die niet deugden. Zo bouwde men voort aan het wrakkig bouwsel van een pseudo-publiek debat - de taal die zij kozen, loog er niet om: Nederland is vol, Nederland verloederd, de tijdbom tikt.

De meest ernstige machinatie van gegevens werd - gelukkig - aangekaart door Mark Kranenburg in de NRC. Hij kritiseerde vooral het zwijgen van het denkend deel onzer natie. Hij wees op het verraderlijke spel met de getallen en met name op het door elkaar gebruiken van de hoeveelheid van mensen die asiel zoeken en die het krijgen. Wat zelden genoemd bleek te worden, was het aantal dat uit ons land werd verwijderd.

Wat was er toch aan de hand met deze journalisten? Zij leken niet meer te schrijven wat zij meenden, want als zij meenden wat zij schreven, maakten zij, gewoon, stemming. Zijn zij zo trots op hun macht, dat zij erdoor verblind raken? Het lijkt hoog tijd voor een serieus debat over de rol van de media - over de inhoudelijke

Bijna onopgemerkt hebben de schrijvers geschreven en luid hebben de sprekers gesproken, over de problematiek van de (aantallen van) asielzoekers. Het onderwerp schijnt nu weer ondergedoken in de catacomben van het beleid - voor hoe lang?

kant ervan, wel te verstaan. Deze journalisten schreven in naam van het beleid en dat zelfde scheen op te gaan voor het stukje van Teulings, hoewel in minder directe mate. Is het de dwang van het conformisme of slechts de drang naar sensatie, die hen dreef?

Wat vooral opvalt aan de bijdragen, is het gemak waarmee men denkt het recht buiten werking te kunnen stellen. dat wil zeggen, het recht als doel, want het recht als middel wordt door hen niet geschuwd. Met een verbijsterend cynisme schreven Van Weezel en Ornstein over het recht en de rechten, die de asielzoeker/ asielontvanger ontleent aan het internationale en

nationale recht. Uit de typeringen die werden gekozen, kon men niet anders dan de indruk krijgen dan dat hier het recht voornamelijk als hindernis werd ervaren.

Wat was er toch gebeurd, dat men die andere, werkelijke hinderenis niet meer scheen te ontwaren, namelijk het 'beleid'. Nu werd over het beleid geschreven op een manier dat het niet anders meer mogelijk was dan de schuld te zoeken bij ... de asielzoekers zelf, dat wil zeggen, bij het feit dat zij met zovelen zijn.

Waarom wordt er geen zaak gemaakt van de blokkerende werking van de democratie, van het kennelijke onvermogen van de politiek om behoorlijk te anticiperen? Dan zou ook op een behoorlijke manier zaak gemaakt kunnen worden van de verbuiging van het recht. Van een verharding in het asielbeleid, die ongerechtvaardigd is, omdat het zich niet met de groei van het vraagstuk méé ontwikkeld heeft - omdat het al verstarde, direct nadat het werd geformuleerd.

En zo mochten we dan weer onlangs de volgende tournure meemaken, een retourtje Veilige Landen. Met wat al langer genoemd werd het 'Veilige Landen beleid', werd nu zo ongeveer kamerbreed ingestemd, want zoveel was wel goed begrepen, namelijk dat het goed mis was. Dat is dan weer bereikt. Maar hoeveel vluchtelingen kost het om te bewijzen dat een land niet veilig is? Over aantallen gesproken ...

Christiaan de Vries

Economische én sociale dynamiek versterken

Door Bert Bakker

Nu na een lange reeks van jaren van economische groei en toename van de werkgelegenheid de werkloosheid stijgt en de economische vooruitzichten mager zijn, neemt allereerst de discussie toe over de perspectieven voor onze arbeidsmarkt en onze welvaart. 'Jobless growth' als het best haalbare scenario, de noodzaak van arbeidsduurvermindering, jarenlange loonmatiging, de economie van 'op is op', wellicht de introductie van een basisinkomen om de pijn te verdelen, het zijn de recepten en prognoses van de pessimisten. Anderen wijten de malaise aan 'de' overleconomie en geven de schuld aan de sociale partners. Weer anderen wijzen naar de internationale handel. De lage lonenlanden, niet alleen in het verre Zuid-Oost-Azië, maar ook in Centraal- en Oost-Europa, zouden onze economie fundamenteel bedreigen. En dus moeten de grenzen dicht, zo menen sommigen.

Onzekerheid alom, dus, en hier en daar paniek. Ook in het parlement, waar ferme taal over ouderen, vreemdelingen of WW-uitkeringen wordt afgewisseld met goed bedoelde sociale voorstellen, die in hun tegendeel dreigen uit te monden - denk aan de verplichte vierdaagse werkweek of aan het bizarre plan om de individuele huursubsidie anders (ingewikkelder, steiler, fraudegevoeliger, duurder) in te richten, hoe sociaal dat ook lijkt.

Twee reacties

Om die voorstellen zelf gaat het me hier niet, daar zijn steeds voors en tegens bij in te brengen. Waar het wel om gaat is de atmosfeer. Geconfronteerd met het besef dat de steeds meer internationaal georiënteerde wereldeconomie zich anders gedraagt dan wij dachten, treden twee reacties op. Die van de grote mond, die zich uit in een 'ferme', 'doortastende', 'vastberaden', dan wel 'wankelvaste' opstelling en die meestal uitmondt in een, -helaas, helaas- 'onontkoombare' afbraak van sociale zekerheid en verzorgingsstaat. Of de reactie van de ontkenning: als we nou maar ons best blijven doen en op de goede partij stemmen dan zal het allemaal wel lukken en zal het zo'n vaart niet lopen. Waarna degene die wijst op de naakte feiten van de veranderde economische verhoudingen steevast kan rekenen op een verdachtmaking in de zin

De aspecten van ons sociaal-economische bestel dienen opnieuw overdacht te worden op hun actuele nut en toekomstige effect

dat 'sociale kaalslag' of 'een tweedeling in de samenleving' zou worden beoogd.

Beide reacties zijn onverstandig, en het frequente optreden ervan heeft zonder twijfel iets te maken met de naderende verkiezingen, waarin immers het profiel weer wat moet worden opgepoetst, desnoods in strijd met de realiteit.

Die realiteit heeft twee kanten. Zowel in Nederland en Europa als in de rest van

de wereld vinden grote veranderingen plaats, die hun weerslag moeten hebben op onze samenleving, dus ook en misschien wel allereerst op ons sociaal en economisch beleid. We ontkomen er niet aan om alle aspecten van ons sociaal-economisch bestel opnieuw te overdenken op hun actuele en toekomstige nut en effect. Maar aan de andere kant wonen we in een land en een werelddeel met grote verworvenheden en daarom ook grote kansen. Met een hooggeschoolde beroepsbevolking. Met een goede sociale structuur en een hechte sociale samenhang (onverlet de barsten die daarin soms lijken op te treden). En met een hoog welvaartsniveau, al zijn we dan ook als Nederland de (Europese) topospositie kwijtgeraakt, vooral door ons te zeer te concentreren op vraagstukken van verdeling van welvaart in plaats van op het scheppen ervan.

Daarbij heeft Nederland één excentrieke karaktertrek: er was ons zoveel gelegen aan een goed en breed sociaal stelsel, dat de belastingen en premies tot grote hoogte zijn opgelopen en daarmee de prijs van de arbeid. Zodat uitgerekend op dit moment, nu de internationale economische wind ook in ons land gaat waaien en de hoge arbeidskosten zich direct vertalen in minder werkgelegenheid, we ons gesteld zien voor de welhaast onmogelijke opgave om de economische teruggang te keren en de groei terug te vinden met behoud van een sociale samenleving, die ons ook veel waard blijft.

De gedragsreacties die hierboven werden beschreven, leggen dikwijls de nadruk op een van beide. Gaat het om het herstel van de economische dynamiek, dan moet het sociaal bestel het ontgelden. Gaat het om het behoud van het sociaal evenwicht dan moet de economische realiteit op afstand blijven.

Maar er is geen tegenstelling tussen economische prestaties en een sociaal bestel. Integendeel, zij versterken elkaar, op voorwaarde dat beide zo zijn vormgegeven en de ruimte krijgen dat zij zich snel aanpassen aan een veranderende omgeving. Dat leidt tot een pleidooi voor flexibiliteit en dynamiek: economische en sociale dynamiek, uitdrukkelijk in hun samenhang.

Bert Bakker is voorlichter bij de Sociaal Economische Raad en voorzitter van de Programmacommissie van D66

Daarbij vindt men niet zelden de overheid en andere machthebbers, mede-verantwoordelijk voor de huidige gedaante van onze sociale en economische ordening, op zijn weg.

In de intensieve publieke discussie over de economie keren daarbij zeven thema's steeds terug: arbeidsduurverkorting, basisinkomen, globalisering, regelgeving, de collectieve lasten, de sociale zekerheid en de koopkracht.

Natuurlijk bestaat er een nauwe samenhang tussen deze onderwerpen. Toch wil ik ze alle zeven achtereenvolgens langslopen en van commentaar voorzien. Het mondt uit in een pleidooi voor meer aandacht voor de 'onderkant' van de samenleving. Ik doe dat met ons concept-verkiezingsprogramma in het achterhoofd.

Dat programma anticipeert op verschillende manieren op nieuwe trends, maar is natuurlijk anderzijds een momentopname. Het milieu vormt hier geen onderwerp van bespreking: de centraliteit van het doel van duurzame ontwikkeling staat in het programma buiten kijf.

Arbeidsduurverkorting

Zoals gezegd, arbeidsduurverkorting, en in het bijzonder collectieve vormen ervan, mag zich in hernieuwde aandacht verheugen. De redenering is even eenvoudig als bedrieglijk: er is onvoldoende werk voor iedereen en daarom moeten we het werk maar delen. Het is de redenering van de staartdeling, en die klopte altijd zo mooi. Maar de werkelijkheid doet zich nimmer zo gestileerd voor als op de basisschool. In dit geval is dat maar gelukkig ook. De hoeveelheid werk is geen statisch gegeven, net zo min als de rest van de economische 'koek'. Niet op lange, maar evenmin op korte termijn. Dat er 'geen werk voor iedereen' zou zijn is een notie die tijdens elke recessie opkomt, maar die geen hout snijdt. Men hoeft maar te wijzen op de onstuimige banengroei in eigen land in de periode 1984-1992: in die jaren kwamen er bijna een miljoen banen bij, of ruim 600.000 uitgedrukt in arbeidsjaren. Een stijging van ruwweg een kwart. Ik herinner mij de klaagzangen uit het begin van de jaren tachtig, bij een snel oplopende werkloosheid, over de banen die de automatisering nog allemaal zou gaan kosten. En ook heeft gekost, maar ondanks dat kwamen er per saldo bijna een miljoen banen bij. Er is geen enkele reden om te denken dat een dergelijke banengroei uniek zou zijn, of nimmer te herhalen. Het is bovendien het beste bewijs dat de hoeveelheid werk geen vast gegeven is. Het sociaal en economisch beleid is geen 'zero sum game'.

Dus geen arbeidsduurverkorting? Zeker wel. Allereerst is bevordering van (individuele) deeltijdarbeid succesvol. Maar ook col-

lectieve(re) vormen van arbeidsduurverkorting moeten niet worden uitgesloten, mits ze op maat en decentraal tot stand komen, daar waar het kan of nodig is vanwege dreigende saneringen (bijvoorbeeld in een situatie van overcapaciteit). Ontslagen kunnen dan soms geheel of gedeeltelijk worden voorkomen. Een voorwaarde is wel dat de arbeidskosten per eenheid produkt niet toenemen door de arbeidsduurverkorting. Dat betekent onder meer dat evenredig loon moet worden ingeleverd, anders stijgen de kosten, en daarmee is niemand gebaat, en zeker de werkgelegenheid niet. Subsidiëring door de overheid moet in dit licht zeer kritisch worden benaderd, omdat ook dan de kosten kunstmatig hoger worden. Of de overheid nu betaalt of het bedrijf, het blijven kosten.



Ongeschoolde arbeid in de grondreiniging

cao-overleg tussen vakbonden en werkgevers of -waarom niet- ondernemingsraad en ondernemer.

Wat we zo moeten proberen is om, binnen het redelijke, alles op alles te zetten om het draagvlak voor onze samenleving, waarin we hechten aan het sociaal karakter, te vergroten. De vrije zaterdag is per slot van rekening van een andere orde dan een fatsoenlijke bijstandsregeling.

Basisinkomen

Over het basisinkomen zijn boeken vol te schrijven en lange rijen met argumenten voor en tegen te verzinnen. Dat is ook allemaal gedaan en ik wil er hier van afzien, al meen ik dat invoering ervan op een niveau dat bedoeld is om ervan te (kunnen) leven de vorming van een flexibele arbeidsmarkt eerder belemmert dan bevordert. Niettegenstaande alle immateriële beloning die een baan biedt, moet toch uiteindelijk niet ontkend worden dat juist ook het materiële aspect voor velen mede de drijfveer is om zich produktief te maken.

Maar arbeidsduurverkorting is bepaald geen panacee. Integendeel, waar geen onmiddellijke saneringen aan de orde zijn moet misschien wel harder worden gewerkt voor hetzelfde loon, juist om de (arbeids)kosten te drukken of omdat zich onvoldoende gespecialiseerd arbeidsaanbod aandient. Natuurlijk moet dan geprobeerd worden dat aanbod te vergroten, maar wat eigenlijk niet langer acceptabel is, is dat potentiële produktie (of dienstverlening) blijft liggen omdat we zo gewend zijn aan onze vrije dagen of onze acht uur. De arbeidsmarkt is nu eenmaal geen pretpark. Als er op zaterdag of zondag, of elke dag een half uurtje langer, gewerkt moet worden, dan moet dat maar, en niet tegen torenhoge overwerkvergoedingen maar tegen een normale beloning, af te spreken in het

Maar over dat aspect kun je nog verschillend denken. Daarentegen wijst alles erop dat een volwaardige deelname in de maatschappij nu eenmaal verloopt via een betaalde baan. Afgezien van het inkomen ligt daarin de sleutel tot maatschappelijke deelname, ook buiten de directe sfeer van het werk. Vrijwilligerswerk wordt hoofdzakelijk verricht door werkenden en gepensioneerden, en door hun partners. Mensen die zonder werk zijn, blijken zich op alle mogelijke terreinen, ook buiten de arbeidsmarkt, minder makkelijk een plaats te verwerven. Bovenop die realiteit komt dat vrijwel alle mensen, die tegen hun wil geen baan hebben, niets liever willen dan betaalde arbeid. Natuurlijk hoeven we niet in die, wat gure realiteit, te berusten; het leven in Nederland moet voor iedereen de moeite waard zijn. Maar het gaat vele stappen te ver om dan maar af te zien van het streven naar het realiseren van zo veel mogelijk betaalde werkgelegenheid en dáárin te berusten. Dit streven naar zo veel mogelijk betaalde banen zou in contrast staan met het streven naar een arbeidsloos basisinkomen, domweg vanwege de kosten (waardoor het werk weer duurder wordt). De enige min of meer reële optie is die van een gedeeltelijk, laag basisinkomen, die de sociale zekerheid in huidige gedaante volledig vangt. Maar dat leidt weer tot een situatie waarin ook mensen die afhankelijk zijn (en blijven) van sociale zekerheid, het moeten doen met dat lage, gedeeltelijke basisinkomen. Dat mag pas met recht onrechtvaardig heten.

Globalisering

Ten grondslag aan veel van de huidige beschouwingen ligt het begrip 'globalisering' van de economie. De wereld wordt kleiner en sinds CNN 'live' en ter plaatse overal ter wereld aanwezig is, wordt het steeds aantrekkelijker om ook de gehele wereld als één gemeenschap te beschouwen. In economisch opzicht is de wereld dat ook, zeker na de recente GATT-onderhandelingen. Voor ons land is een probleem dat de loonkosten in andere delen van de wereld vaak ver onder die van ons liggen. Zo ver, dat een politiek van loonmatiging daartegen niets lijkt te kunnen uithalen. Bovendien is men in andere landen niet alleen maar goedkoop, maar tegenwoordig vaak net zo goed als in het Westen. De slimste zakenman heeft zijn BMW terzijde geschoven voor een even zo waardige Hyundai. En dankzij de goede en snelle telecommunicatie (ook tussen computers) kan je administratie vaak net zo goed, maar veel goedkoper in India worden gedaan dan in Heerhugowaard.

En laten we wel zijn: een ontwikkeling waarin de 'derde wereld' uit het moeras van armoede en werkloosheid zou komen hebben we immer nagestreefd. Te hopen is zelfs dat ook andere (voormalige) ontwikkelingslanden die lijn oppakken. Natuurlijk leidt dit tot een wezenlijke verschuiving van activiteiten in de wereld en natuurlijk zullen belangrijke sectoren in de westerse economieën daar de negatieve gevolgen van ondervinden. Maar er zijn wel een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Allereerst blijft een heel groot deel van de werkgelegenheid natuurlijk gewoon hier. De thuiszorg voor oma kan niet worden ver-

huisd naar Zuid-Korea. De vraag is niet of dat werk blijft bestaan (of zelfs toeneemt), maar of we het nog kunnen betalen. Dat geldt voor meerdere sectoren. De ouderenzorg, de gezondheidszorg, de detailhandel, de reparatiesector, de persoonlijke dienstverlening en vele andere sectoren ontlenen hun waarde aan hun nabijheid.

Maar om al dat werk te kunnen blijven betalen is wel nodig dat we de globalisering en vrijmaking van de wereldhandel vooral zien als een kans en er ons voordeel mee doen. Juist in onze hoogontwikkelde en -geschoolde Westerse samenleving ligt de vooruitgang in nieuwe producten en productieprocessen, en daarnaast in het ontstaan van grote, nog onontgonnen afzetmarkten. Zo goed als de scheepsbouw en de textielindustrie zich in de afgelopen twintig jaar hebben gespecialiseerd op hoogwaardige, kennisintensieve, technologische activiteiten, zo zullen ook andere sectoren moeten omschakelen. Dat zijn moeilijke en pijnlijke aanpassingen, die niet ongemerkt voorbij gaan. Maar pessimisme over onze verdien capaciteit op de wereldmarkt is niet nodig. "Als we niet de goedkoopste zijn, laten we dan in ieder geval de beste zijn", zei een ondernemer laatst, en zo is het maar net.

Daarnaast is loonmatiging nodig, niet tegenover Rusland of China, want die blijven voorlopig veel goedkoper, maar wel voor de Europese markt,

waarop nog steeds het overgrote deel van onze export gericht is (en waarschijnlijk ook blijft).

Regelgeving

Onze sociaal-economische ordening dateert voor een belangrijk deel van na de Tweede Wereldoorlog. In die periode hebben we de wederopbouw van onze economie (jaren vijftig), de opbouw van ons sociale zekerheidsstelsel (jaren zestig en zeventig), de oliecrises (jaren zeventig) en de revival van de jaren tachtig meegeemaakt. Voorspoed en crisis wisselden elkaar af, soms in lange slingers, soms snel na elkaar. Steeds hebben we politiek en maatschappelijk zo goed en verantwoord mogelijk gereageerd op veranderingen. Dat alles heeft echter geleid tot een opeenstapeling van regelingen en wetten voor alle eventualiteiten en details. Met tal van vervelende gevolgen, waarover anderen beter kunnen schrijven (onkenbaarheid van de wetten, onhandhaafbaarheid, vervaging van normen etcetera). Hier gaat het me om het effect ervan op de ondernemer die probeert zijn onderneming goed te laten presteren. Op alle terreinen van regelgeving wordt hij geconfronteerd met gedetailleerde voorschriften, formulieren en gedragsregels. Zó veel, dat te veel tijd of (bij uitbesteding) geld opgaat aan het voldoen aan al die voorschriften, die samen de regel-druk tot onaantvaardbare hoogte hebben opgevoerd. Daar moet, populair gezegd, de bezem door. Niet omdat elk voorschrift niet zijn eigen, terechte legitimatie zou hebben, maar omdat er ook nog gewerkt moet worden. Dat betekent wel dat we moeten ophouden met in de politiek steeds weer te zoeken naar nieuwe middelen en voorstellen om de fijnmazige realiteit te sturen zonder dat we onze pogingen van gisteren ongedaan maken. Wat meer vertrouwen in de eigen kracht van mensen om de zaken voor elkaar te brengen en het scheppen van de ruimte daarvoor

Over het basisinkomen

De invoering van een basisinkomen op een niveau om ervan te kunnen leven zal de vorming van een flexibele arbeidsmarkt belemmeren

kon wel eens veel vruchtbaarder blijken dan steeds weer nieuwigheden uittekenen aan de Haagse bureaus. Politieke eer kan niet alleen te liggen in het uitvinden van een noviteit, maar evenzeer in het afschaffen van verouderde regels. Een moratorium voor nieuw beleid, of het beginsel 'nieuw voor oud' is daarom nog niet zo'n slechte gedachte.

De collectieve lasten

De hoogte van belastingen en premies hangt met het direct voorafgaande nauw samen. Beleid is op beleid gestapeld, steeds met de beste bedoelingen om de werkelijkheid te beïnvloeden, maar met als resultaat een niet meer hanteerbare en zelfs schadelijke omvang van het overheidsbeleid en de daarmee gepaard gaande kosten. Voor de aardigheid zou eens op een rij moeten worden gezet uit hoeveel posten het huishoudboekje van de overheid aan de linkerkant (de inkomsten en de belasting-uitgaven) en de rechterkant (de bestedingen en directe subsidies) bestaat. Er zijn vele kloeke gidsen mee te vullen. Maar het belangrijkste is dat veel van die posten ooit actuele, maar thans achterhaalde pogingen betreffen om de werkelijkheid te beïnvloeden via de overheidsbegroting.

Vaak moet men oppassen met het ter discussie stellen van overheidsuitgaven. Als in de kranten wordt geschreven dat er wordt nagedacht over beperking van de hypotheekrente-af trek stort nog diezelfde dag de huizenmarkt in. Ik denk daar dus maar niet over na, althans niet in traditionele zin. Vaak gaat het er immers om de lasten voor de hogere inkomens te verzwaren of om tegenover de pijn van een huurverhoging ook 'boe' te roepen tegen de koper van een huis. Of om nog ergens wat extra geld te vinden. Maar waarom zouden we niet eens op een rijtje zetten wat de overheid enerzijds uitgeeft aan koopwoningen (premie-woningen, subsidies, hypotheekrente-af trek), maar anderzijds ook weer vraagt aan de kopers (huurwaarde-forfait, of belasting over de eerder betaalde subsidies). Waarom zouden we dat niet wegstrepen tegen elkaar op een budgettair neutrale manier. Wellicht leidt dat niet op de vierkante millimeter tot even grote rechtvaardigheid als de huidige gedetailleerde regels, maar daar staat de grotere eenvoud en het voorkomen van veel nodeloze administratie en ambtelijke activiteiten, dus veel meer efficiency, tegenover. En misschien een plusje voor de mensen die hun huis al hebben afbetaald, maar die doen dan ook geen beroep (meer) op algemene middelen. Soortgelijke voorbeelden zijn overigens moeiteloos ook op andere terreinen te bedenken.

Bovenal is echter de totale hoogte van de collectieve lasten een probleem. Niet van vandaag of gisteren is de notie dat te hoge belastingen en premies werk in de marktsector vernietigen. Recenter is het besef dat als werkloosheid ontstaat, een overheidsplan niet altijd de beste methode is om die te bestrijden. Dat kost immers geld, wat eerst weer ergens vandaan moet komen en het is maar de vraag of het uiteindelijk wel evenveel (of meer) banen oplevert dan het eerst heeft gekost (direct via hogere belastingen en premies, of langs de weg van afwenteling van kosten op werkgevers). Of liever gezegd: meestal is dat niet de vraag, maar is het antwoord negatief.



Arbeid tegen minimumloon in de bouw

Onderdeel van de collectieve lastendruk is overigens ook het financieringstekort. Dat vertegenwoordigt immers uitgestelde collectieve lasten, en is daarom de andere kant van eenzelfde medaille. Volgend jaar geven we zo'n 33 miljard gulden uit aan rente over de staatsschuld (opgebouwd door de tekorten uit het verleden), meer dan ooit tevoren en meer dan bijvoorbeeld de gehele AOW of het gehele onderwijs kosten.

De afgelopen jaren is het tekort wel gedaald, maar ten koste van een veel grotere stijging van de collectieve lasten en ten koste van extra inflatie, die zich, uitzonderingen daargelaten, immer weer vertaalt in looneisen. Hoe ambitieus het kabinet-Lubbers III ook begon aan haar taak, het resultaat is geweest dat de som van tekort en lastendruk enkele punten verder is opgelopen, en dus dat de economie, behalve door de internationale recessie, ook binnenslands de duimschroeven is aangedraaid. Men vraagt zich af waarom de zuinigheid van minister van Financiën Kok zo spreekwoordelijk is geworden; aan zijn resultaten is dat niet te ontnemen. De nieuwe kabinetsperiode zal dan ook moeten beginnen met een massieve inzet om de (som van) collectieve lasten en het tekort substantieel te verlagen.

De sociale zekerheid

Eén van de gevolgen van het beleid is dat het beroep op de sociale zekerheid verder toenam. Steeds meer mensen zijn afhankelijk van een uitkering en de verhouding tussen hun aantal en dat van de mensen met een betaalde baan wordt steeds ongunstiger. Die tendens moet worden gekeerd. Anderzijds moet ook tegenspraak worden geboden aan de veel gehoorde suggestie dat sociale zekerheid haast per definitie slecht is voor de werkgelegenheid of voor de economie. Daar zitten tenminste twee andere kanten aan: die van de particuliere bestedingen, die mede dankzij de sociale zekerheidsuitgaven redelijk op peil blijven, en die van een arbeidsklimaat waarin het goed toeven is - ook dat is van belang voor 's lands produktiviteit.

Mag ik hier verder van wat in de sociale zekerheid moet gebeuren alleen het belangrijkste aanstippen?

- noodzakelijk is het om de uitvoering te herzien. Die

moet achter één loket komen, terwijl minder instanties zich effectiever moeten bemoeien met het (terug)brengen van een uitkeringsgerechtigde op de arbeidsmarkt. Daarbij horen alle denkbare inspanningen van instanties en overheid om daarvoor de mogelijkheden te zoeken, maar ook de verplichting van mensen zelf om in hun levensonderhoud te voorzien zodra dit maar enigszins van ze verlangd kan worden. Niet alleen de uitvoering, ook het stelsel moet waar mogelijk worden vereenvoudigd.

- de hoogte van de premies moet worden teruggebracht, door meer mensen aan het werk te brengen (zij betalen mee), en door minder mensen afhankelijk te laten zijn van een uitkering. Deze draagvlakvergroting door arbeidsparticipatie vormt de kern van het beleid de komende jaren. Dat is niet alleen voor nu, maar vooral ook voor de komende decennia nodig, als we tenminste aan ouderen ook dan een behoorlijke AOW willen blijven garanderen.

- ten slotte is het nodig om de verantwoordelijkheden voor de sociale zekerheid (voor niveaus en uitvoering) opnieuw vast te stellen. De verdeling daarvan tussen achtereenvolgens de overheid, de maatschappelijke organisaties (bonden, werkgevers) en de individu is niet van alle tijden. Voor D66 moet er meer ruimte komen voor individuen om eigen verantwoordelijkheid, ook voor de eigen financiële risico's te dragen, zonder dat dit overigens ten koste gaat van solidariteit met zwakkeren - die immers minder makkelijk zelf verzekeringen of andere arrangementen kunnen afsluiten.

Een andere verdeling van verantwoordelijkheden moet onder meer leiden tot een betere 'prikkelstructuur' (financiële incentives, arbeidsvoorwaardelijke prikkels), waarmee werkgevers en werknemers worden aangezet om ook uit een oogpunt van algemeen belang verstandig met de uitkeringen om te gaan.

Koopkracht

In dit licht moet alles worden gedaan om het niveau van de uitkeringen, in het bijzonder van de minima, zo veel mogelijk te verdedigen. Dat wordt nog een hele toer, maar het is de moeite waard te proberen om voor hen, die beslist op een uitkering zijn aangewezen, die ook toereikend te houden, zodat zij op een redelijk niveau kunnen deelnemen aan de samenleving. Méér zal er echter niet inzitten, gezien de absolute prioriteit om de economie te vernieuwen en de arbeidsparticipatie te vergroten. Een volledige koppeling tussen lonen en uitkeringen is de komende jaren daarom bij voorbaat een illusoir instrument. Alles moet worden ingezet op verlaging van de premies en de belastingen, ook aan de onderkant, om de arbeidsparticipatie te vergroten. Koppeling is, juist in de komende jaren, strijdig met dat doel. Met lastenverlichting wordt trouwens ook voor lagere inkomens de geldontwaardiging ten dele goedge maakt. Bovendien kan zonnodig gedeeltelijk worden gekoppeld, om de koopkracht voor het sociaal minimum zo goed mogelijk op peil te houden. Geen misverstand daarover: koopkrachtbehoud aan de onderkant moet uitdrukkelijk het doel zijn.

Maar we moeten ophouden met tot in decimalen de ontwikkeling van de koopkracht te blijven afwegen. Iedereen weet dat koop-

krachtplaatjes de werkelijkheid nauwelijks weerspiegelen. Toch leiden ze ieder jaar tot wekenlang politiek geharrewar. Die energie kan beter worden gebruikt, zonder dat het sociaal gehalte van het beleid daarmee ook maar enigszins aan gewicht hoeft te verliezen. Hetzelfde geldt voor het op alle mogelijke beleidsterreinen voeren van inkomensbeleid, met als gevolg dat iedere verandering haast bij voorbaat wordt geblokkeerd door de mogelijke inkomenspolitieke gevolgen. Noodzakelijke maatregelen op milieuterein of binnen de volksgezondheid, om maar twee terreinen te noemen, moeten kunnen worden genomen. Indien deze onaantvaardbare gevolgen hebben voor de koopkracht, moeten die in een ander kader worden opgevangen: in het inkomensbeleid zelf, waarbinnen het fiscale beleid het belangrijkste instrument is.

Tot slot: 'de onderkant'

Veel van de hier besproken onderwerpen hebben hun weerslag op wat wel eens het centrale onderwerp van de jaren negentig kon worden: dat van de 'onderkant van de samenleving'. De frequentie van armoede en inactiviteit lijken toe te nemen en concentreren zich binnen bepaalde groepen en wijken, waarin allochtone, maar ook autochtone Nederlanders cumulatief te maken krijgen met achterstanden. Een ontoereikend inkomen, slechte huisvesting, slechte scholing, slechte perspectieven, een slechte gezondheid en sociale onveiligheid raken op elkaar gestapeld. Dat is waar, en het is alarmerend. De overheid staat daarbij niet machteloos, maar haar mogelijkheden zijn beperkt, haar beleid grijpt niet zelden aan op de symptomen, in plaats van op de oorzaken (met een belangrijke uitzondering voor het onderwijsbeleid).

Maar ook om in deze schijnbaar uitzichtloze situaties toekomst te bieden is het nodig dat de dynamiek groter wordt. Hier in heel letterlijke zin. Na 1945 zijn we er in Nederland in geslaagd om de sociale verstarring die de oude verhoudingen kenmerkte, te doorbreken. Het resultaat was een enorme beweeglijkheid op de sociale ladder, waarop grote sprongen konden worden gemaakt binnen één generatie. Nadat de 'arbeidersklasse' op die wijze was bevrijd, was het de beurt aan de vrouwenemancipatie, waardoor de deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt nu al twintig jaar lang gestaag toeneemt. In diezelfde historische lijn ligt er vandaag de dag de zware, maar niet ondoenlijke opgave, om de sociale ladder ook feitelijk open te stellen voor de 'nieuwe onderkant', die voor een groot deel uit migranten bestaat, en die te maken heeft met een cumulatie van negatieve factoren. Voor mij is de aanpak daarvan meer, veel meer zelfs, dan een verdelingsprobleem. Het gaat niet om een gulden meer inkomen, hoe moeilijk het ook kan zijn om rond te komen van een bijstandsuitkering. Het gaat erom in de samenleving wezenlijk ruimte te scheppen voor deze mensen om deel te nemen aan arbeidsmarkt en maatschappij. Dat kan alleen door de verworvenheden uit de vorige emancipatiebewegingen kritisch af te wegen tegen de noden en de noodzaak van nu. Het opnieuw overdenken van oude verworvenheden is daarom niet alleen bedoeld om die te verminderen of af te schaffen, maar minstens evenzeer om ruimte te maken voor nieuwe. ♦

Oude nummers van Idee kunt u nabestellen

Oude nummers van Idee kunt u, als ze nog voorradig zijn, nabestellen. Hetzelfde geldt voor exemplaren uit de reeksen Ideeën (themabrochures) en SWB Cahier (eenvoudige themacahiers). Voor informatie over de beschikbaarheid van exemplaren vanaf 1991 kunt u bellen tussen 09.00 en 17.00 uur met het Wetenschappelijk Bureau van D66, telefoon 070-36.21.51.5. Ook bestaat nu de mogelijkheid om u te abonneren op Ideeën en Cahiers.

Tegenspraak

DE SOCIAAL-ECONOMISCHE PARARAAF VAN D66 KRITISCH BEKEKEN

Door A. Kolnaar

Het concept-verkiezingsprogramma van D66, Ruimte voor de Toekomst, verdient in het algemeen waardering. Het geeft aandacht aan belangrijke problemen, zowel op sociaal-economisch terrein als daarbuiten. Er is ruime aandacht voor het vraagstuk van de migratie, voor verbetering van het milieu, en voor de herziening van de verzorgingsstaat. Er is aandacht voor de verbetering van de economische structuur, voor de broodnodige verlaging van de collectieve lastendruk en voor een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt, dat alles in het licht van vergroting van de werkgelegenheid.

Maar de redactie van Idee heeft mij verzocht kritische kanttekeningen te plaatsen bij het programma en daartoe zal ik mij nu dan ook beperken. Ook voor kritiek en vragen om verduidelijking geeft het programma namelijk wel enige aanleiding.

In het concept wordt gesproken over een 'beleidsmatige koppeling' voor de sociale uitkeringen, tegen de achtergrond van de economische ontwikkelingen, de loonvorming, de stand van de werkgelegenheid en de ontwikkeling van de koopkracht. Deze vier criteria wijken af van de normen die momenteel in de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheden (WKA) genoemd staan, waarin koppeling de hoofdregel is, met een mogelijkheid tot afwijking bij een ongunstige volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid, of een loonontwikkeling die de werkgelegenheid in gevaar brengt. Deze criteria hebben in feite hun samenvatting gekregen in de ratio tussen inactieven en actieven, de i/a-ratio, waarop de memorie van toelichting bij de WKA veel nadruk legt en waarop het kabinet de laatste jaren gevaren heeft. De i/a-ratio wordt echter door D66 ook niet als norm genoemd, althans niet waar het gaat om de koppeling. Daarentegen speelt de koopkracht wel een rol, waarmee ook een criterium als de inflatie langs een omweg wordt binnengehaald. Betekent dit al met al dat D66 een nieuwe wet op de koppeling voorstaat, waarin meer criteria dan die van de WKA een rol spelen, en waarmee het in feite aan de jaarlijkse beleidsmatige afwegingen van het kabinet wordt overgelaten of koppeling mogelijk is? Een grotere helderheid op dit punt zou van bete-

Hoe staat een CDA-econoom tegenover de visie van D66 op sociaal-economisch gebied, zoals neergelegd in het concept-verkiezingsprogramma? Wij vroegen het professor Kolnaar

kenis zijn voor het te voeren beleid in de komende jaren, en dus ook voor de besprekingen na de verkiezingen.

Voor D66 is verlaging van het minimumloon voorlopig niet aan de orde, afgezien van de ont koppeling of koppeling-op-afstand, waarmee slechts zeer geleidelijk een (relatieve) verlaging van het minimumloon tot stand komt. Prioriteit legt D66 bij de invulling van het traject tussen de laagste loonschalen en het wettelijk minimumloon. In dit traject, gemiddeld thans zo'n elf procent, met uitschiet-

ters naar twintig, vindt men momenteel nauwelijks werkgelegenheid; in feite begint de arbeidsmarkt pas op een niveau ver boven het minimumloon.

Mijn probleem is dat de door iedereen gewenste verlaging van de laagste cao-schalen niet zal worden bereikt als ook juist daartoe het wettelijk minimumloon niet wordt verlaagd. De afstand tussen dat minimumloon en de laagste loonschalen is er immers niet zomaar gekomen. Onderhandelingen over de lonen hebben ertoe geleid, en zullen er ook in de toekomst toe leiden, dat de feitelijke lonen boven het minimumloon beginnen. Het minimumloon is een bodem in het loongebouw, waarboven eerst een -slecht woonbare-kelder wordt aangelegd alvorens aan het echte gebouw te beginnen. Geen onderhandelaar kan thuishoeren met het bericht dat hij voor zijn leden het minimumloon heeft 'binnengehaald'. Hij wil meer; voor het wettelijk minimumloon heeft zijn achterban hem immers niet nodig?

Daar komt, ook los van de dynamiek van de loononderhandelingen, bij dat de situatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt zeer ernstig is. Het merendeel van de langdurig werklozen is slecht geschoold en heeft daarom een arbeidsproductiviteit waarvoor het wettelijk minimumloon een te hoge drempel is om toe te treden op de arbeidsmarkt. Wat is de rechtvaardigheid van een minimumloon dat ertoe leidt dat een belangrijk deel van de arbeidsmarkt in feite permanent uit de markt wordt geprijsd?

Om misverstanden te voorkomen: het CDA bepleit niet dat ook het sociaal minimum wordt verlaagd. Dat zal er in een aantal gevallen toe leiden dat mensen met een baan op een laag inkomensniveau recht kunnen doen gelden op een toeslag op hun arbeidsinkomen. Geen ideale situatie, zeker, maar toch verreweg te verkiezen boven het blijvend afschermen van de onderkant van de arbeidsmarkt, waarmee veel mensen blijvend afhankelijk worden van een uitkering zonder werk.

Prof. dr. A.H.J. Kolnaar is hoogleraar macro-economie in Tilburg en lid van de Sociaal-Economische Raad. Hij was vice-voorzitter van de programmacommissie van het CDA en als zodanig één van de hoofdstellers van het CDA-verkiezingsprogramma, dat eind augustus werd uitgebracht.

D66 schrijft in het concept-programma dat wordt gestreefd naar een verlaging van het toptarief in de inkomstenbelasting. Zoals bekend heeft het CDA-programma dit streven vastgelegd in een langere-termijndoelstelling: een toptarief van vijftig procent. D66 stelt daarnaast echter een aantal maatregelen voor die de progressie in de inkomensverhoudingen feitelijk weer vergroten. Ik wijs op de studiefinanciering, die meer afhankelijk moet worden van het inkomen van de ouders. Op de ziektekosten, waar de premie en zelfs het eigen risico voor een belangrijk deel inkomensafhankelijk moeten zijn. En op de kinderbijslag waarvoor, zij het op een wat cryptische manier, wordt aangekondigd dat de bijslag in de toekomst bij het inkomen moet worden opgeteld, waarmee het belastbaar wordt, en waarmee hogere inkomens dus aanmerkelijk minder ervan overhouden. Verlaging van het toptarief en een steilere progressie zijn met elkaar in tegenspraak. Eerlijk gezegd begrijp ik ook niet goed waarom D66 weer voor meer progressie kiest, als toch bekend is dat er nog steeds inkomenstrajecten zijn met een feitelijk marginaal tarief van meer dan 100 procent. Met andere woorden: mensen die meer verdienen, houden in dat geval toch minder over dan voorheen, als resultaat van de vele inkomensafhankelijke regelingen, die elk op zich trachten de rechtvaardigheid te dienen, maar die gezamenlijk leiden tot een onoverzichtelijk, maar ook onrechtvaardig resultaat. Het zou reden moeten zijn om de consistentie van de wensen hier en daar nog wat beter op elkaar af te stemmen.

Terecht besteedt D66 veel aandacht aan vermindering van de administratieve lastendruk voor werkgevers. Het is een doelstelling die in de komende jaren een veel grotere prioriteit moet krijgen dan in het verleden. Ondernemers moeten (kunnen) ondernemen, niet administreren in opdracht van de overheid.

Maar het voorstel om de werknemerspremies voortaan te laten innen door de belastingdienst vermindert naar mijn gevoel de administratieve lastendruk voor werkgevers niet of nauwelijks. Zij moeten immers blijven rekenen en inhouden. Het informatieverkeer tussen belasting en werkgevers zal toenemen, evenals het verkeer tussen de uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid en de belastingdienst. Dat oogt dus niet als een wezenlijke verbetering, nog afgezien van de vraag of deze weg goedkoper is. De Sociale Verzekeringsraad heeft daarover in zijn rapport gereede twijfel geuit.

Volgens het concept-verkiezingsprogramma en volgens het financiële kader volgt D66 voor een groot deel de voorstellen van de commissie-Buurmeijer, onder meer ten aanzien van de WAO. Daarvoor is ook een flinke besparing (van 750 miljoen gulden) in-

geboekt. In feite is daarmee voor D66 de discussie over de WAO weer geopend, ook dat in navolging van Buurmeijer. Maar na het recente debat daarover in de Tweede Kamer en de opstelling van D66 daarin ontstaat een onduidelijke situatie. Stelt D66 de WAO nu wel of niet ter discussie? Wil D66 nu wel of niet de bestaande

WAO (bijna) volledig afschaffen en vervangen door een regeling voor volledig arbeidsongeschikten zonder enig perspectief op de arbeidsmarkt enerzijds, en een grotere verantwoordelijkheid voor de werkgever bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid anderzijds? Gezien enerzijds de commotie die het onderwerp telkens weer veroorzaakt, en anderzijds de absolute noodzakelijkheid om de arbeidsongeschiktheid in ons land wezenlijk terug te dringen, is het toch nodig om hierover nog voor de verkiezingen echte helderheid te verschaffen.

Tot slot enkele opmerkingen over de financiële verantwoording. Inclusief de extra opbrengst van fraudebestrijding boven de reeds door het kabinet en het Centraal planbureau ingeboekte fraudebestrijding (hoe wil D66 dat realiseren?), is het resultaat van de D66-berekeningen een lastenverlichting van 6,25 miljard gulden. Dat is minder dan 1 procent van het BBP in 1998. Daarbinnen zitten bovendien waarschijnlijk nog wat lastenverschuivingen, zodat de netto-lastenverlichting wellicht nog lager uitpakt. Daarnaast zijn er lastenverzwaringen uit hoofde van het milieu (waaronder een regulerende energieheffing van vier miljard), die worden gecompenseerd via lagere belastingen. Al met al resulteert (bruto) 11,25 miljard gulden voor verlaging

van de wig, maar veel minder voor een echter verlaging van de collectieve lastendruk. Dat blijft steken op minder dan 1 procent BBP in 1998. Hoe haalt D66 dan de beoogde verlaging van de lastendruk met twee procent BBP, een doelstelling die ook in het programma is opgenomen?

Natuurlijk weet ik dat de jongste cijfers ook voor het D66-programma aanleiding kunnen vormen het financieel kader bij te stellen, maar voor een deel waren die cijfers al bekend toen D66 het concept-programma uitbracht. Het leidt er in ieder geval toe dat de keuzes van D66, evenals overigens die van de meeste andere partijen (inclusief het CDA), pas echt duidelijk worden als ook de jongste inzichten in de stand van de economie en de overheidsfinanciën daarin zijn verwerkt.

Tot zover mijn commentaar op een aantal aspecten van het D66-programma. Het lijkt kritisch, en is dat ook wel, maar het doet anderzijds niet af aan mijn waardering voor de poging die is gedaan om op een praktische manier antwoord te geven op de belangrijkste, ook sociaal-economische, vragen van deze tijd. Dat biedt 'perspectief voor de toekomst'. ♦

Over de inkomens:

De vele inkomensafhankelijke regelingen trachten elk op zichzelf de rechtvaardigheid te dienen, maar leiden gezamenlijk tot een onoverzichtelijk en onrechtvaardig resultaat

De ontzorging van de Nederlandse verzorgingsstaat

Door Cees Schuyt

Is de idee van de verzorgingsstaat nog levensvatbaar of heeft dit idee zichzelf overleefd? Deze door de redactie aan mij voorgelegde vraag steunt stevig op een vitale metafoor. Men had dus ook de vraag kunnen stellen: leeft de verzorgingsstaat nog of is hij op sterven na dood? Hoe groot is de kans dat de patiënt het overleeft? Al deze medische vragen duiden op een crisis. Inderdaad is de crisis van de verzorgingsstaat al zo vaak uitgeroepen en duurt die al zo lang, dat sommige economen en politici als ongeduldige artsen aan een sterfbed voor radicale levensbeëindiging pleiten. Andere zien meer in afslanking - alweer zo'n afschuwelijke medische term. Zelf zal ik in deze bijdrage pleiten voor een drastische verandering van levensstijl bij bestuurders, beslissende instanties en burgers gelijkelijk. De levensstijl betreft dan zowel het terrein van de juridische en sociale normen als de houdingen, mentaliteiten en de feitelijke gedragingen en secundaire gedragsreacties. Bij een dergelijke verandering van levensstijl, zie ik de idee van de verzorgingsstaat zeker houdbaar en goed te verdedigen uit het oogpunt van een beschaafde inrichting van de moderne samenleving. De grote verdienste van de idee van de verzorgingsstaat, zoals ik dat in 1981 eens heb geformuleerd, is dat de spanning tussen individu en samenleving, tussen burger en staat en tussen groepen onderling, blijft gehandhaafd en niet omslaat in een grof en ruig individualisme of een grof en ruig collectivisme en groepsdwang (1). Het bewaren van een subtiel evenwicht tussen de belangen van het individu en die van algemene en collectieve verbanden, is een historisch unieke prestatie, die zelf bijdraagt aan het handhaven van een pluralistisch, liberaal-democratisch bestel. Bij dit aantrekkelijke staatsmodel hoort een sterk democratisch individualisme (2). Dit individualisme wordt gekenmerkt door:

- a) zelfredzaamheid : individuen die zich zelf, vooral op eigen kracht, willen en kunnen ontplooiën en uiten, bijvoorbeeld in werk, wetenschap of kunst (cf. Emersons 'selfreliance'),
- b) een responsiviteit voor de positie en situatie van die individuen, die om een of andere reden niet in staat zijn, zich zelf in een minimaal aanvaardbare levenssituatie te handhaven
- c) een weerstandvermogen tegen politieke oppressie of tegen al te autoritaire, eenzijdige of niet democratische vormen van bestuur en machtsuitoefening.

Cees Schuyt is socioloog en als hoogleraar verbonden aan het Postdoctoraal Instituut voor de Sociale Wetenschap van de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is eerder gepubliceerd in Economische Statistische Berichten, nr. 3915, 16 juni 1993, 78e jaargang.

Waar nauwelijks nog over gesproken lijkt te worden: de noodzaak het systeem van de verzorgingsstaat te herzien, teneinde haar te kunnen behouden.

Het is mijn belangrijkste stelling in deze bijdrage dat de huidige Nederlandse verzorgingsstaat het vermogen van veel individuen om voor zich zelf te zorgen zeer sterk heeft ondermijnd (kenmerk a), dat hij tegelijkertijd in steeds mindere mate responsief geworden is voor de noden van hen, die enige overheidssteun minimaal nodig hebben (kenmerk b), en dat de organisatievorm van de verzorgingsstaat in excessieve regelgeving en bureaucratie, door de verstremming van belangengroepen en uitvoering geleid heeft tot een toenemende autoritaire, niet democratisch controleerbare staatsvorm (kenmerk c). Kortom de huidige verzorgingsstaat deugt niet meer naar de maatstaf van een democratisch individualisme. Hieruit mag echter niet geconcludeerd worden dat de idee van verzorgingsstaat tegenover een ruig en niet getemperd economisch individualisme, niet levensvatbaar is of niet hersteld zou kunnen worden.

pen en uitvoering geleid heeft tot een toenemende autoritaire, niet democratisch controleerbare staatsvorm (kenmerk c). Kortom de huidige verzorgingsstaat deugt niet meer naar de maatstaf van een democratisch individualisme. Hieruit mag echter niet geconcludeerd worden dat de idee van verzorgingsstaat tegenover een ruig en niet getemperd economisch individualisme, niet levensvatbaar is of niet hersteld zou kunnen worden.

Wat is het bereik van de verzorgingsstaat?

Deze stellingname - op verzoek van de redactie heb ik een uitgesproken stelling ingenomen - is misschien op het eerste gezicht een beetje vreemd. Immers in de huidige samenleving gonst het van "individualisering" en van voor zich zelf opkomende individuen en van een herschikking van collectieve naar individuele verantwoordelijkheid. Wie durft dan te beweren dat de verzorgingsstaat het individualisme heeft ondermijnd? Ten tweede wordt Nederland vaak als een paradijs voor uitkeringsontvangers geschetst. Wie durft dan te beweren dan reële noden niet worden tegemoetgetreden? Een analyse van de opzet en werking van de Nederlandse verzorgingsstaat is derhalve nodig. Ik zal die geven in een viertal paragrafen, maar eerst is het nodig de verzorgingsstaat te omschrijven. Ik wil niet zozeer nog eens de zoveelste definitie geven of bediscussiëren, maar er is tenminste enige consensus nodig welke overheidstaken tot de kern van de verzorgingsstaat gerekend worden. Gaat het uitsluitend om de sociale zekerheid of ook om andere voorzieningen zoals gezondheidszorg,

(1) Cf. C.J.M. Schuyt, *De zin van de verzorgingsstaat*, in: *Tussen macht en moraal*, hoofdstuk 14, p. 220-226, Samson Uitgeverij, Alphen aan de Rijn, 1983 (oorspronkelijk in *De Volkskrant* van 7 en 8 mei 1981)

(2) Zie voor een voortreffelijke en korte uiteenzetting van dit democratisch individualisme G. Kateb, *Democratic individuality and the meaning of rights*, in: N.L. Rosenblum (ed.), *Liberalism and the moral life*, Harvard University Press, 1989, p. 138-207 en eveneens N.L. Rosenblum, *Another liberalism*, Harvard University Press, 1987



Het massieve hoofdkantoor van het GAK in Amsterdam

onderwijs, welzijn, ouderenhulp, of de opvang en vorming van jeugdige criminelen? Gaat het om de verhouding tussen overheid en particuliere sector bij het loonbeleid, werkgelegenheidsbeleid, industrie -en technologiebeleid of gaat het uitsluitend om het aandeel van de collectieve sector in ons Nationaal Inkomen? De discussie over de hervorming van de verzorgingsstaat is meestentijds zo weinig zeggend, vruchteloos en onbevredigend, omdat iedereen telkens andere verzorgingsarrangementen op het oog heeft als men spreekt van de verzorgingsstaat of deszelves herziening. Ik heb dit eerder beschreven als een pars - pro - toto generalisaties (3). Zoals iedereen weet zijn dit de gevaarlijkste generalisaties.

De crisis van de verzorgingsstaat spitst zich vooral toe op het stelsel van sociale zekerheid. De oplossingen die daar nodig zijn gaan in de richting van een ont-zorging van de verzorgingsstaat, en in de richting van meer individuele verantwoordelijkheid. Maar de wonderen zijn de verzorgingswereld nog niet uit. Indien men ook het onderwijs als

overheidsvoorziening rekent tot de kern van de verzorgingsstaat, dan zie ik een geheel tegengestelde trend. In 1982 is een collectivering van studiefinanciering opgetreden, die geen samenleving ter wereld zich kan veroorloven. Dit werd nog gevolgd door een - uit financiële nood geboren - plan om tot volledige collectivering van vervoer van studenten over te gaan, de befaamde OV-jaarkaart, die studerenden er toe heeft aangezet zelf niet meer individueel te beslissen over de beste en goedkoopste vorm van vervoer - fiets of openbaar vervoer -, langer over hun studie te doen dan nodig en zich nog veel andere lusten voor zich zelf op last van het collectief toe te staan.

Studenten leren dus niet zich met eigen benen te bewegen (vermindering van 'selfreliance') en leren wel het onderste uit de overheidskan te halen. Waarom werd de retoriek van de voorstanders van deze plannen niet doorzien? Tegelijkertijd werden zeer oude collectieve voorzieningen als de compensatie bij arbeidsongevallen afgeschaft en zullen andere voorzieningen binnenkort worden afgeschaft. Men ziet een voortschrijdende collectivering van voorzieningen voor de midden en hogere inkomengroepen en een plots noodzakelijk geachte afschaffing van de voorzieningen van de lagere en laagste

***De verzor-
gingsstaat
zorgt niet
voor wie per
se wèl
gezorgd zou
moeten
worden***

(3) C.J.M. Schuyt, *Op zoek het hart van de verzorgingsstaat*, hoofdstuk 8, p. 92 e.v., Stenfert Kroese, Leiden 1991

inkomensgroepen. Er is geen sprake van een enigszins consistent overdacht en evenwichtig beleid als het gaat over de herziening van de verzorgingsstaat. Een commissie onder leiding van Wolfson heeft niet eens de moeite genomen om het onderwijs als voorziening te behandelen.

Dezelfde onevenwichtigheid vindt men bij andere onderdelen van de verzorgingsstaat. Terwijl gezonde en voor zich zelf betalende verzekerden in een collectief stelsel van ziektekostenverzekering worden opgenomen, worden chronisch zieken en geestelijk en lichamelijk gehandicapten zo veel mogelijk overheidssteun onthouden. Zij moeten in het moderne jargon vooral hun eigen verantwoordelijkheid leren nemen, terwijl dat in sommige gevallen per definitie niet mogelijk is. De ontzorging van de verzorgingsstaat neemt ook elders harde vormen aan: de Bijbelse opdracht om voor weduwen en wezen te zorgen - de oudste christelijke inspiratiebron voor een sociaal zekerheidsstelsel - wordt afgekocht met argumenten, die ontleend zijn aan een moderne, maar vage individualiseringstrend, waarvan niemand ooit precies heeft aangegeven wat er onder verstaan moet worden. Niet stevig doordachte gelijkheidsargumenten (zoals: voor een bepaalde tijd samenwonenden zijn moreel en financieel gelijk te stellen met langdurige gezinsverbanden) vormen de basis voor de afschaffing van fatsoenlijke en beschavende regelingen. De verzorgingsstaat zorgt niet voor wie per se wel gezorgd zou moeten worden.

Een discussie over de herziening van de verzorgingsstaat mag zich derhalve niet beperken tot een discussie over de sociale zekerheid - hoewel zich daar de grootste problemen voor doen. Deze discussie zal het geheel van de voorzieningen tot uitgangspunt moeten nemen, waarbij juist de durf aanwezig moet zijn om alle eenmaal ingestelde verzorgingsarrangementen ten opzichte van elkaar af te wegen, moreel en financieel. Het gedachteloos en voornamelijk om financiële noodzaak wegstrepen, afschaffen en inkrimpen van verzorgingsarrangementen noem ik naar analogie van ontzuiling de 'ontzorging' van de verzorgingsstaat. Ik vind dat een ongewenste ontwikkeling, niet zozeer omdat ik tegen een radicale vermindering ben van overheidsverzorging, maar vooral vanwege die gedachteloosheid en onzorgvuldigheid, die de laatste jaren zowel moreel als juridisch te zien is geweest. Ontzorging slaat dus zowel op de afschaffing van verzorgingsarrangementen alsook op het zonder zorg en zorgvuldigheid nadenken over de verzorgingsstaat.

Het ontstaan van lankmoedige systemen in de verzorgingsstaat

Uiteraard ontstaat onzorgvuldigheid bij de herstructurering van de verzorgingsstaat vooral onder de grote druk van de financiële tekorten, die zelf weer worden veroorzaakt door de zich al maar opstapelende financiële claims van werklozen, arbeidsongeschikten, werkzoekende schoolverlaters, bijstandsmoeders etcetera. Eerst moeten de tekorten opgeruimd worden en daarna blijft er misschien nog wat tijd over om na te denken, zo lijken de belangrijkste bewindvoerders te denken. Een gedegen analyse van het waarom van de zich opstapelende claims blijft uit. Een makro-economische analyse leidt daarom bijna altijd tot makro-economische maatregelen (prijsmaatregelen om hiermee het volume terug te dringen), terwijl tegelijkertijd wordt aangevoeld dat dit slechts één aspect is van de crisis. De micro-sociologische analyse van gedragseffecten bij burgers van verschillende maatregelen,

de makro-sociologische analyse van de effecten van het rechtskarakter van de aanspraken op voorzieningen en de hierop gebaseerde besluiten van rechterlijke colleges inzake uitkeringsrechten (4), en de politicologische analyse van uitvoeringsorganisaties in het kader van de overlegeconomie zijn minstens zo belangrijk. Maar omdat deze laatste analyses niet uit te drukken zijn in grootheden of in te schatten bezuinigingsbedragen blijven ze te gemakkelijk buiten de oplossings sfeer. Met mijn bijdrage zal ik proberen het belang van een meer integrale benadering aan te geven.

Ik noemde zojuist het voorbeeld van de collectivering van de studiefinanciering niet zonder reden. Wat het meeste opvalt van deze regelingen - en niet alleen in het buitenland - is het feit dat er zo goed als geen toetsen zijn ingebouwd, op basis waarvan verstreking van een uitkering plaats vindt. Een van de pijlers van het sociaal beleid in de verzorgingsstaat is steeds geweest het zo veel mogelijk werken met de 'meanstest'. Zo was het vroegere studiebeurzensysteem ook geregeld: men moest aantonen aan de hand van goede tot zeer goede cijfers dat men intellectueel in aanmerking kwam voor een studiebeurs én men moest aantonen dat het eigen inkomen of het inkomen van de ouders onvoldoende was. Zo is het systeem van financiering voor een wetenschappelijke studie nog steeds in de meeste landen in de wereld geregeld. Het Nederlandse systeem kan lankmoedig genoemd worden: je komt snel in aanmerking voor een overheidsprestatie. Met andere woorden er is een zeer gemakkelijke entree in het verzorgingssysteem. Dit heeft effect op het volume, zoals de ministers Deetman en Ritzen op hun begroting konden constateren. In plaats van de entree aan te pakken, zochten en zoeken ze in paniek oplossingen óf in de sfeer van verdergaande collectivering (de OV-kaart bezuinigde eenmalig een bedrag van 325 miljoen), of in de sfeer van ordeningsmaatregelen, die het individuele gedrag steeds meer wenst te beïnvloeden via financiële prikkels (tempo-beurs, financieringsduurverkorting, verbod tot stapelen). Sommige van deze maatregelen worden halfwas genomen (een tempobeurs die zeer weinig snelheid eist), of leiden tot nog grotere bureaucratisering van het individuele leven of zijn somtijds onoverdacht onrechtvaardig. Zo wordt en werd de verzorgingsstaat met al zijn goede tot zeer goede bedoelingen op den duur een veel-eisende staat, die niettemin weinig aan burgers te bieden heeft. Het geld komt niet op de goede plek en waar het wel terecht komt wordt er gemord vanwege het omslachtige, ondoorzichtige en uiterst gebureaucratiseerde systeem. Het systeem raakt verstrikt in zichzelf en gevangen in de overvloedige claims van de burgers: een reus op lemen voeten (5).

Wat op gaat voor studiefinanciering gaat verrassenderwijs ook op voor andere verzorgingssystemen in de Nederlandse verzorgingsstaat. De entree in de WAO is niet alleen gemakkelijk, maar semi-automatisch: toetsen in de zin van strenge medische controles bleven veelal uit. Toetsen op rest-capaciteit was tot 1987 minimaal. Psychische overbelasting of onwelbevinden - per definitie tijdelijk - kan leiden tot langdurige arbeidsongeschiktheidsuitkering. De entree in de Algemene Bijstandswet wordt niet streng bewaakt door de ambtelijke beslissers. Veel bijstandsfraude hangt

(4) C.J.M. Schuyt, *Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat*, in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.) *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1978, p. 73-97 (oorspronkelijk gepubliceerd in 1976)

(5) J. Pen, *Hoe Big Brother bedolven raakte onder de rechten van de burger*, in *Economisch Statistische Berichten*, januari 1984, nr. 1

samen met de in tijdnood genomen beslissingen in de GSD en in de feitelijke en soms juridische onmogelijkheid om informatie van de aanvragers goed tot zeer goed te controleren.

Lankmoedigheid kan wel eens het wezenskenmerk van de Nederlandse verzorgingsstaat zijn, terwijl dit geenszins de bedoeling was. Als men het geboortedocument van de na-oorlogse verzorgingsstaat leest, (het rapport van de Commissie van Rhijn in 1945 naar het voorbeeld van het rapport Beveridge), dan spreekt daar een andere opzet: strenge criteria, strenge controle en een sterk beroep op de eigen inzet van de burgers.

Mijn stelling nu is dat de overal aanwezige lankmoedigheid in de verzorgingsystemen niet moet worden bestreden met eindeloze generieke maatregelen om het volume terug te dringen, maar met systeemwijzigingen, die tot doel hebben alleen de allerergste gevallen te helpen die op basis van moreel goed te rechtvaardigen criteria tot enige vorm van overheidssteun kunnen worden toegelaten. Een concreet voorbeeld zou kunnen zijn het terugkeren naar het systeem van studiefinanciering van rond 1960, het jaar waarin alle politieke partijen studiebeurzen, door de overheid verstrekt, hadden opgenomen in hun partijprogramma's: er wordt wel degelijk overheidssteun gegeven, maar slechts onder twee stringente voorwaarden, namelijk wanneer er geen andere financiële mogelijkheden (meer) zijn en bij voldoende capaciteiten. Een terugkeer naar oorspronkelijke bedoelingen van verzorgingsarrangementen - bijvoorbeeld ook op het terrein van de invaliditeit ten gevolge van bedrijfsongevallen en bij bedrijfsgerelateerde arbeidsongeschiktheid - zou de idee van de verzorgingsstaat overeind houden en zou de onvoorziene en ongewenste gevolgen ervan kunnen doen verminderen.

Een analyse van de onvoorziene gevolgen van sociale voorzieningen

Het probleem van de huidige verzorgingsstaat in Nederland is niet dat niemand meer bereid zou zijn om bijstand te verlenen bij echte crepeergevallen, echte arbeidsongeschiktheid, echte armoede, maar wordt gevormd door de moeilijkheid om binnen een ingewikkeld administratief stelsel de echte van de onechte gevallen van elkaar te onderscheiden. Niemand wil de WAO afschaffen voor personen, die zware en niet meer te repareren schade aan lijf en leden op lopen in het kader van het werk (denk bijvoorbeeld aan de leden van de brandweerploeg bij de Cindu-ramp te Uithoorn). Niemand wil de bijstand ontzeggen aan een twintigjarige zonder ouders, opleiding, baan en relaties. Toch schaft de politiek de WAO en de bijstand voor jongeren af, omdat 'het systeem' te duur geworden is, te veel gerechtigden heeft gecreëerd en een geur van veelvuldig oneigenlijk gebruik is gaan verspreiden. Het terugkerende probleem is dus wie van een bepaalde sociale categorie wel en wie niet in aanmerking komt voor overheidssteun (deze vraag laat zich overigens precies zo stellen bij de economische steunverlening aan individuele bedrijven). Omdat het vraagstuk van de echte en eigenlijke gevallen niet gemakkelijk wordt opgelost, neemt men bij de WAO en bij de ABW de

toevlucht tot generieke maatregelen, die iedereen treffen. De goede gevallen moeten onder de kwaden lijden. Afgezien van het feit dat dit onnodig veel onrechtvaardigheidsgevoelens opwekt en politiek en overheid de-legitimeert, is het de vraag waarom andere oplossingen niet worden beproefd. De morele houdbaarheid van de verzorgingsstaat is er juist bij gebaat indien deze lastige vraag wie wel en wie niet om morele overwegingen financiële steun verdienen gesteld wordt en door de politiek willens en wetens wordt beantwoord. De afgelopen jaren is men deze vraag stelselmatig uit de weg gegaan.

Natuurlijk brengt een kritische beoordeling van echte en onechte, van eigenlijke en oneigenlijke gevallen, een uitvoerige administratie en veel uitvoeringskosten met zich mee. Om die reden zouden de uitvoerende instanties wellicht een stille en vooral niet uitgesproken voorkeur hebben voor een lankmoedig systeem met veel categorieën en semi-automatische toekenningen. Dit zou een van de redenen kunnen zijn dat bij de herziening van de WAO in 1991 niet gekozen is voor de terugkeer naar het collectief verzekeren van het beroepsrisico en wel gekozen is voor een leeftijdgebonden verminderen van rechten - hetgeen, scherp geredeneerd, slechts neerkomt op een continuering van de lankmoedige entree tot het systeem. Er valt dus geen volumevermindering van te verwachten en de morele houdbaarheid wordt er niet door vergroot. De gekozen oplossing is derhalve, ondanks de ferme taal van politici dat het nu echt afgelopen moet zijn met de groei van de WAO, een voortzetting van de kwaal met andere middelen.

Een verklaring voor het ontstaan van zo veel lankmoedigheid in verzorgingsystemen zou de verenigde denkracht vergen van verschillende disciplines. Er zijn ruwweg vier antwoorden mogelijk op de vraag naar het ontstaan van de te genereuze werking van de Nederlandse verzorgingsstaat. Ik geef deze antwoorden als even zovele hypothetische verklaringen, die door onderzoek nader moeten worden getoetst en met elkaar in verband gebracht.

Een verklaring voor het ontstaan van zo veel lankmoedigheid in verzorgingsystemen zou de verenigde denkracht vergen van verschillende disciplines. Er zijn ruwweg vier antwoorden mogelijk op de vraag naar het ontstaan van de te genereuze werking van de Nederlandse verzorgingsstaat. Ik geef deze antwoorden als even zovele hypothetische verklaringen, die door onderzoek nader moeten worden getoetst en met elkaar in verband gebracht.

De eerste verklaring zoekt het antwoord in de makro-economische ontwikkelingen, waardoor Nederland vooral na 1981 te kampen kreeg met snel stijgende werkloosheid, die met alle neveneffecten ging drukken op economisch herstel. Men mag bij deze verklaring ook voegen de beweringen van een verouderd industrieel klimaat annex élan (rapport van van der Zwan in 1980) en de later toegevoegde factoren van de (te) geringe arbeidsparticipatie. Waar het omgaat is dat de crisis in de verzorgingsstaat een exogene en endogene economische verklaring krijgt. De remedie laat zich daaruit afleiden: slechts een drastisch economisch herstel, vermindering van de sociale lasten en een geringer beslag van de collectieve sector zal een oplossing bieden. Zo breed mogelijke afschaffing van verzorgingsarrangementen, verlaging van het uitkeringsniveau en/of minimumloon en verhoging van de arbeidsparticipatie en de verzorgingsstaat kan 'worden gered'. Men besteedt hierbij echter weinig aandacht aan de morele legiti-

III ***Het probleem van de huidige verzorgingsstaat in Nederland is om binnen een ingewikkeld administratief stelsel de echte van de onechte gevallen te onderscheiden***



matie, aan de oorzaken van fraude of oneigenlijk gebruik van voorzieningen en aan de te verwachten marginalisering van de 'ergste' gevallen.

De tweede verklaring waarom de verzorgingsstaat zo lankmoedig is geworden zoekt het antwoord bij de wet. Wettelijke maatregelen boden het te ruime kader waarbinnen werkgevers, werknemers, burgers en bestuurders hun diverse aanspraken konden vereffenen. Het is opvallend hoezeer de belangrijkste verzorgingsstaatswetten (AOW, WAO, ABW, AWW) met een zekere euforie van wetgeving gepaard is gegaan. Wie nu nog eens de parlementaire behandelingen van die wetten bestudeert wordt getroffen door de bijna uitsluitend positieve verwachtingen, die men van invoering verwachtte. Niet meer dan ongeveer 270.000 WAO-ers. Bij de invoering van de ABW verwachtte de Tweede Kamer een positief effect op de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Slechts sporadisch is er oog voor de mogelijke onbedoelde gevolgen van die wetten. De wetgever heeft het ook niet gemakkelijk, gekoppeld als die is aan de electorale achterban en de vele pressiegroepen die zich aandienen. In 1979 analyseerde ik dit proces als een tragische ontwikkeling die van binnen uit het systeem niet was te stuiten: juist omdat elke claim van elke

pressiegroep in het gewaad van rechtvaardigheid en gelijkheid was gekleed, kunnen politici die claim niet naast zich neerleggen zonder het stempel van onrechtvaardigheid op zich te laden (6). Selectieve wetgeving blijkt net zo'n moeilijke opgave als selectieve economische groei.

Diegenen, die in de wetgeving de belangrijkste oorzaak van de problemen van de verzorgingsstaat zien, zien daar ook de remedie. Zo betoogt J.Hibbeln voor de WAO een terugkeer naar de oorspronkelijke zeer nauw gedefinieerde wettelijke aanspraken op een invaliditeit- en arbeidsongeschiktheidsuitkering (7). De wet kan aanspraken vastleggen en bepaalde aanspraken, bijvoorbeeld op grond van psychische labiliteit, uitsluiten. Zelfs als men weet en erkent dat deze wettelijk nauw gedefinieerde aanspraken, door advocaten en jurisprudentie steeds weer zullen worden opgerekt, beetje voor beetje, is het verkieslijker om lankmoedigheid tegen te gaan met duidelijke wetten dan om de wet onduidelijk te houden en het gat vervolgens proberen te dichten met draconische extra-maatregelen, zoals de juridisch absurde bonus/malus regeling voor bedrijven, die ook moeten betalen voor WAO-gevallen, die buiten hun schuld of toedoen tot stand komen. In de huidige WAO problematiek is wederom niet voor deze wetsvernauwing gekozen, maar voor verlaging en verslechtering van de

(6) C.J.M. Schuyt, *De fragmentering van bestuur en beleid in de verzorgingsstaat*, in: *Tussen macht en moraal*, hoofdstuk 15, pp. 227-239, Samson Uitgeverij, Alphen aan de Rijn, 1983 (oorspronkelijk gepubliceerd in boekaflevering van *Mens en Maatschappij*, december 1979)

(7) Cf. W. Velema, *De kroongetuige, hoe het WAO-drama voorkomen had kunnen worden*, in: *Intermediair*, 9 april 1993, 29e jrg. nr. 14, p. 11-17

aanspraken, zelfs als niemand de echtheid van die aanspraken betwist. Leeftijdscriminatie van jonge werknemers/sters wordt daartoe op de koop toe genomen.

De derde verklaring wordt gevonden in de werking van de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid. Verlicht eigenbelang van de sociale partners zou hier het hek van de WAO-dam gehaald hebben. Ook anderszins zouden regels uit de sociale zekerheid ruim en ruimhartig zijn toegepast. Tegenover de gouden handdruk voor de directeur van een te saneren bedrijf stonden de honderden bronzen handdrukken voor de WAO voor oudere werknemers. De parlementaire enquête inzake de uitvoering van de sociale zekerheid staat model voor deze verklaring. De voorlopige commentaren geven steun aan de visie dat hier de bron van alle ellende gevonden kan worden. Ik ben daar minder zeker van. Wel geeft de enquête een prachtig inzicht in de gemeenschappelijke verlamming van alle partijen, die nimmer als eerste wilden toegeven (en dus ook bij de enquête niet zullen toegeven, dat zij de meest lankmoedige partij waren). Maar de speelruimte van de uitvoeringsorganen werd natuurlijk vooral bepaald door de wet en die bood nu juist volop gelegenheid voor de extensieve uitleg die in de praktijk aan vele regelingen werd gegeven. Het verdisconten van werkloosheid als onderdeel van de WAO is economisch en sociaal gezien achteraf een domme streek, maar het was tot de stelselherziening in 1987 een volstrekt legale handelwijze. Deze derde verklaring kan eenvoudig niet zonder de bovengenoemde tweede. De wetgever en dus de politici hebben eerst het hek open laten staan. Nu verwijten dat de sociale partners vele makkelijken door dit hek hebben laten lopen, is een te gemakkelijke 'wisdom by hindsight'. De oplossing bij deze derde verklaring is ook niet eenvoudig. Er is geen enkele garantie dat bij een andere samenstelling van de controlerende instanties de controle ineens minder bureaucratisch zal worden, de advocaten en sociale verzekeringsrechtspraak ineens minder assertief of rechtsbeschermend zullen optreden. De beste voorspelling is nog de verwachting dat door de reparaties van de WAO via de CAO's de uitvoering nu voor een deel bij particuliere verzekeringsmaatschappijen is komen te berusten en dat deze wel veel strenger zullen optreden. De conclusie hieruit dat dan alle sociale verzekeringen maar particulier uitgevoerd moeten worden, is helaas weer net iets te vlug getrokken: net als openbare scholen de plicht hebben iedereen op te nemen en daarom geen mooiere resultaten behalen dan particuliere scholen, zo houden particuliere maatschappijen steeds de voorsprong van de eigen selectie van verzekerden. Tenzij men zou bepleiten dat de slechtst te verzekeren risico's dan maar helemaal geen collectieve verzekering meer behoeven. Exit verzorgingsstaat, exit westers minimaal beschavingspeil.

De vierde verklaring zoekt de oorsprong van de problemen bij de burgers. Die zouden te calculerend zijn geworden. Soms wordt er de hele tijdgeest nog bijgehaald: normvervaging geldt overal, dus ook bij de sociale verzorgingsarrangementen. Er is inderdaad sprake van een verschuivende mentaliteit bij burgers inzake overheidsvoorzieningen. De 'moral hazards of the welfare state' (de uitdrukking is van de Zweedse econoom Lindbeck) zijn meer dan gevaren gebleken. Men is in grote getale aan de verleidingen bezweken. Dit langzame proces van enkele tientallen jaren heb ik elders uitvoeriger beschreven dan in deze bijdrage mogelijk is (8). Het is een complex verschijnsel dat een wiselwerking te zien geeft tussen wettelijke normen enerzijds en gedragswijzen van

individuen anderzijds. De gedragswijzen zelf worden weer beïnvloed door motiveringen en justificaties van gedragingen en van wetsovertredingen, door specifiek normbewustzijn en groepsbewustzijn. De algemene conclusie is dat in de Nederlandse verzorgingsstaat de prikkels om eerlijk te zijn het in het algemeen afleggen tegen de prikkels om zoveel mogelijk nut te behalen uit de overheidsregelingen, opdat men niet de 'dief van eigen portemonnaie' worde. De zegetocht van het economisch individualisme en het utilistisch denken is op zich zelf geenszins verrassend, omdat dit het dominante waardenpatroon is in de hele samenleving. Het verrassende was vooral dat het niet beperkt bleef tot de 'corporate actors' en zich ook ging uitstrekken tot de afhankelijke burgers met een uitkering. Men ziet nog dagelijks hoe de prikkels verkeerd staan in Nederland: men verklaart een jonge student 'voor gek', indien hij of zij in vier jaar afstudeert in plaats van nog twee jaar van Deetman te trekken en de OV'kaart te behouden. Voor nog gekker indien deze snel afstuderende niet de hand ophoudt bij de sociale dienst, maar zelf desnoods onder het opleidingsniveau een baan zoekt en aanneemt. Men moet zeer sterk in de schoenen staan om deze uiting van democratisch individualisme (zelfredzaamheid en zelfreliance) in stand te houden tegen alle verlokkingen van het economisch individualisme, waar alles wat er te halen valt gehaald moet worden. Toch hangt de toekomstige verzorgingsstaat nieuwe stijl, zoals ik die in het begin van dit artikel heb bepleit, van deze nieuwe 'gekken' af: namelijk op sobere wijze voor zich zelf zorgen, opdat waar nodig voor anderen gezorgd kan worden in plaats van op zo scherp mogelijke wijze te calculeren en zo alles uit de verzorgingsarrangementen te halen, zodat voor de werkelijk hulpbehoevenden (te) weinig over blijft. De zorgelijke staat van het normbewustzijn in de Nederlandse verzorgingsstaat is nu juist dat het zelfstandige gedrag van (jonge) mensen niet wordt bevorderd maar juist op alle mogelijke manieren wordt geremd. De voornaamste oorzaak hiervan is de lankmoedigheid van de verzorgingssystemen.

Degenen, die de oorzaak vooral zoeken bij de burgers hebben hun bijpassende remedie: meer sociale controle, meer fraudebestrijding, het bijbrengen van 'normen en waarden' in het onderwijs en dergelijke. Als de wettelijke normen en de uitvoeringsbeslissingen zelf niet worden vernauwd zal deze controle een versterkend effect hebben op de cynische houding van veel burgers. Het wordt dan een pakkansspel. Beter zou het zijn om een consistent beleid te voeren op alle terreinen van overheidszorg om de lankmoedigheid en de vrije entree tot de systemen te verminderen en een andere democratische houding te bespoedigen: zelfredzaamheid als uitgangspunt.

De fundamentele keuze

Een van de lastigste problemen in de Nederlandse verzorgingsstaat is dat men door de voornamelijk administratieve solidariteit (9) het steeds moeilijker geworden is om de zwaksten in de samenleving te localiseren: de slechtstbedeelden onder de uitkeringsontvangers, de laagstbetaalden onder de lage inkomensla-

(8) C.J.M. Schuyt, *Sociale zekerheid, de onvoorziene gevolgen van sociale voorzieningen*, in: *Wijsgerig Perspectief*, 32e jrg., nr. 6, 1991/1992, p. 173-180 (speciaal nummer over verzekeringen)

(9) *Zie voor een uitwerking van dit begrip administratieve solidariteit dat staat tegenover sociale solidariteit C.J.M. Schuyt, Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat, hoofdstuk 1, Stenfert Kroese, Leiden 1991, p. 9*

gen, de minst verzekerden onder alle verzekerden, diegene, die er niet illegale neveninkomsten op na houden en toch vier à vijf monden moeten voeden et-cetera. Voor hen was de verzorgingsstaat bedoeld. Om de verzorgingsstaat weer zo in te richten dat van deze bedoelingen tenminste een flink deel terecht komt, zal een fundamentele keuze gemaakt moeten worden tussen enerzijds een systeem met strenge entree tot de verzorgingsystemen, inclusief strenge toelatingseisen en fatsoenlijke uitkeringsnormen, anderzijds een systeem met zeer ruime, automatische of semi-automatische entree per sociale categorie, met weinig eisen, maar noodzakelijkerwijs met steeds lagere en in sommige gevallen onfatsoenlijke uitkeringsniveaus. Het eerste - strenge - systeem ligt voor de hand, maar brengt per definitie hoge uitvoeringskosten en een groot uitvoeringsapparaat mee (voor de vele ad hoc keuringen en beslissingen).

Men zou er daarom voor kunnen terug schrikken en weer aanvaarden dat het andere -lankmoedige - systeem voortduurt, zoals bijvoorbeeld bij de huidige WAO-regelingen. De keerzijde van deze aanvaarding van de lankmoedigheid is een voortgaande demoralisering van de samenleving, een voortgaande calculatie van aanspraken op overheidsvoorzieningen, een voortgaande illegale verruiming van inkomsten. De sociale houdbaarheid van een dergelijke verzorgingsstaat zal niet groot zijn, ondanks het feit dat die nu nog steeds stilzwijgend door de meeste en grootste politieke partijen (PvdA, CDA, D66 en in iets mindere mate de VVD) wordt gepropageerd. Men zal daarbij op economische gronden genoodzaakt zijn steeds meer af te hakken van de verzorgingsarrangementen, waardoor ook de echte allerergste gevallen ernstig worden gedupeerd - de trend van de huidige herstructurering van de verzorgingsstaat.

De andere oplossing - streng en sober, maar voor de juiste gevallen en op minimaal beschaafd niveau - zal als keerzijde hebben zeer veel personen die nu nog op een of andere manier meer of minder oneigenlijk in de verzorgingssystemen zitten (ongeveer de helft van de WAO-ers, zeer veel ontvangers van studiefinanciering) buiten overheidssteun vallen en ... geregistreerd zullen moeten worden als blijvend werkloos of werkzoekend. Aldus wordt op scherpe manier zichtbaar dat achter de crisis van de verzorgingsstaat een grotere crisis van de werkgelegenheid en de plaats van de arbeid in de moderne samenleving schuil gaat. Dan blijkt ook dat op dit terrein tot nu toe minder effectief beleid gevoerd is dan nodig was. Te veel praten over de 'crisis' van de verzorgingsstaat, te veel fundamentele keuzen uit de weg gaan, leidt aldus tot een voorspelling die zich zelf vrij gemakkelijk waar maakt: het einde van de verzorgingsstaat is nabij. Terugkeer naar de oorspronkelijke bedoelingen van de verzorgingsstaat en naar de oorspronkelijke sobere aanspraken daarentegen zou die voorspelling echter te niet doen en zou de Nederlandse samenleving op een aanstekelijke manier kunnen reanimeren en revitaliseren. ♦



Gezondheidsbegreigend werk, vaak een voorportaal voor de WAO

SWB Cahier

POLITIEK & CULTUUR

Denken over Democratie

In de reeks SWB-Cahier is het cahier 'Denken over Democratie' verkrijgbaar. Met dit cahier wordt een poging gedaan een brug te slaan naar de analyse van de culturele kant van het democratievraagstuk. Want is het denken in de partij niet te lang blijven stilstaan bij de formules en staatkundige kant van de democratie? Met deze uitgave heeft u een 'werktekst' in handen, die aanzet tot nadenken over de dominantie van het bureaucratisch mechanisme verbonden met een nieuw concept van democratie. Dat is nodig, opdat D66 partner blijft van al diegenen die de toekomst van de democratie ter harte gaat.

De serie SWB-Cahier bestaat nu uit de cahiers 'Relatie en Huwelijk' (1992), 'Denken over Democratie' (1993) en 'In Goede Banen' (1993).

Prijzen:

- 'Relatie en huwelijk': f8,- + f2,- portiekosten
- 'Denken over Democratie': f10,- + f2,70 porti
- 'In Goede Banen': f10,- + f2,70 porti

Bestellen:

Bellen met de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, van maandag t/m donderdag van 9.00-17.00 uur, telefoon 070-3621515.

Waarheen met het nationale industriebeleid ?

Door Robert Weltevreden

Het is hoog tijd dat er binnen D66 een discussie wordt gevoerd over een Nederlands industriebeleid. Dick Tommel komt tot nu toe, publiekelijk, niet verder dan de uitspraak dat er "een specifiek industriebeleid moet komen".⁽²⁾ Aangezien in het partijprogramma voor de komende verkiezingen een paragraaf over het industriebeleid moet worden opgenomen, lijkt mij het moment aangebroken om de discussie binnen de partij aan te slingeren.

Hier zal ik achtereenvolgens een korte inleiding geven over de geschiedenis en de actualiteit van industriebeleid in Nederland, gevolgd door een schets van de mogelijke vormen van industriebeleid. Daarna zal ik deze in twee groepen indelen (specifiek en generiek) en van beide zal ik de voor- en nadelen bespreken.

We kennen allemaal de namen RSV en OGEM, of recenter Fokker en DAF en we weten dat dit geen voorbeelden zijn van een geslaagd industriebeleid. Er zijn natuurlijk ook, minder bekende, voorbeelden van bedrijven die door overheidssteun wél uit het dal zijn geholpen, zoals Stork en DSM.

Het besef is gegroeid dat de maakbaarheid van de (industriële) samenleving, door de overheid, beperkt is. Dit is enerzijds voortgekomen uit het slechte resultaat van het vroegere industriebeleid en anderzijds veroorzaakt door een maatschappelijke trend die de verantwoordelijkheid van het individu voorop stelt, ook wat betreft ondernemersrisico. De officiële cijfers laten dan ook een continue daling zien van het percentage van de overheidsuitgaven dat als steun voor bedrijven wordt aangemerkt.

In de laatste Annual Review van de OESO (3) wordt deze trend als volgt samengevat:

"Het industriebeleid in de OESO-landen...wordt steeds minder gekenmerkt door steun aan bedrijven in moeilijkheden en het selecteren van de toekomstige winnaars...een zekere convergentie is bereikt rond een aantal principes, die staan voor een beleid dat niet probeert de markt te beïnvloeden, maar in plaats daarvan het marktmechanisme poogt te verbeteren."

Robert Weltevreden is afgestudeerd in de Financiële Algemene Economie aan de Erasmus Universiteit en heeft vervolgens een licentiaat behaald aan de Vlerickschool voor Management te Gent. Hij is werkzaam bij de Curver Rubbertmate Group.

(1) Dit artikel kwam tot stand met hulp van Gaston Siegelaer en Arend-Henk Huzen

(2) Onlangs in het VNO-blad: Onderneming, 6/16 februari 1993, blz. 9

(3) Industrial policy in OECD countries, 'Annual review 1992', OECD, Paris, 1992

Welke zijn de mogelijkheden om een industriebeleid te voeren? Het blijkt een waar strategisch vraagstuk, met vele voetangels en klemmen.

Voordat we de voors en tegens kunnen bespreken, is het noodzakelijk om ons te realiseren wat industriebeleid inhoudt en in welke vormen het wordt aangetroffen. Als doel van elk industriebeleid staat voorop: het steunen van huidige of toekomstige (industriële) bedrijvigheid, door van overheidswege de ondernemersbeslissingen te beïnvloeden.

Er bestaan twee vormen van industriebeleid, generiek en specifiek. Onder 'generiek' beleid wordt verstaan: het beïnvloeden van de ondernemersbeslissingen, zonder daarbij te letten op de situatie waarin een specifiek bedrijf of bedrijfstak verkeert.

Voorbeelden zijn: algemene investeringssubsidies (WIR), infrastructuur, opleiden van een beroepsbevolking, fundamenteel onderzoek aan universiteiten, etcetera.

Hieruit volgt dat 'specifiek' beleid zich richt op bedrijven of bedrijfstakken, waarbij gepoogd wordt deze door een moeilijke periode te helpen of innovatie dichterbij te brengen (voorbeeld: vermogen verstrekken tegen aantrekkelijke voorwaarden, innovatie stimuleringsregelingen (INSTIR), protectionistische maatregelen, de cluster-oriëntatie van Andriessen, exportsubsidies, etcetera).

Specifieke steun

In deze paragraaf wil ik de argumenten pro en contra van specifieke steun de revue laten passeren, waarna een beschrijving volgt hoe de praktijk van specifieke steun eruit ziet en hoe die eruit zou kunnen zien.

De belangrijkste argumenten voor specifieke steun zijn gelegen in het motief van werkgelegenheid en het feit dat andere landen het nu eenmaal ook doen. Laten we deze argumenten wat nader beschouwen.

Werkgelegenheid

De publieke opinie reageert geschokt op berichten van duizenden ontslagen bij Philips en DAF. Maar is het nu aan de overheid om deze werkloosheidsramp te voorkomen, door de bedrijven overeind te houden? Een drietal argumenten pleit hier tegen.

Ten eerste zijn het vooral de grote, bekende, bedrijven die dan steun zullen krijgen. In de nota "Verborgene kroonjuwelen, industriebeleid voor het midden en klein bedrijf (mkb)" wijst het Koninklijk Nederlands Ondernemers Verbond er terecht op dat, ondanks dat 97% van de industriële bedrijven tot het mkb behoren,



De blusinstallatie van een bedrijf voor verwerking van industrieel afval

het industriebeleid zich toch voornamelijk op de grote ondernemingen richt. Belangrijk om hierbij op te merken, is dat de grote groei van de werkgelegenheid in de tweede helft van de jaren tachtig voornamelijk ontstond bij het mkb. Helaas beschikken de grote bedrijven nog steeds over de meeste lobbymacht en gaan kamerleden eerder bij DAF op bezoek dan bij een willekeurig bedrijf uit de kleinstmetaal.

Ten tweede kan het in stand houden van bedrijfsgebonden werkgelegenheid op zichzelf een belemmering van de arbeidsmarkt betekenen, daar technisch geschoolde en ervaren werknemers binnen hun oude bedrijf blijven werken, terwijl andere bedrijven deze werknemers op een veel produktiever manier kunnen inzetten.

Het laatste en ook minst zwaarwegende argument is dat de kosten, om deze werkgelegenheid in stand te houden, meestal hoger zijn dan de kosten van een werkloosheidsuitkering.

Andere landen doen het ook

"In de rest van Europa verstrekken de overheden ettelijke miljarden aan overheidssteun voor bedrijven; om de concurrentieslag niet te verliezen zou Nederland dat ook moeten doen", is een veel gehoord argument voor Nederland om dan toch maar in de buidel te tasten en in moeilijkheden verkerende bedrijven te hel-

pen. Objectief gezien blijft Nederland inderdaad fors achter met steun aan bedrijven. Van de Twaalf geeft alleen Denemarken minder uit aan steun. Echter, wanneer we hierbij in acht nemen dat, in dezelfde periode Nederland in de Europese kopgroep zat qua werkgelegenheids groei, dan zijn er misschien minder dure vormen van industriebeleid te vinden die niet zo'n groot beroep doen op de beschikbare middelen.

Het plegen van een extra financiële inspanning in de vorm van een duur industriebeleid is ook nog eens moeilijk te rijmen met de veel gehoorde eis van het op orde brengen van het overheidsbudget en het terugdringen van de belastingdruk, twee maatregelen die de werkgelegenheid op lange termijn ten goede komen.

Een aantal argumenten tegen specifieke steun kan als volgt worden samengevat, namelijk 'Picking the winners', 'Oranjegevoel' en 'Moral Hazard'.

Picking the winners

Het ministerie van Economische Zaken spreekt van het 'door een dalletje heenhelpen van bedrijven met een gezond toekomstperspectief. De vraag die dan gesteld moet worden is welke bedrijven dit gezonde toekomstperspectief hebben? De overheid zal er niet aan ontkomen bedrijven te selecteren die het in de toekomst goed

kunnen gaan doen, althans wanneer zij specifieke steun zou willen verlenen. Maar is de overheid daartoe wel in staat?

Rinnooy Kan, voorzitter van het VNO, betwijfelt of de overheid de capaciteit heeft om dit soort keuzes te maken. (4) De markt is gewoon een veel betrouwbaarder voorspeller van overlevingskansen van de industrie op de langere termijn dan welke knappe overheidscommissie dan ook. Dit argument wint nog meer aan kracht, wanneer men zich realiseert dat de overheid het zelfs beter denkt te weten ("the pretence of knowledge") dan alle private beleggers bij elkaar. de overheid steunt een bedrijf immers pas wanneer alle andere financiers dit bedrijf links hebben laten liggen! Een duur voorbeeld hiervan is het HDTV-project, waarbij Den Haag zijn financiële en politieke gewicht in de schaal heeft geworpen en Philips miljarden gulden ontving voor een standaard, waarvan nu al vaststaat dat de wereld er niet voor zal kiezen.

Oranjegevoel

Direct in het verlengde van deze discussie ligt de vraag of een bepaald "oranjegevoel" een nuttige emotie is bij het verlenen van specifieke steun.

Fokker komt in Duitse handen. Schande wordt ervan gesproken: de nationale trots zomaar verkwanselen aan de Oosterburen! Echter, wanneer de internationalisering van de economie, de snelle technologische ontwikkeling en de Europese integratie ons noopt tot toenemende industriële vervlechting over de landsgrenzen heen, is het dan rationeel wanneer de overheid probeert het nationale karakter van gezichtsbepalende ondernemingen te behouden? Zonder schaalvergroting, door concentratie en grensoverschrijdende samenwerking, zijn de 'vaderlandse' bedrijven gedoemd de race te verliezen.

Moral hazard

Wanneer de houding van de overheid een wisselvallige is en er geen strenge beperkingen worden opgelegd aan specifieke steun, zullen er altijd bedrijven blijven die bij de staat aankloppen teneinde een 'tijdelijke' tegenvaller te compenseren. Wanneer bedrijven weten dat er iets te halen is, zullen ze er ook behoorlijk wat moeite voor doen hun situatie (met steun van de vakbonden) zo slecht mogelijk voor te stellen, opdat de kans op steun toeneemt. Dit noemen economen een 'moral hazard'. Wat overigens gezien moet worden als een volledig rationeel gedrag tegenover een overheid die de bedrijven tot subsidieaanvrager opvoedt.

Het steunen van sprokuten/bedrijven die vroeger succesvol waren, leidt evenwel tot een conservering van de status quo, waardoor vernieuwing elders zal plaatsvinden. Vernieuwing, die meestal de enige oplossing is om uit de moeilijkheden te geraken, maar waarmee pas door de ondernemer zal worden begonnen wanneer duidelijk is dat er geen andere oplossing meer bestaat voor het waarborgen van de continuïteit. Zei Machiavelli niet al dat niets mensen zo tegenstaat als verandering? Het is juist daarom dat de overheid zijn beleid zó vorm moet geven dat de nodige veranderingen in de ondernemingscultuur vanzelf plaats zullen vinden. En dit gebeurt door duidelijke grenzen te stellen aan de omvang en frequentie van de steun.

Het belangrijkste nieuwe aspect van het huidige beleid is het industriefonds. Met één miljard gulden, bijeengebracht door de staat, de Nationale Investeringsbank en private financiers, gaat binnenkort het industriefonds van start. Het is het antwoord van onze minister van economische zaken op de malaise in de industrie.

Vreemd genoeg moet ik bij de term industriefonds steeds denken aan de MIP, de Maatschappij voor Industriële Projecten. Een qua opzet en omvang vergelijkbare instelling, die in 1982 van start ging met bijna een half miljard gulden voor structuurversterkende industriële projecten. Het liep uit op een faliekante mislukking, 100 miljoen gulden verlies, en de MIP werd ondergebracht bij de participatiemaatschappij van ABN Amro.

Waarom zou het nu wel lukken? Omdat het marktconform is, zoals Andriessen zegt? Wat heet marktconform, met 200 miljoen van Economische Zaken en een vergelijkbaar bedrag van een semi-overheidsinstelling als de Nationale Investeringsbank. Zo iets kun je een doorsnee econoom toch maar moeilijk wijs maken. Er geldt méér dan de eis van een rendement rond de 15% op het geïnvesteerd vermogen, namelijk het hiermee gepaard gaande risico en dat wordt aanzienlijk verkleind wanneer je als particuliere belegger samen met de overheid in een beleggingsfonds zit.

De voorzitter van de raad van bestuur van de ABN-AMRO dochter, Mees-Pierson, stelde op zijn jaarvergadering zelfs vast dat er op de markt helemaal geen behoefte bestaat aan een industriefonds. En dat er voldoende risico-zoekend vermogen aanwezig is om industriële projecten te ondersteunen of op te starten.

Hoe zou de specifieke steunverlening dan wel vorm kunnen krijgen? Allereerst duiden de bovenstaande argumenten erop dat slechts een zeer beperkte rol voor specifieke steun is weggelegd. Hierbij zal de politiek telkens de afweging moeten maken of zij de belangen van een specifiek bedrijf of bedrijfstak zwaarder laat wegen dan het algemeen belang. Daarnaast is er nog het belang van de Europese dimensie.

Elke vorm van directe steun aan bedrijven moet door de Europese Commissie worden goedgekeurd, behalve de meest vergaande, namelijk wanneer de overheid aandelen van een in moeilijkheden verkerend bedrijf koopt. Deze vreemde situatie komt voort uit het Verdrag van Rome, waarin werd afgesproken dat de eigendomsverhoudingen een nationale aangelegenheid blijven. Met dit als achtergrond wekt het geen verbazing dat er nog steeds geen coördinatie van industriesteun op EG-niveau plaats vindt. De Europese taak is vooralsnog beperkt tot die van waakhond.

Maar met het handelsbeleid, al bijna volledig vanuit Brussel gecoördineerd, de staalindustrie en de landbouw vanuit Brussel gesaneerd en een al in werking zijnd Europees technologiebeleid, zou het voor zich spreken dat ook het terrein van steunverlening aan de industrie wordt afgestemd op Europees niveau? Beleidsconcurrentie (op industriepolitiek gebied) tussen lidstaten is een goed ding, want het houdt de ambtenaar wakker, maar het moet natuurlijk niet zo ver komen dat de industriesubsidies andere begrotingsposten gaan verdringen. Daarom pleit ik ten eerste voor het op Europees niveau coördineren van datgene wat zinvol gecoördineerd kan worden. Dat wil zeggen, steun aan bedrijven of sanering van bedrijfstakken, die door Europese concurrentie of overcapaciteit in moeilijkheden zijn geraakt en/of het eensgezind reageren op wereldwijde uitdagingen. En ten tweede, in nationaal opzicht het heft in handen te houden, wanneer er sprake is van het falen van de internationale markt, waarvoor niet direct

(4) 'Economisch Magazine', blad van de Economische Faculteits Vereniging Groningen, nummer 2, 1993



Verjaardag vieren op de werkvloer

een Europese oplossing bestaat, zoals bijvoorbeeld in geval van exportsubsidies aan de industrie en het opzetten van een bedrijfstak op milieutechnologisch gebied.

Generieke steun

Is er dan wel een belangrijke rol voor de overheid ten behoeve van een generiek beleid, waarbij zij de randvoorwaarden schept voor de industrie? Laat ons weer kijken naar de pro en contra overwegingen en de huidige en mogelijke praktijk.

Voor een generiek beleid zijn dezelfde argumenten aan te dragen als voor specifieke steun: werkgelegenheid en andere landen doen het ook. De argumentatie verschilt echter.

Ging het bij specifieke steun om het in stand houden van werkgelegenheid bij bepaalde bedrijven of bedrijfstakken die al dan niet onderhevig waren aan internationale concurrentie (dankzij steun van buitenlandse overheden). Bij generieke steun gaat het veel meer om het, door scholing, in stand houden van een goede beroepsbevolking die ook op de internationale arbeidsmarkt de concurrentie aankan. Ook het investeren in infrastructuur en een effectief mededingingsbeleid zijn zaken die de internationale beleidsconcurrentie afdwingt. De aanwezigheid van het Bundeskartellamt in Duitsland wordt regelmatig verantwoordelijk gesteld voor het "harden" van het Duitse bedrijfsleven, zodat deze de concurrentie op diverse internationale markten aankan.

Het argument tegen generieke steun is 'Moral Hazard'. Wanneer

bedrijven weten dat er een WIR bestaat, of dat de overheid zorg draagt voor een op hun wensen toegesneden beroepsbevolking, dan zal het bedrijfsleven immers weinig inspanningen willen doen om hieraan zelf het nodige bij te dragen. Daarom is het belangrijk dat de participatie van het bedrijfsleven zowel bij infrastructurele projecten als bij leerlinginstellingen steeds maximaal is. En dat investeringssubsidies pas dan worden verstrekt wanneer zeker is dat er niet onnodig een stuk van het ondernemingsrisico wordt weggenomen, zoals bij de WIR, waarin sinds 1978 zo'n 50 miljard gulden is verdwenen.

Op dit moment wordt de generieke steunverlening getroffen door bezuinigingen. Op onderwijs, infrastructuur, wetenschappelijk onderzoek, etcetera. Ook heeft de overheid nog steeds niet het lef gehad om de kartels open te breken middels een effectief mededingingsbeleid.

Hoe zal generieke steun eruit moeten zien? Uit bovenstaande argumenten volgt dat de overheid als taak heeft om een optimale ondernemingsomgeving te scheppen door het verzorgen van bepaalde randvoorwaarden. Wanneer de overheid deze taak serieus opvat, zal ze dus moeten zorgen voor een ondernemingsomgeving die een optimale vestigingsplaats biedt voor Nederlandse en buitenlandse (industriële) bedrijven. Opdat bedrijven er voor kiezen om in Nederland gevestigd te zijn en Nederland gebruiken als Europese uitvalsbasis in de internationale concurrentiestrijd. Hiermee is wel de belangrijkste voorwaarde voor een structurele werkgelegenheids groei aangegeven.

Wanneer hier wordt gesproken over een goede vestigingsplaats dan is daarmee impliciet de toegenomen internationale mobiliteit van kapitaal en arbeid erkend, wat maakt dat het beleid gericht moet worden op het behoud en aantrekken van deze productiefactoren.

Onze uitgangspositie is gunstig. Lage loonkosten, weinig stakingsdagen, een redelijk concurrerende fiscale omgeving, een relatief goed opgeleide beroepsbevolking, een goed werkend systeem van innovatiecentra, een (nog) voldoende infrastructuur, etcetera.

Om deze goede uitgangspositie te behouden, is het evenwel noodzakelijk verder te bouwen aan Nederland als vestigingsplaats. Punten waar aan gewerkt moet worden zijn lastenverlichting aan de onderkant van het loongebouw, meer en beter (technisch) onderwijs dat tevens flexibel op de vraag wordt afgestemd (in samenwerking met het bedrijfsleven, zoals bij leerlinginstellingen), werken aan de fysieke infrastructuur (Betuwelijn), een effectief mededingingsbeleid (kartels openbreken), aantrekkelijke culturele activiteiten, ondersteuning van wetenschappelijk onderzoek, etcetera.

Met betrekking tot de lokatie van waaruit de industriepolitiek moet worden vormgegeven, zou ik kiezen voor het subsidiariteitsprincipe, zo dicht mogelijk bij de bedrijven en dus zo min mogelijk vanuit Den Haag. Laat het provinciehuis maar bepalen hoe hun regionale vestigingsvoordelen er uit (moeten) zien. Daar zit men midden in de markt en wordt dus sneller geconfronteerd met de resultaten van hun acties.

Een laatste belangrijke punt dat ik in deze context wil aanhalen, is de overmaat van beschermingsconstructies die de minister van financiën nog steeds toelaat. Ik doel hierbij op de (veelal statutaire) middelen die het management van een onderneming heeft om lastige aandeelhouders buiten de deur te houden. Er zijn drie industriepolitieke argumenten die strenge vermindering van deze constructies aanbevelen, zodat de overheid zo min mogelijk wordt geconfronteerd met een publiek dat om hulp roept voor een bedrijf in nood.

Ten eerste, wanneer het management van een bedrijf heeft gefaald om adequaat te reageren op marktomstandigheden. Dit is dan meestal hetzelfde management dat er al jaren zit en zich van geen aandeelhouder iets hoeft aan te trekken.

Ten tweede, in de internationale concurrentiestrijd zijn schaalvoordelen te behalen voor die bedrijven die zich openstellen voor samenwerking. Zodat bedrijven die niets van de buitenwereld willen weten en zich tegen overnames goed beschermd weten door allerlei ingenieuze constructies, de boot missen. Ten derde is het zeer waarschijnlijk dat het verstreken van risicodragend vermogen aan bedrijven een stuk spontaner zal gebeuren, wanneer de aandeelhouder weet dat hij er ook daadwerkelijk een stukje invloed voor terug krijgt in 'zijn' bedrijf.

Tot slot

Belangrijk is dat voor Nederlands meest concurrerende sectoren een directe overheidsbemoediging van geringe betekenis is gebleken. De Nederlandse sectoren met de beste exportprestaties hebben dat vaak in de eerste plaats te danken aan natuurlijke factoren, zoals de ligging aan de monding van een rivier, de vruchtbare polders en het gematigde klimaat. Daar waar natuurlijke factoren niet de cruciale succesfactor zijn, moeten andere factoren de aantrekkingskracht overnemen. Hierdoor wordt industriebeleid steeds meer een kwestie van concurrentie tussen landen, regio's en lokaties om de gunst van de (internationale) investeerder.

Een deel van het antwoord op de vraag die ik in de titel van dit artikel zal daarom in Europa moeten worden gevonden, opdat de beleidsconcurrentie geen excessief karakter krijgt. Daarnaast zal voldaan moeten worden aan de eisen van beperkte om-

vang, weinig specifiek- en nuttig generiek beleid, effectiviteit in termen van structurele werkgelegenheid, lange termijn oriëntatie, verbeteren van het marktmechanisme en pas dan komt het moment van het inspringen, namelijk wanneer er duidelijk sprake is van een falen van de markt. ♦

Over ons land als vestigingsplaats:

Er moet gewerkt worden aan onder andere lastenverlichting aan de onderkant van het loongebouw, meer en beter onderwijs, de fysieke infrastructuur en een effectief mededingingsbeleid

Weg met de wig, OF DE BETAALBAARHEID VAN DE VERZORGINGSSTAAT

Door Hans Stenfert Kroese

De verzorgingsstaat wordt thans, net als in de andere westerse landen, betaald door op de loonkosten heffingen (loon/inkomsten-belasting, sociale premies, volksverzekeringspremie) te innen. Deels worden deze premies aan de bedrijfsverenigingen afgedragen, deels direct aan de overheid.

Het gevolg van deze heffingsgrondslag is dat de kosten van de factor arbeid enorm hoog zijn. Als illustratie een aardig voorbeeld (1) : stel dat heel Nederland

super geautomatiseerd is en één persoon de knoppen bedient; bedenk dan eens wat de wig op het salaris van die ene persoon zou moeten zijn.

Dit is in de kern het probleem: er werken steeds minder mensen, alleen de aller sterksten kunnen zich handhaven. De loonkosten van deze laatsten worden nu onevenredig hoog doordat de uitkeringen aan de niet-werkenden als onderdeel van die loonkosten zijn benoemd en worden betaald.

Werkloosheid en financieringstekort

Deze 'heffingsgrondslag' heeft als neveneffect dat door de hoge arbeidskosten de factor arbeid waar mogelijk gereduceerd wordt door iedere calculerende ondernemer. Het gevolg is dat de arbeidsparticipatie afneemt. En als gevolg daarvan zullen de premiepercentages opwaarts moeten worden bijgesteld, hetgeen verhoging van de kosten van de factor arbeid impliceert etc. Kortom er is sprake van een vicieuze cirkel, dan wel van een neerwaartse spiraal.

De effecten van deze heffingsstructuur voor het financieringstekort bij de overheid zijn ook weinig vrolijk. Voor de beschouwing gaan we uit van een evenwicht tussen de inkomsten uit de premies en de uitgaven aan uitkeringen. Zodra een werkende z'n baan verliest en werkloze/uitkeringsgerechtigde wordt, heeft dit namelijk twee gelijktijdige effecten: er komt geen premie meer binnen omdat de voormalige premiebeter niet meer werkt en er moet een extra uitkering worden uitbetaald.

Hans Stenfert Kroese heeft enkele jaren Wis- en Natuurkunde gestudeerd aan de Rijksuniversiteit te Leiden en is projectleider Sociale Vernieuwing & Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam. Tot 1974 was hij lid van D66; in 1974, met het streven naar een progressieve volkspartij, is hij overstapt naar de PvdA.

(1) Dit voorbeeld is door Rob Lubbers, de voorzitter van RBA Rijnmond, gebruikt ter illustratie van de noodzaak een andere denkrichting in te slaan.

*Veel is er al over gesproken
en geschreven: de wig.
Hier volgt een pleidooi
voor een andere
heffingsgrondslag.*

*Arbeid op minimumloon-niveau is
niet meer lonend voor de werkgever*

Als we dit kwantificeren voor een kostwinner met het minimumloon, dan zien we de volgende figuur ontstaan: De premie bedroeg circa f 10.000,-, de loonbelasting circa f 2.000,-; het netto loon bedroeg circa f 20.000,- per jaar. Er wordt dus circa f 12.000,- inkomsten gemist als de werkende niet meer werkt. En ten tweede, er zal een minimumloon-bijstandsuitkering

betaald worden à f 20.000,- per jaar. Het positieve saldo voor het bedrijf dat de werkende "eruit zet" bedraagt dan f 32.000,-; het nadeel voor de overheid is vanwege deze werkloze f 32.000,-.

Het zou zéér wenselijk zijn een systeem te hebben waarbij de inkomsten van de overheid toenemen als er extra werklozen/uitkeringsgerechtigden bijkomen en waarbij de inkomsten van de overheid teruglopen als de werklozen weer aan het werk komen. Steeds nadrukkelijker dienen we ons ervan bewust te zijn dat we met de Nederlanders rekening moeten houden als zijnde geëmancipeerde, individualistische, calculerende burgers. De best calculerende burgers zijn meestal ondernemer geworden. Vandaar dat het wijs is, het huidige en het nieuw voorgestelde systeem tenminste ook vanuit die optiek te benaderen.

Een ondernemer/werkgever moet tenminste f 32.000,- meer inkomsten genereren voordat het lonend is een minimumloner aan het werk te zetten. Indien de inkomsten slechts met f 31.000,- toenemen, zal de werkgever f 1.000,- verlies lijden vanwege het aannemen van de werknemer. Deze meer-opbrengst wordt momenteel zelden gehaald door de inzet van een minimumloner. En het is daarom dat die functies ook steeds minder voorkomen.

Productieheffing, een oud verhaal en een nieuw plan

En toen was er een plan van het projectbureau Sociale Vernieuwing uit Rotterdam. Door het kabinet was gevraagd om ideeën, suggesties, in het kader van de Sociale Vernieuwing. Rotterdam bracht nu een 'Productieheffing' als idee naar voren. Hiermee sloot men aan bij een aantal, reeds langer bestaande, plannen en discussies.

We hebben de afgelopen jaren het Bruto Nationaal Produkt per hoofd van de bevolking zien toenemen terwijl de werkgelegenheid niet evenredig meegroeide (2). De onbetaalbaarheid van de ver-

zorgingsstaat dringt zich dan ook steeds onherroepelijker op. Vanuit die constatering is het Productieheffings-plan gesteld. Douben was ooit onder het kabinet Den Uyl met een plan gekomen voor een basis-inkomen. Van Elswijk had 10 jaar geleden reeds gesteld dat de financiering van de werkloosheid op een andere manier gestalte zou moeten krijgen, daarom beschouw ik hem als de vader van de gedachte.

Door Van Elswijk, Voogt en ondergetekende werd toen het oude verhaal opgepoetst en met een nieuw Sociaal Vernieuwings-lint eromheen opgestuurd naar Den Haag. De kern van de Productieheffing is:

- Er wordt door een bedrijf premies afgedragen op grond van de productie in dat bedrijf (ongeacht het aantal werkenden of de netto-loonkosten): de zogenaamde productieheffing. Er kan nog getwist worden of deze moet worden geheven op netto of bruto toegevoegde waarde of op de omzet. Het gaat in deze eerste fase om de grond-gedachte.

- Deze heffing wordt per bedrijfstak vastgesteld. De huidige afdracht aan premies wordt als percentage van de productie benoemd. Indien de productie toeneemt, wordt er dus meer betaald en als de recessie de productie doet afnemen, wordt er minder productieheffing betaald, ongeacht de vraag of er mensen worden ontslagen of niet.

- Vanuit de opbrengst van deze premies kunnen de uitkeringen worden betaald aan alle werklozen en aan alle werkenden. In het productieheffings-regime zou er dus één werkende kunnen zijn (zie ons voorbeeld van hierboven) met een "inkomen plus loonbelasting" dat niet wezenlijk afwijkt van het huidige inkomen. Niet zijn/haar inkomen wordt belast om de rest van Nederland van een uitkering te voorzien, maar de productie in de volle breedte wordt belast.

- Werkgevers/ondernemers, die loon plus loonbelasting betalen voor een werknemer, mogen de uitkering, die daardoor niet hoeft te worden uitgekeerd, aftrekken van hun productieheffing (normbedrag x aantal werknemers). De bruto-loonkosten liggen daardoor lager dan de netto-loonkosten, er is dus sprake van een negatieve wig.

Ten opzichte van de varianten uit het verleden is een belangrijk onderscheid, dat er nu een heffingspercentage per bedrijfstak is voorgesteld. Er zou zelfs gedacht kunnen worden over een nog verdere verfijning om de invoering van het nieuwe systeem zo budgetair-neutraal mogelijk te maken. De werking van het nieuwe regime werkt dan op de mutaties, op de personeelsuitbreidingen en inkrimpingen (en daarmee dus op de calculaties, die daaraan ten grondslag liggen bij het betreffende bedrijf).

Effecten van het nieuwe systeem

De arbeid op minimumloon-niveau zal weer lonend worden voor de werkgever. De calculerende ondernemer/werkgever zal nu "slechts" f 16.000,- meer inkomsten moeten genereren voordat het

lonend is een minimumloner aan het werk te zetten. Dit is dus aanmerkelijk minder dan de thans noodzakelijke f 32.000,- om kostendekkend te zijn.

Het gaat om f 22.000,- die voor de werknemer (loon + loonbelasting) wordt betaald; er moet extra productieheffing (in dit voorbeeld 25%) betaald worden à f 4.000,-; er wordt f 10.000,- aftrek gegeven op de productieheffing vanwege het in dienst nemen van een extra werknemer. Per saldo is dit $(+ f 16.000) - (f 22.000) - (f 4.000) + (f 10.000) = f 0,-$. Indien er meer extra inkomsten worden gegenereerd dan f 16.000,- is dit dus rendabel voor de werkgever/ondernemer. Deze grens ligt thans bij f 32.000,- en dat wordt onvoldoende vaak gehaald.

Personeel ontslaan levert de werkgever aanmerkelijk minder op. De calculerende ondernemer/werkgever zal f 12.000,- besparen als hij een minimumloner ontslaat, zonder dat dit ten koste van zijn productie gaat; te weten f 22.000,- (loon + loonbelasting) minus de dan vervallen aftrek op de productieheffing van f 10.000,-. In het huidige regime is de besparing f 32.000,-. Dit is aantrekkelijker en ligt dus sneller voor de hand om te doen.

Doordat de arbeidskosten aanmerkelijk verminderen, treden er positieve effecten op met betrekking tot research-kosten en het voorkomen van afvloeien van mensen als arbeidsongeschikt, etcetera. Het uitbesteden van werk zal heroverwogen gaan worden. En zwart werken zal door de negatieve wig zelfs minder voordelig zijn dan wit werken.

Door het NEI zijn de werkgelegenheidseffecten doorgerekend van de invoering van een dergelijke heffingsgrondslag (3). De resultaten/effecten waren verbluffend. De werkgelegenheid zou in 10 jaar tenminste 250.000 arbeidsplaatsen hoger scoren dan de alternatieven, zowel in een economische groei-variant als een recessie-variant.

Het financieringstekort wordt ook minder verscherpt bij groeiende werkloosheid. In het huidige regime mist de overheid de premieafdracht à f 12.000,-. Er ontstaat een extra uitkeringsuitgave à f 20.000,-; totaal f 32.000,- negatief voor het financieringstekort. In het nieuwe regime hoeft de overheid de aftrek van de productieheffing niet meer te betalen à f 10.000,-, plus dat er een extra uitkeringsuitgave à f 20.000,- ontstaat: totaal f 10.000,- negatief voor het financieringstekort.

Indien de uitkeringen voor de kostwinner door individualisering nu ook nog worden teruggebracht naar netto f 900,- per maand, dan wordt het werkloosheids-probleem helemaal buiten de financieringstekort-problematiek gehouden. Doch dit laatste is een andere discussie, die door het projectbureau Sociale Vernieuwing Rotterdam bewust buiten deze "inkomsten-kant-discussie van de verzorgingsstaat" is gelaten.

Waar zitten nu de bezwaren ?

Bij de presentatie van dit betoog, met win-win-situaties voor alle partijen, ontstaat iedere keer weer de achterdocht en de vraag waarom dit dan niet allang zo is geregeld. Er zijn drie soorten afwijzende reacties:

(3) *Het NEI, Den Broeder e.a., hebben in opdracht van Piet van Elswijk een berekening naar de effecten uitgevoerd volgens het zgn. AMO-K model, waarin wijzigingen moesten worden aangebracht vanwege de rigourosheid van de verandering, die door de nieuwe heffingsgrondslag wordt veroorzaakt*

(2) Jacques Delors heeft tijdens de Europese Top op 22 juni 1993 te Kopenhagen gewezen op het onvermogen tot het creëren van banen in Europa ondanks een redelijke economische groei.

- Er zijn mensen voor wie solidariteit nu eenmaal een heilig thema is. De verzorgingsstaat is ontstaan vanuit de onderlinge solidariteit van werknemers tijdens het begin van de industrialisatie. Daarna zijn werkgevers en overheid als voortzetting van de vrijwillige liefdadigheid formeel betrokken bij het systeem. De solidariteitsgedachte moet in deze visie richtsoer blijven en de plaats in blijven nemen van rationele constructies waarin de solidariteit nog verder geanonimiseerd wordt.

- Er zijn mensen, die in het huidige systeem deskundig zijn. Zij hebben wat te verliezen als het hele systeem opeens andersom gaat werken. Dit geldt voor de adviseurs en de onderhandelaars, die met het huidige systeem weten hoe zij hun doelen in concrete voorstellen moeten vertalen.

- Er zijn mensen die nu eenmaal niet in dergelijke grote operaties geloven. En als ze er dan over nadenken, concluderen zij vrijwel direct dat alleen op tenminste Europees niveau (liever nog: wereld-wijd) zo'n opzet zou kunnen worden ingevoerd.

Met zowel de irrationele, als met de ideologische argumenten is het moeilijk 'af te rekenen'. Hier zal ik verder ingaan op een aantal rationele twijfels, die in de discussies over dit onderwerp meestal op de agenda verschijnen.

Moet de verzekeringsgedachte niet centraal blijven staan?

Een probleem bij het handhaven van de verzekeringsbenadering is dat 'het risico op werkloosheid' in het huidige regime stijgt wanneer 'de premie wordt verhoogd omdat de werkloosheid is toegenomen'. De WAO-discussie heeft herkenbare voorbeelden opgeleverd hoe negatief dit in praktijk blijkt uit te werken.

De verhoging van de premie is 'zuiver' in de verzekeringsbenadering. Het effect van de premieverhoging is dat daardoor het risico stijgt. Dit brengt de verzekeringsredenering in een negatieve spiraal. Iedere actuaaris zal dit strijdig achten met het verzekerbaarheidsprincipe. In Zweden zien wij, door de iets andere organisatie van een en ander, dat de opbrengsten van de premies direct worden ingezet voor werkgelegenheidscreatie. Door op deze manier de gelden in te zetten, functioneert het, als ware het een belasting.

De f 130 miljard gulden aan uitkeringen (dus uitgaven zonder output ten behoeve van derden) vraagt herbezinning daar er in een aantal sectoren (bejaardenzorg, verpleging, onderhoud buitenruimte, veiligheid) schreeuwend behoefte is aan personeel en er geen geld voor is vrij te maken zonder de collectieve lastendruk te verhogen.

Fiscaliseren maakt onderscheid naar bedrijfstakken onmogelijk.

Het rechtgelijkheidsbeginsel onder onze fiscale wetgeving kent momenteel een onderscheid bij het heffen van BTW. Een dergelijke ongelijkheid is kennelijk mogelijk zonder dat zij in strijd wordt geacht met de grondwet. Deze tarief-differentiatie zou kunnen worden uitgebreid. Het laat zich aanzien dat een tarief per bedrijfstak realiseerbaar is.

Bestaan er problemen ten aanzien van de gelijkschakeling in Europa?

Bij de discussie in 1992, over verlaging van het BTW-tarief versus verlaging van de loonbelasting, is gekozen voor BTW-gelijkschakeling binnen Europa boven werkgelegenheid. Bij de gelijkschakeling in Europa ontstaat iedere keer de vraag wat we nu

eigenlijk willen gelijkschakelen. En wat heeft dan de prioriteit. Indien iemand zou voorstellen dat het Bruto Nationaal Product in de Europese landen gelijkgeschakeld moet worden, laat de reactie zich voorspellen: onzin. Indien iemand zou voorstellen de lastendruk voor bedrijven uit concurrentieoverweging gelijk te schakelen in de Europese landen zou dat (gelet op de lappen-deken aan heffingen, belastingen etc in de verschillende landen) een ingewikkelde berekening vragen.

Voor het zelfde geld zou er gestreefd kunnen worden naar gelijke arbeidsparticipatie (de verhouding werkenden: niet werkenden) in de Europese landen. Gelet op de achterstand, die Nederland daar heeft, zou dat een goede rechtvaardiging zijn om gerichte maatregelen te nemen.

Omwille van de gelijkschakeling van BTW-tarieven in Europees verband is voorlopig gekozen voor een heffing op 'netto toegevoegde waarde', met de aftrek van een bonus per werkende. Doch 'bruto toegevoegde waarde' of 'omzet' zouden ook de grondslag kunnen zijn. Dit is voorlopig als uitwerkingsprobleem opzij gezet; de principediscussie zal eerst gevoerd moeten worden.

Productieheffing, de werking ervan

In het werkdocument van het projectbureau Sociale Vernieuwing Rotterdam wordt nadrukkelijk alleen ingegaan op de 'inkomstestructuur' van de verzorgingsstaat; modellen en verbeteringen aan de 'uitgave-kant' (in de vorm van minstel en/of basisinkomen etc.) zijn daarbij zeker niet uitgesloten. Doch ongeacht de systeemverbeteringen die men aan die kant van de werkelijkheid kiest, is deze herstructurering van het inkomstensysteem relevant.

Om te beginnen, de huidige situatie is dat werkgevend bedrijven extra worden belast, ten gunste van bedrijven die het met minder werkenden af kunnen. Het huidige systeem legt een heffing op aan het bedrijf dat werkloosheid voorkomt en laat de bedrijven, die aan de oplossing van dit probleem minder of geen bijdrage leveren, buiten beschouwing.

Een veel gehoord probleem bij 'de creatie van werkgelegenheid' is dat de ondernemer direct met de kosten wordt geconfronteerd en dat meestal pas vertraagd de extra inkomsten tot stand komen. Onzekerheid en de omvang van het te nemen risico belemmeren de groei van werkgelegenheid. Door de heffing op te leggen als de extra inkomsten een feit zijn en de heffing bij het minder functioneren van het bedrijf te laten afnemen, komen bedrijfs-economische-beslissingen in een ander financieel perspectief te staan. Dit geldt zowel voor de beslissing om extra mensen aan te nemen, als voor de beslissing om mensen te ontslaan.

In het huidige systeem kan een bedrijf alleen de 'loonkosten, plus wig' in één keer bezuinigen. In het nieuwe systeem loopt de productieheffing (vergelijkbaar met voorheen de wig) terug, zonder dat daartoe de loonkosten tevens moeten worden geschrapt. Er wordt door de budgetair neutrale invoering ook geen bevoordeling of benadeling van bedrijven gerealiseerd op grond van de winst positie of de marginale situatie, waarin het bedrijf/de sector zich eventueel bevindt.

Bij de invoering laat het percentage productieheffing zich als volgt berekenen: de premies e.d. (zowel werkgevers als werknemers deel) plus het aantal werknemers x f 10.000 (het bonusbedrag), gedeeld door de toegevoegde waarde. Voor het bedrijf zijn

de uitgaven aan productieheffing, bij invoering, dan gelijk aan de afdracht van premies voorheen. Een goede winstpositie zal zelfs een neerwaarts effect hebben op het percentage productieheffing voor de betreffende bedrijfstak.

De technologische ontwikkeling zal niet worden geremd

De afweging, of een technologische ontwikkeling renderend is, komt in een ander daglicht te staan als arbeid goedkoper is: de opbrengst van de machines zal hoger moeten zijn, voordat het renderender is, dan arbeid door mensen. Op dit moment worden de kosten van arbeid-door-mensen extra belast met de kosten van de werkloosheid. De kosten van arbeid-door-machines blijven onbelast met de kosten van de werkloosheid. Terwijl het oorzakelijk verband tussen werkloosheid en arbeid-door-mensen toch duidelijk minder bestaat dan dat het causale verband er is tussen arbeid-door-machines en werkloosheid.

Technologische productie blijft aantrekkelijk voor ondernemers/werkgevers wanneer het een goedkopere productie-methode is dan met arbeid-door-mensen. Dat de kosten van de werkloosheid in de bedrijfsbeschouwing door het nieuwe systeem mee worden gewogen als directe kosten, is een verbetering ten opzichte van de

huidige situatie, waarin die kosten volledig worden afgewenteld (hoewel die kosten daarna 'vertraagd' terugkomen als een vergroting van de wig).

Voorbeeld: Er zijn twee concurrerende bedrijven met een zeer vergelijkbare omzet en met een vergelijkbaar personeelsbestand (100 man per bedrijf). Indien het ene bedrijf de helft van het personeel vervangt door machines ontstaat er een probleem voor de uitkeringsinstantie. Door verhoging van de premies wordt de nieuwe werkelijkheid opgelost. Het bedrijf, dat geen mensen had ontslagen, betaalt 100 x de verhoogde premie; het bedrijf, dat de helft van z'n personeel had ontslagen, betaalt de helft. Kortom de veroorzaker verdient.

Research, de basis voor de technologische vooruitgang, is momenteel nauwelijks op te brengen voor het bedrijfsleven. Het Midden en Klein-Bedrijf komt al helemaal niet toe aan dergelijke dure fratsen. Door de kosten van de factor arbeid radicaal te verlagen, zeker als daar geen directe extra productie door ontstaat, is research opeens aanmerkelijk betaalbaarder geworden. Technologie, goedkoper dan arbeid-door-mensen, zal altijd aantrekkelijk blijven. In deze vergelijking wordt een oneigenlijke toevoeging aan de directe kosten van de arbeid-door-mensen onttrokken. En dit maakt dan ook dat de concurrentie tussen deze beide rechtvaardiger is geregeld. ♦

Fondslijst Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

Brochures in de reeks Ideeën

- | | |
|--|---------|
| • 'De veranderende rol van de politieke partijen', Den Haag 1991 | f 15,00 |
| • 'Duurzame ontwikkeling', Den Haag 1992 | f 19,50 |
| • 'Referenda en Politiek', Den Haag 1993 | f 19,50 |
| • 'De ruimte waarin wij leven', Den Haag 1993 | f 19,50 |

Cahiers

- | | |
|--|---------|
| • 'Relatie en huwelijk', Den Haag 1991 | f 8,00 |
| • 'Denken over Democratie, van forum naar partnerschap', Den Haag 1993 | f 10,00 |
| • 'In Goede Banen, een analyse van het verschijnsel migratie', Den Haag 1993 | f 10,00 |

Nota's

- | | |
|---|-----------------|
| • 'Drugs. Kiezen tussen twee kwaden' (1990) | |
| • 'Op zoek naar publiek', Den Haag 1993 | per stuk f 5,00 |

Hoe kunt u bestellen ?

U kunt telefonisch bestellen door te bellen met de SWB, van maandag tot en met donderdag van 09.00 tot 17.00 uur, telefoon 070-3621515; fax 070-3641917. U kunt schriftelijk bestellen door een voldoende gefrankeerd kaartje te sturen aan: SWB D66, Noordwal 10, 2513 EA te Den Haag.

Een abonnement op Idee

Jaarabonnementen op Idee kosten f66,- inclusief verzendkosten. De losse nummerprijs is f15,-. Met een abonnement bespaart u derhalve op jaarbasis (6 nummers) f24,-. Idee wordt verzonden in een stevige banderol, zodat ieder nummer u onbeschadigd bereikt. Voor een abonnement kunt u bellen of schrijven naar bovenstaand nummer en adres.

• Let op: stuur bij bestellingen nooit contant geld of cheques mee. U ontvangt van ons een acceptiekaart om verschuldigde bedragen te

Strategiën tegen politiek racisme

Door Chan Choenni

Bij de komende Tweede Kamer verkiezingen zullen de Centrum Democraten vijf -maar wellicht meer- zetels behalen (1). Het moge duidelijk zijn dat de CD-leider H. Janmaat niet meer een eenling in de Tweede Kamer zal blijven. Ook op lokaal niveau zal, naar het zich laat aanzien, de CD een belangrijke politieke factor in de (middel)grote steden worden.

Natuurlijk is het politiek racisme veel breder dan alleen de Centrum Democraten. Maar in dit verband beperken wij ons tot de CD omdat deze partij de politieke articular en belangrijkste actor is op dit terrein. Ruim een decennium geleden toen de -toenmalige- Centruumpartij met een zetel in de Tweede Kamer (binnen)kwam, werd dit nog als een zwarte dag voor onze democratie beschouwd. Thans lijkt er een soort gelatenheid te ontstaan: het schijnt wel een 'fait accompli'. Hier en daar is er overigens sprake van politieke hyperventilatie: wellicht onbewust en onbedoeld poogt men Janmaat en de zijnen te bestrijden door hem de wind uit de zeilen te nemen. Contraproductieve effecten zijn dan ook onontkombaar. Een uitgebalanceerde strategie om de opmars van dit politiek racisme te stuiten is dan ook nodig om voortschrijdende etnische polarisatie te voorkomen. Temeer daar de ruimte, teneinde enkele belangrijke oorzaken aan te pakken, kleiner wordt. Zo wordt ervan uitgegaan dat bij ongewijzigd beleid de werkgelegenheid niet substantieel zal toenemen. Gevreesd moet worden voor een toename van de werkloosheid en een toename in concurrentie om de schaarse banen tussen autochtonen en allochtonen. Verder zal de verzorgingsstaat worden ingekrompen, hetgeen met zich meebrengt dat met name de allochtone gemeenschap -gezien hun oververtegenwoordiging in (zorg)voorzieningen van de sociale zekerheid- verder zal marginaliseren, ja: zelfs verarmen. Ondanks pogingen om het toelatingsbeleid restrictiever en stringenter te maken zal de immigratiedruk blijven (bestaan). Een zero-immigratie zoals voorgesteld door de Franse minister Charles Pasqua is immers een onhaalbare optie. Door de voortdurende

Afgaande op de aanhoudende voorspellingen zal het politiek georganiseerd racisme, zoals dat met name wordt gesymboliseerd door de Centrum Democraten (CD), de komende jaren een politieke factor van betekenis worden.

immigratie zal ook de druk op betaalbaarheid van de verzorgingsstaat toenemen. Allochtonen kunnen daarop worden aangekeken. Met name in de al overbelaste oude stadswijken en aanpalende gebieden zal de toenemende immigratie de etnische tegenstellingen vergroten. Het is niet irreal te verwachten dat allochtonen door de autochtone bevolking in deze concentratiewijken en de aanpalende wijken -meer dan thans- als bedreiging zullen worden ervaren. Een en ander kan de positie van de allochtone bevolkingsgroepen verder verslechteren en etnische polarisatie bevorderen. Een beweging van afnemende maatschappelijke solidariteit is immers reeds zichtbaar. Politieke onder-

namers kunnen de kiezers leuzen als "Nederland is al vol" presenteren als panacee voor het heikele vraagstuk inzake de vormgeving van de multi-etnische samenleving. De Centrum Democraten -maar niet alleen zij- hopen met zulke simpele oplossingen, zoveel is inmiddels duidelijk, succes te oogsten.

Voor alle duidelijkheid: de Centrumdemocraten en de aanverwante Centruumpartij zijn ondanks de naam en hun eigen ontkenning wel degelijk primair racistische partijen -en niet zozeer extreem-rechtse partijen. Dit blijkt onder andere ook uit een recente studie van de politicologen Elbers en Fennema (2). De Centrumdemocraten zeggen bijvoorbeeld niet links of rechts te zijn: hun primaire mobilisatie-issue is de ongewenste aanwezigheid van allochtone bevolkingsgroepen. Voorts overaccentueren zij de problematische kanten van de multi-etnische samenleving. Daarbij worden vooral oplossingen naar voren geschoven die neerkomen op een bedreiging van de bestaanszekerheid van allochtonen -ook al wordt een en ander in ons land in eufemistische termen gegoten. Janmaat c.s. uiten zich immers nauwelijks in biologisch racistische termen (zij stellen dat zij juist deze vorm van racisme verwerpen). Maar hun ideologie, handelen en optreden weerspiegelen wel degelijk andere vormen van racisme.

Provincialistische opvatting

Overigens houden velen in ons land er nog steeds een beperkte definitie van racisme op na, namelijk dat men uitgesproken opvattingen over de minderwaardigheid van bepaalde rassen -het zogenoemde biologisch racisme- moet hebben en deze ook expliciet moet uiten, alvorens een en ander als racisme kan worden

Chan Choenni is politicoloog, voorzitter van de Commissie Integratie Allochtonen van D66 en lid van de redactie van Idee.

(1) Medio maart bleek uit een NIPO-enquête dat acht procent van de Nederlandse kiezers bevestigend antwoordde op de vraag: "Denkt u dat u zelf ooit wel eens op de CD zou kunnen stemmen?" In Tweede Kamernetels zou dat neerkomen op 12 zetels voor de CD. Toegegeven: een en ander hoeft niet uit te monden in het daadwerkelijk stemmen op de CD. Niettemin is een percentage van acht procent, ondanks alle nuanceringen en relativeringen die nadien naar voren zijn gebracht, bepaald verontrustend.

(2) F. Elbers en M. Fennema, 'Racistische partijen in West-Europa', stichting Burgerschapkunde, Leiden 1993

beschouwd. Het racisme van de Centrumdemocraten valt daarvoor echter minder effectief te bestrijden, omdat zoals gezegd naast het eerdergenoemde biologisch racisme andere vormen van racisme, zoals het cultureel en institutioneel racisme, in ons land meestal niet als racisme worden erkend of meegerekend. Wat dat betreft is in ons land sprake van een provincialistische opvatting van racisme: racisme -bedoeld wordt dan uitsluitend het biologisch racisme- is dermate abject dat daar nauwelijks over gediscussieerd moeten worden; het gevolg is dat men in Nederland het instrumentarium onbenut laat om racisme in al zijn breedte te kunnen waarnemen.

De Centrumdemocraten -zoveel is inmiddels wel duidelijk- zullen zich in de politieke arena begeven. Zij moeten dan ook op effectieve wijze tegemoet getreden worden.

Hoe te handelen? Of anders gezegd: welke reactie en -daaraan gekoppeld- welke strategie is het meest effectief om de opmars van de Centrumdemocraten tot staan te brengen en deze negatieve ontwikkeling voor onze multi-etnische samenleving te keren. Openlijk stelling nemen tegen het politiek racisme brengt risico's met zich mee: men begeeft zich op glad ijs. De gebruikelijke rituele reactie, dat men er niks mee te maken wil hebben omdat het racisme zo abject is, is een veiligere weg! Maar een dergelijke struisvogelopstelling miskent de urgentie en omvang van het probleem.

In principe zijn er in het verleden opstellingen en strategieën gevolgd die soms wel, enigszins, effectief zijn geweest maar soms ook contraproductieve effecten hebben gesorteerd (3). Het is daarom handzaam om de reacties en strategieën, waar mogelijk, enigszins chronologisch te ordenen en na te gaan of deze effectief of eerder contraproductief zijn (geweest). Er kunnen globaal tien reacties en min of meer daarmee samenhangende strategieën worden onderscheiden. Uiteraard zijn er tussenvormen. Bovendien sluiten alle vormen elkaar niet telkens uit. Maar een overzicht heeft nu eenmaal het voordeel dat een en ander beter herkenbaar wordt. Waar mogelijk zal worden aangegeven welke groepen welke strategieën hanteren dan wel daar meer gebruik van (kunnen) maken. De reactie wordt via trefwoorden aangegeven en de strategie wordt zoveel mogelijk van een passende term voorzien.

Doodzwijgerstrategie

Bij opkomst van de toenmalige racistische partijen eind jaren zeventig zoals de Nederlandse Volksunie en de Centruumpartij was vooral sprake van negatie (ontkenning) gecombineerd met een 'doodzwijgerstrategie'. Men deed alsof het maar om een kleine groep ging en besteedde geen aandacht aan de aangeronde problemen; ook werden de problemen tot non-problemen verklaard. Met name de media zwegen vaak over de racistische opvattingen en veel politici negeerden en bagatelliseerden het probleem. Gaandeweg bleek dat deze strategie minder goed heeft gewerkt: de problemen worden immers niet opgelost door ze dood te zwijgen. De racistische partijen en hun voormannen konden zich overigens als underdogs profileren. En hun (potentiële) kiezers konden zich in de underdogpositie herkennen: er werd niet naar hen geluisterd en hun problemen werden genegeerd. De politiek liet zijn oren naar elders hangen.

(3) Brants en Pennings onderscheiden vijf strategieën, vgl. K. Brants en P. Pennings, *Antiracistische strijd*, in: 'Een bleek bolwerk', red. M. Hisschemöller, SUA, Amsterdam 1988

Isoleringsstrategie

Hiermee samenhangend is naderhand zoveel mogelijk vermijding/ontwijking gecombineerd met een 'isoleringsstrategie' toegepast. Men vermeed waar mogelijk contact met leden en politici uit deze racistische partijen. Zij werden niet toegelaten tot commissies, er werd niet met hen samengewerkt en men ging niet in debat met deze lieden. Janmaat c.s. werden zoveel mogelijk geïsoleerd en als politieke paria's behandeld.

Tot op zekere hoogte heeft deze strategie gewerkt: men kreeg geen politieke respectabiliteit en geen podium. In de praktijk bleek echter dat men niet altijd deze groep kon ontwijken of isoleren en dat de door de racistische partijen aangeronde problemen bleven bestaan. De oorzaken van en de voorgestelde oplossingen voor de problemen van de multi-etnische samenleving, zoals verwoord door de Centrumdemocraten, werden hierdoor nauwelijks weersproken. De Centrumdemocraten konden vooral door het telkens herhalen van onweersproken opvattingen aanhang verwerven. Deze twee strategieën werden en worden vooral toegepast door politici, media en andere 'opinion leaders'.

Waakzaamheidsstrategie

Van meet af aan is demonstratie/actie en een daaraan gekoppelde 'waakzaamheidsstrategie' toegepast om de groei van de racistische partijen te keren.

Door te demonstreren tegen het racisme en de vreemdelingenhaat en waakzaam te blijven tegenover activiteiten van de racistische partijen, om waar nodig tegenacties te ondernemen, kon men tegengas geven. Ook deze strategie is slechts tot op zekere hoogte effectief, want een deel van de oorzaken van de problemen wordt niet opgelost door demonstraties. Bovendien is demonstreren vaak een makkelijke weg: men kan een paar keer per jaar de democratische gezindheid laten blijken en is dan weer gerustgesteld. Opmerkelijk genoeg was de participatie van allochtone bevolkingsgroepen bij dergelijke demonstraties met name in het verleden niet hoog te noemen. Vooral actiegroepen en (zelf)organisaties passen deze strategie toe.

Polarisatiestrategie

Een (uit de kringen van allochtonen) radicalere variant hiervan is de harde confrontatie gecombineerd met een 'polarisatiestrategie'. Vooral anti-facismecomités en andere radicale groepen hebben gekozen voor een dergelijke benadering. Men ging de confrontatie aan met de racistische partijen; waar nodig werden partij bijeenkomsten verstoord. Er is ook geweld gebruikt in 1986 in Kedichem, waar een belangrijke vergadering zou plaatsvinden. De secretaresse van Janmaat raakte daarbij zodanig gewond, dat zij thans in een rolstoel zit. Binnenkort dreigt zij echter als volksvertegenwoordiger - en als slachtoffer (?) - in de Tweede Kamer terecht te komen! Overigens lijkt in een bepaalde periode deze polarisatiestrategie wel te hebben gewerkt, maar op lange termijn zijn de effecten waarschijnlijk negatief. Janmaat en de zijnen het label facisme opplakken, is nog tot daar aan toe. Problematischer echter is het gebruik van geweld: de problemen lost men immers daar niet mee op. Opvallend hierbij is overigens dat dergelijke radicale acties door allochtonen nauwelijks worden gesteund. Zij nemen er slechts in heel kleine getale aan deel.

Vervolgingsstrategie

Een meer professionele aanpak is een verbod/boycot op racistische partijen gecombineerd met een (justitiële) 'vervolgingsstrategie'. Met name de professionele organisaties van en voor allochtonen en racismebestrijdingsbureaus pleit(t)en voor verbod en waar nodig de boycot van racistische activiteiten en groeperingen. Men wil het beschikbare juridisch instrumentarium effectiever inzetten, ook vanuit het besef dat er sprake is van existentiële bedreiging van allochtone burgers. In een multi-etnische (rechts)staat zijn er grenzen: sommige opvattingen en handelingen zijn niet toelaatbaar.

Deze strategie is deels effectief maar het probleem blijft dat de definiëring van racisme (en rassendiscriminatie) vaak problematisch is. Er bestaat nauwelijks consensus over, ook al omdat met name in ons land de -terecht- morele verwerping van het biologisch racisme vaak het zicht blokkeert op andere vormen van racisme. Bovendien is het risico dat het verbod of bijvoorbeeld het invoeren van een kiesdrempel om zo de opmars van de Centrumdemocraten in de Tweede Kamer en andere vertegenwoordigende lichamen tegen te houden het risico met zich meebrengt dat de signaalfunctie die deze partijen hebben als vertolkers van -de onvrede van- de blanke achterhoede minder (zichtbaar) wordt. Ondergrondse en buitenparlementaire activiteiten die daarvan het gevolg kunnen zijn, kunnen leiden tot politieke instabiliteit en verdere polarisatie tussen bevolkingsgroepen. Overigens kan deze strategie wel effectief zijn wanneer de aanhang niet groot is en de partij gebruik van geweld predikt, zoals bijvoorbeeld de Nederlandse Volksunie van Joop Glimmerveen. Deze is dan ook destijds verboden.

Criminaliseringsstrategie

Een variant van deze benadering is de sociale diffamatie en 'criminaliseringsstrategie'. Met name de betrokken media, organisaties en sommige wetenschappers volgen deze strategie. De fouten, ruzies en het mismanagement worden naar voren gebracht om aan te tonen dat deze politici capabel, noch competent en vooral niet te vertrouwen zijn. Het gevaar van de politieke ondernemers, die de ontevredenheid van de blanke achterhoede voor eigen gewin gebruiken, wordt ontmaskerd. Ook worden andere slechte kwaliteiten en bedenkelijke praktijken, zoals het onder valse voorwendselen verzamelen van handtekeningen voor het voetlicht gebracht. Soms wordt gewezen op de 'domheid' en geringe uitstraling van Janmaat als politiek leider. Een en ander heeft mede bepaalde splitsingen verstrekt binnen het front van het politiek racisme in de jaren tachtig, waardoor de stemmers moeten worden verdeeld over de verschillende groeperingen. Niettemin blijkt dat de laatste jaren de Centrumdemocraten blijven groeien. Bovendien is de kans groot dat de achterban van Janmaat zich als underdog juist identificeert met de al niet terecht veronderstelde 'domheid'.

Overedingsstrategie

Bij de kerken, welzijnswerkers en bepaalde politici is veeleer sprake van moreel appèl en een daaraan gekoppelde 'overedingsstrategie'. Men gaat ervan uit dat de (potentiële) kiezers van de racistische partijen zijn en worden misleid. Deze landgenoten

(kunnen) worden overgehaald om begrip te krijgen voor de moeilijke positie van 'buitenlanders'. Men benadrukt dat allochtonen slachtoffers zijn van het systeem en dat men begrip voor elkaar als 'Nederlanders' en 'buitenlanders' moet opbrengen. Met name in de tijd van de verzuiling kon men nog vanuit gezaghebbende posities een moreel appèl doen op redelijkheid en solidariteit. Men kon het gewone volk overreden dan wel het gewenste gedrag voorschrijven. In postmoderne tijden is dat echter veel minder het geval. Bovendien vinden vele (potentiële) kiezers van Janmaat dat zijzelf het slachtoffer zijn! Of zij zeggen dat zij slachtoffer dreigen te worden wanneer allochtonen in hun wijk komen wonen. Ofschoon deze strategie sympathiek aandoet is het effect ervan dus op zijn minst discutabel.

Bewustwordingsstrategie

Een hieraan verwante - maar dan meer zakelijke- benadering is dat men pleit voor meer voorlichting gecombineerd met een 'bewustwordingsstrategie'. Er moet worden uitgelegd waarom de allochtonen hier zijn en hoe hun objectieve positie is. Vooroordelen moeten worden doorbroken en de juiste feiten en oorzaken worden gerapporteerd. De mensen dienen bewust gemaakt te worden van hun gezamenlijke problemen. Voorlichting op zich is zinvol, mits het professioneel gebeurt. Uit onderzoek is gebleken dat allerlei goedbedoelde publiciteitscampagnes waarbij vooral begrip wordt gevraagd voor het verschil tussen de bevolkingsgroepen contraproductieve effecten sorteren. Ook het naar voren halen van positieve voorbeelden zoals succesvolle allochtonen is nuttig. Maar een en ander moet in zekere zin de werkelijke situatie weerspiegelen: zolang allochtonen in de laagste segmenten van de samenleving blijven steken, zal voorlichting en vooroordeelbestrijding slechts een marginale bijdrage leveren aan racismebestrijding.

Het relativeren van het verhoudingsgewijs hoge aantal allochtone jongeren die deelnemen aan criminele activiteiten en die zo maatschappelijke overlast veroorzaken is nuttig. Men moet de burger bewustmaken dat een en ander vooral te maken heeft met sociaal-economische positie van allochtonen, met discriminatie, wonen in de grote stad en niet met biologische en in geringe mate met culturele factoren.

Niettemin blijft het zinvoller criminaliteit te voorkomen door de marginalisering van allochtone jongeren effectief te bestrijden. Een onbedoeld gevolg van deze strategie kan zijn -tenminste als men deze strategie niet combineert met andere strategieën- dat de bewoners in de oude stadswijken het idee krijgen dat een en ander -bijvoorbeeld de criminaliteit- wordt gebagatelliseerd.

Opportunistische strategie

De laatste tijd zijn wetenschappers en bepaalde politici gaan inzien dat de problemen waarop de Centrumdemocraten hun politieke successen boeken ernstig moeten worden genomen en niet meer gebagatelliseerd. Er wordt gepleit voor een no nonsense benadering. Een bedenkelijke variant hiervan is echter dat men het pleidooi voor doorbreking van taboes combineert met een 'opportunistische strategie'. Taboes worden daarbij eenzijdig doorbroken: men benoemt terecht de problemen die de aanwezigheid van allochtone bevolkingsgroepen met zich mee brengt, zonder bang te zijn van racisme beschuldigd te worden. Men poogt

bijvoorbeeld niet meer krampachtig te ontkennen dat er sprake is van onveiligheid en verhoogde criminaliteit.

Maar institutioneel racisme bij de toedeling van arbeidsplaatsen wordt daarentegen niet erkend. Ook worden de maximale verschillen tussen allochtonen en autochtonen benadrukt en worden zaken als polygamie en weduwenverbranding, die in allochtone kring als achterhaald worden beschouwd (wellicht onbewust), als culturele markering van autochtonen opgevoerd.

Het doorbreken van taboes en de morele waas verwijderen, waardoor een eerlijke en gedegen discussie mogelijk wordt rondom het thema van de multi-etnische samenleving en haar problemen, is winst. Maar men schiet door: allochtonen en hun cultuur bijna uitsluitend de schuld geven, terwijl niet over racisme en met name institutioneel racisme in de samenleving wordt gesproken, is een opportunistische strategie. Vanuit de optiek van 'het wind uit de zeilen nemen van de Centrumdemocraten' kan men soms ook onbewust oplossingen adopteren die de Centrumdemocraten al jaren bepleiten. Door de (potentiële) kiezers van de Centrumdemocraten voor zich te winnen kan men op een hellend vlak terecht komen en juist het politiek racisme in de kaart spelen.

Argumentatiestrategie

Een meer zakelijke variant die veel effectiever is komt neer op erkenning van de multi-etnische samenleving en daaraangekoppeld een 'argumentatiestrategie'. Men erkent de etnische problemen als fase in de levensloop van de multi-etnische samenleving. Er wordt een no-nonsense benadering voorgestaan -trouwens wie is voor nonsense?-, waarbij aan de verschillende actoren een verantwoordelijkheid wordt toegekend in de vormgeving van de multi-etnische samenleving. Men appelleert aan het burgerschap van iedereen. En beargumenteert vanuit het collectief belang van alle burgers of bijvoorbeeld van de wijkbewoners dat de oplossingen van de Centrumdemocraten niet reëel zijn.

De autochtonen moeten dus accepteren dat allochtonen hier zullen blijven of men het leuk vindt of niet. De opvattingen van Janmaat c.s worden weersproken en men gaat met deze lieden in debat. Overigens wel zodanig zorgvuldig dat zij geen politieke respectabiliteit krijgen: veeleer de zinloosheid en het racistische gehalte van hun oplossingen worden aan de kaak gesteld.

Racisme wordt dan niet meer gebagatelliseerd (er wordt een ruime definitie gehanteerd). Evenmin wordt de verantwoordelijkheid van allochtonen in de vormgeving van de multi-etnische samenleving ontkend. Allochtonen worden dus als burgers van deze samenleving beschouwd en wij-zij tegenstellingen worden niet onnodig verscherpt. Er wordt erkend dat er sprake is van bijvoorbeeld een hogere criminaliteit die maatschappelijk overlast bezorgt en dat er etnische (culturele) problemen zijn tussen autochtonen en allochtonen. Daarop aansluitend wordt een stevig integratiebeleid voorgestaan met rechten en plichten voor alle relevante actoren variërend van individuele burgers, bedrijven,

instellingen tot overheden. Voorts wordt in de multi-etnische wijken het beleid geïntensiveerd.

Het moge duidelijk zijn dat deze strategie, waar nodig gecombineerd met een aantal eerder genoemde deels effectieve strategieën, de beste handelingswijze is om het politiek racisme tegevoet te treden. Er dient een 'cordon sanitaire' getrokken te worden rond de analyses en oplossingen van de Centrum Democraten. De contouren hiervan worden aangegeven in een gedragscode over 'politiek en minderheden' (4). De multi-etnische matschappij is immers een fait accompli met alle positieve en negatieve gevolgen van dien of men dat nu leuk vindt of niet. Waarom? Omdat de realiteit van de feitelijke, fysieke aanwezigheid van uiteenlopende etnische groepen in de Nederlandse samenleving een gegeven is.

De vraag in hoeverre deze feitelijke, fysieke aanwezigheid van allochtonen in discussie gebracht moet worden in de zin dat

Nederland weer mono-etnisch (blank ?) moet worden, dient buiten het 'respectabele' discours te blijven. Deportatie van allochtone burgers, ook van hen die hier geboren en getogen zijn - zo dit al vanwege allerlei juridische, politieke en technische complicaties mogelijk is - is immers niet aan de orde. Sterker nog, een discussie hierover zal een existentiële bedreiging betekenen voor allochtone burgers en racisme aanwakkeren. Het gevaar is groot dat ook niet-racistische politieke partijen zich -onbewust- op dit hellend vlak begeven en de aanwezigheid an

sich van allochtone burgers gaan betwisten.

De vraagstukken, die de toenemende multi-etnische bevolkingssamenstelling in structurele en sociaal-culturele zin met zich meebrengt, dienen open, eerlijk en zonder taboes (althans binnen het kader van de zogeheten cordon sanitaire) aan de orde te worden gesteld. De vormgeving van de multi-etnische samenleving in deze zin verdient een plaats hoog op de politieke agenda.

De politieke partijen dienen vooral inter-etnische samenwerking en het gemeenschappelijk belang van alle etnische groepen te benadrukken. Per slot van rekening bestaat de (potentiële) aanhang van de Centrum Democraten c.s niet uitsluitend uit racisten. Een deel heeft het vertrouwen in de politiek verloren en geeft hiermee een signaal af. Helaas via een verkeerd medium. Het is de taak van de politiek om met argumenten aan te tonen dat bepaalde processen evenwel onomkeerbaar zijn. In een kleiner wordende wereld moet ook ons land een etnische prijs betalen. Dat de sociaal zwakkeren niet alléén deze prijs willen betalen valt wel te begrijpen. Maar politici hebben ook de taak op gezaghebbende wijze waarden toe te delen aan een samenleving en niet alleen de 'vox populi' te bevestigen, vanuit eigen politiek gewin. ♦

(4) *Minderheden en politiek, een gedragscode, overleg minderhedenorganisaties en politiek partijen, Utrecht 1993.*



Zorg op of onder de maat ?

Oud tussen wal en schip

Door Simon Groen

Het jaar 1993 werd door de Europese gemeenschap uitgeroepen tot het jaar van de ouderen en de solidariteit tussen de generaties. Dat leek niet overbodig want die solidariteit staat onder druk en dit zal in de toekomst alleen maar toenemen.

Getuige de gang van zaken in de meer vergrijsde (gezondheids-) regio's van Nederland laat de huidige solidariteit heel wat te wensen over. Met name psychogeriatrische patiënten moeten onder vaak menonwaardige omstandigheden thuis verblijven wegens gebrek aan verpleeghuis-capaciteit. Thuis- of wijkzorg wordt niet of niet op tijd geleverd. Dit geldt al helemaal tegen het einde van het kalenderjaar, als de budgetten 'op' zijn.

In de ziekenhuizen worden deze patiënten met tegenzin ontvangen en met enige opluchting geweerd zodra hier enige reden voor bestaat. De aanwezigheid van patiënten, die door een te hoge zorgbehoefte niet meer naar huis kunnen en dus langdurig in het ziekenhuis moeten verblijven in afwachting van een verpleeghuisbed, wordt als lastig en oneigenlijk beschouwd. Bij intercurrente ziekte bestaat een tendens deze niet- of niet voldoende meer te behandelen ("heeft toch geen zin meer"). Een hoge leeftijd wordt als voldoende reden beschouwd om niet al te zwaar te tillen aan een overlijden ("niet in de wieg gesmoord").

Bejaarde patiënten die zich een fractuur vallen, worden niet of zo kort mogelijk opgenomen en zo snel mogelijk weer naar huis gestuurd, óók als de zorgbehoefte de kans op nieuwe problemen zeer groot maakt ("op mijn specialistisch gebied geen bijzonderheden"). Gespecialiseerde afdelingen voor de diagnostiek en therapie van ouderen, zowel in de psychiatrische als de algemene sector, kunnen niet functioneren wegens de voortdurende dreiging van stagnatie. Hulpverleners worden voor de onethische keuze gesteld de (te) zorgbehoevende patiënt naar huis te sturen, vaak met actieve tegenwerking van familie en/of ambulante zorgverleners, of het functioneren van de eigen afdeling te frustreren. Hoe heeft het zover kunnen komen?

Oorzaken

De oudere bevolking groeit. Vergrijzing leidt tot een toenemende vraag naar zorg. Door de 'ontgroening' zijn bovendien minder mensen beschikbaar voor het leveren van de zorg. En van die weinigen zijn er weer weinig die in de ouderenzorg willen wer-

Oud worden, het blijkt geen sinecure en een problematiek, waarmee we ons hebben te verstaan, óók en vooral als politieke partij.

ken. De populaire cultuur is immers gericht op 'jong en dynamisch'. Misschien is de waardering voor de waardige en competente oudere nog wel aanwezig, maar de geestelijk en/of lichamelijk geïnvalideerde bejaarde roept ambivalentie en soms regelrechte afwijzing op. Ook de lage maatschappelijke waardering voor dit werk speelt een rol.

Dezelfde ambivalentie, maar ook een relatieve ondeskundigheid leidt bij pro-

professionals in de gezondheidszorg tot defaitisme. Potentieel te verbeteren problemen blijven daarom onbehandeld. Chronische en op zichzelf onbehandelbare problematiek krijgt te weinig aandacht waardoor de mogelijkheid tot secundaire preventie verloren gaat. Dergelijke patiënten raken vroeger of later in een zorgcrisis en 'stranden' dan meestal in het ziekenhuis.

Bij een dusdanig tekort aan zorgcapaciteit ontstaat licht de behoefte aan een rechtvaardige toedeling van de schaarse middelen. Dit heeft er onder meer toe geleid dat 'indicatiecommissies' in het leven werden geroepen. Deze 'wegen' elke aanvraag aan de hand van zo breed mogelijke informatie. De keerzijde van deze ontwikkeling is evenwel dat de zorgtoedeling geheel gebuureaucratiseerd is geraakt. Er is geen enkele flexibiliteit meer over. Crisistoestanden die rechtstreeks het gevolg zijn van chronische en irreversibele ziekte kunnen daardoor vrijwel niet terecht in de zorgsfeer (verpleeghuis), maar wel in de op curatie gerichte (ziekenhuis) sfeer - met de bovenbeschreven gevolgen.

De individualisering in de samenleving heeft geleid tot een verzwakking van traditionele familiebanden en de daaruit voortkomende verplichtingen. Kinderen beschouwen het dan ook allerm minst als vanzelfsprekend dat een beroep op hen gedaan wordt, als de ouders zorgbehoevend worden. Bovendien wonen zij ook minder vaak dan voorheen in de buurt van hun ouders. Het is met name daardoor dat het beroep op formele hulpverlening wordt versterkt. Ook meent men, niet ten onrechte, dat levenslange premiebetaling recht geeft op zorg indien deze benodigd is. De ontwikkeling van effectieve therapieën in de geneeskunde leidt op haar beurt tot een langere en kwalitatief betere, overleving. Bovendien wordt door technische verbeteringen de toepasbaarheid van die ingrepen bij chronisch zieken en ouderen groter. Hoewel zo de ziektelast wordt opgeschoven naar de latere levensjaren en door preventie wordt gepoogd deze in een korte periode te concentreren (compressie van de morbiditeit), lijkt het wel duidelijk dat door levensverlenging de totale hoeveelheid chronische ziekte en zorgbehoevendheid onder de bejaarde bevolking toeneemt. Er is dus sprake van meer en betere therapieën voor méér ouderen over een langere periode.

Simon Groen is klinisch geriatr te Haarlem en secretaris van de SWB-werkgroep Volksgezondheid.



Demente vrouw in Volendam: thuis met de deur op slot

Maar moderne medische interventie (diagnostiek en therapie) zijn niet alleen effectief; zij zijn vaak ook duur. Binnen een gefixeerd budget ontstaan dan alleen daardoor al spanningen. Bovendien loopt de vraag naar die therapieën ook nog eens op. Vanwege het feit dat het geld maar één keer besteed kan worden, ondervindt het budget voor zorgverlening hiervan de gevolgen.

De maatschappelijke ontwikkeling staat in het teken van de individualisering. Op het vlak van het ouderenbeleid wordt dat vertaald in het streven de ouderen zolang als mogelijk autonoom te laten functioneren. Het streven is slechts daar hulp te bieden waar dit noodzakelijk is en geen categorische maatregelen te nemen (zoals regelingen voor mensen die nog gedeeltelijk voor zichzelf kunnen zorgen).

Het overheidsbeleid - zoals geschetst in de nota 'Ouderen in tel' - is dus gericht op integratie van ouderen in de samenleving. Noodzakelijke zorg zal 'op maat' aangeboden moeten worden. In de praktijk leidt dit dan tot budgetverschuiving van de intramurale zorg naar de thuiszorg. 'Zorg op maat' heeft evenwel niet kunnen voorkomen dat de vraag naar institutionele zorg steeds groter wordt. Allerlei vormen van ambulante zorg functioneren in de praktijk niet als 'zorg op maat' maar als een onvoldoende substituuat voor verpleeghuiszorg. De ideologie van de zelfstandigheid leidt hier dus tot een negeren van de werkelijke zorgbehoefte.

De financieringsstructuur is bovendien nog steeds zodanig dat zorg uit de AWBZ betaald wordt terwijl op curatie gerichte medische dienstverlening uit de verzekering wordt betaald. Dit leidt er dan ook toe dat de verzekeraars niet geïnteresseerd zijn in een efficiënte behandeling van de zorgproblematiek. Het was de stelselherziening die ertoe had moeten leiden dat deze grenzen werden opgeheven. Deze herziening raakte echter zelf gestagneerd.

Een doelgerichte en systematische kennisopbouw omtrent geriatrische ziektebeelden komt nog maar net van de grond. Het specialisme klinische geriatrie is inmiddels sinds tien jaar erkend in Nederland, maar de opbouw aan de universiteiten (waar de systematische kennisverwerving een formeel doel is) is pas een aantal maanden geleden begonnen. De opleidingscapaciteit voor klinisch gerieters is nog gering: tien plaatsen, hetgeen leidt tot een jaarlijkse instroom van 3 à 4 klinisch gerieters. Op dit moment zijn er slechts ongeveer veertig van dergelijke specialisten in Nederland werkzaam.

Ook de vestiging van geriatrische afdelingen in de algemene ziekenhuizen verloopt moeizaam. In een periode van beperking heeft de gevestigde orde maar weinig behoefte bedden op te offeren ten behoeve van een 'onduidelijk' en generalistisch vak. Bovendien vreest men inkomensverlies. Het specialisme ontbeert, ook door het ontbreken van een academische basis, een behoorlijk aanzien. Dat er desondanks een aantal van deze afdelingen bijkwamen, is voornamelijk te danken aan actieve overheidsbemoeienis, gestuurd via de provincies. In naam van de marktwerking doet de overheid echter nu weer een stap terug en de opkomst van regionale bestuursvormen verzwakt de greep van de provincies op de ontwikkelingen. De GAAZ-vorming dreigt daarmee tot stilstand te komen.

Oplösungen

Het is duidelijk dat voor een dergelijk gecompliceerd complex van problemen geen eenvoudige oplossing voorhanden is. Op verschillende niveaus en manieren kan echter in de goede richting gestuurd worden.

Op het ideologische vlak zou gestreefd moeten worden naar een zekere herwaardering van de ouderdom. Mijns inziens behoeft dat niet alléén, en zelfs niet in de eerste plaats te geschieden door de traditionele positieve beeldvorming van de ouderdom te benadrukken: die van de wijsheid, ervaring, mildheid, bezonkenheid etcetera. Het probleem is namelijk dat een dergelijke kenschetsing niet aansluit bij de verschijnselen die het verlies aan lichamelijke en geestelijke mogelijkheden nu eenmaal met zich meebrengen. Hoogbejaarde mensen zijn nu eenmaal vaak niet wijs, mild etcetera, maar wél veelal ernstig hulpbehoevend, eigenwijs, opstandig, depressief of oordeelsgestoord.

De houding die daarbij past is een andere: die van de betrokkenheid, solidariteit en mededogen. We hebben een morele verplichting tegenover de generaties welke ons hebben grootgebracht en tevens de basis hebben gelegd voor de tegenwoordige welvaart. En tenslotte is het ook in ons eigen belang dat wij een verdere erosie van de zorg voor ouderen tegengaan: het kan (en zal) ook ons overkomen. Een morele herbezinning zal dus moeten verlopen dus gaan langs de lijnen solidariteit, mededogen en eigenbelang.

De integratiedoelstelling van 'ouderen in tel' moet een bredere

worden. Het gaat er niet alleen om bejaarde mensen zolang mogelijk zelfstandig en buiten de instituten te houden, maar ook om een integratie te bieden als de hulp redelijkerwijs alleen nog maar in instituutverband gegeven kan worden. Een verpleeghuis is óók een deel van de samenleving!

De toegang tot de zorg kan worden verbeterd door de capaciteit te vergroten en door de bureaucratische drempels te verlagen. Deze maatregelen gaan hand in hand. De capaciteitsvergroting dient gebaseerd te zijn op de werkelijke behoefte en dient op de kortst mogelijke termijn te worden gerealiseerd. De bestedingsruimte moet daaraan worden aangepast en niet noodzakelijk door substitutie gevonden behoeven te worden. Er zal dus geld bij moeten. Een eerste stap zou kunnen zijn, door een extra investering, de achterstanden in de realisering van geplande voorzieningen versneld in te lopen. Er zal ook meer geïnvesteerd moeten worden in een positieve beeldvorming van het werk in de ouderenzorg zelf. In z'n algemeenheid kan dat gebeuren door een herziening van het bestaande beeld van de ouderdom (bv. via Postbus 51). De wervingskracht van opleidingen voor ziekenverzorgenden en, in de geriatrie gespecialiseerde, verpleegkundigen moet vergroot worden door professionalisering, alsmede door daaraan aangepaste beloning. Secundaire arbeidsvoorwaarden als kinderopvang, ouderschapsverlof e.d. kunnen hieraan bijdragen.

De ontwikkeling van de klinische en sociale geriatrie en de gerontologie dient verder gestimuleerd te worden. Het scheppen van opleidingscapaciteit aan de universiteiten, in combinatie met de stimulering van onderzoek, moet hoge prioriteit krijgen. In de algemene ziekenhuizen kan de totstandkoming van geriatrische afdelingen worden bevorderd. Er moet voor worden gewaakt worden dat een versterkte marktwerking en een te verwachten verzwakking van de provinciale sturing in de gezondheidszorg, ertoe leiden dat de opbouw van deze faciliteiten stagneert. Desnoods moet in beperkte mate aan bedden capaciteit boven de landelijke norm worden toegestaan.

De financieringssystematiek van de specialistische gezondheidszorg zal zodanig herzien dienen te worden dat er een koppeling ontstaat tussen diagnostiek en therapie enerzijds en gezondheidswinst, appreciatie van de dienstverlening en tevredenheid anderzijds. Dit betekent dat het huidige verrichtingsstelsel, dat leidt tot overproductie van met name de diagnostiek, herzien moet worden. Een dergelijke wijziging zal een volumebeperking tot gevolg hebben en bovendien de kwaliteit van de dienstverlening verhogen. Voor de geriatrische groep kan dit betekenen dat de medische interventie beter en 'op maat' kan worden aangeboden.

De begeleiding van de geriatrische problematiek kan het best geschieden via een systeem van 'case-management'. Het ligt voor de hand deze functie te leggen bij de RIAGG's. Deze hebben inmiddels reeds redelijk ontwikkelde afdelingen voor ouderen. Voorwaarde is wel dat de competentie van deze diensten tegenover met name de huisartsen goed wordt geregeld. Dat zij kunnen beschikken over de nodige medische competentie op minstens huisartsenniveau. En dat de bereikbaarheid beter wordt, dat deze diensten snel en in voldoende mate kunnen beschikken over ondersteunende faciliteiten en plaatsingsmogelijkheden voor hun patiënten, alsmede over voldoende zeggenschap. Uiteraard zou het cliëntgebonden budget uitstekend in deze systematiek kunnen passen; de benutting ervan zou, via een contractuele binding met de zorgverzekeraar, onder de verantwoordelijkheid van de 'case-manager' kunnen vallen.

Als uitgangspunt voor een doelgerichte en effectieve ouderenzorg zou een analyse en rapportage naar het model van 'Dunning' opgezet kunnen worden. In de eerste plaats zal dan een beschouwing moeten worden gegeven over de rol die de samenleving kan spelen tegenover de hoogbejaarde, met name geldt hier de verplichting van de gemeenschap tegenover deze groep. Doelen en lijnien van de geneeskunde moeten aan de orde komen, waarbij de nadruk komt te liggen op de vermindering van overbehandeling, zowel als defaitisme. Ook kunnen hier competentiekwesties en niet-behandelingsbeslissingen aan de orde komen. Een dergelijke rapportage zou een belangrijke ideologische basis kunnen zijn voor de vormgeving van de ouderenzorg. Zij zou een vernieuwing van het denken over de thema's veroudering en sterven betekenen en een startpunt kunnen zijn voor een maatschappelijke discussie.

In elke discussie over wijziging van beleid wordt tegenwoordig verlangd dat een passend 'financieringsplaatje' wordt bijgeleverd. Het wordt bijna vanzelfsprekend geacht dat dergelijke voorstellen zich houden aan de eis van budgettaire neutraliteit. Zo niet, dan komt de haalbaarheid van de voorstellen al bij voorbaat in het geding wegens de veelheid aan belangen die zich buiten het betrokken beleidsgebied zullen verzetten tegen de verandering. Een goed voorbeeld van dat mechanisme is het snijden in de capaciteit van de bejaardenverzorgingstehuizen teneinde de thuiszorg te kunnen uitbreiden. Het lijkt echter nogal onwaarschijnlijk dat deze twee zorgvormen onderling volledig te substitueren zijn.

Natuurlijk mag geëist worden dat overheidsgeld goed en efficiënt besteed wordt en het lijkt wel zeker dat in dit opzicht nog heel wat winst te boeken valt, op het bovengenoemde gebied. Anderzijds kan niemand ontkennen dat het aandeel van de ouderen en vooral dat van de oudste ouderen in de samenleving sterk groeiende is. De zorgbehoefte van deze groep is relatief groot. De totale hoeveelheid benodigde zorg neemt dus toe. En het is maar de vraag of de aard en omvang van deze oplopende zorgbehoefte gecompenseerd kan worden door 'inleveren' op andere gebieden. In dit verband wordt wel opgemerkt dat het aantal kinderen dalende is en de daaraan bestede gelden dus kunnen worden verminderd. Het lijkt mij allermindst een uitgemaakte zaak of deze effecten elkaar zomaar kunnen opheffen. Overtreft het aantal hulpbehoevende ouderen niet verre de afname van het aantal kinderen? En is de hulpbehoefte van deze ouderen niet intensiever en kostbaarder dan die van de jongeren? Het lijkt mij waarschijnlijk dat dit het geval is.

Gaat men van een gefixeerd budget voor de gezondheidszorg uit, dan negeert men de mogelijkheid dat de totale behoefte aan zorgvoorzieningen in absolute zin kan toenemen door een verandering in de samenstelling van de bevolking. Een dergelijke starre houding treft men niet aan op het moment dat bijvoorbeeld het wegvallen van de Oost-West tegenstelling de gelegenheid biedt het budget van defensie te beperken: kennelijk is de (verminderde) behoefte wel degelijk bepalend voor de toekenning van (minder) geld. Als de inrichting van een adequaat zorgstelsel voor ouderen meer investeringen vergt, dienen de kosten dus in de eerste plaats gehaald te worden uit efficiencywinst binnen de sector zelf, vervolgens door te zoeken naar ruimte binnen het budget voor volksgezondheid en tenslotte door verschuivingen tussen verschillende beleidsgebieden. Gezien het ingrijpende karakter van de veranderingen in de bevolkingsoopbouw lijkt het laatste uiteindelijk onontkoombaar. ♦

Boekbesprekingen

Vershil is democratischer dan identiteit

De socioloog Dick Pels heeft een enerverend boek geschreven over de vaak verzuimde en bijna vergeten socialist en politiek essayist Jacques de Kadt onder de verwarrende titel 'Het democratisch verschil'.

De Kadt, vooral berucht vanwege zijn vermeende sympathieën voor het fascisme en zijn status als querulant, vormt daarin een soort katalysator van het denken over de verhoudingen tussen liberalisme en socialisme, en tussen democratie en elite. Pels geniet in Nederland bekendheid als degene die het werk van de Franse socioloog Pierre Bourdieu voor een groter publiek toegankelijk heeft gemaakt ('Opstellen over smaak, habitus en het veldbegrip', 1989). Voorts is hij de auteur van een proefschrift over intellectuele rivaliteit 'Macht en eigendom' (1987). Een ieder die op de hoogte is van de intellectuele carrière van Pels, kan gemakkelijk constateren dat Jacques de Kadt in feite het stokpaardje is waarop Pels zijn rituele ritje kan maken.

In de intellectuele persoon van De Kadt heeft Pels twee kenmerken gevonden waarlangs hij zijn eigen denken kan leggen en zodoende zichzelf als intellectueel kan etaleren. Pels spreekt dan ook van een 'denkbiografie': het is niet louter een kennissociologische studie, "Ik ben ook steeds als persoon met hem in gesprek" (p. 8). De elementen in het denken van De Kadt die tot dit gesprek hebben geleid, zijn de wens om socialisme en liberalisme met elkaar te verzoenen en de stelling dat een democratisch systeem niet meer en niet minder is dan een ander, rechtvaardiger systeem om de machtselite tot stand te brengen. Derhalve moet in een democratie ruimte bestaan voor elitevorming. Binnen het traditionele denken lijken deze stellingen van De Kadt paradoxaal, maar Pels schetst een wereldbeeld waarin men niet meer om het belang van de elite en het liberaal socialisme heen kan.

In het werk van Pels staat het begrip kennispolitiek centraal. Kennispolitiek betekent dat wetenschap en belang, feit en waarde, kennis en positie niet meer los van elkaar kunnen worden gezien. De kennisproducenten die beweren dat zij dat wel doen, maken zich schuldig aan ver-

momming en ontduiking: zij doen zich voor als belangeloze, objectieve deskundigen terwijl kennis en belang altijd verweven zijn. In de economie is zo'n benadering heel gewoon: de ondernemer dient het eigen belang en indirect ook het economisch belang van de gemeenschap. Maar dat hetzelfde eigenlijk ook voor de wetenschapper en de politicus geldt, is een minder vanzelfsprekende opvatting. Zo'n opvatting leidt snel tot het verwijt van relativisme. Pels beweert juist tussen de posities van het al te naïeve positivisme en het gevaarlijke relativisme door te laveren. Hij wil uiteindelijk uit op een soort derde positie uitkomen waarin het niet erg is dat feit en waarde zo door elkaar lopen, het is meer een kwestie van hoe je met deze verwevenheid omgaat. Pels wordt hierop vaak aangevallen, maar de volharding waarmee hij zich tot deze stelling bekent, verdient op zich waardering en respect.

De titel, 'Het democratisch verschil', heeft betrekking op twee fundamentele kritische noties, die in het boek steeds centraal staan. "Democratie is het maken en respecteren van verschillen", zegt Pels de Amerikaanse politieke filosoof William Connolly na. Deze verschillen bestaan zowel in de horizontale, als de verticale dimensie van de samenleving. Het eerste slaat op de onderlinge verhouding tussen de drie grote sociale velden - politiek, economie en cultuur. Het democratisch verschil betekent hier dat geen van de domeinen - ook niet in laatste instantie! - het primaat heeft boven de andere. De sociale domeinen zijn relatief autonoom ten opzichte van elkaar en kennen daarbinnen hun eigen verticale scheiding, namelijk de scheiding tussen massa en elite, professionals en leken, woordvoerders en gerepresenteerden.

Daarmee komen we bij de tweede betekenis van het democratisch verschil: democratie betekent niet dat het volk zichzelf leidt. Pels verzet zich terecht tegen deze 'identiteitsgedachte', omdat binnen die opvatting geen ruimte meer overblijft voor het individu. Bij een consequent volgehouden politiek van volkssouvereiniteit, raakt men uiteindelijk verzeild in een totalitaire democratie. Het democratisch verschil tussen elite en massa houdt in dat de elites snel circuleren en altijd zeer tijdelijk zijn. Het ideaal is een vrije elitevorming binnen de verschillende domeinen, een ideaal dat bereikt kan worden door zoveel moge-

lijk te zorgen voor gelijke uitgangsposities en de sociaal overdraagbare verschillen tussen mensen te nivelleren. De verschillen die dan nog binnen zo'n democratische context ontstaan zijn in dat geval enkel en alleen terug te voeren op de persoonlijke verschillen in aanleg en talent. Op die manier is de democratie een rechtvaardig en efficiënt systeem voor het selecteren van de besten. Er bestaat volgens Pels "een nauw conditioneel verband tussen elitevorming en democratie (...) elitevorming is het onmisbare complement van democratische representatie" (p. 122).

De tijdelijke flirt van De Kadt met het fascisme kan tegen deze achtergrond worden verklaard. Voor het sterke individualisme van De Kadt en zijn inzicht van de onvermijdelijke noodzaak van elitevorming bestond binnen de toenmalige socialistische stromingen geen ruimte, waardoor De Kadt aansluiting zocht bij een stroming waarin het elitedenken wel onderdeel uitmaakte van de ideologie. In het heden zou De Kadt terecht kunnen bij het liberaal socialisme, dat langzaam vorm begint te krijgen volgens Pels. Een liberaal socialisme waarin afstand wordt gedaan van de centrale regiefunctie van de staat en ruimte wordt gelaten voor een proces van vrije elitevorming.

Een belangwekkend aspect van het boek van Pels is, dat hij aantoonde dat de parlementaire democratie geen voldoende voorwaarde vormt voor een goede balans tussen vrijheid en gelijkheid. De parlementaire democratie heeft een zogenaamde 'ongedekte flank' tegenover de totalitaire democratie (p. 177). Er heerst in de liberale democratie een vanzelfsprekende cultuur van democratisch centralisme, de politieke concurrentie is onvoldoende en men onderkent te weinig de verschillen tussen en binnen de genoemde sociale velden. Pels zoekt een verdediging tegen deze kwetsbaarheid in meer pluralisme - "via een meer gedifferentieerd institutioneel raster van machtsposities en machtsopposities in beide richtingen (verticaal en horizontaal, A.V.) te vergroten" - en in het ruimte scheppen voor het perspectief van de vreemdeling, de buitenstaander die noch deel uitmaakt van de regerende, noch van de oppositie. Dit perspectief is in feite, u raadt het misschien al, het gezichtspunt van de intellectueel. Zo legitimeert Pels en passant de rol van de intellectueel, oftewel zijn eigen rol, en geeft hij een mooi staaltje van 'kennispolitiek' weg.

Via deze ironische beschouwing kom ik bij de belangrijkste bezwaren tegen het boek. Het democratisch verschil is geen boek over en met De Kadt. Uit het hoofdstuk 'Politiek of antipolitiek? De Kadt vs Ter Braak' - naar mijn mening het beste deel van het boek - blijkt dat Pels veel meer gemeen heeft met Ter Braak dan met De Kadt. De innige relatie met de laatste doet daardoor wat gekunsteld aan. Voorts doet Pels niet alleen overdreven pogingen om De Kadt te rehabiliteren, hetgeen mij in 't geheel niet nodig lijkt, maar probeert hij hem zelfs tot schutspatroom van een algemene progressieve liberaal-socialistische volkspartij te verklaren; "In plaats van hun ideologische antecedenten te zoeken in het radicale liberalisme van de Vrijzinnig-Democratische Bond, of Karl Popper en Richard Rorty aan te roepen, zouden de zoekende ideologen van D66 dan ook beter te rade kunnen gaan bij Jacques de Kadt" (p. 201). Hiermee rekt Pels het denken van De Kadt ver voorbij z'n werkelijke waarde en neemt de 'kennispolitiek' van Pels zelf een vreemde wending. Zo langzamerhand wordt dan de inzet van het boek bijzonder duister: van denkbioografie, naar apologie voor intellectuelen tot politiek pamflet.

Een andere kritiek heeft een meer theoretische achtergrond. Pels pleit in navolging van Connolly voor een 'agonistische' democratie, een samenleving waarin een sterke concurrentiestrijd (agonie=doodstrijd) wordt gevoerd tussen de elites van de drie sociale velden onderling en tussen de elites binnen de domeinen politiek, cultuur en economie. Zolang de posities maar wisselen, zal een te sterke machtsconcentratie vanzelf uitblijven, zo suggereert Pels. Hij gaat daarmee voorbij aan de machtswerkingen die niet van een positie afhankelijk zijn, maar van het succes van de verbreiding van een denk- en handelswijze. Hij gaat voorbij aan de macht die wordt gegenereerd door de vormgeving en beïnvloeding van de levenswijze via culturele concepten. Deze 'culturele' macht - die bij uitstek te vinden is in het werk van Michel Foucault - is niet afhankelijk van een actor, en dus ook niet van een positie, maar kan evenzeer een bedreiging vormen voor een democratie. Pels reduceert het vraagstuk van de machtsuitoefening en de machtswording tot een spel van posities. Culturele blokkades voor democratie kunnen dan niet geanalyseerd worden en dat is nu juist

een analyse die wij bij het wetenschappelijk bureau van D66 proberen uit te werken onder de noemer van de 'culturele democratie'. De bewering van Pels dat het denken binnen D66 over culturele ongelijkheden verloopt langs "het spoor van een vrij traditionele technocritiek" (p.207) is daarom niet alleen pertinent onjuist, maar vooral nogal arrogant. (Allan Varkevisser)

Het democratisch verschil, Dick Pels, Uitgeverij en boekhandel Van Gennep bv, Amsterdam 1993

Signalementen

◆ Symposium over de politieke partij in de 21-ste eeuw

Ter gelegenheid van het twintigjarig bestaan van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) te Groningen, wordt op vrijdag 4 maart in het Academieggebouw van de Rijksuniversiteit Groningen een symposium georganiseerd over het thema 'de politieke partijen op de drempel van de 21ste eeuw'.

Met dit symposium worden de uitdagingen verkend die de nationale politieke partijen in de nabije toekomst te wachten staan. Deze uitdagingen liggen in het politieke, maar vooral in het maatschappelijk vlak: Europeanisering en lokalisering van de politiek, staatsrechtelijke veranderingen, maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, technologische ontwikkelingen die de democratie tot 'telecratie' transformeren, en de teloorgang van de ideologie als sturend beginsel in het post-moderne tijdperk.

Aan het symposium werken onder anderen mee: prof. mr. A.K. Koekoek (KU Brabant), prof. dr. H.P.J.M. Kunneman (Universiteit voor Humanistiek), dr. P.W. Tops (KU Brabant) en dr. A.P.M. Lucardie (DNPP, RU Groningen).

Het symposium begint om 10.30 uur en duurt tot 17.00 uur. De kosten verbonden aan deelname bedragen f 40,- (inclusief koffie/lunch/receptie). Opgave voor het symposium is mogelijk door schriftelijke aanmelding bij het DNPP en overmaking van het verschuldigde bedrag op postgiro 1644900 t.n.v. G. Voerman - inzake DNPP-, Groningen.

Informatie: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke partijen, Oude Boteringestraat 52, 9712 GL Groningen, tel. 050 - 63 68 30.

◆ Kunstenpolitiek voor D66

In samenwerking met de Boekmanstichting in Amsterdam, wordt voor de partij en haar sympathisanten een symposium voorbereid, met als thema 'Kunstenpolitiek voor D66'. Dit symposium wordt gehouden op zaterdag 19 maart in het gebouw van de Boekmanstichting in Amsterdam. Op dit moment is het programma nog niet bekend. In de volgende Idee volgt een nadere toelichting. U kunt zich wél al aanmelden bij de SWB

◆ 'De ruimte waarin wij leven'

Onder deze titel schreef Jan Glastra van Loon een bijzondere tekst die door de SWB in de reeks Ideeën is uitgegeven. Het is naast een analytische, filosofische, vooral een politieke tekst. Politiek in brede zin, want het gaat om de menselijke ervaring en de manier waarop deze haar uitdrukking vindt in de publieke deelname. De verhouding die er maatschappelijk bestaat tussen de private en de publieke sfeer is verstoord. In de analyse wordt deze geschetst als een bij uitstek strategisch veld, waar om gestreden wordt. De menselijke ervaring ziet zich geconfronteerd met de oprukkende macht van specialistische deskundigheden. Daardoor ontstaan 'verknijpte' ruimtes, waar alleen experts iets te zeggen hebben. Verhoudingen zijn verstoord en verwarring is ontstaan. Jan Glastra van Loon gaat nadrukkelijk op zoek naar het onderwerp van de verwarring en formuleert tevens de doeleinden voor een nieuwe politiek. Het is een tekst voor 'politici', die er op uit zijn problemen in de praktijk aan te pakken, maar beseffen dat hiertoe moet worden nagedacht. Een hernieuwd denken van de democratie, daar gaat het om. De fraaie fotografie van Wim van der Ende ondersteunt deze prachtige tekst.

De brochure heeft A4 formaat, is kwalitatief uitgevoerd conform de uitgaven in de serie Ideeën en kost f 19,50 (ex. verzendkosten).

Bestellen: Wetenschappelijk Bureau D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag, telefoon 070-3621515, fax 070-3641917.

DE RUIMTE WAARIN WIJ LEVEN

De verstoring van de verhouding tussen private en publieke ruimte en de consequenties voor de democratie

DOOR JAN GLASTRA VAN LOON

In de serie Ideeën (die naast het tijdschrift Idee verschijnt) is 'De ruimte waarin wij leven' van de hand van D66-senator Jan Glastra van Loon een nieuwe aanwinst.

Het is een analytische, filosofische en vooral een politieke tekst. Politiek in brede zin, want het gaat om de menselijke ervaring en de manier waarop deze haar uitdrukking vindt in de publieke deelname. De verhouding die er maatschappelijk bestaat tussen de private en de publieke sfeer is verstoord. In de analyse wordt deze geschetst als een bij uitstek strategisch veld, waar om gestreden wordt. De menselijke ervaring ziet zich geconfronteerd met de oprukkende macht van specialistische deskundigheden. Daardoor ontstaan 'verknijpte' ruimtes, waar alleen experts iets te zeggen hebben. Verhoudingen zijn verstoord en verwarring is ontstaan. Jan Glastra van Loon gaat op zoek naar het onderwerp van de verwarring en formuleert tevens de doeleinden voor een nieuwe politiek. Een hernieuwd denken van de democratie, daar gaat het om. Fraaie fotografie van Wim van der Ende ondersteunt deze prachtige tekst.

Ideeën

De brochurereeks van de SWB D66 náást Idee.



- 28 pagina's • A4 formaat • stevige bewaaruitgave
- fraaie fotografie • completeert uw abonnement op Idee !

Prijs slechts f 19,50

Stuur onderstaande bon aan: SWB D66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag. Zend geen geld mee - u ontvangt een acceptgiro.

BON

(Kopie van) bon verzenden in voldoende gefrankeerde envelop.

Ik bestel hierbij (aantal) ex. van de brochure *Duurzame ontwikkeling, economie en politiek* à f19,50 (+ f3,- bijdrage in de verpakings- en verzendkosten).

NAAM:

ADRES:

POSTCODE/PLAATS:

Handtekening: