

# idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN



## De Regeringsverklaring, bijdrage aan het debat

Hans van Mierlo

## Naar een Europese veiligheidsraad

Bob van den Bos



## Een nieuwe lont in een oud kruitvat?

Meine Henk Klijnsma

11e jaargang nummer 1, februari 1990



# In dit nummer:

Versijnt zesmaal per jaar

## Redactie:

Coosje Fijn van Draat, Jan Hoekema, Erik van der Hoeven, Hans Jeckel, Meine Henk Kleinsma (redactie-secretaris), Marian Loupen-Laurant

Eindredactie:  
Hans de Wolf

Correspondentieadres  
redactie:  
Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag

Uitgever:  
Stichting Wetenschappelijk  
Bureau D66  
Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag  
tel. 070-3858303

Abonnementsprijs f 50,-

Abonnementen-  
administratie:  
Stichting Wetenschappelijk  
Bureau D66  
Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag  
tel. 070-3858303

Advertentie-exploitatie:  
Stichting Wetenschappelijk  
Bureau D66  
Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag  
tel. 070-3858303

Ontwerp:  
Caroline van Zijst

Druk:  
MacDonald/Nijmegen

Idee66 staat open voor korte artikelen over een actuele kwestie, of een lopende discussie in de samenleving, het ambtelijk apparaat of de politiek (ca. 1500 woorden), en beschouwende, meer fundamentele artikelen (ca. 3500 woorden). Nadere inlichtingen over redactie-beleid en instructies voor vormgeving van stukken, zijn bij de redactie op te vragen.

Copyright:  
Stichting Wetenschappelijk  
Bureau D66, Den Haag.  
Overname van artikelen  
en/of illustraties zonder  
uitdrukkelijke toestemming  
van de uitgever is niet toe-  
gestaan.

---

## Commentaar

---

3

---

## De regeringsverklaring Bijdrage aan het debat

---

5

*Hans van Mierlo*

---

## Sociale vernieuwing, de vleugels, de handen en de voeten

---

11

Verschillende aspecten van de sociale vernieuwing.  
Een overzicht daarvan en de wijze waarop D66 dit  
onderwerp kan benaderen

*Machteld Versnel-Schmitz*

---

## Een nieuwe lont in een oud kruitvat?

---

14

Bij de veranderingen die in Oost-Europa plaats  
vinden is het niet alles goud wat er blinkt. De kans  
bestaat dat de latent aanwezige minderheden-  
problematiek opnieuw manifest zal worden

*Meine Henk Klijnsma*

---

## Naar een Europese Veiligheidsraad

---

23

De koude oorlog heeft het denken over nieuwe  
Europese structuren veertig jaar lang verlamd.  
Een pleidooi voor bevordering van de stabiliteit  
door een soort Europese Veiligheidsraad

*Bob van den Bos*

---

## Departement frustreert milieuzorg in de bedrijven

---

26

De gedachten over milieuzorg in de bedrijven  
waren schoon, maar er vloeien te weinig schone  
daden uit voort

*Erik van der Hoeven*

---

## En verder:

---

Brieven  
Boeken  
Slechte gedachten

4

30

32



## Een verontrustend populaire minister

John Foster Dulles, minister van Buitenlandse Zaken van de VS gedurende het hoogtepunt van de koude oorlog, formuleerde ooit de "roll-back" theorie. Deze theorie kwam erop neer dat het westen door middel van een zelfbewuste politiek ten opzichte van het oostblok moest streven naar een herstel van de parlementaire democratie en de vrije markteconomie aan gene zijde van het ijzeren gordijn. Het ijzeren gordijn moest als het ware worden opgerold in oostwaartse richting. In conservatieve kring, ook in Nederland, werd deze theorie met graagte omarmd. Christen-democratische politici deden het zelfs voorkomen alsof het om een nieuw soort kruistocht ging.

Zeker van progressieve zijde is er altijd veel kritiek geweest op Dulles, zijn theorieën, en zeker op de wijze waarop hij die theorieën tot uitvoering trachtte te brengen. Toch kan niet worden ontkend dat de "roll-back" theorie een snelle wezenlijke bijstelling ten opzichte van eerder gehanteerde beleidsuitgangspunten inhield. Verder was hij (mede) het resultaat van een idealistische manier van denken.

Vier decennia later wordt de "roll-back" theorie bewaarheid, zij het niet dank zij de inspanningen van het westen. En wat zien wij? Het westen staat eigenlijk met lege handen. De makers van het buitenlands beleid lijken, anders dan Dulles, niet in staat hun concepten bij te stellen. Van enig idealisme is al helemaal geen sprake. Een verregaande mate van koudwatervrees en bangelijkheid lijken eerder beleidsbepalend te zijn.

Het eigenaardige is nu dat deze verlamming het sterkst heeft toegeslagen bij conservatieve politici. De ooit zo met de mond beleden betrokkenheid bij het lot van de volken van oost- en midden-Europa wordt, nu het moment van handelen is aangebroken, maar moeizaam in daden omgezet. Ook in Nederland is dit het geval. De architect van het Nederlandse buitenlands beleid mag dan een politicus zijn die in brede kring gerespecteerd wordt en bovendien alweer negen jaar zijn hoge ambt vervult, een snel reactievermogen en idealisme zijn echter eigenschappen die hem vreemd zijn.

Hans van den Broek vervult zijn ministeriële rol als een talentvol diplomaat. Zijn credo is dat van ambtelijk Buitenlandse Zaken: ervoor zorgen dat Nederland zo min mogelijk ruzie met andere

landen krijgt. Dat leidt tot een grote angst voor verkeerde publiciteit; waarbij "verkeerd" inhoudt alles wat aanleiding kan geven tot wrijving met andere landen, althans de regeringen van die landen. Tot wat voor bizarre situaties deze benadering leidt, is al enkele malen gebleken.

Wie herinnert zich niet de beschamende pogingen van Van den Broek om fricties met het autoritaire regime in Praag te vermijden toen Koningin Beatrix aan Vaclav Havel de Erasmusprijs zou uitreiken? Nog beschamender is overigens dat dezelfde Van den Broek, nu dezelfde Havel president van Tsjechoslowakije is geworden, zijn twijfelachtige rol van enkele jaren geleden publiekelijk ontkent.

Een ander voorbeeld uit het meer recente verleden betrof de omwenteling in Roemenië. Tezamen met Noord-Korea en Libië was Nederland zo ongeveer het laatste land dat het nieuwe regime in Boekarest officieel durfde te erkennen. Zelfs China was ons land wat dit betreft voor! Tragi-komisch is ook dat Nederland, anders dan andere beschaafde landen, het zelfs niet kan opbrengen om de hoge Nederlandse onderscheiding die Ceausescu ooit van ons ontving, althans postuum in te trekken. Kennelijk

voorzien de, door de graven en baronnen van de afdeling Protocol en onderscheidingen opgestelde, procedures niet in zo'n drieste stap. Uiteraard conformeert onze diplomaat-minister zich volkomen aan een dergelijke formalistische beleidslijn.

Zijn de net beschreven situaties vooral beschamend, kwalijker nog is de invloed die het overvoorzichtige conservatisme van Van den Broek heeft op de hoofdlijnen van het Nederlandse buitenlands beleid. Deze invloed wordt vooral daardoor gekenmerkt dat Nederland anno 1990 nauwelijks nog een eigen buitenlands beleid voert. De atlantische oriëntatie van de politieke leiding van BuiZa is zo sterk, dat in vrijwel alles zo niet de VS, dan toch de grotere Europese staten klakkeloos worden nagevolgd. Toegegeven, Van den Broek heeft in dat navelogen een goede naam gekregen, maar die goede naam is typisch die van een kundig diplomaat: iemand die het door anderen bedachte beleid goed kan uitvoeren. Ik vraag mij af of daar een *Nederlands* ministerie van Buitenlandse Zaken voor nodig is.

Beleids-inhoudelijk heeft de volgzaamheid van Nederland ten opzichte van zijn belangrijke bondgenoten funeste



consequenties. Onder het ministerschap van Van der Stoep (ook een atlantisch, maar wel een die eigen, herkenbare accenten toevoegde) heeft Nederland zich de naam verworven nu en dan een eigenzinnig buitenlands beleid te durven voeren, met name op het stuk van de mensenrechten. Die goede naam zou nu goed van pas komen om op een creatieve manier in te spelen op de nieuwe situatie in midden- en oost-Europa.

Hiervan komt echter weinig tot niets terecht. Men wacht liever af en houdt vast aan de bestaande beleidsconcepties en denkpatronen, dan een echt andere weg in te slaan. Zoals al gezegd, het gaat hier om een verlamme ziekte waaraan alle makers van buitenlands beleid in het westen in meer of mindere mate lijden. Van den Broek onderscheidt zich echter door een bovengemiddeld gebrek aan creativiteit en idealisme. Maar dat schaadt zijn naam in het kleine wereldje van makers van buitenlands beleid niet. Integendeel, onze minister van Buitenlandse Zaken is juist razend populair in dit gezelschap. En dat is pas echt verontrustend.

*M.H. Klijnsma*

Geachte redactie,

Niet gauw zal ik reageren op de rubriek "Slechte Gedachten". Het is een rubriek om als eerste te lezen, met een scheef lachje, maar in het oktobernummer moest ik in plaats van een listig lachje een simpele naïeveteit constateren in het pleidooi voor milieumunten, zeg maar, voor ons land, milieuguldens. Met een andere wisselkoers!

Zeker wij sociaal-liberalen, zeg maar democraten, weten donders goed dat dubbele wisselkoersen een systeem zijn voor centralistisch bestuurd planeconomieën, hetzij in het oostblok, hetzij in de Derde Wereld. Hoe gammel dat werkt, behoeft vandaag de dag niet te worden gedemonstreerd. Altijd ontstaan lekken, het systeem werkt niet zoals beoogd en het opent mogelijkheden om te knoeien. Het "slechte" geld heeft een funeste invloed op de hele huishouding.

Zelfs met subsidies zal het beoogde doel nauwelijks haalbaar zijn. Misschien kan een klein deel worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door lagere spoortarieven door rijksbijdragen voor de abonentenhouder. Voor het overige moeten ongewenste gedragingen maar door hogere accijnzen duurder worden gemaakt. In Europees verband valt

te denken aan benzine, tabak en dergelijke. De bestrijding van het voorstel ligt dicht bij huis dan de in de laatste alinea veronderstelde argumenten van Christen-democraten, Liberalen en Socialisten. Mogen zelfs de ecologen wijzer zijn dan hen die een dubbele boekhouding voorstaan.

*Raimond de Tempe*



# De regeringsverklaring

## Bijdrage aan het debat

Hans van Mierlo

Omdat de schokkende gebeurtenissen in Oost Europa, die thans plaatsvinden in belang – ook voor ons land – ver uitgaan boven alle andere belangrijke kwesties, die in dit debat aan de orde zijn, begin ik daarmee. Ik sluit me graag aan bij de woorden van vreugde en intense voldoening over het perspectief van vrijheid dat zomaar ineens zichtbaar is geworden en geloofwaardig. Velen van ons zullen in de euforie van de laatste weken hebben teruggedacht aan de ontroeringen van 44 jaar geleden toen heel Europa werd bevrijd, en maar de helft vrij werd. In onze oprechte vreugde over de vrijheid van de anderen voegt zich de opluchting van verdwijnende schuldgevoelens over onmacht, die ons al die tijd heeft beheerst. Onmacht om te hulp te komen op cruciale momenten, omdat de atoombom dat verbood. Er ligt een ereschuld.

### Veiligheid

Maar niet alleen dat. Er ligt ook een kanjer van een internationaal vraagstuk dat zonder precedent is. Immers, nooit in de geschiedenis is het voorgekomen dat op vreedzame wijze – dus zonder de werking van een oorlog – de gegevens waar een wereldsituatie op berust in zo korte tijd zo radicaal veranderen. Alles moet opnieuw tegen het licht worden gehouden. Niet alleen onze Atlantische veiligheidsconceptie vloeide rechtstreeks voort uit de ideologische en politieke deling van Europa, maar ook de vervlechting van het gehalveerde Duitsland in West-Europa was een van de hoofdmotieven voor de start van de integratieprocessen. Voorlopig staat de westelijke wereld een beetje onthand en hulpeloos om zich heen te kijken. Dat is niet onbegrijpelijk. "We hebben noodprocedures voor oorlog", zei Ted Sörensen "niet voor vrede". Maar het dringt wel. George Kennan schreef in de Observer dat de toekomst nu geheel zal afhangen van het staatsmanschap dat in Europa wordt ontplooid. Zo is dat. Dat staatsmanschap zal een week geleden te tafelen in het Elysee. Een erg bemoedigende uitstraling had dat niet, ook al kan zo'n eerste snelle ontmoeting weinig concreets opleveren. De toegezegde

hulp is natuurlijk belangrijk, maar eigenlijk nogal vanzelfsprekend. Er is overigens sinds de Top van de Zeven in juni nog nauwelijks echt hulp verstrekt. Komt dat nog, voor het einde van het jaar? Doen we daar wel genoeg aan?

### Hereniging van Duitsland

De uitspraak van Kohl dat West Duitsland gewoon blijft meedraaien in het Westeuropees integratieproces is als intentie niet zonder betekenis. Maar als de opvatting stand houdt dat het vraagstuk van de mogelijke Duitse hereniging niet aan de orde is, zolang het niet geagendeerd is, ziet het er behoorlijk somber uit. Is dat misschien ook de redenering geweest van het kabinet om in de regeringsverklaring het vraagstuk van de Duitse en de Europese deling niet eens te noemen? Dat is toch hoogst merkwaardig. Wie zich niet op zijn gemak voelt bij de gedachte aan een verenigd Duitsland in de meest strikte zin – en daar behoor ik toe – hoeft zich niet veiliger te voelen als het punt niet geagendeerd staat. Een taboe wekt onbeheerste krachten op. De drang tot hereniging wordt sterker naarmate de deling als kunstmatiger wordt ervaren. Als die kunstmatigheid in de deling wordt weggenomen in een geleidelijk proces, zal het afhangen van de wijze waarop dat proces verloopt of er uiteindelijk een Duitse hereniging in enigerlei vorm plaatsvindt, en of dat voor Europa een goede of een slechte zaak zal blijken te zijn. Daarom gaat het in de eerste plaats om dat proces, niet om een vooropgestelde uitkomst.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft opgemerkt dat hij geen behoefte heeft aan blauwdrukken voor het toekomstige Europa. Zeer terecht. Blauwdrukken zullen Europa, zelfs West Europa, niet verenigen, maar splijten. Maar des te noodzakelijker is het om ten behoeve van dat proces gezamenlijke uitgangspunten te vinden. Ik noem er een paar die mijn fractie van groot gewicht acht.

1. Er is geen Duits probleem voor Duitsers, maar een Europees probleem voor Europeanen. Opheffing van de Duitse deling moet eventueel voortvloeien uit de opheffing van de Europese deling, niet het gevolg van een afzonderlijk proces zijn. Dit betekent ook dat zowel noodhulp als structurele hulp financieel en economisch maximaal gezamenlijk worden gedragen en georganiseerd, voor welk Oost Europees land dan ook.

2. De doelstelling om West-Duitsland bij West-

\* De auteur is lid van de Tweede Kamer.



Europa te houden vraagt eerder om een versnelling dan om een vertraging, en in ieder geval om voortzetting van het integratieproces. De gerichtheid van Duitsland op Midden- en Oost-Europa als een historisch en geopolitiek gegeven, zal dus bij voortgezette integratie van West-Europa vragen om evenzeer een veel specifiekere gerichtheid op Oost Europa-dan voorheen. Ons integratieproces moet principieel openstaan voor Midden- en Oosteuropese landen in een verdere toekomst. Perspectieven voor een federatief Europa dan wel confederatief Europa, waaraan door West-Europa als een federatie wordt deelgenomen, mogen niet door het integratieproces geblokkeerd worden.

3. Te weinig wordt beseft dat Amerikaanse en Sowjet-troepen sinds 45 jaar in Oost en West de pacificatie tot stand hebben gebracht van een traditioneel nationalistisch en oorlogszuchtig Europa. Als de verdwijning van de ideologische tegenstellingen en van de koude oorlog tussen Oost en West, de verdwijning van de buitenlandse troepen verantwoord maakt en bevordert, dan is de grote vraag hoe voorkomen wordt dat nieuwe veiligheidsrisico's zullen ontstaan als gevolg van een herlevend traditioneel nationalisme. Daarom zal de grote opdracht zijn nieuwe Europese veiligheidsconcepties tot ontwikkeling te brengen binnen de bestaande van Navo en Warschaupakt, die in ieder geval voorlopig nog moeten worden voortgezet. (...)

### Kabinetsformatie

Dit is het enige debat in een kabinetsperiode waarin de machtsvorming zelf aan de orde is. De procedures en de processen. Hoe mager is de verantwoording daarover in de regeringsverklaring. En dat na een van de meest besloten kabinetsformaties van de afgelopen 20 jaar. De gebeurtenissen rond de mogelijke derde coalitiepartner D66 worden met één zinnetje afgedaan. Dat is beneden de maat. Voorzover het de wens van het kabinet zelf is geweest om dit onderwerp zo minimalistisch te behandelen, wijs ik de minister-president erop dat hij voor het formatiegedeelte een geheel eigen verantwoordelijkheid heeft, waar het kabinet niets over te zeggen heeft. Dat ene zinnetje luidt: D66 zag op 20 september jl. geen zinvolle mogelijkheden tot verdere betrokkenheid; pardon, het was 21 september. Voor die verspreking had de minister-president een gelukstelegram van Freud zelf kunnen ontvangen. Op 21 september besloot de fractie zich terug te trekken. Op 20 september schreef de

informatuur zijn overhaaste brief, die ons daartoe noopte.

Mijn partij is fortuinlijk uit de verkiezingen gekomen. Van de vier partijen die redelijkerwijs in aanmerking kwamen voor het dragen van regeringsverantwoordelijkheid waren wij de enige die niet verloren of gelijk bleven, maar een substantiële winst van 30 procent meer zetels maakten. Dit resultaat is mede verkregen door een in de omstandigheden van het moment zo helder mogelijke uitspraak over beleidsprioriteiten en de meest gewenste coalitiesamenstelling. D66 sprak zich uit voor een centrum-linkse coalitie, waaraan het bereid was deel te nemen als dat op een zinvolle wijze mogelijk was. Redelijkerwijs mogelijk. De verkiezingsuitslag en alle onderzoeken die daarvoor en daarna zijn verricht, laten zien dat zeer veel kiezers, ook buiten D66, gehoopt en gewild hebben dat D66 aan de regeringstafel zou komen.

### Schrale opvatting

Nu daar duidelijk niets van terecht is gekomen, wil ik iets zeggen over het proces dat daartoe geleid heeft. Met enige tegenzin weliswaar – want het heeft iets genants om als vers weggewerkte – als ik die CDA-term even mag lenen – het eigen lot in het openbaar te bespreken, maar ik voel me daartoe verplicht tegenover die vele kiezers, die teleurgesteld zijn. Bovendien moet je in de politiek van je hart geen moordkuil maken, dat is slecht voor de gezondheid. Ik spreek mij liever uit, om er daarna een voorlopige streep onder te kunnen zetten en tot de orde van de dag over te gaan.

Voor verongelijkheid is in de politiek weinig plaats en ook historisch is er voor ons weinig reden voor. Al 23 jaar is er een wezenlijke kritiek van D66 op het functioneren van onze democratie op de wijze waarop macht tot stand komt en wordt uitgeoefend. En die kritiek richt zich tot de drie partijen, die wij voor die politieke cultuur verantwoordelijk houden, het CDA, de PvdA en de VVD. Er is niet veel meer gebeurd dan dat de fractie van D66 de consequenties van haar eigen opvattingen heeft doorgetrokken toen zij zelf belanghebbende werd in het proces van machtsvorming. In zekere zin hebben wij de rekening van onze opvattingen op ons eigen bord gekregen, en die vervolgens met enige spijt, maar ook met overtuiging, betaald.

Intussen is het niet mis wat we aan spontaan en





onbekommerd opportunisme opgediend hebben gekregen. Ondanks de verkiezingsuitslag is de voorkeur van het CDA een voortzetting van de centrum-rechtse coalitie, waarvoor zonder blikken of blozen de hulp wordt ingeroepen van het centrumlinkse D66, dat de kiezers iets heel anders heeft beloofd. Het is misschien toch goed nog eens vast te stellen dat de enige reden, waarom dat kabinet er niet gekomen is, gelegen is in de opvatting van mijn partij dat je na de verkiezingen behoort te doen wat je voor de verkiezingen hebt gezegd. Daarom zit dat kabinet daar – als tweede keus van het CDA – en niet dat andere.

Bij de vorming van het centrum-linkse kabinet – dat nu onontkoombaar was geworden – zijn de regels van het ostracisme met precisie toegepast. De verwijdering van D66 uit de formatie was een vooropgestelde doelstelling van de CDA-fractie. Wat kwantitatief niet nodig is, mag weg. Zo zou je de schraalste opvatting van wat democratie is, kunnen samenvatten. Moet zelfs weg, als daardoor het CDA in een minderheid zou komen. Hier ligt de kern van mijn kritiek op de houding van de CDA-fractie. Niet dat zij als iedere andere partij haar eigenbelang in de formatie optimaal nastreeft, wel dat zij het belang van het behouden van een overwicht, in welk kabinet dan ook – de minister-president geeft de voorkeur aan de term "het voorkomen van een minderheidspositie" – een dusdanig primaat geeft, dat letterlijk alles daarvoor moet wijken. Op welke verkiezingsuitslag berust de rechtvaardiging om het criterium van de meerderheidspositie als beslissende leidraad te kiezen? Heeft een grote partij – de grootste zelfs – naast het recht om het eigenbelang na te jagen, niet ook een zekere extra verantwoordelijkheid voor het bewaren van een zo groot mogelijke zuiverheid van het formatieproces? Staat niet tegenover het mogelijk belang van het CDA om een tweepartijen-kabinet te krijgen het signaal van het electoraat, zowel impliciet als expliciet naar voren gebracht, dat een driepartijen-kabinet op

prijs zou worden gesteld? Kun je daar totaal geen boodschap aan hebben? Ik zeg niet dat zo'n driepartijen-kabinet er om die reden ook persé had moeten komen. Maar na een verkiezingscampagne, waarin niet één keer is gebleken van een onwilligheid van het CDA op dit punt, en na deze verkiezingsuitslag, had de mogelijkheid van zo'n coalitie tenminste serieuze aandacht behoren te krijgen. Hadden de mogelijkheden en wenselijkheden met elkaar besproken moeten worden.

### Al te gemakkelijk

Het CDA heeft zelfs geweigerd om überhaupt met D66 aan een tafel te zitten. Wat een hooghartigheid. Wat een dwingelandij. De vanzelfsprekendheid van de macht, die geen verantwoording hoeft af te leggen. Die ook niet ter verantwoording wordt geroepen. Niet door de informateurs. Niet door de Partij van de Arbeid. Laat ik het dan maar doen. Waarom, CDA-fractie, wilde u zelfs niet met ons aan een tafel zitten om de mogelijkheden en wenselijkheden en voorwaarden voor een driepartijen-kabinet te bespreken. En vindt u dat zelf ook niet een beetje eng. Eng behuisd?

Hoewel mijn fractie heel redelijke argumenten had om twee zetels te vragen in een kabinet, heb ik zowel de informateur als de fractievoorzitter van de PvdA laten weten dat er met ons over één zetel ook te praten zou zijn, indien door het gewicht daarvan en de staatssecretariaten een redelijke compensatie in het vooruitzicht kon worden gesteld. Daar lag voor ons de grens tussen een redelijke constructieve opstelling en politieke eerloosheid. Op die grens heeft de informateur ons niet geaccepteerd en de Partij van de Arbeid ons laten staan. Tot mijn verbazing boog de PvdA onmiddellijk voor het diktaat van de informateur, roepend dat het een schande was, maar toch.

Ik heb me altijd op het standpunt gesteld dat de Partij van de Arbeid toch een wat andere verantwoordelijkheid had ten opzichte van de totstandkoming van een centrum-links kabinet. Dat zei ik al voor de verkiezingen en dat vind ik nog. Maar ik vind ook dat de PvdA het zich wel erg gemakkelijk heeft gemaakt en eigenlijk zonder slag of stoot het veld heeft geruimd toen voor ons het beslissende moment was aangebroken. De vriendelijkste verklaring die ik ervoor heb, is dat zij na zoveel jaren oppositie vond dat zij geen enkel risico mocht lopen door het CDA te mishagen. In dat geval moet de angst dat het CDA bij het geringste ongenoegen weer naar de



rechtvleugel zou verhuizen, een panisch karakter hebben gehad, want het is evident dat zelfs het CDA dit niet in reeds de derde week van de formatie had kunnen maken.

Ik zeg niet dat het zeker is dat het driepartijen-kabinet er ook gekomen zou zijn, maar de Partij van de Arbeid had er wel een beetje harder voor mogen vechten. Na 23 jaar zitten we nu voor het eerst structureel aan verschillende kanten van de scheidslijn. Dat doet me veel, maar ik aanvaard de consequenties.

### Mogelijke concurrent

Het is voor ons niet alleen maar negatief wat er gebeurd is. Het nogal cynische optreden van de twee grote partijen impliceert ook een wegvallen van een zekere patroniserende houding tegenover een kleinere partij. Dat heeft een zekere emancipatoire werking. Er is geen speciale protectie, maar ook niets wat verplichtingen schept. Ieder voor zich en de wet van het getal voor ons allen. Jansen van Galen schreef kort na de afdrijving dat het CDA ons misschien ook als een toekomstige concurrent had aangepakt. Ik denk niet dat het CDA dat bewust heeft gedacht. Maar misschien is het wel waar. Misschien heeft een aantal Nederlanders zich voor het eerst gerealiseerd dat er ook een andere manier is om in het centrum van de politiek te opereren. Een manier die niet vrijblijvend is, waarin je niet de vrijheid hebt altijd alle kanten op te kunnen. Als dit zo is, dan moet ik de grote partijen dank zeggen voor het feit dat zij het ervoor over hebben gehad om ons langs deze – voor hun onsympathieke weg – een stuk vooruit te helpen.

Hoewel er veel meer te zeggen is over de formatie, beperk ik me tot deze opmerkingen. Mijn kwaadheid over de gang van zaken heb ik voldoende onder woorden gebracht. Zij mag niet verward worden met verbittering en ontmoediging. Beide zijn er niet, noch bij mij, noch bij mijn fractie. Gedane zaken nemen geen keer. Zij kunnen hoogstens de volgende keer aan het oordeel van de kiezers onderworpen worden. Dat zullen we ook doen. En daarmee schluss.

### Beleid

Het zou natuurlijk mooi zijn als ik thans mijn kritiek op de gang van zaken in de formatie kon afronden met een negatief oordeel over het gepresenteerde beleid. Maar dat is helaas niet het geval. Ik moet erkennen dat heel wat beleidsvoornemens, en de

aangekondigde richting waarin zij tot ontwikkeling zullen worden gebracht, ons bevalen. Niet zo'n wonder als we acht slaan op de politieke lading van de regeringspartijen en de positie van D66 op een aantal punten daartussen. Maar dat geldt niet voor alles en bovendien moet ik vaststellen dat veel en veel meer dan ik verwacht had is uitgesteld tot latere tijden – concrete beleidsvoorstellen, maar ook denkbeelden daarover. Wat dat betreft is het vooral verbaal geluk dat ons dezer dagen omgeeft. De regeringsverklaring aanhorend viel mij in dat de geduldigheid der woorden ook veel geduld vraagt van de luisteraar. Het woord sociale vernieuwing heeft vleugels gekregen. Dat is mooi meegenomen. Nu de handen en voeten nog. Ik zal niet flauw doen over een woord. Gevleugelde woorden hebben iets onontkoombars aan het begin van iedere kabinetsperiode. De intentie erachter nemen wij ernstig. De concrete maatregelen van arbeidsmarktbeleid, die in een veel bescheidener opzet van het woord in het regeerakkoord de voornaamste invulling waren, hadden meteen al onze instemming en enthousiasme. Maar in de regeringsverklaring is de pretentie en de actieradius van het begrip behoorlijk toegenomen. Eigenlijk alles valt er onder en zelfs minister Pronk exporteert het naar de derde wereld, zoals we dat in het verleden wel meer gedaan hebben met artikelen, waarvan de betekenis ons nog niet zo helder voor ogen stond. Ik wil de regering in overweging geven dat hoe bescheidener zij met dit woord omspringt, hoe geloofwaardiger het wordt, en hoe meer zij kan rekenen op de volle steun van mijn fractie. (...)

### Milieu, groei en lastendruk

Het milieubeleid wordt een hoofdpijler van het regeringsbeleid. Dat is goed. Binnen een generatie voldoen aan de voorwaarden van duurzame ontwikkeling wat produceren en consumeren betreft, dat wordt de hoofddoelstelling van dat beleid. Uitstekend. Het is zeer hoog gegrepen, maar het moet. Anders jagen we onszelf de wildernis in. Maar na die klaoenstoot begon de twijfel te knagen. Is de regering wel werkelijk doordrongen van de consequenties van haar hoge inzet? Duurzame ontwikkeling, dat betekent niet zomaar dat het milieu een belangrijke beleidszaak is die naar believen kan worden afgewogen tegen andere belangrijke beleidszaken. Het betekent dat het milieu een onverzettelijke omheining gaat vormen waarbinnen



Sociale vernieuwing, de vliegels  
in handen van de volen

zich het maatschappelijke leven afspeelt. Om dat te bereiken is niet alléén meer geld nodig, maar een fundamentele verandering in het denken over economie, over welvaart en over produktiefactoren. Ik betwijfel of de regering zich dat denken al eigen heeft gemaakt als ik tot twee maal toe de minister-president hoor zeggen dat milieubeleid, hoe belangrijk ook, moet passen binnen de randvoorwaarde dat de collectieve lastendruk niet mag stijgen. In zijn geest staat de omheining dus nog ergens anders – niet het milieu, maar het huidige peil van de lastendruk is beslissend.

Ook wij zijn van mening dat om zwaarwegende redenen de lastendruk niet uit de hand mag lopen. Maar het peil waarop die thans gestabiliseerd wordt, is vastgesteld in een tijd dat het besef van de absolute noodzaak van duurzame ontwikkeling nog niet in volle omvang tot ons was doorgedrongen. Nu dat wel zo is, moet er over dat peil althans opnieuw gepraat kunnen worden. Het zou mooi zijn als de economie van de duurzame ontwikkeling gerealiseerd kan worden bij hetzelfde of zelfs een lager lastenpeil, maar als dat nu eens niet zo is? Dan moet het zwaarste wegen wat het zwaarste is, en dat is een aarde waarop blijvend te leven valt.

Er zijn andere voortekens die ons ongerust maken. In de voornemens voor verkeer en vervoer, hoe zinvol op zichzelf ook, bespeur ik geen extra versnelling. Er komt aanzienlijk minder geld voor het technologiebeleid, dat toch van grote betekenis is voor de vernieuwing van de industrie en dus ook voor het milieu. Er blijft een nevel hangen rond de discussie over de CO<sub>2</sub>-uitstoot die de minister-president en de vice-minister-president in augustus in Boxtel al tot zo'n creatieve wedijver noopte. Er is nu sprake van een periode van voorbereiding, van onbekende duur, en daarna gaan we met 8% in 4 jaar naar beneden. Ten opzichte van het ongewijzigd beleid vóór het NMP. Maar wat is precies die pre-NMP-trend? Is dat inderdaad een groei van 0,75% per jaar, zoals minister Nijpels op de valreep aan de Kamer heeft gemeld? Alleen dan is er sprake van een – nog veel te bescheiden – netto winst. Maar het is te weinig. Er moet meer gedaan worden aan energiebesparing, want het is bij uitstek daardoor dat broeikas effect en verzuring doeltreffend kunnen worden bestreden.

Wat goed is voor Europa, is nog niet goed voor het milieu. Als de vrije markt er is, komt er meer economische activiteit, meer vrachtvervoer, meer autoverkeer, en een grotere energiebehoefte. Dat vraagt

om meer tegenwicht. Onlangs is daarover een onderzoeksrapport verschenen; wat is de reactie van de regering? (...)

## Mager

Kort voor de verkiezingen deed ik een oproep aan de politiek om ernst te maken met de noodzakelijke verbetering van het openbaar bestuur en van de parlementaire democratie. Het stemt tot voldoening dat de regering aan die oproep gehoor heeft gegeven, of liever – laten we de voldoening niet overdrijven – dat zij een houding aanneemt van welwillende afwachting. Het parlement moet het maar zeggen. Een teken van onstuimige vernieuwingswil lijkt dat op het eerste gezicht niet. En dat terwijl politieke vernieuwing, in tegenstelling tot sociale vernieuwing, toch echt iets is dat geheel uit de politiek zelf zal moeten voortkomen. Maar misschien is het alleen uit hoffelijkheid dat de regering haar aandriften in dit opzicht zo knap weet te beteugelen. Nu, zo beleefd had voor mij niet hoeven. Ik zou het niet erg hebben gevonden als de regering zelf wat indringender op de problematiek was ingegaan. Nu is er alleen de suggestie dat de verkiezingstermijnen korter zouden kunnen, om te voorkomen dat er zulke langdurige gaten vallen in het normale politieke proces. Op zichzelf is dat zeker een zinvolle suggestie, die alle aandacht verdient. Maar als enige illustratie van wat de regering bij dit onderwerp zo gauw te binnen wil schieten maakt ze toch een wat magere indruk. Er is bepaald meer aan de hand, ook in de perioden dat het kabinet niet demissionair is en het politieke proces zogezegd zijn gewone verloop heeft.

Het is hier niet de gelegenheid voor een uitvoerig exposé van de slijtplekken en andere gebreken in ons politieke en bestuurlijke bestel. Er is eerder over gesproken, en we zullen er nog over spreken. Hier gaat het om de manier waarop we ze aanpakken. Mijn stelling is dat een vernieuwende aanpak alleen succes kan hebben als aan twee voorwaarden wordt voldaan: het moet in samenhang gebeuren, en het moet gezamenlijk gebeuren.

## Ministeriële verantwoordelijkheid

In samenhang, omdat de problemen zelf zozeer in elkaar verstrikt zijn dat je ze onmogelijk nog per stuk uit de war kunt krijgen. Neem de uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat begrip heeft



zich, sinds de tijd dat Thorbecke zijn klerken bij wijze van spreken in één oogopslag kon overzien, met toenemende snelheid van de werkelijkheid verwijderd. Iedereen weet dat, maar toch blijven we het begrip gebruiken alsof er niets aan de hand is. Dat heeft aan de ene kant ingrijpende gevolgen voor de effectiviteit van de controle van het parlement op de regering. Anderzijds betekent het dat de greep die de stuurlui in de regering kunnen hebben op het ambtelijk apparaat steeds krachtelozer wordt. Dat het apparaat zo gegroeid is, hangt uiteraard samen met de toegenomen ingewikkeldheid van de samenleving. Maar omvang is helaas geen garantie voor effectiviteit. Hoe groter een organisatie, hoe meer tijd en energie er gaat zitten in het overschreeuwen van interne doofheid. De nieuwe informatietechnologie, die in principe de oplossing zou kunnen betekenen van veel problemen op dit terrein, heeft in de overheidspraktijk van de laatste jaren niet alleen een paar spectaculaire valse starts opgeleverd; ze lijkt ook eerder te hebben gewerkt in de richting van centralisme en verstarring dan in die van flexibiliteit en vergroot aanpassingsvermogen.

## Verbindingen

De klachten nemen toe over de kwaliteit en de relevantie van de produkten van de overheid, zowel wat regels en wetten als wat de toedeling van middelen betreft. En als spiegelbeeld en gevolg van deze vervreemding tussen overheid en maatschappelijke realiteit is er de vervreemding tussen burgers en politiek. Elke keer dat een formatie weer niet de vooraf gewekte illusie waarmaakt dat er voor een regering kan worden gekozen, elke keer dat een evidente blunder van een regering zonder aanwijsbare gevolgen blijft, wordt die verkoeling weer iets killer.

De verbindingen tussen samenleving en parlement, tussen parlement en regering, tussen regering en overheidsapparaat, tussen overheidsapparaat en samenleving, het zijn schakels van één ketting. Al die schakels zijn verzwakt, alle moeten ze worden versterkt. Omdat zonder die ketting de politiek onmogelijk haar langetermijnverplichtingen tegenover de samenleving kan nakomen. Daarover kunnen en moeten we het eens zijn, hoe uiteenlopend we overigens ook die verplichtingen wensen te interpreteren.

## Vernieuwingen

Zo'n samenhangende vernieuwingsoperatie is een ambitieuze onderneming. Er zijn de laatste tijd heel wat ondernemingen vastgelopen die bescheidener waren van opzet: de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst met haar rapporten, de Regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst met zijn voorstellen, de Staatscommissie Relatie kiezersbeleidsvorming met haar adviezen. Ze liepen vast op de politiek, of liever op de ijzeren wetmatigheid van het "prisoners dilemma": wat het beste zou zijn voor iedereen, komt niet tot stand doordat ieder voor zich er op korte termijn geen heil in ziet. Dat dilemma kan alleen worden overwonnen door een gezamenlijke inzet van de politiek, een onmiskenbare bereidverklaring vooraf om de zaak ernstig te nemen en het uiterste te doen om er een succes van te maken. Zo'n committering kan in de praktijk het best gerealiseerd worden doordat de politieke leiders samen het initiatief nemen. Ik stel voor dat de fractievoorzitters in de Tweede Kamer een werkgroep benoemen en rechtstreeks onder hun hoede nemen. Die werkgroep zou kunnen bestaan uit leden van de beide Kamers, topambtenaren en wetenschappelijke deskundigen, en krijgt tot taak de problemen te analyseren en voorstellen te doen. De precieze taakomschrijving zal uiteraard een zaak van de Kamer zijn. De regering wordt gevraagd om haar volle medewerking in het beschikbaar stellen van mensen, middelen en informatie. Het gaat om een groot werk waarvoor tijd nodig is, maar er moet wel zoveel vaart achter gezet worden dat de resultaten op z'n laatst zichtbaar zullen worden bij de aanvang van een volgende regeringsperiode.



# Sociale vernieuwing, de vleugels, de handen en de voeten

Machteld Versnel-Schmitz

Lubbers stelde in de regeringsverklaring dat de sociale vernieuwing vleugels had gekregen, waarop Van Mierlo de gevleugelde woorden sprak: Nu de handen en de voeten nog. Daarmee zette hij iedereen weer netjes met zijn voeten op de grond en gaf hij aan dat het begrip nog zo vaag was, dat niemand het echt beet kon pakken om het eens goed van alle kanten te bekijken, om te bezien of er echt iets mee te doen zou zijn.

## Geen zicht

Wat zou nu sociale vernieuwing kunnen betekenen? In de opvatting van dit werkgevers-werknemers kabinet wordt de sociale vernieuwing geheel gezien in de sociaal-economische, utilitaristische sfeer. Er wordt volgens de marxistische traditie de volle aandacht besteed aan de onderbouw "de werkloosheidsbestrijding" en het geluk van de bovenbouw "het culturele en maatschappelijk klimaat, met tolerantie en verscheidenheid" moet dan kennelijk vanzelf ontstaan. Daartoe wordt de nadruk gelegd op een activerend arbeidsmarktbeleid door middel van arbeidspools voor langdurig werklozen en het (eindelijk) doorvoeren van het jeugdwerkgarantieplan. De uitvoering moet decentraal op gemeentelijk niveau geschieden. Enig zicht op een feitelijke manier van aanpak ontbreekt vooralsnog. Evenmin is het duidelijk welke nieuwe impulsen (financieel, organisatorisch en qua regelgeving) hiertoe zullen worden ingezet. Wel wordt het oude "terugploegen van uitkeringen", dat indertijd m.n. door onze Erwin Nypels zo zeer met kracht bepleit is, weer van stal gehaald.

## Gemeenten vertellen

Volgens de voorzitter van de SER, ir. Th. Quené, (Volkskrant 30 dec. 1989) is sociale vernieuwing de "nu noodzakelijke evenknie van het economisch herstel uit de jaren tachtig. De evenknie, niet de vervanging; essentieel is dat beide weer met elkaar in de pas komen.

Dat vraagt wel een inhaalmanoeuvre op sociaal terrein." Quené ziet wel degelijk handen en voeten

aan de sociale vernieuwing. Hij helpt de regering een beetje met het invullen van het begrip. Zo geeft hij aan dat de oorsprong van de sociale vernieuwing bij de gemeenten is te vinden, waar men nu eenmaal concreter met de verloedering van het publieke domein en de dreigende kloof tussen de economische en de sociale sfeer geconfronteerd werd. Niet geheel ten onrechte concludeert hij dat de gemeenten niet aan het Rijk moeten vragen, maar vertellen wat sociale vernieuwing betekent. Ik zou dit enigszins willen amenderen. Het zijn niet zozeer de gemeenten, maar een aantal gemeenten (vooral de grote en grotere) die de sociale achterstanden goed hebben opgemerkt en getracht hebben in de jaren tachtig, ondanks de forse bezuinigingen op de gemeentelijke middelen, iets te doen aan de sociale achterstanden van behoorlijk grote delen van hun bevolking. Onderzoeken als "minima zonder marge", acties van DIVOSA (vereniging van directeuren van gemeentelijke sociale diensten), voorstellen voor terugploegen van uitkeringen niet alleen in de bouw, maar ook in kinderopvang en overige maatschappelijke dienstverlening vonden binnen de gemeenten veel weerklank, maar bij het Rijk nauwelijks gehoor. De gemeente Rotterdam ging in 1988 echt nieuwe paden bewandelen met een opdracht aan een daartoe ingestelde "Commissie Sociale Vernieuwing", die in september 1989 rapport uitbracht (Het nieuwe Rotterdam in Sociaal Perspectief). De Commissie had de volgende werkdefinitie:

"Sociale vernieuwing is een *permanent proces* waarin de vitaliteit van relaties tussen *individueen, groepen en organisaties* wordt vergroot, teneinde de kwaliteit van het bestaan van alle Rotterdammers zo te bevorderen dat zij in *zelfstandigheid en harmonie* kunnen leven." Deze werkdefinitie acht ik voor de invulling van het begrip sociale vernieuwing essentieel. Daarom ook heb ik de elementen "permanent proces, de relaties tussen individuen, groepen en organisaties, en de zelfstandigheid en harmonie" beklemtoont. Immers, juist deze begrippen in samenhang ontbreken in de omschrijving die de regering geeft van de sociale vernieuwing.

## Praktisch

In de visie van de Rotterdamse Commissie is de sociale vernieuwing nadrukkelijk niet louter sociaal-economisch. De stadsvernieuwing wordt gezien als het vliegwieltje, dat de ruimtelijke en architectonische vernieuwing, de participatie van de burgers in de processen, de ontwikkeling van de cultuur, de deelname

*De auteur is lid van de Tweede Kamer.*





*Proeftuin, Rotterdam Oude Noorden*

daaraan, de noodzaak van ontwikkeling van sociale vaardigheden en kennis van de burgers om zich sociaal en economisch te kunnen handhaven, in gang heeft gezet. Veelal gebeurde dat te incidenteel, te weinig gestructureerd. Het rapport schept een kader met vele praktische voorbeelden (ook voor de moeilijk te bereiken groepen), gebaseerd op principes van: eigen verantwoordelijkheid, zelfhulp, of hulp tot zelfhulp, zelforganiserend vermogen van groepen mensen, sociale netwerken en democratische organisatievormen. Een krachtig maatschappelijk middenveld ontdoet zich van verzuiling en komt losser van de zilveren koorden van de overheidsbureaucratie. Dit vormt het hart van de sociale vernieuwing als het een evenwicht weet te scheppen tussen de rechten en de plichten van de burgers. Ook het bedrijfsleven behoort daarbij betrokken te zijn. Bedrijven moeten tot het inzicht komen dat de mate waarin burgers scholing, vorming, een behoorlijke woning en woonomgeving wordt geboden, mede de waarde van de burgers op de arbeidsmarkt bepaalt. De basis is samenwerking. De verantwoordelijkheid van de overheid verschuift, maar neemt niet af. Het primaat van de politieke verantwoordelijkheid blijft. De overheid kiest bewuster en wordt bestuurlijk vitaler door op lokaal niveau meer ruimte te bieden aan zijn mondige burgers, nieuw maatschappelijk

initiatief mogelijk te maken, marktpartijen te stimuleren en de economische en sociale samenhang van de samenleving te versterken. Dit alles door flexibeler en niet-bureaucratisch te werk te gaan. Het welzijnswerk is daarbij van essentieel belang, maar anders georiënteerd dan vroeger. Het is gericht op de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van de burger, met het accent op informatie, voorlichting, mobilisering, activering via scholing en vorming en niet zozeer op zorg, verzorging en opvang. Dat betekent steun van beroepskrachten aan zelforganisaties, zelfhulpgroepen en vrijwilligers, aandacht voor gezondheidsbevordering, betrokkenheid bij werkgelegenheidsprojecten, educatief werk voor volwassenen, ontwikkeling van eigen vermogens, zelfwerkzaamheid, zelfstandigheid, deelname aan cultuur. Alles is tegelijkertijd aan de orde; de verschillende facetten behoren geïntegreerd te zijn en niet meer categoriaal behartigd te worden. Kortom, de essentie van het welzijnswerk behoort te zijn zichzelf overbodig te maken en niet de mensen afhankelijk te maken van de zorg. Binnengemeentelijk kan de parallel getrokken worden met de decentralisatie rijk-gemeenten, maar dan moet de gemeente op zijn beurt wel de bevoegdheden en de financiën leveren voor de verzelfstandiging en het overdragen van uitvoerende taken, dicht bij de burgers. Dit alles klinkt natuurlijk behoorlijk idealistisch, maar het wordt ook praktisch vertaald. De Commissie geeft een aantal speerpunten voor het Sociaal Laboratorium, die ik ter adstructie verkort weergeef.

### **Speerpunten**

1. Het *maatschappelijk banenplan*, waarin veel onverricht werk in dienstverlening, klein onderhoud en het tegengaan van verloedering (conciërges, huismeesters, conducteurs) eindelijk kan worden gedaan. De overeenkomst met het rijk voor een experiment met 300 extra banen voor Rotterdam wordt gezien als een goede startmotor. De Commissie denkt aan een Rotterdams Fonds voor Maatschappelijke Banen, waarin uitkeringsgelden en aanvullende middelen kunnen worden gestort. (Een dergelijk fonds sluit aardig aan bij de gedachten van de Commissie Montijn voor een gemeentelijk fonds voor scholing, vorming, werkervaring en werk voor de grote steden.)
2. Rotterdam moet van het rijk gedaan krijgen dat het aangewezen wordt als *Nationale Proeftuin* voor migrantenbeleid in een convenant van 2x5 jaar tussen rijk en Rotterdam in goede communicatie en samenwerking met migranten en hun organisaties. Dit betekent middelen, bevoegdheden en ruimte om met



voorrang te werken aan nieuwe structurele en duurzame oplossingen. Voorop blijven onderwijs en betaald werk, maar dieperliggende integratieproblemen mogen niet naar de achtergrond worden geschoven. Daartoe is meer ruimte voor eigen initiatief, zelforganisatie, zelfbeheer en zelfhulp onontbeerlijk.

3. *De Kop van Zuid als leerproject.* Het stadsbestuur als makelaar verbindt de (toekomstige) bewoners en bedrijven met de projectontwikkelaars tot een soort "sociaal contract", waarin economische, ruimtelijke, sociale en culturele vernieuwingsprocessen met elkaar worden verbonden. Gewezen wordt op ervaringen (positief en negatief) in soortgelijke projecten in de Verenigde Staten, Engeland en West-Duitsland.

4. *Sociale agentschappen*, die een integraal aanbod van diensten leveren. Te denken valt aan de GGD, de GSD, Huisvesting, gemeentelijke diensten en bedrijven en particuliere maatschappelijke instellingen, die in één pakket en onder één dak gedeconcentreerd naar de wijken hun diensten aanbieden. Ook instellingen als ziekenfondsen, woningcorporaties en arbeidsbureaus kunnen hun plek onder dit ene dak vinden.

5. *Centra voor zorg en welzijn.* Meer onderlinge afstemming en samenwerking is noodzakelijk voor "hulp tot zelfhulp" en zorg op maat. Groepen en organisaties van bewoners hebben van begin tot eind een beslissende inbreng m.b.t. de leefbaarheid, de veiligheid, de educatieve, sociaal-culturele en welzijnsvoorzieningen. De samenwerking heeft tot doel slagvaardig en flexibel in te spelen op de actuele situatie in de wijk en om een integraal aanbod en gemeenschappelijk beheer te ontwikkelen.

## Schepnetje

Hoewel deze speerpunten uiteraard gericht zijn op de grote stad Rotterdam en niet klakkeloos vertaald zullen kunnen worden naar andere gemeenten, biedt toch de opzet van de Rotterdamse Commissie Sociale Vernieuwing aanzienlijk meer stof tot nadenken en inspiratie dan datgene wat de regering ons tot dusverre heeft voorgeschoteld. Het lijkt erop dat de regering met een schepnetje door het Rotterdamse rapport heeft geroerd en alleen die elementen die "gemakkelijk" leken naar boven heeft gehaald en de kracht van het totaal niet heeft gezien. Dat wordt nog bezwaarlijker als die zogenaamde "makkelijke" onderdelen van de sociale vernieuwing in de praktijk helemaal niet zo goed uitvoerbaar blijken te zijn, bijvoorbeeld omdat de motivatie van degenen voor wie het allemaal bedoeld is, niet erg groot is. Dat kan iets te maken hebben met de wijze waarop dergelijke plannen van bovenaf gedropt worden. Natuurlijk is het buitengewoon moeilijk om een zo fijnmazig proces van sociale vernieuwing te bevorderen. Want de echte kracht van het rapport zit hem nu net in dat onberekenbare, in de mensen, in hun verzelfstandiging, in hun individuele wensen, opvattingen en mogelijkheden. Dat zou de kern van de sociale vernieuwing moeten zijn. Dat is nu juist de reden dat de sociale vernieuwing decentraal zal moeten worden uitgevoerd, waarbij de regering wel suggesties kan doen, inspiratie kan leveren, mogelijkheden kan aan-

geven, maar zelf weinig kan "organiseren", buiten de financiële en andere middelen, waarbij vooral gedacht moet worden aan vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid, door de bestaande verkokering uit te bannen.

## Wil de regering accentuering van het individu?

De voorzitter van de SER, ir. Th. Quené, ziet wel de revitalisering van het maatschappelijk middenveld, de versterking van de sociale cohesie, de mogelijkheden die geboden kunnen worden door de tripartisering van de arbeidsvoorziening, de vernieuwing van eigen gedrag en de waardering van het gedrag van anderen, maar hij blijft zwaar leunen op het aspect van de arbeid. Dat zij hem vergeven, gezien zijn functie. Van de regering had aanzienlijk meer verwacht mogen worden, juist omdat het Rotterdamse rapport klaar lag om opgepakt te worden.

Of is er iets anders aan de hand? *Wil de regering eigenlijk niet de accentuering van het individu in de sociale vernieuwing; de verlegging van zorg naar thuiszorg, van hulp naar zelfhulp, van afhankelijkheid naar zelfstandigheid?* Het Rotterdamse rapport sluit aan bij het D66 verkiezingsprogramma, waar de aandacht juist uitgaat naar de ontplooiing van het individu, waar mensen in samenwerking hun verantwoorde-lijkheden aanvaarden op grond van hun eigen vrije keuze.

## Wat wil D66?

Voor D66 lijkt het me van het grootste belang de sociale vernieuwing op deze wijze te benaderen. In het parlement en in de gemeenteraden. Bij de gemeenteraadsverkiezingen zal zeker de nadruk komen te liggen op de beroerde positie van de minderheden. De vorige keer hebben de buitenlanders stemrecht gekregen voor de gemeenteraden. Wil de sociale vernieuwing werkelijk inhoud kunnen krijgen, dan zal juist voor dit deel van de samenleving de aanpak gericht moeten zijn op de hulp tot zelfhulp, op de zelfstandigheid van het individu, op het leren zien van eigen kansen, op het geven van de middelen om die kansen tot realiteit te maken, zowel materieel als cultureel. Dat betekent ook: geen op het gemeentehuis uitgedokterde prachtprogramma's, maar het ontwikkelen van programma's met de mensen en hun eigen organisaties.



# Een nieuwe lont in een oud kruitvat?

Meine Henk Klijnsma

De revolutie in oost- en midden-Europa is in het westen met grote blijdschap en instemming begroet. Toch is het niet alles goud dat er blinkt. Zo wordt erop gewezen dat het 40 jaar latent aanwezige minderhedenvraagstuk weer manifest kan worden. Dit als gevolg van het verdwijnen van de communistische dictatuur en de daarmee samenhangende supervisie van Moskou. De vraag is of deze angst gerechtvaardigd is. Als dat laatste het geval mocht zijn, dringt zich onmiddellijk een volgende vraag op: is er een rol voor Europa (en dus ook Nederland) weggelegd bij het oplossen van dit probleem.

## Einde van 40 jaar dictatuur

In het historische jaar 1989 stortten de communistische dictaturen in vrijwel alle oost- en midden-Europese landen als kaartenhuizen in elkaar. In Hongarije, Polen, en de Joegoslavische deelrepublieken Slovenië en Kroatië als resultante van een al eerder ingezette ontwikkeling, in de DDR, Tsjechoslowakije en Bulgarije als gevolg van een fluwelen revolutie, terwijl in Roemenië een kortstondige, maar bloedige volksopstand nodig was om de val van het gehate regime-Ceausescu te bewerkstelligen. Voor de aangrenzende sovjet-republieken geldt dat de Baltische staten, Litouwen voorop, al flink op weg zijn het rode juk af te leggen. Moldavië en de Oekraïne zijn nog veel minder ver, en in Wit-Rusland moet de dooi nog beginnen.

De bevrijding van midden- en oost-Europa betekent het einde van de opperheerschappij van de Sovjetunie over dit gebied. Hierdoor is de soevereiniteit van de oost- en middeuropese staten (met uitzondering vooralsnog van de westelijke sovjetrepublieken) weer op het niveau van landen als Nederland gekomen. Dat is om allerlei redenen een zeer tot vreugde stemmende ontwikkeling. Er kleven echter ook schaduwzijden aan, zo wordt wel gesteld. In dat verband wordt nogal eens gewezen op het brisante minderhedenvraagstuk. Vrijwel alle midden- en oost-

Europese landen hebben namelijk aanzienlijke minderheden binnen hun grenzen. Voor de tweede wereldoorlog was dat een voortdurende bron van grote spanning en zelfs openlijke conflicten. Na de oorlog, toen de Sovjetunie het gehele gebied onder haar controle bracht, was er, althans meestentijds, geen ruimte meer voor dit soort zaken. De angst is dat - nu moedertje Rusland bezig is zich binnen haar eigenlijke grenzen terug te trekken - deze oude conflicten weer zullen opblazen.

In dit artikel zal worden nagegaan in hoeverre deze angst gerechtvaardigd is. Omdat de angst voor spanningen en conflicten voortvloeit uit de vooroorlogse situatie, zal niet alleen deze vooroorlogse stand van zaken worden beschreven, maar ook worden gekeken hoe het minderhedenvraagstuk zich in de naoorlogse jaren heeft ontwikkeld.

## De vooroorlogse situatie

De meeste nationale staten in midden- en oost-Europa ontstonden in hun moderne vorm na de eerste wereldoorlog, toen de oude Oostenrijks-Hongaarse en Russische keizerrijken ineens stortten, en bovendien Duitsland als regionale grootmacht tijdelijk wegviel (zie ook de twee onderstaande kaarten).

De nieuwe staten kregen al spoedig met grote problemen te kampen. Deels droegen deze problemen een sociaal-economisch karakter, anderdeels vloeiden zij voort uit de aanwezigheid van minderheden binnen de respectievelijke territoria. Mede als gevolg van het eeuwenlange bestaan van de multinationale grote monarchieën was de bevolking van midden- en oost-Europa etnisch een dusdanige mengelmoe geworden, dat het construeren van min of meer homogene nationale staten onmogelijk was. Een extra complicerende factor daarbij was dat ethnische groepen die in het ene land een minderheid vormden, in het andere land het zogenaamde staatsvolk vormden. Zo kenden vrijwel alle staten in de regio hun Duitse minderheden. Moeizaam was de situatie ook in de landen waar meerdere staatsvolken naast elkaar woonden; staten dus die bewust multinational waren. Hierbij ging het om Tsjechoslowakije, waar de Tsjechen en de Slowaken beide staatsvolk heetten te zijn, doch waar in de praktijk eerstgenoemden aan het langste eind trokken, en om Joegoslavië: een ethnische staalkaart van tenminste vijf staatsvolken, waarvan echter de Serviërs de eerste viool speelden.

De minderheden in de nieuwe staten voelden zich

\* De auteur is lid van de redactie.

Dit artikel is geschreven in de eerste twee weken van 1990.





Figuur 1: Europa in 1914 en in 1937 (1)

vaak tekort gedaan en zochten met hun onvrede steun bij de staten waar zij het staatsvolk waren. Deze ontevreden minderheden waren vooral de volks- groepen die voor 1914 de scepter zwaaiden in mid- den- en oost-Europa: de Duitsers (inclusief de Duitstalige Oostenrijkers) en de Hongaren (het twee- de staatsvolk van de oude Dubbelmonarchie). Hierop werd dan door de staatsvolken gereageerd met de felheid die past bij het nationalisme dat inherent is aan volkeren die net hun nationale vrijheid hebben verkregen. Gevoelens van ressentiment uit de periode van voor de eerste wereldoorlog speelden hierbij ook een grote rol. Bij dit alles moet worden bedacht dat met uitzondering van Tsjechoslowakije alle midden- en oost-Europese staten vroeger of later in het interbellum, rechts-autoritaire regimes kregen, die extreem-nationalistische gevoelens bij de bevolking aanwakkerden.

Er is weinig fantasie voor nodig om te begrijpen dat aan de vooravond van de tweede wereldoorlog de situatie in midden- en oost-Europa, met name van- wege het minderhedenvraagstuk, uiterst explosief was geworden. Lopen wij de verschillende staten langs dan ontstaat het volgende beeld.

*Duitsland* kende nauwelijks minderheden zoals in dit artikel bedoeld. (2) Het omgekeerde was echter wel het geval. In de meeste andere midden- en oost- Europese staten woonden Duitse minderheden: de zogenaamde volksduitsers. Soms waren deze volks- duitsers voor 1914 onderdaan van het Duitse danwel het Oostenrijkse rijk geweest; in andere gevallen niet. Voor beide groepen volksduitsers gold dat in toene- mende mate Duitsland zich als doel stelde hen "Heim ins Reich" te brengen; en dan niet door emigratie van deze groepen, maar door annexatie van de gebieden waar zij woonden. Dit irredentistische streven richtte zich primair op de overwegend etnisch-Duitse delen van Polen en Tsjechoslowakije.

Voor *Rusland*, in feite de andere grote verliezer van de eerste wereldoorlog, lagen de kaarten anders. De Russische minderheden in de kleinere staten aan de westrand van het voormalige Tsarenrijk waren ver- waarloosbaar klein. Niettemin streefde de Sovjetunie, zeker toen Stalin aan de macht was gekomen, naar herstel van de oude Russische grenzen. Dit streven kwam minimaal neer op de eliminatie van Estland, Letland en Litouwen als onafhankelijke staten en forse grenscorrecties ten nadele van Polen. Het stre- ven naar onafhankelijkheid in Wit-Rusland en vooral de Oekraïne werd door Moskou resoluut de kop ingedrukt.

*Hongarije* verkeerde in dezelfde situatie als Duits- land. Ook dit land behoorde tot de verliezers van de eerste wereldoorlog. Dit oostelijke deel van het Habs- burgse rijk had echter veel grotere territoriale verlie- zen geleden. Grote stukken grondgebied had het moeten afstaan aan de nieuwe staten Tsjechoslowa- kije, Polen en Joegoslavië, alsmede aan het al be- staande Roemenië. Met uitzondering van Polen kren- gen deze staten hierdoor Hongaarse minderheden binnen hun grenzen. De Hongaarse regering streefde gedurende het gehele interbellum naar een herstel van de oude grenzen.

Hongarije zelf was een etnisch homogeen land. Het kende slechts een kleine Duitse minderheid.

*Polen* was een van de landen die zeer sterk uit het strategospel van direct na de eerste wereldoorlog kwamen. De oostelijke grens was zeer ver naar het oosten opgeschoven, zodat het land aanzienlijke Wit- Russische en Oekraïense minderheden binnen de gren- zen had gekregen. Omdat een vereniging met hun stamgenoten in de Sovjetunie onder Sovjetheerschappij een weinig aantrekkelijk perspectief was, vormden deze minderheden niet een echt probleem voor de Poolse regering. Anders was dat met de veel kleinere Duitse minderheid. De bescherming hiervan vormde



voor Hitler het alibi om Polen in 1939 binnen te vallen. Polen zelf stelde zich overigens ten opzichte van zijn buurlanden vaak buitengewoon agressief op. Zo pikte het in 1938 een graantje van het ineenstortende Tsjechoslowakije mee, door de Silezische stad Teschen te bezetten.

*Tsjechoslowakije* was ethnisch gezien een zeer heterogeen land. Zoals al gesteld kende het twee staatsvolken: de Tsjechen en de Slowaken. Bij laatstgenoemden bestond een zekere onvrede over de dominantie van de talrijker en meer ontwikkelde Tsjechen. Dit leidde ertoe dat na het verraad van München in 1938 Slowakije een "onafhankelijke" Duitse vazalstaat werd.

Numeriek net zo belangrijk als de Slowaken waren de Sudetenduitsers. Als voormalig heersersvolk konden dezen zich maar moeilijk aanpassen aan het bestaan in de overwegend Slavische staat Tsjechoslowakije. Door het diepgaand democratische en humane karakter van het regeringsbeleid van de nieuwe staat werden echter de meer verlichte segmenten van de Sudetenduitse bevolkingsgroep voor Tsjechoslowakije gewonnen. Dat veranderde echter weer toen de economische crisis van de jaren '30 hard toesloeg in het Sudetenland. Het "Sudetendeutsche Heimatfront" dat aansluiting bij het nationaal-socialistische Duitsland nastreefde kreeg de meerderheid van de Tsjechoslowaakse Duitsers achter zich. Gesteund door de expansionistische politiek van het Hitlerregime en de slapheid van de westerse geallieerden leidde dit in 1938 (het verraad van München) tot het einde van Tsjechoslowakije.

Als aasgieren stortten de buurstaten zich in dat jaar op de republiek van Masaryk en Benes. Polen is in dit verband al behandeld (Teschen). Ook Hongarije



*Niet opnieuw Heim ins Reich*

zag zijn kans schoon. Het annexeerde niet alleen die delen van Zuid-Slowakije waar de Hongaarse minderheid het grootst was, maar bovendien het meest oostelijke deel van Tsjechoslowakije: de Karpato-Oekraïne. In dit gebied vormden de Oekrainers de meerderheid van de bevolking.

Wij hebben al geconstateerd dat *Joegoslavië* een soort ethnische vergaarbak vormde. Het kende niet alleen tenminste vijf staatsvolken, echter ook nog een ongekend groot aantal minderheden: Hongaren, Duitsers en Albanen (om ons tot de belangrijkste te beperken). De instabiliteit van Joegoslavië werd evenwel primair veroorzaakt door de slechte relatie tussen de twee grootste staatsvolken: de rooms-katholieke Kroatiërs versus de oosters-orthodoxe Serviërs. De kleinere staatsvolken, zoals de Sloveniërs en de Montenegrijnen, kozen daarbij partij voor een van beide.

Voor de eerste wereldoorlog was *Roemenië* een ethnisch redelijk homogeen land. Als overwinnaar slaagde het erin na deze oorlog forse stukken grondgebied van Rusland (Moldavië) en Hongarije (Zevenburgen en de noordelijke Boekovina) te annexeren. Hierdoor kreeg de Balkanstaat aanzienlijke minderheden binnen zijn grenzen: namelijk Oekrainers en Russen in Moldavië en de noordelijke Boekovina, en Hongaren en Duitsers in Zevenburgen. Daarnaast bestond er in in Zuid-Roemenië, in de zuidelijke Dobroedsja, een substantiële Bulgaarse minderheid.

Vooral de Hongaarse minderheid bezorgde Boekarest problemen. De aanwezigheid van deze minderheid vormde voor het nationalistische regime in Hongarije het alibi teruggave van althans het noordelijk deel van Zevenburgen te eisen. Overigens gaf de agressieve romaniseringspolitiek van Roemenië ten opzichte van de Hongaarse en Duitse minderheden alle reden tot onvrede bij deze minderheden.

*Bulgarije* tenslotte had binnen zijn eigen grenzen een grote Turkse minderheid (hieronder begrepen een groep islamitische Bulgaren: de Pomaken). Voorts woonden er nogal wat Macedoniërs op Bulgaars grondgebied. Deze groep manifesteerde zich niet nadrukkelijk als ontevreden minderheid; integendeel: Bulgarije wierp zich op als beschermer van de Macedonische minderheden in Griekenland en Joegoslavië, hetgeen tot een moeizame relatie met laatstgenoemde staten leidde. Moeilijk was de relatie ook met Roemenië. De oorzaak hiervan was de twistappel van de zuidelijke Dobroedsja. Dit oorspronkelijk Bulgaarse gebied was al voor de eerste wereldoorlog Roemeens geworden.



## Enkele paardemiddelen uit de jaren 1938-1944: verdrijving, genocide en gedwongen assimilatie

De tweede wereldoorlog bood voor een aantal midden- en oost-Europese staten de kans hun territoriale aspiraties te verwezenlijken. Het minderheden-vraagstuk werd hierbij vrijwel altijd als breekijzer gehanteerd. In de jaren 1938-1941 viel er dientengevolge een ingewikkeld geschuif van grenzen in de regio waar te nemen. Enige ordening is mogelijk door een onderscheid te maken in winnaars en verliezers.

De grote winnaars waren Duitsland en de Sovjet-unie. Hun kleinere bondgenoten Hongarije, Roemenië en Bulgarije waren dat in mindere mate. Twijfelachtige winnaars waren voormalige minderheden die er in slaagden eigen staatjes te vormen; twijfelachtig omdat de zelfstandigheid van deze staatjes zeer beperkt was. Het ging hierbij om Kroatië en Slowakije: niet toevallig twee ontevreden staatsvolken, die in Joegoslavië respectievelijk Tsjechoslowakije de tweede viool hadden moeten spelen.

De grote verliezers waren Polen, Tsjechoslowakije, Joegoslavië, en de drie Baltische staten. Deze winnaars van de eerste wereldoorlog verdwenen zelfs van de kaart als afzonderlijke staten. Hun grondgebied werd opgedeeld tussen de buurstaten of viel toe aan kleine vazalstaatjes.

Voor al in Polen ging dit gepaard met grote wrede heden ten opzichte van de bevolking. Zowel uit de door Duitsland als de door de Sovjetunie geannexeerde delen van dit land werden enkele miljoenen Polen verdreven om plaats te maken voor Duitsers respectievelijk (Wit-) Russen en Oekraïners. Ruim een miljoen Polen werden aldus door Duitsland naar het "General-gouvernement" gedreven, terwijl drie miljoen Polen door Stalin c.s. naar Siberië werden gestuurd (zie figuur 2). Bij deze gedwongen volksverhuizingen vielen tienduizenden doden.

De andere verliezende staten verloren kwantitatief minder burgers dan Polen, maar ook daar vielen vele slachtoffers mede als gevolg van deportaties. Het kleine Estland bijvoorbeeld telde aan de vooravond van de tweede wereldoorlog ruim 1 miljoen inwoners. Daarvan werden in 1939-1941 + 60.000 naar Siberië gedeporteerd. Na de herbezetting door de Sovjet-Unie in 1945 verdwenen nog eens + 75.000 Esten in de Goelag. Ongeveer 100.000 Esten vluchtten toen naar het westen. Hun plaatsen werden ingenomen door andere onderdanen van de Sovjet-Unie, doorgaans

groot- en Wit-Russen alsmede Oekraïners.

Ook de winnende staten dwongen echter hun eigen burgers te verhuizen. Zo werden bijvoorbeeld vrijwel alle volksduitsers uit de Baltische staten naar Duitsland getransporteerd, dikwijls naar de geannexeerde gebieden in west-Polen.

Bulgarije, Roemenië en Hongarije kwamen in mindere mate als overwinnaars uit de bus bij de herverkaveling van midden- en oost-Europa. Deze kleinere bondgenoten van Hitler-Duitsland slaagden er niet in al hun territoriale claims te verwezenlijken. Deels vloeide dit voort uit het feit dat deze claims elkaar nu en dan over en weer overlaptten (bijvoorbeeld in Zevenburgen). Ook deze staten streefden naar een grotere ethnische homogeniteit en waren bereid hiervoor hun eigen stamgenoten uit buurlanden gedwongen te laten verhuizen. Dit gebeurde dan ook op grote schaal, zij het dat er minderheden overbleven. Hun lot was echter doorgaans weinig benijdenswaardig. De nationalistische regimes uit die dagen onderwierpen hen namelijk aan een agressieve assimilatie-politiek.

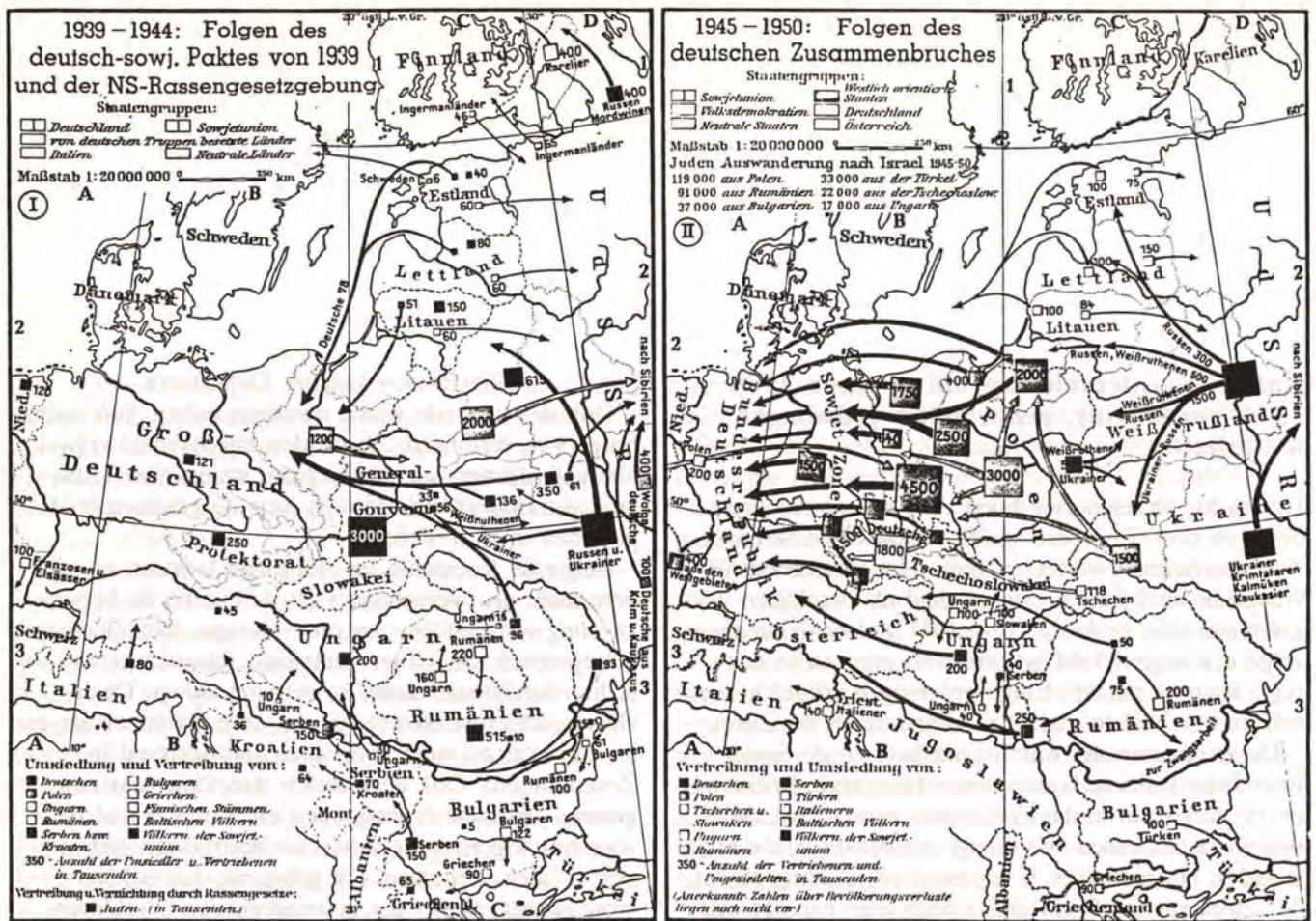
## De overwinning van het stalinisme

Na de tweede wereldoorlog veranderden de grenzen in midden- en oost-Europa andermaal drastisch. Ook werden weer vele miljoenen burgers gedeporteerd, voor zover zij niet al waren gevlucht.

De grootste verliezer was dit keer Duitsland, waarvan de oostgrens ver naar het westen, tot aan de Oder en de Neisse, werd geschoven. De meeste rijksduitsers ten oosten van deze nieuwe grens vestigden zich in de jaren 1945-1950 in de Bondsrepubliek. Slechts een kleine groep bleef achter in Polen en de Sovjet-Unie. De meeste volksduitsers vluchtten ook naar het westen of werden daarheen gedeporteerd. Het meest dramatisch was in dit verband de verdrijving van de Sudetenduitsers uit Tsjechoslowakije. Ook in dit land bleef slechts een kleine Duitse minderheid over. De omvangrijke Duitse minderheid in Roemenië bleef goeddeels in Zevenburgen. (4) Pas 40 jaar later zou een groot deel van hen naar de Bondsrepubliek vertrekken.

Hongarije, de andere grote verliezer, moest al zijn gewonnen gebied weer teruggeven (net als Roemenië en Bulgarije overigens). Gedwongen volksverhuizingen van Hongaren, Roemenen en Bulgaren vonden echter slechts op kleine schaal plaats. Dat laatste was niet het geval met Polen. De oostgrens van dit land zoals





Figuur 2: Gedwongen volksverhuizingen in de periode 1939-1950 in midden- en oost-Europa (3)

die in 1939 tot stand was gekomen, bleef gehandhaafd. De nog in Sovjetgebied woonachtige Polen trokken in overwegende mate, vrijwillig of gedwongen, naar het westen; vaak naar de op Duitsland geannexeerde en goeddeels ontruimde gebieden.

Door deze deportaties, waarbij overigens weer tien-duizenden doden vielen, werd het minderhedenvraagstuk voor een groot deel opgelost. Vooral Polen en Tsjechoslowakije waren ethnisch veel homogener dan voor de tweede wereldoorlog. In de andere staten van de regio, die nog wel omvangrijke minderheden kenden (met name de Sovjet-Unie en Joegoslavië), zorgden totalitaire stalinistische regimes voor een ijzige rust onder de bevolking. De krachtige hand van de alom aanwezige Sovjet-Unie was hiervoor een waarborg. Pas in de jaren '60, toen de dooi een beetje begon door te werken, werd het latente minderhedenprobleem weer manifest. Hiervoor werden verschillende oplossingen gevonden met ook verschillende consequenties voor de dag van vandaag. Indien we de ontwikkelingen per land schetsen dan ontstaat een divers beeld.

## De minderheden in midden- en oost-Europa anno 1990

In Polen en Tsjechoslowakije is er niet langer sprake van een manifest minderhedenvraagstuk. Dat is voor een niet onbelangrijk deel het gevolg van de naoorlogse ontwikkeling van Duitsland. In het westelijke deel van het oude Duitse rijk is namelijk een zeer welvarende staat en een hecht verankerde democratie ontstaan. De miljoenen "Heimatvertriebene" hebben zich zonder al te veel moeite kunnen aanpassen en hebben gedeeld in de vruchten van de bondsrepublikeinse welvaart. Hierdoor wortelt het streven om de in 1945 verloren gegane oostelijke rijkdelen weer terug te winnen, laat staan verdergaand oostwaarts territoriaal expansionisme, niet echt meer in de Duitse samenleving. Dit geldt overigens niet voor het streven naar hereniging van de beide Duitslanden. Een en ander betekent dat een van de meest vertroebelende factoren in de midden- en oost-Europese politieke verhoudingen niet meer bestaat, met alle positieve gevolgen vandien voor het minderhedenvraagstuk.

In Polen leeft een kleine Duitse minderheid die



mogelijk nog uit ongeveer 1 miljoen mensen bestaat (3% van de Poolse bevolking). Hiervan is een deel goeddeels geassimileerd, een ander deel zal wellicht vertrekken naar de Bondsrepubliek, en een derde deel heeft in het nieuwe Polen weer ruimte gekregen zich als afzonderlijke culturele entiteit te ontplooiën. De positie van de Poolse volksduitsers kan alleen (weer) problematisch worden als een mogelijk herenigd Duitsland zijn vermeende historische rechten op het verloren gegane Duitse gebied ten oosten van de Oder-Neisse-grens krachtiger laat gelden. Een on-dubbelzinnige erkenning van deze grens zou hier de kou uit de lucht nemen.

De Duitse minderheid in *Tsjechoslowakije* vormt geen enkel probleem meer, omdat de Bondsrepubliek in de vroege jaren '70 elke aanspraak op het Sudetenland heeft laten varen. De weinig zachtzinnige verdrijving van de Sudetenduitsers na de tweede wereldoorlog is nog wel een moreel probleem voor de Tsjechoslowaken. Charta '77 en onlangs nog president Havel hebben in dit verband gepleit voor een erkenning van schuld voor het aangedane onrecht. (5) De positie van de Hongaarse minderheid in Slowakije geeft, anders dan in het interbellum, niet langer aanleiding tot fricties tussen Tsjechoslowakije en Hongarije. De Oekraïense minderheid is erg klein geworden, omdat de Karpato-Oekraïne in 1945 door de Sovjetunie is geannexeerd. Tsjechoslowakije heeft deze annexatie erkend, zodat hier geen bron van mogelijke spanningen met de machtige oostelijke buurstaat ligt.

De verhouding tussen de Tsjechen en de Slowaken is ten tijde van de Praagse lente structureel verbeterd. Een van de weinige hervormingen die in de daarop volgende normalisatie overleefde was deze feitelijke gelijkstelling van de Slowaken aan de Tsjechen. Er zijn geen aanwijzingen dat de bevrijding van 1989 hierin verandering brengt.

De meest bloeiende Duitse minderheid in de regio kan worden aangetroffen in *Hongarije*. Door een verlichte politiek die al door het communistische regime werd gevoerd en sindsdien is voortgezet, vormt deze minderheid geen bron van spanning. Geconstateerd is al dat dat omgekeerd ook niet meer het geval is met de Hongaarse minderheid in zuid-Slowakije.

Enigszins anders is de houding van Hongarije ten aanzien van de veel grotere Hongaarse minderheid in *Roemenië*. In de eerste plaats is het verlies van Zevenburgen door veel Hongaren nog steeds niet volledig geaccepteerd. En in de tweede plaats is de Hongaarse minderheid in Zevenburgen na 1956 slecht

tot zeer slecht behandeld, waarbij de door Ceaucescu toegepaste methoden in de laatste jaren van zijn regime een triest dieptepunt betekenden. Hierdoor is veel wrok ontstaan, zowel bij de Hongaarse minderheid in Roemenië als in Hongarije. Ofschoon de Hongaarse regering eens en andermaal de onaantastbaarheid van de huidige grenzen heeft erkend en ook de Hongaarse minderheid haar loyaliteit aan het Roemenië van na Ceaucescu meermalen heeft betuigd, blijft Zevenburgen hierdoor een potentiële twistappel. Een royale toekenning van culturele autonomie aan de Hongaarse minderheid door het nieuwe bewind in Boekarest kan evenwel een heilzaam effect hebben.

De Duitse minderheid in Roemenië is door een voortdurende emigratie naar de Bondsrepubliek veel kleiner dan nog maar 15 jaar geleden. Verwacht wordt dat de emigratie zal voortduren, waardoor het draagvlak voor een herstelde culturele autonomie marginaal wordt.

Veel bedreigender voor de stabiliteit in zuidoost-Europa zijn de mogelijke ontwikkelingen in de sovjet-republiek Moldavië. Dit gebied behoorde voor de tweede wereldoorlog goeddeels tot Roemenië en is na 1945 door de Sovjetunie geannexeerd. De bevolking Moldavië bestaat in ruime meerderheid uit de met de Roemeniërs zeer verwante Moldaviërs. Er bestaat zowel in Roemenië als in Moldavië een zeker streven naar hereniging. Dit streven geldt overigens niet de al in 1939 door Stalin ingepikte noordelijke Boekovina, en wel omdat in die streek voornamelijk Oekraïners wonen. Een hereniging van Moldavië is voor de Moldaviërs veel aantrekkelijker geworden door de komst van een nieuwe democratisch georiënteerde regering in Roemenië.

In *Bulgarije* heeft de Turkse minderheid de afgelopen jaren de nodige publiciteit veroorzaakt. Een agressieve assimileringpolitiek in de nadagen van het communistische regime in Sofia leidde in 1988 tot een exodus van een aanzienlijk deel van deze minderheid naar Turkije. Vele Turken en Pomaken bleven echter, en een deel van de vluchtelingen keerde na enige tijd weer terug. Het besluit van de Bulgaarse overgangs-regering de Turken en Pomaken weer enige culturele rechten terug te geven, veroorzaakte een heftige reactie bij nationalistische Bulgaren. Deze reactie belichaamt de ergste vrees in west-Europa voor wat er in het nieuwe midden- en oost-Europa kan gebeuren; namelijk de vrees voor bovendrijvende (extrem-)nationalistische, xenofobe en anti-semitische



krachten. Ook in Hongarije, Polen, Roemenië en Rusland (alsmede in de in dit artikel niet behandelde DDR) zijn dergelijke krachten in meer of mindere mate latent aanwezig. Bulgarije heeft bewezen dat de aanwezigheid van een minderheid als een katalysator kan werken op dit soort sentimenten.

Veel ernstiger nog is echter de situatie in Joegoslavië en de USSR. Beide staten hebben formeel een federatieve structuur, juist omwille van de ethnische heterogeniteit van de bevolking. In Joegoslavië heeft de federatieve structuur in de jaren '60 ook reële inhoud gekregen, in de Sovjetunie is hij echter altijd een farce geweest.

In Joegoslavië zijn de middelpuntvliedende krachten zo sterk geworden dat deze niet langer door een federatieve structuur kunnen worden beheerst. Het machtsvacuum dat na de dood van Tito is ontstaan, in combinatie met een jarenlange economische recessie, heeft tot een beginnende desintegratie geleid. De rijkere, meer liberale deelrepublieken Kroatië en Slovenië leven al jaren in onmin met de machtigste republiek: het autocratisch geregeerde en sterk nationalistische Servië. Deze tegenstelling sluit overigens aan op een veel oudere tegenstelling tussen het katholieke op het westen gerichte noorden en westen van het land enerzijds en het orthodoxe en op het oosten gerichte andere deel anderzijds.

De sluipende desintegratie van Joegoslavië is in de afgelopen twee jaar in een stroomversnelling gekomen, toen Servië de autonome status van het vooral door Albanezen bewoonde gebied Kosovo ophief. Slovenië en Kroatië zagen hier een weinig hoopvol teken in voor hun mogelijke lot in een door Servië gedomineerd Joegoslavië. Afscheiding van in ieder geval Slovenië is hierdoor nog maar een kwestie van tijd. De achterstelling van de Albaneze minderheid door Servië leidt tot frictie met *Albanië*. Als op een goed moment ook in laatstgenoemd land de dooi inzet, kan de vlam ook in Kosovo gemakkelijk in de pan slaan.

Ook in de *Sovjetunie* lijkt desintegratie onvermijdelijk. De Moldavische kwestie is al beschreven. Veel meer publiciteit heeft het streven van de Baltische staten, Litouwen voorop, naar herstel van de onafhankelijkheid gekregen. Dit streven wordt gedragen door de ethnische Esten, Letten en Litouwers; echter niet door de vooral in Letland en Estland omvangrijke Russische minderheden. Deze tegenstelling heeft al tot grote spanningen tussen de respectievelijke bevolkingsgroepen geleid en dreigt bovendien het zo ge-

vreesde obscurantistische Russische nationalisme in de hand te werken. Of hierdoor de verwezenlijking van de Baltische idealen kan worden tegengehouden is echter de vraag. Of de Balten genoeg zullen nemen met een federatieve status is eveneens twijfelachtig. De haat ten opzichte van de Russische bezetter is zo diep geworteld dat alleen een herstel van de onafhankelijkheid aanvaardbaar lijkt.

Een echte federatieve structuur is misschien wel voldoende om tegemoet te komen aan het weer oplevende Oekraïense nationalisme (6). Hetzelfde geldt voor het nog prille Wit-Russische nationalisme.

Over de gevolgen van de afbrokkeling van de westrand van de Sovjetunie voor de positie van Gorbatsjov



*Minderheid*



is al veel gespeculeerd. Bij alle speculaties kan het geen kwaad te beseffen dat de Sovjetunie (lees: Rusland) door de volkeren van enkele westelijke sovjet-republieken als een bezettende vreemde mogendheid wordt ervaren. Vrees voor de positie van Gorbatsjov mag voor het westen geen reden zijn de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht in dit gebied niet te ondersteunen.

### Een rol voor Europa en Nederland

Na lezing van dit lange verhaal zal men zich misschien afvragen of er voor de Europese gemeenschap en Nederland nog een rol is weggelegd als het om de positie van minderheden in oost- en midden-Europa gaat. Mijns inziens is dit zeker het geval.

De geschiedenis heeft laten zien dat daar waar de democratische rechtsstaat geen diepe wortels kent, de positie van minderheden gemakkelijk in gevaar kan komen. Dat geldt a fortiori indien de sociaal-economische omstandigheden weinig florissant zijn. Hoewel door hardhandige ingrepen tijdens en vlak na de tweede wereldoorlog de meeste midden- en oost-Europese landen ethnisch veel homogener zijn dan voorheen, zijn er nog genoeg minderheden over in een aantal staten om potentieel destabiliserend te kunnen zijn. Een bevredigend welvaartsniveau en een goed functionerende democratische staatsvorm kunnen echter een heilzame werking hebben.

Nu de bereidheid aanwezig is bij de midden- en oost-Europese staten een kapitalistische economie en de democratische beginselen te aanvaarden, ligt hier een mooie taak voor west-Europa in het ondersteunende vlak. Een snelle integratie van de nu nog ver achtergebleven in de verschillende west-Europese supra-nationale systemen is in dit verband onontbeerlijk. Uiteraard heeft dit gevolgen voor het tempo van de verdere economische eenwording van de nu bestaande EG. Nederland zou tezamen met de Bondsrepubliek het voortouw kunnen nemen om de prioriteiten te verleggen van een algehele integratie van de twaalf naar een verdere uitbreiding van de EG met de DDR, Polen, Tsjechoslowakije, Hongarije, Roemenië, Bulgarije, Slovenië, Kroatië en mogelijk de Baltische staten. Uiteraard betreft het hier een geleidelijk proces dat vele jaren zal vergen.

Toelating tot de niet sociaal-economisch gerichte Raad van Europa kan al op korte termijn zonder veel problemen geschieden. Nederland kan wat dit betreft een minder passieve rol spelen dan het tot nu heeft



gedaan.

Het lidmaatschap van de Raad van Europa kan worden gezien als een soort voorportaal van volledige participatie in de EG, maar ook als waarborg voor het naleven van democratische en rechtstatelijke normen. Een snelle totstandkoming van het Handvest voor minderheidstalen van de Raad van Europa schept bovendien een dwingend juridisch kader ter bescherming van de positie van minderheden in midden- en oost-Europa. Een dergelijk Handvest is al geruime tijd in procedure bij de Raad van Europa. Dit alles vergt een grondige bijstelling van het buitenlands beleid zoals het vele decennia is gevoerd. Grote onbekendheid met het wel en wee van de staten en volken van midden- en oost-Europa vormt hierbij een belemmerende factor. De in dit artikel beschreven minderhedenproblematiek laat zien hoezeer het andere Europa verschilt van het ons bekende.

Het bij te stellen buitenlands beleid zal daarom niet alleen op de vertrouwde uitgangspunten mogen zijn gebaseerd. Toen wij het recht op onafhankelijkheid van de Baltische staten ter sprake brachten in relatie tot de noodzaak van stabiliteit in klassieke zin (lees: de positie van Gorbatsjov) bleek dit al. Op basis van de klassieke manier van denken zou er geen ruimte mogen zijn voor een onafhankelijk Estland, Letland en Litouwen. Het is echter evident dat hier andere grootheden dan de zorg voor klassieke stabiliteit (zoals het recht op zelfbeschikking) evenzeer legitiem zijn, en dus medebepalend voor het westerse veiligheidsconcept dienen te zijn. Een al te eenzijdig benadrukken van het klassiek stabiliteitsconcept kan op termijn zelfs leiden tot grotere feitelijke instabiliteit dan het tijdig ruimte geven aan een meer genuanceerde benadering.



## Noten

1. De kaarten zijn overgenomen uit de *Grote Bos-atlas*, Groningen 1976, 91.

2. De Joodse minderheden in de verschillende landen blijven buiten beschouwing in dit artikel, omdat zij geen territoriale aanspraken lieten gelden of veroorzaakten. Dat neemt niet weg dat de Joden wel, en dikwijls als eersten, het slachtoffer werden van het extreme nationalisme, en niet alleen het Duitse, uit die jaren. Een treffend beeld van de moeilijke positie van de Joden in midden- en oost-Europa wordt, letterlijk, gegeven in: Vishniac, R., *A Vanished World*, Amsterdam 1983.

3. De kaarten zijn overgenomen uit *Westermann, Grosser Atlas zur Weltgeschichte*, Braunschweig 1976(1966), 160.

De in dit artikel genoemde aantallen gevluchte en gedeporteerde Esten zijn gebaseerd op in deze atlas vermelde gegevens.

4. De volgende aantallen (rijks- en volks-)Duitsers zijn vanaf 1944/1945 gevlucht danwel gedeporteerd:

a. Rijksduitsers uit de gebieden ten oosten van de Oder-Neisse grens:	+ 9.000.000
b. Volksduitsers uit Polen, de Baltische staten, de Boekovina, Moldavië en Rusland:	+ 2.000.000
c. Sudetenduitsers:	+ 3.000.000
d. Volksduitsers uit zuidoost-Europa (Roemenië, Joegoslavië, Bulgarije):	+ 500.000
Totaal	+ 14.500.000

Hiervan kwamen tijdens de vlucht of de deportatie ruim twee miljoen om het leven als gevolg van gewelddadigheden.

Muehlfnzl, R., *Geflohen und vertrieben*, Koenigstein/Ts. 1981, 242.

In Roemenië woonden in 1977 nog 360.000 etnische Duitsers (*Ibidem*, 258). Geschat wordt dat dit aantal nu ongeveer 100.000 lager ligt.

5. Renner, H., *Tsjechoslowakije na 1945*, Amsterdam 1988, 153.



# Naar een Europese Veiligheids Raad

Bob van den Bos

Nu we langzamerhand zijn bijgekomen van onze verbijstering over de onttakeling van het communisme in Midden-Europa, wordt het tijd voor bezinning op de toekomst. De in de Koude Oorlog totaal verstarde Europese verhoudingen hebben het denken over de nieuwe structuren op ons continent veertig jaar verlamd. Pas met de erkenning van het vastlopen van de Sovjet-huishouding door Gorbatsjov c.s. werden de luiken geopend voor de storm die bijna alle poorten aan de oostkant van het 'gemeenschappelijke Europese huis' met een ruk deed openslaan en vervolgens zelfs de Muur omver blies.

## Legitimiteit en stabiliteit

Het resultaat is nu, (16-1-'90) dat het interieur van de meer dan zeventig-jarige Sovjetvleugel veel minder ingrijpend is gewijzigd dan de Midden-Europese kamers die vier decennia geleden door binnenhuis-architect Stalin waren ingericht: in Polen, Hongarije, Tsjecho-Slowakije, de DDR en Roemenië (Bulgarije) is de planeconomie en het daaraan gekoppelde monopolie van de communistische partij inmiddels afgeschaft. Vrije verkiezingen en pluralisme komen ervoor in de plaats. De nieuwe leiders stellen een gemengde markteconomie naar Westers voorbeeld in. Ze vragen de West-Europese landen om steun en samenwerking, waardoor al dan niet noodgedwongen afhankelijkheidsrelaties worden gecreëerd. De economische vervlechting kan en zal nu ongetwijfeld gepaard gaan met verregaande menselijke en culturele contacten, die de gevoelens van gemeenschappelijkheid een steeds diepere dimensie kunnen geven.

Niettemin zal het nog geruime tijd duren voordat er sprake is van een geruststellende stabiliteit in deze landen zelf. De economische sanering zal de bevolking ernstig op de proef stellen. Vooral de afschaffing van subsidies op eerste levensbehoeften en de gezondmaking van de munt zullen hun tol eisen. Zo'n situatie vraagt om sterke, ervaren en democratische leiders met een hoge graad van legitimiteit bij de burgers. Het oude totalitaire systeem heeft ervoor gezorgd dat het nu juist aan deze mensen ontbreekt.

*De auteur is politicoloog, verbonden aan Instituut Clingendael, oud-Eerste Kamerlid en voormalig vice-voorzitter van D66.*

*Dit artikel lag reeds bij de drukker toen op 23 januari j.l. een soortgelijk voorstel van Joris Voorhoeve werd gepubliceerd. De redactie zag er des te meer aanleiding in, het artikel te plaatsen.*

Het gevaar is daarom levensgroot dat de nieuwe democratische puinruimers het vertrouwen van de bevolking verliezen voordat er resultaten zijn geboekt en zonder dat er een redelijk alternatief voorhanden is. Maar hoelang en moeilijk begaanbaar ook, de weg naar een gezonde pluralistische samenleving lijkt in elk geval definitief ingeslagen.

## Niet drastisch genoeg

De Sovjetunie blijft hierbij vooralsnog achter. Perestroika is voor Russische begrippen een verregaande hervorming, die op gevestigde belangen stuit en veel weerstanden oproept. Daarom, maar ook om ideologische redenen, durft het Kremlin een nog drastischer ingreep, namelijk de invoering van een vrije markt op Westerse grondslag, niet aan. Deze 'halfzachte' hervormingen vergen veel offers van de bevolking zonder noemenswaardig resultaat tot nu toe. Het wordt steeds duidelijker dat alleen de totale ontmanteling van de communistische planeconomie uiteindelijk tot de nagestreefde verhoging van de levensstandaard kan leiden. Hoe langer Gorbatsjov c.s. ermee wachten, des te groter de kans dat de ontevredenheid van de bevolking zich op de leiders zelf gaat richten. Van de legitimiteitscrisis die dan ontstaat, zouden niet alleen de drastischer hervormers, maar ook hun conservatieve tegenstrevers gebruik kunnen maken om een greep naar de macht te doen. Deze reactionairen zouden met de herinvoering van een marxistisch-leninistisch stelsel onherroepelijk de economie verder in het slop trekken. De ontevredenheid van een inmiddels door de Glasnost ontwaakte bevolking zal dan alleen met harde repressie bedwongen kunnen worden. Dit vooruitzicht zou de huidige besluitvormers er eerstdaags alsnog toe kunnen brengen eieren voor hun geld te kiezen en de weg van hun voormalige satellietlanden te volgen. In de afgelopen jaren is bewezen dat het Gorbatsjov-regime zeer wel in staat is om onwrikbaar lijkende standpunten onder druk der omstandigheden te wijzigen.

## Nationaliteiten

Deze overweging geldt ook de oplossing van het



nationaliteiten-vraagstuk. Eerst wilde Gorbatsjov van geen enkele concessie aan het streven naar autonomie van de deelrepublieken weten. Vervolgens stelde hij zich onder sterke regionale druk pragmatischer op en werden eerder uitgesloten zelfstandigheidsvarianten bespreekbaar. Naarmate het Kremlin zich vanwege de neveneffecten minder (dreiging met) geweld kan veroorloven, worden de opties meer beperkt tot economische sancties of louter overreding. Wel is er natuurlijk een verschil tussen het opgeven van eertijds vitale belangen in Midden-Europa en die binnen de eigen grenzen. De afbrokkelings-tendenzen in het Sovjet-imperium hebben inmiddels voor Moskou bijzonder dreigende proporties aangenomen. Als Gorbatsjovs politiek ertoe leidt, dat behalve het communistisch stelsel ook de Sovjetunie als eenheidsstaat verdwijnt, is het resultaat van zijn inspanningen wel heel erg ver van zijn oorspronkelijke bedoelingen verwijderd. De hoogst onaangename keuze tussen steeds meer geweld of de ontwikkelingen op hun beloop laten, dringt zich in ijltempo op. Is er wel een uitweg uit dit dilemma? De onlangs overleden Nobel-prijswinnaar Sacharov heeft een interessante 'derde optie' geformuleerd: een federale structuur waar (voormalige deel-) staten zich vrijwillig bij kunnen aansluiten. Deelneming aan zo'n federatie zou aantrekkelijk gemaakt moeten worden door aanzienlijke economische voordelen te bieden. De losgemaakte staat die meent het zonder federale bindingen te kunnen stellen, zou in een zeer ongunstig isolement terecht komen.

Gorbatsjov verbindt vooralsnog zowel het economische als het nationalistische probleem aan de monopolie-positie van de communistische partij. Perestroika en Glasnost kunnen alleen succes hebben zolang hij als partijleider-president de teugels in handen kan houden. Indien de partij haar leidende rol moet opgeven, verliest daarmee ook haar leider zijn greep op de ontwikkelingen. Geheel naar Gaullistisch voorbeeld suggereert Gorbatsjov chaos na zijn eigen aftreden. Het zou overigens best eens kunnen, dat de partij, als het erop aankomt, haar positie niet naar slecht Stalinistisch voorbeeld met letterlijk alle geweld wil handhaven.

## Relatie met het Westen

Deze veranderingen in machtspositie en ideologie kunnen ook niet los gezien worden van de relatie met het Westen. Zolang de Sovjet-leiding vasthoudt aan de fundamenteën van een plan-economie, is economische samenwerking met het marktgerichte Westerse bedrijfsleven tot mislukken gedoemd. De huidige ideologische zuiverheid impliceert dat de Sovjetunie slechts een beperkt beroep kan doen op Westerse economische steun. Dit komt ten goede aan de Russische trots en onafhankelijkheid, maar blokkeert ten principale de weg naar de redding uit het economische moeras. Voor zover de voormalige satellietlanden meer zichtbaar profiteren van Westerse hulp en samenwerking, zal de druk op het Kremlin toenemen om dit succesvolle voorbeeld te volgen. Ongetwijfeld zal dit tot een forse confrontatie leiden met de oude

communistische kaders. Tot nu toe heeft Gorbatsjov getracht ideologische zuiverheid en economische hervorming onder één noemer (die van Perestroika) te brengen. Het wordt echter met de dag duidelijker, dat deze begrippen elkaar niet verdragen. De onontkoombare noodzaak voor een fundamentele keuze lijkt slechts een kwestie van tijd.

Aldus mag zonneklaar blijken hoe weinig de nieuwe interne verhoudingen achter het opgetrokken IJzeren Gordijn nog zijn uitgekristalliseerd. Onvermijdelijk kenmerkt de overgangsfase naar nieuwe evenwichten zich door onzekerheden en risico's. Het is zeer aanemelijk, dat de leiders bovenal orde op zaken willen stellen en mede daarom internationaal vooral vrienden en geen vijanden willen maken. Dit was niet toevallig een wezenskenmerk van Glasnost en Perestroika en kan dat ook blijven, zelfs als Gorbatsjov verdwijnt. De noodzaak van goede buitenlandse betrekkingen blijft ook, ja juist bij interne moeilijkheden, bestaan.

## Bestaansrecht Warschaupact en NAVO

Goede veiligheidsconcepten en -structuren kunnen echter niet uitsluitend op zo'n vooronderstelling gebaseerd zijn. Conflicten of oorlogen zijn vaak het gevolg van irrationele beslissingen en mispercepties. In het NAVO-beleid is hier niet voor niets in hoge mate rekening mee gehouden. De redenering was steeds dat de Russen wel niet zo gek zouden zijn om welbewust een aanval op West-Europa te beginnen, maar dat we ons niettemin moeten voorbereiden op een onbedoeld en onbeheersbaar conflict.

Met de beëindiging van de Koude Oorlog verliezen Warschaupact (WP) en NAVO een aanzienlijk deel van hun functie en legitimiteit. Het wordt steeds moeilijker voor de bondgenootschappen om zich op elkaar te richten. Wat verenigt de WP-landen eigenlijk nog nu het communistische bindmiddel is weggefallen? Hoe kunnen de lidstaten zich voorbereiden op een oorlog met landen wier economische ondersteuning en politieke vriendschap zij zo nadrukkelijk verlangen? De NAVO-verdedigingsdoctrine concentreert zich op de 'Centrale Sector, met een enorme opeenstapeling van troepen en wapens in de Bondsrepubliek als gevolg. Hoelang kan deze situatie voortduren bij een verdergaande toenadering, laat staan samengaan van de twee Duitse volksdelen?

Ondanks de aantasting van hun bestaansrecht lijkt het onwaarschijnlijk dat deze organisaties op korte termijn ontbonden zullen worden. Van beide zijden wordt beklemtoond, dat de bondgenootschappen juist in deze turbulente tijden nodig blijven om veiligheid en stabiliteit te waarborgen. Wel zou het militaire karakter minder moeten prevaleren en zou - geheel volgens de oorspronkelijke opzet - de politieke functie voorop moeten staan. Waaruit die politieke functie in de nieuwe vriendschappelijke verhoudingen zou moeten bestaan, is een zorgvuldig bewaard geheim. De vaak onderscheiden 'gemeenschappelijke waarden en belangen' komen immers in een geheel nieuw daglicht te staan, nu de meeste WP-staten democratische waarden en economische belangen met het Westen delen. Worden de Midden-Europese landen daar-



om dan ook lid van de NAVO? Zoniet, dan toch zeker geassocieerd lid van de Europese Gemeenschap! Gesteld dat deze EG steeds meer (veiligheids-)politieke contouren krijgt, hoe verhoudt zo'n associatie zich dan met het lidmaatschap van een 'vijandig' militair bondgenootschap?

De twee blokken kunnen natuurlijk een belangrijke bijdrage leveren aan de verschillende ontwapeningsfora, waarvan op korte termijn zelfs aanzienlijke resultaten kunnen worden verwacht. Voor crisisbeheersing en duurzame intensivering van de samenwerking zijn de militaire bondgenootschappen echter niet geschikt: zij zijn organisatorisch, mentaal en in hun uitrusting op het tegendeel afgestemd. Behalve geïnstitutionaliseerd contact tussen NAVO en WP wordt ook het CVSE-kader (Akkoorden van Helsinki) genoemd als mogelijke structuur om de nieuwe verhoudingen op ons continent te bestendigen. In dit verband vindt immers al regelmatig overleg plaats tussen vrijwel alle Europese landen alsmede de VS en Canada. Voor versterking en uitbreiding van de samenwerking zijn de CVSE-onderhandelingen buitengewoon nuttig. Het moet echter worden betwist, of dit forum effectief kan worden aangewend voor crisisbeheersing. Het overlegorgaan is zo breed samengesteld, dat het bereiken van overeenstemming bijna voorspelbaar meer tijd vergt dan in een crisissituatie beschikbaar is, het is bovendien de vraag of het wel nodig is dat er zoveel staten meespreken over een gerezen conflict waar zij niet of nauwelijks bij betrokken zijn.

## Europese Veiligheidsraad

Het lijkt een beter idee, om een nieuwe Veiligheidsraad voor Europa op te richten. Deze moet, gelijk haar evenknie in New York, bijeenkomen ter bespreking en beslechting van crisissituaties. De bestaande Raad is minder geschikt om voor typisch Europese conflicten te worden aangewend. Zij bestaat grotendeels uit niet-Europese landen, en is samengesteld op basis van internationale verhoudingen van vlak na Wereldoorlog II. (Zo behoort het Verenigd Koninkrijk tot de vijf permanente leden met vetorecht in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Duitse Bondsrepubliek of Japan). De 'oude' Raad kan zich natuurlijk blijven richten op problemen buiten Europa (grotendeels conform de huidige praktijk). Een Raad die zich specifiek met Europa bezighoudt zou natuurlijk ook beter op het continent zelf kunnen worden gevestigd, bijvoorbeeld in Wenen.

Om de relatie met de Volkerenorganisatie en daarmee de rest van de wereld te handhaven, zou ook deze Raad deel moeten uitmaken van de Verenigde Naties. In navolging van haar oudere broer zou zij 'collectieve veiligheid' als formule moeten hanteren. Zij zou bevoegd moeten zijn te bemiddelen en zo nodig, met een 'collectief' van landen op te treden tegen een mogelijke agressor. De competentie zou zich zelfs verder moeten uitstrekken. Het uitgangspunt van 'niet inmenging in binnenlandse aangelegenheden' is een groot goed, maar mag geen betrekking hebben op de schending van de mensenrechten. Het recente

voorbeeld van Roemenië heeft ons nog eens met de neus op de mogelijke schaal van menselijk leed gedrukt bij het uitblijven van buitenlandse bemoeienis. Daarom zou deze Raad ook rechtstreeks moeten kunnen ingrijpen bij een flagrante schending van de mensenrechten in een Europees land.

## Aandacht op aanvraag

Daarnaast zouden ook zeer ernstige 'interne' problemen, bijvoorbeeld een (dreigende) burgeroorlog of het mogelijk uiteenvallen van een rijk (Sovjetunie, Joegoslavië) aan de orde gesteld moeten kunnen worden. Voorwaarden zouden kunnen zijn dat de desbetreffende regering hierom vraagt, dan wel dat de internationale vrede en veiligheid bedreigd worden. Pas als ook deze categorie onderwerpen besproken kan worden, krijgt het begrip 'collectieve veiligheid' de inhoud die het verdient. Het begrip veiligheid zou bovendien breder gedefinieerd moeten worden en ook de immense bedreiging van de grensoverschrijdende milieuvervuiling moeten omvatten. Het gevaar heeft, mede door het communistische industriebeleid in midden-Europa, zulke proporties aangenomen, dat een op urgentie gerichte besluitvormingsstructuur alleszins gerechtvaardigd lijkt.

Vanzelfsprekend vormt de samenstelling van het orgaan een groot probleem. Als het niet te groot mag zijn, is de vraag wie er dan buiten moeten blijven. Elk land dat zich niet of onvoldoende vertegenwoordigd weet, zal gemakkelijk dwars liggen of medewerking aan complicerende voorwaarden verbinden. Een werkbaar model zou kunnen zijn om het lidmaatschap te verlenen aan de Sovjetunie, eventueel ook deelstaten of staten die in een Sovjet-federatie functioneren, drie (wisselende) voormalige satellietlanden, drie 'neutralen', drie leden van de EG (bijvoorbeeld de fungerend voorzitter, diens voorganger en opvolger) en de VS. Het betrekken van de Amerikanen bij deze Raad is natuurlijk voor discussie vatbaar. Moeten de Europeanen hun zaakjes nu eindelijk niet eens zelf regelen? Daar staat tegenover, dat de Sovjetunie het continent zonder Amerikaans tegenwicht ontegenzeggelijk kan domineren. Zelfs als dit land zijn bewapening sterk terugschroeft, is er geen enkele Europese staat bij benadering tegen opgewassen. Ook is het zeker niet uitgesloten in de toekomst dat een verenigd Duitsland een onevenredig grote rol krijgt in ons werelddeel. Denkbaar is om de VS alleen mee te laten beslissen als het om gewichtige conflicten gaat en hen buiten de kleinere, typisch Europese zaken te houden. Men zou tot Amerikaanse deelneming kunnen overgaan als enkele, bijvoorbeeld de West-Europese, leden dit wensen.

Uiteraard zijn op dit model vele varianten met diverse voor- en nadelen aan te brengen. De essentie van mijn betoog is dat de bestaande structuren niet adequaat meer zijn voor de radicaal gewijzigde situatie in Europa. Ons denken moet zich richten op een nieuw forum, toegesneden op de specifieke verhoudingen, problemen en risico's in ons werelddeel. Het instellen van een Europese Veiligheidsraad verdient daarom nadere studie en uitwerking.



# Departement frusteert milieuzorg in bedrijven

Erik van der Hoeven

Het Nationaal Milieubeleidsplan was om vele redenen een mijlpaal in de Nederlandse politiek. Hier is nog een reden: de beleidslijn van 'verinnerlijking', zoals die al jaren door het departement werd uitgedragen, werd consequent doorgetrokken; bedrijven zouden in het vervolg niet meer door een boeman-overheid worden gecontroleerd op hun milieu(wan)daden, maar uit zichzelf de discipline opbrengen om het milieu te sparen. Het departement zou hen daarbij stimuleren.

## Schone gedachten

De gedachten waren schoon; maar zouden er ook schone daden uit voortvloeien? De in augustus uitgekomen notitie *Bedrijfsinterne milieuzorg* van het Directoraat-Generaal Milieubeheer zou daar antwoord op moeten geven. Dit document is een goed ogend produkt uit de welbekende Haagse school. Op basis van veel voorafgaande ervaringen wordt een programma in elkaar gezet dat alle kenmerken vertoont van verantwoord Haags handelen. In de afgelopen jaren is een groot aantal experimenten in gang gezet waaruit lering is getrokken. Op kosten van het departement is nagegaan wat voor documenten nodig zijn om verslag te leggen van het milieu-handelen van een bedrijf, hoe openbaar die documenten zouden moeten zijn, in hoeverre aan kleine bedrijven dezelfde eisen kunnen en moeten worden gesteld als aan grote; die experimenten zijn doorgesproken met milieu-organisaties en het bedrijfsleven, en op basis daarvan zijn doelstellingen en beleidslijnen vastgesteld. In het programma heeft verder elk aspect een prijskaartje in de vorm van een toekenning uit de projectpot; er is rapportage aan het parlement en overleg met het bedrijfsleven. Maar zal het programma slagen?

## Echec

Milieuzorg in bedrijven kunnen wij op twee manieren benaderen. We kunnen milieuzorg om te beginnen volgen in de wordingsgeschiedenis van het idee binnen

het departement. Zo beschouwd, komt milieuzorg voort uit het échec van het optreden van de overheid als boeman. Jarenlang heeft het ministerie geprobeerd, een "grote schoonmaak" van Nederland te houden; en jarenlang is dat niet gelukt. Daarvoor waren verschillende redenen, die er alle mee te maken hebben dat de overheid de samenleving niet naar haar hand kan zetten.

Dat geldt al voor het verkeer tussen overheden onderling. De gemeenten en provincies heten ten onrechte 'lagere' overheden, althans ten onrechte wanneer we daarin een gezagsverhouding willen zien. Toegegeven: de hogere overheid probéert wel vaak, de lagere naar haar hand te zetten, maar deze laatste hebben een diep in ons nationale karakter geworteld besef van onafhankelijkheid, die steeds opnieuw op het centrale gezag wordt bevochten. Daardoor heeft het ministerie er al lang geleden van afgezien, gemeenten met de knoet te dwingen tot het handhaven van de Hinderwet, iets waartoe zij uiteraard wél verplicht zijn. In plaats daarvan heeft Ineke Lambers indertijd de stoot gegeven tot een Hinderwet Uitvoerings Programma (HUP), waarbij geld en goede raad beschikbaar werden gesteld aan gemeenten die de stinkende Hinderwetstal wilden reinigen. Na lang aandringen hebben vrijwel alle gemeenten van deze regeling gebruik gemaakt, maar het resultaat is bij lange na niet geweest dat in alle gemeenten de Hinderwet nu ook volledig wordt uitgevoerd.

De overheid kan ook dáárom de samenleving niet naar haar hand zetten, omdat de overheid zelf allerminst het gezaghebbende orgaan is dat zij pretendeert te zijn. Voor vele doeleinden is het vaak meer adequaat, de overheid te beschouwen als een afspiegeling van de samenleving die zij probeert te leiden. Daardoor komen alle conflicten binnen die samenleving op overheidsniveau weer terug. Het conflict tussen werkgevers en werknemers wordt herhaald in dat tussen Economische en Sociale Zaken; de strijd tussen boeren en natuurbeschermers woedt ook tussen de produktie- en natuurbeschermingsdirecties van het ministerie van Landbouw; en de spanning tussen milieu en economie komt terug in vrijwel alle externe relaties van het Directoraat-Generaal Milieubeheer.

Een overheid die zo sterk met zichzelf overhoop ligt, kan natuurlijk nooit de samenleving naar haar hand zetten. De minister van VROM of de ambtenaren van DGM kunnen natuurlijk wel binnen

*De auteur is lid van de redactie.*



hun enge beleidsmuren allerlei moois verzinnen, maar zij kunnen het slechts uitvoeren voorzover de collega's van andere ministeries hen dat toelaten, en ze dienen er rekening mee te houden dat deze collega's met gerichte maatregelen het effect van het VROM-beleid onderuit zullen proberen te halen. Om een lang verhaal kort te maken: een effectieve zorg voor het milieu is nooit van de grond gekomen, doordat de lobby van het 'brood op de plank' daaraan nauwe grenzen stelde. Streng centraal vastgestelde normen (bijvoorbeeld die voor  $\text{SO}_2$ - en  $\text{NO}_x$ -uitwerp van elektriciteitscentrales) zijn altijd door EZ tegengewerkt; een goede uitvoering van de Hinderwet is altijd tegengewerkt door lokale economische belangen.

## Superego

In dit licht is het streven naar 'verinnerlijking' van het milieubeleid een uiting van verlegenheid met de situatie. Als het externe gezag niet meer helpt, is een intern gezag het enige dat ons nog kan baten. Zorg ervoor dat het milieustreven verankerd wordt in het superego van mensen, zodat zij uit zichzelf, desnoods tegen hun eigen belang in, voor het milieu zullen zorgen; een schuldgevoel dat door de milieubeweging wordt verspreid kan daarbij flink helpen.

Deze wat cynische, maar misschien niet geheel onrealistische blik op het handelen van de departementen mag echter geen aanleiding zijn, andere aspecten te verwaarlozen. Er zit ook nog een geheel andere kant aan de zaak, veel meer principieel van aard, die te maken heeft met de vraag: hoe dient de overheid om te gaan met de burger (in dit geval vooral ook het bedrijfsleven)?

Laat ik er direct bij zeggen: de vraag hoe de overheid met de burger hóórt om te gaan staat niet los van de vraag naar de effectiviteit van dat optreden; het succes van de overheid is een noodzakelijk onderdeel van haar legitimiteit. Wanneer de boeman-overheid geen succes meer heeft, is het ook al vanuit het oogpunt van legitimiteit noodzakelijk, op te houden met het boeman-gedrag.

## Mondig

Binnen D66 zijn wij van mening dat voor dat laatste ook meer principiële redenen zijn. De burger (in dit geval dus ook: het bedrijf) dient als mondig te worden benaderd. Daarvoor is het noodzakelijk, ervan uit te gaan dat bedrijven tenminste aan te spreken zijn op

een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het milieu. En voorzover zij die niet tonen, kan altijd nog de knoet tevoorschijn worden gehaald. (De praktijk leert echter dat het overheidsoptreden het meest effectief is wanneer dat nèt niet gebeurt). Van hieruit bezien is het bevorderen van milieuzorg in bedrijven (kortweg: milieuzorg) een activiteit die geheel past in een D66-visie op de samenleving.

Milieuzorg betekent een beperking van de taak van de overheid. Als vanuit de samenleving de discipline en verantwoordelijkheid wordt opgebracht, het milieu te sparen waar mogelijk, dan is de boeman-rol van de overheid ten einde. Sterker: dan wekt een als boeman optredende overheid alleen maar ergernis, waardoor zij het milieu per saldo schade berokkent. Milieuzorg vereist een overheid op afstand; een die in de gaten houdt of het systeem soepel verloopt; een die politie en justitie achter de hand houdt om de incidentele milieuboeven achter slot en grendel te zetten; een die burgers en bedrijven stimuleert in hun verantwoordelijkheid met goede raad, en in een beginfase ook met geld en adviseurs.

Kortom, milieuzorg brengt een heroriëntatie voor overheid en bedrijven met zich mee. Er moet verinnerlijking van de milieudoelstellingen plaats vinden: niet meer gesteld door een externe overheid die zich vanuit een 'algemeen belang' opstelt tegenover bedrijven die slechts hun eigen belangen nastreven; milieuzorg vraagt van bedrijven dat zij zich van dat algemeen belang bewust zijn, en daarnaar handelen voorzover dat ingepast kan worden in hun hoofddoel continuïteit.

Zo opgevat, kan milieuzorg op den duur de status krijgen die sociaal beleid momenteel heeft: ondernemers kunnen het zich niet veroorloven, een asociaal beleid te voeren. De externe reden is dat dat hun in hun goede naam zou schaden; de (belangrijker) interne reden is dat een goed sociaal beleid vruchten afwerpt in de vorm van meer gemotiveerde werknemers. Op dezelfde manier zal milieuzorg tot een (vrijwel) vanzelfsprekend onderdeel van een goed bedrijfsbeleid kunnen worden.

## Optimisme

Terug naar het overheidsproject 'Bedrijfsinterne milieuzorg'. Is de vertaling van de filosofie in beleid goed genoeg om bedrijven werkelijk te stimuleren tot de vereiste milieuzorg?

Het project beslaat een bedrag van f 30 miljoen, uit



te geven in de periode 1990-1994. Dit bedrag is als volgt verdeeld:

- f 19 mln voor stimulerings- en leerprojecten, waarvan f 8 mln voor brancheprojecten, f 5 mln voor individuele projecten, f 4 mln voor projecten bij overheidsbedrijven en f 2 mln voor regionale projecten;
- f 3 mln voor voorlichting;
- f 2 mln voor een betere opleiding van milieu-ambtenaren;
- f 2 mln voor milieuzorg in beroepsopleidingen;
- f 2 mln voor nader specifiek onderzoek;
- f 2 mln voor het projectbureau.

Voor dit bedrag zal de samenleving dan overtuigd moeten worden van het belang van milieuzorg, en de nodige vaardigheden zullen moeten worden aangeleerd. Hoezeer dit getuigt van optimisme, blijkt wel uit het feit dat na een maand de regionale pot al vrijwel leeg was, nadat twee regio's op een enigszins adequate schaal ondersteuning toegezegd hadden gekregen. En op een symposium in oktober hoorde ik een vertegenwoordiger van de grafische industrie vertellen dat voor f 2 mln wel een aardig milieuzorg-systeem op te bouwen zou zijn in zijn branche. Hoeveel regio's, hoeveel branches bevat Nederland?

## Worsteling

In een project als dit komt onvermijdelijk een vraag naar voren waarmee een ander departement, dat van Economische Zaken, al vanaf zijn oprichting worstelt: hoe bereik ik het bedrijfsleven? Zijn de lessen van die worsteling aan VROM besteed geweest?

De laatste tien jaar heeft zich bij EZ een belangrijke beleidswijziging voorgedaan, juist op het gebied van de doorstroming van kennis naar het bedrijfsleven. De centralistisch georganiseerde Nijverheidsdienst werd opgeheven en in plaats daarvan werden regionale Innovatiecentra opgericht. Dichter bij de onderneming, niet meer primair via de branche, dat was het parool. De Innovatiecentra lijken inmiddels aardig succes te boeken.

VROM probeert het echter opnieuw in hoofdzaak met de branches. Een probleem bij branches is dat vele daarvan een lage organisatiegraad hebben: veel ondernemers zijn geen lid van hun brancheorganisatie, sterk afhankelijk van de branche overigens. De vraag is bovendien: zullen bedrijven de aanbevelingen van hun branche goed opvolgen? In acute gevallen is de branche ver weg. Misschien had

toch beter het minder centralistische regionale spoor gevolgd kunnen worden.

## Overlap

Er lijkt bij het programma erg weinig gedacht te zijn vanuit de onderneming die het milieuzorgsysteem moet invoeren. Er is integendeel een aantal keuzen gemaakt dat wijst op een primair 'Haagse' oriëntatie. Men hoeft geen helderziende te zijn om te weten dat het grootste bezwaar van het ondernemend Nederland tegen de overheid de enorme hoeveelheid regels en formulieren is. Wanneer het doel van het programma is, ondernemers de milieuzorg te laten 'verinnerlijken', dan zal in de eerste plaats een handreiking gedaan moeten worden aan dat sentiment. Maar in plaats daarvan voegt het programma weer een nieuw terrein toe waarop de ondernemer formulieren moet invullen.

De notitie *Bedrijfsinterne milieuzorg* noemt zelf de overlap van milieuzorg met andere door de overheid vereiste of gestimuleerde bedrijfsactiviteiten:

- kwaliteitszorg;
  - logistiek management;
  - arbeidsveiligheid;
  - innovatie en produktontwikkeling;
- uiteraard afhankelijk van branche, gebruikte technologie en bedrijfsomvang. Wat ligt vanuit de ondernemer meer voor de hand dan dat een stimuleringsprogramma milieuzorg aansluit bij een van deze programma's, zodat het aantal formulieren, criteria en toetsingen tot een minimum wordt beperkt? Maar dat gebeurt niet.

Het VROM-stimuleringsprogramma gaat geheel op de eigen toer. En dat terwijl het departement weinig ervaring heeft met het bedrijfsleven, en ook geen goede binnenkomer heeft bij bedrijven, niets dat in hun voordeel is. Een alternatief voor een eigen programma zou bijvoorbeeld geweest zijn het zetten van een milieupoot onder de Innovatiecentra, of het inbouwen van milieuzorg in kwaliteitszorg of logistiek management.

Alleen bureaupolitieke overwegingen kunnen pleiten tegen zulke stappen. Het departement zou moeten gaan buurten bij de concurrentie (EZ, SoZa) om milieu in hun programma's in te bouwen. Daardoor zou de greep van het eigen departement en de eigen afdeling op het nieuwe beleidsterrein verloren gaan. Al eerder baarde de berg van het Nationaal Milieubeleids Plan de mis van honderd nieuwe beleidsambtenaren bij het Directoraat-Generaal



Milieubeheer; het komt bekend voor, er is niets nieuws onder de zon.

### Pollution prevention pays

De Amerikaanse hoogleraar Donald Huysingh legt aan ieder die het wil horen uit, dat "pollution prevention pays" (het loont, vervuiling te voorkomen). Een oud D66-thema! Het programma 'Milieuzorg in bedrijven' speelt daar vreemd genoeg niet op in.

Hoe loont het, vervuiling te voorkomen? In de eerste plaats door op afval te besparen. Afval is mislukte grondstof, en kost geld. Minimalisering van afval verdient zichzelf terug. Belangrijker nog is, dat een 'pollution prevention pays'-programma kan worden aangegrepen om schotten in het bedrijf te doorbreken. Goede milieuzorg vereist het overhoop halen van verstarde ideeën en gewoonten, in deftiger taal: flexibilisering en dynamiek. Nieuwe ideeën en gewoonten ontstaan wanneer gedachten uit geheel verschillende sferen met elkaar worden gecombineerd. Daarmee kan milieuzorg de brug vormen tussen milieu en innovatie.

In verstarde bedrijven zijn zulke ontwikkelingen niet mogelijk; zij produceren daardoor te duur, en ervaren bovendien alles wat aan het milieu wordt gedaan als een kostenpost. 'Pollution prevention pays'-programma's zijn dan ook in de eerste plaats gericht op het management. Dat moet de flexibiliteit verhogen en tenslotte ieder open laten staan voor de nieuwe ontwikkelingen.

Het VROM-programma besteedt mooie woorden aan management in verband met milieuzorg. Maar zij vinden geen weerslag in het stimuleringsprogramma. De kans is groot dat bedrijven door het programma niet primair flexibeler zullen worden, maar eindigen met een nieuwe reeks voorschriften en een nieuwe boekhouding die moet worden verzorgd.

### Milieu-effect

Men zou bij deze wankel opzet verwachten dat de pretenties van het programma bescheiden zouden zijn. Niets is minder waar. In het Nationaal Milieubeleidsplan neemt het thema milieuzorg geen ondergeschikte plaats in. Integendeel, het NMP is doortrokken van de gedachte dat de samenleving nu zelf in de eerste plaats haar verantwoordelijkheid aan en moet nemen. Verinnerlijking, zo constateerden wij al aan het begin van dit artikel, is het antwoord op

het dreigende échec van het beleid van een boeman-overheid.

Men herinnert zich ongetwijfeld nog de percentages van 70 en 80% reductie van de uitwerp van vervuilende stoffen, die volgens het NMP tot stand moeten komen; percentages die naar het oordeel van de milieubeweging véél te laag zijn, en ook volgens ons eigen D66-verkiezingsprogramma nog eens aangescherpt moeten worden.

Niet voor niets laat het NMP in het vage, hoe deze percentage gehaald moeten worden. Het gaat zeker niet op de klassieke (boeman-)manier: verscherping van voorschriften in de vergunningen. Want pogingen langs die weg zouden uitgebreide administratief-rechtelijke beroepsprocedures met zich meebrengen, die de overheid wellicht in vele gevallen zelfs zou verliezen; zij zou immers moeten bewijzen dat wetenschappelijke inzichten over milieu-effecten zo sterk zijn veranderd dat deze tot bijstelling van de vergunning aanleiding geven. Maar dat is doorgaans niet het geval, of tenminste niet de reden van aanscherping van de vergunning; die is gelegen in beleidswijziging, iets dat in de administratief-rechtelijke procedure ondergeschikt is aan de rechtszekerheid van de vergunninghouder.

Hoe kunnen de percentages dan wel worden gehaald? Verinnerlijking, aldus het NMP. We hebben gezien hoe dat is uitgewerkt.

Misschien zou het aanbeveling verdienen, wanneer het departement haar eigen gedachten eens serieus nam. Zeveneneenhalf miljoen per jaar voor de strategie om het NMP te doen slagen is toch niet ruim bemeten. Men zegt wel te hebben geleerd van het échec van de boeman-strategie, maar voor de zekerheid houdt men daar toch óók maar aan vast; à honderden miljoenen per jaar. Wie denkt er nu echt eens vanuit het milieu?



## Democratie of bureaucratie?

D66 is de enige partij in Nederland die serieus aandacht besteedt aan de verhouding tussen het politiek verantwoordelijke bestuur en het ambtelijk apparaat. Formeel heet het ambtelijk apparaat aan de politiek ondergeschikt te zijn; de werkelijkheid is echter een stuk genuanceerder. Deze genuanceerde werkelijkheid is op de vloedgolf van affaires in de afgelopen jaren (RSV-, ABP-, Walrus-, Bouwsubsidie-, Visfraude-affaires) in de publieke belangstelling komen te staan.

In *Idee66*, maar ook in andere bladen, verschenen artikelen waarin nieuwe systemen voor politieke controle op ambtelijk handelen werden gepresenteerd en vanuit de gedachte dat de traditionele controlemechanismen, de ministeriële verantwoordelijkheid in combinatie met de ambtelijke ondergeschiktheid aan het politiek verantwoordelijk bestuur, ontoereikend waren gebleken. De affaires hadden immer aange-tonnd dat de "vierde macht" alleszins reëel was. Deze analyse was nogal kwalitatief van aard; dat wil zeggen dat hij werd bepaald door globale conclusies op basis van opzienbarende incidenten. Hierdoor werd methodische kritiek uitgelokt: in

de alledaagse werkelijkheid zouden de traditionele controlemechanismen veel beter functioneren dan enkele extreme incidenten deden vermoeden.

De dissertatie van van Goor zou enig licht op dit vraagstuk kunnen werpen, Van Goor heeft namelijk een meer kwantitatieve en op de dagelijkse bestuurspraktijk gerichte analyse losgelaten op de verhouding bureaucratie-democratie. Concreet heeft hij aan de hand van de door hem bedachte zg. "positiewisselingsmethode" gekeken wie in een groot aantal middelgrote Nederlandse gemeenten het meest in de melk te brokkelen had: de burgemeester, de wethouder openbare werken of de directeur gemeentewerken. Het ging hierbij uiteraard om beleid in de sector openbare werken.

Van Goors conclusie is nogal verrassend. De meeste invloed heeft de burgemeester, terwijl de wethouder en de directeur gemeentewerken elkaar wat dit betreft weinig ontlopen. Voor mij was vooral de sterke positie van de burgemeester opzienbarend. In mijn perceptie (en die van vele auteurs van de bestuurskundige handboeken) is slechts in kleinere gemeenten, de gemeenten zonder full-time wethouders, Dickerdack machti-ger dan de wethouders.

Dit beeld is echter niet juist, althans volgens de uitkomsten van Van Goors onderzoek.

Van Goor zelf was het meest verbaasd over de gelijkwaardigheid van de beide functionarissen: de wethouder openbare werken en de directeur gemeentewerken. Ik deel die verbazing niet. De door hem gehanteerde meetmethode, althans voorzover ik hem heb begrepen, komt bij mij als nogal "breed" voor. Subjectieve oordelen van de betrokken gebaseerd op interviews spelen er namelijk een substantiële rol in. De norm dat de wethouder de belangrijkste beleidsbeslissingen neemt, beïnvloedt ongetwijfeld, bewust of onbewust, het oordeelsvermogen van deze betrokkenen. Een te hoge waardering van de wethouder en een te lage van de directeur gemeentewerken is het gevolg van een dergelijk vertoebeld oordeelsvermogen.

Echter, ook als de gelijkwaardigheid van wethouder aan de directeur gemeentewerken wel werkelijkheid mocht zijn, dan nog is er weinig reden om Van Goors politieke conclusie te delen. Deze luidt dat de wethouder (lees: het politieke verantwoordelijk bestuur) niet alleen recht, maar ook met reden mag worden aangesproken op de handelingen van het onder hem ressorterende

ambtelijk apparaat. Impliciet concludeert Van Goor daarmee ook dat een vorm van politieke verantwoordelijkheid (top)ambtenaren, naast de bestaande politieke bestuurders, niet nodig is. Dat nu wil er bij mij niet in. Hoe kan een topambtenaar die per saldo net zo machtig is als een bestuurder en die *zelfstandig* bepaalde beleidsbeslissingen neemt, ten aanzien van die beslissingen door de bestuurder worden gecontroleerd? Het traditionele controlemechanisme dat uitgaat van feitelijke ambtelijke ondergeschiktheid voorziet niet in dit soort neven-geschikte verhoudingen.

*Meine Henk Klijnsma*

H. van Goor, *Democratie of bureaucratie*, Van Gorcum & Co. BV, f 57,50.



## Mensenrechten

Partijgenoot en – tot zijn benoeming in 1988 in het internationaal bestuur van Amnesty International – voorzitter van de Adviescommissie Mensenrechten en Buitenlands Beleid, Peter Baehr, schreef een overzichtswerk over mensenrechten, met als essentiële ondertitel: bestanddeel van het buitenlands beleid. Essentieel, want mensenrechten zijn per definitie onderdeel van het buitenlands beleid in ruimere zin. Het is een boek geworden zoals we dat van Baehr gewend zijn: degelijk, vakkundig en niet zonder zin voor kritiek. Toch stelt het wat teleur als men het zou beschouwen als "het" standaardwerk over dit veelbesproken onderdeel van het buitenlands beleid. Mede door de opzet, een systematische behandeling van thema's en (groepen) landen (VS, SU, West-Europa, Derde Wereld, Nederland) is het een enigszins vlak werk geworden. Daar komt bij dat Baehr de vleesgewonen redelijkheid is. Het boek gaat uit van een, door realisme getemperde, optimistische visie. Dat is in zoverre jammer dat Baehr's kritiek wat onderbelicht blijft. Zij klinkt door, bijvoorbeeld waar hij spreekt over de dubbele standaard in het Neder-

landse beleid (hulp aan Suriname wel, die aan Indonesië net stopgezet), het ontbreken van een goede departementale coördinatie van het mensenrechtenbeleid (bijv. bij de afweging met economische belangen) en het nog steeds niet van de grond komen van de door de Adviescommissie bepleite periodieke openbare rapportage over het mensenrechtenbeleid. Kritiek op affaire-Havel van 1986, zeker niet misplaatst in het licht van Havel's huidige functie, wordt nogal ingehouden gebracht.

"Nederland slaat in vergelijking met andere landen geen slecht figuur met zijn mensenrechtenbeleid", aldus Baehr, en hij staft dat met een aantal voorbeelden. He-las is hij, mogelijk omdat het boek vooral een neerslag is van Leidse colleges in het academisch jaar 1987/1988, erg sum-mier over het door Ne-derland geïnspireerde "mensenrechtenmecha-nisme" in het kader van de CVSE-slotakte an Hel-sinki. De lof voor het Nederlandse beleid, ook dat in VN-verband, is zeker verdiend en Baehr illustreert dat – type-rend – met een Noors citaat ("The Netherlands has probably become the most effective human rights advocate today"). Daartegenover staat nogal principiële kritiek op een

aantal belangrijke punten (zie boven), maar ook op "beleidsdetails". Deze betreffen o.m. het asiel- en vluchtelingenbeleid, de overwogen optie om het BUPO-verdrag op te zeggen op grond van de in art. 26 van dat verdrag vervatte plicht om man-nen en vrouwen gelijk te behandelen in de sociale zekerheidswetgeving (kos-ten van toepassing, sic), hoge visakosten, te laks beleid ten aanzien van Turkije, Iran en Kam-bodja. Een eindoordeel in de slotbeschouwing (het enige hoofdstuk dat, aldus de auteur, een persoonlijk standpunt weergeeft) over het Nederlandse beleid ontbreekt, en dat is spij-tig.

Dit gezegd zijnde, blijft het boek waardevol als introductie in de proble-matiek. Met de Universe-le Verklaring als bijlage, wordt het terrein kundig in kaart gebracht. Daarbij wordt zeker verder geke-ken dan Nederland: kwesties als de universaliteit van mensenrechten, voorrang van de ene boven de andere catego-rie, verhouding met an-dere beginselen (Islam, Rushdie!) worden aange-stipt. Afgezien van een storende misdruk op p. 28, is het boek goed verzorgd en bruikbaar op universiteiten, maar ook bij het vak maatschappij-leer in het onderwijs.

En toch... hopelijk komt Peter Baehr nog eens met

de uitkomst van zijn eigen worsteling met de vele dilemma's die bezig zijn met mensenrechten met zich meebrengt. Deze beschouwing is geschreven vlak na kerst, een periode waarin mensenrechten in bijna al hun facetten zo pijnlijk zichtbaar zijn geworden: Roemenië! Een periode ook waarin Ne-derland niet uitblonk door een voortrekkersrol, en zeker geen zichtbare, bij het bestrijden van men-senrechtenschendingen en het snel reageren op veranderende omstandig-heden (erkenning van het nieuwe Roemeense be-wind!) En ook overigens bestaat wel eens de in-druk dat de "quiet diplomacy" en het effec-tief opereren in groter (EPS-)verband het in de jaren '80 heeft gewonnen van een geprofileerd individueel optreden in de jaren '70 onder Van der Stoel. Een afweging daar-van en eindoordeel over het Nederlandse beleid vraagt wellicht om minder distantie en meer politie-ke emotie dan Baehr in zijn boek praktizeert. Om mee te praten over men-senrechten beleid moet je echter wel de feiten ken-nen. En juist die staan zo aardig opgesomd in Baehr's boek.

*J.Th. Hoekema*

**P.R. Baehr, Mensen-rechten, Boom Mep-pel, 1989**



”

Ontdekken wij niet de geest van de jaren '50, die weer vaardig wordt over het Nederlandse volk? Natuurlijk, wij hebben alweer de mode, de meubels en de gebruiksvoorwerpen die opmerkelijk veel lijken op hun tegenhangers uit deze goede oude tijd, maar dat moet ieder zelf weten. Iets anders wordt het, wanneer ook de behandeling van immateriële zaken steeds meer gaat lijken op de jaren '50. Natuurlijk bedoelen wij de politiek.

Ziet de geïnteresseerde buitenstaander, die de D66-er zeker is, in de PvdA niet steeds meer terug van een burgermanspartij met een burgermansvader aan het hoofd? Natuurlijk, er is een nieuw programma, een nieuwe stijl, en vooral ook een nieuwe leider; sedert enkele maanden ook een nieuwe coalitie. Is het niet mogelijk, daar met wat goede (of misschien juist wel kwade) wil heel veel ouds in te ontdekken?

Zo hebben wij nu ook een nieuw ideaal: sociale vernieuwing. Voor de aandachtige lezer van Schuivende panelen was dit zoiets als een stampot van feminisme en zorg voor de laagstbetaalden, met een saus van veel milieu. Maar tegenwoordig hebben wij daarvan ook een definitie. Zonder enige ironie las de andragogisch geschoolde bewindsvrouw van Binnenlandse Zaken deze op tijdens haar begrotingsbehandeling, en de pers schreef het geduldig over. Maar wat sociale vernieuwing echt kan zijn, dat bleef helaas tijdens dit debat verborgen.

Sociale vernieuwing heeft wel wat. In elk geval veel meer dan technologische vernieuwing, waarvan wij ons nu al niet meer kunnen voorstellen dat kabinetten zich daarvoor het vuur uit de sloffen hebben gelopen. Want technologie, dat blijft uiteindelijk kil. Sociale vernieuwing, dat voel je aan, is veel warmer.

Binnen de departementen heeft men daarom

goed door wat deze tijd vraagt. Zwaar bezette ambtelijke werkgroepen worden opgetuigd om de sociale vernieuwing in te vullen, primair met totnu-toe onvervulde departementale wensen. Even zwaar bezet is de ministeriële commissie sociale vernieuwing, nu bijna alle ministers daarvan lid zijn geworden.

Misschien is het een slechte gedachte, de associatie te krijgen met de 'grote operaties' van een tiental jaren geleden, maar daarvoor is deze rubriek bestemd. Ook toen zagen wij trendgevoelige ambtenaren worstelen om als eersten hun stokpaardjes te herdefiniëren in termen van deregulering. Ook toen zagen wij dat door niets gerechtvaardigde prestige van degenen die zich met het centrale thema van de nieuwe tijd mochten bezig houden. Ook toen zagen wij dat bepaalde departementen de mode van de dag aangrepen om af te rekenen met hun eeuwige concurrent. De departementen zijn wel veranderd, het schouwspel niet. En evenmin, dat onder de fraaie begrippen vaak miezige compromissen schuil gaan.

Lijkt 'sociale vernieuwing' niet ook veel op 'herstel en vernieuwing', het credo van het eerste naoorlogse kabinet, maar feitelijk ook van de kabinetten-Drees uit de jaren '50? Had ook dat credo niet oorspronkelijk tot doel, een diepgaande hervorming van Nederland aan te duiden? Verwaterde ook die niet snel tot een lege kreet die de bloedeloze compromissen van Drees en Romme dekte?

Hoe bloedeloos de CAO-achtige afspraken van PvdA en CDA precies gaan uitpakken, is nog niet duidelijk. Maar er is troost. Weliswaar doen Lubbers en Kok hun best, de boekhouders in respectievelijk Romme en Drees te evenaren – het Nederlandse volk is het niveau van de familie Doorsnee echter ontgroeid.

”



# idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN



## Een perspectief voor gemeenteraadsleden

Ph. A. Idenburg

## Een electorale aardverschuiving

Meine Henk Klijsma

## Veiligheid en soevereiniteit: nieuwe uitdagingen voor Noord en Zuid

Jan Hoekema



11e jaargang nummer 2, april 1990



# In dit nummer:

Versijnt zesmaal per jaar

## Redactie:

Coosje Fijn van Draat, Jan Hoekema, Erik van der Hoeven, Meine Henk Klijnsma (redactiesecretaris), Marian Louppen-Laurant

## Eindredactie:

Hans de Wolf

## Correspondentieadres

redactie:  
Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag

## Uitgever:

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

Abonnementsprijs f 50,-

## Abonnementen- administratie:

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

## Advertentie-exploitatie:

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

## Ontwerp:

Caroline van Zijst

## Druk:

MacDonald/Nijmegen

Idee66 staat open voor korte artikelen over een actuele kwestie, of een lopende discussie in de samenleving, het ambtelijk apparaat of de politiek (ca. 1500 woorden), en beschouwende, meer fundamentele artikelen (ca. 3500 woorden). Nadere inlichtingen over redactie-beleid en instructies voor vormgeving van stukken, zijn bij de redactie op te vragen.

## Copyright:

Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, Den Haag. Overname van artikelen en/of illustraties zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever is niet toegestaan.

## Commentaar

3

## Een perspectief voor gemeenteraadsleden

4

Toespraak tijdens het congres op 10 februari 1990

*Ph. A. Idenburg*

## Een electorale aardverschuiving

8

De verkiezingen brachten een onverwacht grote winst. Een overzicht van de cijfers met een analyse van de oorzaken

*Meine Henk Klijnsma*

## Veiligheid en soevereiniteit: nieuwe uitdagingen voor Noord en Zuid

16

De ontwikkelingen in Oost-Europa en de gevolgen daarvan voor de verhouding tussen Oost en West werken op allerlei gebieden door. Het artikel noemt een aantal mogelijkheden van bestaande organen om hierbij een rol te spelen

*Jan Hoekema*

## Informatiebeleid en openbaar bestuur

20

De bestuurders worden overstroomd met een grote massa informatie, waarin dikwijls een duidelijke structuur ontbreekt. De auteur zet uiteen hoe een structuur kan worden aangebracht en hoe deze in de praktijk kan werken

*Jos Janssen*

## Politieke ontwikkelingen in de jaren tachtig

26

Ter gelegenheid van het afscheid van Erik van der Hoeven als directeur van de SWB zijn enkele toespraken gehouden over de politieke ontwikkelingen. Een tweetal is in dit nummer opgenomen, de derde en vierde zullen in het volgende verschijnen

*Theo Timman  
C.J. Klop*

## En verder:

## Slechte gedachten

32



## Werkgelegenheid

Met verwondering neem ik telkens kennis van de stand van zaken in de CAO-onderhandelingen, met betrekking tot werkgelegenheid, de zaterdag en de flexibilisering van de arbeid. Ik heb er dan ook behoefte aan om hier nog eens te wijzen op het belang en de samenhang van deze punten, temeer daar ik geloof dat beide partijen telkens hun posities te weinig doordacht en zeker te weinig beargumenteerd innemen. Ik zal enkele punten op een rij zetten.

Wij zouden allemaal graag willen dat er meer werkgelegenheid zou kunnen worden geschapen. Het probleem is echter dat gemiddeld voor elke extra plaats ontzettend veel geld moet worden geïnvesteerd en de winsten niet zo groot zijn dat dat allemaal kan worden gefinancierd. Dat is dan ook de reden waarom het economisch voor ons land een weldaad zou zijn als de zaterdag als een normale werkdag zou kunnen worden ingeschakeld en niet, zoals nu, voor het werken op zaterdag hoge toeslagen moeten worden betaald. Als wij de zaterdag bij de normale werkweek trekken, zouden wij 20% meer werkplekken hebben, waarvoor helemaal niets hoeft te worden

geïnvesteerd. Het gaat dan om alle functies in de industriële en commerciële sector, waarbij ook overheidsinstanties zich naar behoefte kunnen aansluiten; het gaat dus om de gehele infrastructuur.

Als op die manier, zonder investeringen, 20% meer werkgelegenheid is geschapen, moet er nog voor worden gezorgd dat er meer wordt verkocht om voldoende werk te hebben. Daar wij het er allemaal over eens zijn dat wij een vrije markteconomie moeten behouden, weten wij ook allemaal dat er meer wordt verkocht als de prijzen lager zijn. Het grote voordeel van het volledig inschakelen van de zaterdag zit in het feit dat alle investeringen over 20% meer gebruik kunnen worden afgeschreven en dat alles ook in een 20% kortere doorlooptijd wordt geklaard, waardoor er aanzienlijk minder kapitaal gebonden is. Dat zijn twee redenen waardoor kostprijzen worden verlaagd.

Als op die manier het werk over meer dagen van de week zou worden gespreid, zouden ook de piekbelastingen op vele punten in ons land over een langere periode worden uitgesmeerd en dus als bottle-neck verdwijnen. Ook zouden het individuele verzuim en het arbeidsverlies ten gevolge

van de huidige moeilijke communicatietijden verdwijnen.

Dit lukt niet doordat zowel individuele ondernemers als vele werknemers er verkeerd over denken. Veel ondernemers denken en veel werknemers vrezen dat er dan een extra goedkope dag is gekomen die in de ondernemingen, zo dat nodig is, met overwerk kan worden gevuld, terwijl daarvoor geen hoge premie hoeft te worden betaald. Dat zijn echter situaties, die, sociaal gezien in een rariteitenkabinet moeten worden opgeborgen, en ook formeel moeten worden afgegrensd.

Als wij zes dagen als normale werkdagen willen zien, moet de normale werkweek voor individuen worden teruggebracht tot vier werkdagen van 9,5 uur en later mogelijk korter. Een vijfde dag werken zou dan moeten worden betaald zoals nu werken op zaterdag. Dan ontstaan overal situaties waar twee werkplekken door drie mensen worden bezet. Hoe en op welke dagen dan individueel wordt gewerkt, kan in onderling overleg worden geregeld.

Op deze wijze krijgen wij een uitruil tussen CAO-partners. De werknemers krijgen een vierdaagse werkweek en dus drie dagen vrij. Ik heb dit in het verleden in ver-

schillende verbanden, waaronder ondernemersraden wel eens aan de orde gesteld, en daar altijd een meerderheid aangetroffen die ervoor was.

De werkgevers krijgen in principe zonder investeringen de beschikking over 20% meer capaciteit en daarmee de mogelijkheid de kostprijzen te verlagen.

Waarom zal dit niet lukken? Zitten de onderhandelaars vastgeroest in hun denken of hebben de policy-makers daarachter nog antieke denkpatronen? Degenen die zij pretenderen te vertegenwoordigen denken er in meerderheid blijkbaar anders over.

Wie zich tegen deze vernieuwingen verzet, zou zich ook verzetten als een pilsje 's zaterdags meer zou kosten dan door de week. Ik vraag mij daarom af of er logisch denken ten grondslag ligt aan dat "tegen", of dat wellicht andere, duistere machten hiertoe leiden.

*Andries A. Veldkamp*



# Een perspectief voor gemeente-raadsleden

Ph.A. Idenburg \*

Het is niet zonder betekenis dat de jaren '90 met de gemeenteraadsverkiezingen beginnen. Het geeft ons de mogelijkheid te realiseren dat het politieke gedachtengoed van de jaren '50, de verzorgingsstaat, en dat van de jaren '60, de democratisering, uitgewerkt is geraakt. De jaren '70, aangevangen met een alomvattende maakbaarheidseuforie, liggen paradoxalerwijze nog verder achter ons. Ik zal aandacht besteden aan de jaren '80, die jaren van rouw zijn geweest en de jaren '90, waarin het zal gaan om het hervinden van onze identiteit. Vervolgens komt de sociale vernieuwing aan de orde en mijn laatste thema betreft de gemeenten in de toekomst.

## Verzorgingsstaat

Tot ongeveer 1980 betekende progressief beleid: de voltooiing van het programma van de verzorgingsstaat. Voorzieningen voor kansarme groepen, overheidsregeling, bestrijding van ongelijkheden waren niet bekritiseerde doelstellingen van progressief beleid. De grote omwenteling van de achter ons liggende jaren is dat wij afscheid genomen hebben van dat alomvattende programma voor de toekomst. De toekomst is weer open.

Het belangrijkste maatschappelijke vraagstuk aan het begin van deze eeuw was een antwoord te vinden op de menselijke ontredde die het gevolg was van een industrialiserend land. De motivatie dat te doen, kreeg een nieuwe impuls door de crisis van de jaren '30 en de Tweede Wereldoorlog. De overwegende politieke emotie was: dat nooit weer.

Tot het overlijden van Joop den Uyl werd ons politieke klimaat beheerst door die gedachten en er kwam een antwoord: de verzorgingsstaat. Burgers kregen sociale grondrechten; niet langer was men afhankelijk van de charitas van anderen. Daarbij ontstond een krachtige rol voor de overheid die daartoe in staat werd gesteld door de Keynesiaanse economische theorie.

\* De auteur is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Utrecht. Dit artikel is de bewerking van een voordracht, gehouden op 10 februari 1990 op de Algemene Ledenvergadering van D66 in Apeldoorn.

## Toren van Babel

De grondtrekken, de basiswaarden van deze oplossing voor sociaal onrecht, zijn nergens in discussie. Oud-minister Ruding wil, naar ik begriip, deze politieke filosofie in Oost-Europa gaan uitdragen, maar als toekomstscenario blijkt de verzorgingsstaat om drie redenen toch een soort Toren van Babel te zijn geworden allereerst door de nadelen van het antwoord.

De verzorgingsstaat blijkt centralistisch; zij leidt tot bureaucratie; zij dwingt tot het overtrekken van het gelijkheidsbeginsel. Bovendien maakt het overdreven vertrouwen op het professionele model – deskundigen moeten oplossingen formuleren – dat wij allemaal in de meeste levensvraagstukken tot leek-zijn veroordeeld worden.

De tweede reden dat de verzorgingsstaat haar aantrekkelijkheid verloren heeft, ligt in de aantasting van de grondvoorwaarden van zijn bestaan. De ontwerpers konden uitgaan van een verzuilde samenleving, de meeste mensen voelden zich verbonden met gelijkgezinden; ze konden rekenen op een mate van solidariteit. De dominante samenlevingsvorm was het kerngezin. We leefden gemiddeld 10 jaar korter dan thans. Lager onderwijs was voor de meesten voor het leven toereikend. Aan deze, en andere, voorwaarden wordt niet meer voldaan.

De derde reden waarom de verzorgingsstaat zijn aantrekkelijkheid als toekomstontwerp verloren heeft, zijn de nieuwe vraagstukken die ons bezig houden. We hebben geen afdoende antwoorden op de multiculturele samenleving. We weten geen raad met het milieuvraagstuk en de eisen van mensen die, beter gevoed en opgeleid dan ooit, aanspraak maken op hun eigen leven, hun eigen identiteit en hun eigen groeimogelijkheden.

Laten we als D66 afzien van ook maar enige opmerking in de discussie over het grote gelijk of het grote ongelijk van het verleden en zeker van enig triumfalisme over Oost Europa. De vinger wijst meestal naar onszelf en de grote verliezer in die discussie is onze eigen toekomst.

## Kentering

Maar hoe het ook zij, in de jaren '80 hebben we de verzorgingsstaat als ideaal ten grave gedragen: dat was een rouwproces, met als eerste fase de ontkenning. Hoeveel mensen betoogden toentertijd niet dat de aantasting van de verworven rechten een politiek



misverstand was dat verweten moest worden aan de regerende centrum-rechtse coalitie? In een volgende fase werd het recht op verzorging aangetast hetgeen woede veroorzaakte en diepe emoties losmaakte. Een voorbeeld hiervan is de aantasting van de AOW, destijds ingesteld door Drees. Tenslotte kenden we een vorm van berusting over het onvermijdelijke. Er bleef echter onzekerheid over de vraag of we nu ook moesten berusten in sociaal onrecht.

De kentering kwam het vorige jaar: in de eerste paar maanden van 1989 ontstond plotseling begrip voor het milieuvraagstuk en het kabinet viel zowaar op dat issue. Vervolgens werd Europa '92 een soort toekomstbeeld, totdat dat beeld werd ingehaald, doordat vijf landen in Oost-Europa min of meer vreedzame revoluties ondergingen. Op gemeentelijk niveau kregen de ontwikkelingen die gaande zijn een titel en een taakomschrijving: "sociale vernieuwing".

## Sociale vernieuwing

Sociale vernieuwing is in de korte tijd dat het op de landelijke agenda prijkt, voorwerp van ironie en kritiek geworden. Het begrip is wollig, verhullend, een façade zonder inhoud, een cynische grap van mensen die gewoon willen blijven doen wat ze toch al deden. Een verbazingwekkende zaak. Sociale vernieuwing is een begrip dat uitnodigt opnieuw over de toekomst van onze samenleving na te denken, het publieke debat weer aan te gaan.

Wie van ons had kunnen voorspellen dat mensen zouden afwachten tot een ander het begrip voor hen definieert? Door het bekritisieren van het antwoord op de vraag naar een definitie, inplaats van de vraag zelf, hebben zelfs de heren Van Kooten en De Bie zich op het verkeerde been laten zetten. De verwarring van de politieke cultuur kan bezwaarlijk beter worden geïllustreerd.

## Gemeentelijk begrip

Laten we twee dingen vast stellen. De vraag wat sociale vernieuwing is, is op zich onzinnig; alsof de politieke duidelijkheid gediend zou zijn met definities van begrippen als gerechtigheid en democratie. Als één begrip de meeste levens van ons allemaal kenmerkt dan is dat vernieuwing van produkten, van levensverwachtingen en van relaties. Als een regering dat begrip gebruikt, treedt zij in de voetsporen van Amerikaanse presidenten als Roosevelt, die zijn beleid met New Deal typeerde, of Kennedy, die over de New Frontier sprak. Ik versta onder sociale vernieuwing dat we met elkaar over de toekomst van deze samenleving nadenken; wat voor land wij aan onze kinderen willen achterlaten.

Sociale vernieuwing is een gemeentelijk begrip, voor het eerst gebruikt in de Rotterdamse raad, die zijn eigen verantwoordelijkheid wenste te hernemen voor sociaal beleid dat overwegend in Den Haag en Rijswijk werd bepaald. Tegelijkertijd zette men vraagtekens bij de economische opleving, als deze voorbijgaat aan tienduizenden stadgenoten die betaald werk, het toegangkaartje tot de samenleving, ontzegt is.

Het antwoord dat inmiddels meerdere gemeenten zoeken, is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Allereerst de erkenning dat de vernieuwing van de samenleving niet bij de overheid begint, maar altijd aan de orde is. Het is een maatschappelijk proces waaraan de overheid slechts een kleine bijdrage levert. Vernieuwing begint en eindigt nooit, zij is er altijd. De gedachte dat de overheid als het ware programmatisch een samenleving kan ontwerpen, is voorbij. De eerste taak van de overheid is in te spelen op de vernieuwingen die zich in de samenleving zelf voltrekken.

Voor wie gemeentelijke politieke verantwoordelijkheid gaat dragen, behoort het begrip samenhang zonder meer een sleutelwoord te zijn, omdat zowel de politiek als het bestuur verknocht zijn aan de opdeling van de politieke taakstelling in problemen. Daar is niets tegen, totdat de maatschappelijke werkelijkheid zich ertegen gaat verzetten. En dat gebeurt. Bijvoorbeeld, als Schuyt en Engbersen in hun onderzoek naar werkloosheid aantonen dat er achter dat begrip volstrekt verschillende ervaringen schuil gaan. Laten we onderkennen dat er, als het over mensen gaat, nauwelijks meer sprake is van collectieve problemen, maar van massale en geïndividualiseerde problemen. Die kenmerken zich stuk voor stuk door een eigen combinatie van bijvoorbeeld tekorten in inkomen, gezondheid, werk en huisvesting. Wie gemeenten bestuurt zal snel inzien dat alleen zorg op maat een kans op succes kan bieden en dat schept problemen bij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen wethouders, afdelingen en diensten, en tussen overheid, particuliere instellingen en marktinstellingen. Bestuurlijk noodzaakt dat tot een grote variëteit aan samenwerkingsvormen.

## Verantwoordelijkheid

Essentieel voor sociale vernieuwing is ook het begrip participatie. Als sociale vernieuwing een proces is dat niet begint en niet eindigt, kan niemand daar verantwoordelijkheid voor nemen; tegelijkertijd echter is iedereen bij zo'n proces betrokken. Sociale vraagstukken zijn niet langer gereserveerd voor herkenbare en gelokaliseerde maatschappelijke groepen. Iedereen kan worden getroffen door ongelukken, vereenzaming, ziekte, maar ook door snelle veroudering van kennis. Daarin schuilen nieuwe kansen voor solidariteit onder burgers. De overheid staat hier wezenlijk naast anderen. Maar iedereen, individuen, maar vooral ook instellingen en het bedrijfsleven, is aanspreekbaar op zijn bijdrage. Vooral het maatschappelijk middenveld heeft veel bij te dragen.

Immers, nieuwe vraagstukken vereisen nieuwe antwoorden, creatieve antwoorden. Wie om zich heen kijkt, onderkent welke gigantische creativiteit er in onze samenleving schuil gaat, meestal ondanks overheidsinterventies. Uitgangspunten zijn inspielen op maatschappelijke processen die aan de gang zijn; oog voor de samenhang van vraagstukken en de rijke bronnen van creativiteit en energie die ter beschikking komen als mensen echt kunnen participeren. Hoe voor de hand liggend deze uitgangspunten ook zijn,



het blijkt dat gemeenten er veel beter mee uit de weg kunnen dan de rijksoverheid. Die maatschappelijke beweging is dan ook voor hen niets nieuws. Ze hebben zich altijd moeten handhaven in een heel krachtenveld van hogere instanties en wetgeving. Dicht bij de burgers weten ze dat ze afhankelijk zijn van wat er plaatselijk voor mogelijkheden en wensen zijn.

Door de geschetste ontwikkelingen zijn de gemeenten er dus snel bij geweest om gevoelig te reageren op de nieuwste maatschappelijke ontwikkelingen. Maar, waar zij nog maar tien jaar geleden gefixeerd waren op gelijke bedeling uit Haagse ruiven, doen ze nu een beroep op de erkenning van hun eigenheid in een steeds ondoorzichtiger wereld. De verhouding tussen het eigene, waar je je thuis voelt, en het andere, waar je je vreemd voelt en zelfs tegen wilt afzetten, is dan ook één van de grootste vraagstukken van het komende decennium. Daarin ligt ook de vraag naar een nieuw burgerschap.

### **Hiërarchie doorbroken**

Ik behoeft dit slechts te illustreren aan het conflict rond de zogenaamde LOTA-gemeenten. Burgers van deze gemeenten voelen zich wereldburgers; ze voelen zich, in hun huiskamer gevoed door indringende televisiebeelden, medeverantwoordelijk voor ontwikkelingen op wereldschaal, bijvoorbeeld voor milieuvraagstukken, rassenvraagstukken of vrijheidsrechten. Een gedeelte van hun identiteit wordt geraakt door beelden van discriminatie elders, het kappen van oerbossen in de tropen, een kernramp in de Sowjet Unie of de marteling van politieke gevangenen. Het is niet alleen te begrijpen dat zij daar ook plaatselijk uiting aan willen geven, het is de basis voor onze democratie, dat burgers zich verantwoordelijk voelen voor het wel en wee van de gemeenschap. Er zijn gelukkig instellingen als Greenpeace, Amnesty International, het Wereldnatuurfonds of de NOVIB die een uitingmogelijkheid bieden voor dit wereldburgerschap.

Willen burgers daar echter op plaatselijk niveau politiek uiting aan geven, dan raakt het systeem in de war. Ik wil de juridische kanten van het vraagstuk allerm minst trivialisieren, maar een betoog dat dit Lota-beleid in strijd zou zijn met het gelijkheidsartikel uit de Grondwet is kortzichtig om niet te zeggen ronduit cynisch. Het gaat bij de Apartheid immers om één van de meest grove voorbeelden van discriminatie; zij het buiten het territorium waarvoor onze Grondwet geldt. Wat aan de orde is, is dat de maatschappelijke en

sociale veranderingen een klassieke bestuurlijke hiërarchie doorbroken hebben: een situatie waarin het rijk voor de nationale taken zorgt en de gemeenten voor de lokale. Weinig onderwerpen kennen nog langer een duidelijke lokale, regionale of landelijke schaal, denk aan het milieuvraagstuk.

### **Eigentijdse antwoorden**

In een onderzoek naar de gevolgen van de geschetste maatschappelijke veranderingen voor de gemeenten hebben we inspirerende voorbeelden aangetroffen van de wijze waarop zij vernieuwend inspelen op de ontwikkelingen. Naar de toekomst doorgetrokken heeft mij dat er van overtuigd dat op gemeentenbeturen, veel meer dan enige andere bestuurslaag, de taak rust eigentijdse antwoorden te vinden op het politieke sleutelvraagstuk van de jaren '90: het vinden van een antwoord op de identiteitsvraag: waar staan we, wie zijn we en op weg waar naar toe?

Gemeenten spelen in hun beleid in op de plaatselijke maatschappelijke bewegingen; ze zijn in staat die te remmen of te bevorderen door hinderpalen weg te nemen. Minder gebukt onder een bureaucratische interpretatie van de gelijkheidsnorm, kunnen zij veelbelovende ontwikkelingen onderkennen. Hun mobiliserende taak is zinvol en effectief en ze geven er blijk van de eigen organisatie aan te kunnen passen aan de nieuwe eisen aan het beleid. Gemeenten zijn nog zwak ten aanzien van hun grensoverschrijdende taken die vooral op regionaal niveau liggen, maar ze zijn uiterst creatief in het ontwikkelen van nieuwe bestuurlijke antwoorden. Vaak maken ze daarbij gebruik van publieke middelen, marktpartijen, particulieren en vrijwilligers.

### **Geen vereenvoudiging**

Al die ontwikkelingen vereenvoudigen de taak van de gemeentebestuurder niet. Onze politieke cultuur staat niet sympathiek ten opzichte van verandering. Zij heeft bovendien te maken met de hardheid van de instituties: raad, college, hoe ze samengesteld worden, de ambtelijke organisatie etc. Dat is goed. Instituties bieden ons in veel opzichten basisgaranties, maar tegelijkertijd hebben instituties, evenals de riddersharnassen en maginotlinies uit de geschiedenis, de neiging zich te keren tegen datgene waarvoor ze bedoeld zijn. Inzicht krijgen in hun verlamdende werking vraagt om een subtiele blik en een wat af-



standelijker beschouwing, waarvoor gemeentebestuurders met agenda's, soms oplopend tot tachtig uur per week, weinig gelegenheid krijgen. Instituties hebben de neiging om problemen naar hun eigen vorm te modelleren en zich te keren tegen de ontwikkelingen, zeker in een tijd van snelle culturele, economische en democratische veranderingen. Wat ze missen is enige vorm van verbeeldingskracht.

Sedert zijn oprichting heeft D66 getracht een eigentijdse invulling te geven aan het grondprincipe van onze politieke gemeenschap: de primaire plaats van de burgers. We hebben getracht dat te bereiken door staatsrechtelijke veranderingen door te voeren. Men zal er mij geen bezwaar tegen horen maken, maar discussies over dat soort veranderingen fixeert de politieke energie weer op de apparaten, de procedures en de hoofdrolspelers en dreigt de maatschappelijke beweging als een afgeleide, en vaak als verstoring, daarvan te beschouwen.

## Vragen

Toegepast op gemeenten zou men zich serieus kunnen afvragen of het misschien niet eens een keertje zonder collegeprogramma kan. Vanaf het moment van hun vaststelling, hebben ze de toekomst gefixeerd; het ontwikkelingsperspectief verdwijnt achter de drukte van de uitvoering van de... toekomst van gisteren. Door hun vierjarig ritme miskennen collegeprogramma's bovendien zowel de processen die langduriger zijn, als bewegingen met een veel korter ritme, zoals burgerparticipatie.

Men zou zich ook moeten bezinnen op die instrumenten die maximale ruimte geven aan de zelfredzaamheid van mensen en groeperingen. Wat gaat men doen om groepen, instellingen, het bedrijfsleven aan te spreken op hun creativiteit in het beantwoorden van de vraagstukken in de gemeente? Welke steun kan men hen daarbij geven, welke instrumenten geven een maximum aan maatschappelijk effect met een minimum aan fixatie op overheidsregie en initiatief?

Reeds 20 jaar wordt keer op keer het geloof gepredikt in vergroting van de bestuurlijke schaal. Dat is een Haagse discussie. De toekomstige gemeentebestuurder zou moeten denken over de wijze waarop centrumgemeenten en randgemeenten hun gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor grensoverschrijdende vraagstukken vorm kunnen geven. Hier is op kleine schaal pioniersarbeid te verrichten voor het wereldvraagstuk van de komende generatie:

hoe kan orde in het wereldhuis gehandhaafd worden bij afwezigheid van de ouders.

## Tot slot

In tal van reorganisaties hebben gemeenten in de afgelopen jaren hun eigen management verbeterd. De komende jaren zullen een beroep doen op vermogen tot bestuurlijke vernieuwing. Het zal een boeiende taak zijn, niet eenvoudig en overigens van alle tijden. Ik wil daarom eindigen met een tekst, geformuleerd in het jaar 1513:

"Niets is qua voorbereiding moeilijker en qua uitwerking gevaarlijker dan zich opwerpen als iemand die vernieuwingen wil doorvoeren. Want hij die dat doet, heeft hen die van de oude toestand profiteren tot vijanden, terwijl hij slechts lauwe verdedigers vindt in hen die van de nieuwe toestand kunnen profiteren; een lauwheid die gedeeltelijk voortkomt uit vrees voor de tegenstanders die immers de wet aan hun kant hebben, en gedeeltelijk uit wantrouwen van de mensen, die in feite pas geloven aan vernieuwingen als zij deze werkelijk ervaren hebben."

Nochtans, zou ik aan Machiavelli willen toevoegen, hebben we naar mijn vaste overtuiging aan het einde van deze eeuw een bevolking die de moed tot vernieuwing electoraal wil honoreren. Ik zie dat als een taak, D66 waardig.



# Een electorale aardverschuiving

Meine Henk Klijnsma \*

**De raadsverkiezingen van 21 maart 1990 hebben D66 het beste verkiezingsresultaat uit haar nu bijna 25-jarige geschiedenis gebracht. Zelfs in de hoogtijdagen van Jan Terlouw werd niet zo'n hoge score gehaald. In dit artikel worden de verkiezingsuitslagen uitvoerig geanalyseerd. Ook zal worden ingegaan op de betekenis van deze verkiezingsoverwinning voor onze partij.**

## Een historische overwinning

Volgens de rekenmeesters van het ANP behaalde D66 bij de raadsverkiezingen van 21 maart omgerekend naar landelijke verhoudingen 12,9% van de stemmen. Dat is bijna een verdrievoudiging ten opzichte van het resultaat van de vorige raadsverkiezingen. De stijgende tendens die zich bij de kamerverkiezingen al manifesteerde, heeft zich voortgezet en wel in sterkere mate dan de opiniepeilers, en in hun kielzog vele anderen, hadden voorzien. Een verdere groei van 7,9% (het resultaat van vorig jaar) naar ongeveer 10% was voorspeld; het werd dus nog 2,9% meer. Dit betekent dat D66 een hoogtepunt in zijn electorale geschiedenis heeft bereikt. Het record lag tot dusver op een niveau van 11,1% en werd gevestigd bij de kamerverkiezingen van 1981, ten tijde van de hoogtijdagen van Jan Terlouw.

In dit artikel wordt niet ingegaan op de twee schaduwsijden van de afgelopen raadsverkiezingen: de zeer lage opkomst en het relatief grote succes van de twee 'centrumachtige' partijen in een aantal grotere gemeenten. Centraal staat de historische verkiezingszege van D66. De winst is dusdanig spectaculair dat eerst op een aantal manieren de uitslagen worden weergegeven teneinde vat te krijgen op de nieuwe electorale werkelijkheid. Hierbij vindt nu en dan ook al enige analyse plaats. Het antwoord op de vraag waar D66 goede resultaten heeft behaald, draagt namelijk bij aan het verklaren van de winst. Het meer expliciet in kaart brengen van de verkiezingswinst leidt tot een aanscherping van de winstanalyse. Interessant is verder hoe het D66-electoraat eruit ziet. Behoeft het eerder in dit blad geschetste profiel van 'de' D66-kiezer aanpassing?

\* De auteur is lid van de redactie.

Met dank aan Hans Jeekel voor de uitwisseling van ideeën.

Dit artikel wordt beëindigd met een korte beschouwing rondom het vraagstuk hoe de grote winst vast te houden. Gekeken wordt of de nu behaalde winst zelf daaraan kan bijdragen.

## De deelname van D66 aan de verkiezingen

Lang niet alle Nederlanders waren in staat hun bijdrage te leveren aan de verkiezingszege van onze partij. Slechts in een minderheid van de Nederlandse gemeenten nam D66 deel aan de raadsverkiezingen. De gemeenten waar de naam van D66 niet op het stembiljet stond, zijn over het algemeen te kwalificeren als kleinere plattelandsgemeenten, geïndustrialiseerde plattelandsgemeenten of kleine stadjes. In vrijwel alle grotere steden en forenzengemeenten nam D66 deel aan de verkiezingen.

Vergelijken we per provincie de deelname van D66 aan deze raadsverkiezingen met die van vier jaar geleden, en kijken we en passant ook of deze deelname leidde tot een D66-vertegenwoordiging in de raad, dan ontstaat het volgende beeld:

**Tabel 1: Deelname van D66 aan de raadsverkiezingen van 1986 en 1990 per provincie (=a) en aantal D66-raadsfracties (=b) (1)**

	1986		1990		Aantal gemeenten
	a	b	a	b	
Groningen	9	6	9	9	25
Friesland	8	3	7	7	31
Drenthe	6	5	9	9	34
Overijssel	14	9	14	14	45
Flevoland	4	3	5	5	6
Gelderland	21	19	29	29	86
Utrecht	23	21	23	23	38
Noord-Holland	41	33	36	36	66
Zuid-Holland	49	40	45	45	89
Zeeland	7	6	9	9	30
Noord-Brabant	29	18	31	30	131
Limburg	8	5	11	8	41
Nederland	219	168	228	224	622

Uit tabel 1 blijkt dat het aantal gemeenten waar is deelgenomen niet fors is gestegen, maar wel het aantal gemeenten waar deze deelname tot D66-fracties in de gemeenteraden heeft geleid. Slechts in vier gemeenten, alle in het zuiden des lands, kon de horde van de kiesdrempel niet worden genomen.





**Figuur 1:** Gemeenten waar D66 in 1986 respectievelijk 1990 in de raad was vertegenwoordigd

In veel gemeenten waar in 1986 zonder succes aan de raadsverkiezingen werd meegedaan, lukte het dit keer wel. Vooral hierdoor nam het aantal gemeenten met een D66-raadsfractie flink toe: namelijk van 168 naar 224 (zie ook figuur 1).

In sommige gemeenten waar vier jaar geleden geen zetel werd gehaald, werd nu niet aan de verkiezingen deel genomen; in andere echter was het omgekeerde het geval en vrijwel altijd met succes. In enkele gemeenten kon zelfs van een spectaculair succes worden gesproken. In Westervoort bijvoorbeeld, waar met 19,2% van de stemmen in een klap drie zetels werden behaald. Ook in Brummen, Houten en Albrandswaard werd dit kunststukje uitgehaald (2).

Slechts in één gemeente ging een D66-zetel verloren door niet-deelname, namelijk in Doorn. In Utrecht deed zich nog een dubieuze ontwikkeling voor. In Driebergen en Bunnik gingen zelfstandige D66-fracties op in combinaties met andere partijen. Daar stond tegenover dat in drie gemeenten D66 uit de combinatie was gestapt en met groot succes zelfstandig aan de verkiezingen deelnam: in Heemstede vier zetels, in Hoogezand-Sappemeer drie en in Uithoorn twee (3).

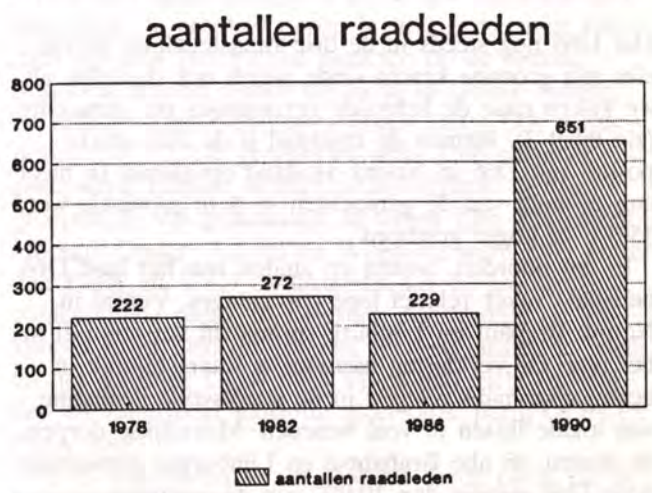
### Het lokale fundament gelegd

Deze raadsverkiezingen waren ook uniek omdat zij de eerste waren die werden gehouden op een tijdstip dat

D66 zich onder een gunstig electoraal gesternte bevond. Eerdere raadsverkiezingen vonden altijd plaats op momenten dat D66 zich in een diep dal bevond (1974), op weg was daarheen (1982), danwel net begonnen was met een klim (1970, 1978, 1986).

Figuur 2 laat zien wat het effect van dit samenvallen van raadsverkiezingen en gunstig electoraal getij betekent voor de lokale worteling van onze partij.

**Figuur 2:** Aantallen D66-raadsleden in Nederland na de raadsverkiezingen van 1978, 1982, 1986 en 1990.





Omdat, zoals wij al constateerden (zie tabel 1), D66 maar in een beperkt aantal gemeenten *meer* aan de verkiezingen deelnam dan in 1986, komt de bijna verdrievoudiging van het aantal raadszetels in overwegende mate voor rekening van winst behaald in gemeenten waar D66 al in de raad was vertegenwoordigd.

Interessant is vervolgens te kijken hoe deze zetelwinst in de twaalf provincies is uitgevallen.

**Tabel 2: Aantallen D66-raadszetels per provincie in 1986 en 1990**

	1986	1990	Vershil absoluut	Vershil relatief
Groningen	8	21	+13	+163%
Friesland	3	14	+11	+367%
Drenthe	6	20	+14	+233%
Overijssel	11	33	+22	+200%
Flevoland	6	20	+14	+233%
Gelderland	24	78	+54	+225%
Utrecht	29	75	+46	+159%
Noord-Holland	54	139	+85	+157%
Zuid-Holland	58	143	+85	+147%
Zeeland	6	16	+10	+167%
Noord-Brabant	22	61	+39	+177%
Limburg	8	19	+11	+138%
Nederland	229	651	+422	+184%

Uit tabel 2 valt af te leiden dat de drie randstedelijke provincies nog steeds de meeste raadszetels leveren. In absolute zin is daar bovendien de grootste zetelwinst geboekt. In relatieve zin scoorden de noordelijke en oostelijke provincies het hoogst. Dit lijkt echter primair het gevolg van de slechte uitgangspositie uit 1986. Aldus bekeken zou de wet van de remmende voorsprong toch enige geldigheid hebben. De validiteit van deze wet zal verderop in dit artikel nog uitvoerig aan een nader onderzoek worden onderworpen. De relatieve vooruitgang in de drie zuidelijke provincies, met name Limburg, is ook kleiner dan in de andere niet-randstedelijke provincies. Ook dit is een gegeven om even vast te houden.

## D66-bolwerken

Dat D66 nog steeds in de drie randstedelijke provincies zijn grootste kracht vindt, wordt ook duidelijk als we kijken naar de behaalde percentages per gemeente (zie tabel 3). Binnen de randstad is de zeer sterke positie van D66 in Noord-Holland opvallend. In meer dan de helft van de gemeenten in deze provincie werd 15,0% of hoger gescoord.

In het noorden, oosten en zuiden van het land D66 behaalde vaker relatief lage percentages. Vooral in Noord-Brabant en Limburg springt dit verschijnsel in het oog. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk in belangrijke mate gelegen in de succesvolle deelname van lokale lijsten in veel beneden-Moerdijkse dorpen en steden. In alle Brabantse en Limburgse gemeenten waar D66 minder dan 10,0% van de stemmen

**Tabel 3: Aantallen gemeenten per provincie ingedeeld naar procentueel verkiezingsresultaat**

	>19,9 19,9	17,5- 17,4	15,0- 14,9	12,5- 12,4	10,0- 10,0	5,0 9,9	<5,0	Totaal
Groningen			2		4	3		9
Friesland				1	1	5		7
Drenthe			1		2	3		9
Overijssel	1			1	6	6		14
Flevoland	2			2	1			5
Gelderland	1	3	4	5	6	10		29
Utrecht	4	3	6	4	2	4		23
Noord-Holland	5	7	9	5	6	4		36
Zuid-Holland	1	7	8	16	10	3		45
Zeeland				3	2	4		9
Noord-Brabant			3	3	5	18	2	31
Limburg	1				3	3	4	11
Nederland	15	20	33	42	49	63	6	228

behaalde, deden namelijk dergelijke populaire lokale lijsten mee. In Friesland, waar de Fryske Nasjonale Party (FNP) in het verleden vaak als een geduchte concurrent gold, was dit nu veel minder het geval. In Heerenveen waar beide partijen in de raad waren vertegenwoordigd, slaagde D66 erin zich - conform de landelijke trend - te verdrievoudigen. In enkele Friese plattelandsgemeenten ging het echter minder voor de wind met resultaten van minder dan 10,0%. Behoudens in Franekeradeel vormde de FNP daar geen electorale factor van betekenis, zodat deze lage scores een andere oorzaak moeten hebben.

## De top 15

In maar liefst 15 gemeenten verkreeg D66 20,0% of meer van de stemmen. Deze top 15 ziet er als volgt uit:

**Tabel 4: Gemeenten waar D66 20,0% of meer van de stemmen verkreeg**

Ouder-Amstel	31,2%	Wognum	20,8%
Den Helder	30,1%	Abcoude	20,4%
Muiden	28,5%	Amersfoort	20,4%
Elst	26,7%	Purmerend	20,4%
Loosdrecht	25,0%	Goor	20,3%
Gennep	23,8%	Spijkenisse	20,3%
IJsselstein	21,1%	Lelystad	20,1%
Almere	20,9%		

In analyses van kamer- en statenverkiezingen die in voorgaande jaren in "Idee 66" verschenen, bleken de D66-bolwerken stevast bijna altijd forenzengemeenten/satellietsteden of universiteitsteden te zijn. Bij gemeenteraadsverkiezingen lag dat iets anders. Toegegeven, ook bij die verkiezingen was suburbania, en daarbinnen vooral weer de satellietsteden, goed vertegenwoordigd in de categorie bolwerken. Tot deze categorie kunnen worden gerekend: Almere, Lelystad, Spijkenisse, IJsselstein en Purmerend. Een aantal wat



sjiekere forenzengemeenten (Loosdrecht, Muiden en Abcoude) kan in dezelfde categorie worden ingedeeld.

In enkele andere gemeenten pleegt D66 echter bij raadsverkiezingen veel hoger te scoren dan bij andere verkiezingen. De meest bekende gemeente van dit type is Gennep. Door de jarenlange noeste arbeid van een zeer actieve raadsfractie is D66 er in deze Noord-Limburgse gemeente in geslaagd een groot deel van het plaatselijke elctoraat aan zich te binden, althans bij raadsverkiezingen. De jarenlange propaganda voor dit "Gennepse model" heeft op 21 maart duidelijk vruchten afgeworpen. In Ouder-Amstel, Den Helder en Elst werden de resultaten van de modelgemeente zelfs overtroffen. In Wognum en Goor kwam men in de buurt.

De goede uitslag van Amersfoort lijkt een casus op zich in de groep van 15 bolwerken. In de vele tientallen subbolwerken, gemeenten waar D66 tussen de 15,0 en 20,0% van de stemmen heeft behaald, bevinden zich echter vele vergelijkbare gevallen. In dit soort gemeenten was D66 door het propageren van een anderssoortig beleid en/of het uitdragen van een andere bestuurlijke mentaliteit, een redelijk alternatief voor een grote groep kiezers; de burgers met gevoelens van onbehagen over de andere partijen, met name de PvdA. Van deze groep gemeenten vormde Amersfoort een extreem voorbeeld door de zeer grote en wijd verbreide weerstand die het CDA-PvdA-VVD-college had opgeroepen met een binnenstads-vernieuwingsplan.

Deze indeling van D66-bolwerken in drie categorieën (de satellietsteden + andere forenzengemeenten, het type-Gennep en het type-Amersfoort) is enigszins schematisch. De werkelijkheid is complexer. Zo opereert in Muiden natuurlijk ook een zeer actieve raadsfractie en wonen in Wognum ook veel forenzen. De plausibiliteit van de driedeling wordt er echter niet door aangetast. De waarde van deze driedeling is dat zij bijdraagt aan het verklaren van de verkiezingszege. Het bestaan van de categorieën-Gennep en -Amersfoort laat namelijk zien dat ook lokaal-politieke omstandigheden van invloed zijn geweest op het D66-succes.

## D66 als factor in de gemeentepolitiek

De verdrievoudiging van het aantal D66-raadszetels heeft de betekenis van onze partij als factor in de lokale politiek in veel gemeenten zeer doen toenemen. Illustratief voor die sterk toegenomen lokale machtspositie is de omvang van de D66-raadsfracties. Kende D66 in de periode 1986-1990 slechts een vierpersoonsfractie (Gennep), zes driepersoonsfracties (Lelystad, Amsterdam, Haarlem, Den Helder, Zoetermeer en Spijkenisse), 52 tweepersoonsfracties en niet minder dan 103 eenpersoonsfracties; uit tabel 5 blijkt hoezeer ook dat beeld op 21 maart is vergruisd.

Absolute koploper blijkt het al eerder als bolwerk aangemerkte Den Helder met een elfpersoonsfractie. Een goede tweede is Amsterdam met een negenpersoonfractie. Achtpersoonsfracties kwamen er in Amersfoort, Utrecht, Haarlem en Leiden. In de gemeenteraden van Almere, Apeldoorn, Arnhem, Den

**Tabel 5: Grootte van de D66-raadsfracties per provincie**

	>8	8	7	6	5	4	3	2	1	Tot
Groningen				1			2	3	3	9
Friesland					1		1	1	4	7
Drenthe						1	2	4	2	9
Overijssel						3	3	4	4	14
Flevoland			1	1		1	2		5	
Gelderland			2		2	1	7	12	5	29
Utrecht		2		1	1	1	10	6	2	23
Nrd-Holland	2	1		4	5	5	8	7	4	36
Zuid-Holland		1	3	2	4	8	10	16	1	45
Zeeland						1	1	2	5	9
Noord-Brabant				1	1		6	11	11	30
Limburg						2	1	3	2	8
Nederland	2	4	6	10	14	22	52	71	43	224

Haag, Rotterdam en Spijkenisse deden zevenpersoonsfracties hun intrede. Met zes raadsleden werd D66 vertegenwoordigd in de gemeenteraden van Groningen, Lelystad, Nieuwegein, Alkmaar, Amstelveen, Purmerend, Zaanstad, Dordrecht, Zoetermeer en Breda; en met personen in de raden van de gemeenten Leeuwarden, Nijmegen, Elst, Zeist, Haarlemmermeer, Hoorn, Huizen, Ouder-Amstel, Velsen, Delft, Gouda, Schiedam, Vlaardingen en Eindhoven. Het opsommen van de vier- en driepersoonsfracties zou in het kader van dit artikel al te veel ruimte vergen. Wel dient nog vermeld te worden dat het aantal eenpersoonsfracties flink is afgenomen. De groei van D66 wordt ook door die ontwikkeling geïllustreerd.

## De pikorde in de gemeenteraad

Van groot belang voor het functioneren van raadsfracties is de pikorde in de gemeenteraad. Deze wordt onder meer bepaald door de rangorde qua grootte van de fracties. Voor 21 maart was die rangorde zo dat D66 bijna overal een vierde of lagere plaats innam, en dus CDA, PvdA en VVD moest laten voorgaan. Ook dit aspect van de machtspsychologische verhoudingen in de gemeentepolitiek is drastisch in het voordeel van onze partij gewijzigd.

In Den Helder werd D66 zowel qua stemmen als qua zetels de grootste partij. In tien gemeenten kwamen wij naar stemmental gemeten op de tweede plaats. In zeteltal deelde de partij in Ouder-Amstel en Muiden echter de eerste plaats met CDA respectievelijk VVD. De gemeenten waar D66 nummer twee werd, kunnen worden onderverdeeld in drie groepen. In vijf gemeenten, te weten Elst, Breukelen, Houten, Ouder-Amstel en Wognum, werd D66 groter dan PvdA en VVD en daarmee dus de grootste niet-confessionele partij. In Lelystad, Amsterdam en Spijkenisse werd D66 de grootste niet-socialistische partij en liet daarmee CDA en VVD achter zich. In Muiden en Zandvoort tenslotte bleef onze partij CDA en PvdA voor.

In 45 gemeenten kwam D66 als derde partij uit de



bus. Hier vallen twee categorieën te onderscheiden.

In de eerste plaats 24 gemeenten waar D66 groter werd dan de VVD, maar PvdA en CDA moest laten voorgaan. Het betreft hier vooral stedelijke gemeenten: Leeuwarden, Emmen, Hoogeveen, Hengelo, Apeldoorn, Arnhem, Nieuwegein, Alkmaar, Haarlem, Zaanstad, Rotterdam, Leiden, Delft, Schiedam, Dordrecht en Maastricht. Ook in Groningen werd D66 nummer drie, maar in de metropool van het noorden kwam Groen Links op de tweede plaats.

Een tweede categorie wordt gevormd door veel forenzengemeenten. In De Bilt, Loosdrecht, Abcoude, Amstelveen, Bennebroek, Haarlemmermeer, Huizen, Naarden, Heemstede, Leiderdorp, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Voorschoten, Albrandswaard en Berkel-Enschoot slaagde D66 erin de PvdA van de derde plaats te dringen.

### Variaties in winst

Eerder in dit artikel kwam de wet op de remmende voorsprong al even ter sprake. Deze wet houdt in dat in gemeenten waar D66 al een sterke positie inneemt, de mogelijkheden voor verdere groei veel beperkter zijn dan in gemeenten waar de partij zwak is. De uitslagen van de kamerverkiezingen zetten deze wet enigszins op losse schroeven. Een analyse van de D66-resultaten in Haagse en Amsterdamse wijken wettigde namelijk de stelling dat de grootste winst, zowel in absolute als in relatieve zin, werd verkregen daar waar D66 al sterk tot zeer sterk was.

Om te kunnen beoordelen of de wet op de remmende voorsprong ook dit keer niet op is gegaan, is het zinvol te kijken naar de verkregen kiezerswinst per gemeente. Nemen we eerst de winst in absolute zin (in procentpunten dus) onder de loep.

**Tabel 6: Gemeenten waar de winst van D66 tenminste 10,0 procentpunten bedroeg**

Ouder-Amstel	+21,0	Wognum	+11,8
Den Helder	+21,0	Haarlem	+11,7
Loosdrecht	+15,9	Arnhem	+11,5
Amersfoort	+15,0	Zandvoort	+11,4
Elst	+14,1	Utrecht	+11,2
Nieuwerkerk/LJ.	+14,0	Spijkensisse	+11,1
Maassluis	+13,4	Lelystad	+11,0
Almere	+12,8	Zaanstad	+11,0
Goor	+12,7	Alkmaar	+10,9
IJsselstein	+12,5	Hoorn	+10,8
Muiden	+12,2	Amstelveen	+10,7
Amsterdam	+12,0	Brielle	+10,6
Leiden	+12,0	Dordrecht	+10,6
Purmerend	+11,9	Bernisse	+10,6
Montfoort	+11,8		

Een snelle blik op tabel 6 leert dat deze veel bekende namen bevat. Dat wil zeggen, namen van erkende D66-bolwerken: gemeenten waar ook bij de raadsverkiezingen van 1986 al opmerkelijk goede resultaten werden behaald. In de "Democraat" van 27 maart 1986 werden Amsterdam, Den Helder en Spijkensisse als zodanig genoemd. Muiden, Elst en Ouder-Amstel

vallen evenwel ook in die categorie. Verder staan er in de tabel veel typische satellietsteden en andere forenzengemeenten vermeld: gemeenten waar D66 bij alle verkiezingen bovengemiddeld goede resultaten pleegt te behalen. Dit alles wijst in de richting van een falsificatie van de wet op de remmende voorsprong.

Een grote absolute winst werd echter ook geboekt in enkele gemeenten waar vier jaar geleden een notoir slechte verkiezingsuitslag voor D66 werd geregistreerd. Het gaat hier om Alkmaar, Dordrecht en Zaanstad. Deze gevallen vormen juist een bevestiging voor de geldigheid van de wet op de remmende voorsprong.

Het beeld van de behaalde verkiezingswinst kan worden verscherpt als de relatieve winst (dat wil zeggen de winst in termen van het resultaat van 1986, uitgedrukt in een percentage) ook in de beschouwingen wordt betrokken.

Wij zien dan dat in 19 gemeenten D66 erin slaagde zijn aanhang tenminste te verdrievoudigen.

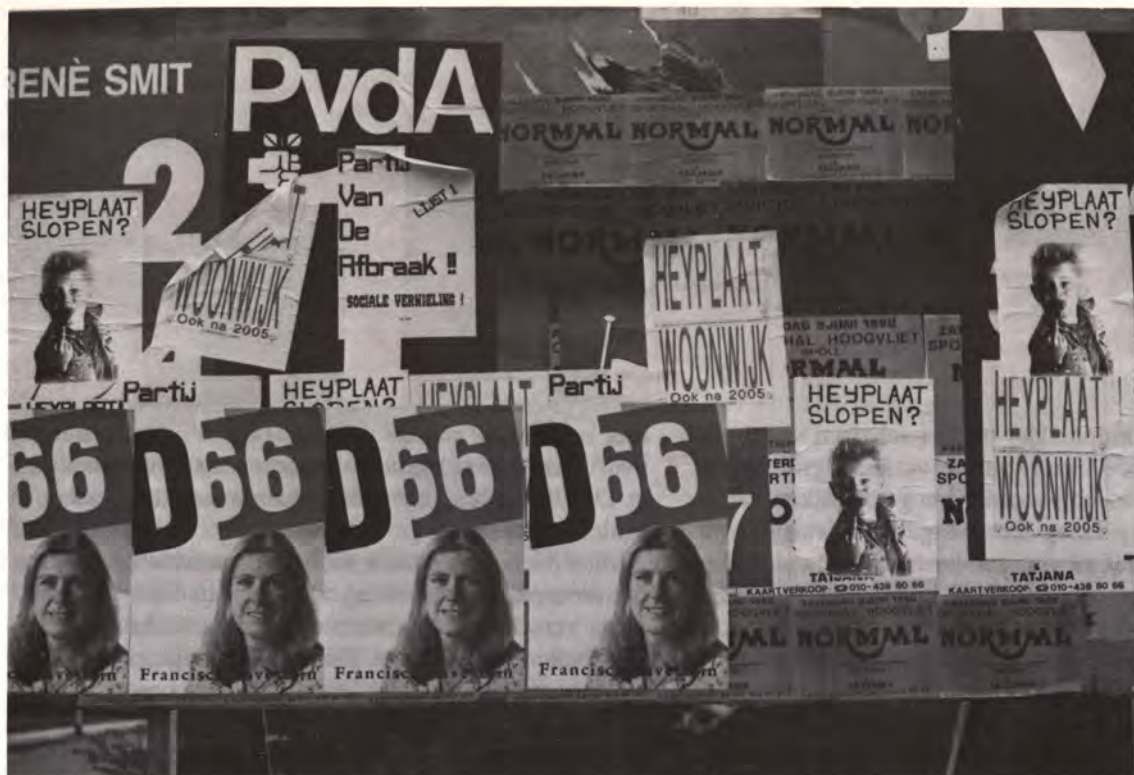
**Tabel 7: Gemeenten waar de D66-aanhang tenminste werd verdrievoudigd**

Alkmaar	+321%	Best	+228%
Amersfoort	+278%	Maassluis	+227%
Geldermalsen	+264%	Arnhem	+217%
Loon op Zand	+261%	Leeuwarden	+208%
Zaanstad	+250%	Roden	+207%
Dordrecht	+247%	Deventer	+206%
Dronen	+243%	Leiden	+203%
Nieuwerkerk/LJ.	+237%	Cuyk	+200%
Ouder-Amstel	+236%	Rotterdam	+200%
Den Helder	+230%		

Deze tabel lijkt meer aanknopingspunten te bieden voor de geldigheid van de wet op de remmende voorsprong. In veel van de daarin genoemde gemeenten werden in 1986 matige tot slechte resultaten behaald. Behalve de al genoemde gemeenten Alkmaar, Zaanstad en Dordrecht kunnen ook Geldermalsen, Dronen, Best, Roden, Deventer en Cuyk in die categorie worden ingedeeld. Voor die categorie gemeenten zou het slechte resultaat van vier jaar terug althans een deel van de verklaring van de relatief grote winst nu kunnen zijn. Interessant is vervolgens waarom in '86 zo'n slecht resultaat werd behaald. Als daarvoor beïnvloedbare factoren als de (im)populariteit van de lijstrekker aanwijsbaar zijn, zou dat leerzaam zijn voor volgende verkiezingen.

Tegenover de groep gemeenten met slechte resultaten vier jaar terug staan, ook in tabel 7, echter ook in '86 al hoog scorende gemeenten vermeld. Zo duiden Ouder-Amstel en Den Helder ook hier weer op. Wij constateerden al dat het Genepse model in deze gemeenten de verklaring biedt voor de sterke groei van D66. Dat ook Amersfoort tot de categorie van relatieve topstijgers behoort, bewijst dat de wet op de remmende voorsprong in ieder geval geen algemene geldigheid heeft. In Amersfoort werd in 1986 een gemiddeld resultaat behaald, maar door specifieke





*Plakwerk, en niet alleen voor D66*

lokale omstandigheden liep een groot deel van het kiezerscorps van de andere grote partijen over naar D66. Amersfoort laat zien dat onder bepaalde omstandigheden D66 wel degelijk in staat is door zijn natuurlijke electorale plafond heen te schieten, terwijl de wet op de remmende voorsprong juist het bestaan van een dergelijk plafond veronderstelt. Dat Amersfoort geen geval op zich bewijzen de uitslagen van Amsterdam en andere grote steden, waar zich een vergelijkbare ontwikkeling manifesteerde.

Het voorgaande complexe beeld van de winst van D66 kan nog verder worden verfijnd als we de gemeenten met een *beperkte* relatieve D66-winst op een rij zetten. In 16 gemeenten bleef de relatieve groei onder de 50,0%.

**Tabel 8:** Gemeenten waar de relatieve groei van D66 minder dan 50,0% bedroeg

Blaricum	- 2,6%	Breukelen	+31,5%
Aardenburg	+ 4,3%	Maartensdijk	+34,0%
Gennep	+ 4,4%	Hummelo	+40,4%
Lochem	+ 6,7%	Haaksbergen	+41,3%
Beek	+ 8,5%	Nuenen	+42,3%
Zuidwolde	+12,7%	Winterswijk	+44,1%
Sluis	+19,8%	Voorschoten	+47,2%
Rozenburg	+24,4%	Veere	+48,5%

In tabel 8 staan enkele gemeenten vermeld waar de aanwezigheid van D66 in de raad aan zeer specifieke omstandigheden is te danken. Daarbij kan dan worden gedacht aan Gennep, Voorschoten en Breukelen, waar het Gennepse model die specifieke omstandig-

heid is. Maar ook de aanwezigheid van een ter plaatse zeer populaire lijsttrekker (Zuidwolde, Aardenburg) kan als zodanig gelden.

De conclusie die uit tabel 8 kan worden getrokken luidt dat begunstigende omstandigheden als de aanwending van het Gennepse model en het bezit van een populaire lijsttrekker ertoe kunnen leiden dat de wet op de remmende voorsprong in werking treedt. Er zijn echter ook voorbeelden (Den Helder, Ouder-Amstel, Muiden, Eelde) die een diametrale conclusie rechtvaardigen. In een aantal gemeenten is de geringe winst overigens aan een bij uitstek externe factor te wijten geweest, namelijk de deelname van een nieuwe en succesvolle lokale lijst. Dit was het geval in Rozenburg, Lochem en de enige gemeente waar D66 verloor ten opzichte van 1986, Blaricum.

## Het profiel van de D66-kiezer

In eerdere artikelen over verkiezingsuitslagen in Idee66 is gepoogd een profiel van "de" D66-kiezer te schetsen. Met alle denkbare mitsen en maren rolde uit deze profielschets een tweezijdig beeld. Enerzijds was er de redelijke goed opgeleide en modaal verdiende, in een satelliestad woonachtige forens (met abonnement op het Algemeen Dagblad en de Veronica-gids). Anderzijds was er de zeer goed opgeleide, in een trendy wijk van een grote stad gehuisveste yuppie of yuppie-achtige. De analyse van de kamer-verkiezingen van vorig jaar leek heel voorzichtig te wijzen in de richting van een versterking van het tweede, yuppie-achtige, element van het profiel. De vraag is nu of deze tendens zich op 21 maart heeft voortgezet.



Een belangrijk hulpmiddel bij het schetsen van het profiel van de D66-kiezer zijn de verkiezingsuitslagen in enkele min of meer sociaal homogene wijken van Amsterdam en den Haag. Een vergelijking van de resultaten van de afgelopen raadsverkiezingen met de kamerverkiezingen van vorig jaar in deze wijken levert het volgende beeld op.

**Tabel 9: Door D66 behaalde percentages bij de kamerverkiezingen van 1989 en de raadsverkiezingen van 1989 in enkele Amsterdamse en Haagse wijken**

a. Amsterdam	%1989	%1990	Vershil
Grachtengordel-west	20,4	27,1	+6,7
Weteringschans	19,1	26,1	+7,1
Museumkwartier	18,6	27,0	+8,4
Grachtengordel-zuid	18,3	26,6	+8,3
Volewijk c.a.	6,6	14,2	+7,6
Osdorp-midden	7,7	15,4	+7,7
Geuzenveld/Eendracht	7,9	17,6	+9,7
Tuindorp-Oostzaan	7,9	15,3	+7,4
b. Den Haag			
Willemspark	17,0	24,3	+7,3
Archipelbuurt	16,9	23,5	+6,6
Zorgvliet/Duinoord	14,1	21,5	+7,4
Statenkwartier	12,7	18,4	+5,7
Schildersbuurt	4,6	5,2	+0,6
Transvaal	5,3	6,9	+1,6
Duindorp	5,7	7,0	+1,3
Moerwijk	7,6	12,6	+5,0

Tabel 9 laat zien dat in Amsterdam een verdere prononcering van het profiel van de D66-kiezer is omgebogen. In de armere wijken van de hoofdstad lag de absolute winst ongeveer op hetzelfde niveau als in de yuppiewijken. De relative winst was logischerwijs veel groter in eerstgenoemde wijken. Den Haag vertoont echter een andere ontwikkeling. Slechts in de Moerwijk vond een inhaaloperatie plaats: het relatieve belang van de Schilderbuurt, Transvaal en Duindorp voor D66 nam verder af.

De vraagstelling omtrent de verdere ontwikkeling van het profiel van de D66-kiezer kan op grond van het voorgaande niet eenduidig worden beantwoord. Wellicht, wij suggereerden het al eerder in dit artikel, zijn lokale tendenzen bij deze verkiezingen toch sterker geweest dan tevoren vaak is verondersteld. Het is

niet onmogelijk dat de onvrede over de Amsterdamse PvdA nog zo veel groter en meer verspreid was dan in Den Haag, dat het gesignaleerde verschil tussen beide steden daardoor kan worden verklaard.

Meer in het algemeen moet nog worden opgemerkt dat de meest spectaculaire winsten van D66 in dusdanig verschillende gemeenten werden verkregen (zie de tabellen 6 en 7), dat D66 wel degelijk in staat blijkt brede bevolkingsgroepen aan te spreken.

### De stabiliteit van het D66-electoraat

De uitslagen waren nog maar koud binnen toen bij menig D66-er naast blijdschap ook gevoelens van enige zorg opborrelden. Met name bij diegenen die de vroege jaren '80 bewust in D66-verband hebben meegemaakt, bestaat de vrees voor een al te gemakkelijk, ja bijna voorspelbaar verlies van de nieuw verworven kiezers bij de volgende verkiezingen.

Deze vrees is echter niet helemaal terecht. Nog niet zo lang geleden en ook in 1981-1982 nog was de trouw van het D66-electoraat inderdaad behoorlijk lager dan die van de aanhang van andere grote partijen. Als gevolg van een forse afnemering van de kiezerstrouw bij andere partijen en een lichte toeneming van die bij het D66-kiezerscorps zijn deze verschillen nu vrijwel verdwenen. Onderzoek van bureau Interview wees uit dat de kiezerstrouw bij de PvdA 64,9% bedroeg, bij D66 66,4%, bij de VVD 67,9%, bij Groen Links 70,3% en bij het CDA 71,3%. (4) Met deze cijfers wil maar gezegd zijn dat het verschijnsel van de zwevende kiezer niet langer uitsluitend voor D66 een bedreiging vormt, maar voor alle partijen. Met uitzondering van het CDA en de kleine reformatorische partijen hebben nu ook alle partijen tenminste eenmaal met zowel de positieve als de negatieve facetten van dit verschijnsel kennis gemaakt.

Een volgend essentieel verschil met de piek in de kiezersgunst uit 1981 is dat het toen om kamerverkiezingen ging. De in 1981 gekozen Tweede Kamer werd een jaar later al weer ontbonden en een verkiezingsnederlaag voor D66 was het resultaat. Gemeenteraden kunnen evenwel niet tussentijds worden ontbonden. De nieuwe en sterk gegroeide raadsfracties hebben dus vier jaar de tijd zich te bewijzen. Zij kunnen daarmee ook een steentje bijdragen aan het verstevigen van de band van D66 met de kiezers.

Dit laatste zal met name moeten gebeuren door het herkenbaar uitdragen van het D66-imago. Hiermee wordt een zware verantwoordelijkheid gelegd op de



schouders van de 651 D66-raadsleden. Zij zullen in de vaak weinig romantische werkelijkheid van de alledaagse gemeentepolitiek moeten bewijzen dat 'andere politiek' en een andere manier van besturen geen hersenschimmen van vage intellectuelen zijn. Uiteraard moeten zij daarnaast in meer algemene zin goede raadsleden zijn.

Als het om het kwalitatieve aspect gaat, is de hier en daar bestaande vrees dat D66-leden van het tweede en derde garnituur nu in grote getale de raadszalen zijn binnen gemarcheerd wat overdreven. In veel gemeenten zijn bestaande, vaak goed functionerende raadsfracties aangevuld met ijverige afdelingsbestuurders en/of fractie-assistenten: mensen die niet alleen al een behoorlijke kennis van zaken hebben, maar bovendien vaak al jaren hebben gepoed om zelf de echte politieke arena te betreden en dus zeer gemotiveerd zijn.

Het ligt in de rede dat nu ook het aantal D66-wethouders flink zal gaan toenemen. Op deze dagelijkse gemeentebestuurders zal een nog wat zwaardere verantwoordelijkheid gaan drukken dan op de 'gewone' raadsleden. De pretenties van een betere bestuurlijke cultuur plegen namelijk gemakkelijk te botsen met de door het pluche gegenereerde arrogantie van de macht. Het lot van de vele uit nieuw-links voortgekomen PvdA-wethouders moge wat dat betreft tot afschrikkend voorbeeld strekken.

Maar ook hier is enig vertrouwen op zijn plaats. De potentiële wethouders zullen in belangrijke mate worden gerecruteerd uit de gelederen van ervaren, door de wol geleverde raadsleden: een categorie D66-politici die dikwijls maar al te goed uit eigen ervaring weet hoe het is met arrogante en regenteske wethouders om te (moeten) gaan en zelf daardoor niet licht tot hetzelfde gedrag zullen vervallen. Dit neemt niet weg dat er voor de andere D66-raadsleden en vooral voor de afdelingsbesturen en andere actieve leden een belangrijke taak is weggelegd op het stuk van de politiek-culturele controle van de eigen wethouders.

Als dit alles in belangrijke mate zou lukken, en waarom zou dat niet het geval zijn, en ook de statieverkiezingen van 1991 tot een verdere versteviging van het D66-fundament leiden, is het zeer wel mogelijk dat de politieke aardverschuiving van 21 maart een duurzaam karakter zal dragen.

## Noten

1. In een deel van de Kop van Noord-Holland en de Groninger Ommelanden zijn geen raadsverkiezingen gehouden, omdat daar onlangs al herindelingsverkiezingen plaatsvonden. De door D66 bij die verkiezingen behaalde resultaten zijn in dit artikel verwerkt.

In waterland, midden-Limburg en delen van midden-Zuid-Holland zijn evenmin raadsverkiezingen geweest, omdat deze gebieden gemeentelijk worden heringedeeld en later in het jaar raadsverkiezingen plaats vinden. De door D66 in 1986 in deze gemeenten behaalde resultaten zijn alleen weergegeven op beide kaarten van figuur 1.

2. Andere gemeenten waar D66 in 1986 niet deelnam aan de raadsverkiezingen, maar in 1990 wel en met succes, waren: Opsterland, Vries, Zuidlaren, Peize, Bathmen, Hellendoorn, Zeewolde, Epe, Huissen, Zevenaar, Bemmelen, Wijchen, Elburg, Maarn, Veenendaal, Aalsmeer, Heiloo, Laren, Nieuwkoop, Borssele, Domburg, Asten, St. Michielsgestel, Etten-Leur, Putte, Venlo en Sittard.

3. In Renswoude, Warmond en Katwijk werden bestaande combinaties gehandhaafd. In Wymbritseradiel opereert een groepering gemeentebelangen waarvan de beide raadsleden actief lid van D66 zijn.

In Nootdorp werd een bestaande combinatie opgebroken, zonder dat daarvoor iets in de plaats kwam waardoor D66 in de raad was vertegenwoordigd. Hier ging dus in feite een D66-raadszetel verloren door niet-deelname.

Afgezien van Bunnik en Driebergen waren er nog enkele andere gemeenten waar nieuwe combinaties met D66 tot stand kwamen. Het betrof hier echter uitsluitend gemeenten waar D66 nog geen raadszetels bezat, namelijk: Norg, Didam, Wateringen en Lisse.

4. *Het Parool*, 22-3-1990.



# Veiligheid en soevereiniteit: nieuwe uitdagingen voor Noord en Zuid

Jan Hoekema \*

De laatste jaren van het achter ons liggende decennium hebben drastisch afgerekend met het traditionele begrip veiligheid. Terwijl tot in 1986 toe werd getracht aan de bevolkingen van sommige NAVO-landen (en vooral Nederland!) uit te leggen waarom de plaatsing van kruisvluchtwapens en Pershing-raketten aan Westelijke kant noodzakelijk was, is nu een unieke operatie gaande om die wapens en hun Oosteuropese pendanten te vernietigen. Daarop is een indringende controle voorzien (het INF-akkoord van 1987).

In het voorjaar van 1989 hield een heftig debat over de modernisering van korte-afstandsraketten de NAVO-gemoederen bezig. Nu stelt minister Genscher onomwonden dat geen mens het in zijn hoofd haalt nieuwe korte-afstandsraketten te richten op het gedemocratiseerde Polen, Hongarije en de DDR. Andere NAVO-ministers kunnen slechts zwijgen, al staat formeel de plaatsing van deze raketten nog op de agenda. Wat er tenslotte met de NAVO en het Warschaupact als veiligheidsstructuren gebeurt is nog volslagen onduidelijk. Het zou heel goed kunnen dat Oost en West, bij gebrek aan alternatieven, zich daaraan vooralsnog zullen vastklampen als drenkelingen aan een reddingboei. Vrijwel zeker is dat beide allianties zullen veranderen en zullen worden getransformeerd tot politieke "instruments of change". Toch is het instrumentarium op termijn niet voldoende om de grote veiligheidspolitieke veranderingen te verwerken. Verdergaande economische integratie vanuit de EG met diverse vormen van (geassocieerd) lidmaatschap en andere EFTA-achtige aansluitingsvormen van landen en groepen van landen uit neutraal en (voormalig) Oost-Europa, naast "klassieke" kandidaten (Turkije!) ligt voor de hand.

## Veiligheidsstructuren

Filosofierend over de nieuwe veiligheidsstructuren ligt het voor Europa in de rede te denken aan intensiever gebruik van het mechanisme van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), dat ons als een de grenzen van bondgenootschappen overschrijdend instrument avant la lettre, al sinds

1975 ten dienste staat. Het bijzondere van de CVSE is de inhoudelijke combinatie van veiligheid en breed geschakeerde samenwerking op vele terreinen. Ook hier vallen de zekerheden als rijpe appels. Waar de Westelijke CSVE-deelnemers tot voor kort "institutionalisering" van CVSE krachtig afwezen, wordt nu bij diezelfde landen de roep om intensivering van het CVSE-proces, maar ook, in zekere mate, versterking van de CVSE-structuur luider. En waarom ook niet? De CVSE-formule heeft het voordeel dat de slotakte een breed terrein bestrijkt (incl. mensenrechten, milieu en economische samenwerking). Daarnaast omvat het alle Europese landen (minus Albanië, maar zelfs dat zou nog wel eens kunnen veranderen), maar ook Canada en de VS. Daarmee wordt in potentie een aanvulling en later een redelijk alternatief geboden voor de NAVO-samenwerking. Op de korte termijn is er veel te zeggen voor handhaving van de militaire NAVO-integratie, met een voor de (voormalige) DDR aangepaste formule. Op de langere termijn, bij verder gestabiliseerde en blijvend democratische verhoudingen, is CVSE een mogelijk pan-Europees kader voor veiligheidssamenwerking. Zo'n gemeenschappelijk "Europees huis" zou op die manier op natuurlijke wijze ruimte bieden aan Canada en de VS, een situatie waarbij Europa ongeacht de te verwachten ontwikkelingen in de Europees-Amerikaanse veiligheidsrelatie, zoals drastische vermindering van Amerikaanse troepen, zeker belang heeft. Reducties van Amerikaanse en Russische troepen zouden in de nabije toekomst in een conventioneel wapenbeheersingsakkoord (CSE) kunnen worden verwerkt (schokdempfunctie). Dit akkoord zou kunnen worden gevolgd door verdere reducties in CSE-II (weer tussen 22 of 23 landen van de NAVO en Warschaupact, als het laatste nog zou bestaan), of door reductieafspraken tussen de 35 CVSE-deelnemers. Aankleding van zo'n akkoord met vertrouwensbevorderende maatregelen en afspraken over militaire doctrines en strategieën effenen mogelijk de weg naar een veiligheidsstructuur à 35.

## Veiligheidsagenda

De politieke kalender voor de CVSE ziet er dit jaar ambitieus, maar niet onhaalbaar uit. Een extra top op het niveau van staatshoofden/regeringsleiders dit jaar, voorbereid door ministers (van Buitenlandse Zaken), die een conventioneel wapenbeheersingsakkoord (CSE) van 23 van de 35 CVSE-deelnemers (de leden

\* De auteur is lid van de redactie



van – dan nog? – NAVO en Warschaupact) afzegt en de gang naar de reguliere top van Helsinki 1992 inzet. Een top dit jaar kan daarnaast op nuttige wijze de balans opmaken van het vele werk op deel terreinen van de CVSE, zoals dat op diverse tussentijdse bijeenkomsten (onder meer over mensenrechten, economische samenwerking, geschillenbeslechting, Middellandse Zee-samenwerking) heeft plaatsgevonden. Niet in de laatste plaats zou de CVSE de haar eertijds toebedachte functie kunnen vervullen van het vastleggen (in verdragsvorm?) van de "definitieve" naoorlogse grenzen, post Duitse eenwording. Dat zou in één klap de Duitse eenheid in een breder Europees kader dan de 4 + 2 formule bezegelen en een politiek kader bieden voor een brede discussie over vraagstukken als de Europese veiligheidssituatie en de Duitse eenheid. Daarvoor zijn geen ingewikkelde en op het eerste gezicht moeilijk werkbare modellen als een Europese veiligheidsraad (Bob van den Bos in Idee66, januari 1990, Voorhoeve te zelfder tijd in de Tweede Kamer) nodig. Waarom kunstmatige nieuwe structuren in het leven roepen als bestaande instrumenten als NAVO, EEG, Raad van Europa en CVSE voor flexibel en intensief gebruik voorhanden zijn?

Eveneens is de vraag actueel hoe de nieuwe veiligheidsverhoudingen op wereldschaal vorm zullen worden gegeven. Daarbij is niet zozeer de toekomst van NAVO en Warschaupact aan de orde – de VN staat in haar Handvest regionale bondgenootschappen toe – maar veeleer de bedreigingen voor mondiale veiligheid in bredere zin.

## Stabilisering

De veiligheidsagenda voor het lopende decennium laat zich, aldus breed gedefinieerd, als volgt omschrijven.

Zorgdragen voor verdere en blijvende stabilisering van de Oost-West-verhouding, met inbegrip van het reduceren van kernwapens tot een minimum-niveau en het overeenkomen van een wederzijdse strategie van "minimal deterrence" of "reasonable sufficiency" (NB: het is, zeker op wat langere termijn, denkbaar dat NAVO en Warschaupact zouden kunnen opgaan in een collectieve regionale veiligheidsorganisatie).

Beheersen en zo mogelijk terugdringen van de proliferatie (verspreiding) van nucleaire, chemische en biologische wapens in de periferie van Oost en West (Midden-Oosten als meest acute regio). Dit is geen geringe uitdaging gezien het prestige en het gevoel van veiligheid dat staten in de periferie kunnen ontlenen aan de (optie van) beschikkingsmacht over dit soort wapens, met name in de verhouding met regio- en buurlanden. Daartegenover stellen de landen van West en Oost op zijn best een non-proliferatiebeleid dat deze ontwikkelingen afremt, maar niet wezenlijk verhindert. Bovendien draagt elk ander (export)beleid dan het wereldwijd uitbannen van die wapens het politieke risico in zich van het bestendigen, respectievelijk het in het leven roepen van regimes van bezitters en niet-bezitters, vergelijkbaar met het huidige Non-Proliferatieverdrag. Het behoeft geen betoog dat zo'n ontwikkeling voor de Derde Wereld/Niet-Ge-

bonden Landen (aan wie het kernwapen is onttrokken) moeilijk te verteren is en zal bijdragen aan de toch al op de loer liggende verscherping van de Noord-Zuid-tegenstelling. Die verscherping komt deels voort uit frustratie over het gebleken onvermogen om de veranderingen in de Oost-West-verhouding wezenlijk te beïnvloeden: ontmaskering van de "derde weg" van niet-gebondenheid pretentie. Deels is er wel een begrijpelijk gevoel van "being left out in the cold", nu veel van de politieke (en financiële!) aandacht uitgaat naar Oost-Europa.

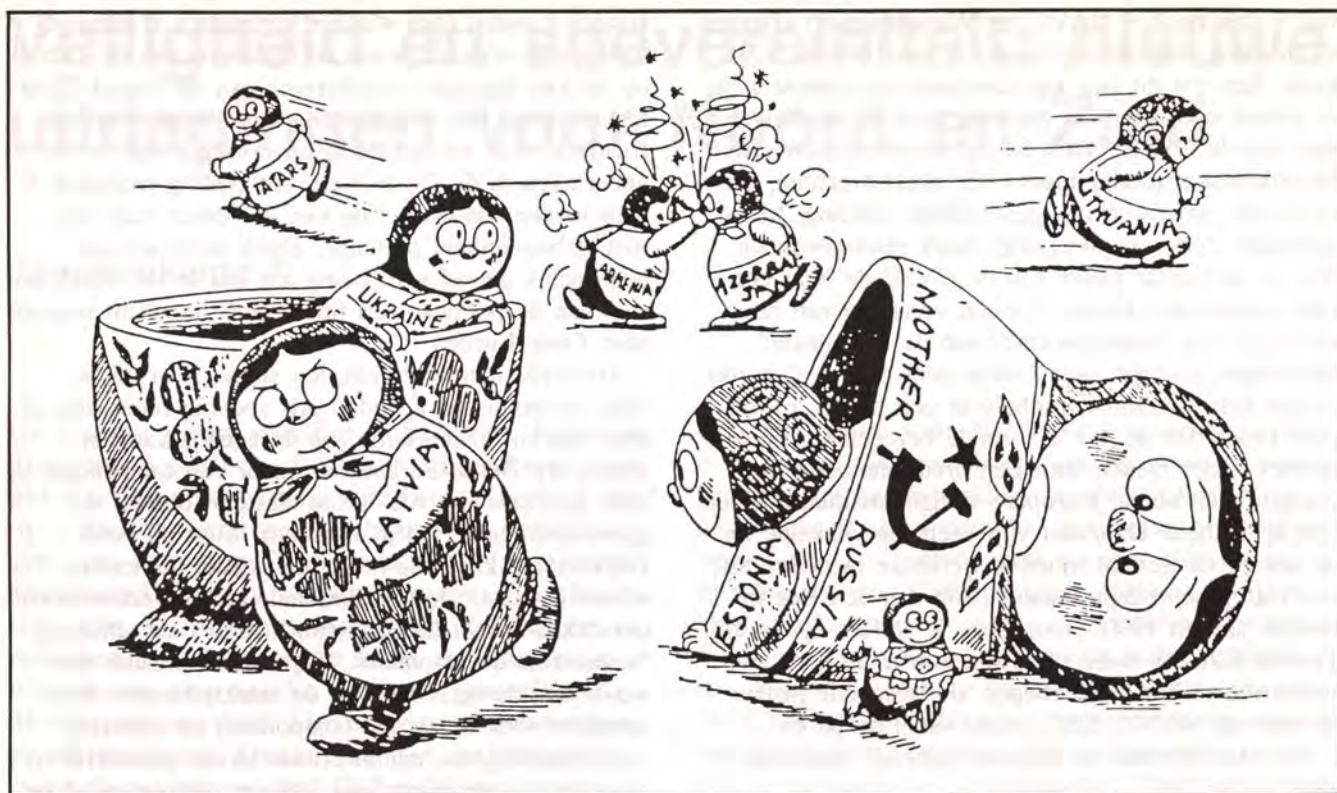
Als derde aandachtsveld, ten slotte, is er de "sociaal-economische agenda". Als zodanig reeds erkend door VS en Sovjet-Unie (op de agenda van het topperleg Bush-Gorbatsjov), maar van toenemend, ja zelfs levensbelang. Als "grote clusters" binnen dit agendapunt onderscheid ik (naast drugs en bevolkingsvraagstukken die ik verder geheel buiten beschouwing laat), de internationale sociaal-economische ontwikkeling met inbegrip van kwesties als schulden, "sustainable development", "adjustment policies (te weten aan de vereisten van de markteconomie met aandacht voor de sociale component) en conversie (omschakeling van militaire naar civiele produktie en mogelijk de overdracht van fondsen, vrijkomend door ontwapening, ten behoeve van ontwikkeling) en daarnaast het milieu – "global warming" – als letterlijk grensoverschrijdend fenomeen voorop.

## Supranationale afdwingbaarheid

In het navolgende concentreer ik mij, met voorbijgaan aan de inhoudelijke aspecten van de onderscheiden vraagstukken, op de internationaal bestuurlijk-institutionele kanten, zoals die vooral in VN-verband aan de orde zijn. De paradox hier is dat de Westelijke landen zich in de VN traditioneel hebben verzet tegen pogingen van de Sovjet-Unie het veiligheidsconcept van de VN te verbreden met andere elementen van militaire veiligheid. De ideeën van Gorbatsjov over een "new, comprehensive system (later: approach) to international peace and security" zijn door die landen lauw en negatief bejegend. Dat geschiedde grotendeels wel op begrijpelijke gronden, omdat bijvoorbeeld door de Russen de indruk werd gewekt dat behoefte bestond aan een geheel nieuw veiligheidssysteem, terwijl daarin natuurlijk al werd voorzien door het bestaan van de VN. De vraag zou eerder moeten zijn of van dat systeem optimaal gebruik werd gemaakt.

In de wonderbaarlijke herfst van 1989 sneuvelde ook dit (laatste?) Sovjet VN-stokpaard. In een diplomatiek blitz-offensief lanceerden de VS en de Sovjet-Unie gezamenlijk een vooral verbaal (en daarmee) ongevaarlijk alternatief voor het "comprehensive system/approach". Daarmee is het initiatief wel vakkundig "kalt gestelt", maar onopgelost blijft hoe de VN kan worden geëquipeerd om de nieuwe uitdagingen aan te kunnen en of veiligheid opnieuw zou moeten worden omschreven. Bij de beantwoording van die vragen is vooral een knelpunt hoe het (traditionele) begrip soevereiniteit zich nu, in de nieuwe situatie in vergelijking met die van de na-oorlogse jaren (1945,





Nog meer problemen van soevereiniteit...

oprichting VN), verhoudt tot de grote wereldwijde problemen, en of tot een effectieve Noord-Zuid samenwerking kan worden gekomen in toereikende (nieuwe?) structuren. Voor wat betreft de aanpak van het milieuvraagstuk is wel (door de Sovjet-Unie) gedacht aan een nieuw in te stellen "ecologische veiligheidsraad". Een alternatief zou zijn het bepreken van milieukwesties in een herboren Trustschapsraad (vroeger belast met de VN-trustgebieden). Het VK stelde – nogal verrassend – dat milieu voorwerp van overleg in de bestaande Veiligheidsraad zou worden op grond van artikel 34 van het VN Handvest (bedreiging van internationale vrede en veiligheid). Meer kans op verwezenlijking lijkt te bestaan voor de gedachte internationaalrechtelijke instrumenten te ontwikkelen die voorzien in bindende verplichtingen om bijvoorbeeld emissies te verminderen. Daarbij zal hoogstwaarschijnlijk aan een nieuwe institutionele vormgeving van het beleid niet te ontkomen zijn. De Haagse verklaring van 11 maart 1989 (de Lubbers/Rocard/Brundtland-top) laat, verstandig, open of in deze "new institutionaal authority" wordt voorzien door versterking van bestaande instituties (zoals UNEP) dan wel het scheppen van een nieuwe.

Daargelaten hoe de institutionele uitwerking zal zijn, het interessante aspect van de Haagse verklaring is vooral de notie dat maatregelen kunnen worden genomen "to promote the effective implementation of a compliance with the decisions of the new institutional authority, decisions which will be the subject to control by the International Court of Justice". Met andere woorden: het milieubeleid zal een grote mate van supranationale afdwingbaarheid moeten kennen. Daarmee wordt inbreuk gemaakt op de traditionele beginselen van soevereiniteit. Deze conceptie is internationaal nog geen gemeengoed, al is zij (in de

Haagse verklaring) onderschreven door 24 staatshoofden en regeringsleiders. Wel wint de gedachte terrein dat het milieuprobleem internationale bindende maatregelen vergt. Dat zou een flinke stap vooruit zijn ten opzichte van de huidige praktijk van streefnormen in bijvoorbeeld de Ozonlaag Conventie van Wenen (1985) en het Montreal-Protocol (1987) (vergelijk in het nationale milieubeleid politieke afspraken zoals convenanten met afdwingbare wetgeving).

### Open skies en verder

Essentie van de nieuwe benadering is, om nog eenmaal de Haagse verklaring te citeren, dat "new principles of international law, including new and more effective decision-making and enforcement mechanisms", nodig zijn. Hier is een parallel te trekken met het terrein van militaire veiligheid en wapenbeheersing. Ook daar immers stond aanvankelijk het leerstuk van de soevereiniteit voorop. Verificatie en inspectie van militaire middelen en/of wapenbeheersingsakkoorden waren niet aan de orde. Zelfs voorstellen voor inspectie vanuit de lucht werden verworpen. De ironie van de geschiedenis wil dat nu, in 1990, het meer dan 30 jaar oude Eisenhower-voorstel voor "open skies" in een nieuw jasje door de Bush-administration op tafel is gelegd en door NAVO en Warschaupact positief is begroet. Bij verwezenlijking van "open skies" zal op de soevereiniteit van het luchtruim een forse inbreuk worden gemaakt; dat geldt nog meer te land door de toegepaste indringende inspectie van raketten producerende installaties en lanceerbases onder het INF-akkoord van 1987. De verificatiebepalingen van het nog niet afgeronde CSE-akkoord en het Chemische Wapensverdrag zullen nog indringen-der zijn.



Met het INF-akkoord werd een verdere stap gezet op de lange weg van het omvormen van veiligheid als een antagonistisch proces tussen tegenstanders, in toom gehouden door kernwapens als het letterlijk ultieme middel van oorlogsvoorkoming, naar veiligheid als coöperatief mechanisme. Waar dit bij verificatie nog het deelterrein van controle op afspraken betreft, is gelijktijdig hiermee een indrukwekkende vooruitgang zichtbaar op een verwant, maar ruimer gebied, dat van de militaire vertrouwenwekkende maatregelen (notificatie van en waarneming bij oefeningen, etc.). Zeer onlangs is deze ontwikkeling voorlopig geculmineerd in een door de politieke doorbraak tussen Oost en West buitengewoon interessant geworden seminar in Wenen over politieke doctrines. Daar bespraken de 23 leden van de NAVO en het Warschau-pact indringend en op hoog niveau hun militaire strategie, de veranderingen daarin en vooral ook de gemeenschappelijke noemers ervan.

Op mondiale schaal had het Palme-rapport van 1982 "Common security" het gemeenschappelijke veiligheidsconcept politiek vertaald. Op de vleugels van het toen populaire interdependentie-begrip werd de basisfilosofie van het rapport – geen enkel land kan in het nucleaire tijdperk alleen voor zijn eigen veiligheid zorgen – al snel de wijsheid van de VN-corridors. Zij contrasteerde bovendien althans verbaal prettig met de toen volledig gestagneerde Oost-West betrekkingen waar het voor de wapenbeheersing dood in de pot was.

Nu, in 1990, is de situatie in dat opzicht volledig anders. De (aanstaande) successen in de wapenbeheersing tussen Oost en West kunnen niet op, maar de wereldwijde dimensie lijkt ons te ontglippen. Zeker, ook de Derde Wereld, het Zuiden, zal, rationeel redenerend, beseffen dat het meer van Oost-West samenwerking dan van Oost-West tegenstelling kan profiteren. Toch creëert die samenwerking problemen. De ideologische (derde weg) pretenties van de niet-gebonden landen vallen weg, zoals eerder gesteld. Daarnaast komt de soms bittere werkelijkheid van lokale en regionale conflicten en excessieve wapeningsuitgaven in ontwikkelingslanden schrijnend aan het licht. De verspreiding van chemische en nucleaire wapens en hun (ballistische) overbrengingsmiddelen is door exportmaatregelen van West, en ook wel van Oost, geremd, maar niet gestopt. De instabiliteit verplaatst zich naar de periferie en de Noord-Zuid tegenstelling neemt in veel opzichten (armoede, schulden, bewapenings- en ontwapeningsperspectie-

ven) de plaats in van die tussen Oost en West.

"Above all, ways must be found to step around the deeply entrenched North-South cleavage and to replace it with a planetary sense of shared destiny" (1). Opvallend is dat het besef dat veiligheid grensoverschrijdende en indringende maatregelen vergt, met de daarmee gepaard gaande inbreuken op soevereiniteit, eerder in West en Oost is doorgedrongen (en toegepast) dan in het Zuiden. Waar liggen de nucleaire drempellanden en de nucleaire gevoelige regio's? Waar komt het verzet tegen verificatie (= spionage) vandaan? Uit welke hoek wordt het Non-Proliferatie Verdrag, hoeksteen van internationale stabiliteit, bereikt met radicale alternatieve modellen?

## Uitdaging

Terwijl wij in Europa onze weg, soms op de tast, zoeken naar nieuwe veiligheidsstructuren en een nieuwe "architectuur" van de Oost-West en West-West relatie, realiseren wij ons wellicht te weinig dat het neerhalen van de scheidslijnen op ons continent geen reden tot euforie over de mondiale ontwikkelingen mag zijn: schulden en een nog schrijnender, perspectiefloze verpaupering (van het hele continent Afrika), leefmilieu-verwoesting en het ontbreken van een wereldwijd veiligheidsconcept, staan aan de minzijde. Aan de pluszijde het besef dat milieu ook in internationaal opzicht innoverende en via sancties afdwingbare maatregelen vergt, en de regulering gedurende de laatste jaren van een aantal (niet alle!) regionale conflicten. Beide fenomenen, milieu en veiligheid, vereisen de nationale soevereiniteit te boven gaande maatregelen, en het dichten van de kloof tussen Noord en Zuid. Dat is de volgende, majeure, uitdaging voor het decennium van 1990, volgend op het revolutiejaar 1989.

## Noten

1. Redefining security, Jessica Tuchman Matthews, Foreign Affairs, vol.68, no. 2. Vergelijk ook de uitspraak van Jeane Kirkpatrick (oud VS-ambassadeur bij de VN): "...het inzicht dat de mensheid op één ruimteschip vaart en daardoor gedwongen is tot samenwerking wil zij niet worden gewurgd door vervuiling, onstuimige bevolkingsgroei en kernbewapening" (NRC/Handelsblad 19-02-1990).



# Informatiebeleid en openbaar bestuur

Jos Janssen \*

Ook voor het openbaar bestuur lijkt het informatietijdperk te zijn aangebroken. Steeds vaker wordt informatie, evenals financiën en personeel, beschouwd als een van de middelen die het bestuur ter beschikking staan om zijn beleid uit te voeren. Juist die bestuurlijke informatie krijgt steeds meer aandacht. Zo zijn in Nijmegen in samenhang met de invoering van nieuwe geautomatiseerde systemen allerlei processen in gang gezet om de informatievoorziening van het college van b & w en de gemeenteraad te verbeteren. Voor de begroting 1990 bijvoorbeeld werd als nieuw beleidsinstrument de Dynamische Beleidsbegroting (DBB) geïntroduceerd om de gemeenteraad bij zijn beleidsafwegingen te ondersteunen. Voorlopig gaat de gemeenteraad nog wat onwennig om met deze abstracte, weinig politieke materie en ligt het initiatief vooral bij het ambtelijk apparaat. Toch heeft de raad inzake de eigen informatievoorziening een eigen verantwoordelijkheid. Ze is wat dit betreft partij naast en tegenover college en ambtelijk apparaat.

In het onderstaande wil ik daar een eerste aanzet toe geven door in algemene bewoordingen een hoofdstructuur te schetsen van de informatievoorziening van het bestuur van een openbaar lichaam, met dien verstande dat, hoewel de schets voor een belangrijk deel is geënt op de mij vertrouwde Nijmeegse situatie, dat niet wil zeggen dat de strekking ervan zich daartoe beperkt. Integendeel, de schets is gemakkelijk toe te passen op andere lokale besturen en zelfs te generaliseren naar provinciaal of landelijk niveau.

## Naar een hechtere eenheid van beleid, beheer en uitvoering

De problemen bij de huidige informatievoorziening werden voor een deel veroorzaakt door gebrek en samenhang in de informatie over beleid, beheer en uitvoering. De scheiding tussen deze drie bestuursfacetten is mijns inziens zover doorgeschoten, dat zij als

in zichzelf gekeerde, zelfstandige "bestuurslagen" zijn gaan functioneren. Met als gevolg dat de onderlinge afstemming bij het doorgeven van informatie in het gedrang is gekomen.

Dit proces wordt bovendien versterkt doordat de raad te veel geneigd is zich met details (lees: beheerskwesties) te bemoeien, terwijl hij zich juist zou moeten concentreren op de hoofdlijnen van beleid. Iets vergelijkbaars geldt doorgaans ook voor het college. Inplaats van zich te concentreren op coördinatie, initiëring, sturing, evaluatie, controle e.d., verliest het zich in de details van de concrete uitvoering, terwijl dat valt onder de competentie van de ambtenaar in de lijn. Het ambtelijk apparaat zou daarentegen veel effectiever kunnen werken als het college meer verantwoordelijkheden zou delegeren naar de ambtelijke leiding van diensten en afdelingen in de vorm van mandatering, budgetfinanciering, contractmanagement e.d. Beide zaken lijken de (informatie)kloof tussen beleid en uitvoering alleen nog maar verder te vergroten. Enerzijds komen de uitvoeringsbevoegdheden "lager" in het bestuursapparaat te liggen, terwijl anderzijds juist de besluitvorming op een steeds "hogere", abstractere niveau plaats moet vinden. Gelet op deze bestuurlijke ontwikkeling moeten we er vooralsnog rekening mee houden dat de toch al grote afstand tussen beleid (gemeenteraad) en concrete invulling en uitvoering op het laagste niveau (de ambtenaar) eerder groter zal worden, waardoor het huidige isolement van de gemeenteraad als bestuursorgaan verder zal worden versterkt.

De bestuurlijke informatievoorziening dient mijns inziens zo georganiseerd te worden, dat beleid en uitvoering niet nog verder uit elkaar groeien. Eerste vereiste is dan dat de drie bestuursfacetten dichter bij elkaar worden gebracht en beter op elkaar worden aangesloten. Om dat te realiseren moet de informatievoorziening allereerst een algemene, uniforme en eenduidige structuur krijgen en dwars door beleid, beheer en uitvoering heen gaan lopen.

Eenieder die informatie levert, verstrekt of presenteert, of dat nu een rapportage is van een uitvoerend ambtenaar, een verantwoording van een budgethouder, of een opdracht van een wethouder, dient die informatie overeenkomstig de structuur van de informatievoorziening te structureren. Natuurlijk zal niet elk bestuursonderdeel al die informatie nodig hebben. Meestal zal informatie getransformeerd worden naar een 'aggregaat', waarin veel informatie is samengebracht; maar een dergelijk aggregatieproces vooron-

\* De auteur is lid van de steunfractie Nijmegen



derstelt wel de aanwezigheid van een algemene structuur waarin alle informatie verzameld wordt. De informatie dient bovendien voor iedereen binnen het bestuurlijk apparaat vrij toegankelijk te zijn.

In de tweede plaats dient de bestuurlijke informatievoorziening ruimte te laten voor organisatorische veranderingen in het ambtelijke apparaat. Uitgangspunt dient te zijn dat de structuur van de ambtelijke organisatie een middel is voor het bestuur. Bij elke structuur wordt een keuze gemaakt over de wijze waarop bestuurlijke beslissingen ten uitvoer worden gebracht. De structuur kan naar gelang de omstandigheden veranderen. Dit mag echter niet de continuïteit van de bestuurlijke informatievoorziening bedreigen. Ik kom hier later nog op terug.

### **Naar een basisstructuur van de informatievoorziening van de gemeenteraad**

Ik ben van mening dat de oorzaak van de slechte informatievoorziening gelegen is in de slechte structuur van de informatievoorziening. De informatie die geleverd wordt is te onsamenhangend. Er moet daarom gezocht worden naar een basisstructuur die de grondslag voor een betere en meer samenhangende informatievoorziening moet vormen.

Als aanzet voor een dergelijke basisstructuur neem ik de tegenstelling tussen de vak-wethouders en de middelen-wethouders. Dat lijkt wat vreemd gezien het feit dat we in Nederland, in het algemeen, volgens het principe van 'collegiaal bestuur' besturen. Het bestuur opereert als een gezamenlijk eenheid en niet op grond van interne tegenstellingen. Maar tegenstellingen zijn er natuurlijk altijd. Het collegiaal bestuur verdoezelt het feit dat de taakstelling van een concreet beleid en de middelen ter uitvoering van dat beleid twee verschillende invalshoeken vormen die principieel op gespannen voet met elkaar staan. Vanuit de beleidsinhoudelijke kant wordt gestreefd naar maximalisering van de middelen, ten behoeve van een optimale uitvoering; terwijl vanuit de middelenkant een globaal financieel beheer gevoerd wordt dat de middelen zo effectief mogelijk tracht te benutten. Dat leidt in het algemeen tot het minimaliseren van de inzet van middelen voor de diverse beleidsterreinen. Met name in tijden van financiële krapte, komen het uitvoeringsniveau van een taakstelling, maar ook taakstellingen zelf onder druk. Hier is dus eerder sprake van polariteit dan van harmonie.

Natuurlijk, het gezamenlijke college bepaalt uiteindelijk door middel van zijn standpunt een afgewogen evenwicht in dit spanningsveld. Maar zoals iedere bestuurder weet, gaat aan de 'frictieloze harmonie' waarin dit standpunt wordt uitgedragen, een 'gevecht van geven en nemen' vooraf. De tegenstelling tussen vak-wethouder en middelen-wethouder is in feite gebaseerd op de aloude tegenstelling tussen specialist en generalist. De beleidsspecialist is de deskundige op een specifiek (en dus, beperkt!) beleidsterrein. Alleen een specialist is in staat op het eigen gebied taakstellingen te definiëren en beleid ten uitvoer te brengen. Hij/zij zal zich volledig inzetten op dat eigen terrein zoveel mogelijk zaken geregeld te krijgen.

Aangezien alle specialisten zo denken en er een beperkt aanbod aan middelen is, ontstaat vanzelf een conflictsituatie. Zoeken naar het juiste midden in dit spanningsveld van belangen is precies het werk van de generalisten. Zij missen de detailkennis van specialisten, zijn daarentegen meester in het afwegen van beleidsvelden tegenover elkaar. De generalisten zijn de mensen met visie. Denken in hoofdlijnen en van daaruit de beschikbare middelen over de diverse beleidsvelden verdelen. Met andere woorden het toekennen van budgetten aan de diverse taakstellingen, de verdeling van de middelen is bij uitstek een taak voor generalisten. Generalisten zullen daarom bepaalde financiële expertise bezitten.

Overigens, financiële experts zijn natuurlijk niet per definitie generalisten. Een financieel expert die meent dat zijn enige taak is het gezond houden van de gemeentelijke financiën is geen generalist maar een boekhouder. Generalisten bezitten visie. Generalisten zijn ook zeer begaan met goede samenhangende informatie, want zonder dat kunnen ze onmogelijk een goede algemene beoordeling maken.

Ik wens de structuur van de informatievoorziening aan de Raad te baseren op dit spanningsveld tussen taakstelling en budget, tussen inhoudelijk beleid en de verdeling van middelen, tussen de specialist en de generalist. Voor de goede orde, een dergelijk uitgangspunt betekent niet dat de raad tegenstrijdige informatie zou moeten ontvangen. Geenszins, de informatie moet een consistent geheel zijn. Slechts de vormgeving van de informatievoorziening verandert. Op grond van dit spanningsveld valt de informatievoorziening in twee hoofd-assen uiteen.

### **Informatie met betrekking tot de generalistische invalshoek: jaarboeken**

De informatievoorziening van de generalist wordt gekenmerkt door de beschrijving van de visie en het beleid op hoofdlijnen dat gevoerd wordt. Deze visie moet "vertaald" worden in een globale verdeling van middelen. Die middelen zijn personeel, financiën, organisatie en informatie. De laatste twee, de structuur van de organisatie van het bestuursapparaat en de geproduceerde informatie worden nog nauwelijks op hun instrumentele waarde geschat. Ik beschouw ze echter als zeer belangrijke middelen voor een generalist, die, zeker bij een toenemende automatisering, van groot belang moeten worden geacht.

De visie op hoofdlijnen is te beschouwen als een kwalitatieve beschrijving, die vervolgens kwantitatief wordt uitgedrukt via de vier algemene beleidsaspecten (Personeel, organisatie, financiën en informatie: POFI aspecten). Deze vier aspecten behoren niet los van elkaar te worden gezien. De generalist wil juist een totaalbeeld hebben waarin beleid en aspecten in een samenhangend geheel kunnen worden beoordeeld. Daarbij staat de dienst-overstijgende invalshoek van de informatie steeds op de voorgrond. Het gaat om een blik in de breedte, over het gehele beleid. Een blik die bovendien elk jaar terugkeert bij de vaststelling van een nieuwe begroting. In het algemeen geldt dat het werk van de generalist strikt repeterend van



aard is: begroten van middelen aan het begin van het jaar, beleids- en begrotingswijzigingen alsmede nieuw beleid gedurende dat jaar toevoegen en tenslotte het jaar afsluiten, evalueren en de rekening opmaken. Deze jaarcycli dienen wat betreft de informatie steeds dezelfde structuur te bezitten want alleen met een vaste gestandaardiseerde structuur van zo'n jaarcyclus kan hij/zij beoordelen hoe de verschillende jaren zich tot elkaar verhouden.

Gezien de aard van de informatie en wijze waarop de generalist ermee omgaat is het logisch de informatie te presenteren met behulp van een losbladig jaarboek. Jaarboeken beginnen met de beschrijving van het beleidsplan (op hoofdlijnen) en de jaarbegroting van de middelen per beleidsonderdeel (= beschikbaar gestelde budgetten, personeelsinzet per onderdeel, te besteden middelen, informatieproductie, structuur van de organisatie). Dit vormt de primitieve basis van het jaarboek. Gedurende het jaar zullen pagina's uit dat jaarboek worden vervangen of toegevoegd. Deze zijn het resultaat van bijvoorbeeld de behandeling van een deelplan waaruit beleids- dan wel begrotingswijzigingen voortkomen. Ook dienen alle raadsvoorstellen van dat jaar inclusief begrotingswijzigingen, onttrekkingen aan fondsen, subsidieverstrekingen, accrestoevoeging, formatieontwikkelingen, enzovoort in het jaarboek te worden opgenomen.

Het jaarboek wordt dus een continu groeiend en zich telkens wijzigend geheel waarin toch in één enkele band de samenhang voor een bepaald jaar wordt vastgehouden en kan worden nagekeken. Het jaarboek wordt afgesloten met de rekeningcijfers. Ook deze vormen geen apart boekwerk. We moeten ook hier denken aan losse pagina's die toegevoegd worden aan bestaande pagina's of door nieuwe pagina's met nieuwe uitgebreide gegevens worden vervangen. Op deze wijze behoort een hecht en overzichtelijk geheel te ontstaan. (Dus niet alleen een begroting in een oogopslag, maar veeleer begroting, wijzigingen en rekening in een oogopslag). Vermeden moet worden teveel inhoudelijke beleidszaken te herhalen die ook in dossiers genoemd worden (zie verderop). Een simpele verwijzing is beter.

Kracht van het jaarboek is de integratie van de beleids-, beheers- en uitvoeringsinformatie. Dat wil zeggen: pagina's beleidsinformatie dienen uitgebreid te worden met 'passende' pagina's beheersinformatie, die weer worden opgevolgd door 'passende' pagina's uitvoeringsinformatie. Bestuurders, beheerders en uitvoerders dragen voor elk van de betreffende pagina's

de verantwoordelijkheid. Een gemeentelijke controller of informatie-manager, die het beheer van het jaarboek onder zich zou moeten krijgen, dient zorg te dragen voor voldoende structuur in de informatie die de diverse bestuursfacetten met elkaar integreert.

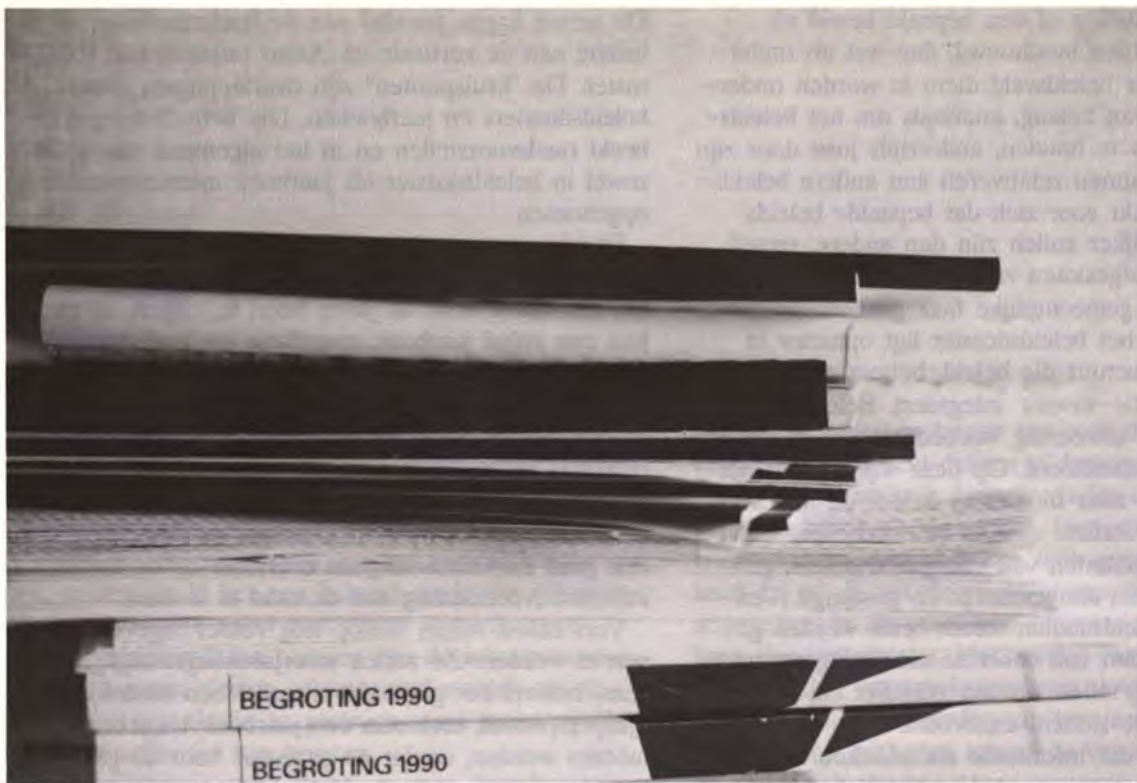
Ander kenmerk van dit jaarboek is dat informatie op elk willekeurig moment van het lopende jaar kan worden toegevoegd. Dit is niet alleen een 'kunnen' maar ook een 'moeten'. Het jaarboek moet op elk moment van het jaar de meest actuele toestand van de financiële huishouding van de gemeente weergeven. Het aantal beoordelingsmomenten neemt toe van de huidige twee (voorjaarsnota en begroting) naar een willekeurig en flexibel aantal.

Het jaarboek wordt een zeer uitgebreid stuk, maar het vervangt en integreert dan ook tevens een groot aantal raadsstukken. Daarmee wordt het generalistische aspect versterkt. Om echter een goed overzicht op dit omvangrijke jaarboek te krijgen is het van essentieel belang dat aan het jaarboek indexen worden toegevoegd en bijgehouden. Indexen kunnen worden gemaakt op nummer van raadsvoorstel, begrotingswijzigingen, fondsnummer, accresnummer, begrotingspost, onttrekkingen, enzovoort. Deze indexen verschaffen niet alleen op een snelle wijze diverse ingangen tot het (omvangrijke) jaarboek, maar zij geven ook "dwarsdoorsneden" van het jaarboek. Deze kunnen in de vorm van tabellen of grafieken worden gepresenteerd. Er zitten grote voordelen aan een goed systeem van indexen. Op eenvoudige wijze kunnen tabellen worden onttrokken aan het jaarboek en zij kunnen bovendien op een willekeurig tijdstip aan het jaarboek worden onttrokken om bijv. een momentopname te krijgen. Tabellen kunnen naar eigen inzicht gestructureerd worden door diverse indexen met elkaar te combineren. Tekst en cijfer worden geïntegreerd door een simpele verwijzing naar de pagina van het jaarboek.

### **Informatie voor de beleidsspecialistische invalshoek: dossiers**

De beleidsspecialist heeft een totaal andere informatiebehoefte dan de generalist. Waar de generalist vooral vraagt om POFI-aspecten van alle beleidsvelden die cyclisch dienen te worden gepresenteerd, vraagt de specialist om specifiek-inhoudelijke informatie, die zowel teruggaat in de tijd, als ver in de toekomst reikt en juist in een evolutionair (lineair) perspectief moet worden gepresenteerd. Essentieel





*Zo gaat het in vele gemeenten nog steeds*

voor de benadering van de specialist is, dat hij het beleid ziet als een zich in de tijd uitstrekkend geheel. Kenmerkend zijn hier een duidelijk initiatiemoment, ontwikkeling en groei, toenemende complexiteit en differentiatie van beleidsterreinen, opsplitsing van beleidsdelen in kleinere delen, en de eventuele afbouw van beleid tot aan een formeel vastgelegd eindpunt. Het kan gaan om gedetailleerd beleid, een enkel beleidsveld of een ruimer, doch samenhangend geheel van beleidsvelden. Het specifieke inhoudelijke beleid wordt door de specialist als een gesloten eenheid beschouwd. Wanneer ik over specifiek inhoudelijk beleid spreek, heb ik niet een algemeen stuk als het gemeentelijk beleidsplan op het oog, maar moet men denken aan een specialistisch en beperkt terrein. Deze specifieke zaken komen vooral in commissieverband, met deskundigen afkomstig uit alle fracties, aan de orde.

Het begin van een specifiek beleidsproces, de duur van de voorbereiding, de omvang van de voorbereiding (hoeveel en welke ambtenaren zijn erbij betrokken), de status van een ambtelijk produkt, het moment waarop een stuk in het college, c.q. de raad besproken wordt, de duur van de uitvoering en het evaluatiemoment zouden gedurende het hele proces – dat jaren kan omvatten – als een pakket randvoorwaarden onder de aandacht moeten blijven. Dat vraagt om een heel andere structuurversterking dan de generalistische invalshoek. Het jaarboek is een periodiek. Een (specialistisch) beleidsproces is een, in principe beperkt, lineair traject van voorbereiding, beslissing, uitvoering en evaluatie met een welomschreven begin en eind, dat slechts eenmaal plaatsvindt. Om de formele en materiële eenheid van een (welbegrensd)

beleidsveld te versterken, is het gewenst ook hier alle relevante gegevens en beslissingen in één enkel boek op te nemen. Zo'n boek heeft niet het karakter van een jaarboek maar van een dossier. Zo'n dossier is een losbladig systeem waarin een totaaloverzicht wordt gemaakt en bijgehouden over een bepaald beleidsonderdeel. Ik zou het dossier niet een beleidsdeel of een deelplan willen noemen, zoals veel gebeurt, aangezien daarmee geen recht wordt gedaan aan het integrale karakter van het beleidsterrein. Ik spreek liever van een beleidsdossier.

Het beleidsdossier begint met het formuleren van de doelen en de taakstelling van het op te starten beleid. Dit vormt de primitieve basis van een dossier. Vervolgens wordt òn het beleid, òn de daaraan gekoppelde inzet van de middelen (POFI) beschreven. Gaandeweg zullen, in de loop der jaren, steeds stukken ten aanzien van dat beleid worden geproduceerd, waaronder raadsvoorstellen, notities, nota's en dergelijke die alle in het dossier thuis horen. Het is echter wenselijk dat men zich zoveel mogelijk beperkt tot het aanwezige dossiermateriaal, dit om een groeiende, zich herhalende papierstroom in te dammen. Ook hier kan men een losbladig systeem invoeren met versienummers per vel, addenda en dergelijke. Deelplannen krijgen daarmee een volstrekt ander karakter. Waar een deelplan nu vooral op zichzelf staat, als onderdeel van het beleidsplan van dat jaar, krijgt het hier veel meer betrekking op voorgaande deelplannen. Groot voordeel is dat het beleid zo een in de tijd samenhangend geheel vormt, dat een snel en goed overzicht biedt van het totale gedachtengoed binnen een bepaald beleid, alsook van de groei of afname in de tijd van de middeleninzet. Tevens wordt het mogelijk



expliciet vast te stellen of een bepaald beleid als afgerond kan worden beschouwd, dan wel als onderdeel bij een ander beleidsveld dient te worden ondergebracht. Dit is van belang, enerzijds om het beleidsveld overzichtelijk te houden, anderzijds juist door zijn beperktheid te kunnen relativiseren aan andere beleidsvelden. Het spreekt voor zich dat bepaalde beleidsdossiers omvangrijker zullen zijn dan andere, terwijl sommigen nooit afgesloten zullen worden, omdat het om een primaire gemeentelijke taak gaat.

De kracht van het beleidsdossier ligt opnieuw in een informatiestructuur die beleid, beheer en uitvoering op 'presentatie-niveau' integreert. Beleidsdoelen, beheersdoelen en uitvoering worden hier naast elkaar geordend en gepresenteerd. Op deze wijze wordt het traject van beleid naar uitvoering helder en inzichtelijk gemaakt. Bovendien kunnen beleidsdoelen, met het oog op de resultaten van voorgaand beleid, gemakkelijker worden aangescherpt en gewijzigd. Tenslotte kunnen beleidsdoelen steeds beter worden gedefinieerd in termen van concrete uitvoeringsproducten; kunnen kengetallen worden gebruikt om nieuwe streefcijfers vast te stellen, enzovoort.

Ook hier geldt dat informatie elk willekeurig moment kan worden toegevoegd. Het beleidsdossier hoort elk moment van het bestaan van dat dossier de meest actuele toestand van het beleid weer te geven. Het aantal beoordelingsmomenten zal ook hier, hoewel nog steeds op vaste tijdstippen aanwezig, in principe uitbreidbaar zijn. Dit is voor flexibel bestuur een eerste vereiste.

Ook een beleidsdossier dient aangevuld te worden met een systeem van indexen die op een snelle en effectieve wijze het dossier voor de lezer ontsluiten. Net als bij het jaarboek vormen deze indexen essentieel onderdelen voor een specialist. Hij moet aan de hand daarvan snel de ontwikkeling van de formatie voor een bepaald beleidsonderdeel, de "productiviteit" van bepaalde afdelingen of dienstonderdelen, enz. enz. kunnen aflezen.

## **De structurele samenhang tussen dossier- en jaarboekinformatie**

Informatie over de generalistische invalshoek, hierna jaarboekinformatie te noemen en de informatie over de specialistische invalshoek, hierna dossierinformatie te noemen, hangen natuurlijk heel nauw met elkaar samen. Ze zullen ook voortdurend naar elkaar moeten verwijzen. De samenhang kan worden gevisualiseerd met behulp van een raster. Op een vlak wordt een assenkruis aangebracht. Het vlak stelt het totale gemeentelijke beleid voor, dat in twee richtingen uiteengelegd kan worden en beoordeeld, een tijdrichting en een ruimterichting. Bij een generale, cyclisch terugkerende beoordeling van beleid werpt men een blik in de breedte van het beleid. Het vlak wordt dan benaderd vanuit de "horizontale" ruimte-as. Bij een specifiek-beleidsinhoudelijke beoordeling bestudeert men het beleid in de diepte. Dat wil zeggen het vlak wordt nu benaderd vanuit de "verticale" tijd-as.

Jaarboeken en beleidsdossiers kunnen nu in dit vlak worden voorgesteld als horizontale en verticale balken.

De eerste liggen parallel aan de horizontale as, de laatste aan de verticale as. Aldus ontstaat een soort raster. De "kruispunten" zijn overlappingsen tussen beleidsdossiers en jaarboeken. Die betreffen bijvoorbeeld raadsvoorstellen en in het algemeen zaken die zowel in beleidsdossier als jaarboek moeten worden opgenomen.

Er zijn nu twee duidelijke invalshoeken mogelijk: men kan een enkel specifiek beleidsdossier openslaan om het beleid door de jaren heen te volgen, of men kan een enkel jaarboek openslaan om een overzicht van het integrale beleid in dat jaar te krijgen. Door een systeem van kruisreferenties, waarbij men van de ene invalrichting op de andere over kan stappen, ontstaat een compact, integraal geheel. Een dergelijke structuur zal natuurlijk langzaam moeten groeien, maar het bezit, althans in principe, de mogelijkheid een goed en samenhangend overzicht op de totale informatievoorziening aan de raad te leveren.

Veel zaken zullen hierop nog verder ingevuld dienen te worden. Zo zullen meerjarenbegrotingsgegevens, hoewel het gegevens zijn met een duidelijk tijdsperspectief, toch aan een jaarboek toegekend moeten worden, omdat de gegevens voor de generalistische invalshoek bedoeld zijn. Maar er bestaan natuurlijk ook planningsgegevens voor beleidsspecialistische terreinen. Het zou te ver voeren hier nu al diep op in te gaan. Kern van mijn betoog is de noodzaak van het bestaan van een fundamentele basisstructuur waaromheen uiteindelijk andere gegevens gestructureerd moeten worden.

## **Versterking kwaliteit van bestuur**

Het lokale bestuur dient naast meer structuur in de informatievoorziening ook te streven naar informatie over zichzelf. Dit, om de kwaliteit van het bestuur al dan niet te beoordelen. Deze informatie immers, kan belangrijke aanwijzingen geven over het goed functioneren van het lokale bestuur. Het tijdig signaleren van knelpunten in het bestuursapparaat is van groot belang voor democratie en bestuur.

Voor de beoordeling van het lokale bestuur is een groot aantal meta-gegevens met betrekking tot het werk van de raad nodig. Met betrekking tot de jaarboekinformatie bijvoorbeeld: het aantal begrotingswijzigingen per jaar, maar ook het aantal budgetoverschrijdingen, de totale omvang van de overschrijdingen in procenten van de totale budgetten, het aantal begrotingswijzigingen per begrotingspost of per beleidsveld, enzovoort. Met betrekking tot dossierinformatie: de metagegevens als de omvang van een beleidsdossier, uitgedrukt in mensjaren of budgetten, de gemiddelde voorbereidingstijd, het aantal raadsvoorstellen per beleidsterrein, de productiviteit, enzovoort.

Het gaat hier meestal om statistische gegevens. Dat wil zeggen gegevens die kengetallen genoemd kunnen worden met betrekking tot het besluitvormingsproces. Door regelmatig deze gegevens te vergelijken kan worden bekeken welke ontwikkelingen er zijn, welke verbeteringen aangebracht kunnen of moeten worden enzovoort. Op deze wijze kan gericht gewerkt worden aan een verbetering van de kwaliteit van het bestuur.



## De organisatie van het ambtelijk apparaat

Zoals ik hiervoor opmerkte, dient de structuur van de informatievoorziening enerzijds zo veel mogelijk 'los' te staan van de organisatie van het ambtelijk apparaat, anderzijds is het een bekend credo dat informatie en organisatie nauw met elkaar samenhangen. Eisen van de raad ten aanzien van de informatievoorziening, kunnen slechts gehonoreerd worden als de ambtelijke organisatie zo gestructureerd is dat zij die informatie effectief kan leveren.

De hier uiteengezette structuur voor de informatievoorziening legt minimale beperkingen op aan de organisatiestructuur van het ambtelijk apparaat, conform mijn opvatting, dat de organisatorische opbouw van het ambtelijk apparaat zo flexibel mogelijk dient te zijn.

Daar zijn een aantal argumenten voor. Om te beginnen zou ik willen constateren dat een te strikt onderscheid tussen beleid, beheer en uitvoering een kunstmatige is. Veeleer is er sprake van een glijdende schaal van activiteiten. In de activiteiten van de raad staan beleidsactiviteiten centraal, maar zijn ook al beheers- en soms zelfs uitvoeringsactiviteiten aanwijsbaar. Bij beheer en uitvoering is vaak nog veel duidelijker aanwijsbaar waar beleidscomponenten een rol spelen, zij het op gedetailleerd niveau. In wezen dienen dergelijke beleidsaspecten te worden voorgelegd aan de raad, wat lang niet altijd gebeurt.

Ten tweede geldt, dat voor een effectief beheer of adequate uitvoering van bepaalde taken, deze lang niet altijd onder één en dezelfde bestuurslaag samengebracht hoeven te zijn. Er bestaat een veelheid aan organisatieniveaus met steeds wisselende taken en verantwoordelijkheden. De niveaus kunnen dicht bij en ver van elkaar liggen. Dit betekent ook dat beleid, beheer en uitvoering niet altijd eenduidig aan een en dezelfde bestuurslaag zijn te koppelen. Er is geen universeel concept.

De geschetste basisstructuur van de informatievoorziening biedt ruimte om de gewenste flexibiliteit in te bouwen. Zij vormt, mijns inziens, een goed aanknopingspunt voor een verantwoordelijke invoering van instrumenten als mandatering, contractmanagement, budgetfinanciering, delegatie en dergelijke.

Voor het beheer van het jaarboek moet een persoon verantwoordelijk worden gesteld. Hij/zij dient erop toe te zien dat de informatie van beleid, beheer en uitvoering naadloos op elkaar aansluiten. De inhoud zelf wordt echter samengesteld door de versla-

gen, rapportages, bijdragen enz. van de mensen die verantwoordelijkheid dragen of bevoegdheid hebben. En zo hoort het ook. Immers, zodra een ambtenaar bepaalde bevoegdheden krijgt, (een mandaat, het budgethouderschap, of zelfs een taak gedelegeerd krijgt) heeft hij of zij ook de plicht te rapporteren over zijn activiteiten, in dit geval een rapportage aan het jaarboek dan wel dossier. Het verslag zal natuurlijk aan een bepaalde vormgeving moeten voldoen, op te stellen door de beheerder van het jaarboek. In het jaarboek/dossier horen tevens de verschaft mandaten en middelenbudgetten (door gemeenteraad, het college van b&w of het ambtelijk management verstrekt) te zijn opgenomen. Daartegenover komt dan het uitvoeringsverslag van de betreffende ambtenaar te staan. Dat wil zeggen: opdracht en uitvoering in een oogopslag naast elkaar.

Datzelfde geldt voor beleidsdoelen, zoals geformuleerd door de gemeenteraad, en de uitwerking ervan door bijvoorbeeld het college van b&w. Rapportage door de verantwoordelijke over de uitvoering dient planning en evaluatie te omvatten en zoveel mogelijk in kwantitatieve gegevens te worden uitgedrukt. Zij vormen de aanknopingspunten voor de gemeenteraad als zij haar beleid wil aanpassen.

Jaarboeken en dossiers ontstaan dus door bijdragen van vele personen. Deze personen behoren geen onzichtbare ambtenaren meer te zijn. Nee, delegatie en mandatering eisen dat deze personen rechtstreeks aanspreekbaar zijn (in het geval van een mandaat), of zelfs ter verantwoording geroepen kunnen worden (bij delegatie). Welke gevolgen een en ander heeft voor de relatie politicus/ambtenaar en voor het functioneren van de ambtelijke organisatie als geheel laat ik hier voorlopig maar in het midden.

## Noten

1. Deze term is overgenomen uit het rapport "Onderzoek naar doelmatiger functioneren van het ambtelijk apparaat" dat door het organisatie-adviesbureau IME-consult in samenwerking met de gemeente Nijmegen in 1988 werd opgesteld.

2. Gelet op de wijze waarop de in Nijmegen geïntroduceerde Dynamische Beleidsbegroting functioneert, kan deze het beste met "mijn" jaarboek worden vergeleken.



# Politieke ontwikkelingen in de jaren tachtig

Theo Timman \*

Eergisteren sprak ik iemand aan en vroeg wat men zoal moest vinden van de jaren tachtig. Het eerste was de spectaculaire toename van de hoeveelheid exotisch en smakelijk voedsel die je op alle mogelijke punten in de steden naar binnen kunt werken. Jongen, in de snackbars van de volksbuurt kan je tegenwoordig een baguette met Italiaanse coppa of een pastrami-sandwich bestellen. Ook was het een gezegende tijd voor het ballet. De hemel mag weten waarom, maar twee van de tien beste balletgezelschappen van de wereld zitten in Nederland en de opera in de Muntscouwburg in Brussel is ook een godsgeschenk. Met de popmuziek was het niks geweest, zodat je dat weerzinwekkende onderwerp gelukkig geheel buiten de conversatie kon laten. Het stedelijk museum heeft in de afgelopen tien jaar een belachelijk tentoonstellingsbeleid gevoerd. Kunst, ook die van jonge kunstenaars, is onbetaalbaar geworden, de architectuur is alleen maar in dieper putten terechtgekomen. Het is toch onbegrijpelijk dat er in dit land geen behoorlijk ochtendblad te krijgen is en het gemeentebestuur van Amsterdam is veranderd van een soort maffia in een echte maffia. Stem jij vooral in maart niet op de Partij van de Arbeid, jochie.

## Persoonlijke ervaringen

U begrijpt dat we hier te maken hebben met een modieuze, hoogopgeleide, goedbetaalde inwoner van Amsterdam, rond de veertig, een epicurisch leventje, geen bijzondere belangstelling voor politiek. Een mens van de jaren tachtig, een vertegenwoordiger van het ik-tijdperk, een D'66 stemmer.

Veel herinneringen aan de afgelopen tien jaar hebben deze vorm, het worden opsommingen van positieve en negatieve persoonlijke ervaringen. Zelf

*\* De auteur was van 1981 tot 1985 voorzitter van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66. Deze tekst is een bewerking van zijn voordracht ter gelegenheid van het afscheid van Erik van der Hoeven als directeur van de SWB D66 op vrijdag 23 februari 1990 in hotel Des Indes in Den Haag.*

heb ik die neiging ook wel. Ook ik vind dat de kwaliteit van het Nationale Ballet en het Nederlands Danstheater onbegrijpelijk hoog is, de Volkskrant onleesbaar en dat Cees Dam zijn handen nooit meer naar enig bouwwerk zou mogen uitstrekken.

De geciteerde inwoner van Amsterdam is een vrouw.

Ja, ja, zei ze, het was het decennium van de Ada Wilderkamps, en eerlijk gezegd verwacht ik dat hun decennium nog moet komen. Decennium, weet je wel, Latijn.

Bij de voorbereiding van dit praatje bladerde ik door een stapel documenten die ik om allerlei redenen bewaard had en kwam een aflevering van de Haagse Post tegen die het "Ik tijdperk" heette. Die HP was van december 1979 en ging over de zeventiger jaren, niet over de tachtiger. Hans van Mierlo stond er in en Roel van Duyn, Hedy d'Ancona en Bram de Swaan, Willeke van Ammelrooy, Maarten 't Hart, David Bowie, Dries van Agt en de heer De Korte. De mensen zijn weerbarstig, ze weigeren tien jaar te leven, maar doen het wel 75 jaar.

Nog zo'n bewaard document, een pagina uit NRC/-Handelsblad van 24 januari 1990. Het gaat over Heineken. In 1960 dronken de Nederlanders 23,8 liter bier, in 1970 57,4 liter, in 1980 was dat opgelopen tot 86,4 liter. Maar in 1988 bleek het nog maar 83,3 liter te zijn. Zo ziet u het praatje van de stamtafel eens uit onverdachte hoek bevestigd. De grote vooruitgang werd in de zestiger en zeventiger jaren geboekt, in de tachtiger jaren was er eerst stilstand, daarna achteruitgang.

Laat ik wat objectiever worden en proberen af te stappen van een strikt persoonlijke opsomming van rareiteiten, voorkeuren en ergernissen.

## Triomf van het marktmechanisme

De Nederlandse socialisten gaan gebukt onder de ontwikkelingen in Oost-Europa en onder de triomf van het marktmechanisme. Maar dat is psychologisch. Electoraal hebben ze er nauwelijks last van, net zo min als van de decimering van het aantal fabrieksarbeiders. De christen-democraten gaan helemaal niet gebukt onder een proces van ontkerkelijking dat in de westerse geschiedenis zijn weerga niet kent, noch psychologisch, noch electoraal. De Nederlandse liberalen slagen er niet in ook maar enige gerechtvaardigde trots over te brengen of enig electoraal profijt te trekken uit de triomf van het marktmechanisme in



de wereld, integendeel. En wij, de radicaal-liberalen van D66, hebben helemaal geen last van het feit dat onze kiezers, overheidsdienaren en trendvolgers, in de tachtiger jaren tot de minder bewonderde burgers van het land zijn geprivatiseerd.

Het bewijst maar dat socialisme, christen-democratie en liberalisme vlaggen zijn die niet de lading dekken van het reëel bestaande politieke leven in Nederland, als u me de marxistische zinswending wilt vergeven.

## Cultus

Je hoort vaak de stelling verdedigen dat het politieke leven ontaardt door een soort persoonlijkheidscultus rond de politieke leiders van de verschillende partijen. Dat komt door de invloed van de televisie en van de marketingprincipes van de campagneleiders. Je ziet op de tv geen partijprogrammateksten, maar leiderskoppen, die vooral hun best doen goed te ogen en de marketing leert ons dat het verkopen van de vent en een slogan veel effectiever is dan het verkopen van een inhoud, dat wil zeggen, van een abstract idee, geformuleerd in moeilijke taal.

Daaraan kan worden toegevoegd dat de Nederlandse kiezer geen alternatief heeft, hij is niet echt in staat op een idee te stemmen, omdat alle regeringen coalities zijn en er geen enkele zekerheid bestaat dat de ideeën waar je op gestemd hebt het regeerakkoord halen. In die zin is de verwatering van de ideologische tegenstellingen en de bloedeloosheid van de grotere partijen niet veel meer dan een nogal late aanpassing van de politieke partijen aan de realiteit. Je kunt wel scherpe ideeën formuleren, maar het is verspilde moeite, wat er uit de smeltkroes van de regeringsonderhandelingen komt is onvoorspelbaar en altijd van andere samenstelling dan je eigen inbreng.

Ik ben bang dat aan deze situatie geen einde zal komen. Ook in landen met een tweepartijstelsel als Groot-Brittannië draaien de verkiezingen om personen. Voorstellen om in Nederland de premier te kiezen, of een districtenstelsel in te voeren, zoals wij van D66 willen, zullen die nadruk op de persoon alleen maar versterken. Er zal nog minder op programma's gestemd worden.

Ik heb daar helemaal geen bezwaar tegen. Niet omdat ik een hekel zou hebben aan programma's, of aan ideologische tegenstellingen. Maar om twee andere redenen.

## Middenklasse

De tegenstellingen tussen de partijen horen bij de klassenmaatschappij, of laat ik dat duidelijker formuleren, de tegenstellingen horen bij een samenleving waarin stands- en statusverschillen scherp gevoeld worden en dat gebeurt in Nederland steeds minder. Ik bedoel dit: het gevoel: als je voor een dubbeltje bent geboren, wordt je nooit een kwartje aan de ene en het gevoel van ons soort mensen aan de andere kant van het sociale spectrum is zwakker. Net als in Japan en de VS voelen de meeste Nederlanders zich waar-

schijnlijk tot de middenklasse behoren. In ieder geval spelen stands- en statusverschillen in de maatschappelijke omgang een kleinere rol dan nog maar kort geleden.

Daar zijn meerdere redenen voor. Zo is de inkomensverdeling minder ongelijk geworden. De deelname van vrouwen aan het maatschappelijk verkeer moet ook een rol spelen. De status van vrouwen is lager: ze heeft dan wel een mooi beroep en een goede opleiding, het blijft een wijf. Nogal wat mensen met een hogere opleiding hebben desondanks een laag inkomen; er zijn nogal wat academisch gevormde bijstandsmoeders.

Maar er speelt ook iets anders dat naar mijn mening van vrij groot belang is. De ene mens weet niet meer wat de andere mens doet. Vroeger had je de boer, de arbeider, de dokter, de procuratiehouder en de professor. Nu heb je allerlei raars. In *Computable*, automatiseringsvakblad voor de Benelux van 8 december 1989 wordt personeel gevraagd. Gezocht worden de volgende personen: hoofd sectie data-beheer, education engineer, software engineer, systeemontwikkelaar AS/400, applicatieconsultant, account manager, groepsleider systeemontwikkeling. Wie van u weet wat deze lieden overdag uitvoeren, wat hun plaats in de rangorde is?

## Programma's

De tweede reden van niet bezwaar is dat verschillen tussen de partijprogramma's voor buitenstaanders dan wel minder duidelijk zijn geworden, binnen de politieke partijen zelf ze van onverminderd belang. Daar gaat het er niet om of die programma's verschillen, maar dat ze er zijn.

In de partijen worden geen leiders gekozen, maar voormannen die zich gebonden achten aan het programma en die door hun politiek actieve achterbannen ook gekozen worden omdat ze die verplichting aangaan. Zo wordt het programma een intern mechanisme tegen radicalisme en de sterke man. Het programma wordt samengesteld door een veelheid van personen, die allemaal hun inbreng willen hebben en ook krijgen. Niet alleen het regeerakkoord, ook de programma's zijn smeltkroezen van door velen aange-reikte elementen. En dat is natuurlijk ook een van de redenen van de vaagheid ervan en het gebrek aan herkenbare tegenstellingen tussen de partijen. Want de mensen verschillen onderling nogal eens sterk, maar de ene commissie lijkt bijzonder veel op de andere.

En meepraten doen we in de tachtiger jaren in principe allemaal onbekommerd. Ideeën hebben we misschien niet en trouwens, als we grote ideeën hebben, worden die toch vermalen zo gauw we ze in de groep brengen.

Zo komen we dan in een situatie waarin de uitslag van de verkiezingen inderdaad voor een groot deel wordt bepaald door zaken als: dat Lubbers toch maar heeft bewezen het te kunnen en zo handig is, dat Kok eruit ziet als een brave Nederlander die je niet



zal belazeren, dat van Mierlo zo aantrekkelijk is en zo goed uit de hoek kan komen en dat Voorhoeve een stijve hark is en zijn partij een rommeltje.

Dat meepraten en het besturen na verkregen consensus is in de tachtiger jaren op een soort hoogtepunt gekomen, maar het is een oude traditie en heel bepalend voor de geschiedenis van de Nederlandse staat. Veel en veel ouder ook dan de zuilen van de twintigste eeuw. Meepraten en consensus zijn namelijk aspecten van de oligarchie. En dat was ons land vanaf de zestiende eeuw en het begin van ons nationale bestel. De staten-generaal was net zoets als de interdepartementale commissie voor de sociale vernieuwing en, op een ander niveau, de samenkomsten van de raden van ministers van de EG. De oligarchie is allerminst dood.

## Juk

We zijn ook bereid de consequenties van dat meepraten, die inspraak, die commissies, dat vergaderen, die compromissen te dragen. De operatie Oort is er een mooi voorbeeld van. Als je die met het oog van de autoritaire ondernemer bekijkt, dan is het werkelijk om te huilen. De ene warboel wordt ingeruild voor de andere onder optelling van de kosten van de verandering van warboel. En wat is de maatschappelijke reactie? Wat zacht gebrom, enig besmuikt gegiechel en nation wide, de poging zelf zo goed mogelijk onder Oorts juk door te kruipen.

Het is geen ontzag dat ons in zo'n geval roert, ook geen angst, maar, denk ik, het lijdzame besef dat het hier nu eenmaal zo gaat.

Een element van onze geontideologiseerde politiek is het feit dat de politieke debatten niet over de principiële punten worden gevoerd, maar over bijzaken. Ik citeer de arts A.J. Dunning uit de NRC van 14 juni 1988: "Deze maand, zegt hij, debatteren kabinet en parlement, ruim een jaar na het verschijnen van het advies van de commissie Dekker, over de inrichting van de gezondheidszorg in de komende tien jaar. Dat debat gaat merkwaardigerwijs nauwelijks over de kwaliteit van de zorg, maar om financieel-technische aspecten als verzekeringspakket, inkomensgevolgen en marktwerking."

Ik denk dat dit element van de politieke cultuur ook de grote bron van irritatie is bij weldenkende en daadkrachtige mensen: het onvermogen de zaken waarover het gaat, helder tegenover elkaar te krijgen. Dat is intellectueel zeer frustrerend, maar dat is het ook alleen voor buitenstaanders en voor mensen die uit onvrede buitenstaander zijn geworden.

## Oost-Europa

Iets over de internationale ontwikkelingen. De merkwaardige omstandigheid, dat als er in Nederland ooit weer eens een principiële discussie over politiek zal worden gevoerd, de munitie voor die discussie uit Oost-Europa zal komen. Daar zullen de tegenstellingen scherp geformuleerd gaan worden. Daar zal men zich beraden over zaken als: wat is dat nu eigenlijk, democratie, hoe organiseer je zoets het beste? Op

welke punten moet je democratisch besluiten nemen over het economisch leven, wat zijn bijzaken? Onze leermeesters zullen het worden, die tot voor kort met een mengeling van dedain en medelijden bekeken Polen, Tsjechen en Hongaren.

Niet dat ik denk dat de invloed van Oost-Europa onze politieke cultuur nu zo snel zal veranderen, maar het niveau van het debat zal omhoog gaan.

## Talent

Ik suggereerde zoëven dat het Nederland van de zeventiende eeuw en het Nederland van 1990 is zekere opzichten op elkaar lijken. Er zijn ook grote verschillen. Het zeventiende-eeuwse Nederland was het rijkste, van het grootste talent voorzien, het meest vooruitstrevende en in allerlei opzichten het boeiendste land van de wereld. Het Nederland van 1990 is een middelmatig landje onder de rijke landen, dat er zich voornamelijk mee bezig houdt in de pas te blijven lopen en de boot zo weinig mogelijk te missen. Met het politieke proces heeft dat niet te maken.

Mogelijk wel met iets anders. Ik geef een citaat uit NRC/Handelsblad van 6 augustus 1983. Admiraal de Ruyter had opdracht gekregen het zeegat uit te trekken. "Voordat hij vertrok op wat zijn laatste tocht zou worden nam hij afscheid van een hoog bestuurscollege, de Staten Generaal of de Amsterdamse admiraliteit. Daarbij merkte hij op dat de vloot waarmee men hem naar de Middellandse Zee zond om de Fransen aan te tasten daarvoor eigenlijk te zwak was. Iemand meende toen te kunnen zeggen: "Ik denk niet, mijn heer, dat gy in uw oude dagen begint bevreesd te worden en den moed laat vallen". De Ruyter antwoordde: "Neen, ik begin den moed niet te laten vallen. Ik heb mijn leven veil voor den Staat; maar ik ben verwonderd en het is mij leed, dat de Heeren de vlag van den Staat zo veil hebben en wagen. De Heeren hebben mij niet te verzoeken, maar te gebieden en al wierd mij bevolen 's lands vlag op een enkel schip te voeren, ik zou daarmee te zee gaan; en daar de Heeren Staten hun vlag betrouwen, zal ik mijn leven wagen."

Dames en heren, kijk u eens in uw harten. Wie onder u zou ook maar voor het kortste moment op het idee komen een dergelijk antwoord te geven in een vergelijkbare situatie? Dat is het verschil tussen de gouden eeuw en de tachtige jaren van de twintigste.



# Politieke ontwikkelingen in de jaren tachtig

C.J Klop \*

**Ik beperk mij bewust tot de binnenlandse problematiek en spreek niet over de internationale ontwikkelingen, hoewel daarover het nodige te zeggen zou zijn geweest. Ik beperk mij thans echter tot de binnenlandse problematiek, en daarbinnen: de ordeningsproblematiek: taakverdeling tussen overheid en maatschappelijke organisaties in het spanningsveld van individualisering en solidariteit, omdat ik dat het belangrijkste thema voor de politieke ontwikkelingen in de jaren tachtig acht en ook omdat dat gelegenheid geeft om op dit symposium aandacht te besteden aan het meest recente geschrift van de scheidende directeur.**

## De afgelopen tien jaar

Christen-democraten zijn de jaren tachtig ingegaan met de wens om meer gespreide verantwoordelijkheid te bewerkstelligen. Dit betekende dat mensen binnen hun organisaties met de problemen van de komende jaren zouden moeten leren omgaan, zowel op het vlak van de solidariteit als in de omgang met het natuurlijke leefmilieu. De verantwoordelijkheid van besturen en leden van maatschappelijke organisaties zou moeten worden vergroot en problemen zouden minder werktuiglijk op de tafel van de overheid moeten worden gedeponereerd.

Een minder centrale en meer gespreide verantwoordelijkheidsbeleving. Dat is nog niet in alle opzichten gebeurd. Het sociale zekerheidsstelsel is veranderd, zij het dat daarbij naar mijn mening mede door de wijze waarop EG-richtlijnen zijn toegepast, minder van de beoogde resultaten is gerealiseerd dan uit christen-democratisch oogpunt wenselijk was. Het sociale zekerheidsstelsel is in belangrijke mate een op individualisering gebaseerd systeem geworden. Het Westduitse stelsel kent bijvoorbeeld een hogere werkloosheidsuitkering voor mensen met kinderen. Daar wordt in het verzekeringsstelsel zelf meer rekening gehouden met draagkracht van huishoudens dan in

Nederland, waar de overheid de kinderbijslag betaalt. Mij dunkt dat een door sociale partners beheerd stelsel ook solidariteit moet behelzen, dat wil zeggen: rekening houden met de draagkracht van huishoudens.

Het toegroeien naar een verantwoordelijke samenleving, is in zekere zin wel van start gegaan, maar is bepaald nog niet voltooid. Bijvoorbeeld de tripartisering van het bestuur over de arbeidsvoorziening is een belangrijke stap in die richting. Ook de plannen tot herstructurering van de volksgezondheid en de volkshuisvesting bieden mogelijkheden om maatschappelijke organisaties, zoals ziekenfondsen en woningbouwverenigingen weer meer verantwoordelijkheden te geven. Die plannen zijn in de uitvoeringsfase.

Wij stuiten daarbij evenwel op het vraagstuk van individualisering en solidariteit. Taken kunnen alleen aan deze organisaties overgedragen worden als zij een bevredigende mate van maatschappelijke solidariteit betrachten. Het CDA lijkt terzake wat meer vertrouwen in het maatschappelijk middenveld te hebben dan PvdA en VVD. Dat heeft alles te maken met het vertrouwen in organisaties die méér beogen dan alleen botte belangenbehartiging van hun leden. Om die belangenbehartiging in te kaderen in een breder maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef behoeven zij een eigen cultuur, die hen daartoe oproept. Een corporate identity zegt men thans in het bedrijfsleven. En de Raad voor het Jeugdbeleid wil idolen zoals Ruud Gullit voor dit karretje spannen.

## Individu of gemeenschap

Tussen het wetenschappelijk bureau van D66 en het wetenschappelijk instituut voor het CDA ontplooit zich thans een polemiekje over de werkelijke bedoelingen van de oude Kohnstamm. Daarbij doet zich het vraagstuk voor wie nu het beste begrepen heeft wat de grote vrijzinnig-democraat voorhad met zijn betoog over een op diepere dynamiek genspireerde individuele keuze voor deelname aan sociale verbanden. Interessant is het om te zien dat deze zelfde vraag ook aan de orde was in het debat tussen Van Doorn en Oostlander tijdens het symposium 'De liberale speurtocht voortgezet' waarover de Teldersstichting recent zijn negenenzestigste geschrift uitbracht. Terwijl ook Paul Scheffer het probleem van de ontzuilde burger als een serieus vraagstuk aan de orde stelt binnen de PvdA.

Ik proef terzake wel een verschil tussen de benadering van de vandaag scheidende directeur en zijn

*\* De auteur is waarnemend directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Deze tekst is een bewerking van zijn voordracht ter gelegenheid van het afscheid van Erik van der Hoeven als directeur van de SWB D66 op vrijdag 23 februari 1990 in hotel Des Indes in Den Haag.*



partijennoten Jeekel en Klijnsma in het december-nummer van Idee'66 en de opvattingen die in de Teldersstichting leven. In beide gevallen gaat het om vrijheid van keuze voor het individu om al of niet deel te nemen aan maatschappelijke verbanden. In wezen is dit de benadering van het 'Contrat Social'. Daarin komen beide overeen.

Bij D66 proeft men vervolgens echter zorg over de vraag of dit contract tot solidariteit zal leiden tussen de mensen. Men heeft een verwachting van de positieve vrijheid die in gemeenschap verwerkelijkt wordt. De VVD volstaat met de constatering dat vrije keuzen van individuen via een soort marktwerking vanzelf tot het beste maatschappelijk resultaat zullen leiden. Als dat geen solidaire resultaten zijn, dan zij dat zo. De PvdA acht de solidariteit nog het meest in veilige handen bij de overheid. Alle drie partijen zetten hun opvatting af tegen een benadering die het CDA volgens betrokkenen zou hebben en die neer komt op het conserveren van een maatschappelijk middenveld dat gebaseerd is op keuzes van mensen uit de vorige eeuw.

Ik meen dat aldus een karikatuur van de christen-democratische maatschappijvisie gegeven wordt. Behalve wetenschappelijk onjuist is deze karikatuur ook schadelijk voor de politieke samenwerking, die in ons land nu eenmaal nodig is tussen politieke partijen ook al verschillen zij fundamenteel in hun maatschappijvisie. Ik sta hier zo uitdrukkelijk bij stil omdat Erik van der Hoeven in het genoemde nummer van Idee'66 zijn opvattingen inzake de visie van het CDA op mensen en hun maatschappelijke verbanden naar voren brengt met het oog op een nieuwe pacificatie, en wellicht een nieuwe coalitie tussen het CDA en D66. De laatste peilingen van de electorale voorkeur neigen inderdaad naar een midden-meerderheid, beide partijen hebben volgens deze peilingen samen meer dan zeventig zetels. Dat maakt een debat tussen ons alleen maar pikanter.

## Soevereiniteit in eigen kring

Een goed compromis vergt op de eerste plaats een buitengewoon scherp zicht op de werkelijke bedoelingen van de ander. Vruchtbare compromissen komen anders niet tot stand. Om te beginnen wil ik het beeld rechtzetten dat van het CDA leeft: het gaat ons niet om het conserveren van organisaties waarvoor mensen in de vorige eeuw keuzen hebben gemaakt. Dat dat onjuist is blijkt enerzijds uit het feit dat wij opkomen voor maatschappelijke verbanden die stammen uit de eerste eeuw, zoals de kerk; ja, zelfs komen wij op voor verbanden die nog ouder zijn, zoals het gezin. Anderszijds zit er in de visie op de verantwoordelijke samenleving wel degelijk ontwikkeling in de te beschermen verbanden: waar in de middeleeuwen de gilden een belangrijke rol speelden in christelijke visies op de maatschappij, zijn dat thans de sociale partners.

Door het CDA gesteunde wetgeving als de Omroepwet en de onderwijswetgeving biedt ten principale opening voor nieuwe stromingen of richtingen die zandtijd willen of scholen willen oprichten. En daar-

van wordt ook feitelijk gebruik gemaakt door bijvoorbeeld jonge omroepen als TROS, EO en Veronica en door nieuwe schooltypen als de Vrije School. Tenslotte steunt het CDA ook bijvoorbeeld de milieubeweging als een wezenlijk onderdeel van het maatschappelijk middenveld. Van protectie van het bestaande is dus geen sprake. Evenmin betreft het uitsluitend organisaties op godsdienstige grondslag, zoals in de tijd van de verzuiling. Die verwijten snijden geen hout en staan een compromis tussen bijvoorbeeld D66 en het CDA alleen maar in de weg.

Wat wel essentieel is in de visie op de verantwoordelijke samenleving is de kwalitatieve verscheidenheid van maatschappelijke verbanden. Voor christendemocraten behoren culturele organisaties niet gedomineerd te worden door rendementsoverwegingen. Niet het economische aspect kwalificeert omroep, onderwijs en cultuur, maar de geestelijke vrijheid. Het economische aspect is een wezenlijk, maar ondergeschikt aspect. Hetzelfde geldt voor de volksgezondheid: niet de winst is bepalend voor het succes van een ziekenhuis, maar goede gezondheidszorg.

Die verbanden kennen dus een eigen corporate identity, een eigen kwalificerend aspect. In die zin zijn zij voorgegeven aan de individuele voorkeuren van mensen en wil het CDA hen beschermen tegen mensen die zich ten opzichte van zulke organisaties uitsluitend als betalend consument willen opstellen. Wie lid wordt van een vakbond aanvaardt in de christen-democratische visie ook het solidariteitsaspect dat ten grondslag ligt aan de belangenbehartiging van de bond. Het gaat niet alleen om het eigenbelang in de arbeidsvoorwaarden, maar ook om het belang van hen die buiten het arbeidsproces zijn geraakt.

In de leer van de soevereiniteit in eigen kring komt de soevereiniteit toe aan dit kwalificerend aspect van een maatschappelijk verband. Het CDA acht het de taak van de overheid om rechtsbescherming te bieden aan de mogelijkheden om dit kwalificerende aspect, deze corporate identity, gestalte te geven. Die mag niet overwoekerd worden, niet door economische machten, maar bijvoorbeeld ook niet door de kerk. De scholen in Limburg zijn niet soeverein in eigen kring, als de bisschop daar de dienst uitmaakt.

Dit aspect van de christendemocratische maatschappijvisie verdient naar mijn smaak beter onderscheiden te worden in de analyses van zowel Erik van der Hoeven, als van Paul Scheffer van de Wiardi Beckmanstichting. Ook hij verwacht soevereiniteit in eigen kring met verzuiling. Over deze verwarring wil ik na vanmiddag niets meer horen. Vanuit een waarheidsgetrouwe beeldvorming over en weer kunnen wij dan zinvol discussiëren over de mogelijkheden van politieke samenwerking. En dat is op zichzelf al moeilijk genoeg.

## Drijfveer voor sociale participatie

Kohnstamm was van mening dat individuen uit vrije keuze aansluiting bij maatschappelijke verbanden moesten kunnen zoeken. Ik heb al gezegd dat het CDA die mening ook is toegedaan, hoewel dat bijvoorbeeld ten aanzien van het gezin niet mogelijk is.



Dat is een paradox in het denken van Kohnstamm, waar Erik van der Hoeven al eens een verzachtend voorstel over gedaan heeft door tenminste de kinderbijslag dan rechtstreeks aan de kinderen uit te betalen. Ten principale lost dit het vraagstuk van de vóórgegevenheid van maatschappelijke verbanden, vóórdat er individuele keuzen gemaakt kunnen worden, niet op. Volstreekte individuele keuzevrijheid zal altijd een academische wens blijven. Veel interessanter vind ik daarom de vraag waarom mensen zich bij maatschappelijke verbanden aansluiten. Het zal moeten gaan om het je thuisvoelen in dat verband, het zal moeten aansluiten op je behoeften. Terecht constateert Van der Hoeven in Idee66 dat D66 een nadere studie moet maken van het mensbeeld dat aan de politiek van D66 ten grondslag moet liggen.

Christen-democraten onderscheiden daarbij in de mens een groot aantal talenten, die op onderscheiden levensterreinen tot ontplooiing moeten kunnen komen. Vanuit deze talenten komen de kwalificerende aspecten van de maatschappelijke verbanden voort. En omdat deze talenten, waaronder economische, artistieke, zorgende en ook religieuze talenten, tot ontplooiing moeten kunnen komen mag het ene kwalificerende aspect ook niet heersen over het andere. Daar zit de samenhang tussen mens- en maatschappijvisie.

Ik ben heel benieuwd waar het denkwerk in het wetenschappelijk bureau D66 op het punt van het mensbeeld uitkomt. Kohnstamm legde heel duidelijk een verbinding tussen zijn christelijk geloof en zijn personalistische opvattingen. Hij achtte dit een postulaat van vóórwetenschappelijke aard, maar duidelijk is wel dat het tot zijn opvattingen inspireerde. Ik verwacht niet dat D66 zich op deze christelijke grondslag zal baseren, daarvoor is de partij toch teveel een kind van de Verlichting. Wel zit er een aanknopingspunt in het denken van Kohnstamm voor een maatschappijvisie die geestelijke verscheidenheid erkent. Van der Hoeven is daar ook konsekvent voorstander van.

Behalve geestelijke vrijheid zou echter ook kwalitatieve verscheidenheid van maatschappelijke sectoren een konsekventie van de vrijzinnig-democratische opvattingen kunnen zijn. Kohnstamm gebruikte het begrip soevereiniteit in eigen kring om er een veelheid van cultuurgemeenschappen in de samenleving mee aan te duiden. Het is mij nog niet geheel duidelijk of hij daarin naast veelheid ook kwalitatieve verscheidenheid onderkende. Toch zitten er in de vrijzinnig-democratische ideologie aanknopingspunten voor zo een onderscheid. Sociale volwassenheid is in dit concept een uitdrukking van ware vrijheid, dat wil zeggen een situatie waarin de mens daadwerkelijk van de klassieke vrijheidsrechten gebruik kon maken. Als men deze gedachte uitbreidt met de sociale grondrechten, dan komt men dicht in de buurt van een maatschappijvisie die kwalitatieve verscheidenheid van levensgebieden onderkent en erkent.

## Politieke participatie

Kohnstamm was van mening dat mensen in hun opvoeding een drijfveer moeten meekrijgen om van deze ware vrijheid een goed gebruik te maken. Als

goed personalist liet hij zich over de inhoudelijke kant daarvan niet uit. Dat moest het gezin zelf bepalen. Men zou die drijfveer in het algemeen echter kunnen omschrijven als een normatieve betrokkenheid bij de kwalificerende aspecten van de maatschappelijke verbanden waarin men deze ware vrijheid beleeft. In de politiek noemen wij dat burgerzin.

Ik zou deze notie ter afsluiting van mijn betoog eens willen toepassen op de actuele situatie waarin politieke partijen zich bevinden. De penningmeesters en de voorzitters van de vier grote politieke partijen in ons land zijn tot de conclusie gekomen dat de rijksoverheid de partijen zal moeten gaan subsidiëren. De aanleiding daartoe is de benarde financiële positie van de partijen.

Wat zou nu de vrijzinnig-democratische opstelling terzake moeten zijn? Betreft het hier een klassiek vrijheidsrecht waarvan geen goed gebruik meer kan worden gemaakt op eigen kracht? Dat zou op zichzelf rijkssteun rechtvaardigen, zoals dat ook bij de verhouding tussen kerk en staat het geval is. De benarde positie van de partijen is op zijn beurt echter een gevolg van het teruglopen van het aantal mensen dat lid is van een politieke partij. Deze terugloop gaat van 15 % van de bevolking in 1965 naar 4 % in 1990.

Ik ben van mening dat het lidmaatschap van partijen en in diskrediet geraakt omdat de burgerzin verwaarloosd is. Kinderen leren in ons land op school zelfs het volkslied niet meer. Daarvoor moet je in de kerk of in het stadion zijn. Democratische vorming is versmald tot actievoeren en opkomen voor je eigenbelang. Het lijkt mij dat de partijen weer voldoende leden zouden moeten kunnen werven om op eigen kracht te kunnen bestaan. Me dunkt dat daartoe in de eerste plaats volksopvoeding gericht op een sterkere burgerzin en een positieve drijfveer om lid te worden van een politieke partij de aangewezen weg is. Als nu na de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart het CDA en D66 samen de meerderheid van de stemmen halen moeten we dat op de openbare school maar eens gaan toepassen, voordat we hem privatiseren.



”

Het Manhattan aan de Eem is gesloopt nog voordat de eerste paal geslagen werd; en ook de IJ-as krijgt na 21 maart misschien enige rust. Herman Brood heeft het geld dat hij verdiende met het beschilderen van een stadsbus geschonken aan de Arnhemse jeugd. Berichten voor de intimi in de vaderlandse stads- en dorpspolitiek. Een peloton krachtige sociaal-democratische bestuurders van het land, met hun eigen opvattingen over wat de burger wil, is door diezelfde burger beentje gelicht en heeft in het zand gebeten.

Waar halen sommige politici toch de euvele moed vandaan, de kiezers uit te schelden, die hen niet in het zadel hebben gehouden? Of van leer te trekken tegen een verwante partij vanwege derzelve onbetrouwbaarheid, wanneer de kiezers net hebben laten weten hoe ze over de onderlinge verhouding denken? Getuigt een kiezer die bewust van kleur verandert, niet juist van een autonomie die de politicus zou moeten aanspreken?

De druiven zijn zuur en de rapen gaar, maar veel politici, vooral van rode signatuur, hebben ze ook wel bruin gebakken. Niet voor niets zijn de verhoudingen tussen de PvdA en D66 in vele raden en staten steeds veel minder innig geweest dan in de Tweede Kamer. Gebruik makend van een diep ingesleten gevoel bij het sociaaldemocratische kader, dat wie niet voor hen is tegen hen is, en dat daarom aan de partijlijn, eenmaal vastgesteld, moet worden vastgehouden, hielden zij het partijvolk stevig aan de leiband. Buitenstaanders kregen soms een standpunt toegeworpen als ware het een kluif. Discussies in raden waren vaak schijnvertoningen.

De pers heeft inmiddels enkele smeulende verhalen opgediend. Zoals over de massale desertie van de PvdA door Amsterdamse intellectuelen, gesymboliseerd door een affiche "1989: Boedapest, Praag, Warschau, Berlijn, Boekarest; 1990: Amsterdam?" of woorden van soortgelijke strekking. Binnen de grachtengordels haalde de PvdA vrijwel niets meer; ook de Groenen van Roel van Duyn waren soms nog groter dan lijst nummer één.

Maar misschien heeft de PvdA nog niet genoeg geleerd. Bij het schrijven van deze Slechte gedachten kwamen reeds de eerste berichten binnen over machtspolitieke manoeuvres tijdens college-onderhandelingen. Wanneer de sociaal-democraten daarmee doorgaan, worden zij bij de volgende raadsverkiezingen wellicht even groot als de Hongaarse communistische partij.

Natuurlijk is het heerlijk, plots gelijk te krijgen van de kiezer, vooral wanneer aan te tonen is dat het succes in bepaalde plaatsen nu eens niet in de eerste plaats kan worden getraceerd tot de gebasten bariton van de landelijke lijsttrekker, maar tot volstrekt lokale kwesties. Maar hoorden wij niet ook gnuivende verhalen, al dan niet aangedikt, over de problemen voor de winnaar? Joeg de pers niet dagenlang tekenen van paniek in de partijtop na, of poogde zij niet contact te leggen met het incompetente nummer zes van de D66-lijst? Werd niet gesuggereerd dat D66-ers niet in staat zouden zijn tot het leiden van college-onderhandelingen?

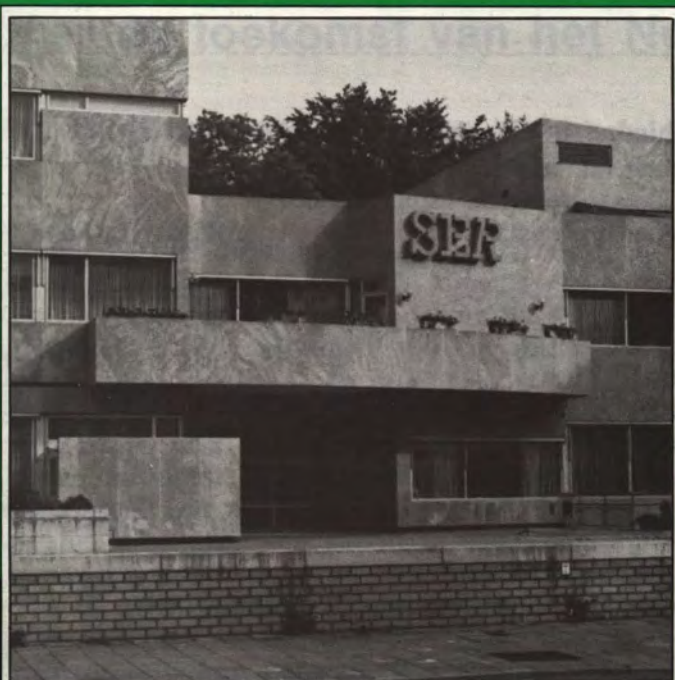
De rest van de buitenwereld heeft ook kenmerkende reacties. Op het spoor gezet door de pers, meende de goed renderende opleidingenbusiness een aardige klant erbij te kunnen krijgen in het PSVI. Helaas... cursussen van vijftientig gulden per dag... dat kan nooit van kwaliteit zijn. En zo werd het weer snel stil op de partijburelen; alleen de computer maakte overuren vanwege de nieuwe leden.

”



# **idee 66**

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66



## **Tussen kwaliteit en kwantiteit**

G.J. Wolffensperger

## **Stedelijke grensgebieden in de knel**

J.W. Copius Peereboom



## **Rationaliteit en binnen- lands bestuur: een ver- schil in visie**

Linze Schaap

DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN

11e jaargang nummer 3, juni 1990



# In dit nummer:

Verschijnt zesmaal per jaar

## Redactie:

Coosje Fijn van Draat, Jan Hoekema, Erik van der Hoeven, Meine Henk Klijnsma (redactiesecretaris), Marian Louppen-Laurant

## Eindredactie:

Hans de Wolf

## Correspondentieadres redactie:

Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag

## Uitgever:

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

## Abonnementsprijs f 50,-

## Abonnementen-

### administratie:

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

## Advertentie-exploitatie:

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

## Ontwerp:

Caroline van Zijst

## Druk:

MacDonald/Nijmegen

Idee66 staat open voor korte artikelen over een actuele kwestie, of een lopende discussie in de samenleving, het ambtelijk apparaat of de politiek (ca. 1500 woorden), en beschouwende, meer fundamentele artikelen (ca. 3500 woorden). Nadere inlichtingen over redactie-beleid en instructies voor vormgeving van stukken, zijn bij de redactie op te vragen.

## Copyright:

Stichting Wetenschappelijk  
Bureau D66, Den Haag.  
Overname van artikelen  
en/of illustraties zonder  
uitdrukkelijke toestemming  
van de uitgever is niet toe-  
gestaan.

---

## Tussen kwaliteit en kwantiteit

3

De opkomst van de commerciële omroepen brengt velerlei problemen met zich mee, waardoor ook gezien de Europese wetgeving interessante vragen rijzen

*G.J. Wolffensperger*

---

## Stedelijke grensgebieden in de knel

8

De gebieden aan de rand van de steden staan bloot aan velerlei bedreigingen. De aangrenzende natuurgebieden daarom bescherming door forse bufferzones

*J.W. Copius Peereboom*

---

## Politiek en Informatisering

11

De informatietechnologie en de gevolgen daarvan voor de politiek heeft de laatste jaren onvoldoende aandacht gekregen, alsof de ontwikkeling niet met rasse schreden is voortgegaan

*Dick Overkleef*

---

## Rationaliteit en binnenlands bestuur: een verschil in visie

15

De bestuurlijke reorganisatie wordt ten onrechte beschouwd als een oplossing voor alle problemen die zich in het bestuur voordoen. Een herbezinning, ook op het gedachtengoed van D66, *Linze Schaap* lijkt dringend gewenst

---

## Verzuiling, traditie en vernieuwing in de Nederlandse Politiek

24

D66 zou niet verbaasd behoeven te zijn nu blijkt dat zij op één van haar kritiekpunten gelijk krijgt

*Pieter Fokkink*

---

## Politieke en Economische conjunctuur

30

Samenvatting van een toespraak gehouden tijdens het afscheid van Erik Van der Hoeven. In het vorige nummer zijn er twee opgenomen, in een volgend nummer volgt de vierde

*K. Groenveld*

## En verder:

## Slechte gedachten

32



# TUSSEN KWALITEIT EN KWANTITEIT

## Over de toekomst van het Nederlandse omroepbestel

G.J. Wolffensperger\*

Vrijdag 11 mei 1990 hakte de ministerraad een belangrijke knoop door in de discussie over de toekomst van het Nederlandse televisiebestel en ging akkoord met het mogelijk maken van landelijke commerciële omroep. De vaderlandse pers gaf een geheel eigen interpretatie aan de besluitvorming en kopte vrijwel unaniem: Reclame op Zondag Niet Uitgesloten. Die zondagsreclame was eigenlijk niet meer dan een storm in een leeg glas water, met veel mitsen en maren omgeven en volstrekt niet ter zake doende waar het de essentie van de besluitvorming betrof; de introductie van commerciële televisie. Wel gaf de aandacht van de pers voor deze typisch Nederlandse futilliteit aan dat de spanning van de mediadiscussie is weggelekt. Het kabinet werkte zich door een knoop in een touw dat inmiddels slap hing, een beetje mosterd na de maaltijd. Velen zullen ook gedacht hebben: de introductie van commerciële televisie; dat is toch – zij het niet zo netjes – al het vorig jaar gebeurd met RTL Veronique? Ja, maar het gaat nu om vaderlandse commerciële televisie en Veronique is een buitenlandse zender. Dat dit niet alleen een theoretisch discours betreft, en dat het mooi is dat het kabinet nu eindelijk voor een duaal bestel heeft gekozen en tegelijkertijd spijtig dat ze daarmee te lang heeft gewacht, maken verschillende ontwikkelingen in de media duidelijk. Maar nu eerst een terugblik.

Over de lange historie over de invoering van commerciële televisie kan ik kort zijn, want die is ge-

noegzaam bekend. Terwijl de Nederlandse politiek al twintig jaar ruzie maakte over de plaats van de commercie in het verzuilde omroepbestel werden langzamerhand de contouren zichtbaar van een Europees bestel, gebaseerd op grotere vrijheid voor de commercie en minder consideratie met de Nederlandse folklore.

De spanning tussen die beiden steeg, en nadat het vorige kabinet in strijd met beloften uit het regeerakkoord de initiatiefnemers voor een commercieel net, de ATV/EPTV combinatie, met een forse kluit richting riet had verwezen, spatte in mei 1989 het Nederlandse bestel uit elkaar. Twee gegadigden voor Nederlandse commerciële televisie lieten de Mediawet voor wat hij was en stapten over naar Europees nivo, waar men juist doende was een grotere vrijheid voor grensoverschrijdende televisie in een bindende richtlijn vast te leggen.

In de paniek die vervolgens toesloeg dreigde de minister met noodwetgeving, de Nederlandse politiek toonde de verstarring van een konijn in de koplampen van de aanstormende auto, de "oude" omroepen begonnen zowaar over samenwerking te praten en de rechter hakte uiteindelijk de knopen door. Opmerkelijk bij dat laatste was, over welke rechtsvraag het nu eigenlijk ging. Niet over de vraag of Veronique en TV 10 legale omroepen waren, want dat waren ze naar buitenlands recht ongetwijfeld. Nee, het ging uitsluitend om de vraag of de overheid die omroepen al dan niet de toegang tot de Nederlandse kabelnetten mocht ontzeggen. Daarmee maakte de overheid die kabelnetten, ooit aangelegd als verlengde antenne, hoe langer hoe meer tot de "kraan" waarmee de toegang tot de Nederlandse kijkers kon worden geregeld. Het kabelnet mag niet alles doorgeven wat je op je dak met een schoteltje kunt ontvangen.

Terzijde: één van de interessante rechtsvragen voor de nabije toekomst is, of een dergelijke beperking niet in strijd is met de in Europese verdragen gegarandeerde vrijheid van informatieoverdracht. De Nederlandse rechter heeft zich daar niet expliciet over uit-

\* De auteur is de mediadeskundige van D66 in de Tweede Kamer.



gelaten, maar aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is een dergelijk doorgifteverbod via de kabel inmiddels voorgelegd in de Italiaans-Zwitserse "Radio-Gropper-zaak". Als het Hof, overeenkomstig de verwachting, zo'n doorgifteverbod verworpt, dan ontvalt aan de Mediawet de "kraan" op het kabelnet als politiek sturingsmechanisme. Minister Brinkman gaf, daarnaar gevraagd, het klassieke CDA-antwoord: die uitspraak kan nog een hele tijd duren en als het zover is dan zien we wel.

Hoe dit ook zij, de Nederlandse rechter baseerde zich op de Mediawet, liet Veronique tot de kabelnetten toe omdat het een "echte" buitenlandse omroep was en blokkeerde de toegang voor TV 10, omdat het een binnenlandse omroep was die de Mediawet probeerde te omzeilen door een buitenlandse jas aan te trekken. Ik zal niet proberen het verschil tussen beide constructies hier te beschrijven. Wel kun je grofweg stellen dat TV 10 inderdaad iets "Nederlandser" was dan Veronique.

Enkele weken later verscheen het regeerakkoord, waarin werd gekozen voor een duaal bestel. Als een van zijn laatste beleidsdaden publiceerde minister Brinkman een voorontwerp voor de introductie van een commerciële "poot" in het Nederlandse omroepbestel. Dat voorontwerp is inmiddels met een aantal minieme wijzigingen als wetsvoorstel door de ministerraad aanvaard en door 'd Ancona aan de Kamer voorgelegd.

## Winst en verlies

Voordat ik inga op de toekomst een tussenbalans. Wat hebben de chaotische ontwikkelingen van de laatste jaren nu opgeleverd? Het belangrijkste winstpunt is, dat eindelijk definitief is gekozen voor een duaal bestel. Naast publieke omroep krijgt Nederland commerciële omroep, een ontwikkeling die door zeer velen als wenselijk, dan wel onvermijdbaar wordt beschouwd. D66 schaat zich al sinds jaren onder de eerste categorie. Ons pleidooi voor een televisiebestel met een volwaardig publiek en een volwaardig commercieel gedeelte werd voor het laatst uitgewerkt in de nota 'Het Triale Bestel' van februari 1988. De in die nota door D66 gehanteerde uitgangspunten en geformuleerde oplossingen hebben nog niets aan hun actualiteit verloren. De argumenten die voor invoering van commerciële omroep pleiten zijn grotendeels terug te voeren tot drie redeneringen die ik zonder enige pretentie van volledigheid vermeld: 1. Het monopolie van de publieke omroep berustte op de schaarste in de ether; nu die schaarste sterk is verminderd zijn er geen principiële argumenten tegen commerciële omroep; 2. Het huidige Nederlandse bestel is door ingeslopen commercie en onderlinge concurrentie een mengvorm geworden tussen publieke en commerciële

omroep; door die beiden te ontvlechten ontstaat naast commerciële omroep een publieke omroep die beter aan zijn doel beantwoordt; 3. Zonder commerciële televisie heeft Nederland minder reclame-mogelijkheden dan de ons omringende landen; dat brengt het bedrijfsleven in een nadelige positie, terwijl bovendien steeds meer reclamegeld naar buitenlandse zenders zal stromen.

Het duaal bestel als winstpunt dus. Maar het grootste verliespunt is natuurlijk, dat zo'n bestel er te laat is gekomen. Vijf jaar geleden zouden de nu gepubliceerde voorstellen nog hebben kunnen leiden tot een samenhangend Nederlands bestel met een commerciële "poot". Nu zitten we voor de opgave om zo'n duaal bestel op te bouwen in een situatie, waarbij we eerst door eigen besluiteloosheid de concurrentie vanuit Luxemburg in het leven hebben geroepen. Daardoor is de samenhang definitief verdwenen. We hebben geen greep meer op het totaal van bestedingen voor etherreclame, omdat die bestedingen in open verbinding met het buitenland staan. Zodat bijvoorbeeld de logica ontvalt aan een koppeling tussen binnenlandse etherreclame en compensatie voor de gedrukte pers. Een andere consequentie is, dat die situatie beperkingen stelt aan de condities die we bij een concessie voor commerciële televisie kunnen stellen: gegadigden zullen die condities nu immers gaan afwegen tegen de mogelijkheid van een omweg via het buitenland.

Er is nog een verliespunt waarover ik mij zorgen maak. Door de snelheid waarmee veranderingen nu plotseling moeten worden doorgevoerd ontstaat een gevaarlijke verbrokkeling van het wetgevend proces. Drie wetsontwerpen gaan de belangrijkste wijzigingen regelen. Het door Brinkman ingediende wetsontwerp tot uitbreiding en flexibilisering van de STER blijft gehandhaafd. De regering had het liefst al op 1 januari 1990 wet zien worden, maar in navolging van D66 heeft nu ook het CDA gezegd dat de behandeling van dit wetsvoorstel, dat eigenlijk uitgaat van een bestel zonder commercie, moet wachten totdat de precieze plannen van d'Ancona bekend zijn. Het wetsontwerp met de wijzigingen die minimaal nodig zijn voor de toelating van commerciële omroep is net aan de Kamer aangeboden. Tenslotte volgt dan een wetsontwerp dat uit twee componenten bestaat: de onderwerpen uit het regeerakkoord die nog niet zijn geregeld (waaronder de introductie van reclame bij lokale en regionale omroep) en de aanpassing van de Mediawet aan de Europese Richtlijn, die binnen twee jaar moet hebben plaats gevonden.

In feite staat dat rijtje wetsontwerpen er borg voor, dat het mediabeleid de komende twee jaar een continu onderwerp van discussie zal zijn. Vervelender nog is dat onderwerpen, die logischerwijze samenhangen, in de wetsontwerpen uit elkaar zijn getrokken, zodat



over flexibilisering van de STER moet worden beslist voordat de invulling van de commerciële televisie besproken is en over participatie van de uitgevers in de landelijke commerciële omroep zonder dat hun rol bij lokale omroep is besproken, om maar eens wat te noemen.

Opnieuw een periode van discussie en onzekerheid dus, met voortdurend het risico dat feitelijke ontwikkelingen sneller gaan dan de beleidsvorming, want voldongen feiten gedijen goed in een sfeer van onzekerheid.

## De publieke omroep

Het is nog te vroeg voor detailkritiek op de komende wetgeving. Wel is het mogelijk om de belangrijkste discussiepunten op een rijtje te zetten. Ik begin dan met een voor D66 zeer cruciale vraag: wordt nu, na de invoering van commerciële televisie, aan de publieke omroep een garantie geboden van continuïteit en levensvatbaarheid? Kijkende naar het rijtje wetsvoorstellen is het antwoord helaas: nee. Laat ik beginnen met de twee grootste punten van kritiek.

1. Het wetsontwerp voor de invoering van commerciële televisie laat in feite het hele publieke bestel via drie aardse netten in stand en voegt daar de commerciële televisie als een extra pakketje, via satelliet en kabel, aan toe. Als we er nu vanuit gaan dat of de TROS, of Veronica, of misschien wel beide de publieke status voor de commerciële verruilen, dan heeft dat tot gevolg dat een kleinere publieke omroep de hele ruimte zal moeten vullen. Daardoor ontstaat een proces van "verdunding" met al die effecten die we de publieke omroep nu juist wilden besparen: een overmaat aan zendtijd, aankoop van goedkope programma's en kwaliteitsverlies.

De politiek zou de moed moeten hebben om te redeneren: met de komst van commerciële televisie moeten we de publieke omroep weerbaarder maken. Dat betekent: nadruk op hoogwaardige (en dus: dure) programmering. Het betekent ook: liever meer zendtijd overdag dan driedubbele zendtijd 's avonds. Concentreer dan ook de publieke omroep op twee aardse netten (toegegeven: het zal niet makkelijk zijn dat aan Marcel van Dam te verkopen) en geef het derde net uit aan de meest in aanmerking komende commerciële gegadigde of gegadigden. Alleen zo kunnen we de publieke omroep sturen in de richting van kwaliteit in plaats van kwantiteit, een richting die naar mijn overtuiging noodzakelijk is hem te doen overleven.

2. Het wetsontwerp over de STER van Brinkman gaat nog een forse stap verder de verkeerde kant uit. In de eerste plaats wordt het reclamevolume stapsgewijs opgehoogd zodat, ondanks de indexering van de omroepbijdragen, de financiering van de publieke

omroep steeds verder opschuift in de richting van de reclame. We moeten ons afvragen of bij een "publieke" omroep, die straks voor meer dan de helft door de commercie wordt gefinancierd, de legitimatie van overheidsbemoeiing en publieke financiering niet steeds meer gaan ontbreken.

In de tweede plaats zal de STER worden "geflexibiliseerd". Kort gezegd betekent dat: reclamespots kunnen bij een bepaald programma worden geplaatst en zo worden gekoppeld en in de prijs kan met kijkcijfers rekening worden gehouden. Ook hier geldt dus: de publieke omroep wordt steeds commerciëler, in plaats van juist een tegenwicht tegen de commercie te vormen. Aan de randen van de publieke omroep wordt overigens onder druk van de adverteerders nog steeds geknibbeld. Zo kondigde STER-directeur Smeekes bij de presentatie van het jaarverslag van de STER over 1989 aan dat zo snel mogelijk programma-onderbrekende reclame ingevoerd zou moeten worden. Weer een stap richting commercialisering.

In de derde plaats wordt in het wetsontwerp de mogelijkheid geopend van vergaande samenwerking tussen omroepen en uitgevers, bijvoorbeeld door het koppelen van programma's aan bladformules.

In dit laatstgenoemde wetsontwerp over de STER wreekt zich de al genoemde verbodsbreuk van de discussie. Het wetsontwerp was namelijk bedoeld voor een situatie zonder commerciële televisie en het getuigt mijns inziens van kortzichtigheid om het in een situatie met commerciële televisie zonder meer te handhaven. Als je alleen publieke omroep hebt kun je verdedigen dat die wat commerciëler moet worden, maar nadat afzonderlijke commerciële omroep is ingevoerd moet de publieke omroep juist tegenwicht bieden en eerder minder dan meer commerciëel worden.

## Kwantiteit en kwaliteit

Als ik mijn twee kritiekpunten overzie is de conclusie: bij de publieke omroep van de toekomst komt de nadruk te liggen op kwantiteit in plaats van op kwaliteit, terwijl de publieke omroep door een steeds verder gaande commercialisering eerder naar de commerciële omroep toegroeit, dan dat zij daarvoor een werkelijk alternatief biedt. En dat is een ontwikkeling die op langere termijn naar het einde van de publieke omroep voert.

Er zijn nog meer punten van kritiek die in dezelfde lijn liggen. Zo wordt de scheiding tussen de budgetten voor radio en televisie opgeheven, met als gevolg dat de omroepen waarschijnlijk alles in televisie zullen investeren. Op die manier zal het proces van verschraving bij de publieke radio helemaal niet meer te stoppen zijn.

Griezelig vind ik ook het gebrek aan gedachten



over de publieke omroep op de langere termijn. Aan de omroepverenigingen wordt een tienjarige concessie gegeven; wat daarna gebeurt is grotendeels in nevelen gehuld. Tegen de achtergrond van wat ik hierboven schreef bekruipt mij soms de angst, dat die tien jaar voor de omroepverenigingen eerder als een sterfhuisconstructie dan als een garantie zullen gaan functioneren.

In dat verband is er nog een andere essentiële vraag. En dat is: waar leggen we het zwaartepunt van de verdere ontwikkeling van de publieke omroep? In de chaotische discussie zijn langzamerhand twee standpunten te ontwaren. Het eerste is: maak de NOS tot een autonoom programmerende nationale omroep, een soort Nederlandse BBC en dwing de omroepverenigingen om terug te keren tot hun oorspronkelijke taak: een identiteitsgebonden programmering.

De tweede visie is: laat de omroepverenigingen door onderlinge samenwerking en afstemming van hun programmering uitgroeien tot een nationale publieke omroep, zodat een verdergaande ontzuiling het gevolg is. De NOS blijft dan bestemd voor de gezamenlijkheidstaken en aanvullende programmering. Duidelijk zal zijn, dat dit laatste model met name door de voorzitters van de omroepverenigingen wordt gepromoteerd.

De kern van die discussie is dus: willen wij op den duur identiteitsgebonden omroepen handhaven en versterken, of accepteren en bevorderen we dat ze vervagen en opgaan in een ontzuild publiek bestel? Daarover zullen we moeten beslissen als we de toekomst van de publieke omroep gaan uittekenen en ook voor die beslissing is politieke moed nodig.

## Commerciële televisie.

In de burelen van het Binnenhof klinkt de verwachting door dat invoering van commerciële televisie binnen enkele maanden moet zijn te regelen. Toch zullen ook hier details en principiële vragen aan de orde komen, die normaliter goed zijn voor een langdurige politieke discussie. De mening dat een snelle invoering noodzakelijk is deel ik – we zijn immers al jaren te laat – maar het risico van de wijsheid "haastige spoed is zelden goed" zal ons de komende jaren blijven achtervolgen.

Een belangrijkste discussiepunt zal hier worden: wie komen er voor de concessie in aanmerking? Uitgangspunt daarbij is de realiteit, dat er in Nederland natuurlijk geen onbegrensde markt voor commerciële televisie bestaat. Als de STER uitdijt en als Veronique in Luxemburg blijft, is de commerciële ruimte met één, hooguit twee zenders ruimschoots opgesoupeerd. Bij velen leeft de verwachting dat binnen het Nederlandse bestel op den duur niet meer

dan één commerciële omroep economisch haalbaar zal zijn.

Nu zou je natuurlijk kunnen zeggen: geef maar concessies uit en laat ze elkaar maar doodconcurreren, want dat is de essentie van de commercie. Maar er is een complicatie. Ik heb hierboven gepleit voor een weerbaar publiek bestel, en voor zo'n bestel is noodzakelijk dat de "commerciële" onder de publieke omroep – lees: TROS en Veronica – overstappen naar de commercie. Daarvoor is echter nodig (voor zover dat volgens de Europese richtlijnen mogelijk is) dat die omroepen bij het uitgeven van concessies worden "voorgetrokken", met als consequentie dat niet alle gegadigden gelijke kansen krijgen. Het gevolg zou dan zijn dat andere gegadigden zich hergroeperen en aansluiting zoeken bij de twee geprivilegieerde gegadigden. Gezien de beperkte ruimte voor commerciële televisie is dat eerder een voordeel dan een nadeel.

Van zo'n voorkeursbehandeling voor bestaande omroepen was in eerste instantie sprake, bijvoorbeeld door een lager concessiebedrag te vragen. In het nu voorliggende wetsontwerp is de gedachte van een aan de overheid te betalen concessiebedrag, gekoppeld aan een doorgifteplicht op de kabelnetten, echter verdwenen. Mij komt die snelle, partiële wijziging nogal ondoordacht voor. In de eerste plaats zie ik liever dat (een gedeelte van) de commerciële omroepen een substantiële bijdrage levert aan de financiering van het publieke bestel, dan dat de concessies van de commerciële omroep worden overgelaten aan de onderhandelingen met kabelexploitanten, die op die manier financiële voordelen in de schoot geworpen krijgen waarvan ze bij de aanleg van hun net nooit hadden kunnen dromen. Bovendien kan dat leiden tot ongewenste lokale verschillen in doorgifte.

In de tweede plaats ontvalt door de wijziging aan de overheid een instrument om bestaande omroepen voor te trekken. Daarmee is wel een sterk extra argument ontstaan om, zoals hierboven betoogd, de publieke omroep op twee aardse netten te concentreren. Het derde aardse net, dat door techniek en bereik voordelen heeft boven een satelliet, zou dan kunnen worden bestemd voor commerciële televisie door die omroepen, die we uit het publieke kamp willen lokken, al dan niet met deelname door andere gegadigden.

## De gedrukte media.

Met die andere gegadigden betreden we een volgend terrein van onopgeloste vragen en problemen: hoe moet de relatie zijn tussen omroep en gedrukte media? In Nederland is eigenlijk nog nooit ten principale een discussie gevoerd over wat men "cross-ownership" noemt: mag eenzelfde onderneming zowel uitgever



zijn als omroep bedrijven? Of ontstaat daardoor een ontoelaatbaar risico van monopolievorming in de informatievoorziening? Tot nu toe was die vraag bij ons dan ook niet aan de orde: er liep een wettelijke "waterscheiding" tussen ether en gedrukte media en de pers werd schadeloos gesteld voor de gevolgen van omroepreclame.

In de wetsvoorstellen voor commerciële televisie wordt dat systeem doorbroken. Een concern dat minder dan 25 procent van de dagbladmarkt in Nederland beheerst kan onbepaald deelnemen in commerciële omroep. Is het aandeel in de dagbladmarkt hoger, dan mag de deelname in een commerciële omroeporganisatie niet hoger zijn dan 50 procent. In beginsel is een monopolie dus uitgesloten. Daarnaast zal samenwerking door koppeling van producten (programma aan bladformule) zijn toegestaan. Ik wees er al op dat ik een dergelijke koppeling voor de publieke kant van het bestel zeer onwenselijk vind, maar aan de commerciële kant zie ik geen bezwaren.

Op zich lijkt de beschreven structuur me helder, al is er nog een onzekerheid: de kans lijkt groot dat het auteursrechtelijk monopolie op de programma-gegevens, fundament voor omroepbladen en het er aan gekoppelde lidmaatschap, door het Europese recht binnenkort onderuit zal worden gehaald. Iets wat D66 zal toejuichen omdat wij de ont koppeling van lidmaatschap en (verplicht) abonnement op een omroepblad al jaren bepleiten. Dat zal een verdere verschuiving veroorzaken in de richting van uitgevers, die de programma's dan vrijelijk in hun bladen kunnen gaan verwerken.

Mede daardoor ontkomen we niet aan de vraag, of op langere termijn een vorm van compensatie voor de pers in stand moet worden gehouden. In de nu voorliggende voorstellen wordt die compensatie al ver teruggedrongen. Uitgevers delen niet langer mee in de meeropbrengst van de etherreclame, uit die meeropbrengst wordt alleen nog het Bedrijfsfonds voor de Pers gefinancierd, waaruit zwakke titels tijdelijk kunnen worden gesteund. Van structurele naar incidentele compensatie, zou je kunnen zeggen. Gezien de grotere rol van de uitgevers in de omroep is dat zeker verdedigbaar. Maar als je op die lijn doorredeneert, en je betreft de veranderende consumentenvoorkeuren in de discussie, lijkt op termijn een koppeling tussen etherreclame en compensatie voor de pers niet langer logisch. Zeker niet als, door toedoen van Veronique in Luxemburg, niet langer alle op Nederland gerichte reclame onder de regeling valt.

Op dit punt is er nog een complicatie, die weer voortkomt uit de verbrokkeling van het wetgevend proces. Pas aan het einde van de rit, bij het laatste wetsontwerp, zal worden beslist over de invoering van reclame op lokale en regionale radio. Een eerste notitie van d'Ancona over die invoering heeft juist het

licht gezien. Ook hier komt opnieuw de vraag naar compensatie voor de gedrukte pers, ditmaal op regionaal en lokaal niveau, naar voren. Immers, veruit de meeste dagbladen en alle nieuwsbladen zijn lokaal of regionaal van karakter. De minister stelt voor dat de kleinschalige omroepen in overleg met de uitgevers een gemeenschappelijke regeling voor de exploitatie van reclamegelden vaststellen. Het is riskant dat we vragen, die we op landelijk niveau pogen te beantwoorden, op lokaal en regionaal niveau voor ons uitschuiven, terwijl de samenhang onmiskenbaar is.

## Europa tot slot.

In het voorgaande heb ik het terrein van de Europese regelgeving, met name vastgelegd in de Europese Richtlijn die over twee jaar moet zijn ingevoerd, niet in de beschouwing betrokken. Ik heb het gevoel dat de Europese uniformering, hoe belangrijk ook, op de hierboven beschreven discussiepunten niet tot wezenlijk andere oplossingen dwingt. Daarvoor is de marge die aan de lidstaten wordt gelaten voor de inrichting van hun eigen omroepbestel nog net groot genoeg.

Er helpt dan ook geen Richtlijn aan: Nederland zal zelf de principiële beslissingen moeten nemen over de toekomst van het bestel. Bij die beslissingen zal politieke wijsheid, maar vooral politieke moed nodig zijn. Met name als we datgene willen bereiken wat ik de lezer als conclusie van dit verhaal meegeef. Wij zullen in het commerciële geweld een herkenbare en levensvatbare publieke omroep overeind moeten houden, die zich kenmerkt door een nadruk op kwaliteit in plaats van op kwantiteit en die onder geen beding met de commerciële omroep mag gaan wedijveren in commercialiteit.



# Stedelijke grensgebieden in de knel

J.W. COPIUS PEEREBOOM

Een van de belangrijkste knelpunten van een nationaal milieubeleidsplan is een betere integratie en samenwerking tussen de verschillende departementen en tussen de diverse overheden. De gebrekkige hantering van de milieuwetgeving is zeker een van de knelpunten van het huidige milieubeleid. Zelfs nu zouden gemeenten op basis van hun bevoegdheden een veel beter milieu- en natuurbeleid kunnen voeren. Helaas leggen zij vaak prioriteit bij economische aspecten, bij landbouw- of volkshuisvestingsbelangen.

Zo ontbreekt in de meeste gemeenten een geïntegreerd milieu- en natuurbeleidsplan. Wil het Nationaal Milieubeleidsplan en de aangescherpte versie die dit jaar zal verschijnen enig succes hebben dan zal de rijksoverheid meer grip moeten krijgen op het gemeentelijk milieubeleid. Minister Alders is begonnen te trachten zijn afdelingen milieu en ruimtelijke ordening wat beter te integreren en de RO meer in dienst te stellen van de grootse milieuplannen. Volgens een aanscherping van de 4e nota RO waarin het milieu nogal stiefmoederlijk bedeed was, zal de minister milieuonvriendelijke gemeentelijke plannen om langs autowegen kantoorlokaties "in de polder" te vestigen in het vervolg schorsen op grond van zijn aanwijzingsbevoegdheid. Volgens het NMP+ kan geen plaats zijn voor gemeentelijke plannen die de automobilititeit aanwakkeren. Ook op andere gebieden verdient aanscherping van de invloed van de rijksoverheid op de gemeenten aanbeveling. Voor de hand liggend is een kritischer toetsing van diverse gemeentelijke plannen, bestemmingsplannen ed., die kunnen leiden tot milieu- en natuurverslechtering. Helaas zal dit nog niet kunnen zonder nadere regelgeving. Onder milieueconomen hoort men vaak de opmerking dat decentralisatie als ideaal niet opgaat voor "merit goods", zoals het milieu.

## Compacte stad

In de jaren tachtig was binnen veel gemeenten de compacte stad het parool. Men trachtte het steeds maar "uitvloeien" van de steden in het landelijk gebied te remmen door alle in de stad beschikbare open ruimten te bebouwen. Jongeren verloren hierdoor hun geliefde trapveldjes; ouderen hun grasperkje met bank in de buurt. Dit beleid zorgde al voor een verschromping in de recreatieve mogelijkheden dichtbij huis. Het compacter bouwen was niet zo'n duurzame beleidslijn, want eens is de stedelijke open ruimte op en komt opnieuw de vraag aan de orde waar nieuwe bouwstromen kunnen komen. Sommige gemeenten zijn nu in een zekere bouwdrang bezig bestemmingsplannen te ontwikkelen om de laatste "groene vingers" en stadsranden te bebouwen. Financiële en volkshuisvestingsbelangen, extra opbrengsten van onroerend-goedbelasting ed., winnen het vaak van de zorg voor milieu en natuur. Vooral de stadsranden zouden met meer zorg moeten worden behandeld, omdat juist daar de stad en het buitengebied elkaar ontmoeten. Soms ontmoet de stad - zoals het geval van o.a. Nijmegen - aan zijn grenzen waardevolle natuurgebieden. Daarbij zal steeds een aanzienlijke bufferzone moeten worden gehouden gereserveerd, die in de stadsrand gestalte kan krijgen.

Voorts hebben vele gemeenten de laatste jaren sterk bezuinigd op onderhoud van groengebieden en is er zelfs in bepaalde gevallen sprake van verwaarlozing. Een voorbeeld daarvan is de Haarlemmerhout - een cultureel monument - dat werd verwaarloosd en ernstig is aangetast door zure regen, ondermeer afkomstig van de autoweg die door de Hout loopt. Het gemeentelijk natuur- en groenbeleid is nu volop in discussie. In een conferentie in oktober 1989 in Haarlem over stedelijk groen zou volgens een verslag van Binnenlands Bestuur de directeur-generaal landelijke gebieden en kwaliteitszorg, nu Van Zutphen, hebben gesteld dat "de gemeentelijke zorg nog onvoldoende tot matig is en zonder veel visie op het functioneren van het stedelijk groen op de langere ter-



mijn". Van Zutphen bepleitte een duidelijke prioriteitstelling in het gemeentelijk beleid en toenemende aandacht voor de groenplanning in relatie tot het buitengebied. Naar veler mening verdient juist de samenhang tussen stadszones en groengebieden, die als groene vingers in de stad doordringen, veel zorg. Het rücksichtslos bebouwen van deze groengebieden moet in de huidige omstandigheden onacceptabel worden geacht. Een ander citaat uit de rede van Van Zutphen: "De filosofie van de compacte stad hoeft niet te betekenen: Bouwen waar maar kan. Een centraal begrip in de 4e nota RO is juist de kwaliteit van de openbare ruimte, waarin dat groen functioneel evenmin als visueel gemist kan worden"(citaat BB). Ook de toenmalige minister Nijpels deed behartigenswaardige uitspraken: "Het overgangsgebied tussen stad en platteland is als recreatiegebied erg belangrijk. Ook moet er aandacht zijn voor het ontwikkelen van groene longen in samenhang met de inrichting van stadsranden". Alleen de lokale overheid kan het geheel van veelal strijdige aanspraken en eisen op die openbare ruimte overzien". Zij zal bij de inrichting moeten letten op duurzaamheid en flexibiliteit". Jazeker, maar dat kan alleen als het behartigen van milieu- en natuurbelangen bij de gemeenten meer nadruk en gewicht krijgt. Dit is helaas in het algemeen nog niet het geval, waardoor op dit gebied bevoogding door Den Haag nog niet kan worden gemist. De inspectie RO zou op dit terrein actiever moeten zijn.

## Duurzaamheid

Ook in het Natuurbeleidsplan NBP wordt op het ogenblik veel aandacht gegeven aan het begrip duurzaamheid in het milieu- en natuurbeleid. Overheidsplannen en maatregelen dienen meer gericht te worden op duurzame, milieuvriendelijke situaties. Dit begrip duurzaamheid is ontleend aan de befaamde VN-nota het zg.Brundtland-rapport en wordt vooral in de universitaire milieukunde bestudeerd. In het natuurbeleidsplan wordt als een hoofddoelstelling genoemd: "Duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden". De schrijvers constateren dat "binnen het geheel de ruimtelijke planning de stadsrand stiefmoederlijk bedeed is" en "er nog lang geen sprake is van natuur- en milieuvriendelijk gedrag, hoewel het natuur- en milieubesef wel is toegenomen". Daarbij wordt grote waarde toegekend aan een bufferbeleid, dat vooral van toepassing is bij stadsrandzones. Ietwat zuur constateert het NMP "dat de planmatige benadering van de randen van steden tot nu toe werd gekenmerkt door een ad hoc aanpak. Slechts in enkele gevallen is er duidelijk beleid gevoerd". Duidelijk wordt dat niet alleen de minister van VROM, maar

ook die van Landbouw het behoud van de stedelijke groengebieden en stadsranden nastreeft. Het blijft echter onzeker welke beleidsinstrumenten zullen worden ingezet. Op het ogenblik is dit beperkt tot het project De natuurlijke stad. De nota concludeert dat het groenbeleid zou moeten worden aangepakt zodat "per ronde van integrale planopstelling tweemaal een afstemming plaatsvindt: 1. Een afstemming tussen de landschapsecologische, de visueel-ruimtelijke en re



*Ook in de knel!*

creatieve invalshoek; 2. een afstemming tussen gewenste ontwikkelingen van het bestaande grondgebruik met de eisen vanuit gewenste structuur zoals onder 1. verwoord". Het gemeentelijk beleid kan op basis van het concept De natuurlijke stad meer rekening houden met de instandhouding en ontwikkeling van ecologische- en belevingswaarden in de bebouwde omgeving, aldus het NMP.

Al in de 4e nota RO werd de basis gelegd voor een dergelijk beleid t.a.v. stedelijke groengebieden en stadsranden. Men constateert dat het milieubeleid grenzen stelt aan bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen, waarvan negatieve effecten op het milieu kunnen worden verwacht. In de Planologische Kernbeslissing op basis van de 4e nota RO wordt dan ook geconcludeerd dat "gemeenten worden gevraagd in structuur- en bestemmingsplannen de kenmerkende karakteristieken en kwaliteiten vast te leggen, te anticiperen op de toekomst en waar nodig ruimte te laten voor toekomstontwikkelingen". Dit zou voor vele gemeenten een hele beleidsomslag betekenen. Dergelijke opvattingen komen zeker niet uit de lucht vallen. De stadsrandzone-problematiek verheugt zich



al sinds 1978 in de belangstelling van geografen en planologen. In enkele capita selecta colleges van de LUW en TUD in 1973/74 stonden al beschouwingen over de stadsrand.

Sinds 1980 zijn ettelijke congressen over deze problematiek gehouden, maar helaas zijn dergelijke ideeën na 12 jaar nog niet tot vele lokale bestuurders en ambtenaren doorgedrongen. De officiële Contactcommissie Stadsranden van de Landbouwsectorraad NL RO, die coördinerend werk doet, is al bezig met het samenstellen van een bibliografie van circa 300 a 400 items. Vooral de Dorschkamp in Wageningen is een centrum van landschapsecologisch en -planologisch onderzoek. Van alle publicaties uit dit centrum zijn vooral interessant die van Peters en De Boer over "Landschapsplanning in de stadsrand" uit 1984 en 1986. De laatste studie heeft als titel "Een leidraad voor onderzoek en planvorming". Na een analyse van de huidige situatie m.b.t. stadsranden en groengebieden tussen Haarlem en Amsterdam constateren de auteurs dat de planning met name bij stadsranden nogal vaak tekortschiet.

### Karakteristieken

Te vaak wordt het beleid in stadsranden overgelaten aan de toevallige eigenaren van percelen. Stadsranden hebben eigen karakteristieken. Vooral recreatieve voorzieningen als parken, maneges, ponycentra, kinderboerderijen, heemtuinen en sportvelden kunnen daar worden gesitueerd. Uit het onderzoek concluderen de auteurs dat bij de inrichting van de stadsrand teveel het denken vanuit de stad heeft geprevaleerd boven een visie uit stad en het landelijk gebied tezamen. De inrichting van de stadsrand zal ook afhangen van de aard van het landelijk gebied; of het agrarisch gebied of natuurgebied is maakt heel wat uit. Velen menen dat rond natuurgebieden in elk geval ruime bufferzones in stand moeten blijven. Bij de planning van de stadsranden dienen eerst de landschappelijke waarden en de visueel-ruimtelijke kenmerken zorgvuldig te worden geïnventariseerd. Pas dan kunnen de gemeenteambtenaren, steeds in samenspraak met de rondom wonende bevolking, beginnen met het planproces. Zij moeten letten op een goede landschappelijke beschrijving van de ruimtelijke structuur met een "aanreiking van ecologische criteria bij de planvorming" en speciaal met "een zonering in gebruikintensiteit", volgens deze Dorschkamp-rapporten. In de tweede situatie wordt een deugdelijk planproces gepresenteerd, waarbij landschapsecologische waarden en visueel-ruimtelijke aspecten (o.a. richtlijnen) zorgvuldig worden afgewogen tegen andere belangen/claims zoals huisvesting en landbouwbelangen (zulks in een continue samenspraak met de omwonenden).

### Conclusies

Alles overziende kan men concluderen dat idealiter stadsrandzones via groene vingers of linten tot in de stad doordringen. Zij hebben een belangrijke landschappelijke en sociale functie en verhogen de leefbaarheid in de stad. Ook afzonderlijke groengebieden krijgen thans meer aandacht. Door de dienst Natuur-, Milieu en Faunabeheer is een rapport "Stedelijk groen, natuurlijk" gepubliceerd, waarin wordt beschreven welke planten in zo'n gebied zouden kunnen groeien en wat er aan beheer zou moeten worden gedaan. Helaas ontbreekt een provinciegewijze inventarisatie van dergelijke gebieden en van hun ecologische waarde. Er is zeker een groeiende belangstelling voor dit stedelijk groen. Met name de kleinschalige elementen, vooral in oudere wijken, hebben een belangrijke recreatieve functie. In een recent Dorschkamprapport wordt het ontwikkelen van een gemeentelijk groenbeleid besproken: Er worden waardevolle adviezen gegeven en tevens worden kritische opmerkingen gemaakt omtrent de gang van zaken bij het natuur- en milieubeleid van bepaalde gemeenten. Op het ogenblik zijn sommige provinciale overheden nogal terughoudend t.a.v. het kritiseren cq. schorsen van gemeentelijke plannen die ongunstige gevolgen voor het milieu hebben. Men zal -helaas- meer controlerend te werk moeten gaan. Als de wettelijke mogelijkheden daartoe onvoldoende zijn, dienen die mogelijkheden te worden verruimd. In gemeenten zou vooral een verinnerlijking van de milieu- en natuurzorg moeten worden beoefend. Politieke partijen kunnen als intermediair tussen de veelal kritische actiegroepen en het gemeentelijk bestuur een nuttige rol vervullen teneinde het gemeentelijk milieubeleid ten goede te beïnvloeden.



# Politiek en Informatisering

Dick Overkleef\*

*I lost track of information  
I was blitzed by opinion.  
Joan Didion*

In 1978 verscheen de bij mijn weten enige nederlandstalige beschouwing, waarin automatiseringstechniek expliciet in relatie wordt gebracht met een politieke ideologie, het liberalisme; de publicatie was dan ook opgenomen in een geschrift (nr 32.) van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting. Auteur: G. Zoutendijk; titel van zijn bijdrage: *Besluitvorming en Democratie 1*).

Een jaar later, in oktober 1979, schreef G.W. Rathenau, voorzitter van de Adviesgroep Maatschappelijke gevolgen van de micro-elektronica, zijn aanbiedingsbrief bij deze bij mijn weten enige nederlandstalige studie, waarin gepoogd werd de sociaal-economische implicaties van automatisering over de volle breedte in kaart te brengen 2). In april 1981, tenslotte, verscheen Vingerwijzingen voor een informatiebeleid, samengesteld door een werkgroep van D66 en bij mijn weten de enige nederlandstalige nota waarin een politieke partij zich waagt aan een inventarisatie en interpretatie van het vele dat zich onder de noemer informatiebeleid voordoet 3).

Het zijn deze drie publicaties waarop in het nu volgende wordt teruggegrepen. Nogal 'oude' publicaties, zal de doorsnee automatiseerder zeggen. Dat zij dan zo. Er is in de tussenliggende periode overigens niets verschenen dat ze heeft doen verouderen. Nederland is sinds Zoutendijk, Rathenau en de D66-werkgroep een vol decennium verder en het is niet vol te houden dat in dat voorbije decennium enige vordering is gemaakt in ofwel de verankering van het gebruik van computers in enigerlei politieke visie, dan wel in het verwerven van inzicht in de maatschappe

lijke implicaties van deze 'all pervasive' (Rathenau) techniek. Dat is te verklaren: de aandacht lag elders: bij het terugdringen van het financieringstekort bij voorbeeld, resp. bij het terugdringen van dat terugdringen. Bovendien barstte begin tachtig de automatisering uit de eind zeventig bekende voegen, dus overheerste het gevoel van 'wat we erover gedacht hebben, klopt toch niet meer, dus kunnen we net zo goed even afwachten'. Ter illustratie van de uiterst snelle ontwikkeling: In het Rapport Rathenau werd het nog vermeldenswaard geacht, dat voor de productie ervan gebruik was gemaakt van een bij TH Eindhoven gebouwde (!) wordprocessor. Niks personeel computer, niks MSDOS, Word Perfect, Macintosh, Desk Top Publishing of iets van dien aard. Het was er niet en werd nog nauwelijks voorspeld. Ter illustratie van het afwachten: Het Rathenau-rapport verwijst naar literatuur die noodzakelijkerwijs eerder was verschenen (Mowshowitz, Weizenbaum, Laudon, Winner). Zou men nu zo'n rapport samenstellen, dan zou men naar dezelfde auteurs kunnen (moeten) verwijzen; er is helemaal niemand bijgekomen.

## Belangrijk genoeg

Niettemin waren de onderwerpen die Zoutendijk, Rathenau c.s. en de werkgroep van D66 aansneden ruimschoots belangrijk genoeg om ze eens op te pakken. Dat kan, nu de automatiseringstechniek weer even in rustiger vaarwater is gekomen (met de bijbehorende industrie die de groeistruipen van het recente verleden probeert te verwerken). Dat moet ook, zou ik denken, omdat, niettegenstaande het gebrek aan aandacht voor deze onderwerpen, het achterliggende decennium toch wel enkele ontwikkelingen te zien gegeven heeft, die de noodzaak van verankering, sociaal-economisch en dus, politiek, bevestigen. Mislukte informatiseringsprojecten zoals Studiefinanciering

\* De auteur is publicist op het gebied van automatisering en informatica en lid van de gemeenteraad van Brummen



(het systeem draait nu, maar dat wil niet zeggen dat het project niet mislukt is), Paspoorten en CRI vormen voorbeelden. De maar matige dienstverlening die het resultaat is van projecten die wel geslaagd heten (CBR) eveneens. Tot mislukken gedoemde projecten (GBA, Rekeningrijden) zullen mettertijd in de rij kunnen worden opgenomen. En los van dit alles staat dan nog de AT/MSDOS-vervuiling, die in Nederland vermoedelijk groter is dan waar dan ook ter wereld.

De stelling die in dit artikel wordt verdedigd is deze: Informatisering vergt een eigen, in politieke termen verwoord beleid, waaraan afzonderlijke informatiseringsprocessen, technisch, organisatorisch dan wel maatschappelijk, kunnen worden getoetst

### **'Liberaal voor wat het waard is'**

De Adviesgroep Rathenau plaatste automatisering- en de daaraan ten grondslag liggende digitale elektronica- met zoveel woorden in de traditie van De Verlichting. De binaire werkwijze van computers werd gerelateerd aan de analytische, rationele benadering van de werkelijkheid sinds Descartes (p.17) en "het behoort tot de verworvenheden van de moderne wetenschap en techniek," aldus de groep, "dat gecompliceerde problemen kunnen worden opgelost." (p.68) Als daarmee nog geen Verlichtings-gedachte werd verwoord, dan wel hiermee: "Het enige zekere is: onzekerheid" (p.65), waarmee de Adviesgroep aangaf dat er nog vele gecompliceerde, nog op te lossen problemen te verwachten zijn, zonder dat reeds aan te geven is welke dat zullen zijn, laat staan dat de oplossingsbenaderingen reeds geformuleerd zouden zijn. Als grondhouding toonde de Adviesgroep evenwel een niet in alle opzichten te verklaren optimisme, met als ondertoon de opvatting, dat de problemen, als gevolg van de op handen zijnde spreiding van de automatiseringstechniek, toch ook weer in die techniek een basis zullen vinden voor het oplossen ervan. De aanbevelingen, in de richting van onderwijs-intensivering en de inrichting van een centrum voor kennisoverdracht (het werden er drie, hetgeen zeker niet Rathenau's bedoeling was) zijn illustratief in dit opzicht. 'Liberaal' werd de Adviesgroep, waar zij zich uitsprak over de wisselwerking tussen technische ontwikkelingen en de samenleving waarin die ontwikkelingen plaatsvinden. Bij voorbeeld: "Dit succes (van computers, d.o.) is niet alleen te verklaren uit de aard der apparaten. Als het formeel-logische en abstracte denken niet sterk tot ontwikkeling was gekomen en als niet dat denken de inrichting van organisaties en systemen sterk had beïnvloed, dan zouden computers niet dat succes hebben gehad." Een nog beter voorbeeld vormt de wijze waarop de risico's van onevenwichtige ontwikkelingen ter sprake kwamen: "Dit risico is reël als men zich realiseert dat de ontwikke-

ling gestuurd wordt vanuit een denken en streven dat door dezelfde technologie wordt bevorderd, en via technische middelen die dezelfde technologie schept. Er dreigt dan het gevaar van een autonome technologie die vele aspecten van de samenleving gaat domineren, vooral indien voor problemen die zij oproept, oplossingen gekozen worden die zij biedt." (p.67)

Deze angst voor een autonome, vrijheidsbeperkende ontwikkeling is een liberale angst, zoals het optimisme ten aanzien van het oplossend vermogen van techniek een liberaal optimisme is, dat zich in de jaren zeventig dan ook niet liet toezeggen door een automatiseringsheffingen eisend socialisme.

Jammer is, dat de Adviesgroep Rathenau het eigen liberalisme niet uitsprak. Dat kan moeilijk een verwijt zijn, aangezien de groep geen politieke samenstelling en al evenmin een politieke opdracht had, maar jammer blijft het. De aanbevelingen van de groep hebben in vele opzichten een lange doorwerking gehad en wellicht zou de hier bepleite verankering van informatie in politieke meningsvorming verder zijn bevorderd als juist deze groep ook daartoe aanzetten had gegeven.

Zoutendijk sprak wel uit, dat hij zijn beschouwing vanuit een liberale invalshoek opstelde. Hij besloot zijn bijdrage aan de bundel beschouwingen van prominente VVD'ers met een paragraaf onder de titel Een liberaal antwoord?, nadat hij niet alleen de tot dan bekende informatietechnische ontwikkelingen had geschetst, maar daar ook vragen bij had gesteld met betrekking tot mogelijk implicaties, zoals: Het ontstaan van moeilijk te controleren macht bij technisch-deskundige beleidsvoorbereiders en de ongewenste, want centraliserende invloeden van informatisering op de parlementaire democratie. Daarmee verwoordde Zoutendijk een politieke stellingname ten aanzien van informatisering: Als een der eersten deed hij dat, en geheel en al als laatste. Zelfs de 'Vingerwijzingen' van de D66-werkgroep hadden een minder stellingname politieke mening als uitgangspunt; ze waren vooral inventariserend en de werkgroep kwam nauwelijks toe aan aanbevelingen met een typisch D66-karakter.

### **Anno 1990: Informatiseren in een politiek vacuüm**

In zijn bijdrage aan het debat n.a.v. de Regeringsverklaring 1989 stelt van Mierlo: "De nieuwe informatietechnologie, die in principe de oplossing zou kunnen betekenen van vele problemen op dit terrein (kwaliteit van het bestuur e.d.) heeft in de overheidspraktijk van de laatste jaren niet alleen een paar spectaculaire valse starts opgeleverd: ze lijkt ook eerder te hebben gewerkt in de richting van centralisme en verstarring dan in die van flexibiliteit en vergroot aanpassingsvermogen." (4)



Duidelijke taal, zo lijkt het. Het is hier echter niet zozeer van belang in hoeverre de waarnemingen juist zijn, maar wel dat, klaarblijkelijk, de politicus Van Mierlo, fractieleider in de Tweede Kamer voor D66, van informatisering verwacht dat deze flexibiliteit en decentralisatie bewerkstelligt. Dat is goed. Dat is toegestaan. Het is goed dat we het nu ook weten, maar in welke beleidsparagraaf had hij zulks eigenlijk geformuleerd? En hoe consistent zijn dan die fractie en haar leider in het uitdragen en liefst ook effectueren van hun visie? De motie Kohnstamm (5) 1987 dringt er weliswaar op aan politiek-inhoudelijk sturing te geven aan de informatiseringsprocessen binnen de overheid, maar voegt er in één adem aan toe dat daartoe de bevoegdheden van de coördinerend minister moeten worden versterkt. Dus toch maar centralisatie? En afgezien daarvan: is politiek-inhoudelijke sturing niet vooral een zaak van de Kamer? Hoe grondig, is dan de vraag, hoe hardnekkig en weloverwogen heeft de D66-fractie een jaar later de motie De Visser 6) bestreden? Met deze motie spreekt de Kamer uit, dat zij zich alleen met de regelgeving ten aanzien van de Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA) wenst te bemoeien, ongeacht de eventuele belemmeringen dienaangaande, die voort zouden kunnen komen uit reeds in gang gezette maatregelen ter uitvoering van de nog in voorbereiding zijnde wet. Met de motie De Visser moge de Kamer een zeker theoretisch gelijk aan haar zijde hebben, maar een praktisch feit is, dat men met uitvoerende informatiseringsmaatregelen niet kan wachten tot de regelgeving voltooid is. Met haar theoretisch gelijk zet de Kamer zich derhalve praktisch buiten spel waar het gaat om de politiek-inhoudelijke sturing van overheidsinformatiseringsprocessen. Zo'n motie zou acceptabel zijn als er sprake was van een geformuleerd en genormeerd informatiebeleid, in termen, bij voorbeeld, van het bewerkstelligen van decentralisatie en flexibiliteit. Zulk beleid is er niet, en omdat het er niet is, creëert de motie De Visser, als er al iets geschapen wordt, slechts een bestuurlijk vacuüm.

### **Informatiseringsbeleid als eerste opgave**

Even terug naar Rathenau.

"Technologie", aldus de Adviesgroep, "speelt haar voornaamste rol in de instrumentatiefase van het beslissingsproces; de fundamentele keuzen, zowel op het politieke als op het organisatorische niveau, dienen aan de instrumentatie van de gekozen oplossingen vooraf te gaan."

Op het eerste gezicht lijkt de uitspraak een ondersteuning van de motie De Visser. Eerst de regelgeving, dan de uitvoering. Toch?

Bij nader inzien, evenwel, staat de uitspraak haaks op de motie De Visser. Met die motie onttrekt de

Kamer zich aan de fundamentele keuzen. Niet door wat de motie uitspreekt, maar door de uitspraak die wordt nagelaten. De motie vraagt om een GBA-wet, maar zij had moeten vragen om informatiseringsbeleid, waarin de fundamentele keuzen, toetsbaar en wel, zijn gemaakt.

Even terug naar Zoutendijk.

Hij schrijft: "Essentiëler is de vraag of ook in Nederland, evenals bij voorbeeld in Zweden, overgegaan zou moeten worden tot een strikte scheiding tussen beleidsbepalende activiteiten enerzijds en uitvoerende taken anderzijds door de oprichting van benoemde zelfstandige bestuursorganen voor de laatste taken." Het is hier niet de plaats om een antwoord te geven, maar wat een prachtige vraag. Eén die de motie De Visser al in 1978 verouderd deed zijn. Eén die vorm poogt te geven aan de notie 'politiek-inhoudelijke sturing'.

Even terug naar de Vingerwijzingen.

We schreven: "voor de korte termijn (volgende kabinetsperiode), pleiten we – als tussenmaatregel – voor tenminste een staatssecretariaat voor informatiebeleid, onder te brengen op het ministerie van Algemene Zaken, direkt onder de minister-president." Verdomd, dat schreven we.

Dat van Algemene Zaken was zo gek nog niet. Dat juist dat ministerie geen Staatszaken kent, is ook maar een gewoonte. Voor het overige was het niveau 'staatssecretariaat' te laag gekozen. Daarmee kom je er niet. Daarmee bereik je niet, dat de informatisering wordt gepromoveerd tot politiek aandachtsgebied, zoals (openbaar) vervoer, milieu en ruimtelijke ordening dat zijn. En dat is wat gebeuren moet. Alleen dan wordt het vacuüm gevuld en kan de motie De Visser opnieuw worden aangenomen.

### **Informatiseringsbeleid versus informatiebeleid.**

Meer nauwkeurige lezers zullen hebben vastgesteld, dat in het bovenstaande op een ietwat bedriegelijke wijze met de termen 'informatiebeleid' is omgegaan. Ze werden gebruikt als elkaars synoniemen. Ze zijn het niet.

In de jaren rondom 1980 was de term 'informatisering' nog niet in gebruik. Dat begon pas later, toen was gebleken dat computers tot op zekere hoogte tot dezelfde categorie behoren als televisie, telefoon, fax en nog andere technische middelen.

'Informatie' is iets waarvoor in democratische samenlevingen sinds lang regels zijn opgesteld – briefgeheim, openbaarheid van bestuur, recht op onderwijs en wat dies meer zij. Informatiebeleid, al wordt het niet altijd zo genoemd, is er eigenlijk al.

'Informatisering', als complex van middelen en activiteiten ter verwezenlijking van informatiebeleid, voldoet



niet bij voorbaat aan de doelstellingen van dat informatiebeleid. De relatie is te vergelijken met die tussen openbaar vervoer en milieu; het beleid ten aanzien van de één voldoet niet bij voorbaat aan de doelstellingen van het ander. Zij't met enige moeite zijn beide, openbaar vervoer en milieu, op elkaar af te stemmen. Voor informatisering en informatie geldt dat echter niet. Informatiseringsbeleid is er namelijk niet. Informatiseringsbeleid moet er dus komen. Wie wilde er eigenlijk, dat informatisering wordt ingezet ten gunste van decentralisatie en flexibiliteit, zonder noemenswaardige schade aan de privacy van geregistreerde personen, met behoud, resp. versterking van de autonomie van deelnemers in interbestuurlijke systemen en verbetering van de kwaliteit van overheidsdienstverlening. D66? Waarom dan niet al die verlangens gebundeld in één informatiseringsbeleid? Als dat er geweest was, was Deetman wel degelijk gevallen bij zijn misstappen met betrekking tot Studiefinanciering. Als dat er zou zijn, zou de Tweede Kamer alsnog het GBA-project beoordelen en alsdan niet goedkeuren. Dan zou de feitelijke informatisering kunnen worden getoetst aan informatiseringsdoelstellingen. In een vacuüm is dat niet mogelijk.

## Noten:

1. G. Zoutendijk: Besluitvorming en democratie, in: Liberalisme in de jaren tachtig, Geschrift 32 van Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, 's-Gravenhage, 1978.
2. Maatschappelijke Gevolgen van de Micro-electronica; Rapport van de Adviesgroep Rathenau, 's-Gravenhage 1980.
3. Vingerwijzingen voor een informatiebeleid; Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, 's-Gravenhage, 1981.
4. Idee66, jaargang 11, Nummer 1, februari 1990.
5. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20200, nr. 20.
6. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 19512, nr. 18.

## Informatiseringsbeleid in acht punten

Informatiebeleid vergt:

1. een eigen begroting;
2. een eigen beleidsverantwoordelijkheid op ministersniveau;
3. omschreven, exclusieve bevoegdheden met betrekking tot de inrichting van informatiseringssystemen;

Informatiseringsbeleid betreft:

4. Het voorzien in informatiseringshulpmid-  
delen, voor zover deze een infrastructureel  
karakter hebben (netwerken, maar ook:  
standaarden voor apparatuur en systeem-

software);

5. Het opstellen en bewaken van toetsbare  
uitgangspunten, zoals die met betrekking tot  
(de-)centralisering, bescherming persoonlijke  
levenssfeer, flexibiliteit, vrijheid van infor-  
matie, openbaarheid van bestuur;
6. Het opstellen van richtlijnen met betrekking  
tot de kosten en opbrengsten van informati-  
sering (tarieven e.d.);
7. Het opstellen en de hand houden aan een  
prioriteiten- plan.

Informatiseringsbeleid houde zich in verre van:

8. Informatiebeleid.



# RATIONALITEIT EN BINNENLANDS BESTUUR: EEN VERSCHIL IN VISIE.

Linze Schaap\*

Eén van de topics in het politieke debat in Nederland is de bestuurlijke organisatie. Kwesties als sociale vernieuwing, de agglomeratieproblemen en '1992' zijn daar ongetwijfeld mede debet aan. Ook D66 levert haar bijdrage aan het debat, en terecht: het functioneren van het openbaar bestuur is van groot belang voor het functioneren van de democratie. In het verkiezingsprogramma hebben we een duidelijke standpunt neergelegd. Toch kan het geen kwaad verder te discussiëren, zoals op de ALV van februari j.l. gebeurd is. Want de gedachten gaan momenteel teveel één kant op, ze getuigen teveel van een structuurdenken en te weinig van aandacht voor de procesmatige kant, voor de werking van het openbaar bestuur op dit moment. In dit artikel wordt de andere kant van het verhaal weergegeven.

Ik zal aangeven dat de huidige opvatting sterk ideologisch geïnspireerd is en gebaseerd is op een verouderd rationaliteitsbegrip. Daartoe zal ik kort twee verschillende rationaliteitsbegrippen weergeven en twee daarop gebaseerde theorieën. Vervolgens beschrijf ik een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, de reactie van het openbaar bestuur daarop en de gevolgen daarvan voor de positie van de gemeenten. Die analyse maakt duidelijk dat de standpunten uit het verkiezingsprogramma niet zo voor de hand liggen. De lezer beseft dat prikkelende stellingen in dit artikel bedoeld zijn als evenzovele uitdagingen tot verdere discussie.

## Een ideologisch debat.

Het is niet ongebruikelijk verhandelingen over de bestuurlijke organisatie van Nederland te beginnen met de constatering dat die organisatie niet nieuw is<sup>1</sup>. De gemeenten en provincies kregen hun wettelijke regeling in resp. de gemeentewet van 1851 en de Provinciewet van 1850<sup>2</sup>. Daarin werd voortgebouwd op Middeleeuwse structuren. Sinds de vaststelling van deze organieke wetten is de structuur niet wezenlijk gewijzigd. Dat is op zijn minst verwonderlijk gezien het aantal wijzigingsvoorstellen dat vooral de laatste drie decennia gedaan is. Er is gesproken over districten (Staatscommissie-Kalma), over het samenvoegen van gemeenten (Eerste Nota Ruimtelijke Ordening 1960), over gewesten (ontwerp-Gewestwet 1970 en concept-Structuurschets Bestuurlijke Indeling 1974), over doe-provincies (concept-ontwerp Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur 1975). Tot daadwerkelijke hervormingen van de structuur van het binnenlands bestuur is het nooit gekomen. Verhalen over deze Werdegang eindigen meestal met de verzuchting dat wel de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) steeds is aangepast. Aanklachten als 'immens conservatisme dat politiek en bestuurlijk Nederland (...) kenmerkte op dit vlak' en 'andermaal is gekozen voor lapmiddelen in plaats van voor fundamentele oplossingen' zijn niet van de lucht.

En op zo'n moment krijgt de analyse een akelige wending en worden (onbewust dan wel met de beste bedoelingen) propagandatechnieken in stelling gebracht. Want dat er vele reorganisatievoorstellen zijn gedaan is historisch gezien juist en is onomstotelijk vast te stellen. Maar de suggestie of zelfs conclusie dat er in bestuurlijk Nederland weinig of niets veranderd is, kan op zijn minst betwist worden. Dubieus wordt het als men stelt dat de structuur van het binnenlands bestuur "modern" moet zijn, 'rationeel', "in overeenstemming met de eisen van de tijd", "dynamisch en internationaal georiënteerd". Daarmee wordt het beeld opgeroepen dat het huidige openbaar

\* De auteur is lid van de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam



bestuur nog steeds gekenmerkt wordt door stoffige klerken met ganzeveren. Men vergeet ook dat deze begrippen, deze metaforen <sup>3</sup> niet eenduidig zijn en voor een deel eerder eigenschappen zijn van mensen dan van organisaties (of zelfs van de 'structuur van het binnenlands bestuur'). Ook het verkiezingsprogramma van D66 maakt zich hieraan schuldig.

Men negeert tevens dat de termen, voorzover ze al een inhoud hebben niet zonder meer wijzen in de richting van herstructurering van het openbaar bestuur. Het valt goed te verdedigen dat het Nederlandse openbaar bestuur enorm veranderd is en dat het wel degelijk dynamisch is, in die zin dat het zich permanent aanpast aan veranderende omstandigheden. Het is waar dat die veranderingen niet plaatsvinden in de structuur. Ze zijn echter wel zichtbaar in de werking van in de processen in het binnenlands bestuur. Maar wie zich blind staart op de structuur, zonder acht te slaan op de veel wezenlijker werking van het openbaar bestuur, maakt zich schuldig aan geveltoerisme.

De discussie is dan ook teveel een ideologisch debat. En "naar haar aard is ideologie een surrogaat voor denken" <sup>4</sup>. Het binnenlands bestuur wordt teveel vanuit een eng interpretatiekader beoordeeld. Er wordt teveel met termen gesmeten die geen inhoud hebben, er worden te snel conclusies getrokken (zie verderop).

## Rationaliteit.

Een van de termen die met weinig zorgvuldigheid gehanteerd worden is 'rationaliteit'. Die term verdient hier enige aandacht, omdat de bespreking ervan enig licht kan werpen op een andere kijk op het binnenlands bestuur; een visie waarin meer aandacht is voor rationele processen dan voor een rationele structuur. En aandacht voor het begrip rationaliteit is natuurlijk ook leuk, omdat we het zo graag gebruiken.

Rationaliteit kan worden omschreven als het rationele handelen: redelijk, weldoordacht, afwegend, of zelfs: wetenschappelijk gebaseerd. Probleem hierbij is te bepalen wat de maatstaf is voor wat redelijk is. Wie of wat bepaalt, bijvoorbeeld bij besluitvorming in het openbaar bestuur, welke argumenten meetellen? Het antwoord lijkt simpel: alle argumenten tellen mee, althans, alle voor- en nadelen moeten tegen elkaar worden afgewogen, alle alternatieven moeten worden bekeken. Dit is de oorspronkelijke invulling van het begrip. Toch blijft het probleem bestaan. Want we zijn domweg geestelijk niet in staat alles tegen elkaar af te wegen; het menselijk brein is niet alomvattend, albegrijpend en alwetend. Volledige rationaliteit is een onmogelijkheid. We handelen deels beperkt rationeel en we worden deels geleid door emoties en eigenbelang.

Dit geldt ook voor de toepassing van het rationaliteitsbegrip op organisaties. Er is geprobeerd te bedenken wat een rationele organisatie zou zijn; dit werd de klassieke bureaucratie van Max Weber. Daarin stonden o.m. centraal een duidelijke taakafbakening tussen de medewerkers, specialisatie van de medewerkers, een hiërarchische relatie tussen de ambtenarij en de politieke top. In dit ideaaltipe van de rationele organisatie en van de rationele overheid zat ingebakken dat iedereen zich met een deel van de werkelijkheid zou bezighouden. In de praktijk blijkt ook hier het eten zwart van het roet te worden door de beperkte rationaliteit. De rationaliteit van de mensen is niet alleen beperkt, maar wordt ook voor een deel gebonden door de organisatie waarin men zit. Argumenten die mensen geven voor (of tegen) een bepaalde beslissing worden mede bepaald door het belang van de organisatie en door het beleidsveld waarin men werkzaam is (we kennen het verschijnsel van "spreken met een bepaalde pet op"). Die argumentatie kan een zekere rationaliteit hebben, maar dan wel vanuit het belang van de organisatie! De rationaliteit is beperkt en gebonden <sup>5</sup>.

## Rationeel binnenlands bestuur?

Dit inzicht in rationaliteit betekent, als we kijken naar het binnenlands bestuur, in de eerste plaats dat we niet in staat zijn op volstrekt rationele wijze een structuur van het binnenlands bestuur te kiezen. Niemand is in staat alle voor- en nadelen voor een bepaalde structuur te kennen, laat staan tegen elkaar af te wegen. En bij de besluitvorming zullen altijd (bestaande) belangen meespelen. In de tweede plaats betekent het dat er geen 'rationele structuur' te bedenken is. Geen enkele structuur zal leiden tot het beste overheidsbeleid (want: wat is 'het beste beleid'? ). Wat wel mogelijk is, is rekening te houden met de rationaliteit van organisaties (en de mensen daarin!) en er oog voor te hebben dat zij opkomen voor hun eigen belangen. Organisaties hebben een eigen dynamiek, ze hebben eigen doeleinden, zijn geen willoze instrumenten in de handen van politici/bestuurders. Dit geldt voor de huidige gemeenten, provincies en departementen, het geldt ook voor de diverse beleidssectoren (met als gevolg een weinig geïntegreerd beleid en verkokering), het zal ook gelden voor eventueel nieuw te vormen bestuursorganisaties als agglomeratiebesturen/districten. Is het nodig te wijzen op belangentegenstellingen tussen departementen, tussen departementen en gemeenten, tussen gemeenten onderling? De opdracht aan de vormgevers van het binnenlands bestuur is niet om een plaatje te maken dat er op papier leuk uitziet, want de praktijk zal toch altijd anders zijn (en misschien wel tegengesteld aan de bedoelingen). We moeten ernaar streven dat



zo veel mogelijk belangen aan bod komen.

### **Gedachten over binnenlands bestuur.**

De verschillende interpretaties van het begrip 'rationaliteit' werken door in theorieën over in benaderingen van het binnenlands bestuur. Het is niet mijn bedoeling een theoretisch debat te beginnen; ik zal daarom volstaan met het aanstippen van twee theorieën<sup>6</sup>. Ik kijk vooral naar de praktische uitwerking van de benaderingen en de verschillen in interpretatie van verschijnselen in de bestuurspraktijk. Op deze manier kan een kader worden geschetst voor oplossingen van problemen in het openbaar bestuur. De reden om hierbij stil te staan is dat we ons bewust moeten zijn van de kijk die we hebben op de bestuurswerkelijkheid. Iedereen interpreteert de werkelijkheid vanuit een bepaalde theoretische invalshoek, iedereen heeft een gekleurde bril op bij het analyseren van een probleem. Objectiviteit bestaat niet.

### **De monocentrische staat.**

De eerste theorie, de monocentristische, gaat ervan uit dat het bestuur geleid wordt vanuit één centrum, één machtscentrum; ze is gegrondvest op de klassieke bureaucratiegedachte, op het oorspronkelijke rationaliteitsidee. Organisaties worden gezien als rationele eenheden, met een zekere hiërarchie. Politiek en ambtenarij zijn strikt gescheiden. Het machtscentrum in het binnenlands bestuur is dan de rijkswetgever, ministers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, ambtenaren voeren de politieke opdrachten loyaal en nauwgezet uit. Analyses van de gedecentraliseerde eenheidsstaat vanuit dit perspectief zijn over het algemeen somber van toon. Men is van mening dat de bevoegdheden van gemeenten zijn uitgehold, dat het rijk veel taken aan zich heeft getrokken, dat gemeenten te lijden hebben onder provinciaal toezicht en dat ze financieel volstrekt afhankelijk zijn geworden van het rijk (immers, de eigen belastingen en retributies maken landelijk gezien maar ongeveer 6% uit van de gemeentelijke inkomsten). Men stelt dan voor om deze ontwikkelingen om te buigen en de gemeenten een grotere zelfstandigheid terug te geven. Maatregelen die daarvoor door de wetgever getroffen moeten worden zijn het saneren van toezichtsbepalingen en van specifieke uitkeringen, en het overdragen van bevoegdheden door het rijk aan de gemeenten<sup>7</sup>. Gemeenten zouden geheel zelfstandig een eigen beleid moeten kunnen voeren. Wezenlijk is dat men ervan uitgaat dat het mogelijk is de zelfstandigheid van gemeenten welbewust, met maatregelen van de rijksoverheid, te vergroten.

### **De polycentrische staat.**

In de monocentrische visie wordt echter over het hoofd gezien dat gemeenten in de praktijk lang niet altijd ongelukkig zijn met bijvoorbeeld specifieke uitkeringen en dat het provinciaal toezicht soms een nuttig informatie- en overlegkanaal is. Beide fenomenen zijn voor hogere overheden in sommige gevallen de enige mogelijkheid om betrokken te raken bij gemeentelijk beleid. Een theorie die daarvoor meer oog heeft is de polycentrische. In deze theorie wordt het bestuur niet gezien als een organisatie die vanuit één centrum bestuurd wordt, maar als een conglomeraat van afzonderlijke centra, van afzonderlijke bestuurseenheden die alle een bijdrage leveren aan het besturen van de staat. Alle hebben ze enige macht en zelfstandigheid. Geen van de eenheden is in staat zonder de medewerking van andere eenheden een beleid te voeren. Het rijk kan de berg klein chemisch afval willen verkleinen, maar is daarvoor afhankelijk van gemeentelijke activiteiten. In deze visie kunnen gemeenten soms met succes invloed uitoefenen op departementen (in het voorbeeld: een vergoeding voor de activiteiten) en kunnen ze departementen zelfs gebruiken voor hun eigen doeleinden. De mate van zelfstandigheid van gemeenten wordt niet door de wetgever bepaald en kan niet door hem worden bepaald, maar is onderhevig aan de dynamiek van het binnenlands bestuur. Ze wordt bepaald door onderhandelingsprocessen, door de mate van afhankelijkheid van eenheden ten opzichte van elkaar. Of om de Raad voor het Binnenlands Bestuur te citeren: "Een evenwichtige taak- en bevoegdhedenverdeling zou in dat perspectief eerder de uitkomst (proces) dan het vertrekpunt (in de zin van een van tevoren door de nationale wetgever vastgestelde blauwdruk) moeten zijn voor de omgang tussen de verschillende overheden"<sup>8</sup>. Gemeenten zijn dan ook niet in gelijke mate zelfstandig.

### **De 'keuze'.**

Het staat een ieder vrij een eigen theorie of eigen vooroordelen te hebben. Maar aan een theorie mag wel de eis worden gesteld dat ze een verklarende waarde heeft, dat ze verklaringen weet te geven voor wat zich in de werkelijkheid afspeelt. Mijns inziens voldoet de tweede theorie beter aan dat vereiste dan de eerste. Immers, de monocentrische theorie weet wel een verklaring te geven voor de toename van de bevoegdheden van de rijksoverheid, maar niet voor de toename van de beleidstaken van gemeenten, ze ziet volledig over het hoofd dat er in gemeentelijke kring steun bestaat voor specifieke uitkeringen<sup>9</sup> en dat specifieke uitkeringen en toezichtsrelaties positief kunnen uitvallen voor gemeenten. Daarnaast is de theorie gebaseerd op het oorspronkelijke, maar on-



mogelijke rationaliteitsbegrip en gaat ze ervan uit dat het binnenlands bestuur beheersbaar is en dat maatschappelijke processen te sturen zijn vanuit één centrum. Dat lijkt me illusoir. De samenleving is niet 'maakbaar', laat zich niet met wettelijke maatregelen sturen; leiden organisaties en beleidssectoren dan geen eigen leven, of is dat zomaar te veranderen? Gemeenten zijn toch niet volstrekt krachteloos? De aanhangers van de monocentrische theorie maken zich schuldig aan juristerij ("als je maar bevoegdheden overdraagt komt alles goed") en van centralisme ("het rijk moet het doen").

De polycentrische theorie weet de genoemde verschijnselen wel te verklaren. Zij gaat uit van een eigen kracht van gemeenten die niet alleen gebaseerd is op bevoegdheden, maar ook op expertise, op kennis van de lokale situatie, op onderhandelingsvermogen en op een beleidsafhankelijkheid van departementen ('zonder medewerking van gemeenten geen rijksbeleid'). Ze is ook niet gegrondvest op een te hoog gegrepen rationaliteitsbegrip, maar houdt integendeel rekening met de eigen rationaliteit en de eigen dynamiek van organisaties.

Hier wordt verder uitgegaan van de polycentrische theorie. Dit leidt tot een wat positievere kijk op de manier waarop het openbaar bestuur gereageerd heeft op enkele maatschappelijke ontwikkelingen. Ook al zijn de maatschappelijke veranderingen fundamenteel van aard geweest, ze hebben niet geleid tot wijziging van de structuur van het binnenlands bestuur. Door velen wordt dit betreurd en gezien als een bewijs van conservatisme ("bestuurlijke monumentenzorg"). Ook D66 lijkt in haar verkiezingsprogramma deze opvatting toegedaan te zijn <sup>10</sup>. Anderen zien er juist een bewijs in van de flexibiliteit van de huidige structuur en van het vermogen daarvan zich aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen. Des poedels kern.

## Maatschappelijke ontwikkelingen.

Ontwikkelingen in het openbaar bestuur zijn niet los te zien van ontwikkelingen in de rest van de samenleving. In de tijd dat de gemeente- en Provinciewet werden vastgesteld, zag de maatschappij er totaal anders uit dan nu. De burgerij dreef handel, het 'volk' was arm en werd betutteld door kerk en burgerij. Toen de industriële revolutie toch nog op gang kwam ging die gepaard met de zegeningen van het economisch liberalisme: armoede, ondervoeding, lange werktijden, slecht onderwijs, bizarre woonomstandigheden. Sommige gemeenten probeerden hiertegen iets te doen, maar waren daartoe niet in staat. Nationale maatregelen bleken noodzakelijk, de gemeenten ontbrak het vaak aan de deskundigheid, aan de mogelijkheden effectief op te treden en aan het geld (ze waren afhankelijk van vooral gemeentelijke belastingen

en bij een arme bevolking is weinig te halen).

In de loop der jaren werd de gevoeligheid van de nationale overheid voor de sociale nood groter. Door middel van wetten werd geprobeerd die nood te lenigen (na 1900 o.a. de Woningwet, Invaliditeitswet, Ziektewet) <sup>11</sup>. Het begin van de verzorgingsmaatschappij was er <sup>12</sup>. De eisen die aan de overheid worden gesteld zijn in de loop van de twintigste eeuw steeds hoger geworden, ongetwijfeld mede als gevolg van het hogere opleidingspeil van de bevolking, de toenemende mondigheid van de burger en het zich vastzetten van democratische principes. Op vrijwel alle terreinen van het leven kwam er een roep om overheidsbeleid, ter garandering van 'gelijkheid'. De overheid ging zich bemoeien met sociale zekerheid, gezondheidszorg, arbeidsomstandigheden, onderwijs, emancipatie, samenlevingsopbouw, woningbouw, ruimtelijke ordening en infrastructuur. Ook terreinen als openbare orde en veiligheid en defensie die van oudsher een optreden van de overheid kennen hebben veranderingen ondergaan in de verzorgingsmaatschappij (denk bijvoorbeeld aan de preventieve taken van de brandweer).

## Bestuurlijke reactie.

De rol van de overheid in de samenleving is enorm veranderd. Ze is zich met veel meer terreinen gaan bemoeien en het overheidsbeleid is anders van karakter geworden, is meer materieel van aard. Onder invloed van deze ontwikkelingen is het bestuurlijk leven een stuk ingewikkelder geworden. De overzichtelijkheid uit de negentiende eeuw is voorgoed verdwenen. Welke taken bij welke overheidslaag horen, is onduidelijk. Wie waarvoor verantwoordelijk is, lijkt niet voor iedereen helder te zijn. Dat alleen de gekozen (en de benoemde) politici belangrijke beslissingen nemen, is een fictie geworden. Departementen, uitvoeringsorganisaties en adviesorganen zijn in het leven geroepen en zijn in omvang toegenomen. Er heeft een vergaande specialisatie plaatsgevonden, de organisaties zijn volgestroomd met gespecialiseerde ambtenaren uit diverse wetenschappelijke disciplines. De beleidssectoren hebben een belangrijkere plaats verworven, integrale beleidsvoering is moeilijk geworden.

Wel is duidelijk dat veel beleid rijksbeleid is, tenminste als we kijken naar de wetgeving. Alleen de nationale wetgever werd in staat geacht gelijkheid te garanderen. In de loop van deze eeuw is dan ook een gigantische hoeveelheid wetten vastgesteld.

Besturen is niet alleen ingewikkelder geworden doordat er zoveel wetten en overheidsorganisaties zijn, maar meer nog door de sterk gegroeide beleidsvervlechting <sup>13</sup>. Beleid op het ene terrein heeft meteen repercussies op verscheidene andere beleidsterreinen. Denk bijvoorbeeld aan de invoering van de OV-



jaarkaart voor studenten: in eerste instantie is dat beleid op het terrein van (financiering van) het onderwijs, maar het heeft gevolgen voor de vervoerssector en het milieubeleid (aantrekkelijkheid openbaar vervoer). Coördinatieproblemen, verkoking en het ontstaan van overlegorganen vloeien voort uit de gegroeide vervlechting. Besturen is overleggen geworden. Niet alleen overheidsorganisaties zijn van belang, maar ook andere maatschappelijke organisaties, zoals vakbonden, koepelorganisaties, milieugroeperingen etc., etc. Voor een niet onaanzienlijk deel voeren zij het beleid.

### **De plaats van de gemeenten.**

Tijdens de groei van de verzorgingsmaatschappij en de verandering in de positie van de overheid in haar geheel is de rol van de gemeenten veranderd. Hun takenpakket is aan de ene kant lichter geworden, doordat de rijksoverheid taken aan zich moest trekken. Aan de andere kant hebben gemeenten er zeer vele nieuwe taken bijgekregen, doordat ze werden ingeschakeld bij de decentrale uitvoering van rijkswetten. En uitvoerders van beleid kunnen een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid hebben. Dit leidde ook bij gemeenten tot groei en specialisatie van het ambtenarenkorps. Integrale beleidsvoering is daardoor ook bij gemeenten moeilijker geworden. Die wordt verder bemoeilijkt door een andere verandering. Het grootste deel van het gemeentelijk beleid wordt in de verzorgingsmaatschappij in samenwerking met andere organisaties gevoerd, dikwijls met andere gemeenten (zie de groei van de gemeenschappelijke regelingen, in de breedte en in de diepte). Ook op lokaal niveau is een grote beleidsvervlechting tussen beleidssectoren (denk aan onveilige plekken in de wijk: vervlechting tussen ruimtelijke ordening, ouderenbeleid, openbare orde, emancipatie) en tussen gemeenten.

Beleidsvervlechting is er ook tussen de overheidslagen. Wetten zijn weliswaar nationaal, maar de uitvoering ligt vaak in handen van de gemeenten. Dat betekent dat het beleid op verschillende niveau's gevoerd wordt. Veel overleg is daarvan een gevolg, over doelstellingen, over middelen, over procedures etc. Het overleg met departementen kan problemen opleveren, zeker als gemeenten te maken hebben met verscheidene departementen tegelijk. Resultaten van interdepartementaal overleg zijn vaak net zo gemakkelijk te veranderen als de natheid van de zee.

Maar wie hieruit de conclusie trekt dat de plaats van de gemeenten een slechte is, lijdt aan kortzichtigheid. Gemeenten zijn wel een groot deel van hun autonomie kwijt, maar hebben een breed takenpakket teruggekregen<sup>14</sup>. Gemeenten zijn weliswaar voor een deel afhankelijk van het rijk, maar dat geldt omgekeerd ook. Sommige gemeenten weten daar goed mee

om te gaan, dringen zichzelf in een vroegtijdig stadium in het overleg of spelen ministeries tegen elkaar uit, tot voordeel van zichzelf. En we mogen ook niet vergeten dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zeer vaak betrokken is bij overleg.

Dat gemeenten goed weten om te gaan met veranderingen en met zaken die hun op het eerste gezicht in de weg lijken te staan zal ik illustreren aan de hand van enkele stenen des aanstoots van de monocentristen. Veel gemeentelijke taken zijn taken op grond van medebewind en worden uitgevoerd in het kader van rijkswetten. Maar dat wil nog niet zeggen dat gemeenten geen beleidsruimte hebben. In diverse wetten krijgen gemeenten de mogelijkheid rijksnormen aan te passen aan lokale omstandigheden. Vaak gaat het om taken die gemeenten in hun eentje niet zouden kunnen uitvoeren<sup>15</sup>. Wetgeving van de rijksoverheid is dan noodzakelijk om de gemeenten de mogelijkheid te geven beleid te voeren.

Ook toezicht is op zichzelf niet in alle gevallen zo'n grote ramp als weleens gedacht wordt. In de praktijk blijkt dat vele besluiten van gemeenten die goedkeuring behoeven die goedkeuring zonder meer krijgen<sup>16</sup>. Toezicht kan in sommige gevallen zelfs prettig zijn, nl. in die gevallen waarin het fungeert als gratis advieskanaal, bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening. Er kan ook een positief oordeel over toezichtsrelatie worden geveld als het fungeert als een overlegkanaal tussen de verschillende overheidslagen en het zo een bijdrage levert aan een betere afstemming tussen het beleid van diverse instanties. Dat geldt ook voor de financiële verhoudingen. Uit het feit dat gemeenten voor meer dan 90% van hun inkomsten afhankelijk zijn van de rijksoverheid wordt vaak afgeleid dat zij weinig te vertellen hebben. De specifieke uitkeringen zijn vaak de zondebok. Maar in de praktijk blijkt dat sommige gemeenten prima in staat zijn subsidies in de wacht te slepen, sterker nog, dat ze in staat zijn ministeries voor hun karretje te spannen.

### **Bestuurlijke dynamiek.**

Het openbaar bestuur is dus allesbehalve stil blijven staan. Taken zijn opgepakt, deskundigheid is toegenomen, beleid is gevoerd als daarom werd gevraagd. De taakverdeling tussen de bestuurslichamen is niet fundamenteel veranderd. Wel is het zo, dat er geen duidelijke taakverdeling ligt en dat gemeenten niet een vastomlijnd takenpakket hebben. En zeker, gemeenten zijn sterk afhankelijk van andere instanties. Maar die afhankelijkheid is geen gegeven, gemeenten kunnen door een adequaat optreden hun zelfstandigheid vergroten. Want, zoals gesteld, ook de andere overheden zijn afhankelijk. Zij kunnen geen beleid voeren als ze niet de medewerking hebben van andere actoren, waaronder gemeenten. Zo heeft het rijk



weinig middelen om gemeenten in de haar gewenste richting te sturen. Wetgeving duurt lang en is weinig flexibel, het toezicht kan alleen maar negatief werken<sup>17</sup> en specifieke uitkeringen worden door gemeenten soms gebruikt om hun eigen doeleinden na te streven. Ook voor het rijk is onderhandelen het devies.

Het boeiende van dit geheel is dat ondanks de veranderingen de structuur van het binnenlands bestuur niet wezenlijk aangetast is. Alleen de gemeenschappelijke regelingen zijn (relatieve) nieuwkomers. Het is verbazingwekkend dat de groei van de moderne staat van 'nachtwakersstaat' tot een in de puntjes gereguleerde en vervlochten verzorgingsmaatschappij plaatsgevonden heeft binnen een en hetzelfde wettelijke kader. Zo belemmerend werkt dat blijkbaar ook weer niet. De bestuurspraktijk zoekt haar weg wel.

### **Bestuurlijke veranderingen?**

De constatering dat enorme maatschappelijke veranderingen tot stand gekomen zijn zonder veranderingen in de structuur van het openbaar bestuur moet te denken geven. Zijn de veranderingen die nu voor de deur staan zoveel anders van aard dan de veranderingen van de laatste eeuw dat ze moeten leiden tot structuuraanpassingen in het binnenlands bestuur?

Van de ontwikkelingen die gaande zijn noem ik de nog steeds doorgaande individualisering, de groeiende mogelijkheden voor genetische manipulaties, de internationalisering en de toenemende aandacht voor het milieu. De eerste twee lijken niet meteen de bijl aan de wortel van het binnenlands bestuur te zullen leggen. Bij de laatste twee zou dat anders kunnen liggen.

Internationalisering betekent in Nederland: Europeanisering, 1992. Het overheidsbeleid zal in toenemende mate uit EG-burelen komen. Maar EG-regelgeving kan worden toegepast door iedere bestuurlijke organisatie, en het verkrijgen van EG-subsidies zal voor districten niet simpeler zijn dan voor de huidige gemeenten. Die subsidies zijn vaak bedoeld voor regio's. Maar met die regio's worden lang niet altijd de regio's op het niveau van de Nederlandse gemeenschappelijke regelingen bedoeld. Dikwijls zijn het regio's die de provinciegrens of zelfs de landsgrens overschrijden. In die gevallen lost districtsvorming dus niets op.

Ook de toenemende aandacht voor het milieu zal niet hoeven te leiden tot bestuurlijke hervormingen. Milieuproblemen liggen niet alle op districtsniveau. Voor problemen die boven dat niveau liggen is dan toch weer samenwerking noodzakelijk.

### **Het verkiezingsprogramma.**

In haar verkiezingsprogramma 1989-1993 stelt D66 voor te komen tot een nieuwe bestuurslaag: agglome-

ratie/regio/district. Deze moet op het niveau van de huidige gemeenschappelijke regelingen komen, dus tussen gemeente en provincie; de huidige provincies worden afgeschaft. De taken van de regio's moeten bestaan uit de taken van de provincies en sommige taken van de gemeenten. Sommige taken (de provinciale en enkele rijkstaken) worden dus gedecentraliseerd, andere (een aantal gemeentelijke) gecentraliseerd. Redenen voor dit voorstel zijn dat de huidige organisatie niet het hoofd kan bieden aan de problemen van verstedelijkte en landelijke gebieden (lees: de regionale problematiek), de weinig doorzichtige en moeilijk democratisch te controleren bestuurlijke lappendeken van gemeenschappelijke regelingen, de Europese integratie en de noodzaak tot territoriale decentralisatie.

Deze argumenten zijn stuk voor stuk drogredenen. D66 lijkt ervan uit te gaan dat het mogelijk is een bestuurlijke organisatie te bedenken die helder is en waarbij iedere bestuurslaag een min of meer vastomlijnd takenpakket heeft. Dat kan alleen maar in een statische samenleving waarin problemen bekend zijn en waarin duidelijk is welke bestuurslaag welke problemen moet aanpakken. Dat is niet de wereld waarin wij leven.

### **Het regionale probleem bestaat niet.**

In het verkiezingsprogramma is het uitgangspunt blijkbaar dat er een regionale problematiek is die niet opgelost kan worden door (samenwerking van) gemeenten en provincies. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat de regionale problematiek niet bestaat en dat ieder probleem zijn eigen schaal heeft. Sommige problemen kunnen het beste worden opgelost op wijk- of dorpsniveau (bijv. verkeersdrempels, 'groen in de wijk'), andere op het niveau van een kleine platelandsgemeente (een groot deel van het culturele leven), verscheidene op het niveau van een grote gemeente (vele onderwijsvoorzieningen), een aantal vindt zijn oplossing in een samenwerking van enkele gemeenten (vuilophaaldienst, schillenboer), en er zijn ook problemen die opgelost moeten worden door een halve of een hele provincie (vuilverwerking) of zelfs verscheidene provincies (ruimtelijke planning, natuur en landschap). Ook bestaan er problemen die in gemeenten spelen die niet aan elkaar grenzen (gemeenten met verontreinigde woonwijken, of met een hoog percentage allochtonen). Er is geen goede reden te verzinnen om uitgerekend de problemen die op het niveau van de huidige gemeenschappelijke regelingen liggen zo belangrijk te vinden dat ze een eigen bestuurslaag rechtvaardigen.

Wat gebeurt er met de problemen die een andere schaal kennen? Krijgen we deelgemeenten voor problemen met een kleinere schaal, op het niveau van de



huidige gemeenten? En zouden die dan niet hun eigen beleid gaan voeren, eventueel tegengesteld aan het beleid van de agglomeraties? En voor problemen met een regiogrensoverschrijdende schaal zullen toch weer samenwerkingsverbanden noodzakelijk zijn (tenzij men die taken naar het rijksniveau wil tillen: territoriale centralisatie, met als gevolg een verdere uitdijning van het rijk)? Zou de lappendeken werkelijk minder bont worden?!

### **Wat dan wel?**

De analyse in dit artikel laat zien dat veranderingen van de structuur van het binnenlands bestuur niet de aangewezen weg is om problemen op te lossen. Nieuwe ontwikkelingen zijn de afgelopen eeuw steeds opgevangen door het openbaar bestuur en niet zonder succes. Dat zal ook in de toekomst zo zijn. Het Nederlandse binnenlands bestuur zal ook de uitdagingen van het milieu en van 'Europa 1992' wel overleven. En niet door als een blok beton onbeweeglijk te blijven staan, maar door nieuwe wegen te zoeken, door nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan, door dwars door verouderde verbanden heen te werken. Gemeenten zullen inzien dat hun kleine belangen soms opgeofferd moeten worden aan de belangen van grotere gehelen. Natuurlijk zullen er gebieden zijn waar samenwerking traag en te vrijblijvend zal zijn doordat enkele bestuurders sterk opkomen voor hun belangen. (trouwens, ze zijn aangesteld om belangen te behartigen.) Soms hebben ze nog gelijk ook. Laten we wel beseffen dat het zwaartepunt in de districten zal liggen bij de (huidige) steden (en hun bestuurders!). Zijn de belangen van een grote stad per definitie legitiemer, meer het behartigen waard dan die van een buurgemeente, een plattelandsgemeente? Het belang van een grote stad die grote industriële werken wil is toch niet van een hogere orde dan het belang van een buurgemeente die groen wil blijven? Eng-economische belangen hoeven niet nog meer geaccentueerd te worden <sup>18</sup>. Dat zou het gevolg zijn van districtsvorming, onbedoeld ongetwijfeld, maar toch.

Dit alles laat onverlet dat er uit democratisch oogpunt wel degelijk problemen zijn met zaken als interbestuurlijke samenwerking. De samenwerkingsverbanden worden dikwijls bestuurd door burgemeesters en/of wethouders, en wel zodanig dat het gemiddelde raadslid weinig zicht heeft op hetgeen er binnen de samenwerking gebeurt. Maar dat geldt niet alleen voor beleid dat in gemeenschappelijke regelingen gevoerd wordt, het geldt voor ieder beleid in een wat grotere gemeente. Oplossingen moeten veeleer worden gezocht in een betere uitrusting van het raadslid. Gedacht kan worden aan een betere financiële positie, waardoor raadsleden meer tijd vrij kunnen maken voor het raadswerk, en aan bestuurlijke opdrachten,

waardoor de raad eerder wordt ingeschakeld. Ook zouden meer raadsleden zitting moeten nemen in de besturen van de gemeenschappelijke regelingen. En voor de democratische legitimatie van het bestuur zijn vormen van directe democratie overigens veel wezenlijker. Het zal veel burgers, vrees ik, een zorg zijn hoe de verhouding is tussen B&W en (de rest van) de raad. Te denken valt o.m. aan lokale referenda, directe medezeggenschap van buurtbewoners (en dit is wat anders dan strategisch gehanteerde inspraak), aanspreekbaarheid van ambtenaren.

Het is niet de bedoeling hier een compleet alternatief te geven voor de voorstellen uit het verkiezingsprogramma. Duidelijk is dat wie ontevreden is over de werking van het openbaar bestuur niet de structuur moet veranderen, maar de werking zelf. Het is zelfs niet uitgesloten dat discussies over structurele veranderingen de aandacht afleiden van het functioneren van gemeenten en van meer inhoudelijke problemen. Gelukkig kunnen we daar, gezien de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen, in vele gemeenten aan werken.



## Noten.

1. Zie bijv. Klijnsma, De strijd voor een moderne en rationele bestuurlijke organisatie, in: IDEE66 1989, nr.5 p.4-11.
2. Small history: dat de gemeentewet niet met een hoofdletter begint is een foutje van de wetgever.
3. Voor wie geïnteresseerd is in (voor- en nadelen van) het gebruik van metaforen in het openbaar bestuur: Ph.A. Idenburg, Beperkingen van de metafoor, in: R.J. in 't Veld, W.J.M. Kickert, Voorbij de grenzen aan sturing, Den Haag 1989, en: A.F.A. Korsten, Bestuurskunde als avontuur, oratie Open Universiteit, Deventer 1988.
4. John Kenneth Galbraith, onlangs in de Volkskrant.
5. Dit is het concept van de 'bounded rationality', zie H. Simon, Models of man, New York 1957. Snellen komt tot vier verschillende rationaliteiten, t.w. de politieke, de juridische, de economische en de wetenschappelijk. Zie: I.Th.M. Snellen, Boeiend en geboeid, oratie Tilburg, Alphen aan den Rijn 1987.
6. Hierbij is gebruik gemaakt van o.a. V. Ostrom, The intellectual crisis in American public administration, Alabama 1973 en Th.A.J. Toonen, Denken over binnenlands bestuur, Den Haag 1987
7. Men leze de Decentralisatienota (Tweede Kamer 1980-1981, 16492 nrs.1-2) en het Decentralisatieplan (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1983) en de jaarlijkse decentralisatie-overzichten er maar op na.
8. Raad voor het binnenlands bestuur, Medebewind, van autonome waarde!, Tweede advies over decentralisatie, Den Haag 1988, p.24.
9. Zie bijv. J.L.M. Van Wesemael, Specifieke uitkeringen en de financiële zelfstandigheid van gemeenten, Den Haag 1982, p.32, en: F.J. van Bork, J.F. Schrijver, De bijdragespiraal, dynamiek van specifieke uitkeringen en mogelijke alternatieven, in: Bestuurswetenschappen 1980 nr.6, p.364.
10. Zie verkiezingsprogramma 1989-1993, p.46 ev.
11. Zie voor de groei van de overheidszorg: F.L. van Holthoon, De geschiedenis van het publieke domein in Nederland sinds 1815, in: A.M.J. Kreukels, L.B.D. Simonis, Publiek domein; de veranderende balans tussen staat en samenleving, Meppel/Amsterdam 1988.
12. Ik spreek hier van verzorgingsmaatschappij, i.p.v. verzorgingsstaat, in navolging van Van Doorn en Schuijt, zie J.A.A. van Doorn, C.J.M. Schuijt (red.), De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel 1982. De eerste kenmerken van de verzorgingsmaatschappij waren overigens al in de Middeleeuwen aanwezig (armenzorg), zie A. de Swaan, In care of the state, Cambridge 1988.



13. Zie bijvoorbeeld Th.A.J. Toonen, Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur, in: Beleid en Maatschappij 1981, p.334-342.
14. Zie Th.A.J. Toonen, De autonome gemeente is de machteloze gemeente, in Bestuur 1990 nr.2, p.39 ev.
15. Zie Th.A.J. Toonen, De autonome gemeente is de machteloze gemeente, in: Bestuur 1990, nr.1
16. Van besluiten van gemeenteraden staat gemiddeld een kleine 70% onder toezicht; daarvan wordt ruim driekwart zonder meer goedgekeurd. Zie: L. Schaap, Van oude vormen, de dingen die voorbijgaan. Toezicht op gemeentebesturen, 1960-1985, doctoraalscriptie RU Groningen 1988.
17. Behalve aanwijzingen ("positief toezicht"); maar een aanwijzing is een zwaar middel, doet afbreuk aan de legitimiteit van degene die haar geeft en is niet altijd effectief; zie bijv. M. Scheltema, Samenwerking van overheidsorganen in verband met complementair bestuur, in: Bestuurswetenschappen 1976, p.315 ev., en J. de Ridder in: H. van Aalderen e.a., Heroverweging toezicht lagere overheden, Groningen SBN 1986.
18. Natuurlijk ligt het niet altijd zo eenvoudig. Maar steden/agglomeraties zullen niet snel de belangen behartigen van een open en groen landschap.



# Verzuiling, traditie en vernieuwing in de Nederlands politiek

Pieter Fokkink\*

Met deze parafrasering van Arend Lijpharts bekende studie wil ik een bijdrage leveren aan de discussie over de ontwikkeling van de Nederlandse politiek, die op verschillende plaatsen is ingezet naar aanleiding van het tot stand komen van het kabinet Lubbers-Kok.

Met name wil ik kritiek leveren op het idee van een 'ideologische toenadering' tussen CDA en D66, zoals Erik van der Hoeven die heeft geconstateerd in *Idee66* van december 1989. De kern van mijn kritiek is, dat daaruit een verkeerd begrip spreekt van pacificatie en coalitievorming in het Nederlandse bestel. Dit wordt, veel meer dan hij inziet, nog steeds gedomineerd door de ondeugden van het verleden, sterker: het keert daar weer toe terug. Om dit toe te lichten, zal ik eerst een beschrijving geven van de Nederlandse traditie van politiek voeren.

## Terug naar de verzuiling

In *Intermediair* van 19 januari 1990, geeft Bart Tromp onder de titel *Politiek saai, politicologisch spannend*, een analyse van de kabinetsformatie. Zijn conclusie is, dat de coalitietheorieën hebben gefaald in hun voorspellende en verklarende waarde voor de Nederlandse politiek. Volgens hem keert de politiek terug weer terug naar de stijl en strategie van de periode 1945-1965, die door Lijphart beschreven zijn in zijn, bij vele politici en journalisten zo populaire *Verzuiling, Pacificatie en Kentering van de Nederlandse Politiek*.

Het is de onmiskenbare verdienste van Lijphart geweest, dat hij in 1968 als eerste een beschrijving heeft gegeven van het functioneren van het Nederlandse politiek bestel, dat alom als ingewikkeld wordt beschouwd. Hij heeft zich daarbij laten leiden door de pluralistische democratietheorie. Deze theorie geeft aan dat, wanneer een samenleving verschillend is samengesteld naar fundamentele kenmerken als ras, taal of godsdienst, slechts dan een stabiel politiek stelsel kan ontstaan, indien in het maatschappelijk organisatiepatroon die heterogeniteit wordt gematigd door overlappende lidmaatschappen. De voor democratie noodzakelijke gematigdheid ontstaat doordat mensen hun eventuele verschillen in directe confrontatie met elkaar leren relativeren

binnen de georganiseerde verbanden.

Lijpharts probleemstelling is, dat het Nederlandse politieke bestel in de periode 1917-1967 wordt gekenmerkt door georganiseerde heterogeniteit, op levensbeschouwelijke basis in de vorm van verzuiling. Volgens de pluralisme-theorie is er dan geen stabiele democratie te verwachten; toch maakt het Nederlandse politieke bestel een zeer stabiele indruk.

Teneinde de discrepantie tussen theorie en praktijk op te lossen poneert Lijphart de stelling dat het samenwerkingsgedrag van de politieke elites dezelfde werking heeft als de overlappende lidmaatschappen uit de pluralismetheorie. Anders gezegd: de politieke cultuur van de pacificatie zorgde ervoor dat de middelpuntvliedende werking van de verdeeldheid (verzuiling) volledig gecompenseerd werd door de samenwerkingsbereidheid van de elites.

## Modernisering, verzuiling en klassenstrijd als ideologische driehoek

Nederland heeft van oudsher een diepgeworteld klasse- en standsbesef, dat niet alleen terug te vinden is in talloze uitdrukkingen en zegswijzen, doch ook tot ver in de twintigste eeuw door mensen zo ervaren is. Daarnaast is er sprake van een religieuze pluriformiteit onder een protestante dominantie.

In de loop van de negentiende eeuw leidden de religieuze tegenstellingen tot verzuiling, de sociaal-economische tegenstellingen tot klassenstrijd. Aanvankelijk stond de negentiende eeuw een andere brandhaard centraal: die rond de modernisering. Deze modernisering, die tot uitdrukking kwam in industrialisatie, democratie, individualisering, rationaliteit en secularisatie, werd gedragen door de liberalen. In eerste instantie vonden deze in hun strijd tegen tegen de conservatieven de katholieken aan hun zijde, die door de regenten steeds achtergesteld waren geweest. Naarmate de confessionelen echter modernisering gingen zien als ontkerkelijking en het wegwijnen van traditionele waarden, probeerden deze deze het confessionele volksdeel langs kerkelijke scheidslijnen te organiseren. Daarmee ontstond de verzuiling: het proces waarbij de samenleving werd gesegmenteerd in levensbeschouwelijke gefundeerde organisaties.

Naast deze liberaal/confessionele tegenstelling ontstond tegen het einde van de negentiende eeuw een verheviging van de zogenaamde 'sociale kwestie'. De, uiteindelijk ook in Nederland, doorzettende industrialisatie verscherpte de aanwezige klassenstrijd tot politieke factor.

\* De auteur is voorzitter van de D66-fractie in provinciale staten van Overijssel.



Vanaf het eind van de negentiende eeuw bestaat zo in de Nederlandse politiek een driehoeksverhouding tussen modernisering, verzuiling en klassenstrijd; elk van deze polen staat tegenover de beide andere, en vanuit elk van deze polen worden beide andere als 'concurrent' gezien. Voor het begrijpen van de werking van het politieke stelsel lijkt deze historische ontwikkeling essentieel. Bij Lijphart treffen we slechts twee polen aan: een sociaal-economische tegenstelling en religieuze tegenstellingen. Hij ziet dan ook geen driehoeksverhouding, maar slechts twee confessionele blokken, die 'naast' een derde, liberaal/socialistisch gespleten blok zouden functioneren.

## Stabiliteit en coalitiepolitiek

De 'pacificatie'-politicologen, zoals Lijphart, roemen nogal de Nederlandse traditie van overleg en samenwerking, van en met "het schikken en plooiën" tijdens de Republiek, tot en met de coalitiepolitiek tijdens de Verzuiling. De vraag is echter of dit niet maar ideologie dan werkelijkheid is, maar vooral welke resultaten dan wel werden geboekt met die geroemde samenwerking. In ieder geval kan van de Republiek gezegd worden, dat de enige echte prestatie geleverd is in het niet uit elkaar vallen, doch dat die relatief autonome provincies, ondanks alle schikken en plooiën, een politiek-bestuurlijk onvermogen ten toon spreidden, dat bijna fataal geweest is voor het voortbestaan van Nederland.

We kunnen ons afvragen of er ooit een grote samenwerkingsbereidheid tussen de Nederlandse politieke elites is geweest. In de parlementaire geschiedenis is weinig dat daarop wijst. De vraag naar samenwerkingsbereidheid van de elites is van belang in verband met Lijpharts stelling, dat juist deze bereidheid het noodzakelijke tegenwicht vormde tegen de 'middelpuntvliedende' werking van de verzuiling.

Alleen al tussen de confessionelen zijn er vele, hevig uitgevochten, meningsverschillen geweest (over zaken als het gezantschap bij het Vaticaan, de zondagsrust en het processieverbod), voordat zij uit praktische overwegingen besloten dat deze beter met rust gelaten konden worden. Vanaf 1917 (invoering van het algemeen kiesrecht) hadden de confessionelen immers (tot 1965) een electorale meerderheid, zodat er een praktische noodzaak tot een confessioneel meerderheidskabinet bestond.

Samenwerking met de oude tegenstanders, de liberalen, was eerst mogelijk nadat de parlementaire positie van die liberalen behoorlijk verzwakt was en er in de periode 1933-1937 een zondebok nodig was voor de bezuinigingspolitiek. Van samenwerking met de socialisten was in het geheel geen sprake (RK-leider Nolens "in uiterste noodzaak", ARP-leider Colijn "geen sprake van"). De beleidszwakte en het politieke onvermogen in het tijdvak 1917-1939 zijn legendarisch geworden.

In de periode 1939-1952 was er een breuk in de confessionele samenwerking, vanwege de opstelling van de ARP. Hieraan werd zelfs door de oor-

logsjaren weinig veranderd. Het oude verzuilde patroon werd hersteld in het bevrijde Nederland, het eerst door de katholieken in het vroeg bevrijde zuiden.

ARP-leider Jan Schouten kwam terug met de mededeling dat "hij niet was veranderd". Omdat de ARP geen regeringsverantwoordelijkheid wilde dragen voor de dekolonisatie van Nederlands-Indië en ter beteugeling van de invloed van het uit verzetsprestige groeiend communisme, kozen de katholieke leiders voor samenwerking met de sociaal-democraten, gesteund door de veel kleinere liberalen en christelijk-historischen. Van harte was deze samenwerking niet. Sociaal-democraten werden snel buiten die departementen gewerkt, waar ze in confessionele ogen "kwaad konden": economische zaken, vanwege de ordening, en onderwijs, vanwege de verzuiling.

Vanaf 1952 werd de confessionele meerderheidspolitiek hersteld. VVD-leider Oud introduceerde de polarisatie met de sociaal-democraten, zodat de confessionelen wisselende coalities vormden met liberalen en sociaal-democraten. In hun concurrentie met de liberalen en socialisten propageerden de confessionelen de harmonie tussen kapitaal en arbeid en trachtten zo de sociaal-economische tegenstellingen te neutraliseren als basis voor partijvorming. Liberalen en socialisten stelden daar de harmonie tussen levensbeschouwingen tegenover en trachtten zo de religieuze tegenstellingen te neutraliseren als basis voor partijvorming (doorbraakgedachte).

De basis voor de pacificatie-cultuur zat in "het dubbele compromis". Gegeven de uit concurrentieoverwegingen geboren noodzaak de sociaal-economische tegenstellingen te integreren, voltrok zich binnen elk van de zuilen een compromis-proces op voornamelijk het sociaal-economisch gebied. Omdat elk van de zuilen in ongeveer dezelfde sociaal-economische belangentegenstellingen-positie verkeerde, kwam het interne zuil-compromis voor elk van de zuilen op ongeveer hetzelfde standpunt uit. Tussen de zuilen is het compromis dan snel gesloten, doch moeilijk veranderbaar.

## Paradox

De paradox van de verzuiling is derhalve niet dat daardoor een middelpuntvliedende werking ontstaat, maar juist het tegendeel: een middelpuntzoekende werking en dat het niet de confessionaliteit, doch de sociaal-economische belangen zijn, die het politieke debat overheersen. Er ontwikkelt zich een pacificatie-stijl als dominante cultuur van de politieke meerderheid en de daarmee samenhangende middelpuntzoekende werking. Karakteristiek voor deze pacificatie-cultuur zijn:

- \* het achterwege laten van discussies over identiteits gevoelige onderwerpen, terwijl gelijktijdig de achterban de identiteit als bestaansvoorwaarde wordt voorgehouden;
- \* het integreren van sociaal-economische tegenstellingen in de vorm van het corporatisme als



basismodel voor alle sectoren van de samenleving;

- \* depolitisering van noodzakelijke keuzes door deze te 'delegeren' aan deskundigen, waardoor het beleid een sterk technocratisch accent krijgt;
- \* het beperken van de rol van het parlement tot het al dan niet voortbestaan van het kabinet, doch dit kabinet beleidsmatig niet voor de voeten lopen, hetgeen een sterke machtspositie voor de bureaucratie met zich mee brengt.

Er is sprake van op levensbeschouwelijke basis verzuilde bevolkingsdelen en een onverzuild deel. De confessionele politieke elites beseften heel goed dat hun machtsbasis lag in de stabiliteit van het confessionele electoraat. Via een politiek van actieve verzuiling hielden zij deze machtsbasis in stand. De verzuiling had duidelijk twee gezichten: een pacificerende politieke praktijk, gekoppeld aan een polariserende politieke ideologie tegenover de kiezers. De evenredige vertegenwoordiging was bij uitstek geschikt om die dubbelheid te kunnen handhaven. Daarom moest ook de van een stabiele machtsbasis afwijkende verkiezingsuitslag in de daarop volgende formatie worden 'gecorrigeerd'. De periode 1917-1967 is een periode van een verzuilde meerderheid tegenover een onverzuilde minderheid. Dat is de werkelijke betekenis van 1967: het wegvallen van de electorale meerderheidssteun voor de verzuiling.

Recapitulerend kunnen we stellen dat de zogenaamde stabiliteit in de Nederlandse politiek in de periode 1917-1967 in hoofdzaak een stabiliteit van de kiezers was, met name van de confessionele kiezers die gezamenlijk een meerderheid vormden en vrijwel niet een samenwerking van de politieke elites. Die stabiliteit van de confessionele kiezers werd bereikt via de soms harde hand van de verzuiling, als sociale beheersingstechniek. Het hele bestel bleef echter gebaseerd op concurrentie. Alhoewel liberalen en socialisten de pacificatie-cultuur niet deelden, waren ze gedwongen afwisselend tot coalities te komen. Daarbij waren socialisten en liberalen geen van beide ongevoelig voor een technocratisch getint beleid. In de technocratie lag dan ook de consensus tussen de drie hoofdstromingen in de Nederlandse politiek tegen het eind van de periode 1917-1967.

## 'Technocratie' en 'ideologie' in de Nederlandse politiek

Met het wegvallen van de confessionele meerderheid in 1967 ontstond als het ware een 'crisis'-periode in de Nederlandse politieke verhoudingen. Deze crisis was van tweërlei aard: de instabiliteit van het electoraat, waar de politieke elites geen antwoord op hadden omdat ze echte 'samenwerking' nooit gepraktiseerd hadden, gekoppeld aan een concentratie-tendens in het partijwezen. Globaal duurde die periode van 1967 tot 1982. Het Nederlandse politieke bestel blijft fundamenteel gebaseerd

op de driehoeksverhouding van liberalen, confessionelen en socialisten. De periode eindigt in 1982, na de tot standkoming van het CDA als enige echte politieke vernieuwing na 1967.

In de periode dat de verzuiling, via de confessionele meerderheid in het parlement, dominant was in de Nederlandse politiek, kreeg de praktische politiek en steeds sterker technocratisch karakter. Dat was op zich niet zo verbazingwekkend, omdat de verzuiling de vlucht in deskundigheid in hoge mate bevorderde. Daardoor combineren alle drie de politieke stromingen steeds een 'technocratische' praktijk met een 'ideologische' basis en hebben ook gelijktijdig twee daarmee verwante politici in eigen gelederen: 'technocraten' en 'ideologen'. Door de verzuilingspolitiek hadden de technocraten van de voormalige CDA-partijen en van de PvdA en VVD in de jaren zestig de overhand.

Dat leek gunstig voor D66, omdat zijn pragmatisme vrij naadloos aansloot op de technocratische tendenzen. D66 achtte de praktijk van de technocratische politiek zodanig dominant, dat het de betekenis van de ideologische driehoek daaronder ontkende. D66 poneerde dat kiezers zouden moeten kunnen kiezen voor alternatieve inhouden van (technocratisch) beleid en zich niet door een ideologisch appèl moesten laten verleiden tot oneigenlijke politieke steun. De partij symboliseerde 'het einde van de ideologie'. Verschil van mening tussen de grote vijf van toen en D66 ging bovendien over de democratische controlebaarheid van deze technocratische politiek. De gevoeligheid voor technocratie maakt ook dat D66 als eerste de ecologische problematiek onderkende die door de 'Club van Rome' aan de orde werd gesteld.

Het falen van de technocratie in het oplossen van de maatschappelijke problemen in de jaren zeventig, de crisis van de technocratie, stelde D66 op enige achterstand ten opzichte van de overige partijen, omdat die gemakkelijk konden terugvallen op het steeds aanwezige alternatief van de ideologie, hetgeen ook prompt geschiedde. D66 had dat 'ideologische' antwoord niet, al voerde het wel daartoe de discussie.

Bij de ideologen in christen-democratische, liberale en sociaal-democratische kring heeft D66 het nooit zo goed gedaan. Immers, D66 symboliseerde de negatie van hun bestaan. In de jaren zeventig stond D66 buitenspel; in de jaren tachtig kon het debat weer op gang komen over de reorganisatie van het politieke systeem, waarin een technocratische politiek, die onder Lubbers hersteld is, moet worden ingebed, wil het een goede maatschappelijke acceptatie hebben. De tragiek van D66 is echter, dat wanneer een technocratische politiek, waar D66 zelf ook erg gevoelig voor is, succesvol is, de noodzaak van een democratische inbedding niet voor iedereen een vanzelfsprekendheid is, terwijl bij het falen van een technocratische politiek de ideologisering als alternatief, de democratische inbedding niet goed bespreekbaar maakt.

De jaren zeventig worden dus gedomineerd door een 'ideologische' reactie op de technocratische



verzuilingspolitiek, gekoppeld aan de vorming van het CDA. Maar het CDA blijft een voortzetting van de pacificatie-cultuur en dus dienen identiteits-gevoelige kwesties, die verdeeldheid kunnen brengen, buiten de deur te blijven. Er ontstaat echter wel een probleem. De ontzuiling heeft het onmogelijk gemaakt met een 'identiteits'-beroep op de kiezers brede steun te verwerven. Het mislukken van het 'ethisch reveil' en het succes van het 'technocratisch karwei' spreken voor zich. De praktijk van de pacificatie is de voortbestaansvoorwaarde voor het CDA geworden. Dat betekent dat het CDA, om de concurrentiepositie ten opzichte van PvdA en VVD te handhaven, veroordeeld is tot het voeren van een technocratische politiek met hoofdaandacht voor het sociaal-economisch beleid. Problematisch voor het CDA is echter, dat de grote maatschappelijke veranderingen, het ontstaan van het brede maatschappelijke midden en de ontzuilingstendenzen, hebben geleid tot een ondervertegenwoordiging van het CDA in de onderste lagen van de samenleving. Voor het behoud van het CDA als volkspartij is het noodzakelijk dat het CDA met enige regelmaat zich de positie van die groeperingen in de samenleving bewust is.

## De kabinetsformatie 1989

Een twee-partijen coalitie is per definitie stabielere dan een drie-partijen coalitie, zeker wanneer de derde partij niet noodzakelijk is voor een meerderheid en bovendien zowel sociaal als politiek niet in het coalitie-plaatje past. CDA en PvdA zijn beide volkspartijen, die in de politieke praktijk de oren, en de opvattingen, nogal laten hangen naar de belangengroepen die de achterban van beide partijen vormen. Dit maatschappelijk middenveld is het bolwerk van centralisme en bureaucratie in onze samenleving en blijkt in hoge mate van de werkelijkheid vervreemd te zijn.

Desalniettemin hebben CDA en PvdA in hun onderlinge coalitiepolitiek in het verleden steeds getoond daar wederzijds belang aan te hechten. CDA en PvdA zullen elkaar snel vinden in het centralisme. Ondanks alle lippendienst aan decentralisatie, zijn bij uitstek CDA en PvdA partijen van de centralisatie. Centralisatie is in het Nederlandse politieke bestel niet 'onlogisch', immers slechts op centraal niveau komt de 'evenredigheid' het meest tot z'n recht. CDA wil bijvoorbeeld de sociale vernieuwing niet overlaten aan de PvdA-wethouders in de steden, terwijl de PvdA die sociale vernieuwing niet vertrouwt in de handen van het CDA-maatschappelijk middenveld. Ergo: centralisatie troef. Ik denk dat D66-ers systematisch onderschatten welke sociaal verstoringende werking de belangen-ongebondenheid van D66 in dit opzicht heeft.

In politiek opzicht is er een gelijksoortig probleem. Zowel CDA als PvdA hebben een zwakke parlementaire traditie. Zeker wanneer ze aan de reging zijn, zijn slagvaardigheid en 'de regering regeert' de hoogste waarden. Een sterk besef van

alom noodzakelijke parlementaire controle wordt snel als "voor de voeten lopen" ervaren. Juist D66 profileert zich op dit soort punten. De coalities tussen CDA en PvdA in het verleden (1946-1958 / 1965-1966 / 1973-1977 / 1981-1982) waren geen toonbeeld van stabiliteit. Beide partijen hebben, zeker in de periode 1946-1958 een grote ervaring opgedaan in instabiliteitshantering en crisisbeheersing. D66 heeft daarin niets te bieden. Zowel in 1976 als in 1982 was het toch zo van: "D66 was erbij en keek ernaar"?

Is het verwijt in de richting van het CDA terecht, dat het CDA, een voor de parlementaire meerderheid niet noodzakelijk, D66 toch in de regering zou moeten opnemen? Een merkwaardig verwijt, vanuit met name D66 is sedert 1967 voortdurend kritiek op 'afspiegeling' geweest, die immer als 'zoutloos' en 'onduidelijk' is gebrandmerkt; meerderheidspolitiek had en heeft de voorkeur D66. Met de vorming van het CDA is men in die kring ook explicieter naar dat model opgeschoven. Kan D66 het niet hebben slachtoffer te worden van de eigen kritiek?

## CDA en D66: samen waar kan, apart waar moet?

Is de probleemstelling wel juist dat D66 opzij gezet is om een overheersing van het CDA door een PvdA-D66-combine te verhinderen? Ik denk dat het niet zo zeer de vrees voor een PvdA-D66-combine is geweest die het CDA tot uitsluiting van D66 aanleiding heeft gegeven, doch de potentieel verstoringende werking, die de aanwezigheid van D66 in de combinatie van CDA en PvdA zou kunnen hebben. Maar ongeacht wat de aanleiding is, het is goed om je regelmatig te bezinnen op de partijpolitieke verhoudingen en daartoe heeft deze kabinetsformatie kennelijk ruimschoots aanleiding gegeven.

Waarom moet juist de relatie met het CDA centraal worden gesteld? Goed het CDA staat in het centrum van de macht op bestuurlijk, economisch en sociaal gebied. Maar waarom is dat nu opeens een probleem in de relatie met D66, terwijl die situatie zich reeds vanaf de oprichting van D66 voordoet? Is dat omdat de verwachte teruggang van het CDA blijkbaar bij 30% kiezersgunst is gestopt? of is het omdat D66 alsmaar niet in staat is de brug tussen PvdA en VVD te vormen? Heeft het te maken met het links-rechts denken en de positionering van partijen ten opzichte van elkaar? Met het CDA zat D66 in drie kabinetten, met de PvdA in twee en met de VVD in geen. Voor een partij, die de samenwerking tussen PvdA en VVD bepleit, is de verhouding tot het CDA in dat licht niet het eerst aangewezen om aandacht aan te schenken. Het CDA van 1989 is een ander CDA dan dat van 1981, toen het net tot stand was gekomen en in een fase van grote onzekerheid verkeerde. Met de vorming van het CDA is de verzuiling teruggebracht tot een keuze voor of tegen christelijke grondslag, terwijl het CDA de oneigenlijkheid van de sociaal-economische tegenstelling kan blijven accentueren.



Onder Lubbers straalt het CDA zelfvertrouwen, zelfbewustheid en zelfverzekerdheid uit; dat was tussen 1967 en 1981 geheel afwezig. Er is daardoor weer een herstel opgetreden van de pacificatie-stijl: technocratische politieke praktijk, gekoppeld aan een ideologische retoriek naar de kiezer.

Wat is het belang van een ideologische discussie met CDA, PvdA, VVD of wie dan ook, als de kiezer geen invloed heeft op het praktische politieke handelen van die partijen, waardoor de democratische inbedding daarvan ontbreekt? Wat heb je aan een discussie over rentmeesterschap, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit, etc., wanneer de politieke praktijk daarvan blijkt uit te draaien op verloederen van het milieu, het onderwijs of de gezondheidszorg, om slechts enkele voorbeelden te noemen? Het enige wat je het CDA kunt aanwrijven is, dat het met z'n meerderheidsstrategie als eerste verantwoordelijk is voor die politiek. D66 moet zich niet in de ideologische driehoek laten vangen, zelfs niet in het ideologische kwadrant van Erwin Nypels. D66 is het typische produkt van de zestiger jaren, met z'n gerichtheid op het functioneren van het politieke bestel en de noodzaak van verandering daarvan, met ontkenning van de relevantie van ideologieën voor het oplossen van hedendaagse vraagstukken.

## Verkiezingsretoriek

Dat het bij uitstek voormalige ARP-politici zijn, die zich in de verkiezingsstrijd met onaardige opmerkingen richting D66 keren is niet verwonderlijk. Een terugblik in de verzuilingstraditie verricht wonderen; het is de typische ARP-stijl. Biesheuvel gaf dat reeds aan door D66 on-Nederlands te noemen. D66 ontleent haar 'onduidelijkheid' immers aan het feit dat het de negatie vertegenwoordigt van de ideologische driehoek in de Nederlandse samenleving. Juist de ARP heeft daar altijd de meeste moeite mee gehad. Is de ARP niet de zuiverste exponent van de grondslagen van het Nederlandse politieke bestel, waarvan de betekenis door D66 wordt ontkent? Is het niet diezelfde voormalige ARP, die thans de drager is van de ideologische revival van het CDA? Neen, verwonderlijk is die aversie uit de oude ARP-hoek tegen D66 in het geheel niet. Luister maar goed naar de omroep van die voormalige zuil: de NCRV. Verwonderlijk is eerder de sympathie van sommige D66-ers voor juist dat deel van het CDA.

## Machtspolitiek

Wanneer een van de centrale punten van kritiek van D66 op het politieke systeem in Nederland van het begin af aan is geweest het ontbreken van enige positieve relatie tussen verkiezingen en regeringsvorming, waarom zijn we dan zo verbaasd dat we gelijk krijgen? wat is er nu anders gebeurd dan dat CDA en PvdA zich rationeel hebben gedragen en tot de conclusie zijn gekomen, dat D66 voor de regeringsvorming niet noodzakelijk was?

Dat is geen machtsmisbruik, doch het logisch gevolg van de machtspolitieke regels van coalitievorming. CDA en PvdA verschillen als volkspartijen niets van elkaar in het streven naar macht via meerderheidsstrategieën. voor de een is D66 dan bruikbaar, voor de ander niet, zo eenvoudig ligt dat nu eenmaal.

Dat D66 andere verwachtingen koesterde, kun je het CDA niet aanrekenen. Machtspolitiek, arrogantie, ondeugdelijke rechtvaardigingen, de ruimte die er telkens weer zit tussen norm en feit, zijn niet specifiek voor het CDA. De middelen, waarmee naar de macht wordt gestreefd, alsmede de wijze waarop die macht wordt uitgeoefend, zijn weliswaar aan 'spelregels' gebonden, doch niemand mag het CDA verwijten dat het door eigen 'opportunistische' opstelling en de door de overige partijen zelf gekozen 'restrictieve' opstelling over de grootste machtsruimte beschikt. Waarom zou het CDA zich storen aan een D66-oproep tot een PvdA-D66-VVD-coalitie, omdat het niet goed is dat één partij altijd aan de macht is? Het CDA is zich zeer wel bewust dat het in Nederland z'n centrale machtspositie slechts dankt aan de polarisatie tussen PvdA en VVD. Veel CDA'ers zien in de praktijk de negatieve kanten van voortdurende regeringsdeelname. Het CDA heeft niet voor niets het probleem van het 'carrièreisme' binnen de partij, het probleem van de opportunisten, die zich vanwege de baantjes voor de partij inzetten. Maar wie kan het CDA in redelijkheid verwijten aan de macht te blijven, als die zo gemakkelijk door PvdA en VVD wordt aangeboden.

## De politieke cultuur van het CDA

We kunnen het natuurlijk wel hebben over de macht en het gebruik van macht, de rechtvaardiging daarvan en de ideologische processen daaromheen, maar wat brengt ons dat verder. In de praktijk doet het CDA niets anders dan de PvdA en welke andere partij dan ook zou doen. Beter ware het wellicht te kijken naar de politieke cultuur van het CDA; dan is te constateren dat het CDA natuurlijk nog in hoge mate zit met de erfenis van de verzuiling. Het CDA komt uit een traditie, waarin problemen ontdaan moet worden van hun politieke context, willen ze tot werkbare oplossingen leiden. Net als in de korte periode van de verzuilingsdominantie, blijft het CDA streven naar een afspiegeling van alle belangen. Het daaruit voortvloeiende compromis, in alle beslotenheid tot stand gekomen, wordt de inzet van het politieke machtsproces, waarin 'kabinet, of welk ander college dan ook' de eerste verantwoordelijkheid draagt voor het resultaat.

Waar staat het CDA dus precies voor:

- depolitisering en technocratie; het systematisch buiten de politiek plaatsen van belangrijke politieke beslissingen;
- corporatisme als ideologie; accentuering van de integratie van juist die belangentegenstellingen, die liberalen en socialisten verdeeld houden; het willen bemiddelen tussen alle ter zake, aan de



- orde zijnde belangen; in de praktijk vertrouwend op het maatschappelijk middenveld;
- het hanteren van een meerderheidsstrategie vanuit een minderheidspositie;
- de dubbelheid van de emancipatorische eigenheid en de emancipatorische acceptatie.

## Mens- en maatschappijbeelden

Staan CDA en D66 echt dicht bij elkaar in ordeningskwesties, zoals Erik van der Hoeven stelt? Wat bedoelt het CDA precies met de stelling dat "zoveel mogelijk moet worden overgelaten aan het zelforganiserend vermogen van de samenleving"? Over welke concrete problemen gaat dat dan? Precies de identiteitsgevoelige welzijnsordening! Het is moeilijk een ideologisch CDA te horen, waar in de praktijk CDA'ers die tot die principieel denkenden behoren, precies het tegenovergestelde doen. Zij streven naar fusies tussen openbare en bijzondere instellingen in onderwijs en gezondheidszorg via gedwongen opheffing van het openbare deel daarvan en de laatste school dient, met steun van klein rechts, wel degelijk een bijzondere te zijn.

De vraag is of het begrip pluriformiteit van het CDA wel hetzelfde is als de positieve waardering van verscheidenheid van D66. In de politieke praktijk vormen dit de felste controverses tussen juist de principieën in het CDA en D66. Voor met name het ideologische CDA betekent 'pluriformiteit' het principieel recht de eigenheid in gescheidenheid te mogen beleven. Voor zover ik het D66-begrip van positieve waardering voor verscheidenheid altijd begrepen heb, betekent het de meerwaarde van de 'ontmoeting' tussen mensen die verschillend zijn. Het is een soort begrip op 'menselijk'-niveau. Het is het principieel verzet tegen 'soort zoekt soort' en het cultiveren van de eigen identiteit door afzondering van anderen. 'Ontmoeting' vereist een principieel verdraagzaamheid en die is mij nooit als karakteristiek van voormalige ARP-ers opgevallen. Vanwege de waarheidspretenties, die de principieën in het CDA aan hun opvattingen toekennen, heeft de ontmoeting voor hen geen enkele betekenis. Aan intellectuele twijfel is geen behoefte. De vraag die daar direct aan is gekoppeld, is of soevereiniteit in eigen kring wel in overeenstemming te brengen is met radicale democratisering, zoals Erik van der Hoeven dat doet.

Het pleidooi van Erik van der Hoeven is feitelijk een acceptatie van het CDA-begrip pluriformiteit. Dat is een begrip op 'organisatie'-niveau; de ene instelling naast de andere. Heel symbolisch spreekt hij dan ook van een nieuwe pacificatie. De oude pacificatie was ook een confessionele dominant.

"Pluriformiteit kost geld". Inderdaad. Maar als het CDA daar zoveel waarde aan hecht, waarom bezuigt dan bij uitstek het CDA op die sectoren in de samenleving, waar die pluriformiteit van betekenis is? Natuurlijk, dat zal het 'technocratische'-CDA zijn, met zijn overheersende belangstelling voor het welvaartsprobleem, de economie, boven het welzijn. Dat deel van het CDA is nog steeds aan de macht

en in de meerderheid binnen die partij. Zodra het CDA op de wijze gaat functioneren, zoals door Erik van der Hoeven als ideologisch beschreven, verliest het de greep op de polarisatie tussen PvdA en VVD en drijft het deze partijen naar elkaar toe. Daarmee realiseert het CDA een D66-wens, maar kennelijk ook een D66-onvermogen. Het technocratische CDA zal dat verhinderen.

Het door het CDA zo gekoesterde 'maatschappelijke middenveld' is het bolwerk van een peperdure bureaucratie en verstarring in onze samenleving. De overheid is niet het probleem. Het maatschappelijk middenveld is verstand en daardoor vervreemd van de maatschappelijke werkelijkheid, doch speelt in de politiek een overheersende rol. Daar zit de kern van de 'bestuurbaarheids-problematiek' in onze samenleving. Dat heeft niets te maken met solidariteit of individualisme, maar alles met de wijze waarop het maatschappelijk middenveld in stand wordt gehouden. D66-ers zullen bij spreiding van verantwoordelijkheid en macht onmiddellijk denken aan openheid van deelname, aan openheid van machtoefening, aan controleerbaarheid van het handelen, aan representativiteit van besturen, aan het afleggen van verantwoording, aan aanspreekbaarheid op en aansprakelijkheid voor beslissingen, aan rechtsbescherming tegen willekeur. Tragisch genoeg vind je op al die punten telkens weer juist het principieel CDA tegenover je, in zijn vasthoudendheid aan het bestaande, in marginalisering van noodzakelijke veranderingen, maar vooral in het dogmatisch vasthouden aan de zogenaamde 'autonomie' van het maatschappelijk middenveld.

## Arie Oostlander en Erik van der Hoeven: een paar apart?

Oostlander en Van der Hoeven, beiden voormalig directeur van de wetenschappelijke bureaus van CDA en D66, hebben elkaar kennelijk geïnspireerd tot een ideologisch debat. Is zo'n debat nuttig en noodzakelijk voor een mogelijke politieke samenwerking? Van buiten af bezien, is er binnen het CDA zowel sprake van een herleving van een discussie omtrent de christelijke grondslag, als van ideologisering rond de verantwoordelijke samenleving. In dat opzicht is het niet zo verwonderlijk dat nu reeds is aangekondigd, dat de 'technocraat' Lubbers zal worden opgevolgd door de 'ideoloog' Brinkman. Maar Nederland heeft nu eenmaal de traditie, dat ideologieën voornamelijk een mobilisatiefunctie hebben voor de eigen achterban en weinig betekenis voor de praktische politiek. De kernvraag voor het huidige politieke bestel is immers niet de ideologie, doch een zodanige verandering van de praktijk dat in principe iedere coalitie mogelijk is. Is daarom een debat over de wederzijdse politieke praktijk niet zinvoller? Tenslotte moeten politieke partijen samenwerking bereiken in het politieke handelen!



# Politieke en Economische Conjunctuur

K. Groenveld \*

Gesteld voor de vraag naar de aard van de politieke ontwikkelingen in de jaren tachtig en voor de vraag naar een verklaring van deze ontwikkelingen, zou ik moeten ingaan op drie sub-vragen t.w.:

- hoe verklaren wij machtsverschuivingen in het politieke spectrum (hoe ontwikkelt zich de politieke macht van de verschillende politieke partijen en hoe kan dat worden verklaard)?
- hoe verklaren wij wisselingen in de coalitievorming?
- welke zijn de verschuivingen in de ideologische posities en hoe kunnen die worden verklaard?

Een beantwoording van die vragen vormt een aardige problemstelling voor een academisch proefschrift en is aldus als opdracht voor de onderstaande verhandeling te ambitieus.

Ik zal me daarom in het hierna volgende stuk beperken en wel tot een schets van een eenvoudige hypothese welke dienst kan doen als een tentatief verklaringsschema waardoor men wellicht enig zicht kan krijgen op structurele politieke trends. Ik spreek hierover structurele trends omdat mijn verklaringsmodel veel te grof is om te dienen als middel om kortetermijnfluctuaties te begrijpen. Ik duid het verklaringsschema als tentatief omdat ik van mening ben dat men zelfs voor de theoretische onderbouwing van structurele trends een veel verfijnder schema behoeft.

## Een verklaringsschema

Komen wij nu toe aan het eenvoudige model, dat De Hoog en schrijver dezes reeds in 1984 in een artikel in *Economisch-Statistische Berichten* ontwikkelden. Dit model zou men qua type kunnen karakteriseren als marxistisch in die zin dat er een relatie wordt gelegd tussen economische onderbouw en politieke bovenbouw maar terwijl in marxistische modellen de bovenbouw wordt bepaald door de onderbouw, is er in mijn model sprake van een wisselwerking tussen beide sferen.

\* De auteur is directeur van de Prof. Dr. B.M. Teldersstichting.

De grondstelling is nu deze, dat de verhouding tussen de electorale macht van de VVD en die van de PvdA (ten dele) wordt bepaald door de stand van de economische barometer (de economische conjunctuur) en dat het verloop van die barometer op zijn beurt weer (ten dele) wordt bepaald door de aard van de regeringscoalitie (CDA/PvdA of CDA/VVD). Hiermee wordt het volgende bedoeld.

In de eerste plaats wordt verondersteld dat electorale macht van de VVD ten opzichte van de PvdA toeneemt in geval de economische barometer verslechtert.

In de tweede plaats neemt de kans op een CDA-VVD-coalitie waarschijnlijk toe bij een toename van de electorale aanhang van de VVD ten opzichte van de PvdA en dat de kans op een CDA/PvdA-kabinet groter wordt in geval de electorale aanhang van de VVD slinkt ten opzichte van die van de PvdA.

In de derde plaats is het aannemelijk dat de aanwezigheid van de VVD in de coalitie een positieve invloed heeft op de stand van de economische barometer en dat het omgekeerde het geval is indien de PvdA te zamen met het CDA in de regering zit.

## Politieke en economische conjunctuur

Welnu, welke dynamische ontwikkeling is inherent aan dit conjunctuurmodel?

Om dit duidelijk te krijgen, nemen we als uitgangspositie een periode waarin door toedoen van een CDA/PvdA-kabinet de conjunctuur verslechtert. Als gevolg hiervan zal de relatieve electorale macht van de VVD toenemen, waardoor de kans op een CDA/VVD-coalitie toeneemt. Als het immers waar is dat de kiezers van mening zijn dat de VVD goed op hun centen kan passen, is de VVD als regeringspartij met name nodig als de economie wat slechter draait. Stel nu dat er inderdaad als gevolg van de ontwikkelingen een CDA/VVD-coalitie tot stand komt, dan zal het door deze coalitie gevoerde saneringsbeleid de conjunctuur doen verbeteren waardoor als gevolg hiervan de relatieve electorale macht van de VVD weer zal afnemen. Als het weer wat beter gaat, kan de VVD als regeringspartij gemist worden. De kans op een CDA/PvdA-coalitie neemt dan weer toe en als deze coalitie regeert, verslechtert de conjunctuur omdat een economisch herstelbeleid in een verkeerde richting wordt bijgebogen. Zie hier de dynamiek van



economie en politiek waarbij economische cycli en politieke cycli een samenhang vertonen.

Men kan het bovenstaande verklaringsschema natuurlijk vanwege het bestaan van allerlei complicerende factoren kritiseren, blijft staan dat de politieke en economische ontwikkelingen in de jaren zeventig en de jaren tachtig heel wel aansluiten op het model.

Beperken wij ons hier, zoals door de organisatoren van deze bijeenkomst gevraagd, tot de jaren tachtig.

## De jaren tachtig

Op het dieptepunt van de conjunctuur in 1982, na een coalitie CDA/PvdA, realiseerde de VVD een electoraal succes van 23,1 %. Hierna vormden CDA en VVD een regering die met groot een saneringsbeleid inzette. De economie maakte na 1982 een herstel door en de VVD verloor gestaag zetels en leden. De partij die voornamelijk verantwoordelijk is voor het economisch herstel wordt hiervoor niet voor beloond. De noodzaak van een verdere voortzetting van het herstelbeleid wordt, naarmate de successen van een dergelijk beleid steeds beter zichtbaar worden, niet langer (of steeds minder) ingezien.

In 1989 verruilde het CDA de VVD dan ook voor de PvdA. De VVD kon terug in de wachtkamer, welke ze weer mag verlaten als slechter weer zich aandient.

Zie hier ook een verklaring voor het feit dat de VVD in de regel het slachtoffer wordt van haar eigen succes. Daarbij komt ook nog dat de beleidsopvattingen van deze partij op financieel en economisch terrein in toenemende mate door zowel CDA al PvdA werden overgenomen, nu zij tot economisch succes leiden. Zo de kiezer nog angst heeft voor weersverslechtering, wordt deze angst ten dele weggenomen omdat men veronderstelt dat de concurrentie van de VVD wel "wijzer" zal zijn geworden. Zo kan ook de paradox, dat de VVD verliest terwijl wij toch met z'n allen liberaler worden, worden verklaard.

## Een voorspelling

Hiermee zijn wij aangeland bij het begin van de jaren negentig. Hoe zal het verder gaan? Baseert men zich op het verklaringsmodel, dat hiervoor uiteen is gezet, dan ligt de volgende toekomstige ontwikkeling voor de hand.

Gaandeweg zal de huidige coalitie breken met het herstel- en saneringsbeleid van de vorige coalitie. Het gevolg zal zijn dat door verslechterende overheidsfinanciën de kiezer weer wordt geconfronteerd met lastenverzwaringen. Nu reeds wijzen de voortekenen in die richting. Door herstel van de automatische koppeling van minimumlonen en sociale uitkeringen aan de loonontwikkelingen in de marktsector, dreigt een cumulatief proces waardoor wij weer terecht komen in een spiraal van elkaar versterkende on-evenwichtigheden, welke kenmerkend is geweest voor de negatieve economische ontwikkeling in de tweede

half van de jaren zeventig. Economen duiden dit proces aan als de "social security trap". Door verhoging van uitkeringen stijgen de collectieve lasten, die worden afgewenteld door additionele looneisen. De loonstijging leidt vervolgens tot een verdere stijging van uitkeringen, etc. Het resultaat is dan in de regel een stijging van de arbeidskosten die de stijging van de produktiviteit verre overtreft. Inflatie, dalende rendementen en oplopende werkloosheid vormen het eind van dit naargeestige lied. Op dat moment zullen de kiezers zich herinneren dat de VVD, mits in de regering, een belangrijke bijdrage kan leveren om dergelijke processen te keren en de economie en publieke financiën te saneren. Een herstel van de electorale aanhang op termijn zal zich dan ook manifesteren, waarna de VVD weer kan deelnemen aan de regering.

## D66

Tot zover een verklaringsmodel, een terugblik op de jaren tachtig en een voorspelling van toekomstige ontwikkelingen. Opmerkelijk is dat D66 in dit verhaal niet voorkomt. Dit heeft alles te maken met het feit dat deze partij nauwelijks of geen profiel heeft als het gaat om beginselen op sociaal-economisch terrein. De profilering beperkt zich tot enkele issues op gebieden als wetgeving op immaterieel terrein, milieu en staatsrechtelijke vernieuwing. Dat betekent dat de electorale ontwikkelingen waar deze partij mee te maken heeft tamelijk los staan van ontwikkelingen in de economische conjunctuur. Structurele trends, zo die er zijn, in de electorale aanhang van D66 zijn dan ook tamelijk onvoorspelbaar omdat een ideologische profilering ontbreekt.

Van deze laatste nood maakt men in kringen van D66 een deugd door op te merken dat er sprake is van een "end of ideology" en dat de traditionele ideologieën hebben afgedaan. Aan deze kwestie zal ik ter afsluiting van mijn uiteenzetting enige aandacht schenken.

Is er inderdaad sprake van een einde der ideologieën of zoals dat ook wel heet een "end of history" (Fukuyama)? Ik betwijfel dat ten eerste. Het kan heel goed zijn dat gedurende enige tijd de partij-politieke profilering op basis van ideologie zeer gering is, bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat de economische randvoorwaarden voor het beleid zo nauw en bindend zijn dat ideologische polarisatie niet goed mogelijk is. Wij hebben zo iets waargenomen vlak na de Tweede Wereldoorlog en ook de economische crisis in het begin van de jaren tachtig leidde zoals reeds gesteld tot "produkt-imitatie". De polarisatie daarentegen manifesteerde zich met name in de jaren zestig en aan het begin van de jaren zeventig, in een periode van economische voorspoed en betrekkelijk geringe economische onevenwichtigheden. Keert een dergelijk economisch getij terug dan ook de duidelijkheid omtrent de ideologische tegenstellingen.



## Slechte gedachten

”

Laten wij het voor de verandering eens over D66 zelf hebben. Daar is enige reden voor. Zo is de machtspositie van onze partij als gevolg van de raadsverkiezingen en de daarop volgende collegevorming behoorlijk versterkt. De opiniepeilingen bevestigen dit rooskleurige beeld: zij wijzen namelijk in de richting van een nog verder gaande groei. 20 kamerzetels behoren tot de mogelijkheden. Om het D66-geluk te vervolmaken is de belangrijkste electorale concurrentie (PvdA en VVD) ten prooi aan grote verwarring.

Bij veel D66-ers die de neergang in de jaren 1982-1986 bewust hebben meegemaakt, roept een en ander diepe gevoelens van voldoening op. Het jarenlange geploeter is immers uiteindelijk toch niet vergeefs geweest. Bovendien kan de PvdA-gezinde collega die jarenlang ongestraft zijn kwaadaardige opmerkingen kon ventileren, nu met gelijke munt worden terugbetaald. Sarcastische VVD-familieleden ondergaan een vergelijkbare lot. Politieke "small-talk" in de pauze of tijdens familiefeestjes is kortom eindelijk weer leuk voor D66-ers. Uiteraard blijven kritische opmerkingen over de eigen partij binnen de omwalling der tanden van dit modale D66-lid.

Wij zullen de laatsten zijn om het gewone D66-lid vermanend toe te spreken bij het ten toon spreiden van een dergelijke integraal-positieve grondhouding. Deze verdraagzaamheid geldt echter niet de besluitvormende gremia in onze partij. Want is het niet zo dat ook het spraakmakend gedeelte van D66 (met uitzondering van "Idee 66" uiteraard) zich wentelt in zelfgenoegzaamheid? Een zelfgenoegzaamheid die vooral blijkt uit het onvermogen zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen. Strategie, denkwijze en methoden zijn nog altijd die uit de bange jaren 1982-1986 en de voorzichtige jaren 1986-1989. De angst om, net als in 1982, weer electoraal te gronde te gaan, lijkt verlammend te werken.

Wie heeft na de kabinetsformatie een fractielid of een DB-er kunnen betrappen op een gedachte over toekomstige coalitievorming? Wij niet en de aandachtige lezer waarschijnlijk evenmin. Daarom zal het niet verbazen dat de D66-top er het

zwijgen toe doet als de ellende bij PvdA en VVD in strategisch verband worden gebracht met de eigen partij. Een uitzondering hierop vormen door derden geopperde gedachten die in de moeilijke jaren '80 gespannen gevoelige snaren raken. Een treffend voorbeeld hiervan wordt gevormd door de door wanhopige VVD-ers gelanceerde fusieplannen. Op deze plannen wordt met een verkrampte verbeterheid gereageerd die past bij een klein partijtje dat vecht voor zijn voortbestaan, maar niet bij een groeiende partij zonder noemenswaardige problemen.

Wat meer zelfvertrouwen zou ook mogen worden getoond bij het omgaan met de media. De angst voor publiciteit bij de partijleiding is zo groot als hij bij de VVD zou moeten zijn: dus veel te groot. Zo mogelijk nog groter is de angst om een openlijke discussie over bepaalde thema's aan te gaan. Het coalitievormingsvraagstuk noemden wij al. Maar er zijn onderwerpen die nog veel meer in de taboesfeer liggen. Een betrekkelijk willekeurige greep. Wanneer zal een congres zich buigen over de vraag of alle door D66 gepropageerde staatsrechtelijke hervormingen wel zo goed zijn? Wie durft te verklaren dat het optreden van sommige D66-raadsfracties ten opzichte van andere partijen bij de collegevorming niet zo veel beter was dan dat van die andere partijen ten opzichte van D66? Behalve de voorzitter van de JD (nog?) niemand. Wanneer komt er een deugdelijke structuur om de zittende kamerleden op hun functioneren te beoordelen? Een voorstel daartoe werd door de Adviesraad op losse gronden afgestemd.

”



# idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66



## De rol van de Europese gemeenschap bij de totstandkoming van een nieuwe veiligheidsorde- ning in Europa

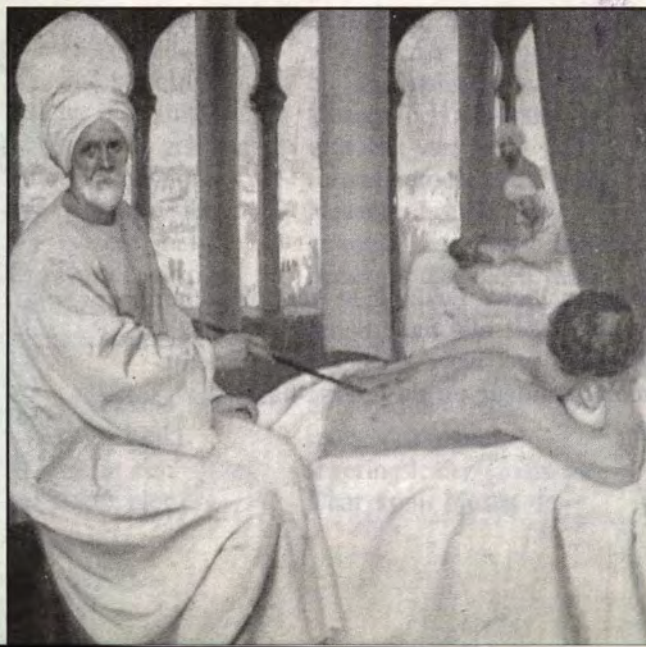
Jan Willem Bertens

## Een trauma geheeld

Meine Henk Klijnsma

## Hoe duur mag onze gezondheidszorg zijn?

Leo de Graaf



DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN

11e jaargang nummer 4, augustus 1990



# In dit nummer:

Versijnt zesmaal per jaar

## Redactie:

Coosje Fijn van Draat, Jan  
Hoekema, Erik van der  
Hoeven, Meine Henk  
Klijnsma (redactiesecretaris),  
Marian Louppen-Laurant

## Eindredactie:

Hans de Wolf

Correspondentieadres  
redactie:  
Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag

Uitgever:  
Stichting Wetenschappelijk  
Bureau D66  
Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag  
tel. 070-3858303

Abonnementsprijs f 50,-

Abonnementen-  
administratie:  
Stichting Wetenschappelijk  
Bureau D66  
Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag  
tel. 070-3858303

Advertentie-exploitatie:  
Stichting Wetenschappelijk  
Bureau D66  
Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag  
tel. 070-3858303

Ontwerp:  
Caroline van Zijst

Druk:  
MacDonald/Nijmegen

Idee66 staat open voor korte  
artikelen over een actuele  
kwestie, of een lopende  
discussie in de samenleving,  
het ambtelijk apparaat of de  
politiek (ca. 1500 woorden),  
en beschouwende, meer  
fundamentele artikelen (ca.  
3500 woorden). Nadere  
inlichtingen over redactie-  
beleid en instructies voor  
vormgeving van stukken, zijn  
bij de redactie op te vragen.

Copyright:  
Stichting Wetenschappelijk  
Bureau D66, Den Haag.  
Overname van artikelen  
en/of illustraties zonder  
uitdrukkelijke toestemming  
van de uitgever is niet toe-  
gestaan.

---

## Commentaar

---

3

### De rol van de Europese gemeenschap bij de totstandkoming van een nieuwe veiligheids- ordening in Europa

4

*Jan-Willem Bertens*

---

### Een trauma geheeld D66 en de collegevorming

8

*Meine Henk Klijnsma*

---

### D66: Milieu hoog in het vaandel, maar geen milieupartij

13

*Peter A.G.M. Pot*

---

### Hoe duur mag onze gezondheidszorg zijn?

20

*Leo de Graaf*

---

### "Sociale vernieuwing" en het geheugen van de politiek

25

*Paul Kalma*

---

### Geen half werk

29

*Anne Marijke Steen*

### En verder:

#### Brieven

31

#### Slechte gedachten

32

Rectificatie: In het artikel van Pieter Fokkink in het vorige nummer is een aantal correcties in de tekst niet naar behoren verwerkt, waardoor de auteur het artikel niet meer als het zijne herkent. De redactie biedt daarvoor de auteur en de lezers haar verontschuldiging aan.



### Regeringsleider

De gebeurtenis ligt al enige tijd achter ons en lijkt intussen al weer aardig overwoekerd door de allerjongste geschiedenis maar toch wil ik er nog even bij stilstaan: de mededeling van minister Braks tijdens de acties van de akkerbouwers dat het aangevochten Brusselse beleid indertijd niet door hem (Braks) was bepleit maar door de premier. Letterlijk zei Braks: "U moet niet vergeten dat een deel van de besluitvorming indertijd door hem (Lubbers) is gedaan. Daar was ik toen niet bij. Er zaten elementen in die besluitvorming die ik nooit bepleit had. Daarbij ligt een bijzondere verantwoordelijkheid van de heer Lubbers. Het automatische cumulatieve dalen van de prijzen bijvoorbeeld had ik als minister nooit bepleit."

De uitspraak verdient om een aantal redenen nadere aandacht. Ten eerste: er blijkt duidelijk uit dat in ons bestel de premier lang niet altijd de 'eerste onder zijns gelijken' is (zoals onze constitutie nog steeds veronderstelt) maar ook als het gaat om typische vakonderwerpen (zoals de vaststelling van graanprijzen) kennelijk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Ten tweede: er blijkt duidelijk uit dat een vakminister het niet erg

nauw neemt met de voorgeschreven homogeniteit van de ministerraad, maar er duidelijk voor uit komt als hij het met het beleid van de premier niet eens is. Ten derde: de volksvertegenwoordiging blijkt deze verschuiving in de ministeriële verantwoordelijkheid zonder noemenswaardig commentaar te accepteren. In feite gaat hier om twee samenhangende ontwikkelingen die elk afzonderlijk al afbreuk doen aan het democratisch kaliber van ons bestel maar in hun onderlinge wisselwerking die afbreuk nog versterken. Net als de Franse president, de Duitse bondskanselier en de Britse prime-minister is de Nederlandse premier de feitelijke regeringsleider. De vakministers accepteren dat en het parlement ook, maar in tegenstelling tot Mitterrand, Kohl en Thatcher heeft Lubbers geen echte electorale legitimatie. Dat hij premier werd, berust niet primair op een beslissing van de kiezers, maar op een uitkomst van het formatieproces. Dat is in Nederland altijd zo geweest, maar democratisch bezien is dat alleen maar acceptabel als de premier niets meer is dan voorzitter van de ministerraad (zoals vroeger) en geen regeringsleider (zoals nu). Daar komt bij dat de

regeringsleiders in Europees verband tot maatregelen besluiten die in de nationale politiek de kracht van voldongen feiten hebben. Zelfs als het Nederlands parlement Lubbers zou heenzenden uit onvrede over besluiten van de Europese raad, dan nog blijven de besluiten overeind. Er valt niets meer tegen te doen. Zo hebben we dus, zonder dat het ons duidelijk voor ogen staat, een situatie geschapen die er op neer komt dat een niet democratisch gekozen regeringsleider mee doet aan belangrijke supranationale besluitvorming die noch op supranationaal niveau, noch op nationaal niveau parlementair controleerbaar is en ook niet onderworpen is aan een of ander fiat van de ministerraad.

Er zijn geen tekenen die er op wijzen dat de Brusselse besluitvorming binnenkort democratischer zal worden. Er zijn wel tekenen die er op wijzen dat er in Brussel meer zal worden besloten en dat daardoor de feitelijke positie van de regeringsleiders (dus ook de Nederlandse) sterker zal worden. Niets wijst er op dat de vakministers terrein zullen winnen ten koste van de premier, er zijn wel tekenen die wijzen op het tegendeel. Dat zijn allemaal redenen om (a) de feitelijke

verantwoordelijkheid van de premier constitutioneel duidelijk onder woorden te brengen en (b) de betrokkenheid van de kiezers bij de keuze van de premier drastisch te vergroten.

Het wordt echt tijd om de Thorbeckiaanse opvatting van 1848 (geen EG, zes departementen, 50.000 kiezers, geen regeerakkoorden en een hele kleine overheidssector) te vervangen door een opzet die recht doet aan de democratische eisen van onze tijd. De commissie-Deetman voor staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing zou er goed aan doen dit onderwerp serieus te nemen.

*Jan Vis*



# De rol van de Europese Gemeenschap bij de totstandkoming van een nieuwe veiligheidsordening in Europa

Jan-Willem Bertens

De Oost-Westtegenstelling zoals wij die de afgelopen decennia hebben gekend is aan het verdwijnen. Voor een goed begrip van de betekenis daarvan is het nuttig om eerst even stil te staan bij de vraag wat die tegenstelling eigenlijk inhield. Hij werd niet veroorzaakt door de dreiging van een Sowjet-militaire aanval op West-Europa. Ook was het niet het gevolg van "vijanddenken" of iets dergelijks.

## Verschillen

De Oost-Westtegenstelling is in de kern de tegenstelling tussen twee verschillende mens- en maatschappijbeschouwingen, die met name op het economische, sociale en politieke vlak voor elkaar een bedreiging vormen, of misschien beter: hebben gevormd. Die tegenstelling is nu bezig weg te vallen, omdat het "westerse" beeld overal in Oost-Europa veld wint (d.w.z. pluriforme democratie, sociale markteconomie). Dat dit heeft kunnen gebeuren is mogelijk gemaakt door Gorbatsjov's beleid ten opzichte van deze landen. Overigens gaat Gorbatsjov zelf in eigen land het minst ver, zowel op het gebied van de economische als van de politieke hervormingen en is het communisme in de Sowjet-Unie nog geenszins afgezworen. Het is goed dat in het achterhoofd te houden.

D66 pleit al geruime tijd voor de Europeanisering van het veiligheidsbeleid, waarmee bedoeld is: een grotere rol voor Europa, eerst van de Westeuropese landen binnen de NAVO (in de visie van D66 moest de Europeanisering altijd plaatsvinden binnen het kader van het Atlantisch bondgenootschap), in de hoop dat een parallelle ontwikkeling binnen het Warschau Pakt zou plaatsvinden, d.w.z. dat het zou komen tot een lossere band tussen de Oosteuropese landen en de Sowjet-Unie. Dit zou gepaard moeten gaan met groeiende banden tussen de Europese landen over de grenzen van de blokken heen, uiteindelijk gevolgd door de totstandkoming van een Europees

Veiligheidsstelsel. Eén en ander werd gezien als een zaak van de lange termijn.

D66 heeft altijd positief gestaan tegenover de mogelijke rol die de Westeuropese Unie zou kunnen spelen in het kader van de Europeanisering van het veiligheidsbeleid. De situatie in Europa heeft echter inmiddels een aantal fundamentele wijzigingen ondergaan. Het Warschau Pakt functioneert de facto niet meer en heeft in zijn oude vorm geen toekomst. De Oosteuropese landen zijn al in belangrijke mate los van de Sowjet-Unie.

Tegelijk is een grote toename te constateren van de rol en het belang van de Europese Gemeenschap in het Oost-Westbeleid, met name in het civiele veiligheidsbeleid. Reden temeer overigens om de doelstelling van de Politieke Unie juist nu te handhaven en het proces daarnaartoe te versnellen. De ontwikkelingen zijn bovendien zodanig dat het militaire aspect van het veiligheidsbeleid (van oudsher hét terrein van de NAVO) in belang afneemt, terwijl het civiele of politieke aspect in belang toeneemt.

Dit leidt tot de conclusie dat de EG de WEU als het ware heeft ingehaald. De NAVO blijft nuttig in een primair politieke functie, met name ten behoeve van de voortgezette betrokkenheid van de Verenigde Staten bij "Europese zaken". Het Warschau Pakt zou kunnen blijven voortbestaan na een grondige herstructurering op basis van gelijkwaardigheid. Beide bondgenootschappen zouden dan een in de eerste plaats politiek karakter kunnen krijgen en een orderende functie hebben ter beheersing van instabiliteit.

Eveneens denkbaar is een onderling veiligheidsverbond tussen de Oosteuropese landen, in combinatie met een vorm van Oosteuropese regionale economische samenwerking ter vervanging van de Comecon.

## Beheersing

De grootste bedreiging van de veiligheid in het nieuwe Europa is een terugkeer naar "Sarajevo" ofwel het gevaar van "Balkanisatie" van Midden- en Oost-Europa met het wegvallen van de relatieve zekerheid en voorspelbaarheid van het blokken-systeem. (Weliswaar was dat systeem inherent instabiel, vanwege de toestand van onvrijwilligheid of, zeg maar gewoon, onderdrukking en vreemde overheersing in de Oosteuropese landen, maar ieder wist wel waar hij aan toe

\* De auteur is lid van het Europees parlement voor D66.



was.) Het grootste veiligheidsrisico in Europa zou dan zijn het horizontaal en/of verticaal escaleren van een in oorsprong beperkt regionaal conflict.

Daarom zou een belangrijke rol kunnen zijn weggelegd voor een onderling veiligheidsverbond van de Oosteuropese landen, namelijk het verhinderen van onderlinge conflicten. Een dergelijke alliantie zou zich tot de NAVO (en mogelijk ook tot de Sowjet-Unie?) verhouden zoals nu Joegoslavië, Finland of Zweden dat doen. Het lijkt in elk geval geenszins noodzakelijk dat ieder democratisch geworden land in Oost-Europa ook gelijk lid van de Navo wordt.

Voor de huidige DDR geldt een afzonderlijk verhaal. De beste oplossing daar lijkt inderdaad de op dit moment in het Westen meest gangbare. Een verenigd Duitsland dat in zijn geheel lid blijft van de NAVO, maar zonder uitbreiding van de militaire structuur naar het huidige DDR-grondgebied, en met vooralsnog handhaving van de aanwezigheid van Sowjet-troepen, bijvoorbeeld in de twee grote oefenterreinen van de Sowjet-Unie in het oosten van de huidige DDR (een soort Guantanamo-constructie, dus). Ook de leiders in het Kremlin lijken deze oplossing nu te aanvaarden. Het moet hen duidelijk zijn dat deze constructie meer in overeenstemming is met de Sowjet-veiligheidsbelangen dan het ontstaan van een groot neutraal verenigd Duitsland.

Voor de overige Oosteuropese landen echter lijkt het beter wanneer zij geen lid van de NAVO zouden worden, met name vanuit het oogpunt van de veiligheidsperceptie van de Sowjet-Unie. Het is zeker niet per se logisch dat Oosteuropese democratieën tot de NAVO zouden moeten toetreden. Van de 35 CVSE-landen zijn er tussentwintig die niet tot de NAVO of het Warschau Pakt behoren. Daaronder zijn zes middelgrote staten (Finland, Zweden, Joegoslavië, Zwitserland, Oostenrijk en Ierland) en twee strategisch niet onbelangrijke eiland-staten (Cyprus en Malta).

Wel is het zo dat, als één of meer landen de wens te kennen zouden geven NAVO-lid te worden, zo'n aanvraag niet botweg afgewezen kan worden met een verwijzing naar de onrust die dat mogelijk in Moskou zou kunnen veroorzaken. Anderzijds lijkt het niet verstandig als de NAVO dit actief zou aanmoedigen. Dit is één van de lastige vragen waar we voor kunnen komen te staan. Of dat ook gebeurt en hoe lastig het zou zijn, hangt onder meer weer af van de vraag of en hoe een onderling veiligheidsarrangement tussen de Oosteuropese landen tot stand kan komen en tevens van de ontwikkeling van de relatie van de Sowjet-Unie tot de Oosteuropese landen en tot het westerse bondgenootschap. Een NAVO-lidmaatschap van de Sowjet-Unie is op dit moment geen reële mogelijkheid, al was het alleen maar vanwege het niet te veronachtzamen feit dat het hier om een nucleaire supermacht gaat. Er zijn geen aanwijzingen dat de Sowjet-Unie bereid zou zijn afstand te doen van deze status.

## Samenwerking

Regionale economische samenwerking tussen de Oos-

teuropese landen kan – ook als het niet tot een veiligheidscomponent komt – een positieve bijdrage leveren aan het bevorderen van de stabiliteit in Europa. Die economische samenwerking kan verschillende vormen aannemen, kan ook verschillende fasen doorlopen, rekening houdend met de ontwikkeling van de Oosteuropese economieën en natuurlijk met de wensen van de landen zelf.

Het model van de Europese Vrijhandelsassociatie (de EVA) kan heel aantrekkelijk zijn vanwege het volledige behoud van nationale soevereiniteit. Dat is een niet onbelangrijke overweging voor landen die hun soevereiniteit nu juist zo recentelijk hebben herwonnen. Onderlinge economische samenwerking kan eventueel worden gevolgd door een lidmaatschap van de EVA.

Zou deze weg worden gevolgd, dan zouden de Oosteuropese landen toch ook nauw verbonden raken met de Europese Gemeenschap. De EG en de EVA zijn op dit moment in intensief gesprek over het creëren van wat genoemd wordt een Europese Economische Ruimte. EG en EVA zijn elkaars belangrijkste handelspartners, en bovendien willen de EVA-landen op deze manier bereiken dat ook zij kunnen profiteren van de gemeenschappelijke interne markt van 1992 in plaats van daar slachtoffer van te worden. Eén van de voornaamste obstakels voor overeenstemming tussen de EG en de EVA over een Europese Economische Ruimte is overigens de kwestie van het behoud van de soevereiniteit van de EVA-landen. De EVA wil gezamenlijke besluitvorming, terwijl de EG de autonomie van het EG-besluitvormingsproces (supranationaal, met ook een – op economisch gebied belangrijke – rol voor het Europees Parlement) wil handhaven.

Een andere mogelijkheid zou zijn het zoeken van aansluiting door Oosteuropese landen bij de EG. De EG sluit toetreding van nieuwe lidstaten vóór de totstandkoming van de interne markt weliswaar uit. (De DDR is ook hier weer een geval apart, omdat het daarbij wel om een uitbreiding, maar niet om een nieuwe lidstaat gaat.) Maar ná 1992 staat de mogelijkheid van nieuwe toetredingen in beginsel weer open. Dus ook voor de landen in Oost-Europa.

De Europese Gemeenschap voert op dit moment een actief beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de betrekkingen met Oost-Europa. Met de verschillende Oosteuropese landen én de Sowjet-Unie zijn of worden zgn. handels- en samenwerkingsakkoorden gesloten waarvan de condities zijn toegespitst op de specifieke situatie in ieder land. Het is het voornemen van de Europese Commissie, daarin gesteund door het Parlement en de Raad, deze akkoorden vrij snel te vervangen door wat genoemd wordt speciale associatie-overeenkomsten. Het "speciale" is gelegen in het feit dat bij deze overeenkomsten in het midden zal worden gelaten of het al dan niet een voorportaal is van een volledig lidmaatschap. Een traditionele associatie (op grond van art. 238 van het EEG-verdrag) was dat tot nu toe altijd wel. Een toekomstig EG-lidmaatschap van Oosteuropese landen wordt dus niet uitgesloten. Een EG-lidmaatschap van de Sowjet-Unie wordt echter algemeen onmogelijk geacht, alleen





### *Niet meer in NAVO-verband?*

al vanwege de omvang van het land, waardoor het evenwicht tussen de lidstaten in de EG te zeer zou worden verstoord. Het zijn uiteindelijk de Oosteuropese landen zelf die moeten beslissen of zij voor een EG-lidmaatschap willen opteren. Het is niet aan de EG om dat te bepalen en het hoeft natuurlijk niet voor alle Oosteuropese landen tot dezelfde afweging te leiden. Iedere eventuele aanvraag zal te zijner tijd afzonderlijk door de EG moeten worden gezien.

De ontwikkelingen in Oost-Europa en de mogelijkheid van uitbreiding van de Gemeenschap in oostelijke richting mogen er echter niet toe leiden dat de EG pas op de plaats gaat maken met de voortgang van zijn eigen integratie. Dat ligt ook niet in de lijn der verwachtingen: zeker nu de Duitse Bondsrepubliek, met name bondskanselier Kohl, heeft ingezien dat de Duitse éénwording aanvaardbaar is voor de Europese partners, mits dat niet ten koste gaat van de Duitse verbondenheid met de verdere integratie in EG-verband, is de voortgang van die integratie zo goed als verzekerd.

De uitkomst van de ontmoeting tussen Kohl en de Franse president Mitterrand in april maakt dat die verwachting gerechtvaardigd is. De as Bonn-Parijs is een belangrijke motor voor de Europese integratie. Het enige tijd niet functioneren ervan leidt tot meer dan lichte onrust aan Franse kant, zeker als de oorzaak daarvan is gelegen in het Oosten. Het herstel van de Frans-Duitse as heeft niet alleen geleid tot herstel van vertrouwen, maar is bovendien de aanzet geweest van de versnelling van het integratie-proces in de Gemeenschap, waartoe de informele Europese Top in Dublin in beginsel heeft besloten. Daarmee is het tot nu toe gehanteerde tijdschema aanzienlijk ingekort en komt de Politieke Unie in de nabije

toekomst in zicht.

Politieke Unie betekent ook een gemeenschappelijk buitenlands beleid en een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid van de Europese Gemeenschap. Inclusief defensie, en dat wil dus ook zeggen militaire integratie. Daarmee komen de verhoudingen binnen het NAVO-bondgenootschap drastisch anders te liggen. De functie van de NAVO zal niet alleen anders moeten worden, namelijk meer politiek en met een zeer ruime taakopvatting voor wat betreft de onderwerpen waarover wordt overlegd, maar ook de verhouding tussen de partners wordt fundamenteel anders. In plaats van vele, vaak tegenstrijdige, Europese meningen, krijgen de Verenigde Staten grosso modo te maken met één Europees standpunt. Dat is niet het einde van de NAVO, wel het einde van de NAVO zoals wij die kennen. Als het bondgenootschap in staat is zich aan te passen aan de huidige ontwikkelingen, kan de NAVO de instelling bij uitstek worden voor het overleg tussen Amerikaanse en Europese partners. En voorlopig kan Europa daar niet zonder.

Het betekent wel dat we anders aan moeten kijken tegen de rol van de WEU in dit geheel. De rol die D66 steeds voor de WEU heeft bepleit was beperkt tot een tussenfase. Uiteindelijk moest de EPS (de Europese Politieke Samenwerking) die rol overnemen. De huidige ontwikkelingen, vooropgesteld dat zij doorzetten, duiden erop dat die tussenfase eigenlijk kan worden overgeslagen. De EG neemt dan (veel eerder dan wij durfden te verwachten) de rol over die voorlopig eerst aan de WEU was toegedacht en wellicht zelfs veel meer dan dat.

Voor de NAVO is dus, mits het bondgenootschap in staat is zich aan te passen aan de nieuw-ontstane situatie, zeker nog een toekomst weggelegd. Ook het



Warschau Pakt zou na een herstructurering op basis van gelijkwaardigheid vooralsnog een belangrijke rol kunnen spelen. Daarnaast zou ook een tot Politieke Unie uitgegroeide EG een hoofdrol kunnen spelen op het gebied van de toekomstige Europese veiligheidsstructuur.

Daarmee is het toekomstig Europees veiligheidsbouwwerk nog lang niet af, maar het zou in elk geval onverstandig zijn om over te gaan tot de opheffing van de bestaande constructies, zolang daar niets anders voor in de plaats is gekomen, waarvan we overtuigd kunnen zijn dat het dezelfde garanties biedt op het voorkomen van conflicten waar dan ook in Europa.

Uiteindelijk zal het moeten komen tot een pan-europees veiligheidsstelsel, waarin de bestaande bondgenootschappen, alweer uiteindelijk, kunnen opgaan. Dat geheel Europa overkoepelende stelsel is nu rudimentair aanwezig in de vorm van de CVSE. De ontwikkeling die op dit moment het meest perspectief lijkt te bieden zou zijn om – als het ware "boven" NAVO en Warschau Pakt – te komen tot een uitbouw van de CVSE door middel van institutionalisering (een permanent secretariaat, de instelling van een Coreper) en dat verder te laten evolueren. De verdere evolutie van de CVSE kan uiteindelijk wellicht leiden tot de opheffing van de NAVO, als vast staat dat die CVSE-van-de-toekomst sterk genoeg is om een conflict tussen lidstaten ondenkbaar te maken, wat nu immers ook een – zij het weinig benadrukte – rol is van de NAVO, en ook een rol zou zijn van een eventueel onderling veiligheidsverbond van de Oosteuropese landen zoals hiervoor gesuggereerd, dat mogelijk een stabiliserende functie zou kunnen vervullen in dat deel van Europa.

## Tenslotte

Als de gebeurtenissen van de laatste maanden van 1989 ons iets moeten hebben geleerd, dan is het wel dat we niets met zekerheid kunnen voorspellen en dat de toekomst van landen en volken zich niet laat vangen in blauwdrukken. Wat hierboven is geschetst mag dan ook niet worden opgevat als blauwdruk voor Europa; er zijn slechts mogelijke richtingen aangegeven waarin het proces zich zou kunnen bewegen. Maar niet uit het oog verloren mag worden dat het proces belangrijker is dan blauwdrukken. Het is daarom van essentieel belang dat het gesprek voortgang vindt en alle communicatielijnen openblijven. Alleen dan kunnen we het proces tot een goed einde brengen en een vrij, rechtvaardig en ongedeeld Europa tot stand brengen, zonder dreiging en in gedeelde veiligheid.

## Conferentie: Gedeelde Veiligheid.

Common Security, het thema van de commissie Palme (1982), zal worden belicht tegen het decor van het actuele wereldtoneel.

Groen Links organiseert deze conferentie in het Nederlands Congresgebouw op vrijdag 28 en zaterdag 29 september. Leden van de voormalige commissie-Palme, pannelleden uit nationale en internationale politieke partijen en non-gouvernementele organisaties zullen hun visie geven op de internationale processen in een poging om de vertrouwde noties ter discussie te stellen en nieuwe ideeën te ontwikkelen.

Er zal een intensief programma worden geboden. De conferentie begint op vrijdag om 19.00 uur en eindigt op zaterdag om 17.30. Voor nadere informatie, ook inzake eventuele overnachtingen, kunt u zich wenden tot 020-26.73.74.



# Een trauma geheeld

## D66 en de collegevorming

Meine Henk Klijnsma\*

Direct na de raadsverkiezingen werd duidelijk dat D66 in een aantal gemeenten buiten het college werd gehouden. Het leek er even op alsof de traumatische gebeurtenissen rondom de kabinetsformatie zich op lokaal niveau zouden herhalen. Toen de kruiddampen van de collegevormingsonderhandelingen waren opgetrokken, bleek dit echter niet het geval te zijn: D66 is heel behoorlijk uit de arena van collegevorming gekomen. Macht schept echter ook verplichtingen.

### Een balans

Nu de collegevorming al weer enkele maanden achter ons ligt, is het tijd om de balans op te maken. Daarbij staat centraal de vraag of D66 zo zwaar ondervertegenwoordigd is in de colleges als bepaalde krantenberichten wilden doen geloven. In dit artikel zal worden geschetst hoe de collegevorming in de verschillende gemeenten werkelijk is verlopen.

Om te kunnen beoordelen of D66 een redelijk deel van de te verdelen wethouderszetels heeft bemachtigd, is gekeken waarop onze partij volgens het afspiegingsprincipe recht had; de uitkomst daarvan is vervolgens getoetst aan het feitelijk verkregen aantal wethouderszetels. In dit kader is ook nagegaan hoe D66 in vorige periodes in colleges was vertegenwoordigd.

Een beschouwing over de lessen die uit de collegevorming kunnen worden getrokken, sluit dit artikel af.

### Het spookbeeld van de kabinetsformatie

De stemmen waren nog maar amper geteld, of uit sommige gemeenten sijpelden al geruchten de buitenwereld in dat D66 buiten het college werd gehouden. Slinkse manoeuvres van andere partijen, de PvdA voorop, verhinderden dat de grote overwinnaar van de raadsverkiezingen zijn rechtmatige plaats in het dagelijks gemeentebestuur kon innemen. Een gang van zaken die grote gelijkenis vertoonde met de kabinetsformatie van vorig jaar. Ook toen werd D66 immers "werkende weggewerkt". Twee weken na de verkiezingsdag maakte Mark Kranenburg in het NRC-

Handelsblad de balans op. Hij concludeerde dat "Van Mierlo er weer een paradox bij heeft", want: "Getalsmatig zijn de Democraten bijna nergens nodig voor de collegevorming. Met als gevolg: wel de grootste winst, geen wethouders. Dat is het beeld dat zich her en der aftekent."

De woorden "her en der" zijn niet zonder reden onderstreept. De analyse van Kranenburg (en anderen) lijkt gebaseerd te zijn op de zeer in de publiciteit gekomen gebeurtenissen rondom de collegevorming in enkele gemeenten. De casus-Leiden en -Rotterdam zijn daarvan het meest berucht. Het in 1989 bij vele D66-ers ontstane slachtoffergevoel werd door deze berichten danig versterkt. Het is niet onmogelijk dat het geringe aantal wethouderszetels dat D66 bij voorgaande raadsverkiezingen had verworven hierbij ook nog een rol heeft gespeeld. Het buitenboord houden van D66 leek een wel haast structureel gegeven in de vaderlandse politieke cultuur te zijn geworden.

### D66 en de collegevorming in 1978, 1982 en 1986

In 1978, 1982 en 1986 bezette D66 met respectievelijk 222, 272 en 229 raadszetels respectievelijk 12, 14 en 18 wethouderszetels (zie tabel 1). (1)

Tabel 1: D66-wethouders in 1978, 1982 en 1986

1978	1982	1986
Groningen(mc)	Hengelo(mc)	Hengelo(mc)
Enschede(mc)		Steenwijk(mc)
	Lelystad(mc)	Lelystad(mc)
Nijmegen(qmc)	Nijmegen(MC)	
	Wageningen(mc)	Wageningen(mc)
De Bilt (ac)		
	Utrecht(mc)	
	Nieuwegein(ac)	
		Breukelen(qmc)
A'dam(mc)	A'dam(mc)	A'dam(mc)
Haarlem(ac)		
Uithoorn(qmc)	Uithoorn(ac)	
Castricum(mc)		
	Hilversum(mc)	
		Heemskerk(mc)
		Schoorl(mc)*

\* De auteur is lid van de redactie



		Zandvoort(mc)
Delft(mc)		
Zoetermeer(ac)		
	Spijkenisse(mc)	Spijkenisse(mc)
	Rotterdam(mc)	Rotterdam(mc)
		Den Haag(mc)
		Rozenburg(mc)
		Voorburg(mc)
Eindhoven(mc)		
Helmond(mc)		
	Boxtel(mc)	
	Gennep(ac)	Gennep(ac)
	Beek(ac)	

mc= meerderheidscollege

ac= afspiegelingscollege

qmc= quasi-meerderheidscollege

\* D66 leverde in de tweede helft van de raadsperiode een wethouder, de VVD in de eerste helft.

Op het eerste gezicht lijkt het te gaan om een gering aantal wethouders. Als echter bedacht wordt dat vrijwel alle D66-raadsfracties in de drie voorgaande raadsperiodes te klein waren om op basis van het afspiegelingsprincipe recht op wethouderszetels te laten gelden, blijkt dit toch mee te vallen. Het is aan het verschijnsel meerderheidscollege te danken dat het aantal D66-wethouders nog boven de tien uitkwam.

Op basis van het afspiegelingsprincipe zou onze partij in 1978 slechts in twee colleges zijn vertegenwoordigd, in 1982 in vier, en in 1986 weer in twee colleges. Alle andere D66-wethouderszetels waren te danken aan de deelname van D66 aan meerderheidscolleges van verschillende signatuur (smalle, bredere, zonder PvdA, zonder CDA, of zonder VVD: alle varianten hebben zich voorgedaan) danwel quasi-meerderheidscolleges. Onder quasi-meerderheidscolleges versta ik colleges waar niet een bewuste programmatische keuze leidt tot het uitsluiten van bepaalde raadsfracties, maar toevallige omstandigheden. In de praktijk gaat het dan meestal om persoonlijke factoren zoals (on)geschiktheid en beschikbaarheid.

De meerderheidscolleges waaraan D66 deelnam, waren vaak in de grotere steden te vinden. De positie van D66 daarin was als regel weinig riant. Soms binnengehaald om deze colleges een schijn van redelijkheid te geven, moet achteraf toch worden geconcludeerd dat de feitelijke invloed van D66 dikwijls beperkt en in enkele gevallen zelfs verwaarloosbaar was. De D66-wethouders in deze colleges waren dan ook allerm minst zeker van hun zetel bij de vorming van het volgende college. Zo verdween D66 in 1982 uit de colleges van Groningen, Enschede, Eindhoven en Delft, en in 1986 uit die van Nijmegen en Utrecht. Alleen in Amsterdam slaagde onze partij erin drie volle periodes een wethouder te leveren. Ten aanzien van de hoofdstad moet echter worden bedacht dat Etty c.s. voor de verkiezingen duidelijk hadden laten doorschemeren dat aan deze continuïteit een einde diende te komen. Ingrijpen van de kiezer heeft dit plan vrijdeld en zelfs tot het omgekeerde resultaat geleid.

In de quasi-meerderheidscolleges zat D66 hield meestal op de schopstoel. Van de wethouders uit dit type college maakte geen enkele meer dan een periode vol.

Zoals al gezegd, uitgaande van de afspiegelingsgedachte was D66 in de jaren 1978-1986 oververtegenwoordigd als het om het aantal wethouders gaat. Uitgaande van de, veel reëlere, notie dat ook meerderheidscolleges en quasi-meerderheidscolleges legitiem zijn en bovendien veel voorkomen, kan deze conclusie echter niet worden getrokken. Wat op basis van deze notie een rechtvaardig aandeel in het totaal aantal wethouderszetels is, kan namelijk per definitie niet op macroniveau worden bepaald. Wel kan per afzonderlijke gemeente worden nagegaan of het programmatisch te rechtvaardigen viel dat D66 buiten het college werd gehouden. Met een natte vinger in de lucht en met in het achterhoofd enkele praktijkgevallen, kan dan worden gesteld dat dit vast niet altijd het geval zal zijn geweest. Hierop volgt evenwel een onvermijdelijke vervolgvraag waarvan het antwoord de net weergegeven voorzichtige stelling voor 100% relativeert: was het programmatisch te rechtvaardigen dat andere partijen werden buitengesloten waar D66 wel op het pluche mocht plaatsnemen? Ook op deze vraag luidt het voorzichtige antwoord: zeker niet in alle gevallen en waarschijnlijk vaak niet.

### Op hoeveel wethouderszetels kon D66 recht doen gelden?

Om te kunnen beoordelen in welke mate D66 een redelijk plaatsje op het collegepluche is gegund, moet eerst worden nagegaan op hoeveel wethoudersposten de partij na 21 maart aanspraak kon maken. Na lezing van het voorgaande behoeft het geen betoog dat het opstellen van een dergelijke toetssteen een lastige, zo niet onuitvoerbare exercitie is als ook met het fenomeen (quasi-)meerderheidscollege rekening moet worden gehouden. Daarom is uitsluitend uitgegaan van het afspiegelingsprincipe. Hierbij moet worden bedacht dat het niet zo is dat uit het aantal D66-raadszetels mathematisch het aantal wethouders volgt. Het is nogal eens kwestieus of D66 geen of een wethouder zou mogen leveren. Daarom zijn vermeld zowel de minimale als de maximale aantallen wethouders waarop de partij op basis van de afspiegelingsgedachte recht heeft. Tabel 2 geeft een en ander weer per afzonderlijke provincie. Tevens is aangegeven hoeveel wethouders D66 daadwerkelijk heeft weten te bemachtigen (D66-wethouders gekozen in combinaties of op plaatselijke lijsten zijn daarbij buiten beschouwing gebleven). (2)

Tabel 2: Aantal wethouders waarop D66 op grond van het afspiegelingsprincipe recht had, en het feitelijke aantal D66-wethouders

	Prognose		Feitelijk gerealiseerd
	Min	Max	
Groningen	1	3	2
Friesland	1	2	0
Drenthe	0	3	0



Overijssel	1	5	6
Gelderland	5	8	7
Utrecht	8	15	10
Noord-Holland	19	24	21
Zuid-Holland	14	26	14
Zeeland	0	2	0
Noord-Brabant	2	7	5
Limburg	2	4	3
Nederland	54	102	69

Uit de tabel blijkt dat per saldo D66 redelijk is vertegenwoordigd in de colleges. Aan deze cijfers moet echter geen absolute betekenis worden toegekend, omdat veel gemeenten meerderheids- of quasi-meerderheidscolleges hebben. Toch kan op basis van de cijfers van tabel 2 de conclusie worden getrokken dat er geen systematisch complot is geweest om D66 buiten de colleges te houden. De gebeurtenissen rondom de kabinetsformatie hebben zich, althans door de bank genomen, niet herhaald bij de collegevorming. Deze conclusie is van groot belang, omdat zij laat zien dat D66 wel degelijk in staat is om verkiezingswinst te vertalen in bestuurlijke macht.

## Regionale verschillen

Tabel 2 laat ook opmerkelijke regionale verschillen zien. In de ene provincie is D66 duidelijk veel succesvoller geweest dan in de andere. De drie randstedelijke provincies waar D66 al gedurende vele jaren in veel raden is vertegenwoordigd, zijn goed voor de meeste wethouders. Met name in Noord-Holland is onze partij goed uit de onderhandelingen naar voren gekomen.

Het spiegelbeeld van het succes in de randstedelijke bolwerken tekent zich in enkele buitenprovincies af, met name die waar D66 tot 21 maart maar mondjesmaat op lokaal niveau was vertegenwoordigd. Friesland, Zeeland en Drenthe vallen duidelijk in deze categorie. Opmerkelijk mag het heten dat in de sterk conservatief-confessionele provincie Overijssel D66 het juist erg goed heeft gedaan. Het feitelijke aantal door D66-ers bezette wethoudersposten overtreft zelfs het maximale aantal waarop onze partij op grond van de afspiegelingsgedachte recht had. Kennelijk is er in Overijssel erg slim onderhandeld!

Het Overijsselse succes maakt echter nieuwsgierig naar de details: in welke gemeente ging het goed en waar ging het mis.

Tabel 3 verschaft daarover uitsluitsel.

## Nadere analyse

Tabel 3: Gemeenten in Nederland waar D66 op grond van het afspiegelingsprincipe recht had op wethouders (=A), en het feitelijke aantal D66-wethouders in die gemeenten (=B) (3)

Groningen	A	B
Groningen	1	2
Haren	0-1	0
Hoogezand-S	0-1	0

Friesland		
Heerenveen	0-1	0
Leeuwarden	1	0
Drenthe		
Assen	0-1	0
Eelde	0-1	0
Emmen	0-1	0

Overijssel		
Enschede	1	1
Goor	0-1	1
Hengelo	0-1	1
Kampen	0	1
Ommen	0-1	1
Zwolle	0-1	1

Gelderland		
Apeldoorn	1	1
Arnhem	1-2	2
Brummen	0-1	0
Culemborg	0	1
Elst	1	1
Nijmegen	1	1
Wageningen	1	1
Zaltbommel	0-1	0

Utrecht		
Abcoude	0-1	0
Amersfoort	1-2	1
Baarn	0-1	1
De Bilt	1	1
Breukelen	1	1
Houten	1	0
Nieuwegein	1	1
Soest	0-1	1
Utrecht	1-2	2
Wijk bij D	0-1	1
Zeist	1	1

Noord-Holland		
Alkmaar	1	1
Amstelveen	1	1
Amsterdam	2	2
Bennebroek	0	1
Bussum	0-1	0
Castricum	0-1	1
Diemen	0-1	1
Haarlem	1-2	2
Haarlemmermeer	1	1
Heemskerk	0-1	0
Heemstede	1	1
Heerhugowaard	1	0
Den Helder	1	1
Hilversum	0-1	1
Hoorn	1	0
Huizen	1	1
Muiden	1	1
Naarden	1	1
Ouder-Amstel	1	1
Purmerend	1	0
Velsen	1	1



Wognum	1	1
Zaanstad	1	1
Zandvoort	1	1

#### Zuid-Holland

Alphen a.d. Rijn	0-1	1
Delft	1	1
Dordrecht	1	1
Gouda	1	0
Den Haag	1-2	1
Hellevoetsluis	1	1
Leiden	1-2	0
Leiderdorp	1	1
Leidschendam	0-1	0
Maassluis	1	1
Oegstgeest	1	0
Oud-Beijerland	0-1	1
Ridderkerk	0-1	1
Rotterdam	1-2	0
Rijswijk	0-1	1
Schiedam	0-1	1
Spijkenisse	1	1
Vlaardingen	1	1
Voorburg	1	1
Voorschoten	0-1	0
Wassenaar	0-1	0
Zoetermeer	1	1
Zwijndrecht	0-1	0

#### Zeeland

Middelburg	0-1	0
Vlissingen	0-1	0

#### Noord-Brabant

Breda	1	1
Eindhoven	1	1
Den Bosch	0-1	1
Oosterhout	0-1	0
Oss	0-1	0
St. Michielsgestel	0	1
Tilburg	0-1	0
Waalre	0-1	1

#### Limburg

Brunssum	0-1	1
Gennep	1	1
Maastricht	0-1	1

#### Flevoland

Almere	1-2	0
Lelystad	1	1
Noordoostpolder	0-1	0

In de drie noordelijke provincies waar D66 slechts in een beperkt aantal gemeenten sterk genoeg was om aanspraak te kunnen maken op wethouderszetels, kon slechts in de stad Groningen deze aanspraak worden verzilverd. De tot dan toe dominerende PvdA was daar door haar dramatische verkiezingsnederlaag zo zeer aangeslagen dat D66 de buit bijna volledig binnen kon halen, zowel programmatisch als personeel. In de andere gemeenten liep onze partij het pluche mis. In een aantal gevallen (Leeuwarden,

Hoogezand-Sappemeer) was dit te wijten aan een combinatie van machtswellust bij andere partijen (i.c. de PvdA) en onervarenheid bij de D66-fractie. Echter ook de (op zich lovenswaardige) principiële opstelling van D66 heeft er in een enkel geval (Heerenveen) voor gezorgd dat D66 buiten de boot viel.

Zoals al gezegd, ging het in Overijssel daarentegen erg goed met het bemachtigen van wethouderszetels. In alle gemeenten waar op grond van de afspiegelingsgedachte D66 ook maar enigszins recht kon doen gelden op wethouderszetels, werden deze zetels ook daadwerkelijk verworven. Wat een kwalitatief zeer goed aangeschreven D66-raadsfractie in college-onderhandelingen vermag, liet het geval-Ommen zien. In deze uitgestrekte plattelandsgemeente slaagde D66 erin om vanuit een getalsmatig marginale positie toch een wethouderszetel te verwerven. Zeer opmerkelijk waren ook de college-onderhandelingen in Kampen. In dit door politieke schandalen geplaagde Mekka van het calvinisme wist D66 zeer verrassend door te dringen tot het dagelijks gemeentebestuur.

Ook in Gelderland kwam D66 goed uit de bus. In Zaltbommel en Brummen (met een volstrekt onervaren fractie) viel de partij weliswaar buiten de prijzen, in Culemborg (waar daar getalsmatig geen grond voor was) lukte het daarentegen wel een wethouderszetel te veroveren. In alle andere gemeenten waar D66 recht had op wethouderszetels werden deze ook verkregen. In Arnhem wist D66 zelfs beslag te leggen op twee wethouderszetels.

In Utrecht liep het in meer gemeenten mis dan in Gelderland. Met name in gemeenten waar D66 vanuit het niets een forse fractie had gekregen (Houten, Abcoude), ging het fout. In de gemeenten waar D66 al meerdere periodes in de raad was vertegenwoordigd, lukte het echter doorgaans wel. In de oudere forenzengemeenten in het oosten van de provincie was het succes zelfs volledig. In de twee grote steden van de provincie ging de collegevorming met veel publiciteit gepaard. D66 dat zowel in Amersfoort als Utrecht op inhoudelijke issues geprononceerde standpunten had verkondigd, moest vervolgens toch compromissen sluiten om aan de colleges te kunnen deelnemen. In ieder geval voor veel betrekkelijke buitenstaanders verliep dit proces niet altijd even gelukkig.

Noord-Holland kwam ook wat betreft het aantal wethouderszetels als het D66-bolwerk bij uitstek uit de bus. Vooral in de twee grootste steden Amsterdam en Haarlem en de aangrenzende zuidelijke forenzengemeenten was het succes vrijwel compleet. Van Zandvoort tot Huizen is D66 nu in bijna alle colleges vertegenwoordigd. In een enkel geval (Haarlem!) werd in deze regio hard opgetreden tegen de eens oppermachtige PvdA. Dat gebeurde niet in het bolwerk Den Helder waar een keurig afspiegelingscollege werd gevormd. Toch viste ook in Noord-Holland D66 in een aantal gemeenten achter het net. In de overloopsteden Hoorn en Purmerend sloot de PvdA onze partij van meet af aan buiten. Om het beeld te completeren moet erop worden gewezen dat ook in Noord-Holland het eerder beschreven fenomeen-Utrecht/Amersfoort zich voordeed. Ook in Alkmaar



leek het er in de grove optiek van de buitenwereld verdacht veel op dat D66, geconfronteerd met de dilemma's van de praktische politiek, al te veel ging inleveren op eerder ingenomen ferme standpunten.

In Zuid-Holland was het succes veel minder groot. Dit was vooral te wijten aan het feit dat juist in deze provincie D66 in een aantal gemeenten een rechtmatige plaats in de colleges werd onthouden. De gevallen-Leiden en Rotterdam zijn genoegzaam bekend. Minder bekend is waarschijnlijk het onfortuinlijke lot dat onze partij in Oegstgeest, Gouda, Voorschoten, Wassenaar en Zwijndrecht ten deel viel. Ook in Den Haag, waar Rene Vlaanderen zijn positie in het college kon handhaven, ging het niet echt voor de wind. Een tweede zetel bleek volstrekt onhaalbaar, terwijl ook een flinke uitbreiding van de ene D66-wethoudersportefeuille achterwege bleef. Dit alles neemt niet weg dat in een niet onaanzienlijk aantal andere gemeenten in Nederlands grootste provincie wel successen konden worden opgetekend. Daarbij valt dan te denken aan de drie industriële randgemeenten ten westen van Rotterdam aan de Nieuwe Waterweg. Schiedam is in dit verband specifiek het vermelden waard, omdat in de jeneverstad het enige linkse meerderheidscollege in een grotere stad in Nederland tot stand kwam.

Het al eerder genoemde Zeeland viel in dezelfde categorie als Friesland: als gevolg van uiteenlopende oorzaken geen enkele wethouderszetel.

In Noord-Brabant was D66 gelukkiger. In enkele gemeenten, waaronder tamelijk verrassend St. Michielsgestel, konden wethouderszetels worden veroverd. In een aantal andere gemeenten ging het echter ook mis, waarbij moet worden bedacht dat de claim van D66 in deze gemeenten (Tilburg, Oss, Oosterhout) enigszins marginaal was.

In Limburg haalde de D66 het onderste uit de kan. In de drie gemeenten waar het op grond van de afspiegelingsgedachte mogelijk was door te dringen tot de colleges, lukte dit ook.

Dat laatste kan niet van Flevoland worden gezegd. Daar kon slechts in Lelystad de al bestaande D66-wethouderszetel worden geprolonged. In Almere waar onze partij zeer sterk uit de verkiezingen was gekomen, tekende het patroon van Purmerend en Hoorn zich af: de PvdA sloot D66 van meet af aan uit.

## Lering uit de collegevorming

De belangrijkste les van de afgelopen collegevormingsperikelen is dat D66 niet te defensief moet reageren op incidentele gebeurtenissen. Toen het in een aantal gemeenten fout ging lopen met de collegeonderhandelingen, waren maar al te veel D66-ers geneigd de publicitaire smaakmakers te volgen en te geloven dat onze partij structureel werd uitgesloten van een fair aandeel in "de macht". Een dergelijk geloof doet onrecht aan niet alleen veel D66-politici op lokaal niveau, maar ook aan hun collega's van andere partijen.

Tegenover de veel genoemde gemeenten waar D66 buiten de boot viel, staan namelijk tal van andere

gemeenten waar wij juist een bovenproportioneel deel van het aantal wethoudersposten wisten binnen te halen. Kijken we naar de 17 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners dan valt het op dat D66 met 106 raadszetels 19 wethouderszetels in de wacht wist te slepen, de VVD met 90 zetels slechts 12. Groen Links met 71 raadszetels deed het nog slechter met maar vier wethouders.

Om kort te gaan: D66 heeft geen reden tot klagen, althans niet meer dan de andere grote partijen. Tegenover Leiden en Rotterdam staan namelijk Eindhoven, Groningen, Apeldoorn en ook Leiden waar de VVD buiten het college werd gehouden. Het CDA mocht in Amsterdam, Enschede, Arnhem en Dordrecht niet meedoen, terwijl de PvdA in Haarlem haar Waterloo vond.

Dit buitensluiten van andere partijen ging dikwijls gepaard met een bovenproportionele vinger in de pap van D66. Tezamen met de al gememoreerde moeizame overgang van hoog-principiële standpunten uit de verkiezingscampagne naar de nu en dan schimmige compromissen van de bestuurlijke praktijk leidt deze gang van zaken toch tot enige twijfel over het door D66 gecreëerde imago van zichzelf. De tweede les zou dan ook mogen zijn dat wij eindelijk eens af moeten van het beeld dat D66, als enige partij tegenover alle andere partijen, een wezenlijk andere politieke cultuur in de praktijk brengt, wat niet hoeft te betekenen dat ten aanzien van de meeste problemen geen radicale standpunten kunnen worden ingenomen. Is het niet ambitieus genoeg om uit te dragen dat wij in de politieke praktijk het een *beetje* beter doen dan de meeste andere partijen?

## Noten:

1. De door D66-ers bezette wethouderszetels die werden verkregen in combinaties of op plaatselijke lijsten zijn buiten beschouwing gelaten.
2. In Norg bezet een D66-er gekozen op een combinatielijst met de PPR een wethouderszetel, in Terheijden en Rozendaal (Gelderland) is hetzelfde het geval met D66-ers gekozen op plaatselijke lijsten.
3. Deze gegevens zijn ontleend aan een door het landelijk secretariaat opgesteld overzicht en op door mij gevoerde gesprekken met tal van D66-ers in den lande.



# D66: Milieu steeds hoog in het vaandel, maar geen milieupartij

Peter A.G.M. Pot

D66 schonk niet – zoals vaak wordt gedacht of gesuggereerd (zie bijv. het artikel van prof. dr. H. Righart in *De Tijd* van 26 januari 1990) – al vanaf de oprichting in 1966 veel aandacht aan het milieu. Het milieubewustzijn brak pas in 1969 in alle geledingen van de partij door. Het milieu heeft bovendien in de geschiedenis van D66 nooit echt op de eerste plaats gestaan; D66 verdient in die zin dan ook niet het predikaat 'milieupartij'. Op de eerste plaats stond voortdurend de radicale democratisering. Anderzijds is het vooral door milieuorganisaties en de media opgeroepen beeld dat D66 toen ze regeringsverantwoordelijkheid droeg (in 1981–1982) steeds op milieugebied het tegenovergestelde deed van hetgeen ze de kiezers beloofd had, ook een foutief beeld.

In dit artikel<sup>1</sup> heb ik getracht in grote lijnen de volgende vraag te beantwoorden. In hoeverre schonk de politieke partij Democraten 66 in de jaren 1966–1989 aandacht aan het milieu? Bij het beantwoorden van deze vraag heb ik gekeken naar verschillende niveaus van de partij: de partij als geheel (zich weerspiegeland in de statuten en programma's, die op congressen worden vastgesteld en gewijzigd), de Tweede-Kamerfractie, de bewindslieden (in 1981–1982), en de werkgroepen. Het tijdvak 1966–1989 is ingedeeld in vier perioden: 1966–1970, 1970–1976, 1976–1982 en 1982–1989. De periode 1982–1989 is niet bestudeerd op al deze niveaus. Ik heb me hoofdzakelijk gericht op de algemene gedragingen en opvattingen van D66 op milieugebied en niet zo zeer op (onderdelen van) andere beleidsterreinen die ook met het milieu in aanraking komen (als bijv. het energiebeleid of het openbaar vervoer).

In de eerste jaren na de oprichting, waarin de partij zich onder leiding van Van Mierlo onafhankelijk opstelde, brak het milieubewustzijn door. Onderzocht is wanneer die doorbraak kwam. Vervolgens is bekeken of D66 in de jaren 1970–1976, waarin ze – voornamelijk op initiatief van Van Mierlo – samenwerkte met de PvdA en de PPR, de belangstelling voor het milieu vasthield. Daarna is onderzocht of D66, na de crisis in de jaren 1974–1976, bij de we-

deropbouw van een onafhankelijke partij – onder leiding van Glastra van Loon en Terlouw – weer dezelfde plaats toekende aan het milieu en in hoeverre ze in de praktijk van het regeren (in de jaren 1981–1982) rekening hield met het milieu. Tenslotte wordt de aandacht voor deze kwestie in de jaren 1982–1989 zeer globaal onder de loep genomen. De Democraten zaten in deze periode opnieuw in de oppositie en ze moesten opnieuw een (zij het kleine-) crisis overwinnen.

Dit artikel wordt afgesloten met enkele opmerkingen over economische krimp, milieu en natuur.

## 1. 1966–1970

Tot diep in de jaren zestig was er in Nederland weinig belangstelling voor het probleem van de milieuverontreiniging. De Provobeweging (1965–1967) was eigenlijk de eerste groepering in Nederland die veel aandacht schonk aan dit probleem. Naast de Provo's kwam ook vrij spoedig een aantal milieuactiegroepen op. Van de politieke partijen was het alleen de PSP die zich ruim vóór 1970 serieus bezighield met de milieuverontreiniging.

D66 schonk er in de eerste jaren van haar bestaan erg weinig aandacht aan. In het Appèl aan iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie – een pamflet dat op 15 september 1966 verspreid werd om te peilen of er voldoende weerklank bestond voor de ideeën van de 36 personen die een nieuwe partij wensten op te richten – staat het streven naar radicale democratisering van de Nederlandse samenleving en het politieke bestel centraal. Het Appèl rept met geen enkel woord over het milieu. In de in de statuten opgenomen doelstelling komt het milieu ook niet ter sprake. Als doelstelling wordt genoemd '...de democratisering van de Nederlandse samenleving in het algemeen en van het Nederlandse politiek bestel in het bijzonder...'<sup>2</sup> In het eerste politiek program (dat net als de statuten op het oprichtingscongres werd vastgesteld) wordt er nauwelijks aandacht aan geschonken. Pas in het laatste hoofdstuk wordt onder het kopje 'Gezondheidsbescherming' op de allerlaatste bladzijde gesproken over de toenemende vervuiling van lucht, water en grond, en over de bestrijding van het lawaai in het verkeer.<sup>3</sup> Deze punten werden – in verkorte vorm – overgenomen in het verkiezingsprogramma voor de Kamerverkiezingen van februari 1967, als laatste punten van de laatste paragraaf, onder de titel 'Bevolkingspolitiek'.<sup>4</sup>

Ondanks deze geringe aandacht was D66 echter een van de eerste partijen die de toenemende verontreiniging in alle lagen van de Nederlandse bevolking in

<sup>1</sup> De auteur is historicus en als stagiair werkzaam geweest op het DNPP te Groningen. Hij dankt drs. Voerman en dr. Lucardie van het DNPP voor hun nuttige op- en aanmerkingen.



de jaren 1968-1970 opmerkte en de milieuproblematiek als een 'nieuwe nood' signaleerde. Binnen D66 was het op het niveau van de werkgroepen dat men zich het eerst de ernst van de problematiek realiseerde (nl. in 1968), daarna volgde het congres (in mei-juni 1969) en tenslotte de Tweede-Kamerfractie (vanaf september 1969).

Op 2 maart 1968 werd bij de Werkgroep Volksgezondheid de Subgroep Gezondheidsbescherming ingesteld, met als voorzitter Van der Veen en als secretaris, en later dat jaar voorzitter, Copius Peereboom. De naam van deze laatste duikt in de beginfase, maar ook in latere jaren, steeds op bij activiteiten op milieugebied. In maart 1969 verschenen de eerste discussienota's van deze subgroep: 'Toekomstbeleid inzake gezondheidsbescherming' en 'Luchtverontreiniging'. In eerstgenoemde nota schrijft de werkgroep o.a.:

"Echter kunnen deze fundamentele rechten van de staatsburger (recht op privacy, rust, schone lucht, schoon water en een schone bodem; PP) in onze huidige technologische samenleving gemakkelijk in de verdrukking geraken. Een politieke partij met toekomstvisie dient de staatsburger deze 'leefbaarheids



Milieupartij

rechten' te garanderen. Voorts dienen alle burgers om wier 'leefbaarheid' het tenslotte gaat, meer direct en meer intensief bij het overheidsbeleid te worden betrokken.<sup>5</sup>

In het voorjaar van 1970 verschenen nog eens twee nota's op milieugebied: Watervervuiling in Nederland en Algemeen milieubeheer en industrieplanning.

In de Tweede Kamer hielden de D66-parlementariërs zich aanvankelijk weinig bezig met het milieu. In de periode tot september 1969 stelden zij in totaal slechts drie vragen over milieukwesties en dienden ze geen moties in m.b.t. dit onderwerp. Maar van september 1969 tot april 1970 stelden de D66'ers 12 vragen - evenveel als de PSP, maar minder dan de over veel meer zetels beschikkende PvdA - en dienden ze de meeste moties betreffende de milieuproblematiek in (nl. 4 van de in totaal 6). De vragen hadden vooral betrekking op de luchtverontreiniging; de moties betroffen zowel de lucht-, als de bodem- en watervervuiling.<sup>6</sup>

## Beleidsplan

Op de congressen in mei-juni 1969 en april 1970 werd het milieugedeelte van het politieke programma flink uitgebreid. Op het decembercongres in 1969 werd besloten tot het opstellen van een concreet beleidsplan, waarin de doeleinden en prioriteiten in samenhangend verband gepresenteerd zouden moeten worden. Het plan diende voor de eerstkomende vier à vijf jaar concreet aan te geven welke daden van een regering zouden worden verwacht, uitgaande van de hoofdlijnen van het politieke programma. Een centrale werkgroep, waarvan o.a. Copius Peereboom, M.B. Engwirda en Van Mierlo lid waren, coördineerde de activiteiten van de verschillende werkgroepen ten behoeve van dit plan. De milieuproblematiek zou een zeer vooraanstaande plaats innemen. In de Democraat van november 1970 werd het ontwerp-beleidsplan gepresenteerd, dat zou dienen als uitgangspunt voor de discussie op het congres in december. In zijn rede tot het decembercongres waarop dit (geamendeerd) beleidsplan<sup>7</sup> werd aanvaard, zei Van Mierlo onder meer: "We hebben ons afgevraagd wat de kernproblemen zijn waarmee onze en eigenlijk iedere welvaartsmaatschappij in de directe toekomst wordt geconfronteerd: het probleem van de evolutie van de gesloten samenleving naar de open samenleving; het probleem van de leefbaarheid en met name van het milieubeheer in onze open economie, en het probleem van de besturing van de technische ontwikkeling. Drie kersverse, maar ineens acuut geworden problemen, waarover de ideologieën zich nog niet met hun standaardoplossingen hebben ontfemd. (...) Als je twee jaar geleden ook maar met een vinger wees naar de ongebreidelde economische groei van Rijnmond werd die afgebeten. Totdat de gifwolken kwamen en de publieke mening op slag veranderde."<sup>8</sup>

Het definitieve beleidsplan, waarin de hierboven door Van Mierlo geschetste kernproblemen centraal staan, bestaat uit zeven hoofdstukken. De leefbaarheid wordt besproken in het tweede hoofdstuk. De eerste paragraaf van dit tweede hoofdstuk gaat exclusief over het milieubeheer. Er worden vijf uitgangspunten voor het beleid inzake milieubeheer en leefbaarheid voorgesteld:

- a) er is een nieuwe mentaliteit nodig; de burger moet 'milieubewust' worden.
- b) op grond van deze mentaliteitsverandering dienen nieuwe structuren in bestuur en maatschappij te worden ontwikkeld, die passen in de D'66 visie van een open maatschappij.
- c) er dient een sluitend en financieel uitgewerkt beleidsplan te worden ontwikkeld dat langs horizontale bestuurslijnen de activiteiten van alle departementen verbindt.
- d) de aanpak van de milieuproblematiek dient te worden geïnternationaliseerd; met name dient hier te worden gedacht aan de benoeming van een afzonderlijk lid van de Europese Commissie voor de milieupolitiek, alsmede het in leven roepen van een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties voor dit doel...
- e) opzettelijke verontreiniging dient met boetes (of anderszins) te worden bestraft; naar analogie van de



Wet Economische Delicten moet er een Wet Delicten tegen het Milieu komen.<sup>9</sup>

## 2. 1970-1976

Na 1970 nam de mondiale bezorgdheid om het milieu sterk toe. In Nederland kwam dit niet alleen tot uiting in het optreden van de Kabouters en de enorme groei van het aantal milieuactiegroepen, maar ook in het regeringsbeleid. Opmerkelijk is echter dat vanaf de oliecrisis (1973) – die een periode van economische stagnatie inluidde – het milieu weer snel naar de achtergrond werd gedrongen. De aanpak van deze problematiek door het kabinet-Den Uyl (1973-1977), waarin ook D66 zitting had, viel tegen, vooral gezien de gewekte verwachtingen.

D66 hield de grote belangstelling voor het milieu – die sinds 1969 in alle geledingen van de partij bestond – in de hele periode 1970-1976 vast. In het verkiezingsprogramma van de progressieve drie (PvdA, D66 en PPR) uit 1971 neemt de milieuproblematiek als een van de drie kernproblemen een zeer belangrijke plaats in. Deze drie kernproblemen waren overgenomen uit het beleidsplan van D66. (Het was overigens ook het eerste verkiezingsprogramma van D66 waarin het milieu op de voorgrond trad.) En het was ook m.n. D66, in de persoon van Van Mierlo, die het initiatief nam tot het instellen van de 'Commissie van Zes'.<sup>10</sup> Deze commissie moest op grond van een analyse van de actuele problemen voorstellen uitbrengen voor essentiële maatschappelijke hervormingen en adviseren over de opzet van een progressieve volkspartij. In haar Advies – vaak aangeduid als het Rapport-Mansholt, dat kort na het Rapport aan de Club van Rome verscheen (nl. in maart 1972) – wees de Commissie van Zes de al maar groeiende industriële productie op een 'eindige' aarde aan als een van de drie crises die de mensheid bedreigen. Het Rapport-Mansholt klonk vervolgens sterk door in Keerpunt 1972, het verkiezingsprogramma van de progressieve drie in 1972.

In 1973 strandde het project 'Samen over leven', de discussie over het Advies van de 'Commissie van Zes', en kwam er een einde aan het overleg dat had moeten leiden tot een progressieve volkspartij. Bij D66 verslaptte ondanks deze ontwikkelingen, ondanks het grote verlies bij de verkiezingen van 1972 en de crisis in de partij (1974-1976), de belangstelling voor de milieuproblematiek niet. In tegenstelling tot de algemene trend in de Nederlandse politiek vanaf 1973 verdween het milieu bij D66 niet naar de achtergrond. De enige D66-minister, Gruijters (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), kon weinig veranderen aan deze algemene trend.

Op congressen van D66 kwam de milieuverontreiniging vaak aan de orde en het partijprogramma werd op milieugebied bijgewerkt. Er verschenen nieuwe rapporten m.b.t. de milieuvervuiling: het interim-rapport 'Economische groei in het licht van de milieuproblematiek' (1973) en 'Naar een effectief milieubeleid' (1974). In eerstgenoemde rapport wordt de verwachting uitgesproken dat '...de eerstkomende jaren enige procenten van de economische groei zal moeten

worden aangewend om tot een aanvaardbaar milieu- en grondstoffenbeleid te komen.<sup>11</sup>

De Tweede-Kamerfractie nam belangrijke initiatieven op dit gebied. Zo was het Terlouw die in moties in februari 1974 en maart 1976 het voortouw nam voor acties ter versterking van de positie van het milieubeleid in het totale beleid.

## 3. 1976-1982

Het eerste kabinet-Van Agt (1977-1981) zette in grote lijnen het milieubeleid van het kabinet-Den Uyl voort. Dat dit onvoldoende was bleek aan het begin van de jaren tachtig toen de milieuproblemen inmiddels waren verergerd.

D66 schonk ook in deze jaren veel aandacht aan het milieu. In het nieuwe beleidsprogramma werd het probleem van de grote werkloosheid niet belangrijker gevonden dan de milieuproblematiek, zoals in het kabinetsbeleid, maar als even urgent beschouwd. In Het redelijk alternatief, het verkiezingsprogramma van 1977, neemt het milieu ook een centrale plaats in. In de inleiding van dit verkiezingsprogramma schrijven de Democraten:

"Wie dat (het verkiezingsprogramma PP) doorleest zal ontdekken dat een paar bedoelingen steeds centraal staan. Dat zijn het streven naar geestelijke vrijheid en individuele ontwikkelingsmogelijkheden, democratisering door spreiding van macht, en de ontwikkeling van een gezond bedrijfsleven in een gezond milieu."<sup>12</sup>

Verder was de Tweede-Kamerfractie, m.n. in de persoon van mevrouw Lambers-Hacquebard, zeer actief op milieugebied. Ze diende erg veel moties m.b.t. de milieuproblematiek in. Deze moties betroffen bijv.: de milieu-effectrapportage, het toelatingsbeleid voor nieuwe chemische stoffen (beide aangenomen); de terugdringing van SO<sub>2</sub>, een nieuw tracé voor de Almere-spoorlijn (beide verworpen) en het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen in spuitbussen (afgevoerd). Van de 37 voornaamste moties op het gebied van de milieuhygiëne in de jaren 1978-1980 werden er 11 ingediend door de D66-fractie (alle 11 door mevrouw Lambers), dus relatief veel voor een fractie die slechts 8 van de 150 zetels bezette.<sup>13</sup> Maar het was niet alleen mevrouw Lambers die zich zorgen maakte over het milieu. De fractievoorzitter in de Tweede Kamer (sinds juni 1973), Terlouw, zei nl. in een interview in 1979:

'Het grote gevaar is dat het milieuprobleem verschooten dreigt te gaan achter de werkloosheidsproblematiek, achter het gebrek aan energie, achter de bewapeningswedloop en noem maar op. Het milieuprobleem is nog steeds ernstig en het feit dat onze grondstoffen opraken, dat we bezig zijn van de wereld een grote vuilnisbelt te maken is iets (...) dat hoge prioriteit moet hebben. (...) 'Radicale democratisering' zegt ons statuut. Als je praat over dingen als milieubederf op mondiale schaal, of over de overheersing van wetenschap en technologie, dan doet zich de vraag voor hoe sterk een democratie is. Is de democratie sterk genoeg om weerstand te bieden aan



dit soort ontwikkelingen?<sup>14</sup>

En in zijn rede tot het congres in Utrecht (1 november 1980) zei hij onder meer: 'We richten ons, zoals we de laatste tien jaar hebben gedaan, op versterking van de industriële structuur, binnen de grenzen die milieu en grondstoffenschaarste stellen, opdat we daaruit later een versterking van de quartaire sector kunnen betalen.'<sup>15</sup>

In de periode 1976-1982 verschenen er van de hand van milieu-werkgroepen drie rapporten: Naar meer en beter bos in Nederland (1981), Lange termijn milieubeleid (1982) en Natuur- en landschapsbescherming in Nederland (1982). In laatstgenoemde rapport worden in het eerste hoofdstuk de oorzaken van de achteruitgang van natuurgebieden (de lagere grondwaterstand, het gebrekkig beheer, vervuilde stoffen, recreatie en de verbreking van ecologische relaties) en de oorzaken van het kwaliteitsverlies van het cultuurlandschap (kunstmest, chemische bestrijdingsmiddelen, de bio-industrie, de waterverontreiniging en de diepe ontwatering) op een rijtje gezet. Daarna wordt de invloed van de verschillende sectoren van de samenleving (landbouw, bosbouw, recreatie, jacht, verstedelijking, industrie, enz.) op natuur en landschap geanalyseerd, en worden tenslotte voor deze sectoren de gewenste beleidsmaatregelen genoemd.

### **Regeringsverantwoordelijkheid**

In het verkiezingsprogramma voor de Kamerverkiezingen van 26 mei 1981 (waarbij D66 17 zetels behaalde) kreeg het milieu opnieuw een prominente plaats toebedeeld. Dit programma spreekt in hoofdstuk III - na een inleidend hoofdstuk en een hoofdstuk over democratisering - over een vijftal nieuwe schaarsten (waarvan er twee direct met het milieu te maken hebben): de schaarste aan betaald werk, aan energie ('door een zorgeloos en spijziek gebruik van natuurlijke bronnen'), het schaarse gezonde milieu ('door onbekommerd te geloven in het oneindig incasseringsvermogen van aarde, lucht en water'), de schaarse ruimte (door onnadenkend met de beschikbare ruimte om te springen) en de schaarste aan woningen (voor de meest kwetsbare medeburgers).<sup>16</sup> Wat de energie betreft wordt er gepleit voor isolatie en het ontwikkelen van alternatieve energiebronnen. Tevens zegt D66 nu - net als de PvdA - na flinke discussies op congressen, voor het eerst - mede als gevolg van de druk die milieuactiegroepen uitoefenden - dat de bestaande kerncentrales in Borsele en Dodewaard gesloten moeten worden; voorheen wilde ze slechts geen uitbreiding van het bestaande aantal kerncentrales. (De PSP en de PPR spraken zich in 1977 al uit tegen alle kerncentrales.)

Toen D66 in september 1981 regeringsverantwoordelijkheid ging dragen, was de grote vraag of ze de mooie woorden die ze vanaf 1969 aan het milieu had gewijd ook in daden zou gaan omzetten. Een oppervlakkige beschouwing achteraf wekt sterk de indruk - en dit beeld bestaat nog steeds bij zeer veel mensen - dat dit niet het geval is geweest. De D66-bewindslieden kwamen - door kwesties als de aanleg van de Flevospoorlijn (Zeevalking), gasboringen op Ameland

(Terlouw), het in zee storten van radio-actief afval (mevrouw Lambers), het kappen van bomen in het bos Amelisweerd (Zeevalking) en de Uniser-affaire (mevrouw Lambers) - herhaaldelijk in opspraak. Deze kwesties zullen nu zeer in het kort worden besproken.

Het tracé van de Flevospoorlijn tussen Almere en Lelystad liep aanvankelijk dwars door het natuurgebied De Oostvaardersplassen. Na veel gedelibereer stelde minister Zeevalking van Verkeer en Waterstaat voor om het tracé dusdanig te verschuiven dat het gebied gespaard zou blijven. De Tweede Kamer ging in november 1981 akkoord met het door de minister voorgestelde plan, het zgn. 'badkuipmodel'. De meeste milieuorganisaties waren hierover tevreden.

Minister Terlouw van Economische Zaken werd er in het najaar van 1981 door milieu-activisten van beschuldigd de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) toestemming te hebben gegeven voor gasboringen op Ameland. Dit is echter een verdraaiing van de werkelijkheid. De toestemming was al gegeven bij Koninklijk Besluit van maart 1979 en Terlouw kon dat niet meer ongedaan maken. Toen Terlouw in oktober 1982 de gaswinning bij Zuidwal (tussen Harlingen en Terschelling) om juridische redenen wél kon tegenhouden, deed hij dat ook. Dat was echter na de verkiezingen en dit trok weinig aandacht van de media.

Slechts korte tijd later kwam staatssecretaris Lambers-Hacquebard (Volksgezondheid en Milieuhygiëne) negatief in het nieuws. Zij schreef op 10 december 1981 in een brief aan de Kamer dat zij besloten had vergunning te verlenen voor het opgraven, verpakken en in zee storten van het radio-actief afval op het KEMA-terrein. Milieu-organisaties en kamerleden lieten zich zeer kritisch uit over dit besluit. Het bleek echter dat er voor dit afval op korte termijn geen verantwoorde opslagplaats op land gevonden kon worden, terwijl het zo snel mogelijk weg moest omdat het een direct gevaar voor de volksgezondheid betekende.

In diezelfde maand kwam minister Zeevalking opnieuw in opspraak. Op 29 december 1981 liet hij in de Volkskrant weten dat milieu-aspecten niet van doorslaggevend belang zouden zijn bij de beslissing over de aanleg van Rijksweg 27 door het bos Amelisweerd:

'Begin volgend jaar valt er een beslissing. Daarbij gaat het niet zo zeer om de vraag of het bos aangestast mag worden. Amelisweerd is nauwelijks een bos te noemen, het is niet meer dan een strook struiken. Waar het mij om gaat is of er in deze tijd nog behoefte is aan een snelweg met acht stroken op die plaats.'

In een debat met de verkeersspecialisten uit de Tweede Kamer in januari 1982 deelde Zeevalking mee dat de nieuwe weg niet gemist kon worden en moest dienen ter ontlasting van de bestaande wegen ten oosten van Utrecht.

Dit was de enige kwestie waarin de D66-fractie in de Tweede Kamer afstand nam van een eigen bewindsman. Tommel (D66) diende samen met Rienks (PvdA) en Waltmans (PPR) een motie in waarin de regering verzocht werd een studie te verrichten naar



de gevolgen van het niet voltooiën van de A27-midden. Deze motie werd echter, met 74 stemmen tegen en 67 voor, verworpen. Vervolgens zette Zeevalking in mei 1982 in een brief aan de Tweede Kamer zijn motieven voor de aanleg van Rijksweg 27-midden nog eens op een rijtje.<sup>17</sup> Deze brief werd opnieuw gevolgd door een motie van de kamerleden Waltmans, Rienks en Tommel, waarin ze dit keer de regering vroegen om in afwachting van een onderzoek naar de reconstructie van Rijksweg 222 (die in de buurt ligt) geen nieuwe werkzaamheden te laten uitvoeren aan Rijksweg 27-midden. Ook deze motie werd met een geringe meerderheid verworpen.

Zeevalking liet uiteindelijk op 24 september 1982 het door tegenstanders van de aanleg opgerichte tentenkamp in het bos Amelisweerd door de ME ontruimen. Daarna werd snel overgegaan tot het kappen van circa 600 bomen.

De laatste spraakmakende kwestie, de Uniser-affaire, kwam in augustus 1982, vlak vóór de verkiezingen, in het nieuws. Het betrof hier een geruchtmakende gifaffaire. De top van Uniser, een bedrijf in Moerdijk dat zich bezighield met de verwerking van chemisch afval, werd gevangen gezet na een justitieel onderzoek waarbij was gebleken dat er illegaal giflozingen in het Hollands Diep hadden plaatsgevonden. Bij dit onderzoek bleek tevens dat verschillende milieuwetten elkaar doorkruisten, en dat ambtenaren en bestuurders door gebrek aan kennis en ervaring fouten hadden gemaakt.

Staatssecretaris Lambers-Hacquebard wenste – zo schreef ze in een brief aan de Tweede Kamer<sup>18</sup> – geen verder onderzoek naar de betrokkenheid van de overheid bij dit milieuschandaal, omdat het teveel tijd zou kosten, omdat mogelijke onderzoekers te weinig bevoegdheden zouden hebben om de medewerking van de betrokkenen te krijgen, en omdat het veeleer ging om de structuur waarbinnen de ambtenaren en bestuurders functioneerden – en deze structuur zou worden verbeterd. Bovendien verwachtte ze weinig nieuws van een dergelijk onderzoek. Het leek er sterk op dat mevrouw Lambers de ambtelijke betrokkenheid bij het Uniser-schandaal in de doofpot wilde stoppen.

Op 25 augustus 1982 besloot ze toch tot een onderzoek, vooral na verzoeken hiertoe van het PvdA-kamerlid mevrouw Epema-Brugman (die gesteund werden door een Kamermeerderheid), om iedere zweem van verdenking en onduidelijkheid over de rol van de betrokken overheden uit de weg te ruimen. Ze stelde een onderzoekscommissie van drie onafhankelijke deskundigen in.

Afgezien van bovenstaande fout, die ze op tijd heeft hersteld, heeft mevrouw Lambers een goed milieubeleid gevoerd – in de korte tijd (ruim een jaar) – die haar ter beschikking stond. Ze heeft het milieubeleid onder druk van de ongunstige economische omstandigheden goed overeind gehouden en aanzetten gegeven in de goede richting. Enkele voorbeelden van door haar bereikte resultaten zijn: de aanzet naar een milieuvergunning, de regeling voor schone technologie, verlaging van het loodgehalte in benzine, verbetering van de ontwerp-Wet Bodemsanering en het vergaand voorbereiden van landopslag van radio-actief afval

i.p.v. zeedumping.

Het vooral door de milieuorganisaties – o.a. in een artikel vlak vóór de verkiezingen van september 1982<sup>19</sup> – en de media opgeroepen beeld dat D66 toen ze regeringsverantwoordelijkheid droeg steeds op milieugebied het tegenovergestelde deed van hetgeen ze de kiezers beloofd had, is dus een grotendeels foutief beeld. Dit beeld droeg echter waarschijnlijk in belangrijke mate bij aan het zeer grote verlies bij de verkiezingen in 1982.

Wel kan misschien gesteld worden – zoals mevrouw Lambers in een interview in 1989 deed<sup>20</sup> – dat het niet verstandig was dat D66 in de formatie van 1981 het milieubeleid op zich heeft genomen. Persoonlijk ben ik het hier echter niet mee eens. Als een partij het regeerakkoord onderschrijft, moet zij mijns inziens ook bereid zijn om op het gebied waaraan ze al lange tijd veel aandacht schenkt regeringsverantwoordelijkheid te nemen en moet ze zoveel mogelijk proberen de eigen ideeën (binnen de door het regeerakkoord gestelde grenzen) ten uitvoer te brengen. D66 heeft regeringsverantwoordelijkheid genomen en heeft in de korte tijd dat ze verantwoordelijk was tevens geprobeerd om er voor het milieu het beste van te maken.

#### 4. 1982–1989

In de eerste helft van de jaren tachtig was er nog steeds sprake van economische stagnatie en zeer grote werkloosheid. Ongeveer vanaf 1986 klom de Nederlandse economie weer langzaam op uit het dal en begon de werkloosheid enigszins af te nemen. En sinds het eind van de jaren tachtig staat het milieu weer volop in de belangstelling, net zoals aan het begin van de jaren zeventig. Het op gang brengen van een andere manier van denken werd bevorderd door grote milieurampen (zoals de explosie in de kerncentrale van Tsjernobyl in de Sovjetunie in 1986) en het in 1987 uitgebrachte rapport *Our common future*, dat geschreven werd door een VN-commissie onder voorzitterschap van de Noorse premier Gro Harlem Brundtland. De grote doorbraak in het denken van de Nederlandse regering en het parlement kwam tot stand door het rapport *Zorgen voor morgen* (1988) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Men beseftte dat er snel ingrijpende maatregelen nodig waren om het milieu in Nederland leefbaar te houden. *Zorgen voor morgen* vormde de wetenschappelijke fundering voor de regeringsnota die in 1989 uitkwam, het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP). De behandeling van dit plan in de Tweede Kamer leidde in mei 1989 tot de val van het kabinet-Lubbers II (1986–1989).

D66 schonk in deze hele periode op alle niveaus van de partij veel aandacht aan het milieu, en niet alleen – zoals o.a. de drie grote partijen (CDA, PvdA en VVD) – vanaf eind jaren tachtig. Ze zette daarmee het door haar sedert 1969 gevoerde beleid voort. De enorme belangstelling in de politiek, de media en de samenleving in het algemeen voor de milieuproblematiek is echter ook niet ongemerkt aan D66 voorbij gegaan. Zij plaatst het milieu nu nog meer op de voorgrond dan eerder in de jaren tachtig. In het



verkiezingsprogramma van 1989 is de eerste paragraaf na de inleiding geheel aan het milieu gewijd, in 1986 kwam het milieu pas in de derde paragraaf aan de orde, ná de sociaal-economische paragraaf.

## Geen milieupartij

Hoewel D66 erg veel aandacht aan de milieuproblematiek heeft besteed, kwam deze problematiek toch eigenlijk (sinds 1969) steeds op de tweede plaats. D66 is dan ook geen echte milieupartij. Op de eerste plaats staat al vanaf de oprichting het streven naar radicale democratisering. Bij de milieupartij De Groenen – die op 6 september 1989 zonder succes meedeed aan de Tweede-Kamerverkiezingen met als lijsttrekker R. van Duijn, ex-Provo en ex-Kabouter, is dit precies omgekeerd: het milieu komt bij De Groenen op de eerste plaats, de democratisering op de tweede.<sup>21</sup> Bovendien is dit tot nog toe de enige partij die om daadwerkelijk een schoon milieu te creëren voorstander is van (selectieve) economische krimp.<sup>22</sup>



*Voor hem komt D66-Natuurpartij in elk geval te laat!*

Aangezien de belangstelling voor het milieu binnen D66 de laatste jaren nog iets is toegenomen, is het zeker niet uitgesloten dat de partij over niet al te lange tijd een milieupartij wordt en zelfs, meer dan dat, een 'natuurpartij'.

## Natuurpartij

In de politiek wordt vooral gesproken over de dode natuur, die milieu wordt genoemd (bodem, water, lucht en alle stoffen die daarin voorkomen), en erg weinig over de levende natuur (het ecologisch netwerk van planten, dieren en mensen). Drs. F. Baerselman en drs. F.W.M. Vera spreken in dit verband van de noodzaak van een objectief natuurbegrip, de ecologische referentie. 'Die referentie is niet "exact" in de tijd geplaatst, maar geeft aan hoe de natuur in Nederland onder de huidige klimatologische en biogeografische omstandigheden zou kunnen zijn, als ecosystemen niet zouden zijn beïnvloed door allerlei cultuurmaatregelen.'<sup>23</sup> Zij noemen de stelling dat de mens met zijn ontginning de natuur verrijkt een mythe.

Ik wil, net als Baerselman en Vera, pleiten voor

het politiek tot leven wekken van de levende natuur. Afsluitend wil ik voorstellen dat politieke partijen die de hele natuur (dus zowel de dode als de levende) op de eerste plaats stellen zich 'natuurpartij' mogen noemen. De eerste die in Nederland voor dit predikaat in aanmerking schijnt te komen, is de politieke partij De Groenen. Mogelijk volgen er meer. Misschien wel D66, wanneer de doelstelling van radicale democratisering (bijna) bereikt is. Er bestond en bestaat binnen de partij zeker belangstelling voor de gehele natuur. In het verleden bleek dit bijv. uit verkiezingsprogramma's, moties van mevrouw Lambers-Hacquebard en van Tommel, en uit rapporten van werkgroepen, zoals 'Algemeen milieubeheer en industrieplanning' (1970) en Natuur- en landschapsbescherming in Nederland (1982). Tegenwoordig blijkt dit o.a. uit het (actuele) beleidsprogramma.

D66 als natuurpartij zou een zeer redelijk alternatief zijn voor opheffing ('ontploffing') of fuseren met de VVD tot één liberale partij. Het zou veel bijdragen aan het natuurbehoud en de natuurontwikkeling, en het zou D66 een vaste kiezersaanhang kunnen opleveren.

### Noten:

1. Dit artikel is gebaseerd op mijn afstudeerscriptie "D66 en het milieu (1966-1982).
2. Statuten van de vereniging Democraten 66, gevestigd te Den Haag. Goedgekeurd bij Koninklijk Besluit d.d. 20 januari 1967, nr.72. Artikel 3. Vanaf 1969 wordt in de statuten gesproken van "radicale democratisering" i.p.v. "democratisering."
3. Programma van de politieke partij Democraten 66, 2e druk 1967, punten 11 en 12.
4. Verkiezingsprogramma D'66 (1967) 10, resp. als punten 4 en 5.
5. Discussienota Toekomstbeleid inzake gezondheidsbescherming, M1, Partij-archief D66 (PA D66), ordner Volksgezondheid en milieu, blz. 2.
6. Wim Aay e.a.: Wat deden de politieke partijen in de Tweede Kamer aan de milieuverontreiniging? Interlinks 2 (1970) nr. 110, 7-12, passim.
7. Beleidsplan D66. Schets voor een regeringsbeleid in de periode 1971-1975 (Bussum 1971).
8. Congresredes. Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, ordner D66. Congresreds 1969-1980, december 1970, blz. 15.



9. Beleidsplan D66. Schets voor een regeringsbeleid in de periode 1971-1975 (Bussum 1971) 38.

10. Deze commissie uit PvdA, PPR en D66 bestond uit drs. C. de Galan, drs. J.P.A. Gruijters, mr. E.C.M. Jurgens, ir. S.L. Mansholt, mr. H.A.F.M.O. van Mierlo en drs. J.M. den Uijl.

11. Interim-rapport Economische groei in het licht van de milieuproblematiek. E3, PA D66, ordner Energie.

12. Het redelijk alternatief. Verkiezingsprogramma 1977. D66 (1977) 3.

13. P. Goossen en G.G.J. Thissen ed., Parlement en kiezer (Den Haag 1979-1981) parlementaire jaren 1978-1979, 1979-1980 en 1980-1981.

14. Tony van Verre, Tony van Verre ontmoet Jan Terlouw. Tussentijds. Geredigeerde tekst van een interview-serie met Terlouw op radio in 1979. (Bussum 1980) 64-65.

15. Congresredes, DNPP, Ordner D66. Congresredes 1969-1980, november 1980, blz. 4.

16. Verkiezingsprogramma 1981-1985. D66 (1981) 13,

17. H.J. Zeevalking, Rijksbegroting voor het jaar 1982. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat. Handelingen 1981-1982, 2e Kamer, Rijksbegroting. 17 100, hoofdstuk XII, nr. 71, 14 mei 1982 (Den Haag 1982).

18. Lambers-Hacquebard, Rijksbegroting voor het jaar 1982. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Handelingen 1981-1982, 2e Kamer. Rijksbegroting, 17 100, hoofdstuk XVII, nr. 89, 16 juli 1982 (Den Haag 1982).

19. Artikel van mevrouw drs. M. Brunt en Vn Langenhoff (medewerkers van de Stichting Natuur en Milieu) en M. Groen (hoofdredacteur van de vereniging Milieudefensie) onder de titel: "De verkiezingen, probeer te kiezen voor het milieu" en "Kies voor het milieu" in Natuur en milieu 6 (1982), nr. 9 en Milieudefensie 11 (1982) nr. 7.

20. Marian Louppen-Laurant en Erik van der Hoeven. D66 moet weer een katalysatorfunctie krijgen. Idee66 10 (1989) nr. 4 pp. 13-19.

21. Zie: Liever leven. Naar een groene visie. Programma 1989. De Groenen (1989).

22. Bij andere partijen lijkt het idee van economische krimp ook meer aandacht te krijgen, zie bijv. het artikel van de voorzitter van de adviescommissie Milieu en Energie van de PvdA, Peter Visser, in de Volkskrant van 10 april 1990: Effectief milieubeleid eist inleveren van geld en gemak.

23. F. Baerselman en F.W.M. Vera, Natuurontwikkeling. Een verkennende studie (Ministerie van Landbouw en Visserij, Den Haag 1989) 25.  
Zie ook het artikel van Baerselman en Vera in NRC/Handelsblad van 17 april 1990, De natuur is dood, leve het milieu.



# Hoe duur mag onze gezondheidszorg zijn.

Leo de Graaf

**Al enige maanden zweeft de Nota Simons als opvolger van de voorstellen van de commissie Dekker boven de markt. Zij presenteert het zoveelste plan om de gezondheidszorg te herstrukturieren.**

Uit wat over de nota bekend is geworden is duidelijk dat ook nu weer "kostenbeheersing" één van de belangrijkste criteria zal zijn. In de commentaren op de nota heeft dit aspect nauwelijks aandacht gekregen, ondanks de dagelijkse berichten over wachtlijsten voor zwakzinnigeninrichtingen (waar ook via de rechter niets aan te doen valt als de overheid niet meer gelden ter beschikking stelt), achterblijvende inkomens voor verpleegkundigen (die, juist in de tijd van vergrijzing en ontgroening, zullen leiden tot toenemende recruiteringsproblemen) en via de rechter afgedwongen dotter-behandeling. Kennelijk heeft de al sinds 1974 (struktuurnota Hendriks) eindeloos herhaalde waarschuwing dat de kosten voor gezondheidszorg "beheerst" moeten worden, omdat ze "de pan uitrijzen" zijn uitwerking niet gemist. De discussie wordt nog slechts gevoerd over de vraag hoe de beheersing moet plaatsvinden, niet óf en in hoeverre die noodzakelijk is.

## Achtergrond

Elk zichzelf respecterend artikel over de kosten van gezondheidszorg begint met een indringende beschrijving van de snelle stijging van die kosten sinds de vijftiger jaren.

Uit de C.B.S.-statistieken valt het volgende te halen.<sup>1</sup>

nationaal produkt	miljoen f in %	
1953	770	3,5
1958	1.358	4,2
1963	2.232	4,7
1968	4.908	5,8
1973	12.214	6,9
1978	23.325	7,9
1983	32.811	8,6
1988	37.169	8,4

Het Financieel Overzicht Zorg (F.O.Z.)<sup>2</sup> rekent er

*\* De auteur is voorzitter van de D66-Statenvructie in de provincie Gelderland en psychiater/adjunct-directeur van het RIAGG Rivierenland te Tiel*

op dat in 1990 de kosten nominaal nog wel iets zullen stijgen, maar als het Bruto National Produkt veel sneller stijgt, zullen de uitgaven voor de gezondheidszorg als percentage van het B.N.P. met 0,5% dalen. Daarmee is dit percentage terug op dat van het jaar 1978, n.l. 7,9%. Het F.O.Z. meldt dit met nauw verholten trots. Terecht?

Er is een groot aantal overwegingen te noemen, dat beperking van de kosten voor gezondheidszorg rechtvaardigt. Daartegenover staan echter vele andere overwegingen die zo'n krampachtige kostenbeheersing aanvechtbaar maken.

## Argumenten pro beperking van de uitgaven voor gezondheidszorg

In vele studies en rapporten<sup>345</sup> wordt gesteld dat onze gezondheidszorg niet doelmatig functioneert. Vrij algemeen wordt dat toegeschreven aan het ontbreken van prikkels tot doelmatigheid in het financieringssysteem. Men redeneert dan dat de patiënt financieel niet geremd wordt een beroep op de gezondheidszorg te doen, en dus overconsumeert, omdat hij zijn premie toch al betaald heeft, dat de huisarts door het systeem beloond wordt om de patiënt zo snel mogelijk door te sturen naar een specialist en dat de specialist er bij gebaat is zoveel mogelijk onderzoek en behandeling te plegen, omdat hij voor elke verrichting afzonderlijk wordt betaald. Tot het tijdstip van invoering van de budgettering was het voor ziekenhuizen profijtelijk om patiënten zo lang mogelijk op te nemen, omdat elke verpleegdag afzonderlijk werd vergoed. Kortom, alle stimulansen werkten slechts in één richting; zoveel mogelijk consumptie en produktie van de beschikbare voorzieningen.

Zijn deze argumenten juist? Sommigen wel, anderen niet, zoals dat bijna altijd het geval is met generaliseren.

Laten we de betrokkenen nog eens langslopen. Wat betreft het patiëntengedrag lijkt voor de juistheid van de veronderstelling te pleiten dat uit verschillende onderzoeken is gebleken dat, wanneer voor bepaalde risico's een verzekering is gesloten, van die voorziening ook meer gebruik wordt gemaakt<sup>6</sup>. Zo blijken de kosten van particulier verzekeren, die voor een huisarts verzekerd zijn, 11% hoger te liggen dan van hen, die daar niet voor verzekerd zijn. Dat betreft dan niet de huisartsen-kosten zélf, maar de verderop in het circuit optredende kosten, zoals specialistenbezoek. Verondersteld wordt dat, wegens het eigen risico voor de



huisarts, mensen daar ook minder naar toe gaan en daardoor ook minder doorverwezen worden. De moeilijkheid is echter dat in deze vergelijking ook een selectie-effect schuil gaat: mensen zullen zich eerder voor een huisarts verzekeren naarmate ze de kans groter achten een beroep op hem te moeten doen.

Een direkt onderzoek naar de vraag of er sprake is van overconsumptie van medische diensten door initiatief van patiënten vond plaats in Nijmegen<sup>7</sup>. Een team van artsen beoordeelde de adequaatheid van artsenbezoek voor de klachten van 1534 respondenten. Zij konkludeerden dat 18% "overconsumptie" vertoonden en 26% "onderconsumptie", terwijl bij 56% hulpzoekend gedrag en artsenoordeel overeenstemden.

\*Wat betreft het gedrag van huisartsen en specialisten is de veronderstelling niet op onderzoek gebaseerd, maar vnl. op een algemen theorie over menselijk gedrag, die ervan uitgaat dat iedereen zich in zijn gedragingen in belangrijke mate zal laten leiden door (financieel) eigenbelang. De verborgen motieven voor verwijs- en onderzoeksgedrag laten zich natuurlijk ook niet zo gemakkelijk onderzoeken.

De veronderstelde motieven zullen voor sommigen ongetwijfeld gelden, maar de veelvoorkomende generalisaties op dit punt gaan m.i. voorbij aan tenminste twee andere belangrijke drijfveren – de aandrang van vele patiënten tot verder onderzoek en verwijzing, om maar vooral "niets onbeproefd te laten"

– De professionle ambitie van medici om zo min mogelijk fouten te maken en dus zoveel mogelijk zekerheid te hebben en dus veel te onderzoeken. Het potentiële verwijt iets gemist te hebben speelt daarbij op de achtergrond veelal een belangrijke rol. Een indirecte aanwijzing voor deze verklaring kan gevonden worden in de bevinding dat artsen in dienstverband, die geen extra inkomsten verwerven per verrichting toch niet minder onderzoek plegen, dus dat hun motief tot het vele onderzoek niet financiële gewin kan zijn.

\* Wat betreft de ziekenhuizen, die erbij gebaat zouden zijn hun bedden zoveel mogelijk te bezetten met patiënten, blijft het opmerkelijk, dat ook vóór de invoering van de budgettering, de bezettingsgraad daalde, en wel tengevolge van een kortere verpleegduur, een proces dat overigens al tientallen jaren plaatsvindt. (in 1930 een gemiddelde verpleegduur van 30,3 dagen, in 1950 22,0, in 1970 18,8 dagen en in 1989 11 dagen<sup>8</sup>)

Alle bovengenoemde relativeringen en nuanceringen laten echter onverlet dat er nog heel wat doelmatigheidswinst in de gezondheidszorg te halen valt. Ik doel dan niet alleen op de verkwistende wijze waarop in ziekenhuizen met materiaal wordt omgegaan (wegwerpartikelen, eenmalige verpakkingen etc.), op het onnodig herhalen van laboratorium- en röntgenonderzoek, op de grote hoeveelheid medicijnen die ongebruikt in de nachtkastjes liggen te wachten op verjaring of op verspillend beleid van ziekenhuizen bij de aanschaf van dure medische

apparatuur<sup>9</sup>, maar op de objectief vastgestelde regionale verschillen in de medische consumptie en productie. Zo consumeerde een ziekenfondsverzekerde van het Ziekenfonds W.Z.E. te Brielle in 1984 gemiddeld f 1.221,71, terwijl de verzekerde van het Ziekenfonds ZA & O te Amsterdam gemiddeld f 2.031,17 verbruikte.<sup>10</sup> Voor dit verschil kunnen overigens allerlei plausibele verklaringen worden aangevoerd, zoals het verschil in aantal bejaarden en achterstandsgroepen, die gemiddeld minder gezond zijn.

Lange tijd maakten zulke variabelen een gefundeerde conclusie over de betekenis van regionale verschillen moeilijk. Kortgeleden publiceerden echter de Regionale Ziekenfondsen te Zwolle en Twente een studie, verricht met medewerking van de Erasmus Universiteit<sup>11</sup>, waarin zij een aantal specialisten-maatschappen onderzochten, die werkzaam waren in tien ziekenhuizen. Er werden gegevens verzameld over het aantal opnamen, ligdagen, klinische en poliklinische verrichtingen. De uitkomsten werden gecorrigeerd voor factoren als demografische verschillen, e.d. Op gemeenteniveau werden verschillen gevonden in opnames en ligdagen die een factor 2 (chirurgie en gynecologie) tot een factor 5 (interne, cardiologie en longziekten) bedroegen. Verder bleek dat in de ene gemeente vaak tien maal zoveel verrichtingen werden gedaan als in de andere. Ook het aantal verrichtingen per specialist per 100 verwijskaarten liep sterk uiteen. Daarbij bleek tevens dat verwijskaarten van veel verwijzende huisartsen gemiddeld tot minder verrichtingen leidden bij de specialist: kennelijk oefende de specialist in zo'n situatie een zeeffunctie uit. Dat duidt er op dat zowel bij huisarts als bij specialist grote marges bestaan, die waarschijnlijk herleidbaar zijn tot verschillen in doelmatigheid, zodat er nog veel doelmatigheidswinst te behalen valt. Hoeveel die winst zou kunnen zijn, valt niet zo gemakkelijk te bepalen, omdat zeker niet gesteld kan worden dat de huisarts die het minst verwijst en de specialist die per verwijzing het minst onderzoekt en behandelt per definitie ook de kwalitatief beste gezondheidszorg biedt.

Ook op ideologische gronden kan het omvangrijk gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen ter discussie gesteld worden. Veel levensproblemen zijn gemedicaliseerd en voor vele sociale problemen wordt een medische legitimatie gevraagd en gegeven. Dat brengt artsen en andere werkers in de medische wereld in een veel bredere hulpverlenersrol dat zij oorspronkelijk hadden.

Voordat we echter dat soort gebruik van de zorg- en hulpverlening al te enthousiast gaan indammen, moeten we ons wel afvragen of we als maatschappij daarvoor een alternatief beschikbaar hebben. Vele oorspronkelijke verleners van dit soort hulp (familie, buurt, pastores) zijn weggefallen, de gezondheidszorg werd veelal ongevraagd in de rol van probleemoplosser gedwongen om het maatschappelijk gat te vullen. Velen in de gezondheidszorg erkennen ook de oneigenlijkheid van dit soort gebruik, maar zouden niet weten waarheen zij mensen zouden



moeten sturen als hen verboden werd deze rol te vervullen.

Niettemin kunnen we concluderen dat er vele redenen zijn om aan te nemen dat, op theoretische gronden, de uitgaven voor gezondheidszorg aanzienlijk verminderd zouden kunnen worden. Maar is die vermindering dat ook praktisch uitvoerbaar?

### Pogingen tot beheersing.

De laatste 15 jaar hebben we de overheid vele manmoedige pogingen zien doen om greep op de uitgaven te krijgen, meestal door beperking van het aanbod of ontmoedigende financiële regels.

Enkele voorbeelden:

– vele jaren wordt er nu al gepoogd te komen tot beddenreductie. Op zich een heel legitieme maatregel, want geleidelijk stond zo'n 25% van de ziekenhuisbedden leeg. Tegen de tijd dat die beddenreductie lijkt te gaan lukken moet betwijfeld worden of zij veel zal opleveren: de kosten schuilen niet zo zeer in de aanwezigheid van leegstaande bedden, maar in het doen van verrichtingen, die in toenemende mate poliklinische plaatsvinden. Uit een onderzoek in Twente<sup>12</sup> bleek dat na 25% reductie van de bedden het aantal operaties, bevallingen en röntgenverrichtingen niet afnam, maar er wel aanzienlijke verschuivingen optraden van kliniek naar dagbehandeling. Die deden zich echter eveneens voor in ziekenhuizen waar geen beddenreductie plaatsvond. Die verschuiving wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van de medische

technologie.(overigens een voorbeeld waar de extra kosten voor de medische technologie leiden tot kostenbesparing in de verpleging en verzorging)

– verder poogde de overheid het doen van veel verrichtingen door specialisten te ontmoedigen door hun inkomens te bevriezen en/of een degressief tarief in te voeren, wat wil zeggen dat als specialist meer dan een bepaald aantal verrichtingen declareert, hij per verrichting minder krijgt (een soort superheffing voor specialisten dus). Het effect hiervan werd echter meer dan geneutraliseerd door de stijging van het aantal verrichtingen.

– het lijdensverhaal van de pogingen de uitgaven voor gebruik van geneesmiddelen terug te dringen hebben we de laatste jaren goed in de media kunnen volgen: De receptenrijksdaalder (waarna huisartsen per recept meer gingen voorschrijven), de frauderende apothekers, die hun bonussen niet wilden missen, het OPA-akkoord, dat onderuitgehaald wordt omdat er steeds weer zgn. nieuwe medicijnen op de markt worden gebracht, etc.

– veel werd verwacht van substitutie, m.n. de Commissie Dekker had daar veel hoop op gevestigd. Substitutie wil zeggen de vervanging van de ene soort zorg voor de andere, liefst goedkopere, b.v. ziekenhuiszorg door thuiszorg, zodat mensen eerder kunnen worden ontslagen. Ook dat pakte in veel gevallen anders uit dan bedoeld en verwacht: vele substituten bleken, bij gelijkblijvende kwaliteit, eerder duurder dan goedkoper. Bovendien bleken ze

dikwijls nieuwe gebruikersgroepen aan te trekken, waardoor de totale zorg-comsumptie weer toenam.

– Tenslotte de budgettering. Daarover wordt door velen trots gezegd dat die zijn doel bereikt heeft. En het moet worden toegegeven dat de ziekenhuiskosten sinds 1983 nauwelijks meer gestegen zijn. Maar tegen welke prijs? Allereerst wordt geklaagd over de teruglopende kwaliteit van de zorg tengevolge van de overbelasting van verpleegkundigen, omdat het aantal handen aan het bed geen gelijk tred heeft gehouden met de gestegen werkdruk door snellere "doorstroming" van patiënten en de intensieve zorg per patiënt, om nog maar te zwijgen over de mede aan de budgettering toe te schrijven stijgende wachtlijsten en "dotter-affaires".

Kortom, een theoretische doelmatigheidswinst wordt óf in de praktijk niet gerealiseerd wegens het ontbreken van adequate instrumenten en/óf de ingreep leidt tot onwenselijke neven-effecten. De kern van dit probleem ligt in gegeven dat de consumptie en productie van gezondheidszorg bepaald wordt in de persoonlijke ontmoetingen van arts en patiënt, in een spreekkamer waar geen overheid bij aanwezig is, op grond van klachten, die een overheid niet kan beoordelen en op basis van het onderzoek en de behandeling door een arts, die door geen overheid kan worden gecontroleerd. Die oncontroleerbare positie van arts en patiënt maakt dat overheidsmaatregelen ontcracht, ontdoken of op andere partijen afgewenteld konden worden. Wordt het geen tijd de gevolgen van deze beperkingen van overheidssturing onder ogen te zien?

### Argumenten voor het toestaan van verdere groei van de uitgaven voor gezondheidszorg.

Eerder vermeldde ik reeds dat sinds jaren als een soort dogma wordt gesteld dat de kosten voor gezondheidszorg niet verder mogen stijgen. Dat geldt niet alleen voor ons land, maar voor alle Westerse geïndustrialiseerde landen. Die hebben dan ook een vergelijkbare voorgeschiedenis: overal trad een sterke stijging op vanaf de vijftiger jaren, zoals blijkt uit onderstaande tabel.<sup>13</sup>

Uitgaven gezondheidszorg, absoluut (in miljoenen van de nationale munteenheid) en als percentage van het bruto nationaal produkt, in 1960 en 1983.

1960	absoluut	% van B.N.P.
Belgie	19.150	3,4
Denemarken	1.500	3,6
Engeland	1.010	3,9
Frankrijk	12.742	4,3
Italië	895.000	3,9
Nederland	1.73	3,9
West-Duitsland	14.530	4,8

1983	absoluut	% van B.N.P.
België	264.000	6,5
Denemarken	34.167	6,6



Engeland	18.574	6,2
Frankrijk	367.500	9,3
Italië	39.434.000	7,4
Nederland	33.066	8,8
West- Duitsland	30.710	8,2

Vanaf eind zeventiger- begin tachtiger jaren wordt in de meeste landen getracht de kostenstijging tot staan te brengen.

Op welke visie is de vóóronderstelling gebaseerd, dat de kosten voor gezondheidszorg geen groter deel dan X% van het B.N.P. mogen uitmaken? Rond die vraag wil ik een aantal overwegingen noemen.

- De demografische ontwikkeling van de bevolking (vergrijzing, ontgroening) leidt, ceteris paribus, tot een groter vraag naar medische zorg. Mensen boven 65 jaar hebben 3 à 4 maal zoveel behoefte aan medische diensten als jongeren.<sup>14</sup>

- De produktiviteitsstijging in de zorgsector is beduidend lager dan in de overige sectoren. Dat vloeit rechtstreeks voort uit de aard van de werkzaamheden: er is een minimum-grens aan de duur van een spreekuurcontact en het wassen van zieke mensen laat zich slecht automatiseren.

Dat betekent, als we een gelijkblijvend percentage van ons B.N.P. aan gezondheidszorg blijven uitgeven, we in ons land relatief steeds meer consumptieartikelen en steeds minder gezondheidszorg gaan produceren. In werkelijkheid dreigt het percentage echter te dalen (zie boven), zelfs na verkenning van de door het kabinet voorgenomen "beleidsreserveringen" van 2,3 miljard in vier jaar, wat slechts een groei van 5% van de huidige uitgaven in vier jaar betekent (ofwel 0,4% van het B.N.P.). Om het demagogisch te zeggen: we produceren steeds meer auto's, huizen etc. en steeds minder zorg. Is dat wat we willen?

- Historisch gezien kun je de snelle uitbreiding van de gezondheidszorg tussen de jaren vijftig en zeventig (daarna trad stabilisatie op) opvatten als een natuurlijke ontwikkeling in een maatschappij die, dank zij mechanisatie en industrialisatie steeds minder mensen nodig had voor de productie van voedsel, kleding en onderdak en steeds meer handen vrij kreeg voor onderwijs, cultuur, recreatie en zorgvoorzieningen, kortom, de kwartaire sector. Dat maakt het ook begrijpelijk dat een vergelijkbare ontwikkeling zich in andere industrielanden voerde: overal groeide de collectieve sector naarmate de welvaart steeg. De recessie van het begin van de jaren tachtig noodzaakte een afzwakking van die ontwikkeling. De wijsheid van de jaren tachtig dreigt nu echter de dwaasheid van de jaren negentig te worden, als men klakkeloos datgene dat toen gerechtvaardigd was, wil voortzetten, ondanks enerzijds de verbeterde economische situatie, anderzijds de vele signalen die wijzen op grote tekorten in de zorgsector. Voor deze tekorten wordt bijna dagelijks gewaarschuwd.

Een recent voorbeeld van zo'n waarschuwing vormt de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau "Trendrapport kwartaire sektor 1970-1993-

<sup>15</sup>, waarin berekend wordt welke groei de vraag naar onder andere gezondheidszorg zal doormaken ten gevolge van de demografische en de trendmatige ontwikkeling. Deze twee groeifactoren worden vergeleken met de bestaande meerjarenbegroting van het ministerie. Dan blijkt dat de achterstand elk jaar zal toenemen en daarmee dus ook de tekorten. Overigens doen deze tekorten, met wachtlijsten, verminderd dienstbetoon etc., zich ook voor in andere landen (Engeland, Canada), die hun gezondheidszorg op rantsoen gesteld hebben.

Al tientallen jaren blijkt de meerderheid van de bevolking een goede gezondheid de belangrijkste wens in het leven te vinden. In 1966 vond 35% dat, vanaf 1979 was dat steeds meer dan 50% (1987:57%).<sup>16</sup> Dan doet het toch merkwaardig aan dat de overheid een jarenlange stille guerilla voert om de kosten voor de gezondheidszorg te beperken, terwijl niemand de overheid heeft horen klagen over de snel stijgende uitgaven voor vakanties (waardoor Nederlanders voor miljarden over de grens brengen) of voor vervoer (de overheid maakt zich wel zorgen over de milieu-gevolgen van het autogebruik, maar niet over de financiële gevolgen van de massale aanschaf van hoofdzakelijk buitenlandse auto's).

Dit alles is natuurlijk het gevolg van het feit dat uitgaven voor gezondheidszorg tot de collectieve lasten worden gerekend en de aankoop van auto's of het boeken van vakanties niet. De gezondheidszorg is dus het slachtoffer van de collectieve financieringswijze. Aan haar wordt niet toegestaan zich op een natuurlijke wijze te ontwikkelen door te reageren op de vraag van het publiek.

Toch blijft de vraag of regering en parlement wel handelen overeenkomstig de wensen van de bevolking als zij het gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen zo inperken. De moeilijkheid is echter dat alle partijen over dit onderwerp een koekoek-eenzang laten horen, waardoor de kiezer op dit punt nauwelijks tussen alternatieven kan kiezen. Zou het niet goed zijn als D66 op dit punt een ander geluid liet horen?

Er zit nog veel in de pijlpijn aan medische mogelijkheden: verdere uitbreiding van transplantatiemogelijkheden, nieuwe onderzoeks- en behandelingsmethoden voor kanker, meer hartoperaties, enzovoort. Zodra daarover publieke discussies gevoerd worden, valt de term "grenzen aan de zorg": we mogen niet alles willen wat we kunnen of in de toekomst zullen gaan kunnen. Dikwijls wordt en passant gesuggereerd dat het om mogelijkheden zou gaan die slechts leiden tot zinloze verlenging van doelloos leven, terwijl de ingrepen in de praktijk veelal een beduidende verbetering van de kwaliteit van het leven schenken, gedurende meerdere jaren. De vijfjaars-overleveringscijfers voor harttransplantaties bedragen zo'n 70 tot 80%, met voor velen een sterk verbeterde levenskwaliteit.<sup>17</sup>

## Conclusies

- Het is aannemelijk dat er in de gezondheidszorg



theoretisch aanzienlijke besparingen te behalen zijn. De afdwingbaarheid van deze besparingen is echter niet erg groot.

– Tegelijk bestaan er in de gezondheidszorg nu al grote tekorten. Deze zullen bij onveranderd beleid de komende jaren sterk toenemen.

– Het fixeren van de uitgaven op het niveau van eind jaren zeventig (als % van het B.N.P.) is, uit het oogpunt van historische ontwikkeling, niet rationeel te funderen. Veeleer past bij de ontwikkelingsfase van onze maatschappij, dat een toenemend beslag van de kwartaire sector, waaronder de gezondheidszorg, op het B.N.P. wordt gelegd.

– Als nieuwe medische mogelijkheden een bijdrage kunnen leveren aan vermindering van ziekte en verhoging van de kwaliteit van leven is er, gezien de prioriteit die de bevolking geeft aan een goede gezondheid, geen reden op voorhand "grenzen aan de zorg" te stellen.

– Als de collectieve financieringswijze van de gezondheidszorg tot gevolg heeft, dat de uitgaven voor gezondheidszorg bepaald en beperkt worden door het streven de collectieve lastendruk niet te laten stijgen, dan moet serieus gezocht worden naar mogelijkheden de gezondheidszorg op een andere wijze te financieren, zodat de bevolking beter de gelegenheid krijgt het belang dat zij hecht aan een goede gezondheidszorg ook financieel tot uitdrukking te brengen. De mogelijkheid zou zijn de verantwoordelijkheid voor een goede gezondheidszorg op te dragen aan een min of meer autonome doelcorporatie, die zelfs rechtstreeks verkozen zou kunnen worden.

Gezien de huidige situatie en de zorgelijke toekomst is er alle reden naar nieuwe wegen te zoeken voor het beheer en de financiering van de gezondheidszorg. Als eerste stap zal dan en aantal al lang bestaande vanzelfsprekendheden moeten worden opgeruimd.

#### Noten:

1. Negentig jaren Statistiek in: Tijdreeksen, CBS, 1990. Deze betreffen uitsluitend de uitgaven voor gezondheidszorg en niet, zoals in het FOZ, tevens die voor de maatschappelijke dienstverlening.

2. Financieel Overzicht Zorg, SDU 1990.

3. "Onder behandeling". Strategische keuzen bij de kostenbeheersing in de gezondheidszorg, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1984.

4. Herwaardering van Welzijnsbeleid, Rapport aan de Regering no. 22 van de WRR, SDU, 1982.

5. Bereidheid tot Verandering, Commissie Structuur en Financiering Overheidszorg (Commissie-Dekker), Distributiecentrum Overheidspublicaties, 1987.

6. KISG88, Stichting KLOZ Informatiesysteem gezondheidszorg, Jaarboek 1988, Houten 1988.

7. Een medische normering, Bepaling van de adequaatheid van het artsbezoek, König-Zahn et al., 1987, geciteerd in het Sociaal en Cultureel Rapport 1988 van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Rijswijk 1988.

8. Zie noot 1.

9. Ziekenhuizen uitgenodigd tot voeren verspillend beleid, artikel over de rede van Dr. H. Rigter, in de Volkskrant van 22-12-1989.

10. Financieel verslag Ziekenfondsraad 1984,, Amsterdam 1985.

11. Hier meer, daar minder... Dr. D. Post, gezamenlijke uitgaven van Regionaal Ziekenfonds Zwolle, Regionaal Ziekenfonds Twente en Erasmus Universiteit Rotterdam.

12 Effecten van beddenreductie. Drs. H.W.M. Jansen, Medisch Contact nr. 37, 15-8-1989-44. blz. 1173 e.v.

13. Sociale Ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief, V56 1986. Voorstudies en achtergronden. Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, Staatsuitgeverij Den Haag 1986.

14. KIS88, Stichting KLOZ Informatiesysteem gezondheidszorg, Jaarboek 1988, Houten 1988.

15. Trendrapport kwartaire sector. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1989.

16. Sociaal en Cultureel Rapport 1988, idem.

17. Spijt op Voorhand. Artikel van A.J. Dunning in NRC, februari 1990.



# 'Sociale vernieuwing' en het geheugen van de politiek

Paul Kalma\*

Er wordt tegenwoordig weer geklaagd over het isolement van de politiek. Het 'Haagse circuit' (maar net zo goed het circuit van politici en ambtenaren in een grote stad als Amsterdam, of in 'Brussel') zou het contact met de samenleving en met de concrete maatschappelijke problemen die zich daar voordoen, hebben verloren. Politici draaien in hun eigen kringetje rond; hun woorden en daden gaan aan de gewone burger voorbij.

Dergelijke klachten lijken me wat overdreven. Als de politiek inderdaad in een verregaand isolement zou verkeren, zou dat ergens uit moeten blijken. Uit een structureel dalend opkomstpercentage bij verkiezingen bijvoorbeeld, of uit een sterk verminderde belangstelling onder de bevolking voor de politiek in het algemeen. Van een dergelijke ontwikkeling is op dit moment, naar de beschikbare gegevens te oordelen, geen sprake.

Daarmee wil ik niet zeggen dat de politiek, zowel waar het haar intern functioneren als waar het haar omgang met de omgeving betreft, geen problemen zou kennen. Ze kampt bijvoorbeeld met een zekere bijziendheid; met een onvermogen om verder te kijken dan de eigen dagelijkse bezigheden. De Haagse politiek is sterk gericht op de eigen besluitvorming en bekommert zich weinig om de uitvoering van genomen besluiten; om de vraag of deze het gewenste resultaat hebben en of er onbedoelde of zelfs tegenstelde effecten optreden.

Hier wil ik echter nadruk leggen op een ander probleem. Individuele politici hebben misschien een goed ontwikkeld geheugen (voor sommige dingen), maar dat geheugen laat de politiek als geheel vaak in de steek. Al snel vervaagt de herinnering aan wat er in een eerdere regeringsperiode gebeurde; aan wat er goed en wat er misging en aan de lering die uit en en een ander (want ook dat komt wel degelijk voor) werd getrokken. "Vluchtigheid" en "incidentalisme" kenmerken het huidige politieke bedrijf in hoge mate.

Zou het in dit verband niet gezond zijn als politici eens wat meer terugblikken, in plaats van altijd maar weer vooruit te kijken? Niet de jaren '90 met een breed gebaar aan de borst drukken, maar de jaren '80 evalueren? Ik zal mij in het navolgende aan een

kleine oefening in dat opzicht wagen. Daarbij concentreer ik me (het is *mijn* geheugen) op de Partij van de Arbeid en haar opvattingen over sociaal-economische politiek, de bestrijding van de werkloosheid in het bijzonder, om ten slotte te belanden bij wat op het eerste gezicht het laatste produkt van onze vluchtige politieke cultuur is: het begrip 'sociale vernieuwing'.

## Werkgelegenheid

'De jaren '80'. Susan Sontag heeft in de Huizinga-lezing verleden jaar de vanzelfsprekendheid en de onschuld van die uitdrukking nog eens krachtig ondermijnd. "Decennia-taal", stelt ze, "is in de eerste plaats dooddodener-taal, volstrekt congruent met de taal van de mode".<sup>1</sup> Misschien vallen de gevaren die aan het denken in decennia kleven, nog het beste te omzeilen door de betreffende periode niet van één of meer etiketten te voorzien, maar haar aan bepaalde ontwikkelingen of verschuivingen te koppelen.

Bezieet men dan in vogelvucht de sociaal-economische situatie in de afgelopen tien jaar, dan blijkt de economische groei in ons land, die rond 1980 nog stagneerde, tegen het midden van de jaren '80 weer aan te trekken. Volgt een periode van economische hoogconjunctuur, die vooralsnog voortduurt en die in ruime mate het winstherstel heeft gebracht waarom werkgevers in de jaren '80 zo nadrukkelijk vroegen. Politiek staan de jaren '80 in het teken van de centrum-rechtse kabinetten-Lubbers 1 en 2. Het sociaal-economisch beleid wordt gekenmerkt door loonkostenbeheersing en bezuinigingen in de collectieve sector.

In de loop van het kabinet-Lubbers 2, wanneer het economisch herstel zich ruim begint te manifesteren, schuiven andere thema's op de politieke agenda naar voren: de problematiek van armoede en langdurige werkloosheid en de milieu-crisis. Verder geven de gebeurtenissen in Oost-Europa een nieuwe, dramatische dimensie aan het thema van de Europese economische en politieke integratie. Wie herinnert zich bij dat alles nog dat de eventuele plaatsing van kruisraketten de politieke discussie in ons land een tijdlang heeft beheerst? Wie herinnert zich nog de politieke commentator die tien jaar geleden een 'beweging van '80' zag verrijzen – geen literaire stroming, maar een beweging van zogenaamde 'autonome' krakers, milieu-activisten en anderen die met harde, en soms gewelddadige acties het decennium zouden beheersen?

In hoeverre het economisch herstel van de jaren '80 op rekening van het herstel-beleid van de kabinet-

\* De auteur is directeur van de Wiardi Beckmannstichting PvdA.



ten-Lubbers 1 en 2 kan worden geboekt, laat ik hier in het midden. Het kabinetsbeleid heeft er zeker toe bijgedragen, zoals ook de grootste oppositiepartijen wel de invulling, maar zelden de omvang van de doorgevoerde bezuinigingen hebben bestreden. Daarnaast hebben natuurlijk ook autonome factoren, zoals de groei van de wereldhandel, een belangrijke rol gespeeld. Wie zou bijvoorbeeld de sterke groei van het aantal deeltijdbanen aan kabinetsbeleid willen toeschrijven, als een beleid ter bevordering van deeltijdwerk nog nooit van de grond is gekomen?

Zowel voorafgaande aan, als na afloop van de centrum-rechtse kabinetsperiode is van een geprononceerd beleid met betrekking tot de werkloosheid sprake. Eerst het 'banenplan' van Joop den Uyl, dat met de snelle val van het kabinet-Van Agt/Den Uyl in de kast verdween en nu de arbeidspools, die de PvdA al jaren bepleit. Van werkgelegenheids- naar werklozenbeleid, zo zou men het verschil kunnen aanduiden.

Den Uyl's banenplan is vooral achteraf door politieke tegenstanders nogal belachelijk gemaakt. Dat is niet terecht. Hoewel het wel degelijk zwakke kanten had (waaronder een te groot vertrouwen in overheidsinterventie op dit gebied), is het wel de eerste en de laatste serieuze poging geweest om de massale werkloosheid in ons land grondig aan te pakken. De volgende kabinetten voerden eigenlijk nauwelijks een werkgelegenheidsbeleid in de strikte zin van het woord. Steeds meer kwam de nadruk te liggen op het economisch herstel, dat vanzelf voor de nodige banen zou zorgen. Nu steeg het aantal nieuwe arbeidsplaatsen vanaf het midden van de jaren '80 inderdaad fors, maar toch onvoldoende om de werkloosheid aanzienlijk, en volgens afspraak, terug te dringen.

Lopende het kabinet-Lubbers 2 verschoof de aandacht naar een beleid ten behoeve van langdurig werklozen. In dat kader trad onder meer de door de oppositie ingediende wet-Vermeend/Moor, die het subsidiëren van banen voor langdurig werklozen mogelijk maakt, in werking. Later gaf het CDA, met de komst van het kabinet-Lubbers/Kok, haar verzet op tegen de vorming van gemeentelijke arbeidspools voor de betrokken groep. Tussen de bedrijven door ontstond ook nog even een kortstondig, Kamer-breed enthousiasme voor subsidiëring van het minimumloon, die tot loonkostenverlaging en daarmee tot nieuwe arbeidsplaatsen op het betreffende niveau zou kunnen leiden. Sindsdien is dat enthousiasme kennelijk weer bekoeld; we horen er niet veel meer over.

Dergelijke verschuivingen in het werkloosheidsbeleid in de jaren '80 kunnen ook anders worden beschreven, namelijk als opkomst en ondergang van de arbeidstijdverkorting. In het begin van de jaren '80 leek in ons land een consensus te groeien over de noodzaak van een algemene verkorting van de werkweek. Die consensus reikte van de linkse partijen tot diep in het CDA, beroerde zelfs de VVD en kwam voorts tot uitdrukking in het akkoord in de Stichting van de Arbeid van 1982, waarbij winstherstel en arbeidstijdverkorting tot uitgangspunten voor het CAO-overleg werden uitgeroepen. Tegenwerking van werkgeverszijde en teleurstelling bij veel werknemers over de eerste resultaten van arbeidstijdverkorting (waaronder

vaak een toegenomen werkdruk) hebben het thema weer snel naar de achtergrond gedrukt – ondanks verzet, ook nu nog, van een deel van de vakbeweging.

De snelheid waarmee de populariteit van ATV steeg en vervolgens weer daalde, geeft haar het karakter van een kortstondige 'mode', zoals we die in de politiek wel meer tegenkomen en die korte tijd later al weer bijna vergeten is. Anno 1990 zullen weinigen, ook in de PvdA, zich herinneren dat het verkiezingsprogramma van deze partij voor de periode 1986–1990, 'De toekomst is voor iedereen', voor een groot deel in het teken stond van arbeidstijdverkorting. De PvdA zelf verwees er in die periode, begrijpelijk maar opmerkelijk, eigenlijk nauwelijks meer naar.

## Nuanceringen

Nu zijn er modes die men inderdaad maar het beste zo snel mogelijk kan vergeten. Arbeidstijdverkorting behoort daar volgens mij niet toe. Het is geen studeerkamerprodukt, zoals de harde inzet van de vakbeweging in Duitsland al jaren laat zien. Het is een streven dat, gekoppeld aan bedrijfstijdverlenging, nauw aansluit bij de economische en culturele ontwikkeling van onze samenleving.

Zij is wat dat betreft ook veel meer dan een vorm van werkloosheidsbestrijding. Arbeidstijdverkorting wijst de plaats van de arbeid in een 'arbeidsarme' samenleving, waarin de totale arbeidstijd terugloopt en velen om toegang tot de arbeidsmarkt vragen, trefzeker aan. Ze maakt het gemakkelijker om los te komen van een nog vaak overspannen, calvinistisch arbeidsethos en onderstreept de waarde van vrije tijd (variërend van scholing, via het opvoeden van je kinderen tot het 'dolce far niente') – en dat zonder het blijvend belang van betaalde arbeid voor een eerlijke verdeling van inkomen, kennis en macht in de samenleving, te miskennen.<sup>2</sup>

Daar komt bij dat het denken in de vakbeweging en in de PvdA over de wijze waarop en de vorm waarin arbeidstijdverkorting gerealiseerd kan worden, inmiddels aanzienlijk is genuanceerd. Het plan om de verkorting van de werkweek gewoon bij wet te regelen en de Nederlandse beroepsbevolking cohortsgewijs van haar zegeningen te laten profiteren, is snel verlaten. Al halverwege het afgelopen decennium komt de nadruk te liggen op door werkgevers en vakbeweging te maken afspraken, met de overheid in een stimulerende rol – en met inachtneming van remmende factoren, zoals de schaarste aan personeel in bepaalde sectoren en beroepen. Ook de vorm waarin ATV wordt gegoten, krijgt een gedifferentieerder karakter. Een verkorting van de werkweek blijft in de betreffende programma's figureren, maar krijgt gezelschap van deeltijdwerk, scholingsverlof, uitbreiding van zwangerschaps- en ouderschapsverlof en dergelijke.

Een andere ontwikkeling is minstens even opvallend. Vanaf 1985 worden in de FNV en de PvdA pogingen ondernomen het streven naar ATV in te passen in een bredere visie op economie en technologie en op het functioneren van de onderneming. Het verkiezingsprogramma 'De toekomst is voor iedereen' bepleit een beleid gericht op stimulering van produkt en pro-



ces-innovatie en op een modernisering van de onderneming die werknemers in staat stelt voor de betreffende veranderingsprocessen mede-verantwoordelijkheid te dragen. "Werknemers, werkgevers en overheid", aldus Wim Kok in een aantal in en rond de verkiezingscampagne van 1986 gehouden toespraken, "zullen hun inspanningen moeten concentreren op een 'driehoek', opgebouwd uit: de noodzaak van technologische vernieuwing; van verder scholing van de bevoelingsbevolking, mede met het oog op die technologie en van herverdeling van arbeid."<sup>3</sup>

In dezelfde periode verschijnt het PvdA-rapport 'Werk maken', geschreven door een commissie onder voorzitterschap van J. Ritzen. Als een rode draad door het rapport lopen de technologische vernieuwing van de economie en de noodzaak daarbij gebruik te maken van de factor kennis, 'het belangrijkste comparatieve voordeel van ons land'. Bepleit wordt een gericht beleid op het terrein van onderzoek en ontwikkeling, her-, om- en bijscholing en overheidsinvesteringen. Daarnaast worden de contouren van een op milieubehoud gericht industriebeleid geschetst. "Stimulering van de groei", zo merken de schrijvers voorts op, "zal gepaard moeten gaan met - ja, afhankelijk blijken te zijn van - vernieuwing van de arbeidsorganisatie en arbeidsverhoudingen. Het sociaal-culturele draagvlak voor technologische vernieuwing moet worden vergroot."<sup>4</sup>

Nu duikt in de genoemde teksten een aantal keren een bepaald trefwoord op, waarin de voorwaarden voor een maatschappelijk verantwoorde technologische vernieuwing samenkomen. Wim Kok gebruikt het, de commissie Ritzen gebruikt het. Het luidt: 'sociale vernieuwing'. "Technologische en economische vernieuwing verzwakt", aldus Kok, "het draagvlak voor sociale vernieuwing, voor verbetering van arbeids- en levensomstandigheden." En: "Technologische innovatie zal alleen dan succesvol plaatsvinden, als zij gepaard gaat met economische en sociale vernieuwing." De commissie-Ritzen schrijft: "Alleen bij een geïntegreerd economisch en sociaal vernieuwingsproces zal het beleid voldoende maatschappelijk draagvlak verkrijgen." Ondertitel van het rapport: 'Technologische en sociale vernieuwing van de economische structuur.'

Van een slecht geheugen gesproken: twee gevoelens strijden, vier jaar later, om voorrang: verbazing over het feit dat 'sociale vernieuwing' toen al in zwang was; en verbazing over de volstrekt andere betekenis die het begrip in 1986 had. Toen: de wereld van de economie, van de techniek en van de partij; nu: de wereld van de langdurige werkloosheid. Toen: produkt- en proces-innovatie; nu: sociale verloedering.

## Economische en sociale vooruitgang

De lezer is waarschijnlijk op het ergste voorbereid, maar vrees niet: ik ga geen nieuwe definitie van sociale vernieuwing geven. De vaagheid van en de verwarring rond het begrip hebben veel te maken met zijn functie, namelijk de overgang tussen een centrum-rechts en een centrum-links kabinet, met alle beleidswijzigingen van dien, verbaal te vergemakkelijken. Verder dienden de eindeloze definities en de

terechte hilariteit daarover, vooral om de tijd te doden totdat er een concreet beleidsprogramma van het kabinet ter tafel zou liggen.

Dat programma is er inmiddels en het lijkt op het eerste gezicht een serieuze poging te doen de langdurige werkloosheid, als belangrijke bron van armoede en maatschappelijk isolement, sterk terug te dringen. Dat is zeer verheugend en kan als een revanche beschouwd worden op het beleid van de afgelopen jaren. Dat daarnaast andere problemen worden aangepakt, zoals een verslechtering van het leefklimaat in sommige grote stadswijken onder invloed van vandalisme, criminaliteit en verslaving, kan eveneens worden toegejuicht. Maar we moeten uitkijken alles, onder welke vlag dan ook, in één omvattend, integraal beleid onder te brengen. Het op één hoop vegen van langdurige werkloosheid, isolement, verloedering en criminaliteit, is wetenschappelijk gesproken dubieus, voor de betrokkenen onplezierig en uit een oogpunt van beleidseffectiviteit onverstandig. Vereenvoudiging en coördinatie van de regelingen en voorzieningen voor langdurig werklozen - natuurlijk. Maar om de hoek ligt het idee van een totaal ontokerd, algemeen geïntegreerd overheidsbeleid. Dat is een illusie, op nationaal niveau, evengoed als op gemeentelijk- en wijkniveau.

Bovendien moet de terechte nadruk op de bestrijding van langdurige werkloosheid niet doen vergeten dat het niet de enige bron van materiële armoede en het daaruit voorkomende maatschappelijke isolement, is.<sup>5</sup> Veel mensen, vooral ouderen, hebben de kans en de mogelijkheid niet meer om te werken. Vandaar het blijvend belang, ook in dit opzicht, van een rechtvaardig inkomensbeleid op nationaal niveau - waarbij op langere termijn niet alles zal kunnen draaien om een semi- of vol-automatische uniforme koppeling tussen lonen en uitkeringen.

Minstens zo belangrijk is dat het beleid ten behoeve van langdurig werklozen niet wordt losgemaakt van het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid in haar geheel. De herinnering aan de 'sociale vernieuwing' van vier jaar geleden, die van Kok en Ritzen, kan daarbij helpen. Willen arbeidspools meer zijn dan al of niet verplichte bezigheidstherapieën, die de betrokkenen stigmatiseren en de rest van de bevolking onverschillig laten, dan moet er een reëel uitzicht zijn op doorstroming naar vast werk; dan moet ook de particuliere sector er nauw bij betrokken zijn en moet het besef levend blijven dat, bij alle specifieke problemen van langdurig werklozen, er een absoluut tekort aan arbeidsplaatsen in ons land is en dat zonder een beleid op dat punt (inclusief een op sociale mobiliteit gericht scholingsbeleid) ook de langdurige werkloosheid niet wordt opgelost.

Daarmee zou een stap verder worden gezet in de richting, die het denken over de verhouding tussen economische en sociale vooruitgang in de jaren '80 al is ingeslagen. In het begin van dat decennium werd in de PvdA, maar daar niet alleen, het streven naar economisch herstel, en wat daar aan maatregelen bijhoorde, kritisch bejegend en vaak uitsluitend met een beroep op sociale overwegingen. Daarin is gelukkig verandering gekomen. Juist met het oog op duur-



zaam economisch herstel, zo luidt de redenering nu, is een sociaal verantwoorde politiek noodzakelijk. Een actieve, doelmatig functionerende overheid, goede sociale voorzieningen en bestrijding van armoede en langdurige werkloosheid zijn zowel om economische als om sociale redenen gewenst.

Nog mooier zou het zijn als ook de sociale kant van de economie zelf weer meer nadruk kreeg; de mogelijkheden, maar ook de problemen van technologische innovatie, mede met het oog op milieubehoud; de noodzaak van permanente scholing van werknemers; een zekere flexibilisering van arbeid en arbeidstijden, juist om een tweedeling binnen de werkende bevolking zelf, met eerste- en tweederangs werknemers, te voorkomen. De werelden van de werkenden en van de werklozen moeten op elkaar betrokken blijven. Dat mag dan best 'sociale vernieuwing' heten.

#### Noten:

1. NRC-Handelsblad, 11 december 1989.
2. Zie hiervoor "Socialisme op sterk water", Deventer, Van Loghum Slaterus, 1988.
3. Vgl. "PvdA en de technologie", Amsterdam, Partij van de Arbeid, 1987.
4. "Werk maken. Technologische en sociale vernieuwing van de economische structuur". Amsterdam, Partij van de Arbeid, 1986.
5. Vgl. de bijdrage van An Huitzing aan de conferentie van de PvdA over sociale vernieuwing op 8 maart 1990.



# Geen half werk

Anne Marijke Steen\*

"Wat hebben vrouwen aan de winst van D66?" luidt de kop van een kritisch artikel in het maandblad OPZIJ van mei 1990. Het artikel zelf heb ik met gekromde tenen gelezen. De in het artikel genoemde voorbeelden zijn weliswaar in mijn ogen niet representatief voor D66 als geheel, maar het zette me wel aan het denken.

Daarbij doel ik op D66 als geheel. Dit image zou minder afhankelijk moeten zijn van uitsluitend de inspanningen van Louise Groenman, die terecht in genoemd artikel gekwalificeerd wordt als "al jarenlang een vasthoudend voorvechtster van vrouwenbelangen. Bij D66 is iedereen gelijk en is het emancipatieaspect geïntegreerd in het beleid en activiteiten, zal menigene mij tegenwerpen.

Is dat werkelijk ook zo?

Een degelijke analyse van de positie van vrouwen binnen D66 en van diverse beleidsnota's zal aantonen dat dit niet het geval is.

In een artikel in dit tijdschrift van december 1989 met een analyse van de D66-overwinning bij de Tweede Kamerverkiezingen is het emancipatieaspect zozeer geïntegreerd dat dit in het geheel niet zichtbaar is. Het D66-verkiezingsprogramma noemt als perspectief een toekomst, waarin zelfstandige, weerbare, wezenlijk gelijk behandelde burgers en burgeressen niet langs elkaar heen leven, maar in samenwerking hun verantwoordelijkheden aanvaarden op grond van hun eigen vrije keuze. Van een dergelijke toekomst zijn wij nog ver verwijderd. Wijzigingen in de positie van vrouwen treden wel degelijk op. Dit gaat echter te weinig gepaard met structurele veranderingen, die bijdragen aan wezenlijke gelijke behandeling of echt keuzevrijheid voor vrouwen.

Een enkel voorbeeld. De arbeidsdeelname van vrouwen groeit. Tegelijkertijd is er nog steeds sprake van een sterke beroepscheiding en van een oververtegenwoordiging van vrouwen in lagere functies in deeltijdbanen en zgn. flexibele arbeidsrelaties. De onbetaalde arbeid binnenshuis blijft nog steeds ongelijk verdeeld: vrouwen besteden drie keer zoveel uren per week aan huishouding en verzorging als mannen

daaraan besteden (gemiddeld 28 en 10 uur). Zelfs voor de 1990-generatie geldt dat meisjes tweemaal zoveel tijd aan huishoudelijke en verzorgende taken besteden als jongens.

De verdeling van de onbetaalde arbeid buitenshuis laat ook een scheef beeld zien. Vrouwen benutten de hen resterende tijd verzorgend en hulpverlenend, terwijl mannen zich bezighouden met besturen of studeren, d.w.z. activiteiten die hun positie op de maatschappelijke ladder kunnen verbeteren. Is er niet een ontwikkeling gaande die betekent, dat mannen méér macht kunnen verwerven, maar vrouwen machtelozer worden? De tijd en energie ontbreekt vrouwen eenvoudigweg soms al om een loopbaan op te bouwen, laat staan om daarnaast interessante bestuurs- of politieke functies te vervullen.

In de komende periode moet daarom een eerlijker verdeling van de onbetaalde arbeid hoog op de politieke agenda. Het is een essentiële voorwaarde vóór af om de machtsongelijkheid tussen mannen en vrouwen te verminderen. Hoewel uiteraard veel te zeggen is over de taak van de overheid ter verbetering van de positie van vrouwen, past dat niet in het bestek van dit artikel en beperk ik mij nu tot hetgeen de D66-bijdrage kan zijn.

## Algemeen emancipatiebeleid

In deze fase van het emancipatiebeleid gaat het niet meer om bewustwording bij vrouwen zelf of om mooie intenties, maar om een daadwerkelijke andere verdeling van macht en middelen. Begrijpelijkerwijze roept dat sterke weerstand op bij gevestigde ordes. In sommigen hoeken van de samenleving worden dan ook het geluid sterker, dat het nu wel mooi genoeg geweest is met de extra aandacht voor vrouwen. Een partij als D66, die niet vlucht in behoudzucht, maar zich voorstaat op haar mentaliteit van onbevangen vooruitdenken, denkt daar anders over. Democraten verwerven macht om die vervolgens eerlijker te verdelen, ook over mannen en vrouwen. Emancipatiebeleid moet derhalve krachtig worden voortgezet in de komende jaren.

Gelet op de knelpunten is vooralsnog naast integratie en regulier beleid specifiek beleid nodig. Te veel gaat beleid uit van stereotype situaties en vanzelfsprekendheden, waarin vrouwen zich nauwelijks kunnen herkennen. De afwijkende positie van andere knelpunten voor en daarmee ook alternatieven in aanpak en oplossingen voor vrouwen moeten zichtbaar worden gemaakt.

De motie-Groenman (voor rijksoverheidsbeleid) betreffende een passage over de gevolgen van voorstellen en maatregelen voor de positie van vrouwen

\* De auteur is directeur Coördinatie Emancipatiebeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar heeft het artikel op persoonlijke titel geschreven.



zou ook intern binnen de partij invulling moeten krijgen. In hoeverre dragen voorstellen bij aan de door D66 beoogde toekomst?

## Positie van vrouwen in de politiek

Een evenredige positie voor vrouwen in de politiek is naast een eis van democratie, evengoed een eis van rechtvaardigheid. Bovendien heeft onderzoek duidelijk gemaakt dat het ook een essentiële voorwaarde is om te bereiken dat meer met vrouwenbelangen rekening gehouden wordt. Op medezeggenschapsterrein kan een parallel getrokken worden. Ook daar blijkt: hoe meer vrouwen in de ondernemingsraden zitten, hoe meer aandacht dezen ondernemingsraden geven aan emancipatie-onderwerpen. Er is een belangrijke relatie tussen de mate van deelname bij vrouwen aan de politieke besluitvorming en de mogelijkheden de positie van vrouwen te verbeteren.<sup>1</sup>

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1919 stonden vrouwen voor het eerst kandidaat: 88 vrouwen verwierven een zetel. Bij de meest recente gemeenteraadsverkiezingen in maart dit jaar is het percentage gestegen tot iets boven de 20%. Zijn er nog eens 70 jaar nodig om een meer gelijkwaardige positie voor vrouwen in de politiek te realiseren. Bij uitstek ligt op dit terrein een kans voor D66 om haar vernieuwingsgezindheid en haar image van een partij, die zich krachtig voor vrouwen inzet waar te maken. De positie van vrouwen binnen D66 heeft de partij voor een belangrijk deel in haar eigen macht, een duidelijke profilering zou goed mogelijk zijn.



28 uur

In Binnenlands Bestuur<sup>2</sup> stond kortgeleden dat D66 om de verhouding na de verkiezingen van 21 maart 1990 recht te trekken er 60 burgemeesters bij zou moeten krijgen, een prima gelegenheid om daarbij vooral voldoende vrouwen te stimuleren om te solliciteren. Uiteraard ben ik me bewust van problemen die profielen van vertrouwenscommissies kunnen opleveren. Dit is evenwel extra reden om de gerichte activiteit te ondernemen om een talentenbank op te zetten voor D66-vrouwen, die lokale bestuurservaring hebben, die deze ervaring in deze periode aan het opbouwen zijn of die vergelijkbare bestuurservaring hebben. Via hun stem in gemeenteraden en vertrouwenscommissies zouden D66-ers zich moeten verzetten tegen het opnemen in profielen van uitsluitend ervaring als wethouder. Relevante werkervaring is

bestuurlijke ervaring, maar die kan ook op andere wijze opgedaan worden. Waarom nu dan een vereiste stellen, waaraan vrouwen (nog) minder kunnen voldoen?

Bovendien gaat voor vrouwen in het algemeen al lang niet meer op zoals in bovengenoemd artikel gesuggereerd wordt: "De eerste acht jaar van hun c.v. waren ze moeder, daarna raadslid en nu solliciteren ze als burgemeester.....". Van die stereotypen, die niet meer in overeenstemming zijn met de werkelijkheid bedoel ik dus!

Er zou een heldere analyse gemaakt moeten worden van de deelname van vrouwen aan politieke functies in D66-verband. Daarbij denk ik zowel aan functies, waarin je "van buiten" gekozen of benoemd wordt als aan bijvoorbeeld de vele bestuursfuncties binnen de partij. Per soort functie moet nagegaan worden, welke beïnvloeiingsmogelijkheden er zijn, welke verbetering nagestreefd moet worden en wat daarvoor nodig is. Vanzelfsprekend maakt het enig verschil of het gaat om gemeenteraadsleden, om burgemeesters of om deelname in het Hoofdbestuur van D66. Positieve actie kan door de fracties veel sterker bepleit worden indien in eigen huis een zichtbaar resultaat geboekt is. Minder zichtbare ongelijke behandeling gaat vaak schuil in interne procedures, zoals bij selectie voor bestuursfuncties of kandidaatstelling. Ook deze elementen verdienen aandacht<sup>3</sup>. Illustratief vind ik overigens dat in de Democraat van 4 april 1990 in enkele artikelen over de gemeenteraadsverkiezingen geen woord gewijd wordt aan vrouwen onder de kiezers of gekozenen. Het verkiezingsprogramma parafraserend (zie Inleiding-Waardigheid): Er moet eindelijk ernst worden gemaakt met de consequenties van de emancipatie van vrouwen. Als D66 kunnen we ons geen half werk permitteren!

Vreemd genoeg heeft D66 op dit punt op het behoudende CDA iets in te halen. De analyse en een begin van een positief actieplan zijn daar reeds gereed. Willen we de geboekte winst behouden, een zeer groot deel van onze kiezers blijven aanspreken en een daadwerkelijk stap zetten in de richting van de door D66 beoogde toekomst, dan is zichtbare aandacht voor de verbetering van de positie van vrouwen, om te beginnen in eigen huis, geboden.

## Noten:

1. Vergelijk het proefschrift van Monique Leyenaar: "De geschade eerlijkheid, Politiek gedrag van vrouwen en mannen 1918-1988".
2. Binnenlands Bestuur van 27 april 1990, blz. 17.
3. Zie ook het artikel Gemeenteraadsverkiezingen en D66-vrouwen van Annelies van Maanen in De Democraat van 2 mei 1990, blz. 7.



## Het politieke assenkruis

In het decembernummer van Idee66 analyseert Erik van der Hoeven onder de titel "CDA en D66: een paar apart" de verhoudingen tussen CDA en D66. Hierbij komt ook het politieke assenkruis ter sprake. (fig 1). Een politiek krachtenveld bestaande uit vier hoofdstromingen.

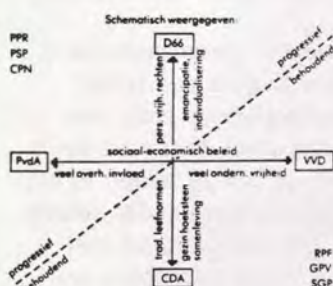


fig.1

Voornamelijk Erwin Nypels citerend worden daarbij de Nederlandse partijen in twee-dimensionaal plaatje gezet, waarbij een links-rechts as (horizontaal) en een collectivistische-individualistische as (verticaal) worden ingevoerd. De interpretatie van de positie van de verschillende partijen in dit assenstelsel is m.i. niet geheel correct. Zo wordt b.v. geconstateerd dat met betrekking tot persoonlijke levensfeer D66 en CDA de uitersten vormen en PvdA en VVD hier een tussenpositie innemen. Is hier de suggestie dat de VVD geen liberale partij is? Deze interpretatie komt voort uit het plaatje, uit het loodrechte assenstelsel. (Het plaatje bepaalt hier de positie van de partijen, en niet de positie van de partijen in onze maatschappij creëert een plaatje). Even-

zeer gaat de interpretatie dat D66 op de as overheid-eigen initiatief een middenpositie zou innemen niet op. Dit is ook in strijd met de tekst van Erik van der Hoeven, die zelf betoogt dat D66 nu juist een partij is waar via zelforganiserend vermogen gewerkt wordt. De getrokken as progressief-behoudend is daarbij zeer verwarrend: is veel overheidsinvloed progressief? Kortom, het plaatje staat veel onduidelijkheden toe.

Het idee van een twee-assenstelsel is in principe verhelderend. De positie van D66 in de Nederlandse politiek alleen uitgedrukt op de links-rechts as is inderdaad nogal onduidelijk. Mijn voorkeur gaat uit naar de begrippen materieel en immaterieel om de twee assen aan te duiden. Met het begrip immaterieel i.p.v. collectivistisch-individualistisch kan b.v. ook de milieu-problematiek op de immateriële as worden toegevoegd. De indeling is derhalve meer indeling in problemen, dan een indeling naar de aard van probleem-oplossen. Wat bij het gebruik van een twee-assenstelsel van belang is te realiseren, is het feit dat de as materieel (horizontaal) en immaterieel (vertikaal) niet onafhankelijk van elkaar zijn. De machtspositie van een partij bepaalt de wisselwerking tussen de twee assen. Een voorbeeld: de VVD is wel degelijk liberaal als het op ethische kwesties zoals euthanasie aankomt, echter, zij zal hieraan geen gehoor geven zolang de machtspositie t.a.v. de materiële as hierdoor in

gevaar komt (zie het vorige kabinet). Het spanningsveld tussen beide assen, de prioriteit die in het belang van de assen wordt gegeven bepaald de uiteindelijke positie van de partij. In de praktijk neemt de VVD inderdaad een tussenpositie tussen CDA en D66 in, maar dat is een andere constatering dan dat de VVD à priori op de verticale as een tussenpositie tussen CDA en D66 zou innemen, zoals Erik van der Hoeven stelt. De politieke praktijk met de onafhankelijke assen komt m.i. dan ook beter tot uiting in fig.2, welke de wisselwerking tussen de twee assen moet illustreren.

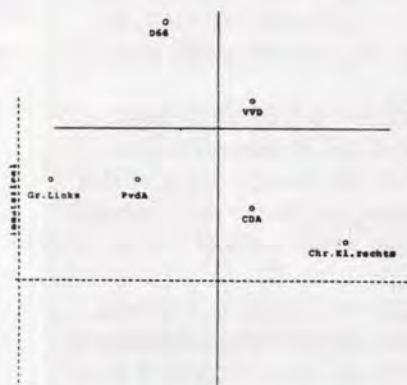


fig. 2

Door de figuur om het punt X te laten draaien kan daarbij een ieder de nuance die hij/zij voor de positie van de partij en gewenst acht makkelijk aangeven. Overigens ben ik het niet met Erik van der Hoeven eens dat D66 en CDA vervolgens veel gemeen hebben, zodat samenwerking realiseerbaar geacht moet worden. In tegenstelling tot de materiële as, waar in de vorm van procenten veelal tot compromissen besloten kan worden, is

dat op de immateriële as niet denkbaar. Juist de strijdpunten die geen orderings-vraagstukken zijn, zijn compromisloos, zoals Erik van der Hoeven ook al constateert. Zolang het CDA wetgeving in deze vraagstukken blokkeert, blijft de positie van D66 het meest duidelijk als geen compromissen worden gesloten ten behoeve van een (machts-)positie op de materiële as.

Gerard Bos  
Ellecuyngaard 12  
6227 EA Maastricht



## Slechte gedachten

”

D66 is goed uit de college-onderhandelingen gekomen, zo hebben twee vooraanstaande D66ers ons in TVO voorgerekend, en één van hen heeft het nog eens in dit nummer uit de doeken gedaan. Daarmee is wellicht het 'oude trauma', dat D66 altijd aan de zijlijn werd gehouden, genezen. Mooi! Maar zijn er geen nieuwe voor in de plaats gekomen?

Voor het eerst in haar bestaan krijgt D66 nu met de macht te maken. Totnutoe was het relatief gemakkelijk, te zeggen dat D66 zowel een partij naast, als één tegenover andere partijen was; de opstelling van de zitplaatsen in menige volksvertegenwoordiging bewees die laatste stelling maar al te duidelijk: D66ers zaten alleen vóór de bestuurstafel. Hoe gemakkelijk was het toen, te roepen dat er anders met macht moest worden omgegaan?

Nu hebben achtenzeventig D66ers in bestuurlijke functies de gelegenheid te bewijzen wat dat betekent. Wij zullen het de overige partijen niet euvel duiden dat zij met wat meer dan normale belangstelling tegemoet zien hoe met macht moet worden omgegaan.

De verhoudingen zijn hier en daar werkelijk gewijzigd. Verkeerden vroeger D66-wethouders veelal in de positie dat op elk moment de poten onder hun stoel konden worden uitgezaagd (Wolffensperger), nu verkeren sommigen van hen in de comfortabele positie dat zij onder anderen de poten kunnen uitzagen, of dat soms al hebben gedaan. Zou ook de belangstelling waarmee de pers deze gebeurtenissen heeft gevolgd, niet eveneens worden beschouwd als afschaduwing van eerdere D66-pretenties?

Wat te denken van het terzijde schuiven van Groen Links in sommige plaatsen? Wie aanvoert dat hij (of zij) door andere partijen in een positie is gebracht waarin dat weliswaar betreurenswaardig, maar onvermijdelijk was – aanvaardt die daarmee niet impliciet de 'oude' vormen van het omgaan met macht? En hoe moet het weliswaar betreurde aan de kant zetten van de PvdA worden gewaardeerd in de plaats, waar deze partij net een half uur later bij de D66-onderhandelaars kwam met het reddende compromis dan CDA en VVD? Was dat slechte timing van de PvdA, of van D66? En wat te denken van de kandidaat-wethouder die, alvorens zijn kandida-

tuur te stellen, achtereenvolgens aan het CDA en zijn eigen partij de garantie vraagt, over vier jaar weer wethouder te mogen zijn? In hoeverre vertegenwoordigde hij op dat moment het D66-gedachtengoed?

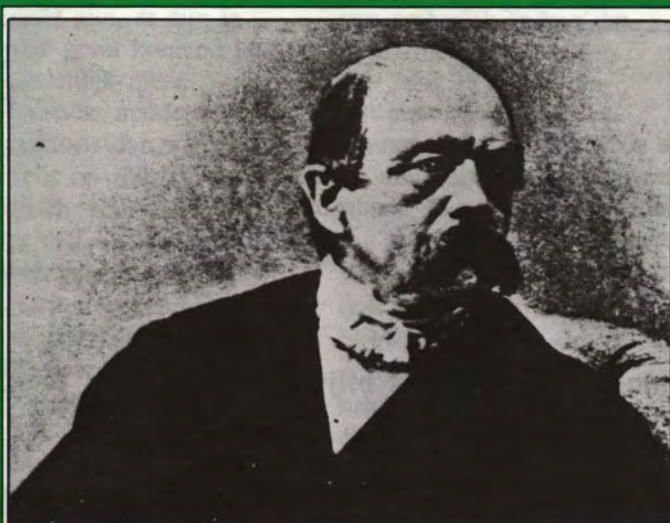
Neen, slechte gedachten zijn geen moraliserende gedachten. Op deze pagina zult u niet vinden dat de D66-onderhandelaars zich maar uit het college hadden moeten laten zetten uit liefde voor Groen Links of PvdA; of dat zij alleen in een college hadden moeten plaats nemen dat educatie in de nieuwe vormen van het omgaan met macht had genoten. Maar het is misschien niet slecht dat ook D66 eens aan het politieke woord wordt gehouden; misschien niet slecht dat wordt ervaren dat het gebruik van grote woorden verplichtingen schept. Mede om die reden mag worden gehoopt dat D66 nog vele bestuurders zal leveren!

”



# idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66



Art. 97

— 32 —

BOEK I

## TWEEDE TITEL.

*Bijzondere bepalingen betreffende de wijze van  
procederen voor den kanton-regter.*

### EERSTE AFDEELING.

*Algemeene bepalingen.*

Art. 97. De dagvaarding in zaken voor de kantonrechter is vrij van zegel en is niet onderworpen aan de verplichting tot registratie <sup>1</sup>.

Art. 98. De dagvaarding moet geschieden voor den regter van het kanton waarin het goed gelegen is, indien de rechtsvordering strekt:

1°. Tot vergoeding van schade het zij door menschen, het zij door dieren toegebracht aan land, houtgewas, boom-, tuin- of veldvruchten; (R. O. 39 1°; B. 1401 v.)

2°. Tot zoodanig herstel aan huizen, wo-

## Sociale Zekerheid

Loet Jansen

## Bedreigt de vrijheid het milieu?

Erik van der Hoeven

## K.R. Popper en het progressieve liberalisme

J.K. Abbes



11e jaargang nummer 5, oktober 1990



Verschijnt zesmaal per jaar

**Redactie:**

Coosje Fijn van Draat, Jan Hoekema, Erik van der Hoeven, Meine Henk Klijnsma (redactiesecretaris), Marian Louppen-Laurant

**Eindredactie:**

Hans de Wolf

**Correspondentieadres  
redactie:**

Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag

**Uitgever:**

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

**Abonnementsprijs f 50,-**

**Abonnementen-  
administratie:**

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

**Advertentie-exploitatie:**

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

**Ontwerp:**

Caroline van Zijst

**Druk:**

MacDonald/Nijmegen

Idee66 staat open voor korte artikelen over een actuele kwestie, of een lopende discussie in de samenleving, het ambtelijk apparaat of de politiek (ca. 1500 woorden), en beschouwende, meer fundamentele artikelen (ca. 3500 woorden). Nadere inlichtingen over redactie-beleid en instructies voor vormgeving van stukken, zijn bij de redactie op te vragen.

**Copyright:**

Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, Den Haag.  
Overname van artikelen en/of illustraties zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever is niet toegestaan.

# In dit nummer:

## K.R. Popper en het progressieve liberalisme

3

De filosofie van Popper en de betekenis ervan voor het denken over geschiedenis en toekomst

J.K.Abbes

## Bedreigt de vrijheid het milieu?

8

De beleidsmakers zijn met hun angst en gebrek aan voorstellingsvermogen een grotere bedreiging voor het milieu dan de gemiddelde automobilist Erik van der Hoeven

## Sociale Zekerheid

15

Doel en stelsel van de sociale zekerheid open de mogelijkheid de middelen op andere wijzen in te zetten dan tot nu toe gebruikelijk was. De auteur pleit ervoor de aandacht te verschuiven van het verzekeren van inkomens naar bevordering van werkgelegenheid

Loet Jansen

## De kantonrechter moet op zijn plaats blijven

20

Al jaren is men bezig met de herziening van de rechterlijke organisatie in Nederland. De auteur geeft aan waarom de kantongerechten een blijvende plaats verdienen.

Marie-Louise Tiesinga

## Zwanezang van de kantonrechter

22

Historische achtergronden van het voorstel tot wijziging van de rechterlijke organisatie in Nederland.

Gerdine Rodenburg

## Navo moet aan "strategische terugtocht" beginnen

24

De wijzigingen in de internationale verhoudingen dienen ook gevolgen te hebben voor het functioneren van de internationale organen

Doeke Eisma

## Wat mankeert onze landbouw?

27

De landbouw in Nederland raakt langzamerhand geïsoleerd van de rest van de samenleving en zal qua structuur en organisatie moeten veranderen

H.F. Schurink

## En verder:

### Ingezonden mededeling

31

### Slechte gedachten

32



## De begroting milieubeheer 1991

Het milieubeleid mag dan nog verre van volmaakt zijn, er zijn in ieder geval komend jaar aanzienlijk meer financiële middelen beschikbaar dan tot nu toe. Dit is op zichzelf ook logisch. Niet alleen heeft het milieubeleid ontegenzeggelijk een hogere prioriteit gekregen, maar het gaat langzamerhand ook over van beleidsvormend naar uitvoerend.

De vraag is of minister Alders is staat is op een goede manier datgene uit te geven wat hij uitgeven mag. Deze vraag was voor het eerst aan de orde vlak voor het zomerreces, toen de eerste suppletoire begroting van 1990 werd behandeld. Bij die gelegenheid heb ik opgemerkt dat het mij verontrustte dat de financiële middelen voor 1990 nog maar ten dele waren aangesproken. De minister reageerde met een betoog dat bedoeld was om mijn verontrusting weg te nemen: het was een normaal patroon dat in het eerste halfjaar niet meer dan ongeveer een kwart van de begrotingsmiddelen werd uitgegeven. Het debat leende zich niet voor een nadere discussie over de vraag wat de oorzaken zijn van dit patroon. Toch is meer inzicht noodzakelijk, al was het

maar om beter de omvang te kunnen schatten van ambtelijk gedrag dat kon worden beschreven met "aan het eind van het jaar het geld opmaken omdat men anders in volgende jaren minder krijgt". Dat dit verschijnsel bestaat is evident. Dat het veel geld kost ook. Maar oplossingen hiervoor zijn nog niet gevonden. Misschien moet men ambtelijke directies die hun begroting niet opmaken hiervoor op één of andere wijze belonen.

In de komende jaren, met een veel ruimere begroting, dreigt de onderuitputting van de milieubegroting een steeds groter probleem te worden. Ten dele kan dit tijdelijk worden opgelost met - legale - trucs. Zo wordt dit jaar een deel van de financiële middelen overgeheveld naar de begroting volkshuisvesting (die een kasprobleem kent) en volgend jaar weer teruggestort. Een werkelijke oplossing biedt dit uiteraard niet.

Het grote knelpunt dreigt het gebrek aan deskundig personeel te worden. Zowel (milieu)juristen als technici zijn schaars en dat merken niet alleen de ingenieurbureaus, maar vooral de slecht betalende overheid. De lange reeksen advertenties in

Binnenlands Bestuur spreken boekdelen.

Dit gegeven levert niet onaanzienlijke politieke risico's op. Het milieubeleid zal niet snel genoeg van de grond komen, speciaal bij de gemeenten. De extra bedragen die VROM ter beschikking stelt ten behoeve van het gemeentelijk milieubeleid - ruim f 87 mln - zullen niet of niet volledig aan het milieu besteed kunnen worden, en aan andere zaken worden uitgegeven. Deze bedragen zijn niet geoormerkt, naar mijn opvatting ten onrechte. De minister zal met het gegeven worden geconfronteerd dat "zijn" geld niet wordt besteed aan milieubeleid, en dat ook overigens de uitvoering van het milieubeleid achter loopt op de planning. Juist in een situatie waarin het milieubeleid meer centraal komt te staan ligt hier voor de minister een valkuil van formaat.

Ook de gemeenten zijn hier niet mee gediend. Op hun beleid zal opnieuw ernstige kritiek worden uitgeoefend en de discussie of de uitvoering van het milieubeleid niet beter in handen kan worden gelegd van op te richten milieuschappen, dan wel moet worden overgeheveld naar de provincies

of gedeconcentreerde rijksdiensten, zal in volle omvang losbarsten. Het is dan ook verstandig dat de gemeente Amsterdam zelf een scholingsprogramma voor milieuambtenaren is begonnen. Dit verdient navolging, maar ook krachtige steun - in alle opzichten - van de rijksoverheid.

*Dik Tommel*



# K.R. Popper en het progressieve Liberalisme

J.K. Abbes

Karl Raimond Popper werd op 28 juli 1902 in Wenen geboren. Reeds op 13-jarige leeftijd sloot hij zich aan bij een orthodox marxistische beweging, maar brak daar spoedig mee. Niettemin bleef hij zich tot zijn dertigste levensjaar socialist noemen, ook al twijfelde hij steeds meer aan het antwoord op de vraag, of socialisme en vrijheid wel verenigbaar waren.

Tenslotte was het socialisme niets meer voor hem dan een "ethisch postulaat" – niets dan de idee van de gerechtigheid. Door zijn afkeer van de starre bureaucratie van het "staatsocialisme" echter keerde hij zich uiteindelijk geheel van het socialisme af. Socialisme was zijns inziens niet verenigbaar met vrijheid.

Sindsdien wordt Popper "liberaal-democraat en "sociaal-liberaal" genoemd (1). Ook komt de aanduiding progressief-liberaal voor.

Popper studeerde exacte wetenschappen en filosofie te Wenen. Tijdens die studie kreeg hij te maken met het logisch positivisme van de Wiener Kreis.

In het midden van de jaren dertig besloot hij naar Engeland te emigreren, omdat hij van joodse afkomst was. Bovendien was hij in Engeland uitgenodigd voor het geven van gastcolleges naar aanleiding van zijn eerste grote werk *Logik der Forschung* (1934). In 1937 trok hij van Engeland naar Nieuw-Zeeland, waar hij een lectoraat in de filosofie aanvaardde. Van 1946 tot 1969 tenslotte werkte hij als reader en professor in de filosofie aan de universiteit van Londen (2). In deze periode verwierf hij internationale bekendheid door zijn werk.

## Poppers werk

Poppers werk valt in twee groepen publicaties uiteen. Aanvankelijk hield hij zich voornamelijk bezig met de filosofie van de exacte wetenschappen (*Logik der Forschung*). Hoewel dit aandachtsveld hem ook in latere jaren bleef bezighouden, raakte hij door de opkomst van het stalinisme en het fascisme ook steeds meer geïnteresseerd in de politieke filosofie en de

geschiedenis daarvan.

In dit artikel gaat het mij hoofdzakelijk om Poppers politieke filosofie. Daarom zal ik Poppers filosofie van de exacte wetenschappen slechts globaliserend bespreken, dus voorzover nodig is om zijn politieke filosofie goed te kunnen begrijpen.

Zijn belangrijkste wetenschapsfilosofische werken zijn naast de reeds genoemde *Logik der Forschung: Conjectures and Refutations: the Growth of Scientific Knowledge* (1963) en *Objective Knowledge (An evolutionary approach)* (1972).

Zijn werk op politiek-filosofisch terrein bestaat voornamelijk uit twee boeken en een enkel hoofdstuk in *Conjectures and Refutations: The open Society and its Enemies* (1945) en *The Poverty of Historicism* (1957, eerder gepubliceerd als artikelenreeks).

Om wille van de leesbaarheid zal ik gebruik maken van (geautoriseerde) Nederlandse vertalingen en alleen daar waar nodig een enkele keer de Engelse tekst citeren.

## Poppers exacte wetenschapsleer

In zijn Weense tijd kreeg Popper te maken met het zgn. logisch positivisme van de Wiener Kreis, ook wel neo-positivisme genoemd. Zijn *Logik der Forschung* was voor een belangrijk deel gericht tegen deze wetenschapsfilosofische school. Het ging hier voornamelijk om het verschil tussen wat de logisch-positivisten verifiëring en wat Popper falsificering noemde. De logisch-positivisten postuleerden een wet of theorie met behulp van de inductieve methode. Na "volgende" feiten te hebben waargenomen, kwamen zij tot hun wet of theorie. Daarbij waren alleen de feiten of verschijnselen en de waarneming daarvan belangrijk. De waarneming zelf werd daarbij onder zekere voorwaarden als zuiver objectief beschouwd. Popper wees deze visie af. Voor hem was ook de waarneming reeds "theoriegeladen" (en dus niet zuiver objectief). Ook achtte hij het niet in de eerste plaats belangrijk, of een theorie overeenstemde met de onderzochte feiten, maar of de theorie vatbaar voor weerlegging, falsificeerbaar was.

"Een wetenschappelijke theorie verbiedt bepaalde verschijnselen, kan daarom botsen met de werkelijkheid en is dus weerlegbaar, falsificeerbaar oftewel testbaar. Een theorie, die niets verbiedt, is ontestbaar en dus, volgens Popper, niet wetenschappelijk....." (3)

Een veel gebruikt voorbeeld: de uitspraak "alle zwanen zijn wit" blijft onzeker, ook al zijn alle zwanen, die men heeft waargenomen, wit. Men kan im-

\* De auteur is historicus met speciale belangstelling voor de filosofie van de geschiedenis.



mers nooit alle zwanen (in heden, verleden en toekomst) tegelijk waarnemen. Wel kan men deze uitspraak met absolute zekerheid weerleggen, want daar toe hoeft men maar een enkele zwarte zwaan waar te nemen (falsificatie-mogelijkheid) (4). In de zin van Popper is de uitspraak wetenschappelijk juist, omdat de falsificatie-mogelijkheid er is en zolang die niet heeft plaatsgevonden (het waarnemen van een zwarte zwaan), blijft de theorie overeind.

Popper ontkent dan ook – en dit is belangrijk voor zijn politieke filosofie – de blijvende geldigheid van een wet of theorie, zelfs als deze zgn. basiskennis bevat, die door de logisch positivisten als ontwijfelbaar wordt beschouwd (5). Popper wees hier terecht op het werk van Einstein. "Er is geen rustpunt in de wetenschap, geen punt waarop we kunnen zeggen: We hebben de waarheid bereikt" (6). Bij Popper is dus een theorie houdbaar, zolang zij niet gefalsificeerd is. Men mag echter aannemen dat de falsificatie in de toekomst zal plaatsvinden, vroeg of laat. Waar het dus op aankomt, is de opvatting, dat de theorie enige tijd functioneert en past in de tijd, waarin zij is gemaakt. Wetenschappelijke ontwikkeling heeft bij Popper een evolutionistisch karakter (ook al sluit hij de mogelijkheid van wetenschappelijke revoluties geenszins uit), wetenschap is een proces van trial and error, conjectures and refutations (gissingen en weerleggingen), van kritisch rationalistisch bekijken en vervangen (door een beter functionerende theorie). Een proces van redelijk denken, waarbij altijd alles onder kritiek moet kunnen worden gesteld. In deze visie lijkt Popper beïnvloed door Kant, die erop gewezen heeft, dat het Ding an sich (de "waarheid" over de dingen) uiteindelijk onkenbaar is. Mensen kunnen alleen functionele theorieën ontwerpen om zo goed mogelijk met de werkelijkheid om te gaan.

Daarom is het ook onjuist dat sommigen Popper positivist hebben genoemd (7), hij verwierp het positivisme juist en noemde zichzelf terecht "kritisch rationalist".

## Poppers politieke filosofie

Zoals pas werd opgemerkt, is Popper wel voor positivist uitgemaakt. Dit gebeurde met name naar aanleiding van zijn politiek-filosofische ideeën, vooral omdat Popper wel gepleit heeft voor een zekere koppeling van wetenschap en politiek. Dit was inderdaad een stelling, die ook door de logisch-positivisten werd verdedigd (8). Toch lijkt mij dit een meer toevallige overeenkomst tussen Popper en de logisch-positivisten. Ten eerste al, omdat wetenschap bij Popper en de logisch-positivisten een verschillend begrip bleek te zijn. Ten tweede ook, omdat Popper niet gepleit heeft voor geleerden, die politiek zouden moeten bedrijven. Bij de bespreking van Plato's Staat heeft hij zich daar juist fel tegen verzet. Het gaat er Popper om, dat de politicus gebruik maakt van wetenschappelijke uitkomsten en meer nog dat de politicus opereert volgens de kritisch-rationele, wetenschappelijke denkwijze. "Het bewuste leren uit fouten, het bewuste leren door voortdurend verbeteren is het beginsel van de houding die ik "kritisch rationalisme" noem". (9) Het

betreft hier vooral een rationele attitude bij de politicus. Hierna zal blijken dat dit beginsel verregaande consequenties heeft.

## Historicisme

In *The Poverty of Historicism* en *The Open Society and its Enemies* veroordeelt Popper die politiek-filosofisch-historiserende schrijvers, die ervan uitgaan dat zij een "blauwdruk" van de geschiedenis hebben en een marsroute voor alle tijden. In de geschiedfilosofie (ook wel theorie van de geschiedenis genaamd) wordt deze denkrichting doorgaans "speculatieve geschiedfilosofie" genoemd. Men kan hier bijv. denken aan Oswald Spenglers *Untergang des Abendlandes*, aan Hegel, aan bepaalde christelijke toekomstvisies of Karl Marx' historisch materialisme. Deze speculatieve geschiedfilosofie noemt Popper "historicisme" (niet te verwarren met "historisme"). Hoewel de term historicisme over het algemeen niet door de wetenschap is overgenomen, zal ik die om begrijpelijke redenen hier toch moeten gebruiken.

In alle historicistische filosofieën overheerst de gedachte dat het mogelijk is de "wetten" of een soort "plan", volgens welke de geschiedenis zich zou ontwikkelen, te ontdekken. Popper spreekt hier over "rhythms, patterns, laws and trends" (10). De meeste van deze filosofen gaan er prat op dat zij dit plan van de geschiedenis hebben ontdekt, zo bijv. Marx: de geschiedenis loopt wetmatig uit op de klassenloze maatschappij. Ook orthodoxe christenen menen te weten hoe de geschiedenis zal aflopen.

Aan zo'n historische leer wordt vervolgens een morele filosofie gekoppeld. Wat het plan van de geschiedenis ondersteunt, heet dan "goed", wat dit tegenwerkt, wordt "slecht" genoemd en moet in principe worden bestraft of op zijn minst worden afgekeurd. In *The Open Society* heeft Popper een aantal belangrijke voorbeelden van deze speculatieve theoretici verzameld (o.a. Hegel en Marx) en ze weerlegt volgens zijn kritisch-rationalistische falsificatie-methode. Zijn voornaamste kritiek op deze theorieën is nl. dat ze niet falsificeerbaar zijn, omdat de geschiedenis een uniek, een eenmalig proces is. Ook maakt hij bezwaar tegen het holistische en essentialistische karakter van deze theorieën. Wat daarnaast opvalt, is het feit dat Popper, hoewel wetenschapsfilosoof, zich uitstekend thuis voelt op het terrein van het historisch onderzoek, met name wat de klassieke Oudheid betreft.

Belangrijk is Poppers conclusie dat de historicist bijna altijd een onderdrukker wordt van de critici van zijn maatschappij-opvatting, als hij eenmaal aan de macht is. Immers, de historicist heeft een vast toekomstbeeld met daaraan gekoppeld een moreel systeem. Een ieder, die zich daaraan niet wil conformeren, kan maar het beste worden uitgeschakeld, omdat anders de noodlottige ontwikkeling van de geschiedenis onnodig zou worden opgehouden. Het historicisme wordt zo een bedreiging voor de vrijheid en de democratie. "De overmoed die ons doet proberen het hemelrijk op aarde te brengen, leidt ertoe om onze goede aarde in een hel te veranderen" (11). Zulke



historicistische maatschappijen noemt Popper "gesloten samenlevingen". Zij zijn sterk verwant aan de oudste menselijke levensvormen door hun "taboe-structuur".

Tegenover de autoritaire staatsleer van het historicisme stelt Popper zijn leer van de "open samenleving", een maatschappij, waarin de mensen geleerd hebben tegelijk kritisch, tolerant en humanitair te zijn. Een maatschappij, waarin de mensen hun beslissingen baseren op het gezag van hun eigen rede. Tegenover het historicisme stelt Popper daarom overal in zijn werk zijn uitgesproken democratische gezindheid.

In onze tijd is het zo, dat het rigide, orthodoxe marxisme bijna overal het onderspit heeft gedolven, zodat over een "achterhoedegevecht" kan worden gesproken, wat Poppers filosofische kritiek betreft. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat op veel plaatsen in de wereld het religieuze fundamentalisme weer in opmars is, dikwijls gekoppeld aan een intolerante politiek. Ook hier is Poppers kritiek van groot belang. Daarnaast kunnen er altijd weer nieuwe vormen van historicisme opduiken, maar bovendien heeft Popper nog fundamentele, theoretische opmerkingen over de machtsuitoefening van meer gematigde vormen van socialisme en christen-democratie gemaakt. Hierop kom ik nog terug.

## Stuksgewijze sociale bouwkunde

Tegenover de rigoureuze, holistische methoden, het geloof in de staatsalmacht en de historiserende profetieën van het historicisme stelt Popper zijn "stuksgewijze, sociale bouwkunde" (12), piecemeal social engineering (13).

"Zo is het de taak van de stuksgewijs sociaal bouwkundige om sociale instellingen te ontwerpen en reeds bestaande te bemannen en te hervormen.... de stuksgewijze technoloog erkent dat slechts een minderheid van sociale instellingen bewust ontworpen wordt en dat de grote meerderheid eenvoudig "gegroeid" is, als onbedoelde resultaten van menselijke handelingen.... als technoloog of bouwkundige zal hij instellingen beschouwen vanuit een "functioneel" of "instrumenteel" oogpunt.... De stuksgewijze bouwkundige weet als Socrates hoe weinig hij weet. Hij weet bovendien dat wij alleen van onze fouten kunnen leren" (14).

Deze stuksgewijze, sociale bouwkunde stelt Popper tegenover de holistische of utopische bouwkunde, die gedoemd is te mislukken.

De historicist wil zich meester maken van de sleutelposities en de macht van de staat uitbreiden. Deze stuksgewijze, sociale bouwkunde hoeft in het geheel niet conservatief te zijn, zij kan bijv. best leiden tot de hervorming van de klassestructuur of gelijkmaking van de inkomens, maar dan wel volgens de democratische, evolutionaire weg (15). Evolutionaire, stuksgewijze probleemoplossing ziet Popper als een eigenschap van de gehele natuur. J. Monod, een bekend evolutiebioloog en overtuigd Popperiaan, wijst in zijn *Le hasard et la nécessité* op het proces van stapsgewijze mutatie en selectie van eigenschappen in de natuur, waardoor een (dier)soort meer adequaat kan reageren op haar omgeving dan voor de evolutionaire verandering. Een zelfde evolutionaire, stuksgewijze

wijze verbetering ziet Popper als mogelijkheid in onze samenleving. Deze visie heeft niets te maken met "sociaal darwinisme" of Spencers idee van de "survival of the fittest", het gaat hier om de samenleving in haar geheel. Er is dus geen sprake van, dat Popper met dit idee in semi-fascistisch vaarwater zou kunnen komen. Popper was evenzeer tegen het fascisme, als tegen het orthodoxe marxisme. Bij de bespreking van Plato en Hegel in *The Open Society* richt hij zich zeer duidelijk tegen de fascistten.

In dit proces van evolutionaire verbetering creëren mens en dier allerlei zaken in antwoord op hun problemen: "De bever bouwt zijn dam en de spin zijn web" (16).

Daarbij pleit Popper voor een hechte band tussen enerzijds wetenschap en wetenschappelijke denkwijze en anderzijds de politiek, waarbij alle theorieën, hoe degelijk ook geformuleerd, uiteindelijk de status van proefnemingen hebben: "het zijn voorlopige hypothesen, waarvan men probeert of ze werken" (17). Steeds met inachtneming van democratische procedures, burgerlijke en sociale grondrechten van de individuele burger en de samenleving in haar geheel. Holistische theorieën (eigenlijk hypothesen) wijst hij uiteraard af, omdat zij onwetenschappelijk, niet falsificeerbaar zijn.

Democratie is in Poppers maatschappijfilosofie een noodzakelijk bestanddeel van het maatschappelijk proces, omdat in zijn optiek democratische kritiek noodzakelijk is (conjectures and refutations).

Daarbij is Popper tegenstander van politieke handwijzen die onder invloed van logge, voor altijd vaststaande ideologieën worden doorgevoerd. Zoals gezegd, de koppeling van wetenschap en rationele denkwijze acht hij veel belangrijker. "Heel eenvoudig gezegd: de Tweede Kamer stelt de politieke doelen vast en de wetenschap kan dan de beste middelen aandragen om die doelen te realiseren" (18). En: "In het dualisme van Popper treffen we dus enerzijds de probleemformuleerders aan, de verzameling van alle mondige mensen die een open samenleving vormen en in een democratische discussie beslissen en anderzijds de wetenschapsmensen als probleemoplossers, de technologen die hun adviezen op kennis van feiten baseren" (19).

## Toekomst

De vraag is dan waar de samenleving "uitkomt" met de politieke theorie van Popper, of: wat is de "aard" van zo'n samenleving? Popper is tegenstander van welke profetie dan ook, de toekomst is open en onvoorspelbaar. Hij noemt ons "makers van ons eigen lot" (20), ook al zullen veel maatregelen, die wij nemen, heel anders uitwerken dan wij zelf verwachten. Op de vraag of de geschiedenis dan nog een ("wereldhistorische") zin heeft, antwoordt Popper: "De geschiedenis heeft geen zin" (21). Maar ook: "Ofschoon de geschiedenis geen zin heeft, kunnen wij haar zulk een betekenis zelf geven" (22).

Dat onze samenleving werkelijk vrij is, stipuleert Popper nog met zijn visie op de groei van de kennis. Omdat juist die groei vrij en onvoorspelbaar is, zal ook de toekomst van de open samenleving vrij en



onvoorspelbaar zijn, omdat deze zich laat leiden door de groei van de kennis (23). "De evolutie van het leven op aarde of de menselijke samenleving is een uniek, historisch proces"(24). Dit vrije proces van kennisontwikkeling kan alleen maar ophouden door onderdrukking en censurering (25). Dan nog kan er ook een eind aan de groei van kennis komen door bijv. een plotselinge golf van "mysticisme". De toekomst is vrij en onvoorspelbaar.

## Ideologie en moraal

De vraag is nog hoe Popper denkt over de gematigde, ideologische bewegingen van zijn tijd, zoals de sociaal- en christen-democratieën. De sociaal-democratie wil in beginsel het marxistische doel bereiken door middel van vreedzame en geleidelijke hervormingen, tot de socialistische heilsstaat is bereikt (Bernstein).

Ook dit is historicistisch, zegt Popper, omdat de claim op de toekomst wordt vastgehouden en juist die is in Popperiaanse zin verwerpelijk (26). Nu kan men van sociaaldemocratische zijde stellen dat alle marxistische claims inzake historische wetmatigheid en verwachting van de marxistische heilsstaat inmiddels zijn opgegeven. Alleen resteert er nog een flauw optimisme over de socialiserende invloed van de staatsmacht. Maar dan ontstaat de vraag in hoeverre zo'n sociaal-democratie nog marxistisch of socialistisch kan worden genoemd. Wat is zij dan eigenlijk nog wel?

Met betrekking tot de religieus-politieke groepen maakt Popper een paar belangrijke, algemeen-theologische opmerkingen, die zowel tegen het rechtzinnige christendom, als tegen het orthodoxe jodendom zijn gericht. Min of meer orthodoxe vormen van jodendom en christendom zijn meestal historicistisch, omdat deze stromingen ervan uitgaan dat God "het Toneel van de Geschiedenis" beheerst en de afloop daarvan heeft bepaald (27). Voor de Oudtestamentische profeten heeft Popper in het licht van zijn geschiedopvatting dan ook weinig achting. Wat de Nederlandse situatie betreft, is het bekend dat met name de protestantse componenten van de christen-democratie dergelijke aspiraties in het verleden hebben gehad. Men kan hier bijv. Groen van Prinsterers Ongeloof en Revolutie (antirevolutionair) en zijn Geschiedenis van het Vaderland (christelijk-historisch) noemen. Tot op de huidige dag is het toch zo, dat de rechtervleugel van de Nederlandse christen-democratie in deze orthodox-historicistische ideeën gelooft. Dat verklaart ook de aarzelende politiek van de christendemocratische top ten opzichte van de eigen achterban inzake kwesties als abortus en euthanasie.

Ook verwierpt Popper het in deze kring dikwijls gehuldigde christelijke liefdesbeginsel in de politiek. De liefde gaat altijd vergezeld van haar natuurlijke ambivalentie: de haat. Men kan niet iedereen liefhebben, hier komt de gelijkheid in het gedrang. "Maar ik houd vol dat geen enkele gemoedsbeweging, zelfs niet de liefde, in de plaats kan treden van de heerschappij van instellingen, geregeerd door de rede"(28). Politiek gebaseerd op het christelijk liefdesbeginsel is primair gericht op het "gelukkig" maken van het volk. Ratio-

nele politiek is echter gericht op het bestrijden van onrecht, honger en armoede, hoogstens het opheffen van ongeluk. Wat voor hem of haar "geluk" is, moet de individuele burger zelf kunnen invullen. "Niet streven naar geluk, maar opheffen van ongeluk, dat is Poppers maxime", zegt Koningsveld (29). "Wij moeten .....wereldverbetersaars blijven – maar bescheiden wereldverbetersaars. We moeten ons tevreden stellen met de nooit eindigende taak het lijden te verminderen, vermijdbaar kwaad te bestrijden, misstanden op te ruimen"(30).

Heel anders en veel positiever oordeelt Popper over de moderne theologie, omdat hier veel meer ruimte is voor een open toekomst. Hier wordt gewerkt aan een ander, meer rationeel godsbeeld, een ander normenpatroon en een nieuw, niet-historicistisch wereldbeeld.(31)

In plaats van het christelijk normensysteem stelt Popper het (redelijk) menselijk geweten als richtsnoer voor het handelen.(32) Dit brengt ons tot de laatste vraag van dit artikel: op welke normen en levensbeschouwing rust Poppers rationele, politieke filosofie precies?

In de filosofie is het nooit gelukt een wetenschappelijk gefundeerde moraal te ontwerpen (33). Ook bij Popper vinden we zo'n poging niet. Met de logisch-positivisten is hij van mening dat de normen buiten het terrein van de wetenschap liggen. Hij stelt dan ook "dat de fundamentele, rationalistische geesteshouding is gegrond op een irrationele beslissing, of op een geloof in de rede"(34). Poppers geloof in de rede is zijn levensbeschouwing, de basis van zijn normen. Met zijn geloof in de rede staat Popper in de traditie van de Verlichting (35) en de tolerantiegedachte.

In de hier genoemde publicaties heeft hij niet expliciet de Franse Revolutie beschreven, veel daarvan zou hij hebben afgewezen als onredelijk, maar uit de felheid waarmee hij Hegel bestrijdt, blijkt zijn sympathie voor de idealen van vrijheid, gelijkheid en broederschap (solidariteit). Hij verwijt Hegel met nadruk dat deze zich opwierp als bestrijder van de Franse Revolutie.

Voor Popper omvat de redelijke norm in elk geval de humaniteit. Als hij over de eerste, democratische samenleving, het klassieke Athene spreekt, zegt hij: "De nieuwe belijdenis van de vrije samenleving, haar enig mogelijke belijdenis: de humaniteit....."(36) En: "Maar die optie voor de rede is geen zuiver intellectuele, maar een morele optie. Zij beïnvloedt onze hele opstelling tegenover andere mensen en tegenover de problemen van het sociale leven. Dit gaat nauw samen met een geloof in de rationele eenheid van de mens, in de waarde van ieder mens. Rationalisme kan, beter dan het irrationalisme met zijn afwijzing van gelijkgerechtigheid, samengaan met een humanitaire attitude"(37). De ratio van Popper heeft dus tegelijk een moreel en een intellectueel aspect. Hoewel de moraal buiten het terrein van de wetenschap ligt, dwingt de ratio als norm ons tot intellectueel handelen in het maatschappelijk leven, tot politieke bezinnelijkheid. Over het algemeen zou dit kunnen leiden tot een, wat genoemd zou kunnen worden, intrinsieke moraal: de oplossing van een probleem



(met zijn morele implicaties) vloeit op redelijke wijze zo veel mogelijk voort uit de Umwelt van het probleem zelf. De rede is dan de "basisnorm". De componenten van deze rede worden ontleend aan de traditie van de democratie, de tolerantie, de humaniteit en de wetenschappelijke denkwijze. Een zeker (sociaal) hedonisme kan men een dergelijk systeem niet ontzeggen. "In plaats van het air aan te nemen van profeten, moeten wij de makers van onze eigen lotsbestemming worden. Wij moeten leren de dingen zo goed mogelijk te doen en op te passen voor fouten"(38).

Wat "goed" en wat "fout" is, berust op vrije conventie. Daarover mag de samenleving zelf beslissen, mits zij redelijk en democratisch is.

In vergelijking met het socialisme, de christen-democratie en het conservatisme lijkt Popper het redelijk alternatief voor de 21e eeuw !

#### Noten

1. Hrsg. F. Stark: Sociale Revolutie of Sociale Hervorming, H. Marcuse, K.R. Popper (een Confrontatie), Baarn 1971, blz. 46,47.
2. Deze biografische gegevens zijn ontleend aan F. Stark, blz. 9, 11 en 42. Wie meer over Poppers leven wil weten, kan zijn autobiografie raadplegen.
3. H. Koningsveld, Het Verschijnsel Wetenschap, Meppel 1982, blz. 95.
4. K. Kuypers e.a. Encyclopedie van de Filosofie, Amsterdam 1977, blz. 551.
5. Koningsveld, blz.47
6. Popper in F. Stark, 35. Zie ook K.R. Popper, De vrije Samenleving en haar Vijanden, Bussum 1950, dl. 2, blz. 313.
7. Encycl. Fil., blz 551.
8. Koningsveld, blz. 39
9. K.R. Popper, De Armoede van het Historicisme, Utrecht 1974, blz. 9.
10. K.R. Popper, The Poverty of Historicism, ed. 1967, blz. 3.
11. Armoede, blz. 8.
12. Armoede, blz.51 vv en 71 vv.
13. Poverty, 59 vv.
14. Armoede, blz. 72,73.
15. Armoede, blz. 74.
16. Koningsveld, blz. 108.
17. Armoede, blz. 90.
18. Koningsveld, blz. 113.
19. Koningsveld, blz. 116.
20. De vrije Samenleving, dl 1, blz. 10.
21. De vrije Samenleving, dl 2, blz. 376.
22. De vrije Samenleving, dl 2, blz. 385.
23. Armoede, blz. 10.
24. Armoede, blz. 106.
25. Armoede, blz. 142.
26. De vrije Samenleving, dl 2, blz. 225 vv.
27. De vrije Samenleving, dl 1, 16 vv; dl 2, 377 vv en: K.R. Popper, De Groei van Kennis, Meppel 1978, blz. 235.
28. De vrije Samenleving, dl 2, blz. 331.
29. Koningsveld, blz. 113.
30. Armoede, blz.9.
31. De vrije Samenleving, dl 2, blz. 379.
32. De vrije Samenleving, dl 2, blz. 381.
33. Men leze hier bijv. G.E. Lock, Filosofie van de politieke Wetenschappen, Leiden 1987, blz. 106 vv. Ook is van belang: J. F. Glastra van Loon, De Eenheid van het Handelen, Meppel 1980, blz. 37 vv (over natuurrecht en rechtspositivisme).
34. De vrije Samenleving, dl 2, blz. 325.
35. Koningsveld, blz. 114.
36. De vrije Samenleving, dl 1, blz. 262.
37. Popper in F. Stark, blz. 38.
38. De vrije Samenleving, dl 2, blz 387.



# Bedreigt de vrijheid het milieu?

Erik van der Hoeven\*

Op dit moment wordt de samenleving opgestuwd door een 'tweede milieugolf', nog krachtiger dan de 'eerste' uit de jaren '70. De eerste milieugolf kunnen wij in verband brengen met het rapport 'Grenzen aan de groei' van de Club van Rome, de tweede met de rapporten 'Our Common Future' van de commissie Brundtland, en 'Zorgen voor morgen' van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Zal ook deze golf weer wegebben? Velen speculeren daar nu al op. Of zal de zorg voor het milieu nu hecht verankerd worden in de samenleving en zal het begrip 'duurzame ontwikkeling' dat door de commissie Brundtland is gemunt, handen en voeten krijgen? Want op dat laatste komt het aan. Anders dan in de jaren '70 bestaat het besef dat de zorg voor het milieu zal moeten doordringen in de praktische zaken van alledag, en ook daarin kan doordringen; de tegenstelling tussen milieu-utopie en 'business as usual' is veel kleiner dan vijftien jaar geleden, er heerst een algemeen besef dat milieuzorg in de samenleving zal moeten worden geïntegreerd.

## Visie gevraagd

En toch is er op die weg van integratie van milieuzorg in de samenleving nog weinig voortgang geboekt. 'Milieu' betekent wat regeltjes erbij; of hier en daar een heffinkje – de 'milieuheffing' op brandstoffen, bestemd om milieubeleid te financieren, bedraagt nog geen cent per liter benzine, en op het moment van schrijven loop de nuttige verhoging van de benzine-accijns om politieke redenen gevaar. De ondeugden van de verzorgingsstaat – gedetailleerde heffingen en regelgeving – worden op peuterformaat herhaald bij het nieuwe probleempje dat erbij is gekomen; een concept van een milieuvriendelijke samenleving lijkt niemand voor ogen te hebben. Het denken van de milieu-organisaties mist een sociale component – de flirt met linkse politieke ideologieën heeft weinig opgeleverd en momenteel overheerst een pragmatische koers; ook van de overheid en de politieke partijen

komt momenteel geen visie op een milieuvriendelijke maatschappijstructuur. Zo'n visie – geen blauwdruk – is essentieel, anders ebt ook de tweede milieugolf op een gegeven moment weg.



*In haar belang is een visie hard nodig*

Voor het beoordelen van de levensvatbaarheid van blijvende milieuzorg is vooral het verschijnsel individualisering van belang. Individualisering betekent een grotere claim van ieder op een eigen leefruimte. De populaire wijsheid is, dat dit op gespannen voet staat met zorg voor het milieu. Het duidelijke voorbeeld is het gebruik van de auto. Om het milieu te redden, zouden mensen minder gebruik moeten maken van de auto. Maar om mensen uit de auto te krijgen zou je hun vrijheid moeten inperken; uit zichzelf zouden velen de auto niet laten staan. Als dit waar is, en als dit kenmerkend zou zijn voor het milieuprobleem, dan moet ernstig worden gevreesd voor het milieu.

## Sociale controle ten behoeve van het milieu

Een van de eerste pogingen om greep te krijgen op de sociale aspecten van het milieuvraagstuk was de Blauwdruk voor overleving (1972). In dit geschrift werd

\* De auteur is lid van de redactie



het milieu in het centrum van de samenleving geplaatst. Alle mechanismen van de maatschappij moesten worden afgestemd op de alles overheersende noodzaak van het voorkomen van de dreigende milieuramp.

Onuitgesproken lag aan de Blauwdruk een pessimistisch-egoïstisch mensbeeld ten grondslag, waarbij elk mens in staat werd geacht, voor het eigenbelang het voortbestaan van de soort op het spel te zetten. Alle sociale controlemechanismen moesten worden gemobiliseerd om dit te voorkomen.



*Ook voor haar*

De consequentie van deze gedachtengang was dat mensen alleen nog maar in kleine gemeenschappen met een grote sociale controle zouden kunnen overleven. Zo'n gemeenschap zou zelfvoorzienend moeten zijn, zodat alles dat men deed, direct op de gemeenschap zelf zou terugslaan. Men zou op kleine schaal direct worden geconfronteerd met de betekenis van het leven op een 'ruimteschip aarde', zoals een toen populaire beeldspraak luidde, waar geen ontsnappen aan het eigen afval mogelijk is.

De Blauwdruk voor overleving wordt nauwelijks meer gelezen en dat is jammer, want in klein bestek worden alle dilemma's en misverstanden waartoe het milieuprobleem aanleiding geeft, hierin aangesneden. Het is nogal eenvoudig om, zoals vaak is gedaan, de Blauwdruk terzijde te schuiven vanwege de onaanvaardbare economische, sociale en politieke consequenties. Er is haast niemand die de Blauwdruk in zijn geheel zou willen verdedigen. Maar de waarde ligt juist in de ijzeren logica waarmee vanuit een goed te verdedigen uitgangspunt een onaanvaardbare conclusie wordt bereikt.

De Blauwdruk confronteert ons met de vraag of sociale controle noodzakelijk is om het milieuprobleem in beheersbare banen te leiden. Dat is zonder meer het geval. Al onze handelingen hebben gevolgen voor het milieu en kleine missers kunnen grote gevolgen hebben. Dat geldt met name voor produktiewerk, in fabrieken of op het land. Vaak wordt gewerkt met zeer giftige stoffen, waarvan kleine hoeveelheden in het milieu al grote effecten kunnen veroorzaken. In toenemende mate dringen zulke stoffen ook al tot de doe-het-zelf sector en het huishouden door. Om schade aan het milieu te voorkomen is een voortdurende motivatie van mensen die met zulke stoffen werken noodzakelijk en daarvoor is sociale controle onmisbaar.

In de toekomst wordt dat nog veel belangrijker. Het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) geeft drie kenmerken voor een milieuvriendelijke maatschappij: sluiten van kringlopen, verhogen van kwaliteit en het verminderen van het energieverbruik per eenheid produkt ('energie-extensivering'). Ook in een industriële samenleving is het in principe mogelijk, processen op kringloopbasis te schoeien. Maar het sociale probleem daarbij is, dat zo'n kringloopproces een zorgvuldigheid vereist die momenteel alleen in de kwalitatief hoogwaardige industrie wordt opgebracht. En hoe moet je die veilig stellen? Uiteindelijk alleen door sociale controle.

## Mestkringloop

Een voorbeeld. In een kleinschalige samenleving kunnen menselijke (en dierlijke) uitwerpselen eenvoudig in de kringloop worden teruggebracht door ze op het land te brengen, soms na ze te hebben opgeslagen in een gierput. In onze stedelijke maatschappij is sinds een eeuw het watercloset in gebruik, waardoor deze kringloop niet meer gesloten is. Het water wordt vervuild met meststoffen en bacteriën, en de mest die nodig is voor de vruchtbaarheid van het land moet langs een andere weg (kunstmest) worden verschaft (of tegenwoordig worden betrokken uit de overvloedig aanwezige bio-industrie). Wij betalen voor het verbreken van die kringloop met rioolwaterzuiveringsinstallaties, waarvoor een heffing moet worden opgebracht, die toch niet alle schadelijke stoffen uit het water verwijderen. Bovendien produceren deze "rzi's" slib, dat verwijderd moet worden en op zijn beurt voor problemen zorgt. Het is vaak verontreinigd, bijvoorbeeld met bestrijdingsmiddelen en is daardoor niet zonder meer geschikt als meststof. Het wordt soms als toplaag gebruikt in plantsoenen, soms verbrand, soms vergist, kortom de rzi's helpen het probleem niet echt uit de wereld.

In principe is ook op de schaal van onze samenleving een kringloop van menselijke en dierlijke meststoffen mogelijk, in de vorm van het compostcloset. Hierbij worden uitwerpselen met zo min mogelijk water vermengd in een compostruimte gebracht (eventueel verzameld via een vacuumsysteem); plantaardig afval (bijvoorbeeld uit de keuken) kan erbij worden gedaan en het geheel levert na enkele weken een in principe reukloze compost. Deze kan worden verspreid in de eigen tuin, of worden opgeslagen en later opgehaald door een reinigingsdienst, en verwerkt tot meststof. Het water wordt niet meer vervuild en de kringloop wordt gesloten. Het milieu gaat erdoor vooruit. Alleen: het composteringsproces vereist nauwkeurigheid. Aardappelschillen vestoren het composteringsproces, evenals vele 'moderne' reinigingsmiddelen. Gekookt voedsel in de compost leidt vaak tot maden en vliegen. Hoe kan het toevoegen van zulke versturende stoffen worden voorkomen? Het antwoord is eenvoudig: als het compostcloset in elk huishouden afzonderlijk wordt toegepast. Ieder krijgt dan eenvoudig de consequenties van zijn of haar onzorgvuldigheid te dragen. Maar als het systeem wordt ingevoerd, zal dat vaak op collectieve schaal worden toegepast, bijvoorbeeld in flatgebouwen.



En dan is het antwoord minder eenvoudig. Is het systeem verstoord, dan kan de dader niet worden achterhaald. Sociale controle is noodzakelijk om het systeem draaiende te houden.

Het voorbeeld lokt misschien wat hilariteit uit, maar het is duidelijk. Ook als het compostcloset bij nader inzien geen goed systeem blijkt te zijn, is de structuur van het probleem ermee gedemonstreerd. En vele milieuproblemen hebben deze structuur. De inzet van ieder zal noodzakelijk zijn om het milieuprobleem beheersbaar te houden, laat staan om het op te lossen, als dat al mogelijk zou zijn. Onnauwkeurigheden kunnen leiden tot verstoring van het kringloopproces.

## Verlicht milieupaternalisme

Onze conclusie dat sociale controle noodzakelijk zal zijn om het milieuprobleem beheersbaar te houden, staat op gespannen voet met een andere visie die vaak wordt gehoord, namelijk dat juist de overheid een sleutelrol vervult in het aanpakken van milieuvraagstukken, omdat alleen de overheid het prisoner's dilemma kan doorbreken waarvoor het milieuprobleem ons stelt. Ook die redenering is redelijk sluitend. Onze maatschappij, zo wordt dan gesteld, wordt geregeerd door pressiegroepen. Er zijn organisaties voor werkgevers en werknemers, voor onderwijzers en politie-agenten, voor ouders van gehandicapte kinderen en voor lijders aan hart- en vaatziekten. Elk van deze groeperingen komt op voor een speciaal belang. En wie komt er op voor het milieu? Natuurlijk, er zijn speciale milieu-organisaties, maar deze kunnen niet anders functioneren dan als behartigers van weer een deelbelang (en zo worden zij ook behandeld), terwijl dat eigenlijk idioot is. Zij vertegenwoordigen immers het belang van het geheel, van ons overleven; maar zij worden niet als zodanig gehoord.

Er is daarom een machtige instantie nodig, die dit belang van het geheel voor haar rekening neemt, een instelling die zo machtig is dat zij zich niet zoveel hoeft aan te trekken van de invloeden van de belangenorganisaties en boven de partijen staand, het milieubelang als belang van een ieder kan dienen. Welke andere organisatie zou dat kunnen zijn dan de overheid?

Wie eenmaal op deze lijn zit, komt al snel tot gedachten over een verlichte dictatuur ten behoeve van het milieu. Want de mensen, zo blijkt, weten gewoon niet wat goed voor hen is. Zij organiseren zich in belangengroepen met oogkleppen voor, en zijn blind voor het algemeen belang dat boven alle deelbelangen uitgaat. Hoe goed de mensen misschien in hun privé-leven oog hebben voor het milieu – in de maatschappelijke organisatie blijkt een onverantwoordelijke nalatigheid in de behartiging van het milieubelang. Daarom is het de taak van een verlichte elite – zo wordt vaak gedacht maar weinig gezegd – om via de overheid leiding te geven aan het volk, en zo het algemeen belang veilig te stellen. Die redenering is overigens niet beperkt tot het milieu alleen: wie zijn oor te luisteren legt in beleidskringen, komt daar voortdurend een verlicht paternalisme tegen, gebaseerd op de gedachte dat de mensen niet weten wat

goed voor hen is, maar wij (de mensen van de stedenbouw, de voeding, de emancipatie, de bestratingen, het minderhedenbeleid...) wel, zodat wij het maar beter achter hun rug om kunnen regelen. Het veelvoud aan paternalismen tast tegelijkertijd de kracht van een milieu-paternalisme in de wortel aan. Want waaraan zou het milieu-paternalisme tegenover de andere paternalismen anders gezag kunnen ontleenen dan aan... argumenten – dezelfde argumenten die door de paternalist als onvoldoende werden ervaren in de communicatie met de bevolking?

Het merkwaardige verschijnsel doet zich voor dat de voorstanders van een kleinschalige goed gecontroleerde samenleving en de voorstanders van een verlichte milieudictatuur elkaar op een belangwekkend punt de hand kunnen schudden: waar het gaat om hun mensbeeld. Want bij beide groepen is het pessimistisch-egoïstische mensbeeld een vooronderstelling voor hun gelijk. Mensen kunnen uit egoïsme of gemakzucht het leven van velen op het spel zetten – leg je de nadruk op het gevaar dat individuen kunnen veroorzaken dan kom je uit op sociale controle, leg je de nadruk op de verlamme werking van het georganiseerde maatschappelijk leven dan zoek je je heil bij een verlicht-dictatoriale overheid.

Het milieu is een sociaal niemandsland, als de hal van een flatgebouw. Niemand is er rechtstreeks voor verantwoordelijk. Sommigen menen dat de flatbewoners elkaar in de gaten moeten houden bij het schoonmaken; anderen zeggen dat er een instantie moet zijn die dat voor zijn rekening neemt. En maar al te vaak werkt geen van beide oplossingen.

## Grenzen

Is er werkelijk zo'n grote spanning tussen milieu en vrijheid? Is het milieu niet gewoon een van de vele gevallen waarin de individuele vrijheid beperkt moet worden om het samenleven in stand te houden? De overheid stelt vele randvoorwaarden aan het handelen van individuen en bedrijven, en zal dat ook in de toekomst blijven doen. Het aantal en de verscheidenheid van die interventies is een probleem, ook vaak de manier waarop die ingrepen tot stand komen, maar niet het trekken van grenzen als zodanig.

In vele gevallen moet de overheid ingrijpen om de pijn van het beschermen van het milieu te spreiden. Bij ondernemers neemt de bereidheid, te investeren in een schoon productieproces toe, naarmate de concurrenten eveneens daartoe worden gedwongen. Ieder kan individueel omwille van het milieu afzien van harder rijden dan 100, maar velen ervaren dat toch als zinloos wanneer ieder ander 120 of nog harder blijft rijden. Het individu kan bevrediging putten uit het kopen van fosfaatvrije wasmiddelen, maar weet dat dat tamelijk zinloos is zolang er nog vele fosfaathoudende wasmiddelen over de toonbank gaan. In zulke gevallen zal de overheid de grenzen moeten trekken waarbinnen het maatschappelijk verkeer zich kan ontplooiën, zonder dat hier sprake is van vrijheidsbeperking. De overheid verbiedt fosfaathoudende wasmiddelen en ziet strikt toe op de door haarzelf gestelde snelheidslimiet. Het regulerend optreden van de overheid wordt hoogstens



aanvankelijk, en hoogstens door de kortzichtigen, ervaren als beperking van vrijheid. In wezen maken de grenzen, getrokken door de boven de partijen staande overheid, juist de vrije ontplooiing van maatschappelijke krachten (markt) mogelijk.

Dat wil niet zeggen dat zulke maatregelen niet als vrijheidsbeperking zullen worden ervaren. Met name dreigt dat, wanneer individuen de betreffende activiteit als uiting van hun vrijheid ervaren (snelheid). In alle gevallen, maar vooral in de laatste, zijn voorlichting, goede timing en strikte handhaving onontbeerlijk.

Het hanteren van louter verbodsbepalingen werkt echter contraproductief. Daarom zou de overheid een belangrijk deel van haar doeleinden moeten proberen te bereiken door overreding, en langs financiële weg. Door het beïnvloeden van prijsverhoudingen kunnen milieu-onvriendelijke activiteiten op zijn minst onaantrekkelijk worden gemaakt. Een ecotax (waaronder hier verstaan een systeem van belasting- en premieheffing dat vooral drukt op milieu-onvriendelijke activiteiten) staat niet op gespannen voet met vrijheid!

Maar deze verstandige woorden gelden nauwelijks meer als de hedendaagse heilige koe bij de horens wordt gevat. Veel mensen investeren immers veel emoties in een milieu-onvriendelijke activiteit (verplaatsing) met een milieu-onvriendelijk middel (auto). De frustraties van het leven in een complexe samenleving kopen mensen haast af door dat ene stukje vrijheid dat de maatschappij hen laat: de auto, al dan niet gecombineerd met het wonen buiten. Het probleem van de auto, kortom, lijkt vaak meer een vraagstuk van psychologie dan van economie.



*Illusie van vrijheid: tussen de rails*

Als dat waar is, dan is de problematiek rond de auto echter in het geheel geen prototype van het milieuprobleem, maar een uniek geval. We moeten voor de aanpak van het autoprobleem te rade gaan bij de psychiater, in dit geval bij psychoanalytisch geïntereerde critici van de samenleving als Mitscherlich en Lasch. Zij onderkennen de spanningen in de huidige samenleving en menen dat niet alleen de maatschappelijke structuur maar ook, en in samenhang daarmee, de manier waarop wij mensen met elkaar omgaan moet worden veranderd. Aan mensen moet een grotere sfeer van persoonlijke vrijheid toekomen, maar ook moeten zij daarmee op een meer zelfbewuste en daardoor meer bevredigende manier omgaan. Naarmate

mensen meer toegang hebben tot zichzelf en hun diepste verlangens, zullen zij meer in staat zijn met de spanningen van het samenleven in het reine te komen. Met andere woorden: naarmate mensen adequater met hun vrijheid kunnen omgaan, zal de koe minder heilig worden.

Zo lang dat nog niet het geval is (en dat kan nog lang duren), is het raadzaam te zoeken naar minder schadelijke manieren waarop mensen de spanningen van het samenleven kunnen uitleven. De gelegenheden om dat te doen, zijn steeds meer beperkt. Onze maatschappij biedt nauwelijks een kans op avontuur. Het bewust zoeken van spanning en gevaar (wereldreizen, overlevingstochten) moet in dit verband worden toegejuicht. Veel meer aandacht zou kunnen worden besteed aan openbare feesten. Hierdoor zou ook het uitleven van spanning op een destructieve manier (vandalisme in het algemeen, voetbalvandalisme in het bijzonder) kunnen worden tegengegaan.

### Innerlijke ontwikkeling

Wat de overheid voor het milieu kan doen, heeft zijn grenzen. De overheid dient immers vele doeleinden, en is in de praktijk meer een afspiegeling van de samenleving, dan een gids. Ook de ruimte voor het individu om iets aan de kwaliteit van het milieu te doen is in het algemeen beperkt. Maar culturele veranderingen zijn zeer wel mogelijk – ze vinden in feite voortdurend plaats. Een verandering van levensstijl heeft in principe grote potenties voor de omgang van de hele maatschappij met het milieu. Een verandering van levensstijl conflicteert niet met vrijheid, doordat deze uit vrije wil tot stand komt. We moeten dan denken aan het ontwikkelen van een levensstijl die meer wordt gekenmerkt door innerlijke ontwikkeling dan uiterlijk vertoon, meer nadruk legt op cultuur dan op materiële goederen, en daardoor minder berust op (milieu)schadelijke activiteiten als uitlaatklep.

Over de mogelijkheid van zo'n verandering van levensstijl wordt vaak gemeesmuild. Het wordt beschouwd als een onrealistische gedachte, dat een levensstijl die nu nog slechts door een elite wordt gehuldigd, tot leidraad voor de hele bevolking zou worden. Maar ten onrechte. Levensstijlen worden doorgegeven van boven naar beneden in de sociale hiërarchie. Levensstijlveranderingen bij leidende groepen kunnen zich snel in de samenleving verspreiden. Zij die meesmuilen lijken zich ook niet bewust van de mate waarin een levensstijl gekenmerkt door innerlijke ontwikkeling al voorkomt bij mensen die juist in materieel opzicht in het geheel niet tot de elite behoren. De heersende (sceptische) wijsheid is, dat mensen eerst redelijk los moeten zijn van materiële zorgen, voordat zij zich aan hogere zaken kunnen wijden. Maar zou deze 'wijsheid' niet kunnen voortkomen uit een gebrek aan voorstellingsvermogen?

Echte wijsheid is, dat de enige 'oplossing' voor het milieuprobleem wortelt in het denken en doen van de bevolking. Sociale controle is alleen effectief wanneer er een bereidheid is, die controle enerzijds uit te oefenen, en anderzijds te aanvaarden. Een paternalistische overheid wordt op den duur alleen aanvaard, wanneer



de doeleinden van die overheid wortelen in de publieke opinie.

Daarom is het onbegrijpelijk, dat vaak zo luchthartig wordt voorbij gegaan aan de massale steun, die het milieu in opiniepeilingen steeds weer blijkt te hebben. Al twintig jaar staan vrijwel steeds tenminste drie milieuproblemen in de toptien van vraagstukken waarover de bevolking zich bezorgd maakt. Eerst betrof het lucht- en waterverontreiniging en uitputting van grondstoffen; daarna bodemverontreiniging en zure regen; nu klimaatverandering en aantasting van de ozonlaag. Ook het verzet tegen kernenergie heeft na de ramp bij Tsjernobyl weer een stevige basis gekregen in de publieke opinie. Om gratuite antwoorden te ontzenuwen gingen de opiniepeilers op een gegeven moment vragen naar de bereidheid van mensen, een deel van hun inkomen af te staan ten behoeve van het milieu. Vrijwel steeds bleek een meerderheid bereid, tientallen of zelfs honderden guldens op te geven om een milieucrisis af te wenden. Maar scepsis bleef de heersende wijsheid. De beleidsmakers, zelf gevangen in de ban van het haalbare binnen de bestaande machtsverhoudingen, bleven menen dat mensen wel anders zouden reageren als zij daadwerkelijk voor zulke bedragen zouden worden aangeslagen. Het enige dat zij daarmee demonstreren, is hun eigen onwil om werkelijk wat aan het milieu te doen. Bij sommigen klinkt zelfs onbeschaamd een motief door: de onwil, de eigen auto te laten staan...

Echt milieubeleid maakt gebruik van de bestaande bereidheid onder de bevolking, er wat aan te doen. Daarmee verdwijnt de tegenstelling tussen milieu en vrijheid. Een gemeenschappelijke inspanning ten behoeve van het afwenden van een gevaar dat ons allen bedreigt (of positief beschouwd: ten behoeve van het opbouwen van iets dat ieder van ons nodig heeft) kan zelfs als bevrijdend in plaats van belastend worden ervaren. Zo'n inspanning kan niet tot stand komen door een enkele partij in de samenleving, ook niet de overheid. Op een gegeven ogenblik zal door een combinatie van inspanningen en externe gebeurtenissen een kritische massa kunnen ontstaan, die steeds meer initiatief aantrekt, waarbij sociale controle en overheidsdwang niet meer als knellend maar als vanzelfsprekend worden ervaren. De vraag is, wat kan worden gedaan om dat moment dichterbij te brengen.

## Campagne

Er is geen enkel bezwaar tegen een campagne om ieder een steentje te laten bijdragen tot de verbetering van het milieu. Om prisoner's dilemma's te vermijden moet iedereen meedoen. Iedereen moet worden bereikt, ieder moet weten dat alles is gedaan om de anderen ook mee te laten doen. Postbus 51 wordt ingeschakeld om de mensen de boodschap te verkopen: iedereen doet mee aan het milieu.

Wie is iedereen? Om te beginnen: de consumenten, u en ik. Wij bedenken bij het kopen van een koelkast nog eens of hij zuinig is met elektriciteit, en of er nog steeds van die schadelijke CFK's in worden gebruikt die onze ozonlaag aantasten. We isoleren ons huis nog beter en gooien geen motorolie meer in het putje van

de riolering. We scheuren niet per motorboot door stille natuurgebieden en brengen maar weer de moed op om mensen die dat wel doen, de huid vol te schelden. Enzovoort – het lijkt een last als je het leest maar als het tot een levenswijze wordt, gaat het vanzelf.

Verder behoren ook bedrijven tot 'iedereen'. Dat wil opnieuw zeggen: u en ik, maar dan tussen negen en vijf, of wanneer wij dan ook maar ons brood verdienen. Elk bedrijf heeft gevolgen voor het milieu. Neem bijvoorbeeld de automatiseringsbranche, die zichzelf schoon vindt. Zonder twijfel hebben wij hier de meest gemotoriseerde bedrijfstak van Nederland te pakken, die naar verhouding dan ook wel het meest zal bijdragen aan het afsterven van de bossen, eenvoudig door zich te verplaatsen van huis naar werk en verdere verplichtingen. Verder braakt elke zich respecterende automaat per jaar kilometers papier uit, waarvoor weer ettelijke bossen gesloopt moeten worden.

De doe-het-zelf-branchen bereikt velen. Milieuvriendelijke lakken krijgen hier een ereplaats, milieuschadelijke middelen worden door de winkelier verwijderd uit het assortiment. De groene consumentengids komt eindelijk uit en vliegt over de toonbank in kiosk en supermarkt.

De overheid draagt haar steentje bij. Als grootste gebouwbeheerder van Nederland loopt zij voorop bij isolatie en zuinig elektriciteitsverbruik. Financiële bevoordeling van milieu- onvriendelijk gedrag, zoals bij de auto van de zaak, wordt meedogenloos opgespoord en verwijderd uit het fiscale systeem.

## Fundamentele herstructurering van het economisch systeem

Is dat gebeurd, dan is de tijd rijp voor de 'fundamentele herstructurering van het economisch systeem', die door zo velen wordt bepleit, maar die tot nu toe door niemand concreet is ingevuld. Dat laatste is geen wonder. Sinds de recente ineenstorting van de Oosteuropese regimes is duidelijk dat de overheid niet de rol van de markt kan overnemen in de efficiënte allocatie van vraag en aanbod (maar waarom zeggen zovelen dat het kapitalisme heeft gewonnen, terwijl men bijvoorbeeld bij Tsechoslowakije met meer recht zou kunnen staande houden dat het idealisme heeft gezegevierd?).

Het 'fundamenteel nieuwe' economische systeem zal evenzeer een marktordening zijn als het bestaande. Daarom zal het ook alleen naar de doeleinden 'fundamenteel' nieuw kunnen zijn; naar de middelen zal het in hoge mate lijken op het huidige systeem. De overheid zal blijven ordenen, de markt zal zich binnen die ordening blijven ontwikkelen. Want vrije markten bestaan niet. Elke markt wordt mogelijk gemaakt en bepaald door een ordening, aangebracht door de overheid, waarin het vrije maatschappelijke verkeer zich kan afspelen. De overheid ordent reeds, en zal dat blijven doen, alleen in de toekomst in toenemende mate met andere doeleinden – en soms ook andere middelen, zij het wel voornamelijk marktmiddelen.

Tot de belangrijkste ordeningsprincipes van een marktsamenleving behoort de grondslag voor belasting- en premieheffing. Volgens berekeningen van het Centrum voor Energiebesparing drukt in onze



samenleving 72% van de belastingen op arbeid en 7% op milieu, energie en grondstoffen. Daarmee wordt arbeid duur gemaakt en benutting van milieu, energie en grondstoffen goedkoop. Volgens de simpele regels van de economie worden daarmee werkloosheid, milieuvervuiling, en gebruik van energie en grondstoffen bevorderd. Dat is tegengesteld aan de algemeen onderschreven doelstellingen van economisch beleid.



*Niets nieuws. Telegram inzake een lading van 40 ton arsenicum van de voorzitter van het College voor de Zeevisserijen uit 1875*

Bovendien bevorderen belastingen en premies momenteel het doen van investeringen en het vervangen van arbeid door kapitaal. Dat stimuleert het BNP, dat de 'doorzet' (throughput) in het economisch systeem meet. Bij duurzame ontwikkeling zal niet in de eerste plaats de mate van verandering, maar de effectiviteit bij het benutten van het bezit de maat zijn voor welvaart – niet de doorzet van het systeem, maar de omvang ervan; dit is het principe van de 'steady-state economy' (Herman Daly).

Het vergroten van de doorzet wordt door belastingregels op vele manieren gestimuleerd, vooral door een steeds versnelde afschrijving van goederen. Hier liggen simpele en toch fundamentele aanknopingspunten voor een economische politiek gericht op duurzame ontwikkeling – gesteld dat de wil daartoe bestaat. Aanzetten voor soortgelijke wijzigingen komen voor wie het horen wil al lang uit de milieubeweging. We kunnen denken aan de heffing van onroerend goed – belasting op de waardevermeerdering van de grond, in plaats van op grond plus gebouwen – zoals sinds jaar en dag bepleit door de stichting Grondvest, die daarbij teruggaat op ruim een eeuw oude gedachten van de Amerikaan Henry George. Of aan regulerende heffingen op milieuschadelijke activiteiten, zoals bepleit door het Landelijk Milieu Overleg. Of aan de heffing van stofstatiegeld op milieuschadelijke stoffen.

Bij dit laatste systeem wordt op een schadelijke stof, bijvoorbeeld cadmium (waarvoor het voorstel het meest is uitgewerkt) statiegeld geheven op het moment waarop

het in het economisch verkeer komt (bij import, winning of onbedoelde produktie). Cadmium komt in Nederland als onvermijdelijk bijproduct van ertsens, met name fosfaat- en zinkerts. Het statiegeld moet de bewerkers van deze ertsens ertoe leiden, het cadmium af te zonderen en in zuivere vorm bij de overheid in te leveren, waardoor zij het statiegeld terugkrijgen. Wij kunnen ons voorstellen dat elk jaar van het zo gewonnen metaal een beeld wordt gemaakt, dat netjes van de omgeving wordt geïsoleerd, geen bedreiging vormt voor het milieu, en zelfs nog een esthetische functie kan vervullen.

Het 'fundamenteel andere economische systeem' vertoont bij nader inzien de paradox, bescheiden en toch ingrijpend te zijn – bescheiden in de toepassing van middelen, ingrijpend in de herordening van (economische) waarden die door het milieuprobleem wordt vereist.

## Onwil?

De spanning tussen milieu en vrijheid verschijnt zo in een ander daglicht. De problematiek rond de auto is niet maatgevend voor het milieuprobleem – de auto is eerder een kristallisatiepunt van onvervulde verlangens, dan een toets voor de 'werkelijke' houding van de bevolking ten opzichte van het milieu. In brede lagen van de bevolking bestaat de bereidheid, iets te doen voor het milieu, en een minder materialistische levenshouding, die stabiliteit kan geven aan een daarop gebaseerd beleid, wint terrein. Met het doorbreken van die levenshouding verdwijnt de tegenstelling tussen milieu en vrijheid, en daarmee zowel de noodzaak van een allesbeheersende sociale controle, als die van een alles leidende overheid. Het milieu kan dan worden gediend met de 'normale' middelen waarmee de overheid altijd al markten bepaalt en in stand houdt – belasting- en premieheffing, waar nodig aangevuld met voorschriften. Wanneer er een voldoende bereidheid van de bevolking bestaat (en alle opiniepeilingen wijzen daarop), vereist doeltreffend milieubeleid niet meer dan de fantasie, te denken in nieuwe combinaties, en de normale overheidsinstrumenten toe te passen ten behoeve van het milieu. Wanneer die nieuwe maatregelen er niet komen, wijst dat niet zozeer op hun onmogelijkheid, maar op de onwil van politici bij het toepassen ervan.







doel gediend wordt van het zeker stellen van een inkomen.

We vertrekken dus vanuit een sociaal stelsel dat mensen een inkomen garandeert (gedeeltelijk op een minimum niveau) met als primaire zorg dat inkomen, en niet de werkgelegenheid, terwijl werkgelegenheid die zorg (ca. 30 mld. op jaarbasis) voor een belangrijk deel zou kunnen wegnemen. Maar dat is niet altijd zo geweest, zoals de geschiedenis van het Algemeen Werkloosheidsfonds ons leert:

## Financiering arbeidsmarktbeleid uit sociale verzekeringsfondsen?

Dat was het onderwerp van het symposium dat ter gelegenheid van het 40-jarig bestaan van het AWF, 30 november 1989, werd gehouden. Opmerkelijk is dat alleen de keuze van dit onderwerp al aangeeft dat er beweging zit in het denken richting werkgelegenheidsdoelstelling. Bij de oprichting, 40 jaar geleden, was daarvan absoluut nog geen sprake. De arbeidsmarkt was krap en we meenden de lessen uit de crisisjaren van voor de oorlog geleerd te hebben. Met Keynes leek de economie beheersbaar geworden. Het ging er om die mensen op te vangen, die ondanks de vraag naar arbeidskrachten tijdelijk geen werk hadden, ziek of echt arbeidsongeschikt waren. Langdurige werkloosheid of arbeidsongeschiktheid als gevolg van het ontbreken van vraag naar mensen die ook maar het geringste probleem hebben, kwamen in die tijd niet voor. Het was dus logisch dat de fondsen slechts dienden ter verzekering van de risico's die aan het toetreden tot de arbeidsmarkt inherent zijn.

## De preciezen en de rekkelijken

Uit de bijdragen aan het symposium blijkt dat de dramatische verslechtering van de arbeidsmarkt, het uit de fondsen financieren van werkgelegenheid voor sommigen in min of meerdere mate acceptabel heeft gemaakt. De voorzitter van het AWF (2) plaatste de sprekers in volgorde van toenemende bereidheid daartoe. Hij noemde hen, die strikt vasthouden aan de doelstelling van de inkomensverzekering, de preciezen, en hen die bereid zijn ook het werkgelegenheidsdoel te dienen, de rekkelijken. In de volgende samenvatting van de lezingen wordt die lijn aangehouden:

## Markante uitspraken

De eerste spreker (3), een precieze dus stelde: "Het uitgangspunt van de verzekeringsgedachte, en dat is een (sociaal) politieke keuze, is een zeer belangrijk - zo niet, gezien in historisch perspectief, nog steeds het enige maar daarom nog niet "semper virens" - instrument om paal en perk te stellen aan een ontwikkeling...." ...."die als een van de meest negatieve gevolgen van de economische recessie, de verzwakking

van de onafhankelijke positie van het stelsel van sociale zekerheid heeft" (negatiever dan het langdurig voortduren van grote werkloosheid?). Verwijzend naar "Vermeend-Moor" en de in het regeerakkoord genoemde "premiesolidariteit" werd gesteld: "Het wordt steeds duidelijker: de sociale fondsen als de reservetank van de Rijksbegroting." Overigens wil de spreker wel luisteren naar de sociaal-politieke signalen zowel in de richting van collectivisering als van privatisering. "Daarom zou een inventarisatie moeten worden gemaakt van politieke en institutionele wensen en mogelijkheden (bijvoorbeeld integratie met andere beleidsdoeleinden zoals bestrijding van de werkloosheid) waarbij de eigenstandigheid van de uitkering, de financiering ervan en de relatie met de schatkist een centrale positie zouden moeten innemen." Een precieze dus, die de kleinst mogelijke stap maakt door gegeven de signalen inventarisatie te willen, alvorens te veranderen. Maar toch het is een stap.

De volgende spreker (4) betoogde dat je beslissen, betalen en ontvangen bij elkaar moet houden, en geeft Zijlstra gelijk, die stelt "elke pot een eigen premie", waarbij de besluitvorming over de premies helder moet zijn. "Zo dit niet het geval is zal er snel een vermenging met de algemene middelen plaatsvinden." Inbraken bij sociale fondsen met als motieven het macro-economisch beleid, de inkomenspolitiek en het financieringstekort, worden onterecht genoemd. Bovendien: "Waar blijft de bestuurlijke zuiverheid als deze gelden voor andere doelen worden aangewend?" (zoals werkgelegenheid). Toch hebben ondernemingsorganisaties meegewerkt aan premiereductie, werken/scholing met behoud van uitkering en rechtstreekse financiering van arbeidsmarktmaatregelen door de centrale fondsen. De rekkelijkheid blijkt uit het stellen van de vraag of dat niet de zonden zijn die tot de realiteit van het leven behoren. Bovendien wordt voor de middellange termijn een zekere verruiming in de besteding van de sociale verzekeringsgelden (richting voorkomen dan wel bekorten van werkloosheid) mogelijk geacht. En dat is dan een grotere stap, waaraan wel voorwaarden worden verbonden:

1. De maatregelen moeten opgeheven kunnen worden zodra zij onnodig blijken.
2. Geen generale preventiebevoorderende maatregelen, maar selectieve opdat het rechtstreekse verband met het resultaat duidelijk is.
3. Alleen als op andere financieringsbronnen ter bevordering van de werkgelegenheid geen verplichting rust.
4. Betrokkenen dienen op straffe van sancties mee te werken.

De derde spreker (5) wees er op dat er nog steeds 660.000 uitkeringsgerechtigden als werkloos geregistreerd staan, waarvan 250.000 langdurig werklozen, terwijl het AWF het jaar 1989 met een reserve van 4,5 mld. afsluit, drie maal zoveel als nodig is voor



de continuïteit van het fonds. De vraag is moet dat geld voor arbeidsmarktbeleid worden aangewend of voor verhoging van de uitkeringen, zoals het CNV wil. Algemener gesteld wordt: "Financiering arbeidsmarktbeleid uit premieheffingen op de loonsom", een goede zaak genoemd, als het gaat om het vergroten van de vraag naar arbeid, zoals bij de wet Vermeend-Moor. Hoewel hetzelfde geldt voor de voorgenomen instelling van arbeidspools, is daar toch geen sprake van financiering met premieheffing op de loonsom. Immers het gaat hier om het realiseren van nieuwe banen zoals parkeerwachters, rijwielstallingbeheerders, conciërges en dgl. met behulp van bijstandsuitkeringen, die uit belastinggelden en niet uit premieopbrengsten gefinancierd worden. Ook hier wordt als randvoorwaarde genoemd dat er geen verdringing mag plaatsvinden en dat het selectief toepassen de besparing aan uitkeringsgelden direct zichtbaar moet maken. In het kader van het verkleinen van het arbeidsaanbod wordt gefilosofeerd over het vervroegen van een (gedeeltelijk) pensioen, gefinancierd (met rijksbijdragen) uit sociale fondsen. Ook voor het afstemmen van de vraag op het aanbod kan volgens spreker een bescheiden gebruik gemaakt worden van uitkeringsgelden. Toch acht hij in het algemeen financiering van arbeidsmarktbeleid uit heffingen op de loonsom niet gewenst, omdat de werkgelegenheid baat heeft bij minimale sociale lasten. De rekkelijkheid blijkt hier uit het aanvoeren van het werkgelegenheidsargument.

De meest rekkelijke spreker (6) stelde dat er genoeg werk te doen is: Bejaardenzorg, waaronder de thuiszorg en verpleging; klein onderhoud van wijken; bewaking; schoonmaakwerkzaamheden en onderwijs. Kortom tientallen nieuwe beroepen zijn goed voor duizenden banen in een stad als Rotterdam, volwaardige banen met grote maatschappelijke betekenis. Voor 90 % worden de kosten geacht te worden gedekt uit bespaarde uitkeringen (60 %) en uit besparingen (minder "bedden", minder vandalisme, en dgl., 30 %). De ontbrekende 10 % worden van het Rijk gevraagd. Hier worden ook inverteertheits-effecten in de begroting opgenomen hetgeen de voorzitter terecht onder het meest rekkelijke standpunt gerangschikt heeft.

## De stapjes in het regeerakkoord

De belangrijkste voorstellen gedaan onder de kop "Sociale vernieuwing" zijn:

1. Het als belangrijk instrument introduceren van arbeidspools (inmiddels vaak banenpools genoemd, ter onderscheiding van reeds bestaande arbeidspools). "Voor wat betreft de financiering zal het hoofdbestanddeel gevormd worden door het gebruik maken van de uitkeringsgelden."....."Wat nu betreft deze (rest) financiering, moet allereerst omgekeken worden

naar de mogelijkheden op het lokale niveau zelf." En dan, in het kader van de Algemene Bijstandswet: "In concreto betekent dit dus dat aan een gemeente die meewerkt aan het instrument van de arbeidspool", wanneer na een jaar het totaal aan bijstandsuitgaven blijkt te zijn gedaald, dat 10 % van dat totaal door het Rijk wordt overgemaakt, "opdat dat bedrag dan weer aangewend kan worden voor intensivering, resp. financiering van de arbeidspoolinspanning." Dit voornemen van de regering is een duidelijk voorbeeld van een stap waaruit blijkt dat het financieren van werkgelegenheid, zeker ook uit sociaal oogpunt, als doelstelling prioriteit heeft boven het uitsluitend zeker stellen van het inkomen. Toch is het nog maar een klein stapje, omdat heel voorzichtig als startgeld voor arbeidspools 150 mln. wordt uitgetrokken, hetgeen het aantal te realiseren banen drastisch begrenst.

2. Het tweede belangrijke instrument dat genoemd wordt is het "activerend arbeidsmarktbeleid". Daaronder wordt begrepen de toepassing van de wet Vermeend-Moor en het voornemen het instrument van de premiesolidariteit verder uit te werken. Dat gebeurt opdat ook boven het minimum loonniveau, "langdurig werklozen, etnische minderheden, uitstromers uit het Jeugd Werkgarantieplan een extra duwtje in de rug krijgen." Hier wordt duidelijk gekozen voor het werkgelegenheidsaspect. Premies, bedoeld voor het verzekeren van een inkomen, worden gebruikt voor het realiseren van een baan, die vervolgens natuurlijk toch een (nog iets hoger) inkomen oplevert.

Zo wordt een begin gemaakt met het vervangen van het financieren van werkloosheid door het financieren van werkgelegenheid. Het is slechts een eerste aanzet omdat niet meer dan 1 % (ordegrootte) van de uitkeringsgelden op deze manier voor werkgelegenheid wordt aangewend. Dat is zo weinig, dat opnieuw van richting veranderen elk moment zonder al te grote consequenties mogelijk blijft en omdat een heldere politieke keuze tot dusver achterwege is gebleven, blijft de koers onduidelijk.

## Stelselkeuze, werkgelegenheid en D66

De vraag of aan werkgelegenheid als doel van een sociaal stelsel prioriteit moet worden gegeven is, met de toonzetting van het voorafgaande, feitelijk beantwoord. Wat nadere toelichting verdient is waarom dat moet, en wat nader onderzoek vraagt is, hoe dat dan moet. Welk stelsel kan dat doel het beste dienen? We zullen zien dat er wel voorzetten worden gegeven, maar dat er van een consequente stelselanalyse nog geen sprake is.



## D66 en het waarom

De positieve benadering van individualisering en emancipatie door D66 is de basis voor het geven van prioriteit aan het werkgelegenheidsdoel boven het inkomensdoel. Immers het D66-ideaal is, dat iedereen die kan werken, door een inkomen uit arbeid onafhankelijk kan zijn en voor zichzelf kan zorgen. Dat ideaal kunnen we optellen bij het belang dat volledige werkgelegenheid heeft voor de maatschappij als geheel. Het is evident dat het ongezond is langdurig te aanvaarden dat zoveel arbeidskracht (totaal nog steeds ruim een miljoen mensen) onbenut blijft en er als gevolg daarvan zoveel mensen zijn die noodgedwongen geen prestatie voor hun inkomen kunnen leveren. Dat weegt des te zwaarder naarmate er meer onvervulde wensen zijn. En die zijn er genoeg, o.a. in de zorgsector, het onderwijs, t.a.v. de veiligheid (bewaking en controle), en een hele reeks wensen t.a.v. het milieu, die veelal extra stappen in productieprocessen vergen.

Die wensen kunnen slechts betaalbaar gerealiseerd worden, als op grote schaal arbeidsloos inkomen door looninkomen wordt vervangen. Dat alles maakt dat de formeel erkende inspanningsverplichting van de overheid, volledige werkgelegenheid na te streven, serieus genomen moet worden. Het "realistisch" aanvaarden van inactieven is niet aanvaardbaar. De "oplossing", waarbij werkgevers bereid zijn alle gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers in beginsel in dienst te houden als de uitkering voor hen, die dan nog op de WAO-uitkering zijn aangewezen, wordt verlaagd, veroordeelt de onschuldigen tot armoede. Zij die kunnen werken moeten ingeschakeld worden, voor hen die dat niet kunnen blijft het inkomensdoel geldig. Om verder te komen is het nodig dat aan werkgelegenheid als doel van ons sociaal stelsel prioriteit wordt gegeven, zonder het vangnet weg te trekken. Wat is daarover binnen D66 tot dusver gezegd?

## Een reden van bestaan

Dit stuk veroordeelt het, dat herverdeling van arbeid teveel als een geïsoleerd verschijnsel wordt opgevat: "Herverdelen van werk impliceert een nieuwe visie op werk, op de inkomensvorming, op het systeem van sociale zekerheid en belastingheffing...."

## Het verkiezingsprogramma

Ook het verkiezingsprogramma overweegt stappen te zetten op de weg naar stelselwijziging: "D66 vindt dat een bijdrage aan het scheppen van werk ook geleverd kan worden door de financiering van de sociale zekerheid gedeeltelijk te verschuiven van een heffing op arbeid naar een heffing op de toegevoegde waarde." Echter "Invoering van een gegarandeerd basisinkomen ..." wordt pas op lange termijn mogelijk geacht. Wel op korte termijn wordt haalbaar geacht het in alle

gevallen 100% korten op uitkeringen ongedaan te maken opdat het aanvaarden van deeltijdbanen aantrekkelijker kan worden. Het programma schaaft zich onder de "rekkelijken" door scholing in het belang van de werkgelegenheid op alle onderwijsniveaus met behoud van uitkering te bepleiten, en: "Voor de financiering van de grootscheepse scholingsinspanning zal mede worden gedacht aan een bijdrage uit de sociale fondsen."

## SWB-nota en Adviesraad

De SWB-nota "Werk maken is werk willen maken" wil de werkloosheidsbestrijding effectiever maken, en wil om dat doel te bereiken: "De werkloosheidskosten (dat is de som van uitkeringen en de gedeerde premie en belastingopbrengst) als financieringsbron voor de werkloosheidsbestrijding inzetten." In overeenstemming daarmee heeft de Adviesraad januari j.l. gesteld dat het aantrekkelijk maken van herverdelen van arbeid via deeltijdbanen bij voorkeur gefinancierd zou moeten worden uit regionale werkgelegenheidsfondsen: "Deze fondsen dienen te worden gevoed uit 1e) niet benutte loonruimte... en 2e) uit de verlaging van de werkloosheidskosten .....en moeten afhankelijk gemaakt worden van de gerealiseerde daling van de uitkeringen." En daarmee wordt voorgesteld het werkingsgebied van de financieringsmethodiek, zoals voor de arbeidspools in het regeerakkoord geïntroduceerd, te verruimen.

## Evaluatie en conclusie

Alle hierboven genoemde voornemens en voorstellen illustreren de (gewenste) verwevenheid van het sociale stelsel met de werkgelegenheid. Duidelijk is ook, dat een fundamentele wijziging van zo'n complex en doortimmerd stelsel niet in één keer te realiseren is. Er is geen blauwdruk van een stelsel waarin de werkgelegenheidsdoelstelling is geïntegreerd. En gegeven de urgentie en het belang, dat we aan realisering van dat doel hechten, zullen we "rekkelijk" moeten leven met het bestaande stelsel. Dat ontslaat ons echter niet van de taak, met het oog op een helder bestuur, een oplossing te zoeken voor de ingebrachte bezwaren.

Kort samengevat worden er drie hoofdbezwaren aangevoerd:

- 1e) Financiering van arbeidsmarktbeleid met uitkeringsgelden, uit fondsen, of met behulp van premies, is strijdig met de doelstelling van ons sociaal stelsel.
- 2e) Het niet bij elkaar houden van beslissen, betalen en ontvangen leidt tot vermenging met de algemene middelen, hetgeen de bestuurlijke zuiverheid en helderheid aantast.
- 3e) Arbeidsmarktbeleid financieren met uitkeringsgelden ...enz. leidt tot verdringing, en in lijn



daarmee tot hogere collectieve lasten hetgeen de werkgelegenheid kan schaden.

Het aanvaarden van die bezwaren, is het accepteren van een excuus om niets te hoeven ondernemen.

Daarom enkele suggesties voor het aanpakken van die drie punten:

- 1e) Strijdigheid met de doelstelling kan alleen maar opgeheven worden door die doelstelling aan te passen. Een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen deelnemen aan het arbeidsproces is het daarvoor geschikt zijn. Te veel mensen zijn dat nog niet, of niet meer, of zijn opgeleid voor een vak waar geen vraag naar is. Zonder direct op de arbeidsmarkt te opereren zouden fondsen er toe kunnen bijdragen het aanbod beter op de vraag aan te passen, opdat het onnodig doen van uitkeringen kan worden teruggedrongen. Dat zou kunnen door de fondsen de aanvullende taak te geven, de leden van de beroepsbevolking arbeidsgechikt te maken, te houden, en/of opnieuw te maken met behulp van scholing, en leerarbeidsplaatsen.
- 2e) De bestuurlijke zuiverheid is er mee gediend wanneer het direct financieren van werkgelegenheid (b.v. in de vorm van loonkostensubsidies) uit de algemene middelen gebeurt. Door dat te doen, en door bovendien de hierboven genoemde vier voorwaarden (tweede spreker AWF-symposium) over te nemen, kan het tweede bezwaar in samenhang met de eerste suggestie, ondervangen worden. Dat gaat echter ten koste van hogere collectieve lasten, waarmee we het probleem hebben doorgeschoven naar het derde bezwaar.
- 3e) Indien het direct (mede-) financieren van de werkgelegenheid uit de algemene middelen effectief is, daalt het aantal uitkeringen, ook die door de fondsen verstrekt, en kunnen de premies omlaag (die op jaarbasis het niveau van de uitkeringen moeten dekken).

Door de som van de uitkeringen en de voor de werkgelegenheid aangewende middelen constant te houden blijven de relevante collectieve lasten automatisch ook constant. Indirect wordt de werkgelegenheid zo toch mede uit de fondsen gefinancierd, echter beslissen, betalen en ontvangen voor verschillende (ad 1e aangepaste) doelen zijn zo toch bij elkaar gebleven. En door de hoogte van het werkgelegenheidsbudget van het resultaat afhankelijk te maken, wordt verdringing voorkomen. Wel is een voldoende groot voorschot nodig (lening door fondsen?) om dit mechanisme in werking te stellen.

Op deze manier kunnen regionale werkgelegenheidsfondsen gevoed worden uit de genoemde verschillende bronnen, terwijl via de RBA's (regionale besturen arbeidsvoorziening), de onderscheiden verantwoordelijkheden bestuurlijk juist tot hun recht kunnen komen. Daarbij zullen werkgevers en werk-

nemers een deel van de loonruimte voor de werkgelegenheidsfondsen moeten aanwenden opdat de beoogde groei van de werkgelegenheid concurrerend met het buitenland gerealiseerd kan worden.

Een heldere politieke keuze voor de werkgelegenheidsdoelstelling binnen het huidige bestel (als tussenstap naar een nieuw stelsel?) moet en kan dus gemaakt worden. Als de richting van de kleine stapjes uit het regeerakkoord daarbij wordt aangehouden, en de echte stappen gezet zijn, zal niemand zich meer behoeven af te vragen wat sociale vernieuwing is. Het is nu de tijd om dat te doen, ook omdat aanpassen waar wenselijk en mogelijk aan de Europese ontwikkeling dan tijdig kan gebeuren. De tijd is ook rijp, gezien de betoonde rekkelijkheid, zowel van werkgevers-, als van werknemers- en bestuurderszijde.

#### Noten:

- 1 Met dank aan mr. B.N.J. Pompen is gebruik gemaakt van zijn constructieve kritiek op de eerste versie van dit artikel.
- 2 Prof. dr. W. Van Voorden.
- 3 H.F. Heijmans, lid Eerste Kamer (VVD).
- 4 drs. J.K. Bout, directeur sociale zaken Algemene Werkgeversvereniging.
- 5 mr. A.J. de Geus, secretaris sociale zekerheid CNV.
- 6 J.H.A. Henderson, projectwethouder sociaal-economische vernieuwing van Rotterdam.



# De kantonrechter moet op z'n plaats blijven

Marie-Louise Tiesinga \*

Eén van de eerste uitspraken die ik over de rol van de kantonrechter in ons rechtsbestel tegenkwam, was van prof. mr. A. Stein (1), die mij indertijd de fijne kneepjes van het procesrecht trachtte bij te brengen. Zij luidt als volgt: "Gesteld dat men in de vorige eeuw niet twee instanties van eerste aanleg in het leven had geroepen, doch slechts één in de vorm van een rechtbank. Zou men dan niet in deze tijd, nu zo geklaagd wordt over de steeds groter wordende afstand tussen rechter en rechtzoekende, streven naar een speciale rechterlijke instantie die in een eenvoudige procedure zaken behandelt die met name van belang zijn voor de gewone burger. Als deze verlangens worden uitgesproken, zou men dan niet een Staatscommissie in het leven roepen ... om de kantonrechter te ontdekken?"

Het huidige kantonrecht kenmerkt zich inderdaad door een zeer geringe geografische en sociale afstand tot de burgerij. De rechtzoekende vindt in zijn directe omgeving een rechter, die bevoegd is te beslissen in alledaagse zaken, zoals consumentenzaken, verkeers-overtredingen, huurzaken, arbeidszaken. Naast deze civielrechtelijke taken houdt de kantonrechter toezicht op curatoren, bewindvoerders en voogden. Op strafrechtelijk gebied handelt hij de overtredingen af.

De procedure bij het kantonrecht is weinig formeel. Er is geen verplichte procesvertegenwoordiging en de mensen kunnen dus desgewenst zelf hun zegje doen. Er gelden bovendien eenvoudige procedureregels. Voor zover men toch rechtshulp zoekt, wordt die door de bank genomen verleend door deurwaarders en raadslieden werkzaam in de sociale advocatuur, die dicht bij de gewone mensen staan.

Kantonrechters hebben zonder uitzondering elders ruime ervaring opgedaan, in de rechterlijke macht, de advocatuur of het bedrijfsleven, wat is terug te vinden in de manier waarop zij met de rechtzoekenden en hun problemen omgaan. Indien de kantongerechten opgaan in de voorgestelde nieuwe gerechten van eerste aanleg (tezamen met de rechtbanken dus), moet worden gevreesd dat de afstand tussen rechtzoekende en rechter toeneemt.

\* De auteur is lid van de Eerste Kamer voor D66.

---

Al jaren is een omvangrijk project gaande tot het herziening van de rechterlijke organisatie. Een bijzonder controversieel onderdeel hiervan vormt de voorgestelde integratie van kantongerechten en rechtbanken. Marie-Louise Tiesinga bracht hierover meningsvorming in de Eerste-Kamerfractie van D66 op gang. Haar standpunt is in bijgaand artikel verwoord. Op verzoek van de redactie behreef Gerdine Rodenburg, medewerkster van de Tweede-Kamerfractie enige historische achtergronden van het voorstel, alsmede de inhoud van de discussie die hierover onlangs in de SWB-werkgroep Justitie is gevoerd,

---

Beloofd is, dat de rechters de provincie zullen ingaan en dat de typische kantongerechtsprocedure gehandhaafd blijft, maar dat is niet voldoende. Het kantonrecht als zodanig verdwijnt. In de gedachtengang van de regering moeten de mensen straks naar een groot, anoniem supergerecht waar men geen werkelijke aandacht zal hebben voor hun 'kleine' problemen. Bovendien is dan de functie van de kantonrechter niet alleen feitelijk – men wordt niet meer als zodanig aangesteld –, maar ook inhoudelijk verdwenen. De praktijk zal leren, dat het werk wordt overgenomen door jonge, onervaren rechters. Dat dit geen onterechte veronderstelling is, moge blijken uit het feit dat na de integratie indertijd tussen 'gewoon' Openbaar Ministerie en kantongerechts-OM bleek, dat het kantongerechtswerk al snel werd toegewezen aan jonge juristen omdat het leerzaam was en omdat oudere collega's daarvoor naast 'grote zaken' geen tijd hadden.

## Snel en efficiënt

De kantongerechten kenmerken zich bovendien door een heel bijzonder verschijnsel. Grote hoeveelheden zaken worden op buitengewoon snelle en efficiënte manier afgedaan. Anders dan bij vrijwel het gehele justitie apparaat kent men geen of nauwelijks achterstanden. In mijn woonplaats, Zaanstad, bijvoorbeeld, wordt in civiele zaken gemiddeld tussen de twee en vier weken nadat partijen daarom hebben gevraagd, vonnis gewezen. In noodgevallen krijgt men – bij voorlopige voorziening – de volgende dag reeds een beslissing. Dat is belangrijk voor mensen. En Zaanstad is geen uitzondering.

In huurzaken voorkomt de kantonrechter een hoop



onnodig geprocedeer door zelf en op korte termijn het gehuurde te gaan bekijken. Meer regel dan uitzondering is het, dat zo'n bezichtiging onmiddellijk – dat wil zeggen aansluitend aan een gesprek met partijen – plaatsvindt.

In zaken betreffende gedwongen opname van psychiatrische patiënten kan de kantonrechter heel snel ter plaatse zijn. (Opvallend in mijn woonplaats is, dat de kantonrechter er eerder is dan de – bij wijze van spoedvoorziening – ook gewaarschuwde president van de rechtbank. De normale kantongerechtsprocedure is dus sneller dan de wettelijke spoedprocedure waar de rechtbank bij betrokken is. Het advies dat de Kring van Kantonrechters met betrekking tot het concept-kabinetstandpunt over de onderhavige reorganisatie heeft uitgebracht (2) noemt de navolgende, vergelijkbare cijfers over 1987.

Bij de kantongerechten waren ongeveer 135 rechtsgeleerde en 781 ondersteunende personeelsleden werkzaam. Zij behandelden 123.283 civiele zaken, 76.794 extra-judiciële zaken en ongeveer 400.000 strafzaken. Voor de rechtbanken waren deze cijfers respectievelijk 500, 3.695, 51.678, 50.682 en ongeveer 100.000. De strafzaken bij de rechtbank bestonden voor 70% uit politierechterzaken.

Deze cijfers tonen inderdaad aan dat er zeer grote verschillen zijn tussen kantongerechten en rechtbanken. Een analyse van de verschillen ontbreekt trouwens in de regeringsnotitie, evenals een prognose van de gevolgen van de integratie. De Kring van Kantonrechters heeft zich daar in voormeld voorstel wel uitvoerig over uitgelaten. Het is dan ook heel jammer en nogal arrogant dat de vorige minister van Justitie, Frits Korthals Altes, liet weten de kritiek van de beroepsgroep – die inderdaad fel was, maar goed gefundeerd – naast zich neer te leggen. (3)

Zoals het er nu uitziet, zal de burger zich na de voorgenomen integratie mogen aansluiten bij de rij van wachtenden voor het paleis van justitie. Dat de nieuwe rechtbank, zoals Korthals Altes meende, wat dat betreft zou gaan 'leren' van de kantonrechter, lijkt mij wishfull thinking

## Kosten

Het huidige kantongerecht kost weinig.

Kantonrechters zijn, zoals blijkt, enorm veel productiever dan gewone rechters.

Hoewel professionele rechtshulp, vooral bij ingewikkelde arbeidszaken, niet ongebruikelijk is, wordt een heel groot deel van de zaken door mensen zelf bepleit, dan wel via een relatief goedkope deurwaarder-/rolgemachtigde. In een commentaar op de integratie door de voormalige vice-president van het hof van Den Bosch, mr. F.M.J. Jansen (4) vraagt deze zich af, wat er eigenlijk moet gebeuren met de zogenaamde kleine balie, dat wil zeggen de groep niet-academisch geschoolde rechtshulpers zoals deurwaarders en praktijks, die dicht bij de bevolking staan dan de grote balie en dikwijls voortreffelijk werk leveren. Allemaal zaken die van vitaal belang zijn voor een goede 'kleine' rechtspleging. Integratie van het kantongerecht in de rechtbank zal zeker een afzuigende werking te zien

geven op de van overheidswege gefinancierde rechtshulp. Rechtbanken worden nu eenmaal bediend door advocaten en het ligt niet voor de hand dat die deze 'nieuwe' zaken links zullen laten liggen.

Tekenend in dit verband is dat aan de reorganisatie geen prijskaartje is gehangen. Dat zij grote financiële offers zal vergen, moge duidelijk zijn. En deugdelijke kosten-baten analyse zou wel eens een ontvullend effect kunnen hebben. Zij is dan ook dringend gewenst.

## Alternatief

Het belangrijkste argument voor de integratie van kantongerecht en rechtbank is, dat gewone mensen niet zouden weten waar ze aan toe zijn. Om voor hen onnaspeurbare redenen moeten ze voor de ene kwestie bij het kantongerecht en voor de andere bij de rechtbank zijn. Daargelaten dat dit tot op heden kennelijk niet tot echte klachten aanleiding heeft gegeven (in de wereld van het recht is zoveel onbegrijpelijk wellicht?) en een door het departement van Justitie bedacht probleem lijkt, dwingt dit mijns inziens niet tot de thans voorgestane 'oplossing'. Als het om het belang van gewone mensen gaat, ligt het meer voor de hand het huidige kantongerecht 'uit te bouwen' tot een volwaardig eerstelijnsrecht. Indien de familierechtspraak (en de daarbijbehorende kortgedingrechtspraak), de kleine strafrechtspraak (politierechter en kinderstafrecht) en de curatele rechtspraak aan de kantonrechter zouden worden overgedragen, zal dit de begrijpelijkheid zeer ten goede komen. De kantonrechter wordt dan de huisarts onder de rechters. Voor de hele grote of ingewikkelde problemen wordt men doorverwezen naar de rechtbank.

## Conclusie

Het justitiegebouw verkeert in slechte staat. Het lekt aan alle kanten wegens achterstallig onderhoud en constructiefouten. Iedereen is ontevreden en het kost handenvol geld. Dagelijks staat er een lange rij wachtenden voor de deur. Helemaal beneden is echter een kleine ruimte aangebouwd met een eigen ingang, waar alles dik in orde is. Het is er een drukte van jewelste en er zijn geen klachten. Nu heeft men bedacht, dat die ruimte dicht moet omdat die aparte ingang zo verwarrend zou zijn voor het publiek.

Met dank aan mr. F.M. Visser, kantonrechter te Zaandam.

## Noten

1. NJB, blz. 394/395.
2. Advies van de Kring van Kantonrechters met betrekking tot het concept-kabinetstandpunt in de nota "Naar een nieuwe structuur van de Rechterlijke Organisatie.
3. NRC/Handelsblad 1 juli 1989.
4. Mr. F.M.J. Jansen, "Een reus op lemen voeten", NJB 1988, blz. 1346/1349.



# ZWANEZANG VAN DE KANTON-RECHTER?

Gerdine Rodenburg  
Gerrit-Jan Wolffensperger\*

In het omvangrijke project tot herziening van de rechterlijke organisatie ligt geen onderdeel zo controversieel als de voorgestelde integratie van Kantongerechten en Rechtbanken. Op 2 mei vond (opnieuw) een bijeenkomst plaats van de SWB-werkgroep Justitie, gewijd aan die voorgenomen integratie. Als het aan Minister Hirsch Ballin ligt, zijn per 1 januari 1995 de kantongerechten opgegaan in een nieuw te vormen gerecht van eerste aanleg, waarin zowel de "gewone" als de administratieve rechtspraak zullen zijn opgenomen. Dit voornemen zorgt reeds enige jaren voor grote onrust, uiteraard met name onder de kantonrechters. Het is dan ook goed dat de voorbereiding op de parlementaire besluitvorming op dit punt in een zo vroeg mogelijk stadium een aanvang neemt. En in een partij waarin de aandacht voor de noden van de rechterlijke macht én van de rechtzoekende groot genoemd mag worden, ook eigenlijk een must. Voordat hierna een weergave volgt van het besprokene, is het nuttig enige algemene opmerkingen te maken over de op handen zijnde algehele herziening van de rechterlijke organisatie, waarvan het voornemen tot integratie deel uitmaakt.

## Terugblik

De geschiedenis van de herziening van de rechterlijke organisatie begint in de jaren zestig, eigenlijk tegen dezelfde achtergrond, als die waartegen ook D66 ontstaat. De discussie hierover vindt immers haar oorsprong in het streven naar maatschappelijke vernieuwing, waarbij het functioneren van alle gevestigde instellingen aan de orde wordt gesteld, dus ook de organisatie van de rechtspraak en het functioneren van de rechter. In de jaren zeventig komt het zwaar tepunt van de discussie te liggen op de inmiddels sterk toegenomen werklust van de rechterlijke macht. Daarbij komt het besef dat de organisatie van de "gewone" en de administratieve rechtspraak aan de ontwikkelingen van de maatschappelijke taak en functie van de rechtspleging moest worden aangepast. Ook het inzicht, dat de huidige verbroekeling van de

*rechtspleging over een veelheid van rechterlijke instanties afbreuk doet aan de inzichtelijkheid en toegankelijkheid voor de justitiabelen gaat steeds zwaarder wegen.*

## Kabinetstandpunt

Maar dat is lang geleden. Nu is het 1990, en de in 1976 ingestelde Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie heeft alweer in 1984 haar eindrapport uitgebracht. Hierop verscheen in de zomer van 1989, na tal van adviesrondes, het kabinetstandpunt over het eindrapport. Het leek erop, dat de inmiddels demissionaire Minister van Justitie nog gauw de kans nam, zijn visie op de rechterlijke organisatie het licht te doen zien. Eén van de onderdelen uit het kabinetstandpunt die het meeste stof hebben doen opwaaien, althans de meeste emoties, is de voorgestelde integratie van kantongerechten en rechtbanken. De regering volgt hiermee de Staatscommissie, die zich op haar beurt weer heeft laten adviseren door een subcommissie. Nu zijn er verschillende vormen van integratie denkbaar, maar één ding is duidelijk: het kantongerecht gaat in zijn huidige vorm bij integratie verdwijnen.

## Parlementaire besluitvorming

Na alle kritiek hierop is het wachten op de parlementaire beraadslaging, want dan zullen er knopen moeten worden doorgehakt. Het nieuwe kabinet heeft inmiddels aangekondigd dat in de tweede helft van deze kabinetsperiode het wetsvoorstel met betrekking tot de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Het is duidelijk, ook deze regering onderschrijft het principe van de integratie. Hoe het standpunt van dit kabinet precies zal luiden, met andere woorden in welke vorm de integratie haar beslag zal krijgen, dat zal worden verwoord en gemotiveerd in de toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel, zo schrijft de minister in zijn brief van 22 juni aan de Kamer. Ingrijpende afwijkingen van het vorige kabinetstandpunt zijn echter niet te verwachten. Alhoewel, de minister-president zei nog bij de regeringsverklaring november vorig jaar het volgende: "De voorgestelde reorganisatie is overigens niet zonder kritiek gebleven. De regering zal die kritiek zorgvuldig overwegen en zonodig met andere voorstellen komen."

\* De auteurs zijn beleidsmedewerkster resp. lid van de Tweede-Kamerfractie van D66



## Fractie

De Tweede Kamerfractie heeft nog geen definitief standpunt ingenomen. Zij ziet voordelen in een meer gestroomlijnde opzet van de rechterlijke organisatie,



*Geen blind vertrouwen in kantongerechten?*

maar ook nadelen als daardoor de drempel naar de meest eenvoudige vorm van *unus*-rechtspraak zou worden verhoogd. Ons verkiezingsprogramma maakt daarin al een duidelijke keuze. Daarin wordt gezegd dat integratie van kantongerechten en rechtbanken verenigbaar is met de gewenste laagdrempeligheid van de toegang tot de rechter en met de noodzakelijke grotere eenheid in het rechterlijk systeem. Aan de andere kant ligt er al een standpunt van de Eerste Kamerfractie, tegen integratie. En onlangs heeft, zoals gezegd, de SWB-werkgroep Justitie zich (opnieuw) over het onderwerp gebogen, door twee gastsprekers, een tegenstander en een voorstander van integratie, aan het woord te laten. Afgezien nog van het 20 cm. dikke dossier met officiële rapporten, adviezen en wetenschappelijke artikelen, een forse reeks bouwste-

nen, vanuit D66, voor de uiteindelijke standpuntbepaling van de Tweede Kamerfractie.

## Twee visies: één tegenstander

De standpunten van de sprekers, beiden kantonrechter, laten zich als volgt vertalen. Mr Gerretsen, kantonrechter te Amsterdam en fervent tegenstander van integratie, stelt om te beginnen dat het betreurenswaardig is, dat destijds geen kantonrechter zitting heeft gehad in de Staatscommissie, ondanks de daartoe geuite wens van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. De toenmalige minister heeft dit persoonlijk tegengehouden en dit heeft kwaad bloed gezet bij de kantonrechters.

## Knelpunten

Er bestaan zeker knelpunten in de huidige werkwijze, maar die moeten op een praktische manier opgelost worden. Bebereidheid te zoeken naar dergelijke oplossingen ontbreekt echter. Een voorbeeld: je zou er toe kunnen overgaan, per arrondissement in plaats van per kantongerecht één pachtkamer in te stellen. Dat zijn er dan 19 in plaats van 62. Ook het "poolen" van kantonrechters per arrondissement zou bespreekbaar moeten zijn. Op die manier kunnen de taken beter verdeeld worden.

## Illusie

Het is een illusie te denken, aldus Gerretsen, dat integratie van kantongerechten en rechtbanken tot een overzichtelijker en efficiënter geheel leidt. De competentie-afbakening tussen de alleensprekende-rechter-nieuwe-stijl en de meervoudige kamer in het te vormen gerecht van eerste aanleg is immers verre van helder. Bovendien doen de kantonrechters het juist goed: met een derde van het totale aantal rechters, doen de kantonrechters een dubbel aantal zaken af. De redenen hiervoor zijn onder meer, dat er gewerkt wordt met een gerechtssecretaris en drie verschillende griffies (civiel, straf en extrajudicieel). Er wordt dus vlot en vlug gewerkt, en er is praktisch geen achterstand. Kort gezegd, er bestaat geen efficiëntere *unus iudex*-rechtspraak. Grootchaligheid daarentegen werkt niet. Kijk maar naar de noodzaak van de huidige DGO's (Directeuren Gerechtelijke Ondersteuning) bij de rechtbanken: zulke grote organisaties zijn nauwelijks nog te sturen. Circa de helft van alle kantonrechters bestaat uit advocaten met lange praktijkervaring, aldus nog steeds Gerretsen. De andere helft bestaat uit voormalige rechtbankrechters. Juist om aan de massaliteit te ontkomen, kiezen veel rechtbankrechters voor het kantongerecht. Ook bij een beperkte vorm van integratie ontcom je niet aan deze massaliteit. Wat ter bevordering van de stroomlijning van de rechtspleging wel hard nodig is, is een betere competentieverdeling tussen de kantonrechter en de rechtbankrechter. Een voorbeeld: de kantonrechter zou verkeersrechter moeten worden, zowel voor overtredingen als misdrijven. Waar het om gaat is, dat de justitiabele vertrouwen moet kunnen hebben



in iemand die naar hem luistert. Dat vertrouwen is het beste gewaarborgd in de huidige structuur, waarin de rechter het dichtst bij de rechtzoekende staat: in het kantongerecht. Tot zover mr. Gerretsen.

## Een voorstander

Mr Sarolea, kantonrechter te Apeldoorn en voorstander van gematigde integratie, geeft een ander beeld van de situatie. Er zijn 62 kantongerechten. Het aantal civiele zaken dat daar berecht wordt is omvangrijk en een deel daarvan bestaat uit bewerkelijke zaken. Enerzijds is het goed dat ons land zo dicht bezaaid is met kantongerechten, anderzijds zijn daaraan ook bezwaren verbonden, die steeds ernstiger gaan wegen, daar bepaalde geschillen steeds gecompliceerder en tijdrovender worden. In vele kantons is de frequentie van die meer gecompliceerde geschillen echter gering, waardoor het lastig is voor de kantonrechter een zekere vertrouwde met dit soort zaken te krijgen. Een voorbeeld ter illustratie: de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) kent het zogenaamde instemmingsrecht van de ondernemingsraad voor besluiten over sociaal beleid. Hier is totaal geen concentratie van rechtspraak. Hetzelfde geldt voor de nieuwe geschillenregeling van de WOR. Het kan voorkomen dat een kantonrechter zich ten koste van veel tijd en moeite in de materie verdiept heeft en dan jarenlang niet weer een dergelijke zaak krijgt, terwijl zijn collega 50 km. verderop dezelfde studie moet maken.

## Efficiënter

Dit moet veel efficiënter kunnen, aldus mr. Sarolea. Door middel van plaatsvervangende en weer is alles op basis van vrijwilligheid te ondervangen; in de praktijk werkt dit echter niet. Met vaste zittingsdagen doen zich dezelfde problemen voor. Soms moet men voor één zaak naar Groenlo of Sommersdijk. Dit spot met alle regels van efficiency. Er moet dus echt iets gebeuren. Samenvattend gaat het om een meer flexibele organisatie, de mogelijkheid van meer evenwichtige werkverdeling, betere mogelijkheden voor specialisatie en de mogelijkheid tot verwijzing.

## Ingrijpend

De vraag is, of daarvoor een zo ingrijpende verandering nodig is als nu wordt voorgesteld. De (vorige) regering stelt namelijk een totale samensmelting voor. Dit woord wordt ook nadrukkelijk diverse malen gebruikt. De taken en bevoegdheden van de kantonrechter gaan dan over op een te vormen gerecht in eerste aanleg. De kantonrechter verdwijnt totaal. Alles in één pot, met in principe hetzelfde procesrecht. Dit alles betekent een hele grote uitbreiding van de rechtbank. Het wordt zo mooi voorgesteld: één gerecht, waarin alles uniform is en waarin iedereen onmiddellijk de weg weet te vinden. In de praktijk zal zich toch weer een tweedeling gaan voordoen. Het eenvoudig procesrecht wil men immers niet overboord gooien. Niemand piekert er ook over om voor alle zaken verplichte procesvertegenwoordiging te gaan

voorschrijven. De rechtspraak zou dan inderdaad onbetaalbaar worden. Het regeringsvoorstel is daarom: geen drastische wijziging in het procesrecht en dus geen verplichte procesvertegenwoordiging over de hele linie. Met het gevolg dat er toch weer bij wet aparte categorieën van zaken moeten worden aangewezen, waar het "oude" procesrecht blijft gelden. Er komen aldus weer pseudo-competentieregels. Dit wordt qua wetgeving zeer ingewikkeld. Bovendien is het gevaar niet denkbeeldig dat men de jonge rechters voor dit soort zaken gaat aanwijzen. Er is juist een rechter voor dit soort zaken nodig die vlot kan en durft te beslissen en niet al te zeer de behoefte heeft om geleerdheid te etaleren. Het gevaar bestaat echter dat men ook bagatelzaken te perfectionistisch gaat behandelen.

## Een mogelijke oplossing?

Alle bezwaren, thans verbonden aan de versplinterde organisatie van kantonale rechtspraak, zouden volgens Sarolea afdoende kunnen worden opgelost door de kantonrechters (of hoe men die ook mag gaan noemen), als functionaris in stand te laten, maar als enkelvoudige kamer in te lijven in de rechtbank. De kantongerechten worden opgeheven, maar de kantonrechters niet. Alle kantonrechters worden bevoegd over het gehele arrondissement. De voordelen zijn duidelijk: een veel betere onderlinge werkverdeling, betere bindende afspraken, deelname van kantonrechters aan de rechtbankvergaderingen en de mogelijkheid van informele verwijzing naar de meervoudige kamer. De wetwijziging hiervoor benodigd is miniem. Een alternatief is de kantonrechters per arrondissement te "poolen", samen te voegen. Eén kantonrechter kan wettelijk belast worden met het geven van leiding en het houden van toezicht. Taken kunnen verdeeld worden, zoals dat nu al in bepaalde mate gebeurt in het arrondissement Rotterdam. Tot zover mr. Sarolea.

## Nog geen eindoordeel

Tot zover de weergave van de werkgroepbijeenkomst. De Tweede Kamerfractie heeft, zoals gezegd, haar eindoordeel nog niet gevormd. In ieder geval is wat ons betreft duidelijk, dat ook de politiek intensieve aandacht moet besteden aan de herziening van de rechterlijke organisatie en niet alleen, zoals de voorzitter van de redactie van het Nederlands Juristenblad terecht opmerkt (NJB, 21 juli 1990, afl. 27, p.1072), de rechterlijke macht zelf. We zullen ons dan ook op het punt van de integratie van kantongerechten en rechtbanken nog duchtig in de werkelijke problemen moeten verdiepen. Dat zal dan moeten leiden tot een standpunt, in te nemen in het voorlopig verslag bij het - nog niet ingediende - wetsvoorstel van de regering terzake.



# Navo moet aan 'strategische terugtocht' beginnen

Doeke Eisma\*

Bij alle onzekerheden in deze tijd is er tenminste één zekerheid: de Navo. Dat is althans de leidraad van de Nederlandse regering. Weliswaar is de Koude Oorlog voorbij, de rol van de Navo is – zo werd voortdurend beklemtoond – nog lang niet uitgespeeld. De Navo zou 'het fundament' of zelfs 'het voorportaal van de nieuwe vrede-sorde' zijn. Pan-Europese veiligheidssamenwerking, bijvoorbeeld in het kader van de CVSE, is leuk en aardig, maar mag de Navo niet uithollen. De CVSE ('een mooi weer-constructie') is hoogstens complementair en kan de Navo in geen enkel opzicht vervangen. In dit opzicht had minister Van den Broek weinig tegenspel van de coalitiepartner te duchten. Ook de sociaal-democraten werden niet moe de Navo te prijzen als 'plechtanker van stabiliteit'.

In een lezing aan de Leuvense Universiteit over de Europese Veiligheidsarchitectuur en in een onlangs verzonden brief aan de Tweede Kamer heeft Van den Broek de voornaamste argumenten voor het behoud en zelfs 'verdieping' van de Navo nog eens samengevat: 'De Sowjet-Unie blijft verreweg de grootste militaire mogendheid op het continent'. We moeten bovendien 'rekening houden met de instabiliteit die de etnische tegenstellingen en minderheidsproblemen in Oost- en Zuid-Oost-Europa kunnen veroorzaken'.

Voorts is er sprake van een 'gevaarlijke opeenhoping van conflictstof en geavanceerd wapentuig aan de zuidgrens van Europa, in het Midden Oosten'. Voor de Navo is ook 'een belangrijke rol weggelegd bij het tot standbrengen van wapenbeheersingsovereenkomsten'.

En tenslotte: in het kader van de Navo wordt de integratie van de nationale strijdkrachten bewerksteld

*\*De auteur is lid van de Tweede Kamer voor D66. Hij heeft het artikel begin augustus geschreven*

ligd. 'Juist om deze reden moet de Navo, naast de EG, als de belangrijkste garantie tegen een renationalisatie van Europa worden gezien'. In dit verband wordt er op gewezen dat de Navo op concrete wijze gestalte geeft aan de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid.

Toegegeven; het zijn stuk voor stuk voor stuk redenen die ervoor pleiten de Navo nu niet op te heffen. Maar tegelijkertijd leggen de genoemde functies en taken de beperkingen van het Navo-kader bloot en onderstrepen het belang van bredere samenwerkingsverbanden.

Zo valt niet te ontkennen dat de Sowjet-Unie, althans de Russische federatie, een grote militaire mogelijkheid op het Europese continent blijft. Maar nadat de Navo 'de hand van vriendschap en samenwerking' heeft aangereikt, en het Kremlin die hand heeft aangenomen, is het moeilijk vol te houden dat de Navo tot in lengte der dagen een tegenwicht zal moeten bieden aan de Sowjet-Unie dan wel Rusland. Op niet al te lange termijn ligt een verdere institutionalisering van de veiligheidspolitieke samenwerking tussen de 'partners in stabiliteit' in de lijn der rede. Wordt het geen tijd Rusland op te nemen (en zo mogelijk te verankeren) binnen een nieuwe veiligheidsalliantie?

Ook ten aanzien van de instabiliteit in Oost-Europa en het Midden Oosten is bredere samenwerking, met onder meer Moskou, dringend gewenst zo niet onvermijdelijk. Kennelijk wordt –afgaande op de pleidooien voor een 'kleinere maar moderne en flexibele krijgsmacht'– door defensieplanners al rekening gehouden met eventuele vredestaken in Oost-Europa. Maar als een gewapend ingrijpen in Oost-Europa al ooit nodig zou zijn, bijvoorbeeld ter bescherming van een in het nauw gedreven minderheid, dan betekent dat nog niet persé dat de Navo als geheel in actie zal hoeven te komen, laat staan op eigen houtje. Het besluit specifieke taken te verrichten op het gebied van 'peace keeping' of 'peace enforcing' valt idealiter in de Veiligheidsraad van de VN. Het valt te hopen dat in de toekomst een dergelijk besluit ook genomen zou kunnen worden door een soort Europese veiligheidsraad, die binnen het kader van de CVSE gestalte



zou kunnen krijgen. Maar wat de toekomst ook brengen zal: coördinatie en samenwerking met de Oosteuropese landen en de Sowjet-Unie is in zulke omstandigheden geboden. Het gezamenlijke Amerikaanse-Russische optreden naar aanleiding van de Iraakse inval in Koeweit zou wellicht als een voorbode van deze nieuwe samenwerking mogen worden opgevat. Kortom: juist ten aanzien van de instabiliteit in Oost-Europa en het Midden-Oosten is pan-Europese samenwerking op veiligheidsgebied nodig en schiet het Navo-kader te kort.

Vermoedelijk is in de toekomst ook geen rol voor de Navo weggelegd bij het tot stand brengen van wapenbeheersingsovereenkomsten. De 'blok tot blok'-benadering (onderhandelingen tussen Navo en Warschaupact) stamt uit het tijdperk waarin er nog sprake van was twee rivaliserende allianties, en dat tijdperk loopt ten einde. Naarmate tenminste een van de blokken steeds verder uiteenvalt, valt deze aanpak niet meer in praktijk te brengen en wordt het belangrijk uit te wijken naar nieuwe, meer eigentijdse onderhandelingskaders. In diplomatieke kringen rond de Weense CSE-onderhandelingen wordt overigens al gesproken over de mogelijkheid deze besprekingen in een volgende fase in het kader van de CVSE voort te zetten.

Niettemin zou de Navo haar 'raison d'être' ten volle behouden indien het de dreigende 'renationalisatie' van Europa zou kunnen helpen voorkomen. Oftewel: indien het een waarborg zou bieden tegen de terugkeer van het vooroorlogse Europa: het Europa van de pendeldiplomatie en van de steeds wisselende allianties tussen soevereine maar zich voortdurend onveilig voelende nationale staten. Maar uitgerekend het akkoord van Kohl en Gorbatsjow over het Navo-lidmaatschap van Duitsland (en aanverwante aspecten) heeft de twijfels versterkt over het vermogen van de Navo die historische missie tot een goed einde te brengen.

De diplomatieke manoeuvres rond het Navo-lidmaatschap van Duitsland leverden alvast een klassiek Europees schouwspel op. In de maanden die voorafgingen aan de ontmoeting van Kohl en Gorbatsjow in Zjelesnovodsk, werd de voortzetting van het Duitse Navo-lidmaatschap afgeschilderd als de manier waarop het verenigde Duitsland ingekapseld zou kunnen worden. Op deze wijze zou niet alleen het Westerse belang gediend worden, zo beweerden Van den Broek cum suis, maar ook het belang van de Sowjet-Unie. De behartiging van de Sowjet-belangen kon men echter gerust aan de Sowjets overlaten, zo bleek al snel. In de wetenschap dat het Navo-lidmaatschap van Duitsland onafwendbaar is, verwelkomde Gorbatsjow eerst het communiqué van de Navo-top te Londen ('de Verklaring van Londen'). Die verklaring stond bol van de retoriek, maar uit tactische overwe-

gingen prees het Kremlin de nieuwe kleren van de keizer ('Goed nieuws', riep Sowjet-woordvoerder Gerassimow). Vervolgens beijverde Gorbatsjow zich voor een optimale relatie tussen de verzwakte Sowjet-Unie en het herrezen Duitsland. Tijdens de tot de verbeelding sprekende onderhandelingen in de Kaukasus werd niet alleen de kwestie van het Navo-lidmaatschap geregeld. De beide wereldleiders maakten een hele serie afspraken en legden wellicht de basis voor een duurzame, op samenwerking gerichte relatie. Buiten de Navo om werd om onder meer de omvang van de Duitse troepenmacht bepaald (370.000 manschappen) en werd afgesproken dat 'de Navo-structuren niet van toepassing zijn op het voormalige Oostduitse grondgebied'. Vooral de aanblik van Kohl en Gorbatsjow die aan de voet van de Kaukasus in vrijetijdsleding verklaren dat de geallieerde troepen tegelijk met de Sowjet-eenheden Berlijn moeten verlaten, heeft gemengde gevoelens opgeroepen. En bij sommigen zelfs herinneringen aan 'Rapallo' (het monsterverbond tussen Duitsland en Rusland in 1922). Terwijl van de toetreding van Duitsland tot de Navo juist een geruststellende werking had moeten uitgaan, werden historische trauma's weer opgerakeld.

Bij de stelling dat de Navo ook in het 'Europa van na de Muur' de stabiliteit kan waarborgen, kunnen gevoelig vraagtekens worden geplaatst. Inderdaad, ruim vier decennia was de Navo daar wel toe in staat. Maar in die tijd maakte de Navo deel uit van de zogenaamde 'Jalta-orde', die gekenmerkt werd door de combinatie van een drietal factoren: het blokkenstelsel, de nucleaire afschrikking en de aanwezigheid van dominante supermogenheden (de VS en de Sowjet-Unie) die tegenstellingen tussen de lidstaten van de respectievelijke allianties konden pacificeren dan wel onderdrukken. De Navo heeft binnen de toenmalige omstandigheden optimaal gefunctioneerd, maar was toch in de eerste plaats een neerslag, een uitdrukking van de Jalta-orde. Dat bijvoorbeeld de interne cohesie van het bondgenootschap kon worden behouden is niet zozeer te danken aan intrinsieke eigenschappen van de Navo als wel aan de internationale context: de Sowjet-dreiging. De wens is de vader van de gedachte dat de Navo na het wegvallen van de Sowjet-dreiging, en de ineenstorting van de Jalta-orde, een stabiliserende werking zal (kunnen) blijven uitoefenen.

Ook de militaire integratie in Navo-verband is niet van dien aard dat de lidstaten te allen tijde aan elkaar gesmeed zijn. Van een hechte integratie van de nationale strijdkrachten is maar zeer ten dele sprake; de nationale strijdmachten (met uitzondering van die Frankrijk) staan alleen onder een internationaal (Amerikaans) commando. Terugtrekking van de VS zou het einde inluiden van de militaire integratie, die onder invloed van de reducties in wapens en man-





*Dat dient ook de toekomstige organisatie te voorkomen*

schappen en gelijktijdige herziening van de strategie en taakverdeling toch al onder hoge druk staat.

De moraal van dit verhaal is niet dat de desintegratie van de Navo bevorderd moet worden. Maar wel, dat in het besef dat de mogelijkheden van de Navo beperkt zijn en haar rol nog verder zal worden teruggedrongen, elke gelegenheid moet worden aangegrepen de pan-Europese samenwerking in het kader van de CVSE te versterken. De Nederlandse regering toont zich in dit opzicht niet bepaald gretig, waar zij stelt dat de CVSE-samenwerking onder geen beding ten koste mag gaan van de Navo. Als dat de uitgangspunt wordt van de Navo-landen, zal de CVSE-top slechts magere resultaten kunnen opleveren: een secretariaat waar ongeveer zes mensen werken, een studiecentrum voor vredesvraagstukken en een plechtige verklaring. De inzet zou hoger moeten zijn: een Veiligheidsraad en een krachtig, ondersteunend secretariaat (zie ook het pleidooi hiervoor van Bob van den Bos in Idee 66). Tevens zou ik dit verband willen pleiten voor de vorming van multinationale eenheden in CVSE-verband. Te denken valt bijvoorbeeld aan een Amerikaans-Russische eenheid – het gezamenlijke optreden tegen Irak stemt wat dit betreft hoopvol – of een Pools-Duitse eenheid, zoals reeds is bepleit door Oskar Lafontaine. Op deze manier zou men een althans een poging kunnen ondernemen een aantal risico's en onzekerheden het hoofd te bieden. Sterker: de argumenten voor 'ver-

dieping' van de Navo (zie hierboven) zijn in wezen de argumenten voor versterking van CVSE en de vorming van multinationale eenheden, of het nu de positie van de Sowjet-Unie betreft, de instabiliteit in Oost-Europa, het gevaar van 'renationalisatie' dan wel het belang van een duurzame regeling van de Amerikaanse betrokkenheid bij Europa.

De Navo en de CVSE zouden in dit scenario nog lange tijd een parallel bestaan leiden, en dat is ook wenselijk: het gaat er nu vooral om nieuwe structuren op te bouwen zonder de oude verbanden onmiddellijk prijs te geven. Indien de pogingen de CVSE op te tuigen schipbreuk leiden, zou een ander scenario denkbaar zijn. Gorbatsjow zou in dat geval een poging kunnen wagen via de voordeur binnen te komen: in het kader van 'de verdieping van de vriendschap' zou hij het Navo-lidmaatschap kunnen aanvragen. Het vermoedelijke resultaat: verdeeldheid binnen de in verlegenheid gebrachte Navo, en nog steeds een zwakke CVSE-structuur. In het geval dat het verzoek wel wordt ingewilligd, hoeft de zwakke structuur van de CVSE niet betreurd te worden want dan is de Navo in feite de nieuwe CVSE geworden. Maar dan zal de ietwat voortijdige opheffing van de Navo betreurd worden. Als de Navo dat lot wil ontlopen, moet het thans aan een 'strategische terugtocht' beginnen.



# Wat mankeert de landbouw?

H.F. Schurink\*

De agrarische sector zit in de verdachtenbank. De minister van Landbouw, zijn ministerie en de agrarische sector in het algemeen staan door allerlei ontwikkelingen vrijwel dagelijks ter discussie. Hoe komt het dat het groene front de ontwikkelingen niet meer in de hand heeft? Hiervoor past een bestuurskundige en politieke analyse.

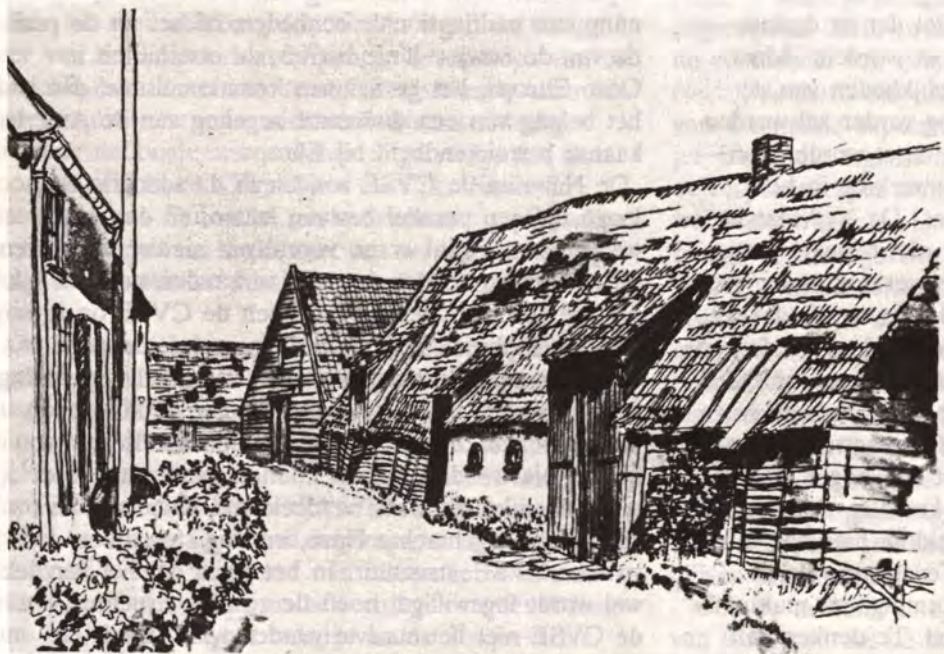
De agrarische sector stond na de Tweede Wereldoorlog als verschafter van ons dagelijks voedsel vrijwel

handel had ons land weinig te bieden. Het aardgas zat nog in de grond. Daarbij komt dat het aantal directe en indirecte arbeidsplaatsen in de landbouw zeer aanzienlijk was, wat met name van invloed was op het platteland, ook in bestuurlijk-politieke zin. Elke Nederlander had op de één of andere wijze wortels in de agrarische sector via ouders of grootouders. Nederland was in grote trekken nog een agrarische samenleving. Door deze situatie kom de agrarische sector zich verheugen in een breed maatschappelijk draagvlak.

Vanwege bovengenoemde bijzondere positie werd

door de sector ook een "eigen" ministerie geclaimd, dat niet alleen een eigen beleid formuleerde, maar ook zorg droeg voor eigen opleidingen (landbouwscholen en de landbouwuniversiteit), eigen voorlichtingsdiensten en onderzoeksinstituten (LEI e.d.) en een eigen controledienst (AID). Bovendien ontstond een strakke organisatie met een sterke personele vervlechting via de landbouwstandsorganisaties, het Landbouwschap en de produktschappen

(publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties), de toeleverende en verwerkende industrie (coöperaties) en de financiële wereld (Rabo-bank). Deze personele vervlechting heeft ook banden ontwikkeld met politieke partijen, met name met een christelijke grondslag. Deze partijen moesten onder meer zorg dragen voor



*Blijvend veranderen*

niet ter discussie. Naast voedselproducent was de sector van toenemend belang voor onze exportpositie en handelsbalans. Behalve agrarische produkten en

\* De auteur is lid van de werkgroep Landbouw



bestuurders en voor een democratische controle op de samenleving als geheel, zowel op lokaal niveau, als provinciaal en landelijk. Dat heeft onder meer geleid tot een "eigen" minister van Landbouw.

### Het groene front

Het groene front (netwerk) is daarmee een feit. Het kent een specifieke indirecte en dus trage besluitvorming, die is gebaseerd op consensus. Bestuursleden worden ook op deze grondslag gekozen en houden daarmee de structuur in stand. Kenmerkend voor zo'n



"Eigen" ministerie

gesloten organisatiestructuur is dat men niet openstaat voor nieuwe of afwijkende meningen. Bedreigende

externe invloeden worden buitengesloten, verwijzend naar de "eigen" verantwoordelijkheid en naar het belang van de agrarische sector voor de handelsbalans.

Het is niet verwonderlijk dat in deze omstandigheden zich situaties van onzorgvuldigheid en beperkte democratische controle ontwikkelden, die konden leiden tot verwickelingen rond minister Braks, het ministerie van Landbouw en de agrarische sector. Voorbeelden hiervan zijn melk, boter, mest, de Peel en de bestrijdingsmiddelen. De basis daarvoor ligt in de organisatiestructuur en -cultuur. Net als in het centraal geleide Oost-Europa moest dat vroeg of laat vastlopen.

Immers, de maatschappelijke omstandigheden rond de agrarische sector veranderden de laatste paar jaar fundamenteel. In de eerste plaats is er thans sprake van een overschot aan voedsel, waarmee het strategisch belang van de agrarische sector voor de voedselvoorziening afnam. Het belang voor de exportpositie bleef, maar kwam door bijdragen van andere economische sectoren in een ander daglicht te staan, bijvoorbeeld van aardgas, elektronica en transport/distributie. In de tweede plaats koos de zwijgende meerderheid in de samenleving uit zorg voor gezondheid en milieu de kant van de Geitenharen Sokken uit de jaren '70. Door deze ontwikkelingen verloor het groene front vrij plotseling een deel van het maatschappelijk draagvlak. Dit verlies wordt nog versterkt doordat het aantal agrarische beroepsbeoefenaars (stimmers) door de schaalvergroting in de landbouw sterk is afgenomen en door het feit dat niet elke Nederlander zich (meer) bij de agrarische sector betrokken voelt. Het politiek-bestuurlijke draagvlak brokkelt dus af.

Dit proces wordt versterkt door tegenstellingen binnen de agrarische sector zelf, bijvoorbeeld tussen "wijkers": en "blijvers", akkerbouwers, tuinders en veetelers, ouderen en jongeren, noorderlingen en zuiderlingen. De landbouwstandsorganisaties doen hun best om De Eenheid naar buiten te bewaren. Bovendien krijgt de agrarische sector steeds meer raakvlakken met andere beleidsterreinen en ministeries zoals Europese Zaken, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Verkeer en Waterstaat. Aanpassing van de traditionele organisatiestructuur kan dus niet uitblijven.

### Hoe nu verder?

Vooraf mentaal en organisatorisch zal de agrarische sector zich moeten aanpassen om binnen de samenleving van de 21e eeuw te kunnen blijven functioneren. Het "aan de handrem trekken" is een defensieve tactiek uit het verleden. Uitingen van burgerlijke ongehoorzaamheid en kleine (?) criminaliteit, zoals illegaal dumpen van mest, rooien van bomen of drai





*Ook voor deze omgeving heeft de landbouw een verantwoordelijkheid*

neren, vergroten het maatschappelijk draagvlak van de sector niet, althans niet buiten de eigen omgeving. Juist vanwege het economisch belang zal de sector zich offensief moeten richten op nieuwe organisatiestructuren en op de randvoorwaarden ten aanzien van milieu, landschap en dierenwelzijn. Hier ligt een taak voor de coöperaties en de landbouwstandsorganisaties om de leden verder te laten kijken dan het eigen bedrijf en het agrarisch belang.

Vraagtekens kunnen worden gezet bij het "eigen" ministerie van Landbouw, dat zich tot op heden meer opstelt als belangenbehartiger van de agrarische sector dan als beleidsbepaler binnen het bredere kader van de samenleving. De gevolgen daarvan zijn bekend en bijvoorbeeld te zien bij landinrichtingsprojecten. Beter zou het ministerie van Landelijke Gebieden (en Visserij) functioneren, waarin primaire agrarische productiefuncties beleidsmatig worden ingekaderd in de totale ontwikkeling van het landelijke gebied, inclusief natuur, landschap, recreatie, waterbeheer, milieu, leefbaarheid en dergelijke.

Vraagtekens kunnen ook worden gezet bij de wijze van belangenbehartiging door de agrarische sector. Een herverkaveling van beleidsbepalende, controlerende en belangenbehartigende taken is nodig tussen het huidige ministerie, de Tweede Kamer, het Landbouwschap (met medebewindstaken) de (publiekrechtelijke) produktschappen en de landbouwstandsorganisaties.

Thans doen alle genoemde organisaties alles, vanuit bovengenoemde personele vervlechting en vanuit het adagium "consensus".

## Herverkaveling

Van een herverkaveling en ontvlechting kan een verhelderder werking uitgaan, waarbij tevens de democratische belangenafweging en controle kunnen worden vergroot. Verder kan bij herverkaveling invulling worden gegeven aan verlangens van specifieke bedrijfstakken, die zich thans niet (goed) vertegenwoordigd weten, zoals tuinbouwers, varkenshouders en biologisch-dynamisch gevoerde bedrijven.

Tenslotte zal de individuele agrarische ondernemer met zijn coöperatie of standsorganisatie zich moeten afvragen wat "de markt" of "de samenleving" van hem verwacht, niet alleen wat betreft produkt en prijs, maar ook wat betreft produktiewijze en milieu. Daarbij moet het taboe op (agrarische) nvenactiviteiten worden opgeheven. Parttime boeren is buiten Nederland heel gebruikelijk. Het bedrijf komt dan "voor twee ankers te liggen".

Geconcludeerd kan worden dat de agrarische sector onrustige, maar uitdagende tijden tegemoet gaat en uit het zelf gekozen isolement moet komen. Verouderde organisatorische structuren zullen moeten verdwijnen, juist vanwege het economisch belang van Nederland.



## Ingezonden mededeling

### Symposium : de VDB tussen sociaal-democratie en liberalisme

Op zaterdag 24 november a.s. organiseren het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen, het Documentatiecentrum voor Nieuwste Geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam en de Werkgroep Sociaal-Democratische Geschiedenis van de Wiardi Beckman Stichting een bijeenkomst over de vrijzinnig-Democratische Bond (VDB).

De VDB splitste zich in 1901 af van de Liberale Unie en ging in 1946 op in de PvdA. In een viertal bijdragen van historici en politologen zal worden ingegaan op deze ontwikkeling. Daarbij zal aan de orde komen: de middenpositie die de VDB in het voor-oorlogse bestel innam (de relatie tussen de VDB en enerzijds de sociaal-democratie en anderzijds het liberalisme); de interne verhoudingen in de VDB in de jaren dertig en de doorwerking van het vrijzinnig-democratische gedachtegoed in de PvdA.

Een forum bestaande uit politici van PvdA, D66 en VVD zal de bijeenkomst besluiten met een discussie over de vraag welke van deze drie partijen zich heden ten dage de rechtmatige ideologische erfgenaam van de

VDB mag noemen.

Het symposium vindt plaats in het gebouw van de subfaculteit Politieke Wetenschappen op het Binnengasthuisterrein in Amsterdam en zal duren van 10.00 tot 16.00 uur. De kosten bedragen f 15,- (inclusief lunch). Dit bedrag dient overgemaakt te worden op gironummer 30603 t.n.v de Wiardi Beckman Stichting te Amsterdam onder vermelding van 'VDB-dag'. Aanmelding tot 7 november bij de WBS, postbus 1310, 1000 BH Amsterdam.

Voor nadere informatie wende men zich tot Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen  
Oude Boteringestraat 52  
9712 GL Groningen  
050-636830



## Slechte gedachten

”

Hier volgt een waarschuwing voor de politieke avonturiers. D66 is niet de plaats voor u. Wellicht meende u, dat een partij die zo opmerkelijk omhoog is gevallen in de kiezersgunst, een goede omgeving zou zijn om uw tot nu toe door uw omgeving schromelijk verwaarloosde capaciteiten te ontplooiën; wellicht vond u, dat een partij van moegestreden veteranen enige nieuwe impuls wel zou kunnen gebruiken; wellicht dacht u, dat u met het D66-aureool van wijsheid en gematigdheid goede sier zou kunnen maken. Welnu, dat alles is niet het geval.

Wellicht was het u al opgevallen, dat de door de pers op de laatste verkiezingsavond opgespoorde nummer zeven van de D66-lijst, die tot zijn schrik tot gemeenteraadslid was verkozen, helemaal niet de schlemiel is waarvoor de pers hem hield, maar de fractievoorzitter van acht jaren her, die dacht zijn politieke carrière te kunnen besluiten met een rustig lijstduwerschap; of de stuurman ter koopvaardij, die in zijn uitverkiezing uiteindelijk toch het signaal ziet, dat hij ernst moet gaan maken met een baan aan de wal; of de moeder van schoolgaande kinderen, die zich, niet geheel overtuigd van haar capaciteiten, op een onverkiesbare plaats heeft laten zetten, maar die zich bij nader inzien door de serenade van het kiezerspubliek heeft laten overhalen, de haar toegemeten taak met enthousiasme te volbrengen. Neen avonturier, uw tot nu toe onderschatte capaciteiten zijn hierop niet werkelijk een aanvulling.

En dacht u dat de naam D66 het wel goed zou doen in de samenleving? Dan heeft u de afgelopen maand onvoldoende geprofiteerd van de nieuwsgaring van de Nederlandse pers. Deze ving immers uit de mond van de aanstaande voorzitter van de VNO op, dat deze een "snurkende" D66er was. Een D66er, dat wel, maar één die – u zult het al begrepen hebben – niet zozeer een ronkend geluid voortbracht binnen de partij, als wel daarin nooit enige activiteit heeft ontplooid.

Waarom, dunkt u, zou het nodig zijn, zo duidelijk zijn inactiviteit binnen D66 te verkondigen bij het aanvaarden van een zo

hooggeplaatste functie, als de partij de door u zozeer veronderstelde "salonfähigheit" bezit? Denkt u dat enige kandidaat ooit het volk zou laten weten, dat zijn partij, het CDA, tot nu toe nooit van zijn diensten gebruik heeft kunnen maken?

Daarom, avonturier, bedenk u nogmaals, en laat D66 voor wat het altijd is geweest: een keurige rebellenclub.

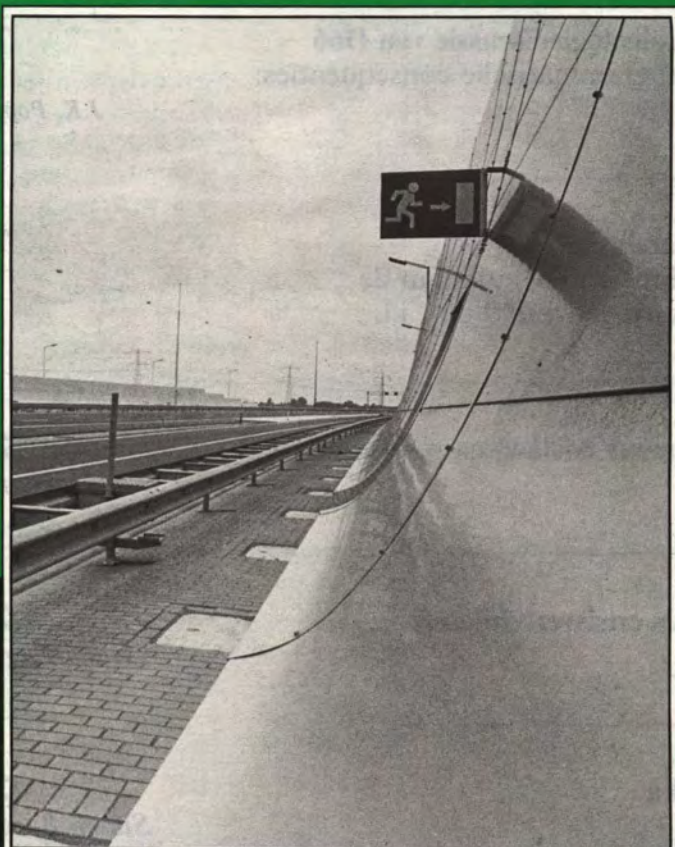
”



# idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN



## Over cultuur, macht en politiek

Interview met Christiaan de Vries

## K.R. Popper en de ideologiediscussie van D66

J.K. Abbes

## Algemene Beschouwingen D66



11e jaargang nummer 6, december 1990



Versijnt zesmaal per jaar

**Redactie:**

Coosje Fijn van Draat, Jan  
Hoekema, Erik van der  
Hoeven, Meine Henk  
Klijnsma (redactiesecretaris),  
Marian Louppen-Laurant

**Eindredactie:**

Hans de Wolf

**Correspondentieadres**

redactie:  
Bezuidenhoutseweg 195  
2594 AJ Den Haag

**Uitgever:**

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

**Abonnementsprijs f 50,-**

**Abonnementen-  
administratie:**

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

**Advertentie-exploitatie:**

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

**Ontwerp:**

Caroline van Zijst

**Druk:**

MacDonald/Nijmegen

Idee66 staat open voor korte  
artikelen over een actuele  
kwestie, of een lopende  
discussie in de samenleving,  
het ambtelijk apparaat of de  
politiek (ca. 1500 woorden),  
en beschouwende, meer  
fundamentele artikelen (ca.  
3500 woorden). Nadere  
inlichtingen over redactie-  
beleid en instructies voor  
vormgeving van stukken, zijn  
bij de redactie op te vragen.

**Copyright:**

Stichting Wetenschappelijk  
Bureau D66, Den Haag.  
Overname van artikelen  
en/of illustraties zonder  
uitdrukkelijke toestemming  
van de uitgever is niet toe-  
gestaan.

# In dit nummer:

## Commentaar

3

### Over cultuur, macht en politiek

4

Een interview met Christiaan de Vries,  
*directeur van de SWB*

*Meine Henk Klijnsma  
Marian Louppen*

### K.R. Popper en de ideologiediscussie van D66 methodologisch-programmatische consequenties: sociale ethica

12

*J.K. Popper*

### Socrates in Nederland

18

De bijdrage van Hans van Mierlo aan de  
Algemene Beschouwingen van 9 okt. j.l.

### VN: de wind mee, maar hoelang en waarheen?

25

*Hoekema*

### De burgemeester als crisisverschijnsel?

28

*Hans Engels*

### Analyse Zuid-Afrika

32

*Sietse Bosgra*

## En verder:

### Boeken

35

### Slechte gedachten

36



## Commentaar

Mijn mening over het sanctiebeleid tegenover Zuid-Afrika is sinds het bezoek aan dat land en het bezoek van president De Klerk aan ons land niet wezenlijk veranderd, aangezien ook de situatie niet wezenlijk gewijzigd is. Weliswaar is de noodtoestand in Natal opgeheven, maar op dit moment worden nog steeds talrijke politieke gevangenen vastgehouden, hoewel hun vrijlating in het vooruitzicht was gesteld. Ik heb veel vertrouwen in president de Klerk en erken het belang van positieve, aanmoedigende gebaren in zijn richting. Maar dergelijke gebaren zijn reeds gemaakt. Ik noem de verruiming van het visum beleid, de uitbreiding van de culturele uitwisseling (hoewel nog niet precies vaststaat hoe dat zal gebeuren), het niet in parlementaire behandeling nemen van het investeringsverbod en, natuurlijk, de ontvangst van De Klerk in Nederland. Hij is hier met alle égards ontvangen, en terecht.

Maar pas wanneer de onderhandelingen over de nieuwe Grondwet zijn begonnen kunnen besluiten worden genomen over een stapsgewijze afbouw van de sancties,

Foto Wim van der Ende



al naar gelang het proces zich in gunstige richting ontwikkelt. Alleen in deze tijdfasering verschil ik enigszins met de opvattingen van Sietse Bosgra die elders in dit nummer beschreven staan.

Minister Van den Broek huldigt een ander standpunt. Na de euforie van het bezoek van de Staatspresident aan ons land zou hij het liefst op de Europese Raad van regeringsleiders van 27/28 oktober j.l. de eerste economische sanctie afgeschaft hebben. Toen al zou naar zijn mening, het zogenaamde statenplan, gericht op de afbouw van alle sancties, in werking hebben moeten treden. Dat het zover niet is gekomen, is te danken aan de Europese collega's van Van de Broek, die daar nog niet aan mee wilden werken. Dit doet echter niets af aan de intentie, die zelfs gedeeld werd door het gehele kabinet. Bij navraag mijnerzijds tijdens

het plenaire Kamerdebat naar aanleiding van de resultaten van de Europese Raad (3 november j.l.) werd dit door de Minister President bevestigd; de minister van Buitenlandse Zaken spreekt namens het hele kabinet, dus ook de PvdA-bewindslieden. Oók de ministers Kok en Pronk zijn kennelijk voorstanders van een zo snel mogelijk begin van afbouw van economische sancties! Het wachten is - wat hun betreft - alleen nog maar op voldoende Europese medestanders voor dit voorstel. Dat is toch op zijn minst opmerkelijk. Wordt Nederland nu toch nog een gidsland?

Ook in procedureel opzicht is dit een merkwaardige gang van zaken, aangezien de voor medio november toegezegde evaluatienota over het Zuid-Afrikabeleid nog steeds niet het licht heeft gezien. Toch zou pas tegen die tijd het

parlement een oordeel over het beleid kunne vormen, waarna een beoordeling van de regeeringsvoornemens kan plaatsvinden. Dat kan niet naar aanleiding van een incidentele beslissing in een EG-Ministerraad.

Ik heb er dan ook op aangedrongen dat deze evaluatienota tijdig, dus vóór de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken (11/12 december), verschijnt opdat nog voor de eerstvolgende Europese Raad daarover kan worden gedebatteerd. Dat de Kamerfracties van CDA en PvdA, die op dit terrein verdeeld zijn, er baat bij hebben de discussie daarover zoveel mogelijk uit te stellen, begrijp ik best. Maar dat vormt voor ons natuurlijk geen reden af te zien van een democratische besluitvorming.

*Doeke Eisma*



# Over cultuur, macht en politiek

Meine Henk Klijnsma en Marian Louppen



Christiaan de Vries; foto Alexander Osten

**Een interview met Christiaan de Vries, de nieuwe directeur van de Stichting Wetenschappelijk Bureau van D66. Hij is afgestudeerd in de cultuur- en sociale filosofie. En hij heeft ideeën over de toekomst van het SWB. Het zal duidelijk zijn dat het één met het ander te maken heeft. Daarom leek het ons van belang eens wat uitgebreider met hem te praten. Vooraf, met cultuur wordt hier niet geduid op de wereld van de kunsten. Het blijkt te gaan over de echte wereld, of de wereld waarin schijn en werkelijkheid elkaar afwisselen: een nieuwe uitdaging aan de politiek?**

**Het interview zal in twee delen worden afgedrukt. Het tweede deel verschijnt in het eerste nummer van het nieuwe jaar.**

*Meine Henk: Christiaan, wat zie jij op dit moment als het belangrijkste probleem waar de bewoners van Nederland zich voor gesteld zien?*

Christiaan: Het belangrijkste probleem voor de Nederlander? Het probleem bij dit soort vragen is de iets te hoge graad van algemeenheid. De Nederlander, in hoe verre kun je daarvan spreken? Je vraag lijkt ook de 'minderheden', en de hier aanwezige niet-Nederlanders, uit te sluiten, maar dat zal je bedoeling niet zijn. Dan denk ik ook aan de moeite die vluchtelingen hebben, en nog meer gaan krijgen, om hier te lande erkend te worden.

Als ik één voornaam probleem voor veel mensen zou moeten aanduiden dan zou ik toch kiezen voor wat men noemt de materiële problematiek van de bestaansvoorwaarden. In elk geval dus een andere typering dan ik zou geven voor degenen die ik op het ogenblik in D66 ontmoet. Zij kennen nauwelijks inkomensproblemen. Misschien kom ik daar later nog op terug. Maar dan graag langs een andere weg, namelijk middels de vraag

op welke groepen D66 zich strategisch zou kunnen richten.

Als het moet gaan om een algemeen probleem, dat min of meer voor allen geldt, dan zou ik zeggen dat het toch is gelegen in de geweldige homogenisering van het leven. Een proces waarin de vele segmenten van het leven gelijkgeschakeld worden. Een decor ook waartegen, paradoxaalwijs, het individueel geleefde leven steeds gefragmenteerder wordt.

Het is een vraagstuk dat in mijn ogen zelfs de ernst van de ecologische problematiek overstijgt. Althans mede een oplossing ervan op de langere termijn zal blokkeren, omdat het in principe een positieve rationele ontwikkeling blokkeert. In dat opzicht is het een negatief proces, dunkt me.

Bij deze 'culturele problematiek van de levensvoorwaarden' gaat het dus aan de ene kant om een homogenisering, in die zin dat wat cultuur is, wat de levenswijzen betekenen, in toenemende mate vergelijkbaar wordt. Het betreft een ordening van het publieke leven, die een beslissende invloed uitoefent op de privé geleefde levens. Er gaat namelijk een gelijkschakelende werking van uit. Hoe gedifferentieerd ook, hoe 'afwisselend' ook, de privé-levens voegen zich in toenemende mate naar deze ordening van de omgevingen waarin ze geleefd moeten worden.

De mate waarin het leven geproduceerd is, wordt dus steeds sterker. Als je dat vergelijkt met bijvoorbeeld het leven tijdens het Interbellum en je kijkt hoe het nu is, dan zie je dat de vele milieus en de diverse bevolkingsklassen aan dezelfde culturele condities en eisen onderworpen raken. De levens op bijna dezelfde wijze geleefd worden. Deze 'normalisering', die altijd mede een proces van 'disciplineren' inhoudt, is denk ik een probleem dat pas de laatste drie decennia manifest wordt in Nederland. Het liet zich wel eerder opmerken en er zijn ook wel schrijvers geweest, commentatoren, die er de vinger op hebben gelegd. Maar de ernst van de problematiek, daar zijn we nog maar net achter aan het komen.

Normalisering als disciplineren, zo zou je de problematiek kunnen typeren die huist in wat door de sociaal-democratie de 'kwaliteit van het bestaan' wordt genoemd. Zij heeft helaas nooit oog gehad voor dit mechanisme – nog steeds niet, getuige de reacties in deze kring op de 'ontsporingen' in het maatschappelijk gedrag. Daar lijkt me dus een rol weggelegd voor D66, waar het gaat om de kwaliteit van het leven, als politiek-cultureel probleemveld.



*Marian: Zou je iets meer kunnen zeggen over de problematische indicaties? Je constateert het, je zou een ideaalbeeld voor ogen kunnen hebben. Maar dat is nog iets anders dan een probleem definiëren.*

Christiaan: Dan moet ik, aangezien we het uiteindelijk toch over politiek hebben, een begrip introduceren en dat is het begrip macht. Het is op zich makkelijker voorstelbaar de macht uit te oefenen over één groep mensen, of een groep van mensen die herkenbaar gelijkgeschakeld zijn in hun verlangens, wensen en eisen, dan dat je – en dan ga ik 150 jaar terug in de geschiedenis – staat tegenover amorfe groepen waarvan je het karakter, de cultuur, in feite niet kent. Waar je buiten staat, letterlijk.

De Jordaan was destijds een donker oord, waarin je beter niet kon komen. Behalve als je gewapend was met de sabel. Maar hetgeen de mensen bezighield, kende men niet vanuit de centra van de macht. Je kon de groep alleen controleren in die zin dat de knoet eroverheen moest wanneer het verkeerd ging, en je kon hen hygiënisch proberen te controleren. Maar behéersen als zodanig – een woord dat pas veel later z'n intrede doet, als je het hebt over het samenspel van macht, politiek en cultuur – dat was nog niet aan de orde. Eén van de politieke problemen van nu is evenwel dat de relatie – een woord waar je het dan toch over moet hebben – de relatie van de enkeling ten opzichte van de macht, een problematische is geworden.

Het probleem dat is ontstaan lijkt nu tweërlei. Aan de ene kant is de amorfe massa van het volk – ooit een collectiviteit die een bedreiging vormde voor de macht – opgedeeld in een eindeloze reeks van 'enkelingen'. Een reeks die beheersbaar schijnt naarmate de individuele levenswijze beheerst kan worden. Aan de andere kant eisen deze enkelingen allemaal op zich een 'deel van leven' voor zich op. Dan wordt het probleem van de 'individualisering' zichtbaar, zoals dit nu als sociologische problematiek naar voren wordt geschoven. De enkelingen zijn grillig in de ogen van degenen die denken te moeten opereren vanuit het centrum van de macht. Of dit nu Politiek Den Haag heet, of de Rechterlijke Macht, of de schoolleiding, dat maakt niet zoveel uit.

*Meine Henk: Het klinkt bijna als een heel ouderwetse, anti-revolutionaire visie op de moderne tijd. Bijna als een soort echo van wat commentatoren in de 18e eeuw opmerkten. Men zag ook uit de Franse Revolutie alle mogelijke ideeën voortkomen die gevaarlijk waren. Als een*

*soort uniformerende, homogeniserende kracht, die hiervan zou uitgaan en zou leiden tot een totalitaire staat, als onbedoeld gevolg.*

Christiaan: Ja, maar het probleem van de beheersing van de individuele levenswijze bestaat wél! Deze problematiek is niet voorgekomen uit een revolutionaire periode. Zij is het gevolg of het begeleidend verschijnsel van het economische en politieke systeem dat wij kennen. Let wel, het is onze economie, het kapitalisme, die de individuele levenswijze eerst als markt ontdekte en openlegde. Daarna diende deze zelfde levenswijze politiek te worden beheerst. De hele ontwikkeling komt neer op een proces van vermaatschappelijking, zoals we dat eerder zagen met betrekking tot de verhouding tussen stad en platteland. Nu draait het dan om de verhouding tussen maatschappij en cultuur. Dit vermaatschappelijkingsproces heeft de gedaante van een verregaande integratie aangenomen. In die zin dat het voor-maatschappelijke domein van de geleefde cultuur wordt opgenomen in het maatschappelijke raderwerk. Daarmee is de privé-omgeving steeds meer een publiek domein geworden. Zij werd door de commercie 'ontdekt' en door het recht ingekaderd. De politiek staat nu evenwel voor het probleem haar ook te behéersen. Dat gegeven moet wel de voedingsbodem zijn voor die geweldige 'humanisering' van het gesprek over cultuur, voor al dat spreken in moraliserende termen over wat niet mag en wel moet.

Omgekeerd, zou ik je willen antwoorden, is dit ontwerp van de individualisering van de levenswijze en de homogenisering van de cultuur ook een geweldig probleem voor de oude 'politieke' instituten, zoals de vakbeweging en ook de politieke partijen. Deze ontstonden op basis van het revolutionaire ideaal, maar lijken zich nu in conservatieve hoek te bevinden als zij nog een appél willen doen op een niet-individueel gevoeld collectief belang.

Kijk, je hebt aan de ene kant de gelijkgeschakeling die voor de mensen uit de arbeidersklasse een probleem is. Het gaat om niet minder dan een cultuur-clash. Die je weerspiegeld ziet in de problemen waarvoor de instellingen zich geplaatst zien. Een vakbeweging kan zich bijna niet articuleren, kan zich geen positie meer verschaffen ten opzichte van wat men traditioneel de 'achterban' noemt. Deze achterban is nauwelijks meer herkenbaar. Een politieke partij als de PvdA, de partij van de 'arbeid', krijgt een identiteitscrisis over zich heen op het moment dat zij haar achterban, waarvan zij ooit een voorhoede was – hoe je ook over die termen kunt den-



ken – niet meer kan herkennen. En dus zelf ook niet meer als voorhoede erkend kan worden.

De secularisering heeft hetzelfde gevolg gehad voor de confessionele politiek. Liberaliteit, op het moment dat er nog een klasse was die zich kon beroepen op de liberale ideologie, die de eigen levenswijze weerspiegelde. Liberaliteit wordt een lege term als de individualiteit op zich een geproduceerd fenomeen is geworden.

In een dergelijke 'orde', is er aan de andere kant ook geen sprake meer van macht in handen van een bepaalde klasse tegenover de andere, maar is er sprake van een soort 'organisatorische systematiek van de macht', die ik 'bureaucratie' heb genoemd in notities die ik tot dusver schreef voor de SWB. Het gaat, geloof ik, om een distributie van macht waarbij je nauwelijks meer kunt zeggen dat die groep dat terrein in handen heeft. Het zijn veel meer de impliciete juridische regelingen die eindeloos dóórdifferentiëren, zodanig dat niemand meer van de oorspronkelijke groep, of niemand meer op z'n eentje kan zeggen: ik heb de macht, of omgekeerd zich tegenover die macht kan opstellen of profileren.

*Meine Henk: Kun je een voorbeeld geven?*

Ik neem er een, gewoon van de kouwe grond, en dus nu eens uit een andere sfeer dan waar we tot nog toe over spraken. Laten we het eens over het ogenschijnlijk risicoloze gebied van de recreatie hebben.

Waar moet je van genieten als er sprake is van een proces dat alle omgevingen op elkaar doet gelijken? Als de beschotting van elk water in Nederland dezelfde wordt, waar je ook bent, in Friesland, in Drente, in Gelderland of Zuid-Holland en zelfs langs een aantal delen van beken in Limburg. Als de bankjes die daar staan precies hetzelfde zijn. Als de schelpenpaadjes die daar liggen precies dezelfde zijn. De vegetatie dezelfde is. Enzovoort, enzovoort.

Het is een effect dat ontstaat op het moment dat de omgevingen achter het beeldscherm worden geproduceerd. Gemáákt in één bepaalde organisatie, met één bepaald planmatig model om te zorgen dat 'economisch' (tussen aanhalingstekens want het duidt op financiële normen, maar ook op de normen van de ordening) zo'n hele omgeving in kaart kan worden gebracht. Dat is één ding. Ten tweede, zo'n ordening van die aspecten van de omgeving heeft ongetwijfeld ook een uitwerking op al diegenen die argeloos, en naar hun eigen gevoel spontaan, in die omgeving verkeren en er recreëren. Het kind wurmt zich niet meer een weg door de graspollen of het riet, maar zal altijd via dat ene

aangelegde steigertje het water 'kiezen'. Dat doet het kind in Friesland, en dat doet het kind in welk ander oord ook. Op dit soort van gelijkschakeling doel ik en misschien wel met name als ik het heb over homogenisering.

Dit schept nog een specifiek probleem. De mogelijkheid van articulatie van de verhouding van de individuen tot hun omgeving houdt op, als aan de omgeving haar bijzonderheid wordt ontnomen, namelijk het verschil met alle andere omgevingen.

*Marian: Kun je nader toelichten waarom dat zo erg is?*

De geproduceerde omgeving is en blijft een kwestie van macht. Hoewel je bij recreatie niet geneigd bent in termen van macht te denken. Maar deze normalisering van het gedrag, die ethiek waarvan de nieuwe flinkheid schijnt voor te schrijven dat je deze niet mag aantasten - die beschotting van het leven, terwijl iedereen die het zou inzien met blote handen deze zou willen afbreken. Die macht, die disciplinerende macht wordt systematisch over ons uitgeoefend. En niet zozeer in termen van morele voorschriften, maar gewoon als voorschrift. Je mag niet op het gras komen, je mag niet in het bos komen, maar je moet van het steigertje af, enzovoort. De normaliteit van dat soort van voorschriften wordt door iedereen geaccepteerd, geïnternaliseerd. Iedereen denkt het, de gedeputeerde denkt het, de vakbondsman denkt het, maar wij achter ons eigen aanrechtje denken precies hetzelfde: dat het niet anders kan. Er wordt dan wel een geweldig probleem geconstrueerd.



*Geproduceerde ruimte; foto Wim van der Ende*



Dat probeer ik zichtbaar te maken aan de hand van zo'n simpel voorbeeld.

We zouden ook de blik kunnen richten op de sectoren van collectieve consumptie die de kwaliteit van het leven steeds meer bepalen, zoals de woningbouw, de gebouwde omgeving, de gezondheidszorg. En het wordt alleen maar grotesker, als je het hebt over de gelijkschakeling van degenen die uitkeringsgerechtigden worden genoemd. Een geperfectioneerd systeem van differentiatie, waarbij je kunt zeggen, iedere groep ontleent een eigen identiteit aan welke uitkering die krijgt, bijstandsmoeders, enzovoort: het worden 'levenswijzen'. Maar de levenswijze van de bijstandsmoeder verschilt in dit opzicht nou net geen barst van die van de AOW-ers. Beide zijn geëtiketteerd, beide leven naar het etiket en beide profileren zich in hun onmacht zichzelf te definiëren als een allround wezen. Zij zijn in dat opzicht slaaf van het systeem dat zij zelf niet kennen. Zij zijn ondergebracht in een systeem dat veel méér codeert dan alleen maar de hoeveelheid centjes die gegeven wordt.

Het lijkt op het oude verhaal dat je ook zag tijdens het Interbellum. Het feit dat men achter een loket in de rij moest staan om het briefje in te leveren. Het protest daartegen was: wij worden als slaven bij elkaar gedreven. Alleen daar was het geconcentreerd op het samendrijven, op het moment, op de rij en dus op de 'zichtbaarheid'. Terwijl hier een hele levenswijze wordt gecodeerd en dus het accent valt op de onzichtbaarheid. Men spreekt ook over bijstandsmoeders alsof het een heel normale, altijd al bestaande, groep is. En dan heb ik het nog niet over de 25 categorisering die men in de krant, als men schimpscheut over het sociale systeem, elke keer weet aan wijzen.

Afrondend op dit punt. Als Van Mierlo zegt, tijdens de Algemene Beschouwingen, dat de vakbeweging er niet is voor de werknemers, maar de werknemers er zijn voor de vakbeweging, dan is dat niet zomaar een observatie. Dit is het begin van een erkenning van een omkering zonder einde!

Het is het verhaal waar ik reeds van sprak. Het sociale systeem is er niet meer voor de groepen die 'het nodig hebben'. Het grote probleem van de verzorgingsstaat is dat ze zichzelf reproduceert. Het probleem van de vakbeweging is dat deze zichzelf reproduceert. Het is niet zo dat de leden van een vakbeweging iets te zeggen zouden hebben over het 'instituut' dat hun belang geacht wordt te behartigen. Het is de vakbeweging die een levenswijze is geworden. Het lidmaatschap van de vakbond is een typische vorm van een levenswijze. Deze

is ingekaderd in één stramien, nooit veranderend, altijd dezelfde, de bureaucratische geïndiceerde vormen volgend. En als we het straks over de rol van de politieke partij hebben, dan hebben we het over hetzelfde, vrees ik.

*Meine Henk: Ik wil het wat toespitsen op bepaalde punten. De maatschappelijke structuur die dit allemaal voortbrengt, dit genereert, is volgens veel politicologen de resultante van allerlei emancipatiebewegingen. Die hebben zich vanaf het eind van de 19e eeuw gemanifesteerd in met name de arbeidersklasse en onder de kleine luiden, zowel protestants als katholiek. Die hebben toch in een drachtige samenwerking, soms een beetje in de vorm van een verstandshuwelijk, dit allemaal voor elkaar gewrocht. Terwijl de vertegenwoordigers van het liberalisme mokkend toekeken en zo nu en dan meededen.*

*Wat kan de rol van politieke partijen zijn in het signaleren van dit vraagstuk, in het nadenken over oplossingen hiervoor en in de doorvoering ervan, die voor een deel ten koste zal gaan van structuren die men zelf heeft bedacht, en waar men zelf baat bij heeft en geneigd is deze in stand te houden? Kan daar iets van verwacht worden? En kan D66 anders zijn dan andere partijen?*

Christiaan: Ik denk het wel.

*Marian: Ik wil er nog een vraag aan vooraf laten gaan. Is de modus die jij beschrijft niet het onontkoombare gevolg van de emancipatieprocessen? Is het de prijs die je moet betalen voor emancipatie?*

Christiaan: Ik weet niet of je het zo moet stellen. We zouden dan eens moeten ingaan op het bereiken van het kiesrecht. Want dat lijkt me een goed voorbeeld, het meest fundamentele met betrekking tot ons onderwerp en tevens, zogenaamd, het resultaat van een emancipatiebeweging.

Ik zeg, je hebt het over een prijs, maar het is niet de prijs van de actie, niet van de doelstelling van de actie. Nee, ik zeg, het is veeleer de prijs van een 'onafgemaakte gedachte'.

Als we kijken naar de geschiedenis van het kiesrecht, dan is het toch te dol om aan te nemen dat waar de beweging toendertijd voor vocht, zou zijn wat uiteindelijk de praktijk werd: het uitbrengen van je stem en het doorgaan met wat je dagelijks doet.

Dat was het doel niet! Destijds was vanuit de burgerlijke en vervolgens de arbeidersbeweging in de eerste plaats belangrijk het verkrijgen van invloed in het cen-



trum van de staatsmacht. Dat was het doel. Het algemeen kiesrecht was daarbij een begin. Maar het geïndividualiseerde kiesrecht zou één van de belangrijkste instrumenten blijken in een individualisering van de politieke cultuur en van de cultuur van de samenleving meer in het algemeen.

Even terug naar de vraag. Is het niet altijd de prijs die je betaalt voor wat je bereikt? Maar het was nou juist niet de bedoeling om via je stem gelijkgeschakeld te worden met ieder ander in Nederland. Die gelijkheid werd nooit beoogd.

De bedoeling was de eigen belangen te kunnen articuleren en in te brengen in de smeltkroes die politiek heet, die arena van de macht. Het probleem is hier, dat op het moment dat het gerealiseerd was, er gedacht werd dat het bereikt was. Dáár ligt het probleem: het blijkt het fenomeen van de heersende macht te zijn, van de macht die heerst. Die doet altijd één stap er nog na. Het is het dempen van de invloed, waarvan men veronderstelt dat die gewonnen is. Deze werd gekanaliseerd en gereduceerd tot een delegatie via de stem. Complexe bureaucratische systemen zijn gecreëerd waardoor de invloed wordt gedempt. De prijs die dan wordt betaald, is de prijs van de onafgemaakte gedachte, helaas.

*Marian: Wat is er verloren gegaan, als je spreekt over een reductie? Wat had er nog meer gewonnen moeten worden?*

Christiaan: Wat er gewonnen had moeten worden, is wat D66 zo hartstochtelijk probeert in te brengen, namelijk een reële betrokkenheid, het engagement. De vraag is wat het algemeen kiesrecht bewerkstelligt. Het zorgt ervoor dat elke burger vanaf een bepaalde leeftijd een stem kan uitbrengen en daarmee de handen in onschuld wast. Dat is de procedure, ook al formuleer ik het wat cynisch. Dat is tegelijk één van de redenen van het niet-stemmen, zegt D66, van het onthouden van de stem aan een onherkenbaar systeem.

*Meine Henk: Wat je zegt duidt een veel breder begrip van politiek aan dan men in het gemeen hanteert.*

Christiaan: Als je eventjes terug gaat naar '68, twee jaar na '66, dan zie je dat in Nederland het politieke begrip veel breder wordt gedefinieerd, namelijk als veld van maatschappelijke tegenstellingen. En aanvankelijk niet eens zozeer via de opname van het marxisme, maar door de opname van de cultuurfilosofie van Adorno. De kritiek van Adorno ging in op de tegenstelling tussen

het maatschappelijke systeem, de commerciële maatschappij en de perverterende werking van de macht van het commerciële, en de enkeling die daar tegenover staat. In de teksten van de toenmalige studentenbeweging zie je een kwalitatief begrip van politiek opdoemen, namelijk ter aanwijzing van een breed spectrum van machtsstellingen, bepaald niet alleen in Den Haag, en ook niet alleen geweven rond politieke partijen. Er werd veel meer geduid op het effect van het handelen zelf. Het handelen van de ene groep tegenover de andere, en het handelen van individuen tegenover elkaar.

*Marian: Geduid werd op het bestaan van veel meer machtsverschillen, dat is de essentie kennelijk. Als je constateert dat die machtsverschillen zijn afgenomen ...*

Christiaan: Dat heb ik niet gezegd. Ik heb gezegd dat er een systematiek is ontstaan, waarin de machtsverschillen bureaucratisch liggen ingebed. De machtsverschillen bestaan inderdaad minder als machtsverschillen tussen klassen. Ze zijn als het ware sociologisch gespreid, over eindeloze deelsubjecten die deelnemen aan de macht van het systeem, waaraan ze gedwongen zijn deel te nemen omdat het maatschappij heet.

*Marian: Dan zijn de verschillen toch daarmee afgenomen? Spreiding maakt toch ...*

Christiaan: Nee, spreiding betekent in mijn ogen dat het machtsspectrum eindeloos dóórgedifferentieerd wordt. Er is niet zozeer sprake van een afname van machtsverschillen alswel een enorme toename van de gebieden waarop macht een rol speelt. Niemand zou dertig jaar geleden erover gedacht hebben om zo'n voorbeeld te nemen als recreatie. Het te duiden als een gebied waarop macht een rol speelt. De produktie van de omgeving is in culturele termen te omschrijven als de macht die normaliseert, die de deelname van mensen aan volkomen stupide recreatievormen afdwingt en daarmee het leven ordent en disciplineert.

*Marian: Was het 100 jaar geleden niet exact hetzelfde, maar dan onder andere omstandigheden?*

Christiaan: Nee, want toen bestond er geen 'recreatie'.

*Marian: Wel een vorm van vrije tijdsbesteding.*

Christiaan: Voor wie? Dat is dan de vraag. Voor diegenen die 18 tot 21 uur per dag moesten werken? Er be-



stond geen vakantie voor het volk. Dat is nou juist het punt. De problematiek wordt pas goed zichtbaar als er zoiets merkwaardigs ontstaat als recreatie. Volkscultuur bestond in het gevecht om het directe leven. De volks-cultuur was er de esthetische uitdrukking van. Zo was het Palingoproer evenzeer een uiting van volksoproer, en dus van volkscultuur, als van 'volksfeest'. Beide, volkscultuur en volksfeest, hebben verschillende doeleinden. Maar waar het om gaat is dat de identiteit, de onderlinge band van zich liet spréken. Dit is een uiting van zelfexpressie.

Het lijkt me niet juist als jij recreatie onder dezelfde noemer zou willen behandelen. Want recreatie is nou juist geen uiting van zelfexpressie in mijn ogen. Absoluut niet, het is een geproduceerd ritueel.

Jij zei, vroeger was het er ook. Maar er was geen vakantie, er was geen vervoer, geen tijd. Mensen stierven aan ziekte en aan uitputting en werden ook maar 30 tot 40 jaar oud. De grote machtstegenstellingen kwamen tot uiting in het onthouden van de mogelijkheden tot ontspanning. Men had er de tijd en de centen niet voor. Men kende slechts het ondermijnend ritueel van de arbeid. Dat was een eenvoudige tegenstelling: van de burgerij tegenover het proletariaat.

*Meine Henk: Kun je misschien zeggen dat macht nu een veel diffuser en moeilijker karakter bezit? Als er nog steeds goed en kwaad aan het uitoefenen van macht kleeft, dat de kwaaië pier moeilijker aan te wijzen is nu? Dat geldt al voor de klassieke tegenstelling tussen arbeid en kapitaal. Een kapitalist was een man met een dikke sigaar die in een groot huis woonde. Maar nu is het ABP de grootste aandeelhouder, de grootste investeerder. En dat zijn we eigenlijk allemaal via ingewikkelde mechanismen van deelname aan de macht van het systeem.*

Christiaan: Dan is er dus sprake van een eindeloze articulatie, een differentiatie zonder einde, een bijna 'doelloze' vormgeving van de machtstegenstellingen. Waarmee je dus niet kunt zeggen dat het machtsvraagstuk, de machtstegenstellingen er minder op zijn geworden. Nee, de macht is uitgespreid. De mensen treden op als personages in een schier eindeloze serie van omgevingen. En de omgevingen zijn serieel gekoppeld. Daarmee is het optreden van de individuen gekoppeld. Het komt neer op bureaucratisering. Maar men noemt dat tegenwoordig individualisering.

*Marian: Macht heeft dus een andere vorm aangenomen?*

Christiaan: Dat zou ik zeggen!

*Marian: Ik wilde daarnet opmerken dat het lijkt alsof er vroeger geen macht was die het leven van mensen bepaalde. Die was er toch wel? Waardoor kun je eraan ontkomen, aan het feit dat je leven wordt gedicteerd, kennelijk door machtsverschillen?*

Christiaan: Daar valt niet aan te ontkomen.

*Marian: Hoe ga je daar dan mee om?*

Christiaan: Dat lijkt inderdaad de vraag. Ik vind dat Michel Foucault dat bij uitstek heeft geanalyseerd. Namelijk dat waar de macht veelvormig is, zij vele vormen van verzet tegenover zich krijgt.

Het is alleen het vervelende dat men dit fenomeen in de politiek maar moeizaam voor ogen krijgt. Veel van dit, culturele, verzet wordt aangemerkt als een gebrek aan volwassenheid, te weinig burgerzin. Als de macht als politiek-cultureel fenomeen begrepen dient te worden, dan zou je ook ruimte moeten verkrijgen voor het 'verstaan' van de culturele vormen van verzet. Die stellen zich automatisch tegenover wat ervaren wordt als normaliteit. En bovendien zie je natuurlijk bij een macht die zo totaal aanwezig lijkt, vele vormen van 'terugtrekking'. Deze hebben op zich nog niets met verzet te maken. Zij betekenen een poging tot ontvluchting. Een onttrekking aan de greep van de macht. De drugsproblematiek is, naast een economisch en juridisch, vooral een cultureel probleem van de eerste orde.



Georganiseerde massa; foto Wim van der Ende



*Meine Henk: Je ziet ook dat mensen zich in hun privé-leven terugtrekken, niks meer met elkaar te maken hebben. Mensen die alleen maar hun familieleden zien en wat vage kennissen van hun werk. Mensen die geen bestuurlijke baantjes meer willen, enzovoort.*

*Marian: Maar wat bedoel je precies als je zegt, dat je dit niet moet definiëren als een gebrek aan burgerlijk fatsoen?*

Christiaan: Ik zou het toch vooral willen zien als een gebrek aan culturele samenhang, in weerwil van wat ik homogenisering heb genoemd. Waar het om gaat, is dat de oude vorm van collectiviteit, de volkscultuur, de plaats heeft ingeruimd voor sterk fragmentarische vormen van culturele deelname.

*Marian: De individualisering keert zich tegen zichzelf?*

Christiaan: Ja, dat lijkt me echt. Het punt is dat de collectiviteit waarin elementaire culturele waarden, als saamhorigheid, werden geleefd, die collectiviteiten brokelen af. En dan verzekert de bureaucratische macht zich maar al te gemakkelijk van al die wensen en verlangens die vanaf dat moment 'behoeften' en 'rechten' heten. Dat doet ze niet met een grote greep, zoals Big Brother dat in de literatuur deed. Het gebeurt niet langs de weg van de bijna militaristische bureaucratie zoals je die in het Oostblok zag. Nee, het geschiedt via de productie van een fijnzinnig netwerk van regels en codes. Dat is nou net wat de sociaal-democratie en de christen-democratie over het hoofd hebben gezien. Zij waren de gangmakers. Mijn stelling is dat juist waar de regels langzamerhand een politiek karakter kregen, en mensen er zich niet naar voegden, de mogelijkheid ontstond voor een partij als D66. Daarom zei ik in het interview met Elsevier onlangs, dat de ontstaansgrond van D66 de bestaanswijze van de maatschappij is geworden. Het bureaucratische stramien moet je niet vergeten. Het is een probleem van een tegen zichzelf kerend ideaal. Zodra individualisering geen ideaal meer is maar een praktijk, waar individualisering geen emancipatoir ideaal is van mensen, maar een effect van de bureaucratisering van het sociale leven, daar ontstaat een niemandsland waarin de authenticiteit zich terugtrekt. De massa kiest dan haar 'eigen' weg, eigen projecten, eigen rituelen. Die zijn vooral cultureel van aard en staan haaks op de bedoelingen van de regelgevers, maar zijn een indirect gevolg van het systeem dat is geschapen. Door iemand die nog actief betrokken is bij het sociale leven worden deze als merkwaardig en zelfs als onfatsoenlijk ervaren.

Bermtoerisme was er zo één. Met honderdduizenden mensen met een zeilbootje over het Haringvliet trekken, waarbij je nog niet eens naar links of naar rechts kunt uitwijken, behoort tot hetzelfde ritueel. De wonderlijke trek naar Zandvoort, terwijl men weet dat je drieënhalf uur in de file staat, is eenzelfde figuur. Het betekent dat mobiliteit verandert in een levenswijze! Het brengt met zich mee dat de auto verandert van een voorziening in een levensstijl. De massa annexeert de ruimte die er overblijft, die geschapen wordt als zij de regels naar haar hand zet.

*Meine Henk: Zou de politiek hierop moeten reageren?*

Het probleem voor de politiek ligt heden ten dage wellicht niet in de eerste plaats in de individualisering van de samenleving. Misschien moet het probleem wel meer gezocht worden in deze verzelfstandiging van de massa. Een even autonome als amorfe massa die toch het meest een gevolg is van het geforceerde individualiseringsproces zelf. De vraag laat zich stellen wat de collectieve drijfveren zijn van die massa, die achter alle geproduceerde individuele gedaantes blijft schuilgaan. Hoe netjes de politiek er ook in slaagt om de sociale of publieke ruimte te ordenen, de massa der mensen kent haar eigen beweging, of stilstand. Een 'moment' dat wij niet kunnen herkennen, niet kunnen erkennen, zolang we ons alleen concentreren op de personages die via de regelgeving en de codering worden voortgebracht. De Franse filosoof Jean Baudrillard heeft hierover behartigingswaardige dingen gezegd in zijn opstel "In de schaduw van de zwijgende meerderheden". Hij waarschuwt voor het proces van uitsluiting van de massa in de afgedwongen individualisering door middel van bureaucratische mechanismen. Baudrillard heeft het dan overigens niet alleen over de politieke of juridische procedures, zelfs niet alleen over de ambtelijke. Hij waarschuwt met name voor het onbedoelde effect van de informatie-technologie en het individualiseringspotentieel dat hierin ligt opgeslagen. Een risico dat ook door een ideologische tegenvoeter van hem, de Duitse filosoof Jürgen Habermas, wordt geanalyseerd. Habermas waarschuwt voor de afwijkingen, de storingen, die het gevolg zijn van ongerechtvaardigde ingrepen in de leefwereld van mensen.

Waar ik dus op doel als ik het heb over de bureaucratische macht, is veel meer het automatisme van het indelen van culturele realiteiten in de systematiek van het maatschappelijk raderwerk. Het vermaatschappelijkingsproces van de culturen verloopt in hoofdzaak via bu-



reaucratisch-economische mechanismen. Waarvan, geloof ik, de juridische regelgeving de motor is. Deze systematiek betreft natuurlijk niet alleen wat men traditioneel de ambtelijke macht noemt. Zij is geleed in onze economie, de politiek en de cultuur, in de schier eindeloze reeks van instellingen die zich inlaten met de organisatie van de arbeid, het openbaar leven en van de privé-levens.

Niet alleen de beslissingsprocedures zijn hier in het geding. Maar ook juist al wat hierachter schuilgaat in het vlees en bloed van de instituties.

Deze procedures, deze mechanica van wat ik de bureaucrativering noemde, vinden plaats in en onder de vormen van de 'democratie'. Die representeert de ordening der 'individuele' deelnemers. Daarom ook zou het ons als D66, in onze analyse, niet alleen mogen gaan om de formeel-democratische procedures, maar vooral om de kwaliteit, het gehalte van de democratisch georganiseerde relaties. Daar ligt de toetssteen van wat wij democratie noemen. In onze politiek moet het dan gaan om de vraag hoe je de voorwaarden ertoe kunt scheppen, dat mensen, individuen, weer opnieuw hun reële engagement kunnen inbrengen.

Het is een sterk beeld dat Van Mierlo presenteerde in zijn inbreng bij de Algemene Beschouwingen. Het ingestorte zuilenveld waarboven op mysterieuze wijze een dak zweeft dat op niets meer rust.

Toch lijkt me hier een probleem te liggen, omdat deze metafoor eigenlijk alleen verwijst naar de afbraak van de zuilenmaatschappij. Deze relatie bestaat wel, maar is in mijn ogen geen causale. Het is toch niet de afbraak van de zuilen die de verzelfstandiging van de politiek heeft doen ontstaan.

In het verstatelijkingsproces van de maatschappij raakte de zuilenmaatschappij overbodig. Of liever, de zuilen zelf blijken nu de vóór-stadia, als corporatieve formatie, van een verstatelijk maatschappelijk middenveld. Ik doel dan op het omvangrijke veld van administratieve en privaata-administratieve instellingen dat het middenkader vormt in de maatschappij. Daartoe behoren zeker niet alleen de verenigingen, koepels en bestuurlijke organisaties. Maar juist ook de semi-commerciële instellingen die betrokken zijn bij de voorbereiding en de uitvoering van het beleid, op het scheidsvlak van de markt en het politiek-administratief apparaat. Er is een nieuwe politieke maatschappij ontstaan die inderdaad een wat vreemd licht werpt op de oude politieke statuur. Niet de ontzuiling als 'ontculturalisering', maar de bureaucratie als politiek-culturele formatie heeft de effecten voortgebracht waarop de politici van tegenwoordig

hameren: individualisering en het wegvallen van een collectief gevoeld belang. De vormen van bureaucrativering, of van juridisering, blokkeren de herijking van een gevoelde culturele samenhang. Dat is een complex probleem en daarom ernstiger.

Deze vormen blokkeren reële en authentieke manieren van communicatie. Dat kan ook niet anders want zij waren hier niet voor bedoeld. Bureaucratische orderingsprocessen zijn uit op gelijkschakeling. Terwijl in authentieke communicatieprocessen juist de verschillen een rol spelen. Je communiceert met elkaar omdat je verschilt.

Afijn, de vormen van schijncommunicatie, en dus schijnindividualiteit, zoals deze bureaucratisch worden geproduceerd, die zijn onder meer Habermas' onderwerp. Misschien zouden we hier in ons wetenschappelijk tijdschrift aandacht aan moeten gaan besteden. Want wat kan democratie anders betekenen in deze tijd dan het organiseren van de politieke voorwaarden voor reële communicatie? In deze zin blijft democratie een belangrijk wapen. Dat moet het zijn althans in handen van D66.

*Tot zover het eerste deel van het interview. Het gesprek ging vooral over cultuur en macht. In deel 2 zal het gaan over politiek en macht, de macht van de politiek.*



# K.R. Popper en de ideologiediscussie van D66

## methodologisch-programmatische consequenties: sociale ethica

J.K. Abbes

In hoeverre is Poppers apriori van de "redelijkheid" een licht op het glibberige pad van de ideologiekritiek?

In de besproken werken van Popper geeft deze geen exacte definitie van het begrip redelijkheid. Dat zou ook niet "Popperiaans" zijn, omdat definities essentialistisch zijn en Popper keurt het essentialisme af. Toch geeft hij enige nadere toelichting op het begrip: "Wegens de vaagheid van de woorden 'rede' en 'rationalisme' zal het nodig zijn de wijze waarop ze hier zullen worden gebruikt in grove trekken uiteen te zetten. Ten eerste worden ze gebruikt in ruime zin, namelijk niet slechts als verstandelijke werkzaamheid, maar ook als waarneming en proefneming ..." (Popper sluit het *empiricisme* dus niet buiten zijn rationalismebegrip, daarin verschilt hij van vroegere rationalisten). "Ten tweede gebruik ik het woord rationalisme om er in het algemeen een geesteshouding mee aan te duiden, die poogt zoveel problemen als mogelijk is op te lossen door een beroep te doen op de rede, dus door helder denken en ervaring in plaats van door emotie of hartstocht ... Wij zouden dan kunnen zeggen dat rationalisme bestaat in een houding van bereidheid om te luisteren naar een kritisch betoog, en lering te trekken uit ervaring, de fundamentele houding van: 'Ik kan ongelijk hebben en gij kunt gelijk hebben, en door ons in te spannen kunnen wij de waarheid dichter benaderen' ... Het feit dat de rationalistische geesteshouding het argument zwaarder laat wegen dan de persoon, is van ver reikend gewicht ... Zij grondvest aldus iets, wat wij mogen noemen: de 'rationele eenheid van het mensdom'".<sup>1</sup>

Dat Popper zich verzet tegen essentialistische definiëring sluit goed aan bij opvattingen over de betekenis van woorden en begrippen, zoals die thans gebezigd worden in de (Angelsaksische) analytische taal filosofie. Daarin vat men de betekenisstructuur van een woord wel op als een "fuzzy set" (Mac Cormac): zo'n betekenis valt uiteen in een aantal betekenisaspecten of zelfs sub-betekeningen, die zowel exact beschrijvend of descriptief, als emotioneel-gevoelsmatig of zelfs prescriptief kunnen zijn. Definities hebben zo geen zin meer, omdat men nooit alle betekenisaspecten tegelijk kan verwoorden. Men pleit hier daarom voor het bewust metaforisch en dus meer functioneel gebruik van een begrip. Aangezien het Popperiaanse begrip redelijkheid bijzonder complex is (in mijn eerste artikel heb ik ook de morele implica-

ties ervan genoemd), zou ik in verband met de programmatische consequenties willen voorstellen elke definitie uit de weg te gaan. Veel verstandiger lijkt het mij het descriptieve en prescriptieve betekenispectrum van Poppers redelijkheidsbegrip zoveel mogelijk te benutten. Kortom: op welke manier kan Poppers redelijkheidsbegrip *functioneren* in de ideologiediscussie van D66? Bovengenoemde uitgangspunten zullen juist voor deze functionele opvatting van programma en ideologie van groot belang blijken te zijn.

### Ideologie

Het begrip ideologie schijnt tot nu toe niet zo populair te zijn geweest bij D66. Toch zijn er D66-ers die met nadruk voor het nadenken over de ideologie van de partij hebben gepleit.<sup>2</sup>

Zo werd opgemerkt dat "ideologische identificatiepunten onontbeerlijk zijn voor een duurzame binding van grote groepen kiezers aan D66". Historisch gezien is het meestal zo geweest, dat men geen ideologie kan maken. Een bepaalde politieke stroming of partij ontstond meestal rondom een bepaald politiek idee of vanwege een groot ongenoegen (bijv. de Schoolstrijd). Zo'n politieke groepering werd zich dan slechts langzamerhand van haar ideologie bewust. Soms greep men in die laatste fase terug op verwante schrijvers uit de voorgeschiedenis van de partij (bijv. in de geschiedenis van de A.R.P.), die dan min of meer bepalend werden voor de definitieve verwoording en keuze van zo'n ideologie.

### Is ideologie altijd ongunstig?

Wat betekent het woord ideologie eigenlijk? Ook hier hoeft men zich niet op één betekenis vast te pinnen. "Hier verstaat men een geheel van uitspraken onder die aangediend worden als algemene waarheden, doch die in feite dienen ter rechtvaardiging van de belangen van een bepaalde groep"<sup>3</sup>. Deze ongunstige karakterisering is afkomstig van Marx (in o.a. *Die deutsche Ideologie*). In Marx' visie moeten ideologieën worden ontmaskerd, zo bijv. in de ideologische uitspraak: "God heeft de standen gewild"<sup>4</sup>. De Engelse schrijver Townsend is hier een zeer fraai voorbeeld van: hij beweerde dat God de armoede had veroorzaakt om de mensen ijverig te maken.



Het gaat bij deze ideologie-opvatting ook vaak om het formuleren van partijdogma's, die later steeds meer een hinderpaal worden voor noodzakelijke vooruitgang en verandering. Een flexibele ideologie wordt hier ervaren als een "contradictio in terminis", omdat een ideologie juist een vaste kern moet bieden waarover alle partijleden het grotendeels eens zijn.



*Ideologie? foto Wim van der Ende*

Het begrip is dan ook sterk verwant aan gebieden als religie, levens- en wereldbeschouwing. Het gaat hier om overtuigingen, die vooral gekenmerkt worden door grote bewegingloosheid.

Wat binnen D66 gevraagd wordt, lijkt dan ook bijna onmogelijk: een ideologie, die voldoende (vaste) identificatie biedt voor de kiezers, maar die tegelijkertijd de partij voor altijd flexibel houdt, zodat het "verstarringsproces" dat andere ideologieën kenmerkt, buiten de deur wordt gehouden. Ik denk dat de ideeën van Popper D66 dat dualistische, ideologische kader kunnen bieden. Daarom was het nodig Poppers redelijkheidsbegrip niet op een bepaalde betekenis vast te leggen. De vastheid in deze ideologie kan hoogstens abstract zijn.

## De geschiedenis

Historisch gezien is er in de vrijzinnig-democratische traditie steeds slechts plaats geweest voor een meer flexibele ideologie. Zo bijv. bij de VDB (Vrijzinnig Democratische Bond): vanuit een vaste, humanistisch-christelijke kern ging het daar vooral om tolerantie, vooruitgang, solidariteit en "aanpassingsbereidheid" aan veranderde omstandigheden.<sup>5</sup>

Het als gelijkwaardig aanvaarden van andere mensen en hun mening zonder het opwerpen van ideologische muren en prikkeldraadversperringen.

Zo'n ideologie moet dus wel een hoge mate van abstractie hebben.... Het gaat hier meer om kaders, denkmodellen, een bepaald politiek paradigma, in plaats van

een aantal meer concrete zaken, die al spoedig door het veranderingsproces van de tijd een blok aan het been worden. Het probleem van de oudere partijen is dat hun ideologieën vaak te concreet zijn. Daardoor wordt hun ideologie-opvatting te veel deductief van aard. Zodra zich een nieuw probleem voordoet, kijken deze partijen niet voldoende in de "Umwelt" van het probleem voor de "goede" oplossing, maar passen zij vooral de deductieve methode toe. Zij kijken namelijk eerst naar hun ideologie en deduceren daaruit hun "oplossing". Dat hun ideologie ondertussen uit een ander tijdperk stamt en het probleem juist gekenmerkt wordt door "nieuwheid", acht men vaak minder belangrijk.

Ook daar waar de traditionele ideologiekritiek wijst op het feit dat partijen steeds de belangen van een bepaalde groep behartigen en die bedoeling verhullen in hun ideologie, geloof ik dat deze kritiek voor de oudere partijen grotendeels opgaat. Hun ideologieën dienen niet het algemeen belang, wat deze partijen wel vaak willen doen voorkomen.

Ik meen dat D66 er nooit op uit is geweest om de belangen van een bepaalde groep te verdedigen. Het lijkt mij ook noodzakelijk dat het groepsbelang zoveel mogelijk uit de moderne, meer abstracte opvatting van het begrip ideologie wordt geëlimineerd.

## De ideologie van D66

Het hoofddoel van dit artikel is aan te geven hoe zo'n moderne, meer abstracte ideologie voor D66 ontwikkeld kan worden en dan met behulp van Poppers ideeën. Daarbij meen ik te kunnen stellen dat allerlei programatisch-ideologische zaken en meningen, zoals ze voorkomen in de publikaties van D66, zich reeds lang in deze richting ontwikkelen. Het is dus niet mijn bedoeling voor een koerswijziging te pleiten, maar bepaalde zaken in de reeds bestaande ontwikkeling te accentueren, waardoor een bewustwordingsproces van bepaalde belangrijke facetten uit de eigen identiteit op gang zou kunnen komen. Mijn idee is dat de politieke filosofie van Popper hier een *colligerende* (samenbindende) rol kan spelen. En in dit stadium moeten er concrete voorbeelden worden genoemd.

Wat uit Poppers politiek-filosofische werk steeds weer opvalt, is zijn uitgesproken democratische gezindheid. Speciaal de democratie tegenover oude, "vastgeroeste" ideologieën. Typerend is de manier waarop Popper het opneemt voor de klassieke, Atheense democratie in haar strijd tegen de (conservatieve) aristocratie, die deze volksregering wilde vernietigen.

Niet de mensen verdelen in (semi)-historicistische ideologieën, maar als mondige, volwaardige burgers accepteren, die ja of nee kunnen zeggen tegen bepaalde voorstellen zonder ideologische vooroordelen (historicistische



normen) en alleen op grond van rationeel-humanitaire overwegingen, waarbij de geschiedenis van de democratie en de humaniteit de basis vormt. Individualisering (ieder mag zelf bepalen wat geluk is, indien hij maar geen bedreiging voor de ander wordt), rationele, zedelijke zelfbepaling van individuen en groepen van individuen (tolerantie). Kan D66 zich niet herkennen in deze overwegingen?

Dat D66 zich steeds heeft ingezet voor constitutionele hervormingen ten gunste van de democratie lijkt mij Popperiaans. Ook het oude idee om de bestaande, ideologische partijen op te blazen en nieuwe, in feite meer rationeel denkende blokken te vormen lijkt mij goed in de zin wat Popper over de politiek heeft gezegd. In dit verband lijkt mij een fusie van D66 met de PvdA (na het definitief loslaten van het marxisme als dogma door deze partij) meer voor de hand liggen dan met de VVD. Deze laatste partij is simpelweg meer conservatief dan liberaal en dat zeker onder de huidige leiding. Het recht van referendum, zoals daar binnen D66 over gedacht wordt, lijkt verder een belangrijk middel om de macht van ideologieën te breken: de mensen zullen dan in concrete gevallen voor datgene kiezen, wat hun het beste past en dat is democratisch.

Belangrijk bij Popper is de relatie tussen wetenschap en politiek. Een kritisch-rationalistisch opererende wetenschap moet oplossingen aandragen voor problemen die door politici worden gesignaleerd en alle mensen moeten samen kunnen beslissen over de voorgestelde oplossingen, die in goed leesbare, democratische taal moeten zijn gesteld.

Omdat er steeds weer nieuwe problemen opduiken (nieuw in de betekenis van anderssoortigheid), moeten er ook steeds weer nieuwe oplossingen *op vooral inductieve wijze* worden gezocht, nieuwe hypothesen, nieuwe theorieën, die getest moeten worden op hun bruikbaarheid en functioneren, die falsificeerbaar moeten zijn en die afgedankt moeten worden, zodra ze disfunctioneel zijn.

Hoewel Popper het revolutiebeginsel in de politiek met beslistheid afwijst, mogen er wat hem betreft best revoluties plaatsvinden in de wetenschap en in het denken van de mens. Onze ideeën mogen best revolutionaire veranderingen ondergaan, als wij ondertussen maar redelijk en democratisch blijven.<sup>6</sup>

Deze belangrijke plaats van de wetenschap en de rationeel-wetenschappelijke denkwijze (die ook door niet-wetenschappelijk gevormde, maar redelijk denkende mensen toegepast kan worden) treffen wij ook aan bij D66-ers: "Wat zijn in de ogen van D66 goede besluiten? Dat ligt niet vast, maar hangt van de situatie af ... Veel nadruk derhalve op zaken als democratische, open besluitvorming, besluitvorming *gebaseerd op feiten, wetenschappelijke inzichten*, keuzen na beoordeling van

alternatieven en processen van hoor en wederhoor ..."<sup>7</sup>. Elders lees ik: "...Het ideale, goede bestuur voor alle tijden is allang achterhaald. Goede bestuurlijke oplossingen ... zijn in sterke mate *tijd- en plaatsbepaald*."<sup>8</sup> En: "Wel aan de orde is het vraagstuk van kennis-beheer. Kennis is de onmisbare sleutel tot elk lange termijnbeleid".<sup>9</sup> Daarna: "Grotere openheid door ruimere verspreiding van wetenschappelijke rapporten".<sup>10</sup> Zo'n wetenschappelijk rapport zou mijn inziens verplicht moeten worden voorzien van een samenvatting in populair-wetenschappelijke taal, zodat de gemiddeld ontwikkelde, belangstellende leek de voorgestelde oplossingen kan begrijpen en beoordelen.

Belangrijk is Poppers leer van de stuksgewijze, sociale bouwkunde. Stap voor stap verantwoord voorwaarts (ook anticiperend op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen). Elke stap op democratische wijze. Zonder historicistisch of speculatief-holistisch ontwerp van de toekomst, maar met een open toekomst voor een open samenleving. Daarbij bereid zijn van fouten te leren, onbevangen tegenover zulke fouten staan (geen prestige-kwesties). Een open samenleving, waarin dus publieke en particuliere organisaties aan deze sociale technologie mogen meedoen in vreedzame wedijver, zonder de betutteling van een almachtige staat, maar met een overheid, die op rationele wijze toezicht houdt. Waarbij kiezers niet slechts eens in de vier jaar, maar *zo vaak als redelijk mogelijk* is om hun mening wordt gevraagd, want dat is democratisch. Als men de kiezers elke vier jaar "invloedloos" naar huis stuurt, nadat zij hun door politici fel begeerde stem hebben uitgebracht, beschouwt men in feite de democratie als een noodzakelijk kwaad. Er is dan geen positieve grondhouding ten opzichte van de democratie, zoals wel bij Popper.

Interessant bij Popper is de vooruitgangsidee, zoals die zich kan manifesteren in de stuksgewijze, sociale bouwkunde. Het verbeteren van fouten is iets wat hij in de hele natuur meende te moeten onderkennen. Zo ook in de menselijke samenleving. Hij geloofde overigens niet dat maatschappelijke vooruitgang zich per definitie altijd zou voortzetten. Maar als mensen voorzichtig (dus stapsgewijs), democratisch en rationeel handelen, is de kans bijzonder groot dat de vooruitgang nog lange tijd zal doorgaan.

Evolutionaire verbeteringen in de publieke, zowel als de particuliere sector, stap voor stap. Als wij redelijk blijven, is alles mogelijk en alleen dan.

Besluiten werken soms anders uit dan werd verwacht, zegt Popper, daarom juist ligt de toekomst niet vast en kunnen wij maar beperkt anticiperen op datgene wat komt. Nadere besluiten kunnen voor de noodzakelijke bijstelling zorgen, als de meerderheid tenminste nog steeds een oplossing wenst.



## Optimisme

D66 is een optimistische beweging, die streeft naar het nieuwe van de 21e eeuw. Optimistisch: ondanks twee bijna alles vernietigende wereldoorlogen en Auschwitz zien wij nu toch dat bijna overal in de wereld de redelijkheid en de tolerantie gaan overwinnen (het Midden-Oosten is nog een uitzondering). Ten koste van de oude ideologieën. Is dat niet wat Popper heeft bedoeld?

Het socialisme en de christen-democratie daarentegen zijn in wezen pessimistisch geworden. De (democratisch-)socialist streeft naar iets waarvan hij zelf allang weet dat het eigenlijk niet te bereiken is. De oude partij en achter het CDA hebben altijd en vroeger op vaak intolerante wijze een bepaalde eschatologie gehad, waarvan op een gegeven moment duidelijk werd dat deze, zoals die tot dan toe werd voorgesteld, onhoudbaar was. Pogingen tot reconstructie zijn tot nu niet echt geslaagd, zijn vaak meer emotioneel dan rationeel, en worden bovendien door een groot deel van de achterban niet gedragen door het daar aanwezige, weinig inspirerende conservatisme. Vormen van "double thinking" doen zich veelvuldig voor.

Het liberalisme van de VVD blijft ook al steken in een ouderwets soort conservatisme (groepsbelang: passen op de knikkers!), dit liberalisme is langzamerhand niet meer dan een fossiel uit een roemrijk verleden.

D66 kan echter, wanneer zij kiest voor Poppers opvattingen, optimistisch geloven in de vooruitgang van de open samenleving met de open toekomst. Er zijn velen die D66 onduidelijkheid verwijten, juist omdat deze partij geen duidelijke ideologie zou hebben of "voldoende" levensbeschouwelijke achtergrond. Op voorhand lijkt mij deze beschuldiging een vreemde zaak, als zij uit de hoek komt van groepen, die zelf grote moeite hebben om hun eigen, sterk verouderde en vooral filosofisch achterhaalde ideologieën overeind te houden. In het bovenstaande heb ik proberen duidelijk te maken dat een moderne partij als D66 in een *tijd van ontideologisering* nog slechts een *abstracte ideologie* kan hebben, in de vorm van een nieuw politiek model of paradigma – te veel concreetheid zou onmiddellijk tot nieuwe verstarring leiden en die verstarring wordt juist door D66 verworpen. Want bij D66 gaat het wel degelijk om een "paradigma-switch" (T.S. Kuhn), een nieuwe politieke cultuur, waarbij de overheid nog slechts abstracte, morele kaders aangeeft, waarbinnen de individuen in vrijheid op hun eigen manier mogen leven in tolerantie ten opzichte van elkaar. Waarbij de overheid alleen streng optreedt, als het algemeen belang wordt geschaad (bijv. als het gaat om de politieke en sociale burgerrechten, de democratie en het milieu).

## Moraal

Moelijke zaken moet men niet overslaan. Een van de belangrijkste aspecten van de ideologiekritiek is de morele kwestie. Wat heeft Popper in verband hiermee voor D66 te betekenen? De democraat Popper gaat ervan uit dat in een rationeel-democratische samenleving de burger zoveel mogelijk zijn eigen morele principes moet kunnen formuleren – zonder bevoogding door anderen. Alleen die dingen, waarmee de burger anderen en de samenleving in zijn geheel onnodige en ontoelaatbare schade toebrengt, zijn moreel verwerpelijk, wat betreft de taak van de overheid. Daar moet zij grenzen stellen. Wat bij Popper dus verdwijnt, is het oude joods-christelijke zondebeginsel met een (onzichtbaar) zondenregister en een eschatologisch Laatste Oordeel. In deze nieuwe, geseclariseerde moraal is schuld strikt rationeel, dus wetenschappelijk aantoonbaar en niet (voornamelijk) irrationeel, zoals vroeger. Uit de filosofische literatuur is bekend dat geen samenleving in normen gelooft, die niet gebaseerd zijn op (eertijds religieuze) zingevingsverhalen, waarin die samenleving gelooft. Normen en waarden moeten gebouwd zijn op een zin verlenende "set of stories" die voor "waar" worden gehouden (bijv. de bijbel of de koran). Normvervaging ontstaat, wanneer zulke verhalen niet meer worden geloofd. Zulke verhalen vormen samen een levensbeschouwing.

Is het zo dat D66 geen levensbeschouwing heeft en dus ook zwak staat in zijn morele overtuigingen? Dat hoeft volstrekt niet zo te zijn! Poppers leer bevat een "volwaardige" levensbeschouwing, een volledige "set of stories", die ook voor de moderne, redelijk denkende mens volledig geloofwaardig zijn: de geschiedenis van de redelijkheid, de democratie en de humaniteit, van de vroegste tijden af, met inbegrip van de beste elementen (in Popperiaanse zin!) van jodendom en christendom. Toegegeven: hier is een zeker eclecticisme aanwezig, maar eclecticisme is tolerant (van elkaar willen leren).

## Wat betekent dit alles in de praktijk?

In het laatste partijprogramma van D66 (15 augustus 1989) lees ik bij "Milieu" (blz. 6): "Een goed milieubeleid moet uitgevoerd worden: de maatregelen zullen moeten worden nageleefd. Daartoe stelt de overheid *strengere normen* ..." Het gaat hier om een algemeen belang en de positie van D66 is hier *strikt redelijk*.

In het partijprogramma 1986-1990 (februari 1986) lees ik op blz. 29: "Dat geldt bij fundamentele kwesties als relatievormen. De overheid *moet geen normen opleggen*, maar ieder de mogelijkheid geven de eigen, persoonlijke overtuiging te volgen." Het gaat er dus niet om andere levensbeschouwingen dan die van Popper te veroordelen, maar ze juist in ere te laten, een ieder kan zijn eigen micro-ethische principes behouden, hij moet ze echter



niet aan anderen proberen op te leggen. Dat noemt Popper intolerant, als hij het over de open samenleving heeft.<sup>11</sup>

Welke waarborgen moet de overheid dan bieden om ethische ontsporingen te voorkomen. Niets anders dan de waarborgen van de redelijkheid en de humaniteit, zoals die kunnen bestaan in een democratische samenleving.

Hoewel de grondslag van de moraal buiten de wetenschap ligt, maar gevonden moet worden in een "zingend primaat" (bij Popper dus de redelijkheid en de humaniteit), wil dat niet zeggen dat wij de wetenschap niet nodig zouden hebben bij het toepassen van morele regels. Hoewel het vraagstuk van goed en kwaad vooraf gaat aan de feiten, kan een morele beslissing vaak gemakkelijker worden gemaakt door het op wetenschappelijke wijze blootleggen van de feiten. Over welke feiten precies moet de morele beslissing worden genomen? Dat kan rationeel-wetenschappelijk onderzoek dikwijls uitwijzen. Veel morele discussies kunnen zelfs voorkomen worden door wetenschappelijke procedures. Eerder heb ik de term "intrinsieke moraal" gebruikt. Het gaat hier om morele regels, die in hun formulering zoveel mogelijk bij de "Umwelt" van een probleem worden aangepast door ze te confronteren met de feiten waarom het in de eerste plaats gaat in een onderhavig probleem. Bij het lokaliseren van deze "meest ter zake doende" feiten kan wetenschappelijk onderzoek helpen. Op deze wijze gaat men rationeel om met morele regels.

Mijns inziens omhelst D66 deze intrinsieke moraal al lang, zie bijvoorbeeld het partijprogramma over doping: "Onregelmatig gebruik van doping keurt D66 af. Het toedienen van als doping geduidde middelen is alleen toelaatbaar onder verantwoordelijkheid van de sportarts, die handelt volgens *medisch-ethische* normen".<sup>12</sup> Het verband tussen wetenschap en moraal is hier duidelijk. Natuurlijk huldigen andere groepen dit standpunt ook, maar bij D66 treedt het principiële verschil op, dat doping "an sich" niet slecht hoeft te zijn. Men leze hier de S.W.B.-brochure *Doping en Sport* eens nauwkeurig na (blz. 31-37 en de samenvatting). Het betreft hier een schoolvoorbeeld van Popperiaans denken: wetenschappelijke kennis wordt gebruikt om de individuele vrijheid van de sportmens zo groot mogelijk te maken. Alleen wat medisch-wetenschappelijk gezien inhumain is en de (negatieve) vrijheid van met name de jeugdige sporter schaadt, wordt voorgesteld strafbaar te zijn.

In het bestek van dit artikel kan ik niet nader op het boekje ingaan, maar nogmaals: het zit strikt rationeel in elkaar en biedt een D66-model om met morele vraagstukken in het *persoonlijke vlak* om te gaan. Ook hier ligt de uiteindelijke keuze tussen goed en kwaad, de "basisnorm", buiten de wetenschap. Niettemin maakt de wetenschap verfijnde, rationele toepassing van deze

morele regels mogelijk en er vindt ook een wisselwerking tussen moraal en wetenschap plaats. De wetenschap stelt steeds weer nieuwe vragen aan de moraal.

## Conventie

Bij Popper berusten de basisnormen van de samenleving uiteindelijk op conventie. Hij wijst erop dat direct al bij het ontstaan van de eerste democratie (het klassieke Athene) moraal berustte op conventie: "Zij leerden dat de menselijke instellingen van taal, zede (moraal) en wet geen taboe's zijn, maar *mensenwerk*, niet van nature zijn gegeven, maar op *overeenkomst* berusten, terwijl zij er tegelijk de nadruk op legden, dat wij voor ze verantwoordelijk zijn."<sup>13</sup>

Ik denk dat dit ook de positie van D66 is. In zijn artikel over de VDB wijst Klijnsma op het belang van Marchants invloed op deze partij: "In deze sfeer van potentiële, politieke vernieuwing herdefinieerde de toenmalige partijleider van de VDB, Marchant, de ideologische grondslagen van de vrijzinnig-democratie. Hij pleitte voor een *open samenleving* (cursief van J.K.A.), waarbinnen rechtsvorming, wetgeving en bestuur zich voortdurend zouden kunnen aanpassen *aan veranderingen in de opvattingen van het volk* (cursief van J.K.A.). Marchant werd geïnspireerd door de aan de Historische Rechtsschool ontsproten leer van de rechtssouvereiniteit. Daarin werd grote waarde gehecht aan het *rechtsbewustzijn van de bevolking* (cursief van J.K.A.)."<sup>14</sup> Natuurlijk zal men hier onmiddellijk op het gevaar van het fascisme wijzen ("das gesunde Volksempfinden"), maar ik zou deze opmerkingen dan binnen de *vaste* kaders van de geschiedenis van de democratie en de humaniteit (Klassieke Oudheid, Verlichting, jodendom en christendom) willen plaatsen (vrijheid, gelijkheid en solidariteit!).

In dit licht zijn de opmerkingen van Marchant nog steeds van groot belang voor de ideologie van D66. Heel duidelijk komt het belang van deze opmerkingen in de euthanasie-discussie naar voren: één ideologische minderheidsgroepering van hoogstens 35% houdt hier een goede oplossing al jaren tegen. Een referendum zou de discussie in één keer kunnen beëindigen en de staatsburger zou zonder betutteling door de overheid over zichzelf kunnen beslissen. Zo'n referendum is ook mogelijk, omdat via de moderne media het publiek uitstekend kan worden voorgelicht (allerlei "praat-shows" op de t.v. hebben een grote kijkdichtheid, de ethische meningsvorming is hier een belangrijk bijproduct).

Democratisch-humanitair handelen is mijns inziens in feite wat D66 voorstaat. Men kan dit hedonisme noemen of "hedonistisch-verantwoordelijk-democratisch". Popper wijst erop dat een overheid zich zoveel mogelijk moet richten op het bestrijden van onrecht, ongeluk,



honger en armoede. Ik zou daarom liever van *sociaal-hedonisme* willen spreken (J.S. Mill en J. Bentham: "the greatest happiness of the greatest number").

In dit verband verwijt men D66 dikwijls pragmatisme en utilitarisme (wat naar wens functioneert, is op zichzelf al "goed", zonder verdere metafysica of traditie). Ik heb in dit artikel geprobeerd aan te geven dat D66 wel degelijk over "voldoende" ethische achtergrond kan beschikken en deze sociale ethica heeft bovendien veel diepere, historische wortels in de Europese cultuur dan onze tegenstanders willen toegeven. Verder lijkt deze ethica ook veel moderner en functioneler te zijn, alleen al omdat zij niet het "archaische" of anachronistische karakter heeft, zoals die van de tegenstanders meestal wel.

Terecht is er reeds op de VDB gewezen. Vanuit de traditie van de Verlichting (waar ook een van de grondslagen van Poppers ideeën ligt) is de lijn van het progressief-humanitair liberalisme ontstaan. In de vorige eeuw bestond al het verschil tussen de zgn. Jong- en Oud-liberalen. Nederlands eerste sociale wet was geen christendemocratisch, maar een Jong-liberaal voorstel. Het is duidelijk dat D66 thans de erfgenaam is van deze progressieve, sociaal-liberale lijn. Vrijheid, gelijkheid en solidariteit (broederschap) is steeds het parool van deze lijn geweest.

Leren leven met de spanning tussen deze drie begrippen is binnen de D66-formule het best mogelijk. Belangrijk daarbij is ook de onderscheiding in positieve en negatieve vrijheid. Onder negatieve vrijheid verstaat men de oude, liberaal-democratische burgerrechten of grondrechten, terwijl het bij de positieve vrijheid om de nieuwere, sociale grondrechten gaat.<sup>1</sup>S0015Tt"S0019TH.A.F.M.O. van Mierlo, *Idee66*, april '88, blz. 5

Het is duidelijk dat Poppers "humanitaire attitude" alles te maken heeft met deze sociale grondrechten van de moderne, democratische mens. Alles tezamen lijkt mij de conclusie gerechtvaardigd dat Poppers filosofie belangrijke methodologisch-programmatische consequenties kan hebben voor D66.

J.K. Abbes is historicus met speciale belangstelling voor de filosofie van de geschiedenis

## NOTEN

1. K.R. Popper, *De vrije Samenleving en haar Vijanden*, dl.2 blz. 318 vv.
2. M.H. Klijnsma, *Idee66*, juli '87, nr. 3, blz. 15; V.d. Hoeven, *idem*, blz. 16 vv.

3. K. Kuypers, *Filosofische Encyclopedie*, Amsterdam 1977, blz. 352.
4. *Idem* noot 2.
5. Klijnsma, *Idee66*, juli '87, nr.3, blz. 12.
6. K.R. Popper in: F. Stark, *Sociale Revolutie of Sociale Hervorming*, Baarn 1971, blz. 36.
7. H. Jeekel en Klijnsma, *Idee66*, aug '88, nr. 4, blz. 14.
8. A.F. Leemans, *Idee66*, april '88, nr. 2, blz. 15.
9. V.d. Hoeven, *Idee66*, febr. '87, nr. 1, blz. 17.
10. *Idem*, blz. 8.
11. Ik laat hier met opzet de positie van moderne theologen buiten beschouwing. In de nieuwere theologie, te beginnen bij Bonhoeffer treft men een ethiek aan, die veel rationeler is dan de oude moraal van de orthodoxie. Bonhoeffer (*Verzet en Overgave*) wijst o.a. op de emancipatie van de mens t.o.v. zijn Vader (een Kantiaans idee), waardoor de mens zelf verantwoordelijk wordt voor zijn wereld en toekomst. Ook hier tref ik een evolutionistisch en rationaliserend beginsel aan.
12. *Partijprogramma 1986-1990*, blz. 43.
13. Popper, *Vrije Samenleving*, dl.1, blz. 263 vv.
14. Klijnsma, *Idee66*, juli '87, nr. 3, blz. 12 en 13.
15. H.A.F.M.O. van Mierlo, *Idee66*, april '88, blz. 5.



# Socrates in Nederland

**Wij plaatsen de inbreng van Hans van Mierlo namens de fractie bij de Algemene Beschouwingen op 9 oktober j.l. (De titeltjes in de tekst zijn door ons aangebracht, red.)**

**De inbreng blijkt een rede. Een redevoering over de internationale en nationale orde. Is er nationaal sprake van een wijziging in de krachtsverhoudingen, in nationaal opzicht wordt de verandering zichtbaar van de politieke cultuur van de macht. De crisis van de politieke democratie wordt dan ook verbeeld met een aan het oude Griekenland ontleende metafoor.**

## Internationale orde

Meer dan ooit is het lot van Nederland afhankelijk van de ontwikkelingen in de wereld. Daar begin ik dus mee. Veertig jaar lang was de internationale politiek een mijnenveld -maar een overzichtelijk mijnenveld. Alles wat er gebeurde kon uiteindelijk worden teruggebracht tot de houdgreep waarin de supermogendheden elkaar hielden. Conflicten te over, in het Verre Oosten, in het Midden-Oosten, in zuidelijk Afrika, maar ze werden naar inhoud bepaald en naar omvang beperkt door die realiteit. In Europa leidde die tot vrede omdat oorlog hier ondenkbaar was, maar ook tot een onwrikbare slagboom tussen Oost en West.

Nu is plotseling alles in beweging gekomen, en rolt over elkaar heen in een tempo of veertig jaar stilstand in één keer moet worden ingehaald. Het is nog geen jaar geleden dat ik van deze plaats de Europese regeringsleiders verweet dat ze vlak daarvoor in het Elysee hadden zitten eten en praten over alles en nog wat - maar niet over de Duitse kwestie, want die was niet aan de orde. Inmiddels is die zaak, die veertig jaar lang muurvast had gezeten, alweer van de orde af.

De ineenstorting van het communistische dwangstelsel, niet in China helaas maar verder bijna overal, is een onvoorstelbare dijkdoorbraak van de vrijheid. Maar geen vreugde is onvermengd, zelfs deze niet. Alleen in Duitsland leidde de vrijheid in overdonderend tempo tot eenheid. Meer naar het Oosten, op de Balkan en in de Sowjet-Unie, lijkt alles in hetzelfde tempo uit elkaar te vallen. En dat terwijl er economisch en sociaal een aardverschuiving aan de gang is die, hoe zij ook afloopt, voor talloze mensen grote, nieuwe ontberingen lijkt mee te brengen.

In Zuidelijk Afrika zien we eenzelfde beeld: nieuwe, tot voor kort onmogelijk geachte hoop, en nieuwe, voor velen even onverwachte redenen tot vrees.

En in de Golf dreigt ons land betrokken te worden in een oorlog, die weliswaar een ongekende mate van internationale samenwerking laat zien, maar die daarom niet minder gruwelijk zal zijn dan andere oorlogen. En die, zelfs als hij nog voorkomen kan worden, nieuwe brandstof heeft gebracht naar een toch al zo ontvlambaar deel van de wereld.



*Veranderende internationale orde? foto Wim van der Ende*

Er is in de wereld niet alleen een muur omgevallen, de brokstukken zijn een lawine geworden. Het tempo, de veelheid en het gewicht van de onverwachte gebeurtenissen die zich zonder ons toedoen en naar het schijnt buiten onze schuldcontrollen, doen de indruk ontstaan dat we machteloos worden meegesleurd op een stroom van onvermijdelijkheid.

Onafwendbaarheid is in de politiek een verleidelijk maar gevaarlijk begrip. Het is een alibi om als aan de grond genageld toe te zien hoe het halsbrekende spel van hoop en vrees zich ontwikkelt. Maar juist politici missen het morele recht zich op onafwendbaarheid te beroepen, ook al zijn de oplossingen niet altijd meteen voorhanden.

De beste kans van deze jaren is het uitzicht, voor het eerst, op een wereldordening op basis van algemeen aanvaard internationaal recht, dat ook werkelijk afdwingbaar wordt. Uitgerekend nu lapt Saddam Hoessein die orde aan zijn laars en valt Koeweit binnen. Wordt hij niet tot de orde geroepen, dan is in één klap dat uitzicht weer verdwenen. Dat is misschien niet de hele verklaring, maar wel de rechtvaardiging van de eensgezinde reactie van de internationale gemeenschap.



Natuurlijk zit er ook een flinke scheut olie in die reactie. Het is niet echt waarschijnlijk dat er evenveel vernietigingskracht in de woestijn zou zijn samengebald als Koeweit zijn internationale faam dankte aan de kwaliteit van zijn tuinboontjes. Dat relativeert de noblesse van onze verontwaardiging – maar aan de rechtvaardiging doet het niets af. Relativeringen zijn overigens noodzakelijk als het ons ernst is met de toekomst van de rechtsorde. We mogen ons gelukkig prijzen met die internationale reactie en we hebben waardering voor het optreden van de Verenigde Staten vanaf de inval tot aan dit ogenblik, maar we moeten wel onder ogen zien dat West-Europa, de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie enorme klonten boter op het hoofd hebben in alles wat aan de inval is voorafgegaan – een desastreus falende diplomatie aan de vooravond ervan, een dubbele moraal over de rechtsorde tijdens de oorlog tegen Iran, een majeure verantwoordelijkheid voor de bewapening van Irak.

Mijn fractie heeft het beleid van het kabinet in deze kwestie op hoofdpunten gesteund, maar is in het algemeen weinig gelukkig met de afwerking ervan; terwijl het toch de afwerking is waarin een klein land zijn kracht moet zoeken. Het gedoe rond de F-16's was pijnlijk. De Kamer is niet altijd even helder en volledig geïnformeerd geweest, en dat heeft geleid tot overbodige misverstanden, zoals in de brief over de "rules of engagement" die absoluut niet duidelijk maakte hoe ver de overeenstemming in de WEU al gevorderd was. Ik verzoek de regering met klem in het vervolg zorgvuldiger te werk te gaan.

Het is gevaarlijk in het openbaar te speculeren of er oorlog komt. Je kunt ermee oproepen wat je wilt bezweren. Dat kan zeker het geval zijn als de steeds strijdlustiger taal van sommigen gepaard gaat met een zich gelaten schikken in het schijnbaar onafwendbare van de anderen. Het is mogelijk dat die oorlog in laatste instantie inderdaad niet valt te voorkomen, maar dat mag dan niet zijn doordat de onafwendbaarheid al bij voorbaat werd verkondigd; en die sfeer hangt er. Ik weet dat de regering er ook zo over denkt, maar vanwege dit klimaat vraag ik het nogeens met klem: doe alles wat in de vermogens ligt om het gestelde doel te bereiken zonder oorlog.

Irak moet zich zonder voorwaarden terugtrekken uit Koeweit. Dat vindt mijn fractie ook. Maar die onvoorwaardelijkheid betekent niet dat we geen perspectieven zouden mogen openen die de terugtrekking voor Irak gemakkelijker maken. President Mitterrand is in die richting voorgegaan, andere Westerse leiders zijn gevolgd, en dat is op zichzelf goed.

Coördinatie en realisme zijn daarbij overigens essentieel, want als de eensgezindheid erdoor gaat wankelen, zal Irak er alleen halsstarriger door worden. Zo lijkt het weinig realistisch te veronderstellen dat men van het ontworpen Koeweit direct na de terugtrekking de eerste werkelijk democratische staat in de Arabische wereld

kan maken, gesteld al dat er een behoorlijke kiezerslijst te maken zou zijn. Maar op de lange baan, en in het perspectief van een mogelijke effectieve wereldorde, moet erkend worden dat het gebied instabiel zal blijven zolang er zulke extremen van rijkdom en armoede naast elkaar bestaan, zolang er geen perspectief geboden wordt op een oplossing van het Israëliisch-Palestijns conflict. En zolang het motto 'de vijand van mijn vijand is mijn vriend' uitgangspunt blijft van Arabische en Westerse landen. In dit opzicht heeft de aankondiging van nieuwe wapenleveranties, aan bijvoorbeeld Saoedi Arabië, evenals de huidige alliantievorming met landen als Syrië en Iran – hoeveel er op dit moment ook voor te zeggen is – ook een heel bedenkelijke kant. Het is niet verboden voor deze drie oorzaken van instabiliteit ook in internationaal verband naar remedies te zoeken.

Juist omdat we ervan uitgaan dat de toekomst van een effectieve internationale rechtsorde de rechtvaardiging is van het gezamenlijke optreden in de Golf, is het van het grootste belang dat dat optreden binnen het kader en zo mogelijk onder de vlag van de VN plaatsvindt. Het zou een geluk zijn bij dit ongeluk als de VN er wezenlijk versterkt uit tevoorschijn komt. Dat zal niet vanzelf gaan. De kans is groot, ook na een goede afloop van het conflict, dat de volkeren-organisatie weer zal teruglijden in haar marginale rol in de internationale politiek, omdat zij intern niet is aangepast aan de werkelijke krachtsverhoudingen. Om een niet onbelangrijk voorbeeld te noemen: de vijf vetomogendheden in de Veiligheidsraad hebben weliswaar 45 jaar geleden samen een wereldoorlog gewonnen, maar die historische waardigheid weerspiegelt niet in alle opzichten de politieke werkelijkheid van vandaag. Zulke discrepanties zullen moeten worden aangepakt om van de VN een blijvend en werkzaam instrument van de internationale rechtsorde te maken. Deelt de regering dit standpunt, en is zij bereid om met gepaste bescheidenheid initiatieven in die richting te ontplooiën?

Het nieuwe Duitsland verdient naast onze gelukwensen ook het vertrouwen waar alle Duitsers om vragen. Het is treffend hoe integer en zonder enige wanklank alle intenties voor een Europees en democratisch Europa onder woorden zijn gebracht. Het woord Duitser verdient niet meer een associatie van nationalisme en bedreiging op te roepen. Het is verheugend dat dat ook in Nederland sterk is afgenomen. Dat neemt niet weg dat er een grote mate van onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid zit in de processen, zoals ook in het eenwordingsproces zelf is gebleken. De geschiedenis zal leren wat de prijs is van de verdringing van het Duitse vraagstuk, als gevolg waarvan het te snel is gegaan en zonder het Europese stempel. Dat gevoegd bij het feit dat zich in het hart van Europa een der machtigste naties van de wereld in spe heeft gevormd, dat is iets waar je niet achteloos aan voorbij mag gaan. Met alle goede wil die er voor de Europese integratie is, het nieuwe Duitsland



zal voorlopig in de eerste plaats een gigantische klus aan zichzelf hebben en voortdurend in de verleiding verkeren andere integratieprocessen daaraan ondergeschikt te maken in plaats van nevengeschiedt, zoals de intentie is. De vertraging van de tweede fase van de Europese Monetaire Unie is daar maar een klein voorbeeld van.

De vaste premisse in de Nederlandse buitenlandse politiek dat met name kleine landen een relatief groot belang hebben bij een communautair Europa – geldt in de nieuwe situatie sterker dan ooit. We verwachten van de regering dat zij waar mogelijk versnellingen probeert aan te brengen in het integratieproces, dat zo weinig mogelijk moet achterlopen op het integratieproces in Duitsland. Nu het Britse pond zo onverwacht snel is toegetreten tot het wisselkoersmechanisme van het Europees Monetair Stelsel is wellicht een vroegere datum dan 1994 voor de aanvang van de tweede fase van de EMU mogelijk.



*Richting Europa; foto Wim van der Ende*

Ook de argumenten voor de inbouw van een veiligheidsbeleid binnen het integratieproces nemen toe. Dit met het oog op een versnelde totstandkoming van een Europees veiligheidsstelsel, waarvoor CVSE de beste basis biedt. Ik vind dat de minister van Buitenlandse Zaken bij voortduring onevenredig grote nadruk legt op het belang en de primaire rol van de NAVO. Die zijn niet zo evident. De NAVO speelt nu een belangrijke rol in de afwikkeling van de bewapeningserfenis uit het verleden in succesvolle onderhandelingen tussen de blokken. En de NAVO moet ook geenszins weg. We onderschrijven het belang van een voortdurende binding van de Verenigde Staten aan de veiligheid van Europa. Maar dat betekent niet dat het gewicht van de NAVO op hetzelfde niveau moet blijven. Volgens mij kan het zelfs niet, als we echt ruimte willen scheppen voor CVSE. Daarnaast zal ook de veiligheidsintegratie bin-

nen de Gemeenschap – al dan niet met behulp van de WEU – meer op de voorgrond moeten treden. Graag een reactie van de Minister-President. Mijn fractie is teleurgesteld over de prestaties van de nieuwe coalitie tot nu toe. Ik druk het expres zo uit. Het gaat niet alleen om het kabinetsbeleid en de resultaten, maar ook om de sfeer van bezieling of vernieuwing die een nieuwe coalitie in Kamer en kabinet weet op te wekken. En het valt tegen – op alle niveaus. Tot nu toe.

## Sociaal-economisch beleid

Het heeft lang geduurd voor er beleid van de grond kwam en daar mag een excuus voor zijn, maar op bepaalde punten blijft het lang duren. Bij het aantreden werd er veel doorverwezen naar dit voorjaar. Dat werd niet waargemaakt en weer doorverwezen naar dit najaar. En ook nu vindt er weer doorverwijzing plaats naar het volgend voorjaar, naar de 'Midterm-review'. Een groot woord voor een kind dat eigenlijk nog met z'n geboorteproblemen bezig is.

Ik wil de problemen waar het kabinet voor staat niet verkleinen, maar met eindeloos doorverwijzen wordt verantwoordelijkheid ontlopen en verwatert de politieke signatuur. De op Prinsjesdag ingediende begroting is met name in het perspectief van de komende jaren kwetsbaar en niet overtuigend. Zij heeft kritiek gekregen van alle kanten, maatschappelijk en politiek en als ik het goed begrijp is dat volgens de Partij van de Arbeid het sterkste punt van die begroting. Een aantrekkelijke zienswijze, waarmee deze coalitie nog een heel eind kan komen.

Ik moet dus nu om het de regering niet al te gemakkelijk te maken een paar positieve kanten naar voren brengen en dat kan ook best, want het ligt natuurlijk niet zo zwart – wit als van sommige zijden wel wordt gesuggereerd.

Mijn fractie heeft er oog voor dat het kabinet bij zijn aantreden een financiële situatie aantrof die aanzienlijk minder rooskleurig was dan voorgesteld. Lagere belastingontvangsten, hogere uitgaven, te lage ramingen en doorgeschoven rekeningen van achterstallig beleid. Op het gebied van onderwijs, infrastructuur en milieu heeft het vorige kabinet van CDA en VVD grote gaten achtergelaten en met die achterstand moet je wel beginnen. Op Prinsjesdag heb ik gezegd dat het kabinet op een aantal fronten aarzelend de goede weg op gaat. In ieder geval de juiste intenties laat zien. De onderwijsbegroting heeft een schoonmaakbeurt ondergaan, die mogelijkheden schept voor een prioriteitsaanscherping in de komende jaren. Er is meer oog en geld voor openbaar vervoer en milieu – hoewel nog niet genoeg – en het feitelijke beleid schiet nog tekort. Maar als het vers geïntroduceerde begrip milieuschuld daarin ook effectief



wordt toegepast, dan kan dat begrip nog van grote waarde worden.

Bij alle toenemende scepsis over het plan Dekker bevalt de verschuiving van de aandacht op Volksgezondheid naar bejaarden en gehandicapten ons zeer. De nieuwe prioriteiten bij ontwikkelingssamenwerking vinden we goed: de verbetering van het milieu in de ontwikkelingslanden, de positie van vrouwen en de aanpak van de bevolkingsproblematiek.

Maar, om terug te komen op onze kritiek: de kern daarvan is ook dat die prioriteiten van het kabinet die ook ons dierbaar zijn: rechvaardiger inkomensverdeling, sociale vernieuwing, werkloosheidsbestrijding en minderhedenbeleid – dat die in gevaar worden gebracht door de tegenvallers van de komende jaren, waarop de ingediende begroting te weinig voorbereiding geeft.

Als de geschiedenis zich houdt aan de aanwijzingen van het kabinet en alles mee zit dan is er met kunst en vliegwerk volgend jaar een sluitende dekking en hebben we grote problemen in 1992. Maar er hoeft maar een beetje tegen te zitten – wat iedereen verwacht – en we hebben volgend jaar al een groot probleem. De dekking is voor een deel te incidenteel en voor een deel te hypothetisch en speculatief. Te veel raadsels ook.

De geschiedenis houdt zich doorgaans niet aan kabinetsaanwijzingen, zelfs niet op korte termijn. Het Centraal Overleg is op het belangrijkste punt van de loonkosten-beheersing totaal mislukt en de resultaten op de andere punten zijn pover. Ik heb begrepen dat er voor de loonmatiging zelfs door niemand is gevochten. De motieven van het bedrijfsleven daarvoor – hoe kortzichtig van aard ook – kan ik me nog wel voorstellen, maar waarom het kabinet er niet voor heeft gevochten is mij een raadsel. Het was toch de laatste gelegenheid waar het invloed kon uitoefenen op de randvoorwaarden, zonder welke een verantwoorde koppeling niet mogelijk is?

De koppeling naar uitkeringen, ambtenaren en trendvolgers is peperduur en alleen betaalbaar als de lonen zich matigen en de uitkeringen teruglopen. Voor geen van beide randvoorwaarden is een concreet perspectief geopend. Is dat niet een beetje slordig omspringen met je doelstelling? Het kabinet suggereert dat de gevarenzone al boven de drie procent contractloonstijging begint. Mijn fractie vond het niet verstandig om dat percentage te noemen, omdat het maximum hier gemakkelijk als minimum gaat werken. Bovendien had het wel eens veel verstandiger kunnen zijn om in de komende jaren toe te werken naar globaal een pas op de plaats maken en alles te investeren in de kwaliteitsverbetering van de samenleving.

Voor het volgend jaar is dat nu te laat, vrees ik.

Ook de resultaten over de andere onderwerpen in het najaarsoverleg zijn teleurstellend. De Minister-President

doet enthousiast en zegt dat iedereen, die niet ziet wat hij ziet, bijziend is. Nou dat zijn er een hoop.

Maar de feiten zijn weinig overtuigend. Zowel voor de arbeidsongeschiktheid als voor de etnische minderheden staan weinig concrete afspraken en al helemaal geen nieuwe maatregelen. Geen verbod of uitstel van ontslag voor ongeschikten, geen rapportageplicht over allochtone werknemers, geen kwantitatieve doelstellingen. De vrijblijvendheid en vaagheid van de geformuleerde verklaringen maken ze in Den Haag al moeilijk leesbaar, laat staan in de bedrijven. De echte vragen over de WAGW en de Ziektewetpremie zijn doorgeschoven naar de SER, die op deze wijze gewild of ongewild, wettelijk voorgeschreven of niet, steeds meer een parkeerplaats wordt voor problemen, die noch door regering en parlement, noch door de Stichting van de Arbeid worden opgelost. Het staat nu al vast dat werkgevers en werknemers zich in die adviezen op dezelfde wijze zullen opstellen. De vraag is hoelang de SER zich voor deze bedoelde dan wel onbedoelde functie leent. Laten we het goed zien: het kabinet vraagt onverplicht advies aan de SER over een evaluatie van een onderzoek, waarna een AmvB wordt voorbereid, waarover verplicht advies moet worden gevraagd aan de Sociale Verzekeringsraad. Vindt de Minister-President deze omslachtigheid in overeenstemming met de urgentie van het vraagstuk?

De SER kan onder een adviesaanvraag uitkomen en het zou hem niet misstaan dat hier te doen, zodat de zaak overmorgen weer op het bord van het kabinet kan liggen. Dan is er tenminste tijdwinst gemaakt. Maar met collega Bolkenstein deel ik de opvatting dat de verplichtingen om advies te vragen, zoals zij in de wet staan, aan herziening toe zijn. Het is ons daarentegen een raadsel waarom het kabinet geen grotere druk zet op het overleg tussen de sociale partners over de werkloosheidsbestrijding onder etnische minderheden door nu reeds een advies aan te vragen over een wettelijke rapportageplicht. Wat kan daar nu toch reëel tegen in te brengen zijn? De werkgevers moeten toch ook een jaarverslag publiceren voor de fiscus en de aandeelhouders? Alleen wanneer men geen zin heeft in meer allochtone werknemers, kan ik er iets van begrijpen. Maar dan wordt juist de aarzelende houding van het kabinet weer onbegrijpelijk.

De vraagstukken van de arbeidsongeschiktheid en de etnische minderheden zijn al zolang zichtbaar zonder dat er ooit enige greep op is gekregen. Ze zijn steeds tussen de wal van het bedrijfsleven en het schip van de staat gevallen. Daar moet een eind aan komen. Het beslag op onze collectieve middelen is te groot geworden, de bedreiging van de cohesie en menswaardigheid van onze gemeenschap te direkt.

Wij overwegen – afhankelijk van de reactie van de regering – de Kamer om uitspraken te vragen. Mijn fractie vindt dat er grotere spoed moet worden gemaakt met de voorbereiding van de Algemene Maatregelen van Be-



stuur betreffende Quotering en de registratie van gehandicapten. Verder willen wij een Wet Bevordering Arbeidskansen voor minderheden. Voorts hechten wij veel belang aan een substantiële uitbreiding van de basis-educatie voor allochtonen. Als zij de Nederlandse taal en andere wezenlijke vaardigheden niet beheersen, is elk specifiek op hen gericht arbeidsmarktbeleid bij voorbaat gedoemd te mislukken. Nadat collega Brinkman zich uitgesproken heeft voor het ook verplicht maken, zal hij deze gedachte zeker steunen.

## Politieke beoordeling

Wat is op dit moment politiek gezien de grootste zorg? Dat is dit: het kabinet dient een begroting in, die zwak is, die grote problemen doorschuift naar het voorjaar en dus een extreem grote wissel trekt op creativiteit, onderling vertrouwen en cohesie van de coalitiepartners. Als die er niet zijn, kan men het wel schudden. Dat was op Prinsjesdag. De rest van de week werd gebruikt om aan te tonen dat al die kwaliteiten op dit moment ontbreken. Was de indiening van de eerste begroting van het kabinet een test voor de kwaliteit van het beleid, de affaire-Braks werd een test voor de kwaliteit van de coalitie, en die is daar glorieus voor gezakt. Zowel het debat over het aftreden als de opvolging werden een miezerige vertoning, waarin partijpolitieke spelletjes, maar ook achterdocht en naijver de overhand kregen op het belang van het land.

Omdat de Minister van Landbouw van geloof veranderde moest er een katholieke staatssecretaris bijkomen. Voor wie eigenlijk? Voor de Brabantse boeren, die het vertrouwen in het departement zouden verliezen als daar geen katholiek meer zou zitten? Wat een vernederende opvatting zou dat zijn ten aanzien van de eigentijdsheid van onze boerenstand. Voor de bloedgroepverdeling in het CDA dan, alsof ze in het oprichtingsjaar verkeren in plaats van het tiende jubileumjaar, waarmee ik ze van harte feliciteer. Die beledigende veronderstelling mag ik niet maken. Waarvoor dan? Waarom eigenlijk een staatssecretaris erbij? Er is geen overtuigende redenering voor. Oh, er is natuurlijk altijd een redenering. Ik durf te wedden dat er voor iedere ambtenaar, die verdwijnen moet vanwege de afslanking, een prima redenering voorhanden is, waarom hij moet blijven. Daarom is die afslanking ook zo'n hardnekkig probleem. Het is een heel slecht voorbeeld om een coalitie- of een partijprobleem op te lossen met het creëren van een functie. Dit is niet tegen de persoon van de heer Gabor. Die ik hartelijk welkom heet.

Een slecht voorbeeld is ook als de Minister-President zichzelf in het openbaar beschuldigt van een te grote deugdzaamheid, omdat hij te openlijk heeft gehandeld. Openheid is doorgaans een sterke kant van deze Minister-President en als daardoor eens een keer een niet zo

gelukkige keuze voor een staatssecretaris zichtbaar wordt kan hij beter die keuze kritisch tegen het licht houden dan zijn goede eigenschappen. Op het punt van voorbeeld stellen is ook dit kabinet niet sterk. Er is in dit opzicht maar weinig veranderd. En toch: een overheid – of een politicus – die ver van z'n eigen boodschap leeft, is ongeloofwaardig en gooit de ruiten van z'neigen beleid in. De afslanking heb ik net behandeld, de WAGW is een ander voorbeeld van een slecht voorbeeld. Hoe denk je wat te bereiken als je zelf niet eens drie procent haalt? Alleen door het eigen gedrag kan de overheid laten zien hoe ernstig zij haar eigen beleidsdoelstellingen neemt. Zo is bezuinigen op stadsvernieuwing niet alleen aanvechtbaar als zodanig, het stelt ook een slecht voorbeeld, doordat het de sociale vernieuwing als grote operatie ongeloofwaardig maakt. En geen wonder dus dat de grote steden, die zelf dat sociale vernieuwingsproces ook als idee moeten doorverkopen, bij deze bezuiniging zeggen; kom nou! Kom nou, dacht ik ook, is dat te rijmen met het trompetgeschal waaronder nog geen jaar geleden de kruistocht van de sociale vernieuwing werd gepredikt, die nota bene z'n oorsprong vindt in de verloedering van de steden. Maar ik begreep het beter toen ik een paar dagen geleden las dat minister De Vries een CDA-gehoor had gewaarschuwd niet te veel te verwachten van de sociale vernieuwing.

Er is geen beleidsterrein waar het voorbeeld van de overheid zo'n beslissende rol vervult als het milieu. Duurzame ontwikkeling is een pretentie, die staat of valt met mentaliteitsverandering. En mentaliteitsverandering staat of valt met het voorbeeld van de autoriteit. Wie op dat punt ver naast z'n eigen boodschap leeft zal niets bereiken. Wat te denken van een overheid die zegt dat het bedrijfsleven minder kolen moet stoken omwille van de terugdringing van het CO<sub>2</sub> en zelf twee kolencentrales laat bouwen. De Hemweg (vorig kabinet) en de Maasvlakte (dit kabinet). Wat een trendbreuk! Wat te zeggen van een overheid die de mentaliteit wil ombuigen, maar niet in staat is om een armzalige 25 miljoen op te brengen voor een nationaal educatieplan om milieuonderwijs te geven aan onze kinderen omdat drie van de vijf ondertekenaars van het NMP die 5 miljoen per jaar niet willen betalen. Die overheid maakt zich toch belachelijk met z'n pretenties. Wil de Minister-President het eens uitleggen, of beter nog in orde maken!

## Een eigen redenering

Tegenover de beleidsvoorstellen van de regering heeft mijn fractie een paar wensen, die voortvloeien uit de door mij gemaakte opmerkingen. Gezien de fragiele evenwichten en de onzekere toekomst moeten zij bescheiden van aard zijn. Wij zouden de dekking iets meer solide willen maken, het financieringstekort wat veiliger willen stellen en een paar beleidsintensiveringen willen



aanbrengen. Wat de laatste categorie betreft noem ik de bejaarden met een klein aanvullend pensioen, de alleenstaanden met een laag inkomen, onderwijs in het Nederlands voor minderheden, extra investeringen in natuurbeheer, energiebesparing en verbetering openbaar vervoer, terugdraaiing van de bezuiniging op stadsvernieuwing en enkele subsidies voor milieu en energiebesparing.

De dekkingsmiddelen voor deze beleidsintensiveringen kunnen voor een groot deel worden gevonden in verschuivingen binnen de begroting. Mijn fractiegenoot Ybema zal daarop ingaan. Wat de verbetering van de dekking betreft en het financieringstekort ligt het moeilijker. Het probleem waar we de komende jaren voor staan zal in de orde van grootte van tien tot vijftien miljard zijn. In het NOS-debat op de avond van Prinsjesdag heb ik al gezegd dat de oplossing in de eerste plaats moet komen van diep insnijdende bezuinigingen, maar in combinatie met een zekere belastingverhoging. Ik acht geen enkel kabinet, van welke signatuur ook en read my lips, in staat de operatie geheel met bezuinigingen uit te voeren, zonder de samenleving grondig te vernielen. En ik zei, als dat zo is, moeten we dat dan niet nu maar meteen erkennen en de consequenties al eerder trekken?

Ons bezwaar is dat door het lange uitstellen, de sprong naar zware bezuinigingen en hogere lasten voor de samenleving en voor de politiek straks in één keer veel te groot wordt. Het zou daarom wel eens verstandiger kunnen zijn om te proberen reeds in de begroting voor 1991 een deel van die maatregelen te verwerken. Maar voor bezuinigingen is tijd nodig als je het fatsoenlijk wilt doen. Voor grote operaties, als de VUT, waar bijvoorbeeld mijn fractie op zou willen bezuinigen, zeker, maar ook voor andere bezuinigingen. Het onvermijdelijk verder insnijden op subsidies vraagt zorgvuldigheid tegenover de burgers, gesubsidieerden, die zich goed moeten kunnen voorbereiden daarop. Veel bezuinigingen gaan per ingewikkelde wetgeving en we weten hoe rampzalig het kan zijn die er even tegen het einde van het jaar door te drukken en af te raffelen. Blijft mogelijk een belastingverhoging onder ogen te zien, die volgend jaar toch onvermijdelijk wordt en indien naar voren geschoven naar de begroting van 1991, het werk voor de jaren daarna aanzienlijk verlicht. Indien wij bijvoorbeeld de inflatiecorrectie het volgend jaar eenmalig, geheel of gedeeltelijk, niet zouden laten doorgaan en de aardgasbaten gebruiken om het financieringstekort te verminderen, dan zouden we in één klap de problematiek voor 1992 ontlasten, de dekking voor 1991 solider maken en het financieringstekort weer wat kleiner maken. Natuurlijk beseft ik dat de effecten voor koopkracht, die buitengewoon gering zijn en het minst voor de laagste inkomens, en andere aspecten onder ogen moeten worden gezien, zoals de lastendruk die zelfs met deze maatregel binnen de doelstelling van het regeerak-

koord blijft. Ik wil deze redenering het kabinet en de Kamer voorleggen, omdat de tijden toch te serieus zijn om heilige koeien onbesproken te laten.

### Indirecte democratie

De commissie vraagpunten, met betrekking tot staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing, die onder leiding van de voorzitter van de Tweede Kamer, de heer Deetman, acht maanden geleden van start is gegaan, zit nog midden in z'n werkzaamheden. Het zou ons niet passen op de inhoudelijke discussie daarover in dit debat vooruit te lopen. Maar over de noodzaak van onze aandacht naar dat vraagstuk zelf – de ratio van het werk kan niet gezwegen worden. En wordt ook niet gezwegen. Van alle kanten klinken nu analyses op over samenleving, overheid, politiek en voorstellen tot verandering.

De Minister-President zegt dat de samenleving ziek is. Dat is zo, maar als de dokter aan je bed ook niet helemaal lekker is, dan heb je een echt probleem. En dan bedoel ik met de dokter niet de Minister-President in persoon, maar de wereld waar hij voor staat: de overheid, de politiek, wij dus. Wij zijn zelf ziek. De Minister-President ontkent dat niet, maar ik zeg dat je met die diagnose moet beginnen. Collega Brinkman wil een verdere verschuiving van de formele overheid naar het middenveld. Collega Wöltgens wil een verschuiving van het middenveld naar de formele overheid. Dat kan dus leuk worden. De minister van Financiën heeft zich voor de zekerheid vast voorzien van een kasschuif die in ieder geval twee kanten op kan. De cultuur van het grote Haagse schuiven. Begonnen door het vorige kabinet – met talent voortgezet door de nieuwe coalitie, met graagte gekopieerd door het centraal overleg. En zo schuiven we voort. Allemaal tekenen van onmacht der verantwoordelijken om de processen te beheersen.

Je kunt erover railleren, maar het zal niet verbazen dat ik het zeer verheugend vind dat de belangstelling van de PvdA en naar ik begrijp van de VVD voor deze discussie na jarenlange stilte weer groeit. Collega Wöltgens vindt dat de centrale politiek, parlement en regering, teveel verantwoordelijkheid uit handen hebben gegeven aan advies- en overlegorganen, koepels en instituten, die niet gekozen worden en dat de politiek die verantwoordelijkheid moet terugnemen. Dat is op zichzelf juist, maar als je het bij die constatering laat, dan doe je niet veel meer dan op de grond stampen en zeggen dat het mooi weer moet worden. Wie dit vindt moet zich twee vragen stellen: Hoe komt het dat die situatie is zoals hij is en: van wie is die politiek dan wel? Want met dit vraagstuk raak je het hart van de Nederlandse politieke geschiedenis, die unieke overleg- en pacificatiedemocratie, die een typisch produkt was van die eveneens unieke, maar inmiddels overleden zuilenmaatschappij. En als de verantwoordelijkheden voor de maatschappij vervaagd en zoek zijn geraakt in het gebied tussen





*Werknemers ...; foto Wim van der Ende*

middenveld en formele overheid dan is dat omdat met het wegvallen van het zuilenstelsel ook de legitimatie van het gezag verdween. Dat geldt voor de legitimatie van het middenveld én van de centrale overheid. Het één is niet van de burgerij, de ander niet van de kiezers. Ze zijn beide van zichzelf en een beetje van elkaar. De 'bottom-up'-legitimatie, waar Brinkman en Lubbers het over hebben is grotendeels een fictie. De koepels, de overlegorganen, de adviesorganen, de ziekenhuizen, de schoolbesturen, zijn niet 'bottom-up' maar 'top-down'. De scholen zijn niet van de ouders, de ouders zijn van de scholen. De vakbonden zijn niet van de werknemers, de werknemers zijn van de vakbonden. En dat werkt niet meer. Met de legitimatie van de overheid is hetzelfde het geval, ook door het wegvallen van de zuilenstructuur.

In de analyse van het beleidsplan 'Recht in Beweging' wordt op kraakheldere wijze aangegeven en ik citeer "welke belangrijke gevolgen de snelle onttakeling van de zuilenmaatschappij in de afgelopen tijd voor de Nederlandse cultuur heeft gehad". Ten goede en ten kwade. Individualisering van de ethiek, vervagend normbesef, waar de Minister-President het over had, het wegvallen van de sociale controle, die heel sterk en speciaal was en zuilsgewijs de zaken op orde hield. Het is grote winst dat nu eindelijk eens van regeringswege en zelfs van de zijde van een CDA-minister, het feit van de ontzuiling met zijn enorme consequenties wordt toegegeven en uitgetekend. De vraag is wanneer we eindelijk de moed opbrengen onder ogen te zien hoe verstrekkend de consequenties zijn voor onze politieke cultuur en onze democratie. Nederland heeft een van de meest indirecte democratiën ter wereld, waarin er maximale ruimte en armslag is voor de politici en minimale armslag voor de kiezers. Onze structuur is dat de burgers in principe eens in de vier jaar mogen laten zien waar ze staan en dan mogen ze de rest aan ons overlaten. Wij zorgen dan voor een coalitie en ministers en beleid en burgemeesters

en alles wat je maar wilt, als je ons maar maximale ruimte geeft.

Die indirecte democratie werkte redelijk zolang het zuilenstelsel effectief was. Toen had de burger immers wel degelijk verbinding met de groep, met z'n leiders. In die zuil woonde de groep, was er sociale controle, was er ook de directe verbinding tussen kiezers en gekozenen. In feite waren de advies- en overlegorganen, maar ook het parlement, de plaatsen waar de zuilen werden overkapt in compromissen. Vervolgens liepen de burgers de zuilen uit, maar de kappen en koepels bleven bestaan. De aanblik van de ruïne van een Griekse tempel, zoals men die nooit zal aanschouwen. Een ingestort zuilenveld, waarboven op mysterieuze wijze een dak zweeft, dat op niets meer rust. Dat is – ik overdrijf nu wat – de Nederlandse democratie.

Dat bouwkundig wonder kun je zeker niet restaureren door te schuiven van formele overheid naar middenveld, maar ook schuiven van middenveld naar formele overheid is zondermeer niet voldoende. Essentieel is dat je de democratie directer maakt, zowel in het middenveld als bij de overheid. Meer verbindingspunten tussen burgers en organisaties, tussen kiezers en overheid: dat is de weg naar de oplossing. Die weg is nog lang. We spreken elkaar nader. Ik ben me ervan bewust dat het kabinet vandaag niet in mijn complimenten verdrongen is. Mijn fractie is kritisch en ook wel teleurgesteld. Dat betekent niet dat we de zaak als hopeloos en de coalitie voor gezien houden. Maar dan mag er wel wat veranderen.

Want het is te weinig en het duurt te lang.



# VN: de wind mee, maar hoelang en waarheen?

Jan Hoekema

Voorpagina's van kranten, headlines in het TV-journaal, over belangstelling heeft de VN niet te klagen. Het lijkt wel of de wereldpolitiek zich voornamelijk in New York afspeelt. De Golf-crisis is daarvan uiteraard de voornaamste oorzaak; de reactie van vrijwel de hele wereldgemeenschap, in de vorm van vérgaande sancties en het gebruiken van dwangmaatregelen in Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, is zonder precedent. Toch een relativering. De weg omhoog voor de VN is niet deze zomer ingeslagen, maar 2,3 jaar geleden. Toen werd het besef van nu of nooit, hervorming of verstikking in bureaucratie en politieke irrelevantie, zo ondraaglijk dat, onder druk van met name de VS, een herstructureringsproces zonder weerga werd ingezet. Personeel is drastisch uitgedund, steriele praktijken zoveel mogelijk uitgebannen. Dat proces, overigens nog steeds gaande – vooral in de wat nahinkende sociaal-economische sector in de VN – maakte het mogelijk voor de VS, VN's grootste contribuant, de wereldorganisatie opnieuw te ontdekken en te gebruiken voor de verwezenlijking van de eigen doelstellingen in het buitenlandse beleid. De perceptie van de VN in Washington, meer nog bij de administratie dan bij het Congres, veranderde snel van een "US bashing"-instituut dat geld over de balk smijt naar een nuttig, conflict-regulerend en -oplossend mechanisme. Gepaard met de enorme veranderingen in het Sovjets buitenlands beleid (vooral de introductie van het "nieuwe denken" waarin de VN een belangrijke rol speelt) en de dramatisch verbeterde Oost/West-verhouding, bood dit de VN nieuwe kansen. De organisatie beseft de "windows of opportunity" in de veranderde internationaal-politieke conjunctuur en greep de kansen, getuige de rol bij onderwerpen als Namibië, Afghanistan, Iran-Irak, Westelijke Sahara enz. enz. Deze operaties staan in het teken van tamelijk klassieke concepten van VN-optreden: vredesbewaring, geschillenbeslechting met instemming van partijen, begeleiding van onafhankelijkheidsvorming en de organisatie van een referendum als uitvloeisel van het zelfbeschikingsrecht.

De laatste tijd doen minstens drie additionele, nieuwe vormen van VN-bemoeienis de ronde in New York:

- begeleiding van verkiezingen zonder dat sprake is van een functie daarvan in een vredesoperatie (Nicaragua eerder dit jaar, en straks als vrij extreem voorbeeld Haïti, waar nauwelijks sprake is van een belang dat de landsgrenzen overstijgt);
- Het vrijwel volledig (tijdelijk) besturen van een

land, in het geval Kamboedja, waar een "comprehensive political settlement" door de vijf permanente Veiligheidsraad-leden en een "comprehensive peace plan" door alle bij het conflict betrokken partijen is aanvaard, welke voorzien in een zeer sterk VN-stempel op het interim-bestuur, demilitarisatie en het houden van verkiezingen; en, ten slotte, de Golf-crisis waar voor het eerst na 45 jaar, werkelijk beleid wordt gemaakt, met schijnbaar sluimerende artikelen in Hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

Over alle drie VN-activiteiten een paar opmerkingen. De golf van wereldwijde democratisering kan de VN niet onberoerd laten. Wat betreft de meest manifeste verschijningsvorm daarvan in Oost-Europa is het het signaleren waard dat Roemenië informeel om hulp van de VN verzocht bij de verkiezingen dit voorjaar. Het is er om allerlei redenen niet van gekomen, maar als signaal is het verzoek belangwekkend: in een situatie waarin geen sprake is van een bedreiging van internationale vrede en veiligheid – de klassieke grondslag voor een VN-bemoeienis – is naar New York gekeken voor assistentie.

Zulke verzoeken zijn ook gedaan, en zijn, respectievelijk zullen, ook worden gehonoreerd in andere gevallen als Nicaragua en Haïti. Kon men in het eerste geval nog wijzen op een bedreiging van de regionale vrijheid, in de casus Haïti is daarvan geen sprake. Wij kunnen daarbij noteren een inzet van honderden VN-ambtenaren, honderden miljoenen dollars en VN-goodwill om deze verkiezingen te laten slagen. Dat is een precedent dat wellicht zal worden nagevolgd. Een resolutie over het onderwerp vrije verkiezingen biedt daarvoor een meer theoretische grondslag.

Toch past hier een waarschuwend woord. Al snel zal een prominente VN-rol op dit terrein vooral door de Niet-Gebonden Landen worden ervaren als paternalistisch en als inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Daarnaast zullen regionale organisaties en structuren/processen (OAS, CVSE-slotakte) niet staan te juichen de VN als een soort pottekijker te aanvaarden. Veelal bevatten de handvesten en andere relevante teksten van deze organisaties (bijv. CVSE-slotakte) een betere grondslag voor een VN-rol, dan het Handvest dat in artikel 1, lid 1 en 3 spreekt over internationale vrede en veiligheid en internationale samenwerking bij het opkomen van economische, sociale, culturele of humanitaire problemen, m.a.w. niet direct een basis voor een rol van VN als toezichhouder op verkiezingen.



Over deze nieuwe ontwikkeling derhalve enige gemengde gevoelens. Hetzelfde geldt voor de ongekend ingewikkelde operatie die, hopelijk eenmalig, de VN wacht in Cambodja. Deze operatie is van een ongekende omvang in zowel ingewikkeldheid als financiële gevolgen: een tot voor kort door vreemde troepen bezet land, verscheurd door een burgeroorlog, vrijwel nihil gereduceerd qua bestuurskracht, moet door de VN van de grond af worden opgebouwd. Dit zal een onnoemelijk grote inzet van de VN vergen, personeel en financieel, en dat in een situatie waarin grote achterstand in contributies van de reguliere begroting en vredesoperaties, de totale begroting van de centrale VN-organisatie in New York (800 miljoen dollar) belooft.

Zal Cambodja vermoedelijk een geval apart blijven, anders ligt dat met de Golf-crisis. Het is immers niet denkbeeldig dat de nieuwe dreigingen in de N-Z sfeer, die de tot voor zeer kort actuele O-W spanning lijken te gaan vervangen, zich meer en meer zullen gaan voordoen. Een herhaling van de Golf-crisis mag minder waarschijnlijk zijn, rekening moet worden gehouden met een voorlopig aanhoudende potentiële bedreiging van internationale vrede en veiligheid vanuit het Midden-Oosten, voordat dit conflict – beter gezegd serie van conflicten – eens zal zijn opgelost.

Waar gaat het bij het Golf-conflict kort gezegd om? Als trefwoord zou ik willen noemen: collectieve veiligheid opnieuw uitgevonden en door de serie maatregelen van de Veiligheidsraad (VR) sinds augustus op indrukwekkende wijze in praktijk. Vergelijkbaar met de periode vlak voor de oprichting van de VN in de laatste oorlogsjaren, wordt nu een schaamteloze aanslag op essentialia van de internationale rechtsorde gepleegd. Weliswaar zal naakte agressie en annexatie wel niet zo vaak worden herhaald, maar de sociaal-economische en ontwikkelingsvraagstukken die zich in de N-Z dimensie voordoen, vormen, naast verschijnselen als religieus fundamentalisme, etnische problematiek en grensgeschillen, een voedingsbodem voor conflicten en geweld. Het is, hoe het conflict ook moge aflopen, bemoedigend dat het collectieve antwoord op die aanslag even krachtig als zinvol is geweest.

Voor het eerst is beleid gemaakt met Handvest-artikelen die tot historische rariteiten dan wel verheven idealisme dreigden te worden verheven. Men kan erover twisten of de VS de VN-weg volgden op meer opportunistische (smeermiddel voor een brede anti-Irak coalitie) dan wel principiële gronden (herwaardering VN), feit blijft dat de VS zover zijn gegaan de Golf-operatie en vooral de behandeling daarvan door de VN te kwalificeren als bouwsteen voor een "just en lasting new world order" (Minister Baker in september jl.). Opvallend is ook hoezeer de VS het beleid afstemt op de vier collega permanente VR-leden, en zelfs tot zekere hoogte de 10 niet-permanente leden. Nu is natuurlijk de vraag hoe lang die eendrachtige samenwerking stand houdt en nieuwe uitdagingen (provocaties Irak, verder fysieke en morele verwoesting van Koeweit, maatregelen tegen onderdanen van derde landen) kan weerstaan. Op gevaar af dat op het ogenblik van publikatie dit alles achterhaald zal blijken, thans de constatering dat de huidige fase van de Golf-operatie een mengvorm is

tussen een economische embargo en militaire dwang. In het VN-jargon: tussen 41+ en 42- (de betreffende Handvest-artikelen handelen over respectievelijk een economische boycot en militaire maatregelen). Een moeilijke kwestie is in hoeverre op dit ogenblik art. 51 over individuele en collectieve zelfverdediging toepasbaar zou zijn voor een militaire geweldsoperatie. Enerzijds zullen vele van de aan de Golf-actie deelnemende landen de optie open willen houden om ook zonder een nieuwe, geweld expliciet legitimerende, resolutie van de VR, geweld te gebruiken. Dat deze optie zo nadrukkelijk wordt opgehouden, heeft te maken met de begrijpelijke behoefte de kaarten dicht voor de borst te houden en niet openlijk een vooraankondiging van de geweldsfase te doen – dit zou Saddam Hoessein alleen maar in de kaart spelen. Ten tweede zal er twijfel zijn of alle vijf VR-leden wel bereid en in staat zijn het licht op groen te zetten voor een militaire operatie. Ten derde is er de vraag naar de modaliteiten van een militaire VN-operatie. Zou er een VN-commandant moeten komen, zou het Militaire Stafcomité moeten functioneren als coördinerend lichaam en zou moeten worden gewerkt met aan de VR bij speciale overeenkomsten te beschikking te stellen militaire eenheden (art. 43 Handvest)? deze vraag is naar het lijkt nog het makkelijkst te beantwoorden. Het is immers zeer wel denkbaar dat de VN eerder als een lossen paraplu en een politieke legitimatie boven de operatie fungeert, dan dat er sprake is van een strak geregisseerde VN-operatie waar blauwhelmen als het ware in de plaats zijn getreden van nationale contingents onder leiding van een VN-commandant. Concreet gezegd: Generaal Schwarzkopf dan wel de Saoedische Commandant Prins Sultan zou heel wel een quasi VN-commando kunne uitoefenen over de diverse contingents, al blijft het coördinatie-probleem daar wel reëel. De verwachting in New York is dat de artikelen uit hoofdstuk VII (en mogelijk ook andere relevante hoofdstukken VIII en XVI) voldoende vrije beleidsruimte laten om de VS c.s. niet bij voorbaat op onaanvaardbare wijze de handen te binden.

Het zal wel duidelijk zijn dat handhaving van de samenwerking in de VR bij de verdere afwikkeling van het Golf-conflict essentieel is voor het politieke gezag van VR en VN in de komende jaren. Anders gezegd, een uiteenvallen van de internationale coalitie zou de VN wel eens ernstig kunnen schaden. A priori geldt dit indien het Golf-conflict zo zou kunnen worden gemanipuleerd door Irak, dat de tegenstelling imperialistisch Westen (plus Oosten) – Arabische wereld/Niet-Gebonden Landen het dominante paradigma van de jaren negentig zou worden. Vreemd genoeg zou dit scenario zich zowel bij een militaire als bij een politieke nederlaag van Irak kunnen voordoen. In dat laatste geval zou Saddam Hoessein zich kunnen terugtrekken uit (een groot deel van) Koeweit tegen de prijs van handhaving van hem en zijn regime in Bagdad en een doorbraak in het Midden-Oosten-conflict, waarvoor hij politiek krediet kan claimen. Op die manier zou Hoessein de redenen van de Arabische natie en de nieuwe Nasser worden, in het eerste geval (oorlog) voor de goede zaak. Beide geen opbeurende scenario's.

Vanuit de optiek van de VS en ook de Europese landen



is het dan ook wenselijk, onder uitdrukkelijke afwijzing van Hoessein's linkage tussen Golf en het bredere Midden-Oosten-probleem, diezelfde M.O.-kwestie "proprio motu" aan te pakken. Dat is niet makkelijk in de huidige patstelling met een PLO in diskrediet en een Israëlsche regering die niet tot beweging is geneigd. De VN kan daarbij in het beeld komen, om als de tijd en omstandigheden rijp zijn, een internationale vredesconferentie te organiseren. Voorlopig blijft het bij crisis-beheersing zoals na het Tempelberg-incident. De twee door de VR aangenomen resoluties en het rapport van de SG zijn van een bijzonder gehalte, omdat de VS wilden meewerken aan een veroordeling van Israël en de SG ondanks, of wellicht dankzij, Israëls weigering een VN-team toe te laten, een goed rapport kon uitbrengen. Een concrete suggestie daarin om de partijen bij de 4e Geneefse Conventie (over de bescherming burgers bij conflicten) bij elkaar te laten komen om over Israëls schending van die Conventie te spreken, zal wellicht nuttig lijken te zijn als een der weinige middelen om de bezette gebieden-problematiek bespreekbaar te doen zijn. Hier doemt ook weer de optie van een VN-rol op, namelijk als "protecting power" onder de genoemde Conventie.

Deze kleine uitstap naar het M.O.-conflict brengt mij tot een poging de in de titel van dit artikel gestelde vraag te beantwoorden. De collectieve actie in de Golf betekent een nieuwe fase in het functioneren van de VN, op een ogenblik dat de Oost/West-tegenstelling lijkt te zijn vervangen door enerzijds conflicten met een Noord-Zuid dimensie en anderzijds diffusere dreigingen (schaarste, bevolkingsgroei, ecologische schade, vluchtelingen). De duidelijkheid van de Golf-crisis zou echter wel eens heel goed eenmalig kunnen zijn; de respons op andere conflicten dienovereenkomstig minder dwingend van vorm en inhoud (vergelijk de reactie van de wereldgemeenschap op het conflict Iran-Irak met die op de inval in Koeweit!). Toekomstige conflicten zullen vermoedelijk complexer zijn en sociaal-economische binnenlandspolitieke, milieu/ecologische en religieus-nationalistische dimensies hebben. In dat soort situaties zullen zowel betrokken staten (inclusief de grote mogendheden) als de Vn aarzelend zijn over een VN-rol (vgl. Rwanda). Meer in het algemeen speelt de Noord-Zuid dimensie nog een rol in die zin dat de indruk zou kunnen ontstaan dat het Handvest c.q. de VN als organisatie vooral voor het Noorden (West en Oost) van belang is bij bedreigingen voor internationale vrede en veiligheid vanuit het Zuiden, bij de oplossing waarvan het Noorden dus een gedeeld belang heeft (vgl. het dubbele standaard argument ten opzichte van Irak en Israël met haar annexatie-beleid). Er is een zeker risico dat het Zuiden de indruk krijgt dat de VN de "hegemonie"-rol gaat overnemen die West (en Oost) vroeger uitoefende, daarom is ook van belang dat de beperkingen van de Vn in acht worden genomen. Waar conflict-regulering en vrede-bevordering op regionaal niveau kan plaatsvinden, verdient dat de voorkeur (vgl. mijn eerdere opmerking over VN-assistentie bij verkiezingen). Tenslotte is van cruciaal belang dat de agenda ruimer wordt opgevat, ook door de VN, dan beheersing van de klassieke politieke conflicten. Juist ook om het verwijt te

pareren dat de dreigende energieschaarste het "overriding"-principe van het optreden in de Golf was en niet de schending van het internationale recht, zou serieus gekeken moeten worden naar de meest effectieve bijdrage van de VN bij de aanpak van internationaal-economische en -ecologische kwesties. Dat is uitdrukkelijk iets anders dan herleving van de vruchteloze N-Z dialoog (CIES, NIEO) en geen vlucht in rigide structuren. Daarvoor is er teveel veranderd, ook in onze eigen beleidsinzichten (vgl. de OS-nota van Minister Pronk). Wel zou bijvoorbeeld onder ogen gezien moeten worden hoe ECOSOC eindelijk een relevante functie kan krijgen. Er zijn ideeën over een sociaal-economische Veiligheidsraad, zoals er ook suggesties leven voor een rol van ECOSOC bij het signaleren van dreigende sociaal-economische/ecologische conflicten.

Last but not least moet niet worden onderschat welke rol het Haagse Internationale Gerechtshof en andere instituten en instrumenten voor vreedzame geschillen-beslechting kunnen spelen. Het is een "tantalizing" gedachte te beseffen dat het Golf-conflict wellicht voorkomen had kunnen worden als het dispuut Irak-Koeweit aan de rechter was voorgelegd. Niet uitgesloten is dat het Hof in de fase na het conflict nog zijn nut zal bewijzen. Waar ik op wil wijzen is dat er, naast het ultimatum remedium van sancties onder Hoofdstuk VII, nog een keur aan middelen beschikbaar is om conflicten te beheersen of zelfs te voorkomen. Het werken aan stabiele samenlevingen, gekenmerkt door respect voor democratie en mensenrechten en een evenwichtige economische ontwikkeling, moet de ultieme uitdaging voor de wereld en dus ook de VN als organisatie zijn. Pas dan zullen immers de internationale betrekkingen meer dan nu worden beheerst door de afwezigheid van intern en extern geweld in en tussen samenlevingen, de droom waarvoor de VN is opgericht.



# De burgemeester als crisisverschijnsel?

Hans Engels

## De lokale democratie in beweging

Het decentralisatievraagstuk lijkt recentelijk aan belang te winnen. In de slipstream van de door D66 tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 1989 bepleite bestuurlijke vernieuwing groeit tevens de aandacht voor het functioneren van lagere overheden. In dat proces loopt een groot aantal lijnen dat elkaar niet zelden kruist. Ik wil enkele daarvan noemen.

Zo zal naar verwachting nog voor de zomer van 1991 de parlementaire behandeling van de herziene Gemeentewet worden afgerond. De herziening van de Provinciewet laat iets langer op zich wachten maar zal in het verlengde van de Gemeentewet zijn beslag krijgen. Op basis van het regeerakkoord dat de Tweede Kamersfracties van CDA en PvdA in 1989 hebben gesloten is daarnaast in het kader van de procedure voor de benoeming van burgemeesters de rol van de zogenaamde vertrouwenscommissies geëvalueerd. De minister van Binnenlandse Zaken heeft inmiddels<sup>1</sup> in een brief haar visie op de vervulling van burgemeestersvacatures en de rol van vertrouwenscommissies bij de Tweede Kamer neergelegd.

Daarnaast heeft – naar verluidt – de bijzondere kamercommissie voor staatkundige vernieuwing (cie.-Deetman) het vraagstuk van de gekozen burgemeester op de agenda gezet. Dat geldt waarschijnlijk ook voor het referendum.

De gedachtenvorming over deze beide kwesties is blijkbaar in een stroomversnelling geraakt na de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 1990. De uitslagen van deze verkiezingen (grote nederlagen voor m.n. de "wethouders"-PvdA), gekoppeld aan een teleurstellend opkomstpercentage (in de grote steden niet ver boven de 50%) schiepen een klimaat, waarin de door het kabinet-Lubbers/Kok aangekondigde bestuurlijke vernieuwing al snel werd verbreed tot het gehele openbaar bestuur. Deze hernieuwde aandacht voor de gekozen burgemeester en het (voorshands lokale) referendum doet overigens (hoe plezierig ook voor het tot voor kort in de woestijn roepende D66) enigszins wonderlijk aan, gelet op de wijze waarop de voorgaande kabinetten-Lubbers zijn omgegaan met de bevindingen van de commissie-Biesheuvel ten aanzien van dezelfde onderwerpen.

Voorts wordt een aanpassing van de Politiewet voorbereid, waarin o.a. na een reorganisatie in het kader van een nieuw politiebestedel aan 25 burgemeesters het beheer van de zogenaamde regionale korpsen zal zijn opgedragen.<sup>2</sup>

Tenslotte is, ondanks de tot dusver nogal vreugdeloze pogingen tot veranderingen in het binnenlandse bestuur, een serieuze discussie op gang gekomen over nieuwe vormen van lokaal bestuur: regiovorming anders dan via de Wet Gemeenschappelijke Regelingen ofwel de agglomeratieproblematiek. Na de rapporten van o.a. de commissie-Montijn, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor het Binnenlands Bestuur over de problematiek van de grote steden en mogelijkheden voor nieuwe vormen van verlengd of bovenlokaal bestuur, heeft het kabinet inmiddels een interimwet aangekondigd.<sup>3</sup>

## De geërodeerde burgemeester?

Dit zijn stuk voor stuk boeiende punten, die op zichzelf een nadere overpeinzing rechtvaardigen. Ik wil echter naar een kwestie, die in de zijlijn van deze ontwikkelingen veel aandacht heeft getrokken: de veranderende positie van de burgemeester.

Een discussie over de positie van het burgemeestersambt is voor D66 relevant, aangezien deze partij thans enige gerechtvaardigde verwachtingen mag koesteren omtrent een meer dan evenredige groei van het aantal door deze partij te bezetten burgemeestersposten. De vraag zou kunnen rijzen of deze inhaalrace, gelet op het toekomstperspectief van dit ambt, nog wel zinvol is.

Wat is het probleem?

De als "gemeentekundige" bekend staande Leidse hoogleraar bestuurskunde Derksen stelde in zijn oratie op 11



Entourage voor een burgemeester; foto Wim van der Ende



mei 1990 o.m. de vraag: heeft het burgemeestersambt zich overleefd?<sup>4</sup> Met name de affaire-Smallenbroek (gemeente Smallerland) acht hij blijkbaar symptomatisch voor de voortgaande uitholling van de positie van de burgemeester: hij mag geen politiek-gevoelige portefeuilles meer beheren en evenmin als primus inter paris op de voorgrond treden. De "nieuwe burgemeester wordt een onzichtbare burgemeester." Nu de verborgen werkloosheid bijna nergens zo groot is als onder burgemeesters lijkt het einde van het burgemeestersambt in zicht.

Door toedoen van de Groningse hoogleraar Staatsrecht Elzinga kwam de discussie pas echt goed los. Binnen één maand haalde hij viermaal op spraakmakende wijze de media over dit thema.<sup>5</sup> In niet mis te verstane bewoordingen werd de burgemeester onder wetenschappelijk vuur genomen: het burgemeestersambt heeft zich tot een sinecure ontwikkeld.

Waarop is deze opvatting gebaseerd?

## De oprukkende wethouder

Derksen en Elzinga (ik scheer ze voor het gemak over één kam) signaleren structurele veranderingen in de positie van de burgemeester. Zij wijten dit met name aan het collegevormingsproces en de portefeuilleverdeling binnen het college, die een sterker (partij) politiek karakter hebben gekregen. Gemeenschappelijke noemer in deze ontwikkelingen is wat ik zou willen noemen de politieke bewustwording van de wethouder.

Tot in de jaren zeventig bijvoorbeeld vertegenwoordigden de wethouders primair het college in de eigen raadsfractie. Tegenwoordig opereren zij veeleer als vertegenwoordigers van hun fractie in het college. Daarmee gaat gepaard het toenemende verschijnsel, dat aan burgemeesters geen inhoudelijke, zware beleidsportefeuilles meer worden toegedeeld. Steeds vaker lijkt hij te worden teruggedrongen op zijn wettelijke taken. De moderne wethouder interpreteert de huidige gepolitiseerde lokale democratie aldus, dat de politiek verantwoordelijke leden van het college de politiek gevoelige beleidstaken geheel op zich nemen. Daarin past niet meer een dominante invloed van door de Kroon benoemde burgemeesters, die niet echt verantwoordelijkheid verschuldigd zijn tegenover de gekozen raad. In de sfeer van de coördinatie van beleid en de promotie ligt nog wel een aantal mogelijkheden, maar het toenemende aantal nevenfuncties van veel burgemeesters illustreert dat ook daar inmiddels weinig vlees meer aan het bot zit.

Deze – hier uiteraard zeer compact weergegeven – analyse vanuit de academie bleef uiteraard niet onweersproken. Uit burgemeestersland kwamen geluiden dat deze analyse "op drijfzand" berust.<sup>6</sup> Vooral de gesuggerde massale vlucht in bijbaantjes werd bestreden.

## Het einde van de burgemeester?

Moeten we nu met Derksen aannemen, dat niets de uitholling van het burgemeestersambt kan stoppen en dat we thans het einde meemaken van een weinig meer voorstellende functie?

De werkelijkheid gebiedt te erkennen, dat de gesignaleerde crisisverschijnselen zich in waarschijnlijk toenemende mate voordoen, vooral in de grotere gemeenten.

Tegen die achtergrond is het inderdaad wonderlijk en zelfs paradoxaal, dat de burgemeester de meest zorgvuldig geselecteerde en hoogst betaalde lokale bestuurder is en zelfs mede tot inzet wordt gemaakt van de bestuurlijke vernieuwing ("de gekozen burgemeester"). En wat is dan nog de zin van het noeste werk dat in de Tweede Kamer wordt verzet door de burgemeestersposten-lobbyisten van de fracties?

Ik meen echter, dat de conclusies van Derksen en Elzinga te stellig en te algemeen zijn geformuleerd. In de eerste plaats zijn er 672 zeer verschillende gemeenten en 672 zeer verschillende burgemeesters: dat maakt generaliserende uitspraken riskant. Het behoeft geen betoog dat persoonlijke kwaliteiten en factoren als gezag, energie en karakter het algemene beeld in niet onbelangrijke mate nuanceren.

In de tweede plaats wil het er bij mij ook niet in, dat in gemeenten tot pakweg 18000 inwoners, waar slechts twee part-time wethouders functioneren, geen gebruik wordt gemaakt van de burgemeester als professionele en enige full-time bestuurder. Sterker nog: ik sluit niet uit – maar deze stelling steunt slechts op uiterst dunne empirische waarnemingen – dat burgemeesters van deze kleine(re) gemeenten niet zelden wat minder (zware) portefeuilles zouden willen beheren.

Dit laatste is minder wonderlijk dan het lijkt. In deze kleinere gemeenten opereren formeel twee part-time wethouders met een part-time bezoldiging. Nu is het niet meer zo, dat dit type wethouders op vrijdagmiddag een uurtje op het gemeentehuis een collegevergadering bijwoont en wat stukken tekent. Maar in het merendeel van de gevallen mag worden aangenomen, dat gedurende de helft van de tijd de burgemeester de portefeuilles van de wethouders waarneemt. Deze vaak noodgedwongen rolverdeling ervaart de burgemeester van een kleine(re) gemeente niet zelden als een belemmering voor de ambitie om ook iets buiten het gemeentehuis te doen.

Het uitoefenen van nevenfuncties kan om die reden niet zonder meer worden afgedaan als "vluchtgedrag". Voor een niet gering aantal burgemeesters leveren nevenfuncties immers extra prestige op, die met het oog op de verdere carrière van belang kan zijn.

Een relevante ontwikkeling in dit verband is overigens wel, dat ook part-time wethouders zich bij de taakverdeling steeds vaker op de "zware" portefeuilles concentreren. De rol van de burgemeester bij de collegevorming en de portefeuilleverdeling is langzamerhand ook in deze kleinere gemeenten geleidelijk aan verder gemarginaliseerd.

Intussen schijnt op het ministerie van Binnenlandse Zaken een notitie over het functioneren van de burgemeester te circuleren.<sup>7</sup> Blijkens een globaal onderzoek zouden steeds meer part-time wethouders in kleine gemeenten full-time politiek bedrijven, dankzij extra inkomsten via bijv. pensioen, uitkering of partner. Als dit de trend zou zijn, wordt het aanbod van potentiële wethouderskandidaten volledig gereduceerd tot personen die niet (meer) actief zijn op de arbeidsmarkt. Dat lijkt me een minder aantrekkelijk perspectief. Los daarvan heb ik de indruk, dat het trekken van al te vergaande conclusies uit dit globale onderzoek op zijn minst voorbarig is.



## Tussenbalans

Op het verhaal van Derksen en Elzinga valt dus nog wel het een en ander af te dingen. De vraag of hun conclusies empirisch voldoende gedragen worden is al door Faber gesteld. Wat hier van zij, ook ik blijf het voorshands riskant vinden op dit punt generaliserende en stellige uitspraken te doen. Naar mijn inschatting verloopt het ontwikkelingsproces van de burgemeester in de kleinere gemeenten veel minder synchroon met de verschijnselen die in – veelal spraakmakende – gemeenten zijn waargenomen dan wordt gesuggereerd. Ik zou zelfs willen stellen, dat dat proces daar in niet onbelangrijke mate van afwijkt. In ieder geval is onvoldoende aangetoond dat de gesignaleerde scherpe inflatie van het burgemeestersambt zich over de gehele linie voordoet. Dit alles neemt niet weg, dat zich ten aanzien van het burgemeestersambt in de grote(re) gemeenten een proces van uitholling voordoet. Op dat punt kan de analyse van Derksen en Elzinga onderschreven worden. Ook de burgemeesters zelf hebben op dit punt de aandacht gevestigd.<sup>8</sup> Alvorens aan de orde komt, in hoeverre er perspectieven voor een bijsturing (gewenst) zijn, rijst de vraag of de wetgever zich bij de voorbereiding van de in 1991 op stapel staande nieuwe Gemeentewet bewust is geweest van deze ontwikkeling en daarop eventueel heeft geanticipeerd.

## De nieuwe Gemeentewet

In de nieuwe Gemeentewet<sup>9</sup> wordt onderkend, dat de rol van de burgemeester in het gemeentebestuur aan veranderingen onderhevig is (geweest). De burgemeester heeft zich ontwikkeld tot een primair gemeentelijk orgaan:

“Hij is in vele gevallen de stuwende kracht in het gemeentebestuur, die mede vorm geeft aan de ontwikkelingen ter plaatse. Hiervan is met name sprake waar hij de enige full-time bestuurder is (...). De burgemeester heeft .... een belangrijke inbreng in de besluitvorming binnen .... het gemeentebestuur (...).

In een aantal gemeenten heeft de bewustwording van deze aspecten van het burgemeestersambt, gekoppeld aan het feit dat de burgemeester een benoemde, en niet een gekozen functionaris is, geleid tot een terugdringing van zijn rol in het college van burgemeester en wethouders ten gunste van de wethouders. In grotere gemeenten is een beperking van de portefeuille van de burgemeester tot zijn wettelijke taken en representatie, stimulering en coördinatie van het gemeentelijk beleid overigens veelal geboden omdat met die werkzaamheden reeds een volledige dagtaak is gemoeid.”

Gelet op de ook hier al eerder gememoreerde politisering van het gemeentelijk bestuur, en uitgaande van de in 1983 bij de Grondwetsherziening afgewezen gekozen burgemeester komt de wetgever – althans tot op dit moment – niet zo erg veel verder dan een verankering van de thans gehanteerde benoemingsprocedure van de

burgemeester in de Gemeentewet. Daarmee is veelal beoogd de inbreng van de raad in de vertrouwenscommissie te waarborgen.

Het is nog maar de vraag of de Kamerbehandeling van dit wetsvoorstel in 1991 tot meer openingen voor veranderingen zal leiden. Het is ook nog maar de vraag of daar behoefte aan is.

## ‘Upgrading’ van de burgemeester?

Met Elzinga kan in zoverre worden ingestemd, dat elementen van de gesignaleerde crisisverschijnselen zich in meer of mindere mate in vooral grote maar deels ook in kleine[re] gemeenten [kunnen] voordoen. Ik zeg dit met opzet zo voorzichtig, gelet op de eerder geformuleerde aarzelingen t.a.v. de validiteit van de gehanteerde analyse.

Anders dan de weinig perspectief ziende Derksen (hier kunnen beide hoogleraren niet meer over één kam worden geschoren) meen ik met Elzinga dat de resultaten van dit veranderingsproces weinig aanleiding tot vreugde geven. Het selectieproces dat aan burgemeestersbenoemingen vooraf gaat garandeert in een bevredigend aantal gevallen de aanwezigheid van meer dan gemiddelde politieke en bestuurlijke kwaliteiten. Het zou te betreuren zijn indien door een over de gehele linie consequent doorgezet proces van terugdringing van de burgemeester het aanwezige politieke en bestuurlijke talent niet zou worden aangewend. In het geval van kleine gemeenten waar de burgemeester als enige full-time bestuurder opereert, is deze consequentie zelfs absurd (maar ik gaf al aan dat deze situatie zich naar mijn waarneming zelden voordoet).

Langs welke weg(en) kan een herwaardering van het burgemeestersambt worden bereikt? Voor wie niet de kant van de gekozen burgemeester op wil lijken de mogelijkheden niet voor het oprapen te liggen.

Zo meent Elzinga dat de bezwaren tegen het beheer van beleidsportefeuilles door burgemeesters overdreven zijn. De Kroonbenoeming maakt de politieke controlerelatie tussen burgemeester en raad weliswaar uitzonderlijk (er bestaat wel een inlichtingenplicht, maar geen sanctie), maar er bestaan in zijn ogen voldoende andere middelen om de burgemeester tot een effectieve politieke verantwoording te brengen. Als uiterste sanctie zou b.v. de portefeuille weer aan de burgemeester kunnen worden onttrokken. Het enige perspectief voor de burgemeester ligt dan in de ontwikkeling naar een vooral in PvdA-kringen voorgestaan “eerste wethouderschap”.

De vraag rijst of dit een realistisch perspectief is. Derksen merkte al terecht op, dat de roep om zwaardere portefeuilles voor de burgemeester politiek “een achterhaalde zaak” is.<sup>10</sup> Daarvoor is de portefeuilleverdeling in de huidige constellatie inderdaad teveel een kwestie van de wethouders onderling geworden. Bij dit laatste aansluitend: het is niet primair aan de raad de burgemeester portefeuilles af te nemen als een politieke stok achter de deur voor de politieke verantwoording. Het is naar mijn oordeel een illusie te menen, dat met dit type sancties (vgl. b.v. ook de herbenoemingsprocedure) een volwaardige politieke verantwoordings- en controlestructuur wordt bereikt tussen raad en burgemeester. Het betoog van Elzinga is in dat licht niet consistent,



omdat enerzijds wordt geopteerd voor een zwaardere politieke positie van de burgemeester, zonder daaraan anderzijds consequenties te verbinden aan de uiteindelijk enigszins gebrekkige politieke legitimatie van de benoemde burgemeester (of eerste wethouder).

### De gekozen burgemeester?

Zal een gekozen burgemeester de gewenste "upgrading" van dit ambt kunnen bevorderen? Onmiskenbaar liggen hier – wat dit punt betreft – kansen.

In de eerste plaats vanwege de directe politieke legitimatie, die een gesanctioneerde politieke verantwoordelijkheid dichterbij brengt.

In de tweede plaats, en dat lijkt mij essentiëler, krijgt de gemeente dan de burgemeester die hij wil. Immers, zo leert ons de parlementaire geschiedenis, is het voor een volksvertegenwoordiging op zichzelf van groot belang om een minister naar huis te mogen sturen, maar nog belangrijker is het dat de benoeming van een nieuwe minister vervolgens niet uitsluitend het prerogatief blijft van de Koning.

Zo is het ook op gemeentelijk niveau: een verbeterde politieke verantwoordingsstructuur is prima, maar het gaat uiteindelijk om het recht van de raad zelf de burgemeester aan te wijzen. Dat gegeven, en zo kom ik weer op de kansen voor een 'upgrading' van de burgemeester, legt bij de raad een zekere verantwoordelijkheid om de aangewezen een substantieel perspectief te bieden.

De realiteit gebiedt echter ook hier te erkennen, dat een ontwikkeling naar de gekozen burgemeester allerm minst zeker is. Weliswaar zijn er geluiden, die refereren aan de eerder gememoreerde Kamercommissie voor staatkundige vernieuwing, maar het proces naar een versterkte en geïnstitutionaliseerde vertrouwenscommissie als preponderante factor in de procedure van benoemde burgemeesters lijkt bijna niet te stuiten. Dat neemt niet weg, dat ook in deze aanwijzingsvorm de raad een zelfde type verantwoordelijkheid voor de actieradius van de burgemeester op zich zou behoren te nemen.

### Samengevat

Het is nog maar de vraag of het politieke en bestuurlijke talent van de burgemeester structureel verspild wordt. In de grotere gemeenten blijven naast de wettelijke taken voldoende ontplooiingsmogelijkheden bestaan in de sfeer van bestuurlijke coördinatie en – gepaste – promotie. In de kleine(re) gemeenten lijkt de burgemeester niet zelden een omgekeerd probleem te hebben; teveel portefeuilles die externe ontplooiing belemmeren. Voor zover het probleem zich voordoet lijken aan de benoemde burgemeester immanente oplossingen weinig realistisch. Dat nu het einde van de burgemeester in zicht komt is zo mogelijk nog minder realistisch en in ieder geval wat voorbarig. Of de gekozen burgemeester nu dichterbij gekomen is blijft aan de andere kant even onzeker.

*Hans Engels is werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht van de Juridische Faculteit van de RU Groningen en daarnaast o.a. voorzitter van de D66-fractie in de gemeente Eelde.*

### Noten

1. Brief van 17 september 1990, Handelingen Tweede Kamer 1989-1990. 20860, no. 3.
2. Een nieuw politiebestel in de jaren '90, Handelingen Tweede Kamer 1989-1990, 21451, no. 1 (brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken).
3. Bestuur op niveau, Brief Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 27 september 1990.
4. Wim Derksen, Institutionele normen in het lokaal bestuur, Groningen 1990, p. 15 e.v.
5. D.J. Elzinga: Erosie van burgemeestersambt neemt dramatische vormen aan (Binnenlands Bestuur, 7-9-1990, p. 31); Geïsoleerde positie burgemeester schaadt gemeentelijk en provinciaal bestuur (Binnenlands Bestuur 21-9-1990, p. 27); Burgemeester verspilt zijn talenten (interview Trouw 22-9-1990); Burgervaders: ambt moet worden opgewaardeerd (Nieuwsblad van het Noorden, 29-9-1990).
6. Vooroplopend de Hoogeveense burgemeester Sytze Faber: Uitspraken Elzinga over burgemeester zweven (Binnenlands Bestuur 21-9-1990, p. 24).
7. Zie het in noot 4 vermelde Trouw-artikel.
8. Burgemeester teveel aan de zijlijn, Binnenlands Bestuur 21-9-1990 (verslag jaarvergadering landelijk beroepsverband burgemeesters CFO).
9. HTK 1985-1986, 19403, 3, p. 48 en 49.
10. Blijkens het in noot 4 vermelde Trouw-artikel.



# Analyse Zuid-Afrika

Sietse Bosgra

Tijdens de recente reis van leden van de Tweede Kamer naar Zuid-Afrika raakte een deel van de delegatieleden verstrikt in verwarde uitspraken over het al of niet opheffen van sancties. Vooral het CDA blonk uit in onduidelijkheid. In de krantenberichten kwam Doeke Eisma naar voren als een van de weinigen die een consistent en duidelijke opinie had: de tijd om sancties op te heffen is nog niet aangebroken. Zolang er zelfs nog niet over de opheffing van de apartheid wordt onderhandeld is het daarvoor te vroeg. Het bezoek dat De Klerk aan Nederland brengt is al voldoende beloning voor zijn gewijzigde beleid. Over de sportboycot was volgens de NRC Doeke Eisma zelfs de enige die zich duidelijk tegen opheffing uitsprak.

Het Nederlandse sanctiebeleid is gebaseerd op de volgende zinsnede in het regeerakkoord: "Het kabinet zal in de loop van 1990 het Zuid-Afrikabeleid evalueren, ten einde te kunnen oordelen of de regering-De Klerk tot werkelijke hervormingen bereid is. Mocht dat het geval zijn en komen onderhandelingen op gang met vertegenwoordigers van relevante politieke groeperingen, dan zal ons land stappen zetten in de richting van normalisering van de verhoudingen met Zuid-Afrika. Mocht de regering-De Klerk evenwel niet bereid blijken tot echte hervormingen, dat zet ons land zich in om te komen tot uitbreiding van het EG sanctiepakket (...)." Minister Van den Broek wil nog in november met zijn evaluatie naar buiten komen, voor de Europese top van 14/15 december, waar het sanctiebeleid van de EG tegenover Zuid-Afrika mogelijk aan de orde komt. Dat zou hem de vrijheid geven accoord te gaan met een vermindering van sancties.

De vraag is echter, of een dergelijk Nederlandse standpunt geheel buiten de Kamer om tot stand kan komen. Op dit punt is het regeerakkoord onduidelijk en heeft D66 een taak. Ook al is D66 uitgesloten van het kabinet, juist in kwesties waar PvdA en CDA onderling aan het touwtrekken zijn kan een actieve opstelling van D66 invloed hebben op de gang van zaken. Daarom lijkt het nuttig nog eens kort uiteen te zetten hoe de situatie is rond de onderhandelingen in Zuid-Afrika.

Voorlopig gaat het bij de kontakten tussen regering en het ANC nog maar om 'besprekingen over de besprekingen'. Zowel het ANC als de internationale gemeenschap hebben herhaaldelijk vastgelegd dat de Zuid-afrikaanse regering eerst een aantal noodzakelijke

maatregelen moet nemen om een "klimaat" te scheppen waarin vruchtbaar kan worden onderhandeld. Die voorwaarden, zoals vrijlating van de politieke gevangenen, opheffing van onderdrukkende wetten, liggen vast in uitspraken van o.a. de Europese Gemeenschap, het Gemenebest, de Verenigde Naties. En aan die voorwaarden is nog lang niet voldaan: van de 3.000 politieke gevangenen zit negentig procent nog vast, de ballingen wachten in grote meerderheid nog in het buitenland, en de wetgeving is maar zeer gedeeltelijk aangepast.

In besprekingen tussen ANC en regering moeten deze zaken worden opgelost. Men houdt er rekening mee dat in 1991 de eerste gesprekken over de toekomst van Zuid-Afrika zullen plaatsvinden. Daar doet zich onmiddellijk een groot probleem voor: de regering wil vanuit haar huidige machtspositie met de andere organisaties onderhandelen en tot afspraken over een nieuwe grondwet komen. Het ANC meent terecht dat dit een heilloze weg is, want wie bepaalt er wie aan de onderhandelingsstafel mag zitten. Het ANC heeft er geen bezwaar tegen dat de door Pretoria aangestelde 'thuisland-leiders' aanzitten, mits maar duidelijk is dat zij steun hebben onder de bevolking. Daarom vraagt het ANC om vrije verkiezingen, waarbij vanzelf blijkt wie de bevolking vertegenwoordigen en dus aan de besprekingen mogen deelnemen. In de visie van het ANC moet de gekozen assemblee de nieuwe grondwet schrijven en de nieuwe regering benoemen. De weg lijkt duidelijk en simpel, en werd ook met succes in het buurland Namibië gevolgd. Maar de regering De Klerk wijst een dergelijke democratische weg af. Zij wil zelf in overleg met anderen een nieuwe grondwet schrijven of minimaal daarvan de hoofdlijnen vaststellen, om daarna het resultaat aan een volksstemming voor te leggen.

Het is duidelijk dat het allemaal een lang proces dreigt te worden. We zullen te maken hebben met een jarenlange overgangsfase, en pas aan het eind van de rit zal blijken of het proces inderdaad 'onomkeerbaar' is. Dat woord duikt telkens op omdat het als voorwaarde wordt gesteld voor opheffing van de sancties. Het lijkt reeel om daarmee niet te wachten tot het allerlaatste woord gezegd is, de goedkeuring van de nieuwe grondwet door de huidige racistische parlementen en door een referendum onder de bevolking. Immers in de praktijk zullen er ondertussen te veel landen de sancties aan hun laars lappen. Maar om in dit vroege stadium al sancties op te heffen, nu er nog alleen maar sprake is van intenties van de regering-De Klerk, is het andere uiterste. Wij





*foto Wim van der Ende*

moeten hetzelfde geduld tonen als er van de onderdrukten in Zuid-Afrika wordt gevraagd.

Er zijn in Zuid-Afrika een aantal processen aan de gang, die tijd vragen. De bevrijdingsbeweging ANC maakt een moeizaam proces door van omvorming tot een legale partij. De aanhang in het land is enorm, dat blijkt uit de massale opkomst bij bijeenkomsten. Maar die massale aanhang organiseren in een goed georganiseerde beweging met geïnformeerde en gediciplineerde leden in het hele land is een bijna onmogelijke opgave. De campagne om leden te winnen en afdelingen in het hele land te vormen loopt hopeloos achter op de plannen, gedeeltelijk door het telkens weer oploeiend geweld, gedeeltelijk door geldgebrek en door gebrek aan ervaren kaders. Toch is een goede structuur in het hele land een voorwaarde om een nieuw bestuur van het ANC te kiezen en om dat bestuur een mandaat te geven voor de onderhandelingen. Het kongres van het ANC, dat aanvankelijk in december zou plaatsvinden, is verdaagd tot de zomer van 1991.

Tegenover het ANC vormt de regerende Nationale Partij een enorm machtsblok. Veertig jaar aan het bewind heeft de partij de tijd gehad om zijn machtsstructuren uit te bouwen en sleutelposities in handen te krij-

gen. De tegenstander van het ANC heeft het hele ambtelijke apparaat ter beschikking, en daarnaast de machtsstructuren van leger en politie.

De Nationale Partij van De Klerk zal de komende periode moeten laten zien dat het haar ernst is met haar hervormingen. De doodseskaders van leger en politie, die tientallen activisten voor de mensenrechten uit de weg hebben geruimd, moeten op een controleerbare wijze worden ontbonden. De para-militaire eenheden van de extreem-rechtse blanken zullen moeten worden ontbonden, of minimaal ontwapend. Er moeten onafhankelijke onderzoekscommissies aan het werk, om de betrokkenheid van dergelijke blanke commando's bij het zwart-tegen-zwart geweld te onderzoeken. In feite moet er een onafhankelijk onderzoek komen telkens als er onder onduidelijke omstandigheden mensen worden gedood door politiegeweld. En mensen die van moord worden beschuldigd, zoals vele zogenaamde war-lords van Inkatha-leider Buthelezi, moeten voor het gerecht worden gebracht.

Kortom, de regering-De Klerk die nu nog alle ruimte geeft aan het extreem-rechtse geweld, zal daartegen even hard moeten optreden als tegen gewelddadige activiteiten van de zijde van het ANC. Op dit ogenblik wordt door de regering toegestaan, dat de extreem rechtse blanken hun milities bewapenen en trainen, terwijl dit aan het ANC nimmer zou worden toegestaan. Blanken mogen ongestraft over vuurwapens beschikken, terwijl elk gevonden wapen bij het ANC tot arrestaties en gevangenisstraf leidt.

De regering-De Klerk zal ook moeten laten zien dat het haar ernst is met het afschaffen van de apartheidswetten en de wetten die de politieke vrijheden beperken. De Zuidafrikaanse regering zal in 1990 slechts een belangrijke apartheidswet afschaffen, de 'separate amenities act' die toegang tot parken, bibliotheken etc. regelt. De r.k. bisschoppenkonferentie van Zuid-Afrika was zeer sceptisch over deze maatregel omdat "de opheffing van de wet alleen maar de bestaande werkelijkheid bevestigt". Immers "veel van de faciliteiten die onder de wet vallen zijn al toegankelijk voor mensen van alle rassen. Onder druk van de hoge kosten van gescheiden faciliteiten en onder druk van ongehoorzaamheidsacties zijn deze veranderingen de afgelopen jaren al gerealiseerd." Als klap op de vuurpijl decreteerde de regering-De Klerk dat er 'gevoelige gebieden' zijn waar rassenscheiding gehandhaafd kan worden. Onmiddellijk verklaarde het gemeentebestuur van de stad Durban de kerkhoven tot 'gevoelig gebied'.

In 1991 zullen twee andere apartheidswetten worden afgeschaft, maar het verzet stelt terecht dat afschaffen alleen niet voldoende is. Als de beruchte Land Act wordt afgeschaft, waarbij aan de zwarte meerderheid 13 procent van de grond werd toegewezen, verandert er nog weinig aan het feitelijke grondbezit. Zwarten die voortaan land op voormalig blank gebied kunnen ko-



pen zijn er niet of nauwelijks. Hoogstens zal het zwarte grondbezit verder afnemen omdat blanken wel geld hebben om arme zwarte boeren uit te kopen. Dit voorbeeld geeft aan dat er tegelijk maatregelen moeten worden genomen om de extreme achterstelling van de zwarte bevolking ongedaan te maken.

Tenslotte is er nog een krankzinnige erfenis van de apartheid die alleen met veel pijn en moeite opgelost kan worden. De Zuidafrikaanse regering heeft de dertien procent grond voor de zwarte bevolking opgedeeld in 'thuislanden', een voor elke stam. Het gaat om onmogelijke staatjes, die soms uit veertig verspreid liggende stukken grond bestaan. Maar deze denkbeeldige staatjes kregen elk een eigen vlag, een eigen regering en parlement, eigen politie en ambtenaren etc. die allen belang hebben bij het voortbestaan van deze structuren. In sommige gevallen slaagden de thuislandregimes er in een stam-nationalisme aan te wakkeren als basis voor hun staat, en een partij op te richten die vaak met grof geweld de bevolking organiseerde.

De grote vraag is hoe Zuid-Afrika bevrijd kan worden van deze onafhankelijke en semi-onafhankelijke republieken en een land voor blank en zwart kan worden. De regering-De Klerk legaliseert het ANC, maar tegelijk is het ANC nog verboden in het thuisland Bophuthatswana, dat naar ieders overtuiging onderdeel van Zuid-Afrika is. Mandela en De Klerk onderhandelen over de toekomst van Zuid-Afrika, maar ze weten niet eens over welk grondgebied ze eigenlijk spreken.

De meest bekende thuislandleider is chieft Buthelezi, regeringsleider van het thuisland Kwazulu van de Zoeloes. Met zijn Inkatha-partij vormde Buthelezi met intimidatie en geweld een een-partijstaat, waar tegenpraak niet geduld wordt. Deze Buthelezi ziet zijn ambities door de huidige ontwikkelingen in Zuid-Afrika verstoord. Het ANC wil hem aanvaarden als leider van een politieke partij, die bij eerlijke verkiezingen zal moeten tonen over welke aanhang hij beschikt. Maar men aanvaardt hem niet als thuislandleider, die van Pretoria 600 miljoen rand per jaar, zo'n 400 miljoen gulden ontvangt, die over een eigen gewapende Kwazulu-politie beschikt die dood en terreur zaait. Alleen al om af te komen van de ziekte van de thuislanden zal Zuid-Afrika tijd nodig hebben.

Het ANC maakt thans moeilijke tijden door. De oude leiders die uit gevangenschap en ballingschap terugkeerden zijn niet opgewassen tegen de vele problemen die op hen afkomen. Zij moeten keuzes maken over de toekomst van Zuid-Afrika, tegelijk onderhandelen met een oppermachtige regering, de radikale jongeren die veranderingen nu willen tevreden houden, en in het buitenland leiding geven aan de campagne voor sancties. De terugkerende ballingen moeten aan werk, aan onderdak worden geholpen, de vrijgelaten politieke

gevangen gesteund. De organisatie loopt mank door geldgebrek.

Toch is dit ANC de hoop voor de toekomst van het land. De beweging spreekt zich duidelijk uit voor een niet-raciaal Zuid-Afrika. Men kiest voor een meerpartijendemocratie, voor een onafhankelijke rechtsspraak, een vrije pers, kortom voor zaken die ons in het westen nauw aan het hart liggen. Zal de beweging haar idealen kunnen verwezenlijken in het diep verscheurde en gewelddadige Zuid-Afrika, in een land waar de grote meerderheid van de bevolking in de bodemloze armoede en vol frustraties leeft? Het minste wat we vanuit Nederland kunnen doen is een financieel steentje bijdragen aan de opbouw van de organisatie.

*Sietse Bosgra is medewerker van het Komitee Zuidelijk Afrika*



## De arme VVD

Een van de meer waardevolle universitaire onderzoeksinstituten is het aan de Rijksuniversiteit van Groningen gelieerde Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). Onder auspiciën van het DNPP verschijnen niet alleen interessante studies over Nederlandse politieke partijen; het DNPP draagt ook zorg voor minder in het oog springende, maar daarom niet minder belangrijke taken als het archiveren en ontsluiten van archivalia op het gebied van de Nederlandse (partij-) politiek.

Tenslotte brengt het DNPP elk jaar een leesbaar jaarboek uit. Zo bevat het Jaarboek 1989 bijdragen over zulke uiteenlopende onderwerpen als het belang van lokale lijsten voor de gemeentepolitiek, de zeer kleine politieke partijen, participatie van leden in "hun" politieke partijen, Klein-Links en nieuwe sociale bewegingen, en de archivalia van DS'70.

Het interessantst vond ik echter de door R.A. Koole geschreven bijdrage, genaamd "De arme VVD", over de financiën van deze partij. Een onderwerp dat be-

paald actueel mag worden genoemd, nu onder aanvoering van het arm-lastige CDA de verenigde politieke partijen zich opmaken om een forse greep uit de staatsruif te nemen. Deze laatste ontwikkeling kon helaas door Koole net niet meer worden verwerkt in zijn beschouwing. Wel concludeert hij dat een verhoging van de overheidssubsidies aan politieke partijen gerechtvaardigd is "gezien de belangrijke rol van partijen in het proces van politieke wilsvorming" (blz. 71). Terug naar de VVD. De zwakke financiële positie van deze partij dateert niet van vandaag of gisteren. Vanaf 1948, toen de VVD werd opgericht, speelden geldelijke zorgen de liberalen parten. In de begintijd kon men via Stikker nog aankloppen bij bevreemde ondernemers om de tekorten aan te zuiveren; toen Stikker na een conflict met partijleider Oud de actieve politiek vaarwel had gezegd, waren andere methodes nodig om de eindjes aan elkaar te knopen. In de jaren '50 en '60 kenmerkte de partij-organisatie van de VVD zich door uiterste soberheid en kleinschaligheid. Pas vanaf de jaren '70, toen de overheid ertoe overging poli-

tieke partijen indirect te subsidiëren (overigens met de stem van de VVD tegen) en het ledental van de VVD sterk ging toenemen, kon de partij-organisatie worden uitgebouwd.

Midden jaren '80 bleek echter dat de VVD op te grote voet leefde. Ledenverlies en zetelverlies (hetgeen tot een vermindering van de overheidssubsidies leidde) gecombineerd met een onvoldoende en te langzaam uitgevoerde sanering van het apparaat resulteerden in een structureel financieel tekort. Rampen konden slechts worden afgewend doordat gelden uit de geheimzinnige Dresselhuysstichting naar de partijkas werden overgemaakt. Koole spreekt het vermoeden uit dat via deze stichting het bedrijfsleven de VVD ondersteunt.

Hoe het nu verder moet met de financiën van de VVD vermeldt het verhaal niet. Tenzij de overheid bijspringt (en er zijn tekenen die daarop wijzen, zeker nu het CDA zijn volle politieke gewicht voor dit nobele doel in de strijd werpt), ziet het er somber uit voor de conservatief-liberalen. Wellicht dat zij eens de door hen gepredikte economische

inzichten in de praktijk kunnen brengen op hun eigen partij-organisatie.

*Meine Henk Klijnsma*

**Jaarboek 1989, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen 1990, f. 21,50. Het Jaarboek is te bestellen door dit bedrag over te maken op giro 2813720, t.n.v. Bibliotheek RU Groningen, onder vermelding van "Jaarboek".**



”

*Het voeren van beleid is een schone zaak, waarmee een steeds groter deel van het mensdom (althans in ons deel van de wereld) zich vermaakt. Met beleid kan immers elk vraagstuk toegankelijk worden gemaakt. Men analyseert de problemen, geve zich rekenschap van de eigen sterke en zwakke punten alsmede de externe kansen en bedreigingen – ziedaar, de beleidsalternatieven rijgen zich aan een, en kunnen binnen het discours van de beleidsmakers tot heel veel vruchtbare debatten aanleiding geven.*

*Hoe anders kan de wereld er uitzien, wanneer de beleidsmakers rauwelings worden geconfronteerd met de werkelijkheid waarover zij denken te kunnen beslissen. Toegegeven: sommigen wekken de indruk dat moment zo lang mogelijk te willen uitstellen. Je mag hopen dat hen hetzelfde overkomt als de PvdA-bewindslieden Ter Veld en Simons. Beiden verschenen op een door CDA-collega Van den Broek georganiseerd treffen tussen verantwoordelijke bewindspersonen en het familiecomité van de gegijzelden in Irak. Naar de pers ons bericht, waren de beide sociaal-democraten in het geheel niet op zo'n confrontatie voorbereid, laat staan dat zij ervan waren gediend. Zij zwegen dan ook de gehele bijeenkomst.*

*Wij herinneren ons nog dat Irene Vorrink na haar aantreden als wethouder van Amsterdam in een interview verklaarde, dat het wethouderschap zoveel zwaarder was dan het ministerschap. Als wethouder wordt je immers direct geconfronteerd met de gevolgen van je besluiten, de afstand tot de burger was veel kleiner.*

*Er zijn mensen die dat een noodzakelijk kenmerk vinden van democratie. Maar Irenes hartekreet is van lang geleden, nog van vóór de tijd van Jan Terlouw, dus het zou wel een wonder zijn als nog iemand zich die nog herinnerde.*

*Dat Simons en Ter Veld een paar uur stuurs vóór zich keken, schijnt een teken van hun weelde voor wat betreft de overige 364 dagen van het jaar. Want beleidstermen zijn abstract. Deze zijn niet bij toeval zo gemunt dat zij de individuele gevolgen van beleidsbeslissingen buiten haakjes zetten: voor dat doel zijn zij ontworpen. Ter Veld en Simons c.s. hebben het geval Saddam Hoessein besproken in termen van "het nemen van verantwoorde risico's", "pal staan tegen agressie", dan wel "een verzoenende houding aannemen". Daarin verdween de vrouw van de gegijzelde drs. X. Wat een schok toen zij plots in levende lijve in Den Haag verscheen!*

*Wij moeten waarschuwen voor de beleidsziekte; zij is besmettelijk. Zij schijnt vooral te worden overgebracht door ambtenaren. De lijder eraan wordt pas na een intensief bad in de dagelijkse realiteit er weer van bevrijd. Een werkbezoekje hier en daar is als ontsmettingsmiddel helaas onvoldoende, en brengt alleen maar het gevaar met zich mee de individuele gevallen te willen vangen in het keurslijf van beleid.*

*En toch. Men moet staan voor wat men kiest. Wie ervoor kiest de agressor te weerstaan, moet erop zijn voorbereid de familieleden van de slachtoffers te ontvangen. Het Nederlandse buitenlandse beleid kent de traditie van de harde lijn, soms met de VS (zoals nu), soms zonder (zoals in de Suez-crisis). Men zou zeggen dat er gelegenheid is geweest te oefenen in het rechten van de ruggegraat tegenover humanitaire bezwaren!*

”