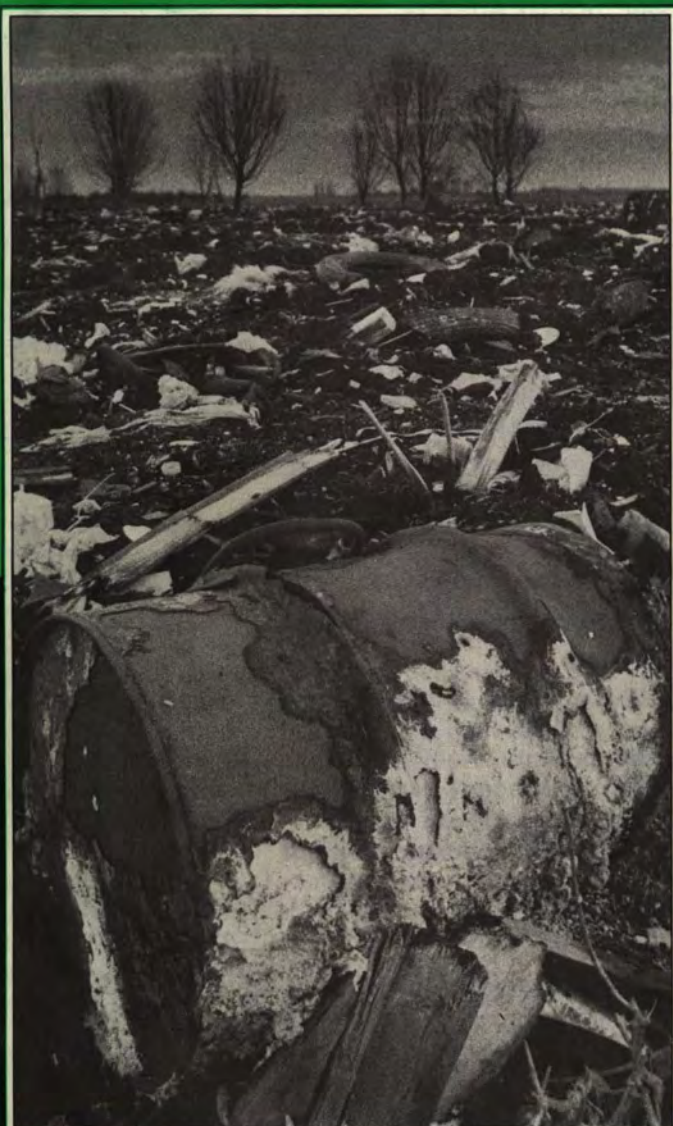


idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



Beter besluiten over het milieu

ERIK VAN DER HOEVEN

Toch arbeidsduur- verkorting?

F.L. JANSEN

Het ontstaan van de Vrijzinnig- Democratische Bond

MEINE HENK KLIJNSMA



8e jaargang nummer 1, februari 1987

In dit nummer:

Verschijnt zesmaal per jaar

Redactie:

Jan Hoekema, Erik van der Hoeven, Hans Jeekel, Meine Henk Klijnsma (redactiesecretaris), Marian Louppen-Laurant

Correspondentieadres redactie:

Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag

Uitgever:

Van Loghum Slaterus BV, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-10811

Abonnementsprijs f 60,-

Abonnementen-administratie:

Libresso BV, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-91922

Advertentie-exploitatie:

Van Loghum Slaterus/Bohn, Scheltema & Holkema, Emmalaan 27, 3581 HN, Postbus 13079, 3507 LB Utrecht, tel. 030-511274

Ontwerp en vormgeving:

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 redactiebeleid, en instructies voor vormgeving van stukken, zijn bij de redactie op te vragen.

Copyright:

Van Loghum Slaterus, Deventer Overname van artikelen en/of illustraties zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever is verboden.

Commentaar

3

PDOA, ofwel: wat bleef er over van de tweede fase in het wetenschappelijk onderwijs?

5

De tweede fase van de universitaire studie zal niet ten laste van rijks gelden komen. Het departement is nogal tevreden; de auteur niet.

D.W. Bresters

Europa Europa

8

In brede kring leeft de wens, zich niet neer te leggen bij de Europese deling. Maar welke mogelijkheden heeft Europa voor een eigen gezicht, en hoe hard sabelt Van Eekelen de voorstellen daartoe neer?

J.Th. Hoekema

Elastische arbeidsduur, een duurzaam perspectief

11

Verkorting van de arbeidsduur lijkt politiek dood en begraven. Maar voor opheffing van langdurige werkloosheid is deze noodzakelijk. Een poging tot reanimatie.

F.L. Jansen

Beter besluiten over het milieu

16

Gif in de bodem of de Rijn, zure regen – het milieu spreekt de bevolking (en D66) aan. Maar in de Haagse besluitvorming speelt het geen grote rol. Een analyse met remedies.

Erik van der Hoeven

Het ontstaan van de Vrijzinnig-Democratische Bond

21

Bij het ontstaan van deze links-liberale partij speelde de kiesrecht kwestie een doorslaggevende rol.

Meine Henk Klijnsma

Regionale Rekenkamer: nut en noodzaak

24

Op provinciaal niveau is controle op de macht nog veel moeilijker dan op nationaal vlak. Regionale rekenkamers kunnen daarbij assisteren.

Karin Oele

En verder:

Boeken

25

Niet bij ideeën alleen: over D66 en het omgaan met macht

30

Slechte gedachten

32

In wiens belang?

Hoe rationeel is ons drugs-beleid eigenlijk? – Die vraag werd op een onna-drukkelijke maar in-dringende manier nog eens aan de orde gesteld door twee korte berichten die dit voorjaar in één ka-der waren afgedrukt in een nummer van News-week. In het eerste bericht werd grote tevredenheid gemeld van de Ameri-kaanse *Drugs Enforcement Agency* over het feit, dat praktisch de hele cultuur van marihuana in ik meen Bolivia was vernietigd. In het volgende bericht werd grote ongerustheid van dezelfde instantie ge-meld over het feit, dat de marihuanateelt in Mexico sprongsgewijs was toege-nomen. Men vreesde bo-vendien een heropleving daarvan in de Verenigde Staten zelf.

Verplaatsen we niet eigenlijk met de strafrech-telijke bestrijding van de drugshandel alleen telkens het probleem? Scheppen we daarmee niet zelfs de voorwaarden die die handel tot een uiterst lucratief bedrijf ma-ken van een internationaal georganiseerde criminali-teit? Houden we die inter-nationaal georganiseerde criminaliteit op die manier niet eigenlijk op de been? We hebben een duidelijk voorbeeld van iets derge-lijks uit een niet eens zo ver-verleden: de 'droogleg-ging' van de Verenigde Staten. Vermoedelijk zijn er nooit eerder gunstiger voorwaarden geschapen

voor de ontplooiing van in-ternationaal georgani-seerde criminaliteit dan door die *Prohibition* van alcohol. Zij heeft de VS tot de broedplaats gemaakt van de Maffia.

Het alcoholverbod was een krachtinjectie in de arm van de internationale criminaliteit, omdat hier-mee een uitsluitend door criminele activiteiten te be-dienen markt werd ge-schapen met een vrijwel gegarandeerde vraag. Iedere keer dat de bestrij-dende overheidsinstanties een succes boekten waar-door het aanbod werd teruggedrongen, ging vol-gens de ijzeren wet van de markt de prijs omhoog. Daarmee steeg dan met-een de mogelijkheid om een 'fast buck' te verdie-nen en dus de aantreke-lijkheid van die markt voor de criminaliteit.

Met die handel werden zulke bedragen verdiend, dat daarmee de bestrij-ding van iedere overheids-maatregel tot bestrijding van die handel ruim-schoots kon worden ge-financierd en er bovendien aardige bedragen over-bleven voor het onderne-men van andere activitei-ten. Zo is de Maffia een vast in de Amerikaanse sa-menleving gewortelde in-stelling geworden.

De vraag is, of de huidige bestrijding van de drugs-handel niet de tweede gro-te injectie is voor haar en voor de georganiseerde misdadigheid elders in de wereld sedert de droog-legging van de VS. Iedere keer dat we lezen of horen van een grote vangst van heroïne leeft de

hoop op, dat het zal lukken de handel in dat spul de kop in te drukken.

Maar dat berust op ge-zichtsbedrog. Tegenover datgene wat gepakt wordt, staat namelijk een grotere hoeveelheid die de gebrui-kers wel bereikt. De stij-gende lijn in de hoeveel-heden die worden gepakt heeft dus een schaduw in de vorm van een nog ster-ker stijgende lijn van hoe-veelheden die door de ma-zen glippen. Als er spul wordt gepakt is dat boven-dien niet zelden als gevolg van een tip aan de politie door een handelaar die zo van een concurrent wordt afgeholpen en daarna vrij-er is in het bepalen van de prijs. Het gevolg van zulke successen van de politie is niet, dat de handelaars ar-mer worden, wel dat de verslaafden door meer diefstallen en meer prosti-tutie prijsverhogingen moeten zien op te vangen. In Engelse politiekringen spreekt men van het 'jelly-effect': telkens als je het kwaad ergens terugduwt, komt het op een andere plaats met even grote kracht weer tevoorschijn. Dat is zowel geografisch zo, als wat de personen betreft. Dat betekent, dat de drugsbestrijding een zichzelf werk verschaffen-de bezigheid is. Het bete-kent óók, dat geen enkel land ermee kan ophouden zolang de anderen ermee doorgaan. Zouden wij bij-voorbeeld de handel vrij-laten of zelfs maar onze bestrijdingsactiviteiten verminderen, dan zouden wij het punt van de minste weerstand worden waar, net als bij een dijk, een

doorbraak zal plaatsvin-den.

Niet alleen verschaft de drugsbestrijding dus zich-zelf voortdurend (meer) werk (er is sprake van een escalatie aan beide kan-ten), bovendien wordt het naarmate die bestrijding beter internationaal wordt georganiseerd steeds moeilijker haar in haar groei te stoppen of te be-perken bijv. om het daarin gestoken geld voor iets an-ders (zeg preventie) te be-steden. Intussen raken wel politie, openbaar ministe-rie, rechters en het gevan-geniswezen steeds meer overbelast door de met de handel en het gebruik van drugs verband houdende criminaliteit en zijn zij daardoor minder in staat zich met andere criminali-teit bezig te houden. Intussen wordt het ook steeds moeilijker te voor-komen, dat de politie de kantjes eraf gaat lopen en dat justitie wordt omgezet 'in confectie in plaats van maatwerk'. Tegelijkertijd zoeken grote zwarte geld-stromen naar investerings-mogelijkheden in dezelfde en in andere (legale en il-legale) branches en in-filtreert de georganiseer-de criminaliteit in steeds meer verhullingen onze maatschappij. In Miami is het, zegt men, niet de poli-tie die de georganiseerde criminaliteit infiltreert, maar heeft omgekeerd de criminaliteit de politie geïnfilteerd. Ik heb hierboven geen woord gewijd aan de el-lende van de verslaving. Dat is niet, omdat ik die niet ellendig zou vinden. Het is, omdat iedereen die

aan die kant van het probleem begint zo natuurlijk en onmiddellijk een driftige neiging bij zich zal voelen opkomen om tegen de handel in het verslavende spul op te treden, dat de achterkant van het probleem niet of alleen nog in de verte zichtbaar wordt. Ik heb ook niets gezegd over een verandering van het beleid. Dat is, omdat een eerste vereiste daarvoor is aandacht voor de achterkant van het probleem. Veel, heel veel aandacht zelfs: zoveel, dat niet alleen onze eigen overheid maar ook die van de andere landen met wie we samen op grond van verdragsverplichtingen de drugshandel bestrijden zoals we dat nu doen, dat al die overheden zich achter de oren gaan krabben en zich afvragen, of zij wel op een rationele manier bezig zijn de drugshandel te bestrijden.

Jan Glastra van Loon

De fraude van de burger

Het kabinet wil in een periode van vier jaar door bestrijding van fraude bij de sociale zekerheid en de belastingen twee keer drie miljard binnenhalen. Daartoe zullen extra opsporingsambtenaren worden ingezet. Ik vraag me af of zo'n repressieve fraudebestrijding verstandig is. Voor zover het grote fraudes betreft van stichtingen, banken en vennootschappen, institu-

tionele fraude dus, zijn er weinig bezwaren, ofschoon we ervoor moeten oppassen, dat er geen spijkers op laag water worden gezocht. De ingewikkelde regelgeving van het sociale en het belastingstelsel is een schaakspel geworden, waarop de fiscale grootmeesters van staat en bedrijfsleven zich met elkaar kunnen meten; met koppelbazen kan de staat korte metten maken.

In de sfeer van de burger, de burger van de bijstand en de burger van de belasting, ligt dat anders. Hier behoort de staat bij fraudebestrijding even terughoudend te zijn als op andere terreinen van het strafrecht. De burgerlijke, individuele fraude is doorgaans een vorm van kleine criminaliteit. Preventie is hier eerste vereiste en deze bestaat ondermeer uit:

- heldere en eenvoudige regelgeving,
- het wegnemen van de gelegenheid fraude te plegen,
- behulpzame overheidsdiensten in plaats van bezoekende speurders.

Zolang de rijksoverheid die belasting- en sociale zekerheidswetgeving niet voor een gewoon mens toegankelijk heeft gemaakt, is het niet rechtvaardig en doelmatig de burger met extra opsporingsactiviteiten te achtervolgen.

Het W.O.D.C. heeft ten aanzien van kleine criminaliteit zoals vandalisme, een kosten/baten-analyse gemaakt van een repressieve aanpak. De kosten

bleken doorgaans groter te zijn dan de baten.

Daar komt in geval van burgerlijke fraude nog bij, dat een belangrijk deel van deze fraudes tot het normale dagelijkse leven behoort. De zwarte werkster en de klusjesman zijn voor opa, oma en andere gewone burgers normale en wenselijke levensvormen. "Sinds ik niet meer bij de bank werk en minister ben" zou Ruding gezegd hebben "kan ik de huisschilder niet meer betalen". Dat waag ik te betwijfelen, maar bij het overgrote deel van de inkomens is het inderdaad ondoenlijk om voor

f 52,50 per uur (inclusief belasting, premie en b.t.w.) diensten te laten verrichten. Anders gezegd: de regulering van overheidswege is imperfect. De burger vindt uitwegen voor die imperfecties. Op zulke terreinen moet de overheid niet met opsporingsbevoegdheden gaan jagen. Een imperfecte regelgeving verdraagt geen perfecte opsporing noch het streven daarnaar. De overheid moet de burger niet gelijkschakelen met de slimme, handige jongens (die het overigens zouden moeten laten zo slim en zo handig te zijn). Indien de overheid dat wel doet, leidt dat tot onwelzijn en excessen; zoals de bijstandsmoeder die door buurman-ambtenaar op haar bedleven werd gecontroleerd (en de overheidsdienst accepteerde zo'n rapportage!); of de zeventig-

jarige tegelzetter, die na afloop van zijn karweitje in de keuken, van zijn opdrachtgever te horen kreeg dat hij goede relaties had met de belastingdienst (en deze dienst accepteerde de aangifte wegens fraude!) De vrouw is in beroep gegaan, maar de oude man vertrouwt geen mens meer, is met zijn werk gestopt en zit thuis te kniezen om dood te gaan.

Deze vormen van onwelzijn worden ondersteund door de toelichting van de minister in de Kamer dat een groot aantal Nederlanders er geen bezwaar tegen heeft, zulke fraudes te verklikken.

Alsof er iets moois is aan een verklikkerssamenleving! Ik vrees dan ook dat de kosten/baten-analyse van de repressieve methodes zeer negatief uitvalt voor de samenleving, als we zulke immateriële kosten meerekenen. De vreemding tussen staat en samenleving kan door burgerlijke fraudebestrijding sterk worden vergroot. De managers van een boekhoudersstaat hebben daar geen oog voor, maar de kloof tussen politiek en samenleving wordt dan ernstiger dan het financieringsstekort.

G.P. Hoefnagels

PDOA ofwel: wat bleef er over van de tweede fase in het wetenschappelijk onderwijs?

D.W. BRESTERS*

Met PDOA (uit te spreken als Pedoa) wordt de nota aangeduid die de Minister van O&W in maart 1986 heeft uitgebracht en die betrekking heeft op Post-Doctorale Opleidings Activiteiten aan de Nederlandse Universiteiten.

Daaraan is een lange geschiedenis voorafgegaan, immers de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs in Nederland wordt algemeen geacht te beginnen met de werkzaamheden van prof. Posthumus, die in opdracht van de regering zijn gedachten over vergroting van efficiency en effectiviteit reeds omstreeks 1965 ontvouwde. Overigens zijn er ook direct na de tweede wereldoorlog reeds dergelijke voorstellen geweest!

Via voorstellen voor vijf-jarige opleidingen zijn we uiteindelijk uitgekomen bij de voorstellen van minister Pais, de twee-fasenstructuur die onder minister Deetman het stadium van wetgeving bereikte. De vierjarige cursusduur (met zesjarige inschrijvingsduur) van de eerste fase werd met het nodige gemopper door de Universiteiten geïmplementeerd en per 1 september 1986 zijn de eerste doctorandi 'nieuwe stijl' verschenen.

Bij de behandeling van deze wet heeft D66 gepleit voor een flexibeler systeem waarbij wel de inschrijvingsduur maar niet de cursusduur uniform werd vastgelegd, een systeem dat aanzienlijk beter past in de (nu geaccepteerde) gedachte van overheidssturing op afstand. Achteraf kunnen we vaststellen dat het keurslijf van de uniforme vierjarige cursusduur weliswaar als knellend werd ervaren, ook al omdat soms getracht werd een curriculum van zes jaar in zijn geheel in vier jaren te persen, maar dat de universiteiten er toch in slaagden om de eerste fase en het afsluitende doctoraal 'nieuwe stijl' redelijk vorm te geven.

Dat de universiteiten de nieuwe structuur aanvaardden was vooral gebaseerd op de verwachting dat de tweede fase gebruikt zou kunnen worden om veel van het verloren gegane weer terug te winnen. De wet immers voorzag in een aantal vormen van tweede fase-onderwijs na het doctoraal examen, namelijk de opleidingen tot arts, leraar en onderzoeker alsmede in een opleiding voor specifieke beroepen.

De postdoctorale opleidingen tot arts en leraar hebben standgehouden in de stormen die sindsdien het hoger onderwijs hebben geteisterd, de beroepsoplei-

ding en de onderzoekersopleiding zijn gesneuveld, althans ernstig gedeformeerd. De voorziene onderzoekersopleiding is vervangen door het systeem van assistenten in opleiding (a.i.o.'s) die zich in meerderheid gedurende vier jaar voorbereiden op de promotie. Zij vervangen daarmee de huidige doorstromers die eveneens gedurende vier jaar een tijdelijke aanstelling als wetenschappelijk medewerker hadden.

Twee problemen doen zich daarbij voor. In de eerste plaats is het de vraag, of het ingangsniveau wel gelijk is aan dat van de vroegere promovendus. Of de eerste fase alleen tot vier jaar is teruggebracht ten koste van de breedte (minder keuzevakken en bijvakken) is nog niet met zekerheid te zeggen. Immers de eerste a.i.o.'s zijn pas per 1 september 1986 aangesteld! Het is overigens niet mijn bedoeling om te suggereren dat verlies aan breedte niet betreurd zou moeten worden, ook de breedte bepaalt mede het ingangsniveau van de AIO, de mogelijkheden om onderzoek te doen worden echter sterk bepaald door de diepte van de opleiding.

Ook hier roept de uniformiteit van de regeling vragen op. In de exacte vakken was vier jaar voor een promotie vrij normaal, in andere studierichtingen eerder uitzonderlijk. Dat de promotie als levenswerk niet in dit systeem past moge duidelijk zijn. Die weg is niet volledig afgesloten (de zgn. externe promotie blijft mogelijk) maar het blijft een interessante vraag hoe de a.i.o. zijn plaats zal vinden in bijvoorbeeld de letteren-faculteit. Een wijziging van de promotiegewoonten in sommige faculteiten lijkt echter niet onmogelijk en is in sommige gevallen ook niet ongewenst.

Het tweede probleem is de salariëring. De beginnende a.i.o. ontvangt ongeveer het minimumloon en in een aantal gebieden zijn er dan voor de jonge doctorandus zeker aantrekkelijke alternatieven buiten de universiteit. We kunnen echter nog niet met zekerheid vaststellen hoe de afweging van de meerwaarde van de doctorstitel tegen aantrekkelijke aanbiedingen uit het bedrijfsleven zal uitvallen.

Indien de twee genoemde problemen inderdaad tot moeilijkheden leiden, dan moet een herziening van het stelsel in ieder geval mogelijk zijn.

Terloops dient hier nog vermeld te worden dat in bepaalde gebieden ook tweejarige a.i.o.-opleidingen worden opgezet (o.a. aan de technische universiteiten, de zgn. ontwerpersopleiding, maar ook in de exacte vakken aan de universiteiten).

Over al deze dingen gaat de PDOA-nota echter niet. Het moge duidelijk zijn dat deze nota zich voornamelijk met de beroepsopleidingen bezig houdt. Daarnaast wordt nog het fenomeen 'geconcentreerde a.i.o.-op-

* De auteur is voormalig-rector magnificus van de Universiteit van Amsterdam, thans Inspecteur voor het Wetenschappelijk Onderwijs. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

leiding' behandeld, waarover later meer. Essentieel voor de PDOA-nota is de kostendekkende financiering van de beroepsopleidingen. De grote lijnen daarvan zijn neergelegd in een 'Herenakkoord' tussen de minister en de Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties (RCD; zie voor een verslag van het overleg met de RCD: Kamerstukken II 1984-85, nr. 18600, hoofdstuk VIII, nr. 83).

De concrete invulling van de financiering wordt geregeld in een contract tussen de universiteit(en) en het betreffende beroepenveld. De overheid beperkt zich tot het verlenen van startsubsidies. Een van de voorwaarden voor het verlenen van een dergelijke subsidie is, dat de opleiding op termijn, ten hoogste vijf jaar na aanvang, kostendekkend wordt verzorgd. In de regel zal de bijdrage van de overheid niet meer dan 40% van de totale kosten over de eerste vijf jaar bedragen. Verder wordt verwacht van de voorstellen, dat zij een redelijke afspiegeling vormen van de behoefte op het betreffende maatschappelijke terrein.

Met genoegen wordt in de PDOA-nota vermeld: 'Met de bekostiging van enerzijds een omvangrijk onderzoekspotentieel, anderzijds de eerste fase van het WO, heeft de overheid via de toelevering van zowel hooggekwalficeerde opleiders als hooggekwalficeerde opgeleiden de belangrijkste voorwaarde voor een stelsel van postdoctorale beroepsopleidingsactiviteiten geschapen.'

Ondanks het ambtelijk taalgebruik is de boodschap helder: de beroepsopleidingen zelf vallen niet onder de bekostigingsverantwoordelijkheid van de overheid. Zij worden feitelijk buiten het wettelijk kader van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (WWO) geplaatst, hoewel ook deze nieuwe wet het oude artikel 32.3 van de wet tweefasenstructuur handhaaft.

Hoe was nu de reactie van de wetenschappelijke wereld? De Koninklijke Akademie van Wetenschappen (KNAW) reageerde in hoofdlijnen instemmend. Daarentegen reageerde de Onderwijsraad in zijn advies d.d. 14 jan. 1986 (OR 3A/314T) nogal afwijzend. De afdeling Tertiair Onderwijs van de raad verzet zich met name tegen het feit dat ontstaan en voortbestaan van beroepsopleidingen zo sterk afhankelijk is van externe financiering. Voorts constateert de raad dat de WWO wel degelijk de tweede-fase opleidingen 'die vereist zijn of dienstig kunnen zijn voor het bekleden van een of meer maatschappelijke betrekkingen' handhaaft en vraagt zich af of de met de PDOA-nota ingezette ontwikkeling wel een gelukkige is.

In zijn reactie wijst de minister er op dat deze ontwikkeling reeds met de zgn. Beiaard-nota was ingezet en dat hij nu eenmaal zit met het vraagstuk dat hij, 'gegeven een beperkt budget gesteld wordt voor

een keuze wat betreft prioriteit en opportuniteit van de op grond van art. 32.3 aangevraagde beroepsopleidingen, waarvoor hij de verantwoordelijkheid moeilijk kan dragen.'

Ondanks de verwijzingen naar eerdere nota's etc. en met onderkenning van het vraagstuk waarvoor de minister van O&W zich gesteld ziet, is het m.i. toch zeer de vraag of deze fundamentele koerswijziging van de overheid m.b.t. zijn verantwoordelijkheid voor het onderwijs wel voldoende inhoudelijk is bediscussieerd en in al zijn consequenties is doordacht. Politiek opportunisme en de noodzaak tot bezuinigen spelen op de achtergrond een te belangrijke rol. In dit verband is het nog aardig om eens te wijzen op de beroepsopleiding tot 'wijsgeer van een wetenschapsgebied', die naar aanleiding van de motie-De Rijk een duidelijke voorrangsbehandeling kreeg.

Hoe reageerden de Universiteiten?

Na aanvankelijk gesputter, ongeveer overeenkomstig de reactie van de Onderwijsraad vindt men in het verslag van de HO-kamer van 20 december 1985 eigenlijk alleen maar procedurele opmerkingen en enige discussie over de te hanteren criteria bij toekenning van startsubsidies. Het principe wordt kennelijk aanvaard en we zien vervolgens prompt het gevecht om de startsubsidies ontbranden.

Daarbij openbaarde zich andermaal een structurele moeilijkheid in ons universitaire bestel. Zodra namelijk enigerlei vorm van financiering wordt aangeboden – en dan nog meestal in de vorm van een sigaar uit eigen doos – treedt het beginsel 'ieder voor zich en de minister voor ons allen' automatisch in werking. Er wordt een waslijst van post-doctorale beroepsopleidingen aangeboden door ieder van de instellingen. Tot enige coördinatie – laat staan prioritering – is men niet in staat.

Ondanks enkele schuchtere geluiden van degenen die bij zinnen blijven en die betogen dat men aan deze onzin niet mee zou moeten doen, wint de honger naar geld het van het gezond verstand.

Dat is inmiddels zo vaak gebeurd, dat de minister in zijn nota openlijk uitspreekt dat 'gelet op recente ervaringen met coördinatievoornemens van de instellingen (...) gevreesd moet worden dat aanvaarding van het voorstel (om alsnog een gezamenlijk plan voor de postdoctorale opleidingen op te stellen ...) een groot risico met zich meebrengt voor het tijdig tot stand komen van een adequaat plan'.

De minister trok derhalve de verdeling van de startsubsidies aan zichzelf, een taak die m.i. bij de instellingen thuishoort. Dat zij de daarvoor benodigde eensgezindheid in de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) niet weten op te brengen

valt te betreuren, te meer waar deze vereniging juist werd opgericht om in dergelijke situaties te komen tot een gezamenlijke opstelling naar de minister.

Totslot nog een enkel woord over de zgn. geconcentreerde a.i.o.-opleidingen.

In de eerste nota van de minister werd daar de term 'centers of excellence' voor gehanteerd, een term waar de Onderwijsraad terecht bezwaar tegen aantekende omdat dergelijke centers niet van bovenaf aangewezen dienen te worden, doch zichzelf als zodanig dienen te bewijzen.

Het idee, waartegen de Onderwijsraad overigens ook inhoudelijke bezwaren had, is deels in het veld zelf ontstaan. Hoogleraren op bepaalde vakgebieden en uit verschillende instellingen zochten samenwerking om zo tot een a.i.o.-opleiding van hoog niveau te komen. Velen van hen legden buiten de Colleges van Bestuur om rechtstreeks contact met het departement en werden daar vaak met open armen ontvangen.

Hun ideeën pasten immers wonderwel in eerdere gedachten die met name tijdens de Taakverdelingsoperatie reeds bij het departement waren ontstaan en die tenderden naar de oprichting van 'graduate schools'. Bij de concentratie van de farmacieopleidingen bijvoorbeeld bleven op enkele plaatsen waar de eerste fase-opleiding verdween, onderzoeksinstituten over, waarvan werd voorzien dat zij een landelijke rol in de a.i.o.-opleiding zouden gaan spelen.

Voor een daadwerkelijke doorvoering van dit Angelsaksische systeem waren de geesten nog niet rijp, maar kennelijk bestaan er in het veld voldoende initiatieven die zich goed voegen in het departementale beleid.

Voor deze initiatieven ontstond een analoge situatie als voor de beroepsopleidingen (compleet met start-subsidies, ontbrekende coördinatie etc.)

Opnieuw liet de VSNU de kans voorbijgaan om een leidende rol te spelen in het denken over de toekomst van het stelsel van wetenschappelijk onderwijs in Nederland.

Het zal u niet ontgaan zijn dat enkele van de geschetste ontwikkelingen mij zorgen baren. Ik acht een situatie waarin de overheid zo nadrukkelijk stuurt in de ontwikkeling van het Hoger Onderwijs ten enenmale ongewenst. Ik moet toegeven dat het vermogen tot zelfsturing van de gezamenlijke instellingen veel te wensen overlaat, maar teken daarbij aan dat van overheidswege te gemakkelijk gebruik wordt gemaakt van de Pavlovreacties op de voorgehouden sigaren uit eigen koker.

Zoals door D66 betoogd bij de Parlementaire behandeling van een andere nota met betrekking tot het

hoger onderwijs (de zgn. HOAK-nota) is een langere termijnplan voor de ontwikkeling van het Hoger Onderwijs in Nederland dringend noodzakelijk. Een kleiner aantal instellingen, maar dan wel met een veel grotere autonomie en een recht op volledigheid van hun onderwijsaanbod, is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

Volgende voorwaarde is dat echter niet, daarvoor is ook nog nodig een hechte samenwerking tussen deze instellingen zodat zij gezamenlijk de verantwoordelijkheid weten te dragen voor een goed stelsel van Hoger Onderwijsvoorzieningen zonder vergaande overheidsbemoeienis.

Mededeling van de redactie

Met ingang van de achtste jaargang zijn vorm en opmaak van Idee66 gewijzigd; het tijdschrift verschijnt vanaf heden zesmaal per jaar.

De redactie wil daardoor de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen meer op de voet kunnen volgen, zodat in het blad de analyse van deze processen nog beter gestalte kan krijgen. Daarmee wil de redactie bijdragen aan de onderbouwing van het handelen van D66 en de programmatische vernieuwing van de partij.

De redactie is grotendeels vernieuwd. De nieuwe redactie is dankbaar voor de bereidheid van de oude, haar bij te staan en te adviseren waar dat nuttig en mogelijk is. Zij dankt de oude redactie voor de inzet en het enthousiasme waarmee deze zeven jaargangen van Idee66 heeft geproduceerd.

Europa Europa

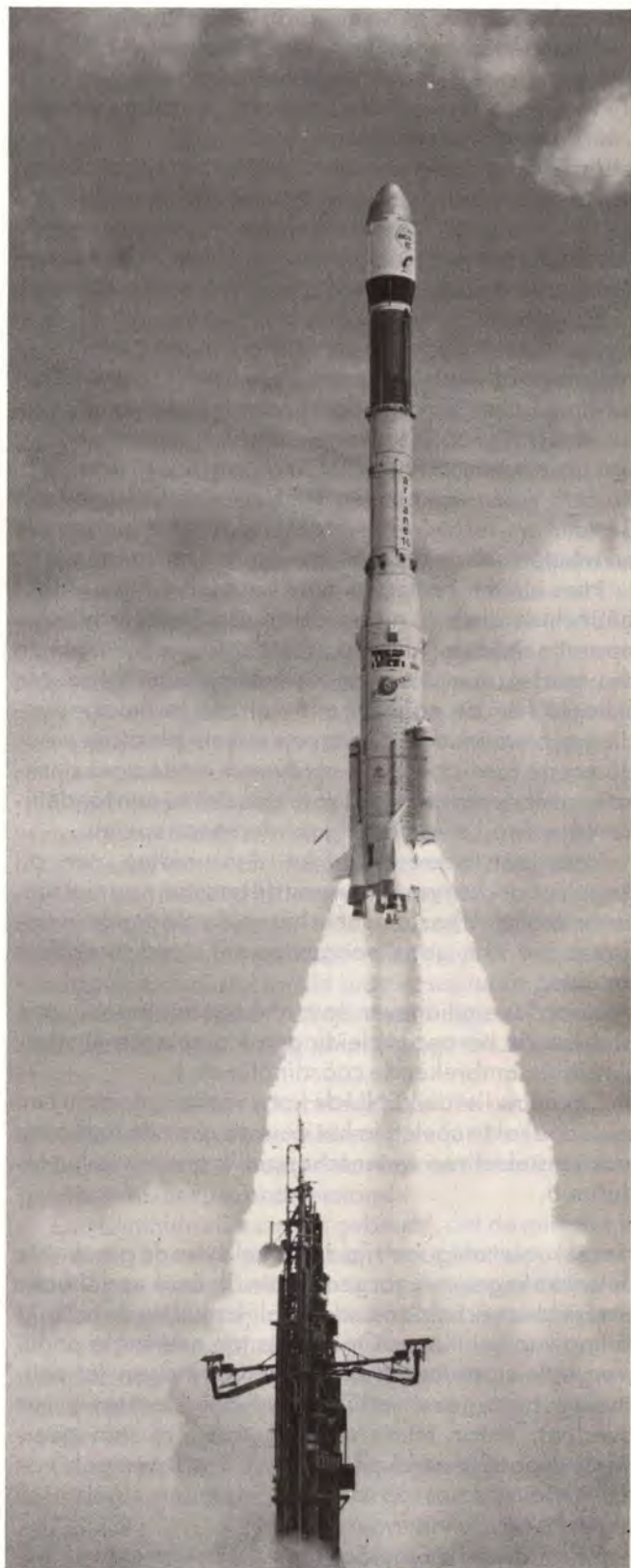
J.TH. HOEKEMA*

Europa is in de mode. Tot voor kort weinig gebruikte begrippen als 'Midden-Europa' hebben het historisch stof van zich afgeschud. De dagen van de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie lijken, althans in cultureel opzicht, terug te komen. Over die, de grenzen van Oost en West overspannende, Europese identiteit wil ik het hier niet primair hebben. Wel over wat algemeen wordt samengevat als de Westeuropese identiteit en met name die op veiligheidsgebied.

Toch hebben die twee identiteitsbegrippen wel iets gemeen. Ze komen beide voort uit twee elementen: allereerst ongenoegen met of zelfs afkeer van de wijze waarop de Verenigde Staten leiding geeft aan het Bondgenootschap met West-Europa. Dat kan overgaan in diepe onvrede over de afhankelijkheid op het terrein van de veiligheid – immers de kern van het bestaan van een natie – van de Verenigde Staten. Daarnaast is er het element van een hang naar het onderstrepen van het eigene van Europa, het zoeken naar een eigen weg voor heel Europa die het ijzeren gordijn passeert. Van IKV tot de Duitse CDU, van Brugsma ('Europa Europa!') tot Heldring, de wens zich niet neer te leggen bij de Europese deling wordt in brede kring gedeeld.

De mini-top in Reykjavik heeft de hier geschetste gevoelens versterkt. Niet alleen is er twijfel over de wijze van besluitvorming in Washington (waaraan Irangate nog zijn steentje heeft bijgedragen), ook de inhoud van de Amerikaanse voorstellen riep schrik op. Is de nul-nul optie voor middellange afstandssystemen in Europa wel goed als daardoor de 'eigen' middelen ontbreken om het grondgebied van de Sovjet-Unie te raken? Wordt in een wereld zonder ballistische raketten de afschrikking niet teveel gebaseerd op vanuit Europese optiek twijfelachtige 'slow flying' systemen als kruisraketten en bommenwerpers? Gevoegd bij veel andere tendenzen op politiek en economisch gebied in de VS (oriëntatie op de Pacific!) is het beeld – spookbeeld voor velen – ontstaan van een 'fortress America'. De VS laten Europa links liggen, waardoor het genoopt is het heft in eigen hand te nemen. 'Europa muss sich selbst behaupten', zoals oud-Bondskanselier Schmidt het uitdrukte. Kernachtiger kan het niet.

Tegen deze achtergrond moet ook D66 plaats bepalen. Juist D66 zou ik willen zeggen. In de eerste plaats heeft onze partij een goede en relatief lange traditie van nadenken over de Europees-Amerikaanse verhou-



Ariane-raket: Europees project (foto ESA)

* De auteur is lid van de redactie.

ding. In de partij-politiek voor D66 grauwe jaren '74-'76 heeft Hans van Mierlo daar vele behartenswaardige dingen over gezegd. Weliswaar schreef Piet Dankert in 1974 in de Internationale Spectator de klassieker 'Amerika's veiligheid is de onze niet', in de officiële PvdA-standpunten zoals door minister Van de Stoep uitgedragen, prevaleerde de angst voor de Duitse factor en de huiver de Verenigde Staten tegen het hoofd te stoten. Men herinnere zich het krachtige verzet van Nederland tegen de (NAVO-) verklaring van Ottawa in 1974 waarin de Britse en Franse kernmacht in het kader van de Atlantische veiligheid worden geplaatst. Ook in de ongelukkige episode, nu bijna ten einde, waarin het Nederlandse veiligheidsbeleid was verengd tot de keuze tussen het wel of niet plaatsen van 48 kruisraketten, heeft D66 althans getracht de internationale dimensie en het bereiken van een oplossing voor het hele Bondgenootschap te benadrukken.

Niet alleen het doortrekken van deze historische lijn pleit voor een actieve inbreng van onze partij in de nu opgelaaide discussie, dat doet ook het feit dat zo'n discussie in het algemeen meer door 'links' dan 'rechts' gevoed pleegt te worden. Partijen ter rechter zijde plegen zich eerder tevreden te voelen met de status quo op veiligheidsgebied. Dat geldt zeker voor Nederland waar solide Atlantici als Joris Voorhoeve en oud-officieren in het CDA de toon zetten. (Dat die oud-officieren wel eens specifieke 'Nederlandse' opvattingen op het gebied van kernbewapening hadden of hebben, maakt hen nog niet tot overtuigde 'Europeanen').

In de PvdA is de Europa-discussie op gang gekomen in het zusterblad van dit periodiek: Socialisme en Democratie (Scheffer: 'Nederland tussen Europese en Atlantische solidariteit', aanbevelenswaardig!) De vraag die nu het meest interessant is – maar ook het moeilijkst te beantwoorden – is waar zij toe zal leiden. De analyse van water aan schort is eenvoudiger dan de remedie. Superrealist Heldring legde in NRC/H van 12 december 1986 de vinger op de zere plek wanneer hij schrijft dat zelfs de briljantste analyticus niet kan aangeven hoe het verder moet. Ik zou die handschoenen niet willen of durven oppakken. Wel een paar stellingen:

- het geheel *onafhankelijk* van de VS behartigen van de Europese veiligheidsbelangen zal buitengewoon moeilijk tot onmogelijk zijn; in ieder geval vergt dat een zeer hoge prijs alleen al in termen van de kosten voor een geloofwaardige defensie (heel-te-simpel gesteld: van goedkope Amerikaanse kernwapens naar eigen kernwapens en dure overbrengingsmiddelen, en, inspanningen om de conventionele achterstand ten opzichte van de SU in te halen). Zo'n situatie vergt ook een veel grotere strategische over-

eenstemming tussen en eenwording van in elk geval drie leidende Europese landen (VK, Frankrijk en BRD) dan nu het geval is;

- de veiligheidssituatie in de wereld zal er met de introductie van een derde supermacht niet beter op worden; de SU zal zich bijvoorbeeld bedreigd voelen door VS, Europa en China. Ook de wapenbeheersing zal worden gecompliceerd.

Achterover leunen en berusten in de Amerikaanse hegemonie dan maar? Dat niet, dunkt mij. Wel het besef dat die hegemonie ons een tamelijk grote mate van goedkope en ook makkelijke bescherming heeft gebracht die niet eenvoudig en slechts met veel politieke nadelen zou kunnen worden ingeruild voor een geheel zelfstandig Europa. Het ware m.i. beter met behoud van het fundament van het Atlantisch bondgenootschap (op zich zelf al voorwerp van erosie en schokken) de Europese afstemming te vergroten (in het Frans: concertation). Op dat begrip zullen pragmatische Van den Broek en visionair Chirac zich in de praktijk verenigen, n'en déplaise de harde wijze waarop Van den Broek zich van Chirac's speech van 3 december 1986 distantieerde bij de Begrotingsbehandeling BZ. Terecht sprong Maarten Engwirda daar (als bijna enig kamerlid) op in. In het door Chirac voorgestelde Handvest van de Europese veiligheid staat ook voor Atlantici immers geen onvertogen woord. *Afstemming* dus, wat wil zeggen dat wij in Europees verband (afhankelijk van het onderwerp WEU, EPS, Eurogroep) meer dan tot nu toe tot gezamenlijke standpuntbepaling komen. Op die wijze zou het shock-effect van Reykjavik positief benut kunnen worden.

De resultaten van die afstemming kunnen naar de VS toe tot uitdrukking worden gebracht, zowel bilateraal via het EG-voorzitterschap (of de Troika) als in de NAVO. Waarom niet veel eerder in het Bondgenootschap een werkelijke evaluatie van de strategische gevolgen van SDI afgedwongen? Waarom pas nu een militaire studie naar de NAVO strategie in de jaren negentig? Zo'n politieke afstemming zal gepaard moeten gaan met een economisch-industrieel-militaire afstemming zodat Europa, bij voorkeur met één interne markt, de competitie met de VS aan kan, bij bijv. de wapenproductie maar ook bij het ontwerpen en invullen van militair-tactische concepten als FOFA (follow-on forces attack). Ander voorbeeld: de Europese waarnemings satelliet, nuttig voor de veiligheid en bruikbaar in de wapenbeheersing, ter aanvulling op de Amerikaanse middelen. De gedachte van een 'ESMA' (European Satellite Monitoring Agency) is hard neergesabeld door Minister Van Eekelen nadat Maarten Engwirda daar in een motie bij de begroting voor

had gepleit. Waarom die koudwatervrees voor Amerikaanse gevoeligheden? En voor wat Nederland betreft: als wij stilstaan, bewegen de grotere Europese landen wel: Frankrijk bijvoorbeeld met zijn ruimtevaart en satellietplannen, Engeland bijvoorbeeld met zijn eigen (zeer juiste) uitspraken over het ABM-Verdrag, de BRD met haar Ostpolitik, hoe zeer die ook door binnenlands-politieke redenen gemotiveerd zal zijn. Genoeg zendingswerk dus voor D66 in de Nederlandse politieke arena.

Ik licht nog één element uit de mogelijkheden voor een hoger Europees profiel: de betrekkingen met Oost-Europa. Europa (met Nederland dan nog als één van de hekkesluiters) is de laatste jaren in het algemeen nogal traag geweest bij het ontwikkelen van die betrekkingen. Sancties als teken van fermheid na Afghanistan (1979) en Polen (1981) zijn omgeslagen in het tegendeel, doordat geen duidelijkheid bestond over de afwikkeling daarvan: in twijfel of een boycot van Oost-Europa wel werkte, in het ontbreken van eenduidige lijn bij het uitvoeren van die boycot. Een oriëntatie op Oost-Europa (zonder illusies over de veranderbaarheid van hieruit) zal spanningen met de VS opleveren. In die zin is zo'n politiek voor Nederland een wellicht moeilijk te verteren ommezwaai van de krachtige steun in Oost-West zaken van Nederland aan de Amerikaanse positie (veiligheidskwesties uitgezonderd, doch wel sterk zichtbaar in de context van CVSE). Uiteraard moet bij zo'n Oosteuropa-politiek ervoor gewaakt worden dat Europa niet tegen de VS wordt uitgespeeld.

De as Bonn-Parijs zal ook voor Nederland waar tot nu toe de Angelsaksische/Atlantische anti-continentele oriëntatie overheerste, in de praktijk meer van belang moeten worden. Dat hoeft niet per se te leiden tot Duitse vingers aan de atoomtrekker, of steun aan de typisch nationale Franse aspiraties. Wel een politiek krachtenveld waar (zie de WEU) de oude zes plus het VK meer de toon gaan aangeven als smaakmakers van Europa. Langzaam maar zeker zal die samenwerking ook een militair-politieke dimensie ontwikkelen, bijvoorbeeld op basis van de reeds bestaande Duits-Franse samenwerking. Voor de voorzienbare toekomst kan de NAVO de militaire paraplu zijn waaronder dit proces voortschrijdt. Kiezen voor meer Europa betekent niet het afzweren van de VS of de NAVO maar voor een gezondere, wat evenwichtiger verhouding tussen de twee pijlers die het Bondgenootschap vormen. Voor D66 een proces dat, dunkt mij, gestimuleerd moet worden.

De priester en de reiziger

In een land waar 20% van de kinderen stierf van de honger voordat ze volwassen werden sprak ik daarover met een priester. "Het is droevig, maar het is altijd zo geweest en het zal altijd wel zo blijven," antwoordde deze.

"De ouders worden zeer kameraadschappelijk opgevangen door hun burens, ook ik spreek veel troostende woorden, en dan komen ze er wel overheen. En och – zolang ons Opperwezen zorg draagt dat 80% overleeft om de gewoonten van onze stam voort te zetten – waar zouden wij over klagen?"

"Maar, Wijze Man," antwoordde ik, "ware kameraadschap zou er toch in bestaan, die kinderen in leven te helpen houden? Want er is voedsel genoeg in deze streken. Alleen, het wordt opgevoerd aan de varkens en aan de paarden van de Maharadja. Als U daarover zwijgt, zijn Uw troostende woorden holle woorden."

"Uw gedachten nemen een verkeerde richting," antwoordde de priester, "want wij wensen allen dat de Maharadja veel glanzende paarden en veel zeer dikke varkens heeft. Dáárop namelijk berust het respect, het aanzien dat wij genieten bij onze buurvölker die wonen langs de volgende rivier." Toen dacht ik aan de Eems en aan de Schelde.

"Hij zegt allen", dacht ik, "dat kan niet, dat geloof ik niet. Maar meer dan de

helpt, dat is misschien waar".

Ik dacht aan Nederland, waar 51% van de bewoners een regering koos die zo'n droevige blik op de toekomst heeft: de Angst om de Boot te Missen, de angst om de Chinezen van Europa te worden laat ons geen keus: de kruisraketten plaatsen, de plutonium-economie omhelzen, één trein met 300 km/h laten rijden en de rest onbetaalbaar maken.

Wie ben ik om te zeggen: die Oosterse volkeren zijn aan de Westerse rationaliteit nog niet toe?

Herman Coster

Elastische arbeidsduur, een duurzaam perspectief

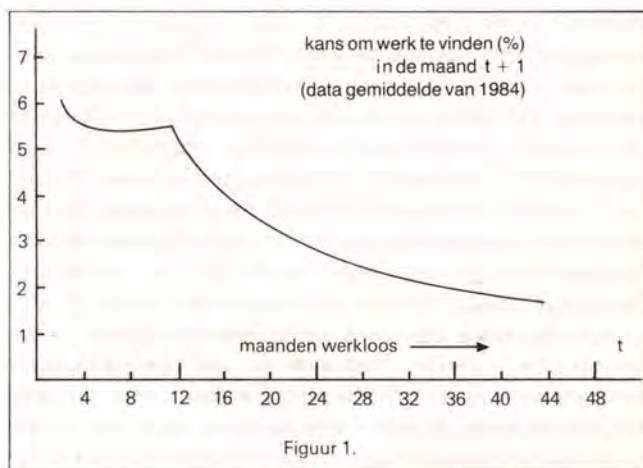
F.L. JANSEN*

De voortgang van ADV (arbeidsduurverkorting) stagneert. Formeel heeft verbetering van de werkgelegenheid de hoogste prioriteit, feitelijk worden ter verlaging van het financieringstekort met prioriteit bezuinigingen nagestreefd, weliswaar met als doelstelling hiermee ook de werkgelegenheid op lange termijn te dienen. De vraag is of je hen die nu werkloos zijn op de effecten van dat beleid mag laten wachten. Kabinet, politieke partijen en vakbeweging beweren nog wel dat verdere ADV nodig is, maar betwijfeld wordt of effectieve invoering wel mogelijk is.

Alle betrokken partijen hebben bezwaren. Afspraken in het regeerakkoord gemaakt, werden in de regeringsverklaring al afgezwakt, en bij de behandeling van de begroting waren alle voornemens en toezeggingen verdampt. ADV wordt niet meer verdedigd, niet door de regeringscoalitie, maar ook nog nauwelijks door de PvdA. Louise Groenman heeft namens de D66-fractie minister De Koning gevraagd, nu er geen 'convenant' of sociaal contract tot stand is gekomen, zodanige maatregelen te nemen bijvoorbeeld via premiedifferentiatie, dat het eigenbelang van werkgevers verdere ADV op weg helpt. Zonder resultaat. Het lijkt er op dat regering en meerderheid van de Tweede Kamer bang zijn dat ADV, hoewel noodzakelijk in hun ogen, niet populair is en stemmen kan kosten.

Met dit artikel wil ik aantonen dat wegnemen van die bezwaren kan, mits daartoe de politieke wil aanwezig is, door de duur van de arbeid 'elastisch' te maken. Uitgangspunt daarbij is het verbeteren van de kwaliteit van het bestaan voor zover bepaald door het verrichten van betaalde arbeid.¹ De mate waarin we erin slagen de kwaliteit van het bestaan te bevorderen, is echter niet te meten. Volgens Russel L. Ackoff² is dit ook niet nodig: 'Een alternatief voor het meten van de kwaliteit van het bestaan is het actief deelnemen aan de vormgeving daarvan'. Naar ons onderwerp vertaald betekent dat: vrije beroepskeuze, werkgevers die werknemers volwaardig in het werk laten participeren, en werknemers die hun werk serieus nemen en daartoe ook in staat worden gesteld. Het beleid mag dus niet uitsluitend gericht zijn op het verbeteren van de werkloosheidsstatistiek maar dient ook het 'actief deelnemen aan de vormgeving' van het werk mogelijk te maken.

* De auteur is econoom en technoloog; lid van de Adviesraad van D66.



Waarom verder delen van arbeid moet

Vast staat dat de werkloosheid niet gelijkmatig over de beroepsbevolking verdeeld is. Minderheden, vrouwen, jongeren, in toenemende mate ouderen, lager geschoolden, zij die in het oosten en noord-oosten van het land wonen, worden relatief zwaar door werkloosheid getroffen. (Een factor 2 tot 4 hoger dan het landelijk gemiddelde binnen een groep is niet ongevoelbaar). Beleid gericht op het selectief helpen van zulke groepen zonder de werkgelegenheid als zodanig te bevorderen, zoals bijvoorbeeld via het Jeugdwerk-garantieplan,³ leidt ofwel tot 'verdringing' van werk ofwel tot het aanbieden van werk dat niet volwaardig is, werk dat alleen al minder-waardig is, omdat daaraan economisch gezien geen behoefte is. Het lijkt er op dat we gedwongen worden te kiezen tussen het kwantitatieve en het kwalitatieve aspect van de werkgelegenheid.⁴ De uitweg uit dit keuze-dilemma is principieel kiezen voor het verder delen van arbeid.

Dit is het hoofdargument voor verdergaande ADV. De ernst van de werkloosheid die uit haar karakter blijkt, onderstreept de geldigheid van het hoofdargument. Figuur 1 illustreert dat karakter. Verticaal is de kans afgezet op het binnen een maand vinden van werk, voor hen die al een gegeven aantal maanden werkloos zijn, tegen horizontaal dat aantal maanden. De beginpiek wordt vooral veroorzaakt door schoolverlaters, vers opgeleide en nog goedkope krachten die snel een baan krijgen. Het is niet onwaarschijnlijk, dat de bestandsvervuiling van het werklozenbestand bij de gewestelijke arbeidsbureaus⁵ grotendeels op deze piek betrekking heeft. De ernst van de werkloosheid wordt door het verdere verloop van de karakteristiek bepaald. Het zelfde beeld wordt ook verkregen

wanneer alleen de kansen voor jongeren worden weergegeven, waarbij de gegevens uit interviews zijn gehaald.⁶ De niveaus zijn verschillend, de vorm is analoog. De kans op het vinden van een baan binnen één maand daalt binnen twee/drie maanden tot een lage waarde, die verder het hele jaar niet meer verandert. Het verschil tussen het aantal werkzoekenden en het aantal vacatures is te groot. In deze situatie waarbij de al geringe kans op werk niet verandert, wordt het toeval dat mensen binnen een jaar werk vinden. Daarna zakt de kans op werk de volgende maand, elke maand steeds verder. Het is de tijd zelf die de kansen doet dalen. De situatie is uitzichtsloos. Het stijgen, constant blijven of dalen van de kans op werk in een komende periode is daarom een goed criterium voor de ernst van de werkloosheid. We mogen pas tevreden zijn als de kans op werk elke volgende maand stijgt. Dan is er voortgang en dus perspectief. Zolang dat niet zo is blijft delen van arbeid noodzakelijk.

Bezwaren tegen ADV

Tegen ADV wordt een hele reeks bezwaren ingebracht:

- Technisch-organisatorische bezwaren. Coördinatie- en managementproblemen kwamen reeds voor bij het uit elkaar groeien van arbeidstijd en bedrijfstijd in het kader van 'glijdende arbeidstijden' met vrijere keuze van werktijden. Bij echt verdergaande ADV zijn reorganisaties vaak onvermijdelijk.⁷ Deze technisch-organisatorische problemen worden in het algemeen oplosbaar geacht.⁸ Dit blijkt uit de resultaten van een onderzoek dat Berenschot in opdracht van de OSA heeft verricht.
- Bezwaren tegen de effectiviteit van ADV slaan op de geringe herbezetting die tot nu toe is gerealiseerd. Dit komt ten dele doordat bedrijven en instellingen als gevolg van teruglopende bedrijvigheid of bezuinigingen te veel mensen in dienst hadden. Ten dele komt dit ook doordat minder mensen in dienst genomen werden dan strikt nodig was. Tekort aan personeel wordt o.a. opgevangen door overwerk, waarmee ADV weer teniet wordt gedaan. Het gevolg is dat werknemers zowel in de marktsector als in de kwartaire sector klagen over de toegenomen werkdruk. Verdergaande ADV kan daarom nu nog slechts met een aanzienlijk hogere herbezetting ingevoerd worden.
- Bezwaren die betrekking hebben op het uit de pas lopen met het buitenland, kunnen grotendeels teruggevoerd worden tot de vrees de concurrentiepositie tegenover het buitenland te verzwakken. Daarmee vallen deze bezwaren samen met die, die op de kosten van ADV voor de werkgevers zijn gebaseerd.

Voor een deel ook hangen deze bezwaren samen met die in de volgende categorie. Het aantal uren dat in Nederland per hoofd van de bevolking wordt gewerkt, ligt bijzonder laag, en duidelijk beneden dat wat voor concurrerende industriële landen geldt.⁹ Het optrekken van dit niveau kan nodig zijn, indien Nederland op den duur minder afhankelijk van het aardgas wil worden. Een tweede reden is dat nog veel verbeteringen van de kwaliteit van de samenleving wenselijk zijn. Het onvoldoende aanpakken van het milieu, schonere produktiemethoden, minder milieubelastende energie, stadsvernieuwing, de zorg voor ouderen en gehandicapten enz., mogen niet aan onbetaalbaarheid geweten worden, zolang er ruimte is voor meer uren werken. ADV vergroot die ruimte en maakt het weer enigszins oprekken van de arbeidsduur concurrerend mogelijk en sociaal aanvaardbaar.

- Het bezwaar gebaseerd op de vrees dat ADV die achteraf te ver blijkt te zijn doorgeschoten, niet meer terug te draaien zal zijn, lijkt gezien de geschiedenis gegrond. Verworven rechten worden niet meer prijs gegeven. Het CEP is daar ook van uitgegaan bij het berekenen van het effect op de werkgelegenheid van een gerealiseerde 32-urige werkweek in 1995. Bij een sterke groei (4%) zou dit leiden tot stijging van de werkloosheid als gevolg van spanningen op de arbeidsmarkt (in een eerder stadium). Voor een deel van de arbeidsmarkt speelt dat nu al. Sommige vacatures zijn moeilijk vervulbaar. Het bezwaar van de onomkeerbaarheid van ADV kan opgeheven worden door in contracten in het belang van zowel werknemers als van werkgevers vast te leggen dat het niet gaat om het verwerven van rechten op een kortere arbeidsduur, maar om solidariteit met hen die aan de kant staan. Dit is onderdeel van het voorstel 'elastische arbeidsduur'.
- De laatste categorie van bezwaren omvat in feite de drie hoofdbezwaren, waarvoor 'elastische arbeidsduur' een oplossing moet bieden. Werkgevers zijn bang dat verdergaande ADV leidt tot een stijging van de arbeidskosten per eenheid van produkt. Werknemers zijn bang proportioneel inkomen te moeten inleveren. De overheid is bang voor het financieringstekort.

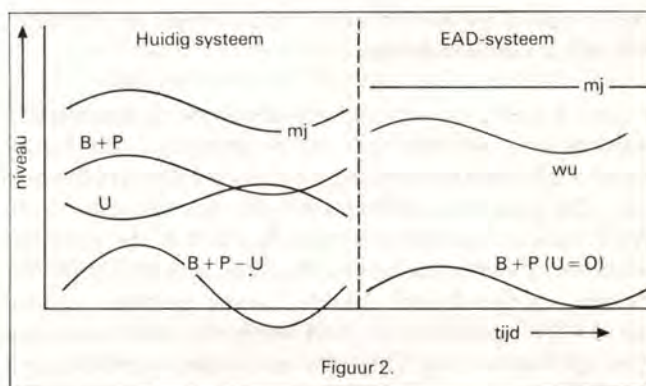
Het opheffen van de bezwaren

Kwalitatief kan EAD (elastische arbeidsduur), het middel dat de bezwaren weg moet nemen als volgt worden geschetst:

1. Wanneer er niet voor iedereen werk is, wordt gekozen voor het delen van werk, in plaats van het

opsplitsen van de beroepsbevolking in werkenden en werklozen. Werkloosheid terugdringen via politieke besluitvorming verloopt te traag. Werkloosheid sneller, effectiever, en tegelijkertijd sociaal aanvaardbaar bestrijden zou kunnen indien de economie automatisch op een ruimere arbeidsmarkt zou reageren met kortere arbeidsduren via lagere loonkosten, zonder de netto lonen wezenlijk aan te tasten. Dit is de kern van de gedachte achter EAD.

2. Deze gedachte kan gerealiseerd worden door op de duur van arbeid spanning te zetten, als op een uitgerekt elastiek, die de arbeidsduur tot een bepaald minimum wil laten inkrimpen. Die spanning wordt bereikt door voor mensen met een kortere arbeidsduur de som van belasting en premies van werkgever en werknemer (hierna te noemen het B + P-stuk, dat is het Belasting + Premie-stuk) per uur lager te stellen. Premie-differentiatie maakt dat de arbeidskosten per uur lager liggen voor kortere arbeidsduren. Zo wordt ADV voor werkgevers aantrekkelijk.
3. Voor die soorten arbeid, die schaars zijn, mag de arbeidsduur worden opgerekt tot een bepaald door sociale partners overeen te komen maximum. Overuren kent dit systeem niet. Die worden dus ook niet als zodanig betaald. Meer uren werken betekent een groter B + P-stuk per uur betalen. Het levert door het toegenomen aantal uren netto wel iets op, maar het doet geen ADV teniet voor soorten arbeid die allesbehalve schaars zijn. Zo kunnen sociale partners de arbeidsduur voor diverse soorten arbeid aan de eisen van de markt aanpassen. EAD is een vorm van flexibilisering van arbeid, waarbij het snel kunnen ontslaan en weer aannemen van arbeid, zoals in de bouw¹⁰ gebeurt, vermeden wordt. Inkrimpen van de produktie kan, wanneer dat nodig is, in het EAD-systeem zonder ontslag van werknemers, die met slechts weinig minder geld netto naar huis gaan, terwijl de arbeidskosten door de premiedifferentiatie met minimaal het inkrimpingspercentage dalen. Overleg tussen sociale partners moet uitmaken onder welke omstandigheden en tot welke grenzen inkrimpen geoorloofd is. Bezuinigen op arbeidsplaatsen ook bij de overheid, kan op dezelfde wijze vervangen worden door inkrimpen van de arbeidsduur mits uitgevoerd in een zodanig tempo, dat bij het wegvallen van taken herallocatie en eventuele om- of bijscholing organisatorisch verwerkt kunnen worden.
4. Teneinde schommelingen in de conjunctuur op te kunnen vangen accepteren werknemers een geringe schommeling in het netto loon, in plaats van een



Figuur 2.

- grote schommeling in het inkomen voor alleen hen die anders werkloos zouden worden. (Zie figuur 2.)
5. Werkgevers (ook de overheid) zorgen voor een zodanige organisatie en taakverdeling, dat aanpassen via arbeidsduur aan het niveau van de bedrijvigheid het schrappen van arbeidsplaatsen kan gaan vervangen.
 6. De overheid accepteert schommelingen in de ontvangsten in het B + P-stuk, in plaats van schommelingen in de uitkeringen, en garandeert de werkgever zo arbeidskosten per eenheid produkt, die bij de overeengekomen minimum arbeidsduur ook minimaal zijn.

Kwantitatief aantonen dat verdere ADV met behulp van het EAD-systeem zowel voor werknemers, werkgevers, als voor de overheid aanvaardbaar kan zijn, gebeurt aan de hand van een voorbeeld. Daarbij wordt uitsluitend gebruik gemaakt van berekeningen en resultaten, die al door de OSA⁸ en het CEP¹¹ zijn uitgevoerd en afgeleid. In dit voorbeeld wordt 10% ADV ingevoerd (als gemiddelde) voor die arbeidsplaatsen waarvoor dat technisch-organisatorisch mogelijk is. Volgens het 'Berenschot-onderzoek' is tot 20% ADV mogelijk voor 65% van de arbeidsplaatsen. Op 10% ADV met 68% herbezetting toegepast, is het resultaat:

- stijging van de arbeidsproductiviteit met 1.5%;
- daling van het aantal arbeidsuren met 2%;
- daling van de produktie met $2 - 1.5 = 0.5\%$;
- stijging van de werkgelegenheid met 5%.

Rekening houdend met deeltijdbanen en een groeiend arbeidsaanbod, een verwacht gevolg van de zuigkracht van een groeiende werkgelegenheid, komt 5% meer werk overeen met een afname van de werkloosheid, met ca. 200 000 mensen, dat zijn 50 000 werklozen per jaar minder gedurende vier jaar. Geleidelijk invoe-

ren is nodig om herallocatie, scholing en reorganisaties te kunnen beheersen.

Figuur 3 laat zien wat dit betekent voor de kosten van werkgevers, werknemers en de overheid. De figuur heeft uitsluitend betrekking op die werknemers die aan de ADV-operatie deelnemen; dus op hen die na de ADV verkort werken, en voor de ADV òf de volle tijd werkten, òf een werkloosheidsuitkering ontvingen. Anderen worden buiten beschouwing gelaten, omdat deze ADV-operatie voor hen niet geldt, en er voor hen dus ook niets wijzigt. Dit gegeven zijnde, maakt figuur 3 duidelijk, dat door de loonsom ten behoeve van ADV met precies U te vergroten en $B + P$ met U te verkleinen, zowel de loonkosten, als de koopkracht en de netto overheids-ontvangsten ($B + P - U$) onveranderd blijven. De operatie wordt zo geheel budgettair neutraal uitgevoerd.

Er zijn echter nog twee correcties nodig:

Ten eerste zijn de loonkosten weliswaar constant gebleven, maar de loonkosten per eenheid produkt zijn bij gemiddeld 10% ADV met 0.5% gestegen. De produktie is immers met een 0.5% gedaald. Een belastingverlaging die het financieringstekort na vier jaar met 0.18% minder doet dalen (zie *), is nodig om dit effect te compenseren.

Ten tweede is eigenlijk een ongeveer twee maal grotere belastingverlaging nodig om het elastiek voldoende te spannen, en ADV voor werkgevers echt nastrevenswaardig te maken. Gegeven dat het beleid op belastingverlichting gericht is (zie het nieuwjaarsartikel van Prof. Rutten in ESB), mag deze nog steeds geringe verlaging niet als een bezwaar voor de overheid gelden.

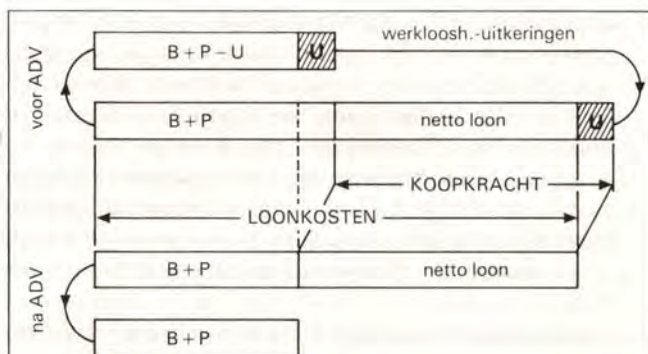
Tenslotte moet nu nog nagegaan worden hoe deze operatie voor werknemers uitpakt: (zie **). Hun inkomen daalt hij 2.5% ADV nauwelijks meer dan een 0.5%. Dit is zeker niet proportioneel en kan voor werknemers gezien de opbrengst aan werkgelegenheid niet echt bezwaarlijk genoemd worden. Het moet bij zo'n laag percentage mogelijk zijn, deze daling op te vangen door loonstijgingen als gevolg van produktiviteitsverhoging.

Daarmee zijn de drie hoofdbezwaren tegen ADV weggenomen.

EAD een duurzaam perspectief

Samenvattend kan nu geconcludeerd worden:

1. Delen van arbeid via ADV volgens het hier beschreven EAD-systeem is uitvoerbaar zonder dat een van de betrokken partijen, werkgevers, werknemers of



Figuur 3.

Verklaring afkortingen bij de figuren 2 en 3.

$B + P$ = belasting + premies
 U = werkloosheids-uitkeringen
 mj = werkgelegenheid in mensjaren
 wu = werkgelegenheid in werkuren

overheid een onaanvaardbaar offer hoeft te brengen. De overheid moet daartoe de condities scheppen. Met sociale partners moet zorgvuldig afgesproken worden onder welke voorwaarden het 'elastiek' vrij kan bewegen en tot welke grenzen.

2. Een gemiddeld verdergaande ADV van 2.5% per jaar kan de werkloosheid met 50 000 mensen per jaar extra verlagen.
3. Binnen het EAD-systeem zullen werkgevers zowel in de markt- als in de kwartaire sector trachten de arbeidsduur zo kort mogelijk te maken teneinde de arbeidskosten per eenheid van output zo laag mogelijk te krijgen.
4. Schaarre arbeid wordt in meer uren per jaar verlicht, en is dus duur. Dit veroorzaakt druk op meer scholing van schaarre arbeid.
5. Elastische arbeidsduur is daarom meer dan alleen een vorm van ADV, of een manier waarop arbeid geflexibiliseerd kan worden. Het is een tegenkoppelsysteem, dat automatisch fluctuaties in de werkgelegenheid dempt, en de koopkracht in geval van recessies nauwelijks laat dalen, waardoor ook langs die weg een stabiliserende werking op de economie uitgeoefend wordt.
6. Het inbouwen van een zichzelf corrigerende arbeidsduur, maakt het systeem onafhankelijk van trage besluitvorming. Wel zal de mate van tegenkoppelen door de overheid in overleg met sociale partners beheerst moeten worden (het niveau en de grootte van differentiatie in het 'B + P-stuk').
7. Privatisering en belastingvereenvoudiging mogen nooit leiden tot het uit handen geven van de zojuist

geschetste instrumenten voor sturing van de economie door de overheid.

8. Principieel is verdere ADV met behulp van EAD dus mogelijk, praktisch liggen er natuurlijk nog talrijke hobbels op de weg naar daadwerkelijke invoering. Voor het wegnemen van die hobbels is de politieke wil onontbeerlijk. De politiek moet weigeren langdurige en structurele werkloosheid nog langer te aanvaarden als onvermijdbaar behorend bij ons economisch stelsel. De politiek moet bereid zijn de meerderheid de zeer geringe offers te laten brengen, die nodig zijn om de minderheid die werklozen vormen, de kwaliteit van het bestaan te bieden waarop zij recht heeft. Pas dan kan EAD een duurzaam perspectief bieden.

Noten

* Teneinde de loonkosten per eenheid produkt constant te houden moet de overheid het B + P-stuk met nog eens extra 0.5% van de loonkosten verlagen. Deze belastingverlaging komt overeen met een verlaging van ca. 0.2% van het NNP (netto-nationaal-produkt) per jaar, bij het over vier jaar uitsmeren van de 10% ADV-operatie. Uit het CEP 1986 (blz. 243, kolom 9) blijkt dat deze belastingverlaging het financieringstekort na vier jaar ca. 0.18% minder doet dalen, dan zonder die verlaging.

** Stel de hoogte van de werkloosheidsuitkeringenbedragen gemiddeld netto 70% van het netto loon: $0.7 \cdot nl$. Voor 5% nieuwe werknemers moet dus nog $0.3 \cdot nl$ opgebracht worden door de 65% oude werknemers

die korter gaan werken samen met de 5% nieuwe werknemers die ook verkort gaan werken. Voor 10% ADV moet derhalve op het netto loon worden 'ingeleverd':

$$0.05 \cdot 0.3nl = 0.0214 \cdot nl$$

$$0.65 + 0.05$$

Literatuur

1. Verkiezingsprogramma 1986-1990, D66 hfdst. 3.
2. Russel L. Ackoff; Does Quality of Live have to be Quantified? Operational Research Quarterly '76 vol. 27 No. 2, i pp. 289-303.
3. F.L. Jansen; De komst van het Jeugdwerkgarantieplan; Voor de D'raad januari 1987.
4. SER-NOTA; L. Faase; Achtergrondstudies; blz. 27.
5. Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek; jrg. 1986, no. 6.
6. OSA-werkdocument nr. 14, september 1985; R. van Opstal, en J. Theeuwes; Jeugdige werklozen en hun kans op een baan.
7. W.A.M. de Lange; Vijf case-studies naar de gevolgen van arbeidstijdverkorting in industriële ondernemingen; Katholieke Hogeschool Tilburg.
8. OSA-RAPPORT 1985; Werk voor allen.
9. Madison; Tijdschrift voor politieke economie jrg. 9 nr. 2 dec. 1985.
10. OSA-voorstudie nr. 11, februari 1986; drs. W. Bremer; Flexibilisering van arbeid; mogelijkheden en effecten.
11. Centraal Economisch Plan 1986; blz. 243 tabel V.38.

Beter besluiten over het milieu

ERIK VAN DER HOEVEN*

Het milieuvraagstuk leeft onder de bevolking; maar veel minder in Den Haag. Vraagt men de mensen naar de belangrijkste problemen van nu, dan scoren milieu-problemen (gif in de bodem of in de Rijn, zure regen, kerncentrales, of hoe ook geheten), onveranderlijk hoog. Maar de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is een gewone vakminister, geen lid van welke veelhoek dan ook. Windmill loost nog steeds cadmium op de Nieuwe Waterweg. Nederland loopt nog steeds achter met toepassen van Europese milieuregels. En het stimuleren van schone technologie is vastgelopen.

Het milieu is de levensvoorwaarde voor de mens, maar op lange termijn. Politieke vraagstukken spelen doorgaans op korte termijn. Hoe kan zorg voor het milieu dan goed worden verankerd in de politieke besluitvorming? Hoe kan worden voorkomen, dat politieke prioriteit voor schonere chemische industrieën slechts opflakert bij gifgolven? Hoe kan in het systeem worden ingebouwd, dat nu reeds maatregelen worden genomen tegen waarschijnlijke (maar onzekere!) toekomstige problemen als een rampzalige stijging van de zeespiegel door het broeikaseffect, of een langzame vergiftiging van het hele milieu door een cocktail van stoffen in lage concentraties?

Analyse van besluitvorming

Een antwoord op deze vragen kan slechts worden gegeven na analyse van het maatschappelijk proces van besluitvorming. Welke problemen komen bij het rondzingen in het circuit van besluitvormers als urgent uit de bus? Hoe komt zo'n oordeel tot stand? Welke rol spelen ambtenaren en op welke manier? Welke invloed heeft de ambtelijke bureaupolitiek op dit proces? Welke invloed hebben de departementale scheidslijnen? Welke rol spelen belangengroepen? Is er invloed van geschreven of ongeschreven regels van staatsrecht? Op welke manier zijn politici betrokken of juist niet betrokken?

Zo'n analyse van processen van besluitvorming wil ik hier maken. De nadruk komt daarbij te liggen op de onderlinge verhouding van ambtenaren en politici. In het proces van maatschappelijke besluitvorming, zo vaak door D66 aan de orde gesteld, ligt hier een steeds belangrijker knelpunt. De relatie tussen ambtelijk en politiek systeem wordt problematisch. De subtiliteit van politieke controle heeft geen gelijke tred gehouden met de toenemend ingewikkelde rol die de overheid in de

samenleving speelt. Daardoor worden op ambtelijk niveau vele besluiten genomen die politiek van karakter zijn, zodat daarover onvoldoende in het publiek verantwoording wordt afgelegd. Ook wordt door de specialistische en gefragmenteerde kennis van de werkelijkheid, zoals die door de bureaucratie wordt geleverd, een hypotheek gelegd op de politiek, die in zijn besluiten hierdoor ernstig kan worden beperkt. Het democratisch systeem verliest daardoor zijn greep op de maatschappelijke besluitvorming, die veelal meer in onderhandelingen binnen sectoren (geconcentreerd rond departementen) plaatsvindt, dan binnen de volksvertegenwoordiging.

Hier worden deze beschouwingen toegespitst op het milieu. Natuurlijk worden er vele inzichten geformuleerd en standpunten bepaald, die ook op andere beleidsterreinen van toepassing kunnen zijn. Maar die uitwerking is hier niet aan de orde.

Volgermeerpolder (foto Hans van Weel)



* De auteur is lid van de redactie.

Wel aan de orde is het vraagstuk van kennisbeheer. Kennis is de onmisbare sleutel tot elk lange-termijn beleid. Helaas maakt onze samenleving, zoals ik zal betogen, volstrekt onvoldoende gebruik van kennis over het milieu. Bestaande kennis wordt niet toegepast of blijft verborgen in instituten en vakbladen, toepasbare kennis wordt niet systematisch opgebouwd. De samenleving gaat dommer om met de omgeving dan mogelijk zou zijn. Ook de ontwikkeling van schonere technologieën heeft daaronder te lijden.

Agendabouw

In de politieke wetenschap worden vraagstukken als deze benaderd met het model van agendabouw. Verschillende stadia van besluitvorming worden onderscheiden, en daarna wordt gezien hoe een vraagstuk van de ene in de andere fase wordt gebracht, door wie dat gebeurt, wie tegenwerkt, en in welke mate de belangrijke problemen bij dat proces ongeschonden geformuleerd blijven.

In Nederland is de agendabouw-benadering voor het eerst op milieuproblemen toegepast door Leemans en Hisschemöller. In het enkele jaren geleden gepubliceerde rapport van de ministeriële Commissie Lange-termijn Milieubeleid (CLAT) is van hun inzichten gebruik gemaakt. Oud-minister Winsemius heeft in zijn recente boek een soortgelijke systematiek gebruikt. Maar terwijl Winsemius' beschouwingen gekleurd zijn door een (overigens zeer aanstekelijk) optimisme (zie de bespreking elders in dit nummer), wil ik hier vooral knelpunten analyseren.

Het probleem wordt gesignaleerd

Voordat een onderwerp op de agenda van de overheid komt, moet het zijn gesignaleerd door burgers: wetenschapsmensen, actiegroepen, de pers. Er kunnen uitgebreide analyses worden gemaakt van de wijze waarop elk vraagstuk tot onderwerp van beleid is geworden. In een bijlage van het CLAT-rapport worden vier problemen onderzocht: de zaak van de chloorfluorkoolwaterstoffen, die van de vuilstort in de Volgermeerpolder bij Broek in Waterland, het behoud van de Waddenzee, en de afdamming van de Oosterschelde. In elk van de kwesties treden barrières op, waardoor voortgang van het probleem op de politieke agenda wordt bemoeilijkt of verhinderd, of het probleem uiteindelijk slechts in verminkte vorm tot voorwerp van beleid wordt.

Dat laatste proces is misschien nog wel het meest interessant. Het zal althans geen verbazing wekken, dat Rijkswaterstaat een barrière vormde tegen het openbreken van het besluit, de Oosterschelde af te

dammen, of de Waddenzee tot natuurgebied te verklaren. Verminking van problemen is aanzienlijk subtieler. Chloorfluorkoolwaterstoffen (ook bekend onder de aanzienlijk kortere merknaam freon) tasten de ozonlaag in de buitenste atmosfeer aan. Freon wordt gebruikt als drijfgas in spuitbussen, als koelmiddel in koelkasten, en in schuimplastics. Twee redenen hebben uiteindelijk bepaald dat van deze toepassingen alleen de eerste is aangepakt: op de spuitbussen kon het Directoraat-Generaal Milieuhygiëne (DGMH) vat krijgen via zijn Directie Lucht, terwijl het voor de andere toepassingen geen beleidsinstrumenten bezat; en hiermee werd ook tegemoet gekomen aan de toenmalige wens van de milieubeweging, middels het milieubeleid iets te doen aan luxe en overdaad, waarvoor spuitbussen model konden staan. Vertekeningen vinden zowel plaats door de structuur en werkwijze van het ambtelijk apparaat als door invloeden van buiten!

Bij verdere analyse van knelpunten in deze fase blijken deskundigen een centrale rol te vervullen. De meeste milieudeskundigen zijn door hun werkkring gebonden aan de overheid of het bedrijfsleven. Men zou op het eerste oog zeggen dat de eerste categorie een redelijke mate van vrijheid om te spreken heeft, maar in de praktijk worden vele instituten en disciplines gekenmerkt door gebrek aan openheid, vatbaarheid voor andere visies, en communicatie met de buitenwereld. In de zaak van de Volgermeerpolder is het bijvoorbeeld niet gelukt, een open debat tussen deskundigen van het burgercomité en die van het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid te organiseren. Grotere openheid, bijvoorbeeld door ruimere verspreiding van wetenschappelijke rapporten, en het organiseren van workshops met deskundigen uit overheid, bedrijfsleven, universiteiten, milieubeweging en milieujournalisten, is noodzakelijk. Intermediaire organisaties, zoals op landbouwgebied de studieclubs van jonge tuinders en landbouwers, zouden aan de verspreiding van milieukennis een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Met geringe middelen kan de overheid op zulke terreinen reeds een groot effect bewerkstelligen.

Kennis speelt reeds in deze fase een sleutelrol, en met name het vermogen, die kennis te interpreteren. Voor een kritische beoordeling van milieuproblemen is een sterk generalistische instelling noodzakelijk. Wanneer wij kijken naar de opleidingen op milieugebied, dan zijn de specialistische opleidingen echter allesoverheersend, en de generalistische klein en experimenteel. Multidisciplinair onderzoek komt moeilijk van de grond. Het zal niet eenvoudig zijn, de barrière van het specialisme te slechten, want het vormt een bescherming voor de wetenschapsman. Maar voor het adequaat omgaan met milieuvraagstukken in de maat-

schappelijke besluitvorming is het een levensvoorwaarde. Generalistische en multidisciplinaire milieustudies moeten dan ook sterk worden gestimuleerd, hetzij door een geldstroom vanuit het departement (maar dan wel in kanalen geleid door een orgaan 'op afstand'), hetzij door een ZWO-programma. Ook zou er meer armslag voor het generalistische vak milieukunde moeten komen, door instelling van zulke vakgroepen aan universiteiten, en benoeming van hoogleraren in de milieukunde in plaats van in specialismen.

Het probleem wordt (h)erkend

In deze tweede fase van het politieke proces wordt het probleem als politiek onderwerp aanvaard. De overheid neemt het op zich, een visie op het vraagstuk te formuleren.

In onze maatschappij is de overheid steeds meer het platform geworden, waarop belangenconflicten worden geslecht. Veelal worden de maatschappelijke belangentegenstellingen daarmee binnen de overheid gehaald. De overheid is geen uniforme moloch, maar bestaat uit vele circuits van beleidsambtenaren, parlementsleden, belangengroepen, en journalisten. Interessant is vooral de manier waarop de beleidsambtenaren hun rol opvatten. Zij kunnen zichzelf zien als ambtenaren in dienst van een overheid gekenmerkt door 'eenheid van beleid', maar evengoed als laatste voorposten van bepaalde maatschappelijke belangen.

Vaak worden problemen met aanzienlijke vertraging het ambtelijk apparaat binnengeleid. Men is er veelal niet blind voor, maar acht de tijd nog niet rijp, en verbergt zich daarbij achter maatschappelijke weerstanden. Als laxemiddel voor dergelijke departementale verstoppingen wordt wel de relatie met maatschappelijke organisaties in de eigen sector gebruikt: door subsidies aan onderzoek, onderwijs en voorlichting wordt geprobeerd, de maatschappelijke acceptatie sneller naderbij te brengen.

Het parlement speelt in deze fase doorgaans geen verheffende rol. Men laat zich leiden door de vraagstukken, en het tempo van aanpak, die door het kabinet worden gepresenteerd. Zelden wordt door het parlement uitgesproken dat er een probleem ligt dat aanpak behoeft, wellicht om te voorkomen dat men de wedervraag krijgt op welke manier het vraagstuk moet worden opgelost.

Een tweede probleem is, dat het parlement geen adequate voortgangscontrole pleegt. Het laat ambtenaren voortmodderen, ook wanneer volslagen duidelijk is dat dit voortkomt uit verschil in ambtelijke culturen tussen departementen, of uit een belangenstrijd die een politiek oordeel vereist. Vanuit de (op zich juiste) gedachte dat bewindslieden primair verantwoordelijk zijn, houdt het parlement verkrampde situaties in stand. Een adequate maandelijkse informatievoorziening over de stand van zaken bij de voorbereiding van wetsvoorstellen en beleid, is in dit licht noodzakelijk.

Maar ook binnen het ambtelijk apparaat kunnen nuttige wijzigingen plaatsvinden. Het binnenleiden van problemen in het ambtelijk apparaat kan door een speciale afdeling worden vergemakkelijkt. In het verleden is hiervoor vaak de vorm van de stafafdeling

gekozen. Door het geringe succes van stafafdelingen binnen de ambtelijke lijnorganisatie lijkt het beter, te denken aan het scheppen van een zeer kleine eenheid voor beleidsontwikkeling binnen de ambtelijke lijnorganisatie, die het secretariaat voert van een team van gewone lijnfunctionarissen.

Maatschappelijke problemen richten zich echter zelden naar ambtelijke scheidslijnen. Doorgaans zijn meerdere directies bij het oplossen van een vraagstuk betrokken. Verknippen van het probleem leidt al snel tot verminkingen. Het is voor de lange termijn van belang, dat verknippen zo weinig mogelijk nodig is. De eenheden belast met milieubeleid, ondergebracht bij VROM, L&V, V&W en EZ, zou daarom zo geherstructureerd kunnen worden, dat zij zo goed mogelijk aansluiten bij de toekomstige milieuproblemen. Dit is duidelijk een zaak van lange adem.

Een tweede mogelijkheid is het 'breed houden' van het probleem, door het los van de organisatiestructuur te beschrijven. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door het houden van een workshop binnen de ambtelijke organisatie, eventueel met behulp van buitenstaanders, waaruit een beknopte signalering van het probleem voortkomt.

Een laatste aanbeveling voor een betere ambtelijke werkwijze is, alternatieven voor beleid aan te geven. Bij presentatie van een probleem is het wenselijk, diverse globale plannen aan de Tweede Kamer voor te leggen, elk met hun eigen effecten. Deze werkwijze is minder bedreigend voor afdelingen die bang zijn, achter het net te vissen.

Al deze voorstellen komen neer op veranderingen in de opstelling van het parlement (alarter, sneller, adequater), en veranderingen in de ambtelijke organisatie en de ambtelijke cultuur. Dit zijn noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden. Ook de buitenwereld (bedrijfsleven, milieubeweging, consumentenorganisaties) zal zijn bijdrage aan nieuwe verhoudingen moeten leveren. Met name zal van hen een opener en minder stereotype opstelling gevraagd moeten worden. Juist door de veelal stereotype tegenstellingen in ideologie of belang die zij verwoorden, geven zij hun ambtelijke medespelers in het spel alle ruimte, hun bureaupolitieke belangen naar voren te schuiven.

De overheid tracht greep te krijgen

In deze derde fase van het politieke proces wordt de overheid actief. Zij tracht het probleem op te lossen. Deze fase begint met een eerste globaal plan van actie, en eindigt met het toepassen van concrete maatregelen.

Centraal in deze fase staat het interdepartementaal overleg, dat doorgaans traag verloopt. Vaak komt dit ook nog onder de 'doem van de nieuwe gegevens': het probleem blijkt ernstiger te zijn dan werd verwacht. Het interdepartementaal overleg wordt hierdoor nog verder bemoeilijkt. Ook zijn de uitgangspunten van de deelnemers aan het overleg vaak onduidelijk. Deze factoren spelen echter veel minder wanneer de voorgaande aanbevelingen zijn toegepast; wij concentreren ons nu op de problemen die eigen zijn aan deze fase.

Het resultaat van deze fase is de toepassing van maatregelen. Dit wordt doorgaans geheel of gedeelte-

lijk gedelegeerd: aan lagere overheden en gedeconcentreerde rijksdiensten. Deze zijn echter meestal niet betrokken bij het interdepartementaal overleg: dit gaat al zo moeizaam, en zou in de ogen van de deelnemers nog verder worden bemoeilijkt door toetreding van nieuwe deelnemers. Het resultaat is wel, dat lagere overheden en rijksdiensten vrijwel steeds met maatregelen worden opgescheept waarvoor zij zich niet verantwoordelijk voelen, omdat zij er niet aan hebben meegewerkt.

De keus voor een beperkt interdepartementaal overleg, in de hoop op snelle besluitvorming waarbij problemen in de uitvoering op de koop toe worden genomen, kan in sommige gevallen heel honorabel zijn. Maar dit moet goed worden doordacht. Een notitie over dit vraagstuk zou door de centrale beleidsinstantie kunnen en moeten worden opgesteld, en aan de Tweede Kamer voor besluitvorming voorgelegd.

In de huidige praktijk is de Kamer ook in deze fase weinig actief. Men wacht af tot er 'witte rook' uit het interdepartementaal overleg opstijgt. Wat er zich binnen de geheiligde ambtelijke muren afspeelt, daar weet de Kamer niets van. De voortgangsbewaking zou ook in deze fase nuttig zijn.

Daarnaast zal een wijziging van de politieke cultuur nodig zijn om de positie van de Kamer in deze fase te versterken. Zolang oplossingen abstract blijven (kaderwet, beleidsnota) is de Kamer vrij eensgezind. De conflicten beginnen bij de concrete toepassingen. De minister weet dit, en spreekt het ambtelijk compromis eerst door met de regeringsfracties alvorens het aan de Kamer te sturen. Gebrekkige compromissen kunnen zo veelal toch zonder veel kleerscheuren door de Kamer worden geloodst. Het kamerdebat stelt vaak weinig voor. De inbreng van regeringsfracties heeft voornamelijk betekenis voor de tribune, hun echte inbreng is al geleverd. De boodschap moge helder zijn: geen dichtgespijkerde regeerakkoorden, werken met alternatieve beleidsvoorstellen!

De overheid heeft greep

In deze fase worden de maatregelen daadwerkelijk toegepast. Hij wordt afgesloten met het realiseren van de in de vorige fase gestelde (al dan niet verminkte) beleidsdoeleinden.

De belangrijke vraag in deze fase is: wie voert het beleid uit? Een algemeen geldende oplossing voor dit probleem is niet te geven. Het hangt onder meer af van de ernst en complexiteit van het probleem, de snelheid waarmee het om een oplossing vraagt, en de mate van uniformiteit van de oplossingen.

Ik constateerde reeds dat de band tussen beleidsontwikkeling en -toepassing vaak te los is. Meer samenwerking tussen rijk, gemeenten en provincies, en gedeconcentreerde rijksdiensten is bij het milieubeleid – en niet alleen daar – gewenst. Bij het rijk overheerst vaak de angst, dat bijvoorbeeld provincies de milieutaken minder serieus zullen nemen dan althans de betrokken departementen dat zelf doen; bij de provincies heerst anderzijds irritatie over het ontbreken van voldoende beleidsruimte. In dit spanningsveld zou het instrument van het bestuurscontract nuttig kunnen zijn. Hierbij komen rijk en (bijvoorbeeld) provincie overeen, dat de laatste een door het rijk vastgestelde taak voor



een overeengekomen bedrag zal uitvoeren. Zo'n contract levert voor beide partijen zekerheid, en voor de uitvoerder bovendien enige beleidsvrijheid. Bestuurscontracten zullen dan ook nader moeten worden onderzocht.

Zolang deze er nog niet zijn, vormt de opkomende milieubeleidsplanning een goed instrument voor onderlinge afstemming van het beleid van rijk, provincies en gemeenten. Wel schort het nog vaak aan realistische uitvoeringsprogramma's en een financiële verantwoording. Ook lijkt het nuttig, dat aan de plannen zogenaamde eventualiteitenplannen worden toegevoegd: deze zijn noodzakelijk om nieuwe gegevens in de planning te kunnen verwerken.

Bij uitvoering van milieubeleid door de provincies is een knelpunt, dat milieutaken veelal grillig zijn verdeeld tussen de provinciale diensten. Men moet dan eerst competentiekwesties uitvechten, voor men tot een eensgezinde aanpak komt. Gelukkig komt bij provincies een reorganisatie op gang, gericht op samenwerking. Wij verwachten dat dit proces gunstig zal zijn voor de uitvoering van milieubeleid.

De overheid houdt greep

In deze fase heeft de overheid zijn doel bereikt. Het probleem wordt door middel van wetten, regels en vergunningen beheerst. Door middel van inspecties, controlebezoeken, metingen en beleidsevaluatie wordt getoetst of de wetten en regels steeds afdoende zijn.

Slechts weinig milieuproblemen verkeren in deze fase. Enkele voorbeelden zijn riolering, drinkwatervoorziening en de kwaliteit van het zwemwater. Uit dit rijtje blijkt echter al, dat het 'greep houden' een weinig duurzame toestand is. Veel rioolstelsels vertonen grote gebreken, wat gemeenten in de nabije toekomst enorme sommen geld gaat kosten; en de kwaliteit van het drinkwater wordt ernstig bedreigd door overbemesting van de grond. De overheid zou in de toekomst meer rekening moeten houden met lange-termijneffecten van gekozen oplossingen, en reservefondsen aanleggen, waar de oplossing investeringen met zich meebrengt.

In Den Haag worden wel besluiten genomen over de aanpak van milieuproblemen, maar signalen over het

tekort schieten van die aanpak bereiken het Haagse apparaat maar traag. Wanneer het rijksbeleid tekort schiet, is de eerst betrokkene doorgaans de gemeente, in dit geval de hinderwetambtenaar. Deze zou moeten signaleren dat er iets structureel mis is, maar in vele gevallen heeft de betrokken persoon niet de opleiding of achtergrond om het structurele karakter van de problemen in te zien. Hinderwetambtenaren zouden dan ook veel meer hoogwaardige milieukundigen moeten zijn dan nu, hun opleidingsniveau dient aanzienlijk te worden opgetrokken.

Het bedrijfsleven heeft ook een eigen verantwoordelijkheid voor de instandhouding van een goed milieu. Deze moet in de eerste plaats worden opgevat als een maatschappelijke plicht tot zorgvuldig handelen, nog los van een verleende vergunning. Hinderwetvergunningen waren in het verleden een alibi voor een bodemverontreiniging die nu een miljardenoperatie vereist. Een goed instrument om die verantwoordelijkheid tot uitdrukking te brengen, is het bijhouden van een grondstoffenboekhouding, die de basis vormt van een milieu-accountantsverklaring. Dit systeem zou verder moeten worden uitgebouwd.

Kennisbeheer

Op verscheidene plaatsen is het belang van een goed systeem van kennisbeheer ter sprake gekomen. Kennis lost niet alle problemen op, met name niet het gebrek aan prioriteit voor milieubeleid. Soms wordt het nastreven van meer milieukennis veroorzaakt door de overtrokken eisen die door het bedrijfsleven aan milieukennis worden gesteld. Kan niet met zekerheid worden aangetoond dat fosfaat in wasmiddelen schadelijk is voor het milieu? Dan blijft het erin gehandhaafd. Wat zou er van economisch beleid overblijven, wanneer men even kritisch met economische modellen zou omgaan? Wie ziet ooit de stapel rapporten, op basis waarvan Ruding na één nacht slapen besluit tot een extra bezuinigingsronde? In een poging, de zwakte van het beleidsveld met onbetwistbare kennis te compenseren, ontstaat soms juist bij milieubeleid een ware kennis- en meetcultuur, die de ondergeschikte positie van het beleidsveld niet opheft, juist nog sterker accentueert.

Aan die drang moet niet worden toegegeven. Toch is deugdelijke informatie een onmisbare voorwaarde voor goed milieubeheer. Het probleem bij milieukennis is niet zozeer het gebrek aan gegevens, als wel de beschikbaarheid van de verkeerde gegevens, op de verkeerde plaatsen, niet in een gesystematiseerd verband, niet voorzien van de benodigde interpretatiekaders, soms niet openbaar. Nodig is een gestandaardiseerd systeem, van waaruit aan een ieder inlichtingen kunnen worden verstrekt. In het systeem zouden alle beschikbare milieugegevens, evenals alle verleende vergunningen opgeslagen moeten zijn. Het systeem zou terminals verspreid over het land moeten hebben, waar ook invoer van gegevens kan plaatsvinden. Voor milieubeheer in de ware zin van het woord is zo'n systeem noodzakelijk.

De belangrijke rol van kennis bij milieubeleid zou nog geaccentueerd dienen te worden door de instelling van een Wetenschappelijke Milieuraad. Als centrum van signalering van milieuproblemen is de bestaande

Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, samengesteld uit vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen, onvoldoende geschikt (de kracht van de CRMH ligt meer in de advisering over de bestuurlijke vormgeving van het beleid). Een orgaan dat met de kracht van wetenschappelijke argumenten lange-termijn effecten kan signaleren, wordt momenteel node gemist.

Overheidsinnovatie

Om een lange-termijn beleid, zoals milieubeleid, te voeren in een korte-termijn omgeving is overheidsinnovatie nodig. Zowel in de departementen als in het parlement, moeten instelling, werkwijze, en deels ook de organisatievorm worden gewijzigd. Voor politieke partijen ligt hier in toenemende mate de taak, de werkwijze van het ambtelijk systeem te onderzoeken en waar nodig te kritiseren. De hulpmiddelen die de bestuurskunde daartoe aanreikt, worden nog onvoldoende benut. Dat de rol die politici in dit krachtenveld spelen, niet buiten schot mag blijven, spreekt vanzelf (de bestuurskunde geeft hier reeds het goede voorbeeld).

Drie voorbeelden van zulke innovatie wil ik hier nog naar voren halen. De eerste betreft de uitruil van maatregelen. Milieubeleid speelt zich, ondanks de goede aanzetten van de vorige minister, teveel af binnen de scheidslijnen van de milieucompartimenten: water, bodem, lucht. Uitruil van milieumaatregelen is daardoor nauwelijks mogelijk. Stel nu dat een bedrijf als Hoogovens zowel de geluidhinder, als uitstoot van fluor moet terugbrengen. Vertraging van de bestrijding van lawaai in ruil voor aanzienlijke vermindering van de fluoremissie is nu nauwelijks mogelijk; toch zou dit zowel voor Hoogovens als voor de omwonenden gunstig kunnen zijn. Flexibeler milieubeleid, dat zulke uitruil mogelijk maakt, is wenselijk.

Twee andere belangrijke innovaties zijn reeds genoemd. Tussen overheidsorganen zouden bestuurscontracten mogelijk moeten zijn, zodat decentralisatie van beleid op een zakelijke manier kan plaatsvinden. Experimenten daarmee zouden van de grond moeten komen.

Tenslotte zou de Tweede Kamer belangstelling moeten krijgen voor de dynamiek van het ambtelijk handelen (en nalaten). Het zou niet meer mogen voorkomen dat de Kamer de ontwikkeling van een beleidsveld laat stagneren omdat de directies er onderling niet uitkomen, of dat hij genoegen neemt met een slap aftreksel van beleid, als ambtelijk compromis naar voren geschoven omdat de Kamer zelf geen richting geeft.

De politiek is nog lang niet klaar met het milieu. D66 zou opnieuw leiding kunnen geven aan het milieudenken, door de gang van milieukwesties in de besluitvorming kritisch te volgen.

* Dit artikel is de verkorte weergave van een deel van de gelijknamige nota die in februari 1987 door de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66 is uitgebracht. Aan deze nota werkten behalve de auteur meer: Berendien Arisz, Ad Bakhuizen, Jan Willem Copius Peereboom, Thea Horsmans, Toon Janse, Hans Jeekel, Nils Leemans, Henk Potman, Frits Prakke, Marianne de Soet, Dick Tommel en Hans van Zijst.

Het ontstaan van de Vrijzinnig-Democratische Bond

MEINE HENK KLIJNSMA*



Leden van de Vrijzinnig-Democratische Bond op excursie in het Frans Halsmuseum in Haarlem (1913)

In dit artikel wordt in kort bestek ingegaan op enkele achtergronden van het ontstaan van de Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB): de partij die door velen als de voorloper van D66 wordt beschouwd.

Het kiesrechtvraagstuk als splijtzwam

De belangrijkste oorzaak van de oprichting van de VDB was gelegen in een meningsverschil over het kiesrechtvraagstuk. De vragen of, in welke mate, en in

welk tempo het kiesrecht moest worden uitgebreid, waren in de laatste decennia van de vorige eeuw een voortdurende bron van conflicten in liberale kring.

Tot een eerste echter grote uitbarsting kwam het in 1893-1894 naar aanleiding van de ontwerp-kieswet van Tak van Poortvliet. Dit ontwerp dat alle alfabeten niet-bedeelde mannen het kiesrecht wilde geven, ging de meer conservatieve liberalen veel te ver. Zij brachten daarom het liberale kabinet-Tienhoven-Tak van Poortvliet ten val en scheidden zich af van de liberale moederpartij, de Liberale Unie (LU).

De tegenstanders van Tak van Poortvliet, beter bekend als de anti-takkianen, wonnen de verkiezingen waarop een conservatief-liberaal ministerie werd gevormd. De nieuwe minister van binnenlandse zaken was de behoudend geworden Samuel van Houten.

* De auteur is lid van de redactie.

Deze wet kwam in 1896 met een minder vèrgaand ontwerp van een nieuwe kieswet. Omdat de ontwerp-kieswet-Van Houten niettemin een uitbreiding van het kiesrecht zou bewerkstelligen, stemde een deel van de takkiaanse liberale kamerleden toch voor de wet; een ander deel bleef principieel en stemde tegen.

Het ontstaan van de vrijzinnig-democratische kamerclub

De verkiezingen van 1897 leverden een overwegend links-liberaal kabinet op: dat van Pierson en Goeman Borgesius. De links-liberale kamerleden vormden een eigen fractie die zich 'vrijzinnig-democratische kamerclub' noemde. Een eigen partij-organisatie werd niet gevormd, wat ook niet nodig was omdat de LU in 1897 een progressief verkiezingsprogramma had aanvaard. De vrijzinnig-democratische kamerclub was dus eigenlijk de kamerfractie van de LU. De conservatieve vrije liberalen hadden inmiddels bijna allen de LU verlaten en vormden een eigen fractie en landelijke partijorganisatie.

De vrijzinnig-democratische kamerclub kwam in de periode 1897-1901 tot nauwe samenwerking met de vier radicale kamerleden. In kringen van de in 1892 opgerichte Radicale Bond (een kleine linksliberale partij) werd dan ook geconstateerd dat de afstand tot de LU erg klein was geworden als gevolg van de koerswending van de LU naar links. Het eigen bestaansrecht werd in dit verband aan de orde gesteld. De twijfels daaromtrent werden echter ook gevoed door de zwakte van de radicale partij-organisatie; buiten Amsterdam stelden de radicalen organisatorisch weinig voor.

Toenemende spanningen

Tussen de vrijzinnig-democratische kamerclub en het kabinet kwam het vanaf 1899 tot toenemende spanningen. Latent waren de spanningen van meet af aan aanwezig geweest. Het kabinet had de behoudende vrije liberalen nodig om over een meerderheid in de kamer te beschikken, waardoor veel hervormingsvoorstellen naar het oordeel van de vrijzinnig-democratische kamerclub nogal magertjes uitvielen. Het lidmaatschap van de ministers Lely en Goeman Borgesius van de kamerclub (beide heren waren ook kamerlid; dat was toen nog mogelijk) was in dit verband een extra complicatie.

Toch ging het in de eerste jaren van het kabinet nog wel. Ernstige moeilijkheden ontstonden pas in de periode 1900-1901 toen de leerplichtwet, de ongevallenwet

en kleine herziening van de kieswet aan de orde kwamen. De latente spanningen werden manifest en het kwam meermalen tot botsingen tussen vrijzinnig-democratische kamerleden en het kabinet. Ook groeide de kloof tussen de vrijzinnig-democratische ministers Lely en Goeman Borgesius enerzijds en de meeste, doch niet alle, vrijzinnig-democratische kamerleden anderzijds. De verdeeldheid in de vrijzinnig-democratische kamerclub zou spoedig overslaan op de LU.

De Liberale Unie zwenkt nog verder naar links

In haar verkiezingsprogramma van 1896 had de LU nog niet op een nieuwe regeling van het kiesrecht willen aandringen: men wilde eerst de werking van de kieswet-Van Houten afwachten. Toen in 1897 – als gevolg van een neergaande conjunctuur – het aantal kiezers daalde, sprak LU-voorzitter Molengraaff echter uit dat de LU voor de komende kamerverkiezingen (die van 1901) een duidelijke uitspraak over de kiesrecht kwestie zou moeten doen. De periodieke bestuursverkiezingen van datzelfde jaar leverden een linkser bestuur op, zodat de door Molengraaff gewenste actie mogelijk werd.

In januari 1900 deed het bestuur van de LU een circulaire uitgaan, waarin het zich uitsprak ten gunste van algemeen mannenkiesrecht en het wegnemen van de grondwettelijke belemmering voor vrouwenkiesrecht. Vanwege haar radicale inhoud werd dit geschrift ook wel de 'roode circulaire' genoemd.

De 'roode circulaire' leidde tot grote beroering in de liberale gelederen. Niet alleen tegenstanders van een forse uitbreiding van het kiesrecht, maar ook diegenen die om tactische redenen bezwaren hadden roerden zich heftig. Het tactische bezwaar was gelegen in het feit dat de kiesrechtplannen van het bestuur een nieuwe grondwetswijziging nodig maakten waarvoor de noodzakelijke tweederde meerderheid niet aanwezig zou zijn, waardoor de liberalen tot de oppositie zouden zijn veroordeeld.

Het bestuur van de LU stelde zich evenwel op de algemene vergadering van 2 juni, toen de circulaire werd behandeld, uiterst tactvol op. Zo wilde het de voor invoering van het algemeen kiesrecht noodzakelijke grondwetsherziening niet tot een urgent programma-punt verklaren. Daaraan zou later een aparte vergadering worden gewijd. De algemene vergadering sprak zich dan ook in grote meerderheid uit voor de kiesrechtplannen van het bestuur. Op één punt werd de koers nog iets naar links bijgesteld: ook de onmiddellijke invoering van algemeen vrouwenkiesrecht werd geëist.

Op weg naar de breuk

Op 24 december 1900 zette het bestuur van de LU de volgende stap: de convocatie van de algemene vergadering waarop het verkiezingsprogramma zou worden vastgesteld, bevatte een bestuursvoorstel waarin invoering van het algemeen kiesrecht tot urgent programmapunt werd verklaard. Bovendien werd van alle kamerkandidaten van de LU instemming met deze urgentie verlangd.

De oppositie in liberale kring was nu veel sterker dan in juni. Dat bleek ook op de algemene vergadering van 26 januari bij de behandeling van de urgentieverklaring. Na lange discussies werd het bestuursvoorstel met 44 tegen 33 stemmen verworpen. Als reactie verklaarde het bestuur zich te zullen beraden op nadere stappen, waarop de vergadering in verwarring uiteen ging.

Er werden van verschillende kanten pogingen ondernomen om tot een vergelijk te komen. Pogingen die alle mislukten. Het bestuur besloot vervolgens de enig juiste conclusie te trekken uit zijn nederlaag: aftreden. Dat gebeurde op 29 januari 1901. Hierop werd een extra algemene vergadering uitgeschreven. In dezelfde tijd (begin februari) maakten de progressief-liberale kiesverenigingen van Arnhem en Middelburg zich los uit het verband van de LU. Beide kiesverenigingen verklaarden te streven naar de oprichting van een nieuwe links-liberale partij.

In kringen van de Radicale Bond en de ANWV (Algemeen Nederlandsche Werkliedenvereeniging: de links-liberale vakcentrale) werd toenadering gezocht met de uitgetreden. De tijd leek rijp voor liberale partijvernieuwing.

De geboorte van een nieuwe partij

In februari volgden de gebeurtenissen elkaar snel op. Het belangrijkste was de algemene vergadering van de LU van 16 februari 1901. De laatste verzoeningspogingen mislukten, en nog op de vergadering trad het oude bestuur (min één dissident) te zamen met ongeveer 15 kiesverenigingen (goed voor een kwart van de leden van de LU) uit de liberale moederpartij. Tot de uitgetreden behoorde ook 11 leden van de vrijzinnig-democratische kamerclub, namelijk de heren Drucker, Bos, Kerdijk, Marchant, Heldt, Veegens, De Klerk, Fokker, Pijnacker Hordijk, Hartogh en Van Gilse. Derest van de kamerclub, waaronder prominenten als Goeman Borgesius, Lely en Rink, bleef de LU evenwel trouw. Twee van de vier radicale kamerleden (Ketelaar en Nolting) zouden zich later ook aansluiten bij de uitgetreden, zodat de in maart gevormde VDB-

fractie 13 leden zou gaan tellen.

De uitgetreden zochten contact met de leiding van de Radicale Bond met als doel de oprichtingsvergadering van een vrijzinnig-democratische partij te convoceren. Deze convocatie ging vergezeld van een adhesiebetuiging van 200 vooraanstaande links-liberalen en radicalen, waaronder – uniek voor die tijd – ook de dames Aletta Jacobs en Anette Versluys-Poelman.

Een week voor de oprichtingsvergadering werden de concept-beginselverklaring en het concept-verkiezingsprogramma gepubliceerd. In de beginselverklaring werd het bekende vrijzinnig-democratische adagium der positieve vrijheid geformuleerd: de overheid diende te bevorderen dat maatschappelijke oorzaken van de ongelijkheid in ontwikkelingswaarden van burgers zouden worden weggenomen; aldus zou vrijheid voor allen mogelijk worden. Het verkiezingsprogramma was in feite een verkorte versie van dat van de LU met als belangrijkste verschil uiteraad de urgentie van het algemeen kiesrecht.

Op 17 maart 1901 vond de oprichtingsvergadering van de VDB plaats, en wel in het Gebouw voor Kunsten en Wetenschappen te Utrecht. Een kleine 200 personen, waaronder afgevaardigden van 27 kiesverenigingen, werkten in hoog tempo en in een opgewekte stemming (dit ondanks de onverwarmde zaal) de agenda af. De vergadering koos ook een bestuur; in dit eerste hoofdbestuur van de VDB waren beide componenten van de nieuwe partij, links-liberalen en radicalen, ongeveer even sterk vertegenwoordigd. Met Anette Versluys-Poelman, kreeg de VDB als eerste landelijke partij een vrouwelijk bestuurslid. Zo kreeg de vrijzinnig-democratische stroming gestalte in een afzonderlijke politieke partij.

Bronnen:

Oud, P.J., *Honderd jaren*, Assen 1982.

Taal, G., *Liberalen en radicalen in Nederland 1872-1901*, Den Haag 1980.

Regionale Rekenkamers: nut en noodzaak

K.M. OELE*

**De RSV-enquête en de wijze waarop de kamer-meerderheid heeft gehandeld in het politieke ver-
volg erop, heeft één ding duidelijk gemaakt:
macht en de controle op de macht moeten beter
van elkaar gescheiden worden.**

**Dat is een algemeen democratisch principe, dat
evenzogoed waar is voor de landelijke overheid als
voor de regionale overheden.**

Het is de essentie van openbaar en democratisch besturen dat de volksvertegenwoordiging aan de burgers laat zien wat zij van plan is, hoe zij haar plannen wil verwezenlijken, en of het beoogde effect ook daadwerkelijk bereikt wordt.

Toch moeten we constateren dat het voor veel burgers een ondoorzichtige zaak is hoe de volksvertegenwoordiging omgaat met gemeenschapsgelden. Erger is, dat veel volksvertegenwoordigers nauwelijks zicht hebben op nut en onnut van de plannen die zij vaststellen. Besturen heeft vaak meer het karakter van een permanente oprisping van besluiten, dan van een zorgvuldige aanduiding van wat precies beoogd wordt, en het toetsen van de effecten van al die besluiten.

In die bestuurscultuur wordt dan ook makkelijk voorbijgegaan aan een belangrijk controlemoment bij de lagere overheden: het vaststellen van de jaarrekening. Dat is een formele plichtpleging geworden, zonder enige politieke of bestuurlijke betekenis.

Rekening en verantwoording

Het is naar mijn mening op zijn minst merkwaardig, dat in een tijd waarin met minder middelen meer zaken in ontwikkeling gebracht en gehouden moeten worden, de rekening nog steeds bij hamerslag wordt vastgesteld. Een verantwoording t.a.v. de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beheer en beleid ontbreekt, terwijl er toch globaal bij provincies en gemeenten 60 miljard gulden omgaat. En daarmee blijft een kans onbenut om het beleid en de organisatie van het beleid en beheer bij te stellen, en meer af te stemmen op de maatschappelijke ontwikkelingen.

Het RSV-drama heeft de Tweede Kamer aanleiding gegeven, de controlerende taak van het parlement nader onder de loep te nemen.

Maar als volledig vrijgestelde Kamerleden al aanleiding zien hun controlerende taak aan te scherpen, hoe groot moet dan wel niet de noodzaak zijn voor regionale volksvertegenwoordigers om datzelfde te

doen voor dat ene controlemoment bij uitstek: het vaststellen van de jaarrekening.

Immers, Raads- en Statenleden zijn volksvertegenwoordiger in de vrije tijd; en anders dan in de verhouding tussen Kamer en regering, worden de monistische verhoudingen op lokaal en provinciaal niveau niet ingegeven door overwegingen van partijpolitieke opportuniteit, maar zijn zij wettelijk ingebakken in de bestuurlijke gang van zaken. De eindverantwoordelijkheid is dezelfde. Regionaal en plaatselijk is het dan ook geen kunstgreep om eerst de eigen politieke achterban te raadplegen, alvorens het College met voorstellen komt. Het gebeurt dagelijks. Dat hoeft niet erg te zijn, maar het maakt wel duidelijk dat de prikkel om de controle op lokaal en provinciaal niveau politiek en bestuurlijk handen en voeten te geven van buiten zal moeten komen. Want 'de macht' stelt zichzelf niet graag ter discussie.

Regionale Rekenkamers

Wil het vaststellen van de jaarrekening enige politieke en bestuurlijke betekenis krijgen, dan is het nodig dat naast de rekening ook verantwoording wordt afgelegd: de dagelijkse bestuurders van gemeenten en provincies zouden controleerbare tekst en uitleg dienen te geven over het beheer en het beleid van het jaar waarop de rekening betrekking heeft.

Dat vraagt een benadering van de jaarrekening, waarbij de financiële gegevens niet op zichzelf worden bekeken en gecontroleerd, maar in samenhang met het beoogde beleid, en de gerealiseerde effecten.

Deskundigen op het gebied van de organisatie en financiën bij de overheid zullen beter kunnen beoordelen en aangeven welke controle-technieken mogelijk zijn, en welke organisatievoorwaarden gesteld zouden moeten worden.

Ik verwijs daarbij bijv. naar de bijdrage van drs. J.A.H. Bron (van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven) aan het NIVRA (Ned. Instituut van Register Accountants)-congres van enige tijd terug, dat als thema had: beleidscontrole bij de rijks-provinciale en lokale overheid.

Ook mijn gedachten gaan uit naar een soort regionale rekenkamer; die zou onafhankelijk van de lagere overheden, maar wel in hun opdracht, periodiek naar die overheid moeten kijken en hun financiële handel en wandel moeten toetsen niet op de rechtmatigheid, maar ook op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en beheer.

Op deze wijze zouden ook regionale politici een degelijk instrument in handen krijgen om slagvaardig en creatief te kunnen besturen en bijsturen. En de

* De auteur is voorzitter van de D66-Statenvructie in Friesland.

burgers zouden weer meer inzicht kunnen krijgen in de bestuurlijke 'waar' die zij voor hun bijdrage aan de collectieve middelen krijgen.

Er zijn echter ook andere overwegingen die tot deze gedachten leiden. In het kader van de deregulering is er momenteel een ontwikkeling gaande om de financiële controle op de gemeenten door de provincies te verminderen. De oprichting van regionale rekenkamers zou die ontwikkeling kunnen steunen, zonder afbreuk te doen aan de noodzaak en kwaliteit van de controle.

En tenslotte, maar niet het minst belangrijke: op ieder niveau, gemeente provincie en rijk, zijn volksvertegenwoordigers bezig om naar beste kunnen de schaarser wordende middelen in te zetten in het algemeen belang. Dat geldt voor de plannen die ze maken, maar ook voor de plannen die ze schrappen. Daarbij ontbreekt het echter nogal eens aan een duidelijke samenhang tussen de activiteiten van de verschillende overheidsniveaus.

De oprichting van regionale rekenkamers zal daar op zichzelf weinig aan veranderen. Maar het zichtbaar maken van de 'stapeleffecten' van beleid, zal in ieder geval een aanzet kunnen vormen om die samenhang zichtbaar te maken en te verbeteren. Onderzoekingen zoals die nu door de Algemene Rekenkamer worden verricht zouden aan gewicht winnen, als ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van het optreden van regionale overheden zou worden onderzocht, en het gezamenlijk optreden van de overheid jegens haar burgers onderwerp van gesprek wordt en op de politieke agenda komt.

Want uiteraard zijn regionale rekenkamers geen vervanging maar een spiegel voor de politici. Het werk van beide kan ertoe bijdragen, dat burgers en instellingen hun overheid weer begrijpelijk vinden.

Winsemius' visie: verfrissend, aansprekend, maar toch: zwaar verteerbaar!

Begin september 1986 heeft oud-Minister Winsemius van VROM onder de titel 'Gast in eigen huis' een boek vol beschouwingen over milieumanagement uitgebracht. In dit boek staat de vraag centraal op welke wijze het milieubeleid in een moderne samenleving het best vorm kan krijgen. Om deze vraag te beantwoorden worden reeksen nieuwe begrippen – in onderlinge samenhang, en met een knipoog naar de marketingtechniek van het bedrijfsleven – geïntroduceerd. Dat begint al in het tweede hoofdstuk waarin de wijze van totstandkomen van overheidsbeleid wordt uitgelegd aan de hand van een zogenaamde beleidslevenscyclus. Die loopt van de erkenning van problemen, via de formulering van beleid, naar oplossing, en uiteindelijk naar beheer van de problemen. Vraagstukken van de beheerfase kunnen tot slot weer nieuwe te erkennen problemen opleveren en voorts is de cyclus natuurlijk geen lineair proces: problemen blijven soms heel lang in één fase steken, of vallen terug in een voorgaande fase. In de twee hierop volgende hoofdstukken wordt geschetst hoe beleid voor de aanpak van milieuproblemen eigenlijk ontwikkeld zou moeten worden. Daartoe schetst Winse-

mius een zgn. tweesporenbeleid dat bestaat uit een effectgericht beleid en een brongericht beleid.

Het effectgerichte beleid gaat uit van het milieu zelf en probeert de milieukwaliteit te behouden of te beschermen door deze af te schermen tegen (mogelijk) nadelige invloeden van buitenaf. Het beleid omvat maatregelen zoals bijvoorbeeld de bodemsanering, maar het belangrijkste instrument vormt toch het vastleggen van milieukwaliteitsdoelstellingen; doelen inzake de kwaliteit van het milieu, of onderdelen daarvan.

Het brongerichte beleid richt zich op het beperken van (mogelijke) milieuhinder aan of bij de bronnen van milieuverontreiniging. Voor categorieën van deze bronnen bijvoorbeeld voor de landbouw of voor de chemische industrie, zal een zogenaamde doelgroepbenadering worden gevolgd. Een dergelijke benadering richt zich systematisch op de afweging, per bedrijfstak, tussen de economische mogelijkheden en de noodzakelijke milieuinspanning.

De beide sporen behoren elkaar te ondersteunen en te beïnvloeden. Vervolgens wordt het instrumentarium geschetst. Nieuw is hier de zelfregulering door het bedrijfsleven door 'internalisering' van de milieudoelstellingen.

Het slot van zijn boek wijdt Winsemius aan werkwijzen voor sneller en adequater milieubeleid. Bij dit thema wordt de auteur

welhaast visionair, zeker als je zijn denkbeelden afzet tegen het gestrompel dat heden ten dage de samenwerking, vooral ook tussen overheidslichamen, kenmerkt. Visionair ook, omdat het boek zo geschreven is dat het door de auteur geschetste perspectief bijna een geur van 'onontkoombaarheid' krijgt.

Tot zover deze, natuurlijk volstrekt onvolledige, samenvatting, met daarbij als advies; lees het boek zelf, het is zeker de moeite waard!

Een eerste oordeel: positief, maar sceptisch

En als je dan het boek hebt gelezen wordt het langzaam aan tijd om een eigen oordeel te vormen.

Mijn oordeel tendert naar; verfrissend, een voor minstens tachtig procent te onderschrijven visie, maar tegelijkertijd voel ik scepsis vooral over de realisatie van de samenhangende ideeën. Hier liggen barrières, waardoor de interne samenhang van Winsemius' gedachtengoed uiteen kan worden geslagen, waarna het verbreekt geheel wel eens een aantal gevaarlijke elementen voor een goed milieubeleid zou kunnen bevatten.

Een ander element van scepsis vormt de politieke angel in het gedachtengoed van Winsemius; de zelfregulering door het bedrijfsleven. Nuttig, nodig: akkoord, maar hoeveel eigen verantwoordelijkheid durf je te leggen bij een bedrijfsleven dat tot nu toe niet blijkt heeft gegeven van grote milieuverant-

woordelijkheid? Het vermogen te vertrouwen op anderen, is een uiting van sterkte. Is het milieubeleid al sterk genoeg om dit vertrouwen te kunnen schenken?

Wellicht is het volgende beeld verhelderend: 'de uitdragers van de nieuwe visie zien een weg voor zich, willen die graag snel afleggen, maar wat gebeurt? op de weg die oorspronkelijk vlak leek worden voortdurend horden geschoven, en de lopers moeten deze horden trachten te nemen; springen er overheen, lopen er tegen aan, of weten ze handig te omzeilen.'

De eerste horde: de sceptici

De toonzetting van het boek is overwegend optimistisch. Er wordt uitgegaan van de aanwezigheid van goede wil, helaas vaak versluierd door onhandig denken, en zeker door het onhandig formuleren van het welbegrepen eigenbelang.

Milieubeschermers – en zeker die van het eerste uur – hebben het maar moeilijk met dit soort beschouwingen; hun maatschappijbeeld vertoont meer strijd dan Winsemius lief zal zijn.

Hun scepsis wordt nog vergroot doordat op een aantal plaatsen in het boek wordt uitgesproken dat het milieubelang goede doelstellingen moet gaan formuleren. Impliciet wordt hier naar voren gebracht dat dit tot nu toe ontbrak. De sceptici stellen daartegenover dat zij wel degelijk dergelijke doeleinden

hebben gesteld: het milieu moet schoon en wel op zo kort mogelijke termijn, liefst via brongerichte maatregelen. Hun schrikbeeld is dat het milieubeleid om 'salonfähig' te worden, ook braaf moet worden.

In dit verband is het opvallend dat de vaste Kamercommissie voor Milieubeheer het in grote lijnen eens lijkt te zijn met de sceptici. Bij de beleidsdocumenten die stoelen op de visie van 'Gast in eigen huis' – de zgn, Indicatieve Meerjarenprogramma's Milieubeheer – ging de commissie vooral in op zeer concrete brongerichte vraagstukken en bleef de discussie over de denkbeelden van de Minister uiterst beperkt. De redegeving voor dit gedrag kan voortkomen uit bovengenoemde scepsis, maar wellicht belangrijker is dat uitwerking van de denklijnen van Winsemius een doorbreken van de scheidslijnen tussen fractiespecialisten met zich zal brengen, en daar is men nog niet aan toe.

Overigens kan de horde van de skeptici genomen worden door snel ook met brongerichte resultaten naar buiten te komen, door de taak van milieukwaliteitsdoelstellingen in het milieubeleid te verduidelijken, en door meer de continuïteit in denken over het milieu te gaan benadrukken.

De tweede horde: de bewust slechte lezers

De veroorzakers van milieuverontreinigingen lijken de strategische inzicht-

ten van Winsemius te ondersteunen, althans dat komt naar voren via de maatschappelijke organisaties die hen ten dienste staan. Dat is begrijpelijk, immers het milieubeleid zal aan stroomlijning kunnen winnen, en dat is nuttig voor de afnemers. Maar er zit een adder onder het gras; met de noodzaak tot formulering van milieukwaliteitsdoelstellingen hebben de veroorzakers er een argument bijgekregen in geval ze niet, of niet snel een pakket van brongerichte eisen willen accepteren. Waar vroeger – soms terecht – gewezen moest worden op de onmogelijkheid van snelle aanpassing van de bedrijfstak aan milieu-eisen, gegeven het investeringsgedrag en de concurrentiepositie, kan nu aanvullend gewezen gaan worden op onzekerheden in de aard van de effecten, waardoor het vooralsnog onmogelijk is milieukwaliteitseisen te gaan formuleren, waarmee dan weer het stellen van brongerichte eisen moeilijker wordt.

De doelstellingendiscussie kan zo gerekt gaan worden met een roep om nader onderzoek. Soms is dergelijk onderzoek natuurlijk zeker nodig, maar nogal eens lijkt het er op dat nader onderzoek wordt gevraagd omdat de bedrijfstak psychisch en economisch nog niet rijp is voor milieumaatregelen. Die situatie is dan vaak het gevolg van een gebrek aan anticiperend beleid voor zo'n bedrijfstak; alles wordt overgelaten aan ondernemers, die het milieu-



(foto Anefo)

belang helaas nog niet geïnternaliseerd hebben.

Overigens zou deze horde genomen kunnen worden door de doelgroepbenadering snel vorm te geven, en door de discussie te verplaatsen

naar het economisch sectorbeleid, dat 16 jaar na de Urgentienota Milieuhygiëne nog niet heeft ingespeeld op milieuoverwegingen.

De derde horde: de interdepartementale samenwerking

Winsemius gaat uit van een breed milieubeleid, omdat hij dat praktisch vindt, gelet op de aanwezige samenhangen tussen de milieuhygiëne, de natuurbescherming en de waterhuishouding onderling, en in relatie met het sectorbeleid voor de doelgroepen (bv. energiebeleid, verkeersbeleid).

Gelet op de Haagse verhoudingen is het echter de vraag of dit wel zo praktisch is. In dit verband zijn twee citaten uit 'Gast in eigen huis' illustratief; 'Nergens is mij de moeilijkheid van samenwerken duidelijker geworden dan in Den Haag. Geen enkel onderwerp heeft mij ook voortdurend zo verbaasd en geërgerd als het tekort op dit gebied.' (blz. 187)

'Dat overheidsbeslissingen tot stand komen na afweging van alle betrokken belangen, het mag duidelijk zijn. Dat dit echter in het interdepartementale werken ontaardt in regelrechte belangenbehartiging is voor mij moeilijk te begrijpen.' (blz. 190)

En toch blijft de auteur die dit schrijft voorstander van een breed opgezet milieubeleid. En terecht. Verbreding, zeker op basis van het gedachtengoed van Winsemius vraagt echter wel sterke medebetrokkenheid van andere departementen. Lukt dit; is de tijd hiervoor rijp? Vooralsnog overheerst bij mij de twijfel...

Die twijfel komt voort uit de wijze waarop het interdepartementaal ver-

keer nu functioneert.

Er zijn veertien departementen, die je eigenlijk zou kunnen zien als aparte bedrijven, laten we zeggen; koekjesfabrieken. Elk bedrijf heeft zijn eigen geschiedenis, zijn eigen huisstijl, en dat leidt tot een eigen koekje. Nu vraagt het regeringsbeleid een samenhangend assortiment van qua smaak, grootte, zoetigheid verschillende, maar wel gezamenlijk te presenteren koekjes.

Of een dergelijk assortiment ontstaat hangt erg af van afspraken tussen de fabrikanten. Die afspraken zijn er legio, maar net als in het grote bedrijfsleven worden ze doorzenderd met een gebrek aan vertrouwen dat de andere fabrikant de afspraak echt zal nakomen. En zo blijven afspraken geldig tot het moment dat een fabrikant weer meer riantemogelijkheden voor het eigen koekje ziet. Voeg daarbij dat werknemers, die snel in de richting van een handig assortiment willen werken niet beloond worden, omdat ze de eigen koekjesstijl wat afvallen, en het beeld is compleet.

En dan komt Winsemius: die komt met een idee voor een nieuw koekje, maar daar hoort dan wel een ander proces van bereiding bij. En je hoort de fabrikanten denken; dat idee heeft leuke kanten, maar zijn bereidingsproces staat haaks op onze vertrouwde stijl. Als we nou eens..... En zo wordt—en dit is de tragiek van alle denkbeelden, die een té sterke wissel trek-

► ken op interdepartementale samenwerking, gericht op gezamenlijk initiatief – het idee verbrokkeld teruggevonden bij alle (of althans bij de meeste) fabrikanten, die vervolgens rustig doorgaan met bovenstaand beschreven spel.

Winsemius weet dat dit kan gebeuren en schetst wat lijnen uit het dilemma, nl. voorkom verliezers, voorkomen navelstaren en geef rugdekking. Zeker nodig, maar is dat voldoende? Dat is de vraag. Eigenlijk zou de organisatiestructuur van de rijkdienst zo moeten zijn dat daaraan ten grondslag ligt de erkenning dat in vele gevallen interdepartementale samenhang veel belangrijker is dan departementale profilering. Maar dit verhaal is momenteel nog te idealistisch, mede omdat een belangrijke afnemer van regeringsproducten, het parlement, niet geïnteresseerd is in dit soort vraagstukken.

Dit getuige de lauwe discussies over het project reorganisatie rijkdienst.

De enige manier waarop op deze horde genomen kan worden is via grote aandacht voor dit type problemen, dat zich tot nu toe in de rijke aandacht mag verheugen van enige backbenchers in de Kamer, van D66, en van Ed van Thijn, maar die heeft nu wel iets anders aan zijn hoofd.

De vierde horde: de politieke cultuur

In zijn boek introduceert Winsemius het denken in

termen van kwaliteitsdoelstellingen. Daarin wordt aangegeven wat voor het milieu zou moeten worden nagestreefd, kortom wat het milieubeleid wil.

Tezelfdertijd moet het pakket milieumaatregelen dat genomen kan worden, worden geschetst; dat is wat het milieubeleid kan. Met deze benadering wordt de kloof tussen willen en kunnen een integraal onderdeel van de milieubeleidspresentatie. De regering gaat aangeven wat ze wil, en tezelfdertijd wat ze kan. En; zo lijkt in het boek te lezen; eigenlijk zou dan de parlementaire behandeling over die gesignaleerde kloof moeten gaan.

Een dergelijke benadering is helder, verduidelijkend, maar staat helaas nog op gespannen voet met de politieke cultuur zoals ik die, als geïnteresseerde leek kan waarnemen. Haagse politici willen graag een mooi verhaal vertellen. Zo niet Winsemius, en dat siert hem, hoewel ook hij de kloof tussen zijn ideaal en de praktijk wel zal hebben gevoeld. Menselijk is de praktijk ondertussen wel. Niemand vertelt graag dat er domweg nog geen goede aanpak is.

Toch zal dit moeten veranderen, willen we ooit op politiek niveau zakelijker, strenger, gedegener en eerlijker over milieubeleid kunnen praten. En dat praten – en daar zit een minstens even grote barrière – is dan in de versie van 'Gast in eigen huis' niet een gesprek tussen de Minister van VROM en de

Kamercommissie voor Milieubeheer (die zich nu beperkt tot de milieuhygiëne) maar tussen een aantal Ministers enerzijds, en zowel de milieuc commissie als de commissies die het beleid m.b.t. de veroorzakers van milieuverontreiniging volgen en controleren anderzijds.

Tot slot: de laatste barrière

Tja, en dan komen we op de laatste barrière. En dat is Winsemius zelf, en wel om twee redenen. De eerste is het té grote optimisme, waarmee hij opgezaald is. Dat optimisme maakt dat zijn visie aanspreekt bij velen, maar juist niet bij de cynici, en die zitten meestal in de toppen van organisaties en departementen.

En ten tweede heeft Winsemius zich niet de beroemde woorden van Marshall McLuhan eigen gemaakt; 'The medium is the message'. De boodschapper is weg naar McKinsey, en wat blijft er nu over van de boodschap? Juist de boodschap van het boek 'Gast in eigen huis' is zo simpel, en daardoor zo moeilijk realiseerbaar, dat ze nog vele malen uitgelegd en verduidelijkt moet worden. De auteur vond dat echter niet op zijn weg liggen. Het woord is daarom aan zijn opvolger!

Hans Jeekel

Pieter Winsemius. Gast in eigen huis, beschouwingen over milieumanagement. Samsom, Alphen aan den Rijn, 1986.

Laat de samenleving zich sturen?

In Nederlandse bestuurskundige kringen woedt sinds enkele jaren de sturingsdiscussie: het debat over de vraag of de samenleving zich wel laat sturen, en zo ja op welke manier. Het debat is ontstaan uit de al een eeuw lang aan de orde zijnde kwestie 'markt of overheid', en heeft een impuls gekregen door het onvermogen van de staat, de maatschappij naar zijn hand te zetten. Geen wonder dat het opkomen van de sturingsdiscussie parallel loopt met de pogingen tot heroriëntatie van de sociaaldemocratische partijen. Deze hebben traditiegetrouw in de overheid het schild tegen de zwakken gezien, maar worden nu geconfronteerd met het onvermogen van de overheid, die rol goed te vervullen, met toenemend verzet tegen de bemoeizucht van de publieke sector, en met nieuwe materiële wensen van de achterban, die moeilijk met grote staatsinvloed te rijmen zijn.

Een van de beste overzichten van de zo ontstane sturingsdiscussie biedt de bundel "Het schip van staat", samengesteld door Leidse hoogleraren en docenten na langdurige onderlinge discussies. De teksten van de bundel hebben ten grondslag gelegen aan een op 25 oktober 1985 georganiseerd debat, waarvan de voordrachten

eveneens zijn uitgegeven, onder de titel "Sturing van de samenleving". Wellicht kenmerkend voor de intensiteit van het debat is, dat op dezelfde dag eenzelfde congres werd georganiseerd in Amsterdam, waar onder andere Kok en Delors het woord voerden, terwijl Den Uyl een bijdrage leverde aan de studiedag in Leiden.

Het ligt in de aard van dit tijdsgewricht, dat met distantie gesproken wordt over de sturingsmogelijkheden van de overheid. Alle auteurs wijzen op tekortkomingen en onvolkomenheden in de sturing. Het recht is een onvolmaakt instrument voor de overheid om de samenleving in te richten volgens haar wil, het recht legt zelfs beperkingen op aan dat streven (Schuyt), het recht vervult wel een essentiële functie in milieubeleid, maar heeft soms andere consequenties dan de wetgever voor ogen stonden (Drupsteen); sturing van loonvorming door de overheid stuit op weerstanden (Rood); sturing veronderstelt kennis, waarover de overheid veelal niet, of maar ten dele beschikt, zodat een open discussie meer in aanmerking komt als mechanisme voor maatschappelijke ordening (Gevers); sturing van lagere overheden door de nationale overheid is weinig effectief wanneer er niet van hun kant instemming met de doeleinden van de centrale overheid bestaat (Derksen).

Van Gunsteren, die in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het huidige sceptische gedachtegoed onder bestuurskundigen, is vertegenwoordigd in de eerste bundel met een beschouwing over het leervermogen van de overheid. Hij betoogt dat de traditionele opvatting van leren door analyse en het uitkiezen van het beste handelingsalternatief, de overheid te inflexibel maakt. Juist ongeduldige hervormers hebben de neiging deze strategie te volgen. Anderzijds zijn er de cynische beschouwers van parlement en politiek, die gefixeerd zijn op de tekorten van het overheidsoptreden, en die daarmee evenzeer een adequaat leren door de overheid in de weg staan. De overheid zou moeten leren van zijn successen, en zich niet blijvend concentreren op zijn tekorten.

Op de studiedag waren coreferenten aanwezig, die ingingen op de bijdragen van de auteurs in de eerste bundel. In het algemeen geef ik daarbij de voorkeur aan de stukken van de auteurs van de eerste bundel als diepgaander dan de coreferaten. Toch kan men ook daarbij van interessante doorkijkjes in het functioneren van de overheid genieten. De tweede bundel biedt verder aan extra's de al genoemde slotlezing van Den Uyl, lezenswaardig voor hen die in de sociaaldemocratische traditie staan, en

een debat tussen P. Kalma van de Wiardi Beckmanstichting en K. Groenveld van de Teldersstichting.

Maar mijn voorkeur gaat uit naar de bijdragen van Bovens, Witteveen en Andeweg in de eerste bundel. Bovens geeft op voorbeeldige wijze een exposé over de vraag, of sturing te rijmen is met de in onze wereld levende gedachte van individuele autonomie. Witteveen geeft een briljant spel van metaforen voor het handelen van de overheid, waarvan 'sturing' (van 'het schip van staat') er één is (en 'handelen van de overheid' overigens ook een). Andeweg tenslotte zet met pijnlijke precisie uiteen waarom de landelijke overheid zelf zo weinig stuurbaar is. Vooral hun bijdragen maken de bundels lezenswaardig.

Erik van der Hoeven

Het schip van staat. Beschouwingen over recht, staat en sturing.
M.A.P. Bovens, W.J. Witteveen (red.). W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1985.
Sturing van de samenleving. Conferentie over 'Het schip van staat'.
M.A.P. Bovens, W. Derksen, W.J. Witteveen (red.). W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1986.

Niet bij ideeën alleen

Over D66 en het omgaan met macht

PETER VAN EIJK*

'Eén van de zwakke punten van D66 is dat wij niet met macht kunnen omgaan. En als je dat niet kunt, dan mis je waarover het gaat in de politiek (...) D66 is een partij van denkers en van idealisten. Geen partij om macht te hebben. Als D66 dat niet leert blijft het een vrijblijvende partij...'¹

Tot deze conclusie komt oud-partijleider Terlouw in één van de weinige interviews die hij sinds zijn vertrek uit de Nederlandse politiek heeft gegeven. Kernachtig formuleert hij het onderwerp dat centraal staat in dit artikel: het tekortschietend vermogen van D66 om met macht om te gaan. Nu D66 zijn positie van kleinste van de grote partijen – of zo u wil: grootste van de kleine partijen – niet alleen behouden maar zelfs versterkt heeft, lijkt het moment geschikt om de schijnwerpers op dit probleem te richten.

Dat het omgaan met macht in de categorie 'zwakke punten' valt is zonneklaar. Minder duidelijk is echter waar diegenen die hierover praten het nu precies over hebben. Ook is het moeilijk uit hun beschrijvingen op te maken wat er ter oplossing van dit probleem kan worden gedaan. Het onderstaande is een poging wat meer licht op deze zaken te werpen en een begin van enkele mogelijke oplossingen te formuleren.

Macht en machtsbases

Waaruit zou de machtsbasis van D66 kunnen bestaan? In navolging van de politicoloog G. Kuypers vat ik macht op als een vermogen van een persoon of groepering (actor) om één of meer actoren ertoe te bewegen iets te doen of niet te doen dan wel iets te denken of niet te denken. En 'invloed' ziet hij als het effect dat de aanwezigheid of aanwending van macht van eerstgenoemde actor op het denken of doen van laatstgenoemde actor(en) heeft. Aldus omschreven is macht het vermogen om invloed uit te oefenen.²

Vervolgens betoogt Kuypers dat dat vermogen niet uit de lucht komt vallen. Het berust op een aantal machtsbases: fysieke kracht, rijkdom, aantal, prestige, affectie, kennis, rechten, vaardigheden en ideologische voorstellingen. De toepassing van deze typologie op D66 levert het onderstaande beeld op.

Bij de 'fysieke kracht' van een actor gaat het niet alleen om zijn lichamelijke kracht (individu) of zijn bewapeningspeil (staat), maar ook om zijn produktie- en communicatiemiddelen. In het nucleaire tijdperk zijn

vooral deze laatste voor een politieke partij relevant.

Van D66 is het bekend dat het goed gebruik weet te maken van communicatiemiddelen. Het 'Appel' in pamfletvorm demonstreerde dat in 1966 al. Tegenwoordig besteden politieke partijen veel aandacht aan hun relatie met de media. De geschiedenis leert D66 in dit verband dat zijn boodschapper minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker, is dan zijn boodschap. Dit is een ongewenste situatie – blijft de vraag hoe zij kan worden verbeterd. Daarover straks.

'Rijkdom': een eeuw geleden een doorslaggevend criterium voor het al dan niet deelnemen aan de politiek. Anno 1986 nog immer een belangrijke factor, zowel voor een participerende burger als voor een politieke partij. D66 'scoort' op dit punt van oudsher laag. Zo wreken zich onder meer het gebrek aan een verzuilde achterban en de principiële weigering om financiële ondersteuning door het bedrijfsleven te accepteren (hetgeen niet alleen bij onze oosterburen een voorkomende praktijk is). Verder is de instabiele electorale positie hieraan debet.

Met de machtsbasis 'aantal' zijn we aangeland bij de achilleshiel van D66. Het aantal stemmers kan sterk uiteenlopen: 'D66 is de meest wisselvallige partij uit de laatste twintig jaar', aldus opiniepeiler De Hond.³ Daarnaast geeft de omvang van het ledenbestand, zeker in relatie tot de hoeveelheid kiezers, evenmin aanleiding tot tevredenheid. En over de verhouding met de min of meer natuurlijke achterban – zoals de Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie, de milieu- en emancipatiebeweging, de Consumentenbond – schreef Van der Hoeven enige jaren geleden al 'dat de relatie tussen D66 en de desbetreffende belangenorganisaties lang niet altijd goed is'.⁴ Zijn stelling dat: 'Om redenen van machtsvorming een lossere of vastere band van een politieke partij met maatschappelijke groeperingen vrijwel onmisbaar is', valt niet te weerleggen. Toch zijn er ter zake geen gestructureerde initiatieven genomen. Aangezien volwassenheid minder te maken heeft met leeftijd dan met gedrag past ons een andere opstelling.

De huidige partijleider beschikt over 'prestige'. Zijn succes als lijsttrekker en de positieve belangstelling die hem van de zijde van de media ten deel valt, spreken boekdelen. Niet geldt dit voor de partij als geheel: zij heeft geen reputatie. Associëren de kiezers D66 met het streven naar radicale democratisering, met pragmatisme, met felle kritiek op de politieke cultuur?

Daar staat tegenover dat weer wel veel mensen 'affectie' blijken te hebben voor D66. Uit onderzoeken is naar voren gekomen dat het voor velen de partij van de tweede voorkeur is, terwijl slechts weinigen het uitgesloten achten ooit op D66 te stemmen. In 1984 schreef Van Mierlo over dit verschijnsel: 'Ons pro-

* Peter van Eijk is ex-bestuurslid van het Politiek Scholings- en Vormingsinstituut D66, redacteur van De Democraat en werkzaam bij de Katholieke Universiteit Brabant.

bleem is niet het verkrijgen van bekendheid of sympathie, ons probleem is wat de Amerikanen noemen 'the urge to vote for'.⁵

Kennis is macht – een oude wijsheid. Hier moet deze machtsbasis opgevat worden in de zin van 'ergens van af weten', 'op de hoogte zijn van' of 'het beschikken over informatie'.

Uitgaande van deze omschrijving scoort D66 in dit verband minstens even hoog als 'de grote drie'. In de woorden van Glastra van Loon heeft D66 'vaak de werking van een doorgeefluik van ideeën gehad'. Issues als de milieubewustwording, de innovatiegedachte en de informatiemaatschappij onderbouwen zijn uitspraak.

Eén kanttekening bij dit fenomeen D66-ideeënpartij. Wetenschappers, publicisten en maatschappelijke organisaties kunnen eveneens ideeën doorgeven aan de politiek. Een politieke partij heeft echter met name ook de taak om vruchtbare gedachten te vertalen in beleid – zij mag het niet laten bij ideeën alleen.

'Elke rechtens geldende bevoegdheid om macht uit te oefenen', dat verstaat Kuypers onder de machtsbasis 'rechten'. Voorts geeft hij aan dat de strijd van burgers om meer macht in feite een strijd om meer rechten is: recht van vereniging en vergadering, recht van petitie, recht van meningsuiting, etcetera.

Conclusie hieruit voor D66 is dat het, meer dan andere partijen, moet pogen dimensies aan het democratisch burgerschap toe te voegen.

'Vaardigheden' vormen een machtsbasis waarvan de politieke betekenis onvoldoende wordt onderkend. De relevantie schuilt hierin dat machthebbers een geschoold electoraat veel minder op de mouw kunnen spelden dan een ongeschoold. Ook kan in dit verband de stelling, dat men beter stemt (lees: meer bewust) naarmate men meer weet, worden genoemd.

Gelet hierop zou het substantieel bijdragen aan de ontwikkeling van politieke vaardigheden in het algemeen, en die van de eigen achterban in het bijzonder, voor D66 een speerpunt moeten zijn.

Ideologische voorstellingen, de laatste machtsbasis uit Kuypers' typologie. Te denken valt aan het regeren bij de gratie Gods of aan staatsdoctrines van politiek leiders. In dit bestek voert het te ver om in te gaan op de mens/maatschappijbeschouwing van D66. Ik volsta met de opmerking dat onze kijk op het (dis)functioneren van de democratie en het niet-ideologische partijkarakter maken dat deze machtsbasis slechts marginaal van toepassing is op D66.

Samenvattend: 'de macht' van D66 berust op *fysieke middelen* (het gebruik van de media), het *prestige* van de lijsttrekker, een grote mate van (latente) *affectie* onder de kiezers en een relatief scherp inzicht in maatschappelijke problemen (*kennis*).

Zeer wankel staat de partij als het gaat om de financiën en de numerieke kracht ('rijkdom' en *aantal*). Bovendien heeft D66 als partij geen reputatie.

Per saldo is de machtsgrondslag te smal. Wil de partij voorkomen dat over twintig jaar opnieuw een vooraanstaand lid concludeert dat de balans van de verrichte activiteiten 'niet vreselijk positief' is, wil zij meer van haar politieke ideeën gerealiseerd zien en minder afhankelijk zijn van haar lijsttrekker, dan moet de machtsgrondslag worden verbreed.⁶

Behoeft aan strategie

Onder het beter omgaan met macht versta ik, het optimaal gebruikmaken van de onderscheiden machtsbases met als doel: het beter volbrengen van de taak van de partij. Een taak die staat omschreven in 'De reden van bestaan': het veranderen van de politieke cultuur en het specialiseren in het maken van ontzilde politieke analyses en plannen.

Ook de uitgangspositie is bekend: een uitstekend partijleider, kwalitatief goede parlementaire fracties en hernieuwd enthousiasme onder de leden.

Maar er is volstrekt onvoldoende zicht op de weg waarlangs de partij haar einddoelen wil bereiken alsmede op de middelen en mogelijkheden die haar ter beschikking staan. Derhalve is er behoefte aan een doordachte en consistente strategie.

Het inventariseren en uitwerken van strategische kernvragen – het lijkt me een opdracht voor een 'zware' ad hoc commissie. Wel wil ik tot slot een paar aandachtspunten noemen.

Zo'n strategie dient in ieder geval gericht te zijn op het beter omgaan met macht, op het verbreden van de machtsgrondslag. Allereerst waar het de machtsbases 'rijkdom' en 'aantal' betreft. Zo kan in het streven naar meer aanhangers overwogen worden een originele ledenwerfactie te koppelen aan de Statencampagne. Verder is hernieuwde belangstelling voor de eerdere aanbeveling van Glastra van Loon en Van der Hoeven gewenst: probeer, waar mogelijk en zinvol, de contacten met aanverwante maatschappelijke organisaties en groeperingen te verstevigen.

Daarnaast verdient het opbouwen en (blijvend) vestigen van een partijreputatie de aandacht. D66 moet in dit kader voortdurend inhoud geven aan het gewenste democratiseringsproces door, bijvoorbeeld, het bevorderen van de openbaarheid, het uitbreiden van inspraak- en controlemogelijkheden en het verlagen van (financiële) drempels voor participatie. Ook kan gedacht worden aan: verzet tegen desinteresse en onverschilligheid, serieuze aandacht voor het verval van moraal en fatsoen in de politiek, het voorleven van democratische normen. Dergelijke activiteiten zijn het die de kiezer als kenmerkend voor D66 moet gaan zien. Geduld en nuchter realisme zijn bij dit alles belangrijke eigenschappen voor de partij. Het vertalen van vruchtbare ideeën in politiek beleid kost immers meer dan twintig jaar.

Noten

1. Interview met J. Terlouw in *Elseviers Magazine*, 31 november 1985.
2. G. Kuypers, *Grondbegrippen van politiek* (Uitgeverij Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1973), blz. 86 e.v.
3. M. de Hond, *Hoe wij kiezen* (Uitgeverij Sijthoff, Amsterdam, 1986), blz. 105.
4. E. van der Hoeven, 'Vaste grond voor D66 in de samenleving', in *Idee 66*, jaargang 3, nr. 3, blz. 73-77.
5. H. van Mierlo, 'Niet bijzonder en daarom relevant', in *Idee 66*, jaargang 5, nr. 3, blz. 63.
6. Interview met H. Gruyters in *Haagse Post*, 9 augustus 1986.

”

De reorganisatie van de elektriciteits- en gasbedrijven is in volle gang. Allereerst, ook binnen D66, bezint men zich op de vraag hoe een nieuwe structuur zo goed mogelijk de belangen van de gebruikers kan dienen. Maar we kunnen de zaak natuurlijk ook van een andere kant benaderen.

Wat bijvoorbeeld te denken van de rol van Economische Zaken? Als ergens de deregulering en terugtrekking van de overheid wordt beleden, dan toch wel daar. Aan gemeenten en provincies wordt van de kant van EZ voortdurend voorgehouden, dat directe overheidsbemoeienis met de nutsvoorzieningen niet past in dit tijdsgewricht, waarin alles zakelijk gaat en de politiek alleen maar kan verstoren.

Hoe zakelijk is zakelijk? Wie gaat er bij het wetsvoorstel Elektriciteitswet bijvoorbeeld het meest op vooruit? Inderdaad. Sinds een vorig ontwerp in 1971 schipbreuk leed, heeft EZ het gehele verloren gegane terrein – en meer dan dat – teruggewonnen. Landelijke goedkeuring van structuur, investeringen, prijzen, brandstoffen? In 1971, voor de eerste oliecrisis, was dat kansloos tegen de lobby van gemeenten en provincies. Sindsdien is elke verstoring van de oliemarkt door EZ aangegrepen om tijdelijke voordelen aan de elektriciteitsbedrijven te gunnen in ruil voor structurele invloed. In de Elektriciteitswet wordt dat nu allemaal vastgelegd; het gevecht gaat nog slechts om het laatste extra stapje.

Trouwens, wie draait de gemeenten de duim-schroeven aan bij het behalen een winst van 600 miljoen op de verkoop van gas en elektriciteit? En wie strijkt zelf 10 miljard op aan gasbaten?

De elektriciteitsbedrijven zitten natuurlijk niet stil. Terwijl EZ wil dat de productie en distributie van elektriciteit worden gescheiden, willen de zittende bestuurders begrijpelijkerwijs alles in één hand houden. Een veelheid aan middelen wordt daartoe te baat genomen. In mei 1986 sloten de productiebedrijven een Overeenkomst van Samenwerking, die de distributiebedrijven afhankelijk houdt van het productiebedrijf in hun regio. In Noord-Brabant gaat men nog een stapje verder. Daar wil men het distributiebedrijf laten fungeren onder grotendeels dezelfde directie als het productiebedrijf.

Ook in democratisch opzicht weten ze er in Noord-Brabant weg mee. De Raad van Commissarissen van het nieuwe productiebedrijf zal worden benoemd door de zittende directie. Let wel: het gaat om een structuur-NV, waarin commissarissen het voor het zeggen hebben. Commissarissen benoemen voorts natuurlijk de directie

van het nieuwe bedrijf. Zouden daar veel nieuwe gezichten in komen?

De al genoemde Overeenkomst van Samenwerking werpt ook een dam op tegen EZ. In de visie van EZ wordt de SEP, het coördinatielichaam van de productiebedrijven, de machtigste instantie. EZ wilde eerst één landelijk productiebedrijf; een centraal orgaan, dat de nog overblijvende productiebedrijven uitholt. Met zo'n centraal orgaan is het, gegeven de bevoegdheden van de Elektriciteitswet, voor EZ goed zaken doen. In de Overeenkomst van Samenwerking blijft de SEP veel meer een coördinatie-orgaan, in de praktijk bestuurd door directeurs van de productiebedrijven.

En dan is er nog het verdelen van de koek, in dit geval de nieuwe centrales. Toen de weg twee jaar geleden vrij leek voor kerncentrales, stonden er opeens weer productiebedrijven en provincies in de rij om deze lekkere dikke plak van de delicatessen te bemachtigen. Nu dat feest voorlopig niet doorgaat, blijft men op het vinkentouw, maar dat verhindert niet dat het spel om de plakken die nu worden aangesneden, de kolencentrales, met evenveel inzet wordt gespeeld. Wat te denken van het GEB Amsterdam? Naar verluidt was een kolencentrale de bruidsprijs die het GEB Amsterdam wilde hebben voor deelname aan het gezamenlijke stroombedrijf van Utrecht en Noord-Holland. Voorlopig is die prijs te hoog gebleken. De provincie (het PEN) heeft afgehaakt, omdat er voor haar bij de bruiloft niets opzij was gelegd. Wie het rapport probeert op te vragen, waarin Amsterdam als gunstige plaats voor kolencentrales uit de bus zou zijn gekomen, vangt trouwens bot. Het is geheim.

Waarom trouwens kolencentrales? Hetzelfde GEB heeft door het Centrum voor Energiebesparing laten uitrekenen, dat in Amsterdam bij bejaardentehuizen, flats en ziekenhuizen zoveel kleine eenheden geplaatst kunnen worden – energiebesparend, en nog rendabel ook – dat zij evenveel elektriciteit kunnen opwekken als een kolencentrale. Ook met het opknappen van de bestaande centrales zou men nog een heel eind kunnen komen. Maar zou dat tellen in het spel dat hier is geschetst?

”

idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66



DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Het profiel van de D66-stemmer

MEINE HENK KLIJNSMA

HANS JEEKEL

Voorbeelden van andere politiek

J.J. VIS

Naar een maatschappelijk verantwoorde normstelling

J.W. COPIUS PEEREBOOM



8e jaargang nummer 2, april 1987

In dit nummer:

Versijnt zesmaal per jaar

Redactie:

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

Correspondentieadres redactie:

Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag

Uitgever:

Van Loghum Slaterus BV, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-10811

Abonnementsprijs f 60,-

Abonnementen-administratie:

Libresso BV, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-91922

Advertentie-exploitatie:

Van Loghum Slaterus/Bohn, Scheltema & Holkema, Emmalaan 27, 3581 HN, Postbus 13079, 3507 LB Utrecht, tel. 030-511274

Ontwerp en vormgeving:

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 redactiebeleid, en instructies voor vormgeving van stukken, zijn bij de redactie op te vragen.

Copyright:

Van Loghum Slaterus, Deventer. Overname van artikelen en/of illustraties zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever is verboden.

Commentaar

3

Electorale verkenningen

4

Bij groei en krimp van D66 is een duidelijk patroon herkenbaar. Is de nieuwe D66-kiezer modieus, trendy en beïnvloedbaar?

Meine Henk Klijnsma en Hans Jeekel

Pleidooi voor een offensief economisch beleid

12

Veel voorstellen voor bestrijding van werkloosheid verdelen de productiecapaciteit slechts, vergroten deze niet. Dat laatste is nu precies wat nodig is.

M.P. van der Hoek

Naar een maatschappelijk verantwoorde normstelling

15

Normstelling voor gevaarlijke stoffen lijkt vaak plaats te vinden op basis van uitsluitend wetenschappelijke argumenten. De politieke dimensie moet duidelijker naar voren worden gehaald.

J.W. Copius Peereboom

Europese eenwording en technologiebeleid

18

Europa heeft totnutoe teveel gereguleerd. Door middel van technologiebeleid kan er ook iets tot stand gebracht worden.

Peter Hagedoorn

Voorbeelden van andere politiek

20

Het kabinet verdeelt de samenleving. In het ene deel wordt verdiend. Dat moet groeien. In het andere deel wordt uitgegeven. Dat moet worden gesaneerd. Fragmenten uit de toespraak op het februaricongres van D66.

J.J. Vis

Individualisering

23

Wat bedoelt D66 met individualisering? Moet de overheid bij zijn maatregelen afzien van de leefvorm van mensen? Of keuzevrijheid bevorderen? Dat is soms tegenstrijdig.

Erik van der Hoeven

En verder:

Een nuttig nieuw instrument: actierecht voor consumenten

27

Informeel economie: misbruik of buffer?

29

Boeken

31

Slechte gedachten

32

Plaats voor de dommen

Steeds meer komen de banenplannen onder vuur, en steeds meer concentreren zij zich op scholing als het verlossende element. Alle andere elementen van de plannen blijken maar matig te werken: de werkgevers zijn niet gevoelig voor loonkosten- of scholingssubsidies, de groep werklozen bestaat steeds meer uit mensen die al lange tijd zonder werk zitten en niet meer met een simpel lokkertje uit hun tent te krijgen zijn. Het krijgen van werk is zo'n ver verwijderd ideaal geworden dat velen daarvoor in de praktijk geen moeite meer doen, nadat zij menigmaal hun neus hebben gestoten. Intussen nemen de spanningen op de arbeidsmarkt in sommige sectoren toe. Reeds drie jaar geleden kondigden zich tekorten aan in beroepen als automatiseringsspecialisten en hoogwaardige vaklieden; langzamerhand wor-

den zij nijpend. Scholing van personeel is dringend nodig, zo mogelijk ook van werklozen, waarvan de opleidingen doorgaans niet aansluiten op de vraag op de arbeidsmarkt. Door de juiste scholing nemen de kansen van de werklozen op een baan toe, terwijl door scholing van personeel dat nu al in dienst is, onderin het arbeidsgebouw nieuwe plaatsen kunnen vrij komen, te bezetten door de (langdurig) werklozen. Onder invloed van deze consensus blijft van banenplannen in toeneemende mate nog slechts scholing over. Toch is het niet toevallig, dat de mensen met lage opleidingen vervult in de meerderheid zijn in het bestand langdurig werklozen. Juist de afgelopen tien jaar is de verschuiving naar meer kennisintensieve banen enorm geweest. De beeldschermen zijn de kantoren binnengerukt, de hoogwaardige apparatuur neemt bezit van de fabrieksvloer. Eenvoudig werk wordt in het moderne produktie-

proces te duur en is of wordt weggesaneerd. De dommen worden aan de rand van het arbeidsbestel gezet.

Er is een grens aan de mate waarin mensen kunnen worden bijgeschoold. Maar de scholingseuforie is nog niet ten einde. Soms lijkt het erop dat wij de gedachte dat de samenleving maakbaar is, hebben afgezworen, maar inmiddels eer betuigen aan de maakbaarheid van de mens. Natuurlijk, de werkloze socioloog kan zich omscholen tot automatiseringsdeskundige, ook al heeft hij net zijn draai gevonden als vrijwilliger in een koepelorganisatie voor gehandicapten; voor de betrokkene waarschijnlijk een persoonlijk drama, maar tenminste uitvoerbaar als strategie van een samenleving die zulke activiteit onvoldoende wil waarderen. Maar kan de man of vrouw die de lagere school nog maar net heeft kunnen afmaken, omgeschoold worden tot programmeur? Banenplannen werken slecht. Maar misschien om

andere redenen dan wordt verondersteld. Een deel van de beroepsbevolking verlangt eenvoudig werk. En langzamerhand is er nog maar één werkgever, die behoefte heeft aan zulk werk: de overheid. Van kleuteropvang tot toezicht houden in parken en het vervullen van een huismeesterschap – er is een scala aan eenvoudige en nuttige functies waarbij de overheid als werkgever kan optreden. De 'dommen' hebben recht op een plaats.

Twee tegenwerpingen moeten worden ontzenuwd. In de eerste plaats de gedachte aan werkverschaffing. Het arbeidsethos staat weer recht overeind, juist bij hen die de markt ruim baan willen geven. Ook werklozen mogen daarin delen. En ten tweede de gedachte dat de staat in deze tijd moet terugtreden, en dat de kwartaire sector een luxe is. Tenminste de dommen zullen daardoor niet worden overtuigd.

Erik van der Hoeven

Electoral verkenningen

HANS JEEKEL EN MEINE HENK KLIJNSMA*

De statenverkiezingen van vorige maand hebben een consolidatie van de positie van D66 opgeleverd. Interessant is het na te gaan welke bevolkingsgroepen bovenmatig aan dit verkiezingssucces hebben bijgedragen. Centraal in dit artikel staat dan ook de vraag wat de kenmerken van de typische D66-kiezer zijn. Deze vraag is niet alleen uit intellectueel oogpunt van belang; een antwoord erop kan ook bijdragen aan de oplossing van het vraagstuk van de instabiele D66-aanhang. Wie zijn aanhangers kent, heeft immers meer inzicht in de mogelijkheden hen vaster aan zich te binden. Een vergelijking met enkele buitenlandse links-liberale zusterpartijen heeft ook als doel de net genoemde mogelijkheden scherper op het netvlies te krijgen.

I. De aanhang van D66

4

Twee golven

Uit tabel 1 (zie p. 5) zijn twee golfbewegingen af te leiden.

De eerste golf is wel bekend. Het betreft de drie toppen en de beide dalen die D66 in haar ruim 20-jarig bestaan heeft gekend. De eerste top werd bereikt bij de statenverkiezingen van 1970. Leverden de kamerverkiezingen van 1971 slechts een licht verlies op, kort daarop zette een snelle neergang in. Bij de vervroegde kamerverkiezingen van 1972 verloor onze partij bijna de helft van haar aanhang. Nog weer twee jaar later werd het absolute dieptepunt bereikt: de statenverkiezingen van 1974 resulteerden in een score van slechts 1,0% van de stemmen. De opheffing van D66 leek in die tijd nabij. De op- en neergang uit de jaren 1967-1974 kan als de eerste cyclus van de eerste golfbeweging worden beschouwd.

De inmiddels al bijna legendarische (eerste) herrijzenis onder auspiciën van Jan Glastra van Loon en Jan Terlouw betekende het begin van een tweede cyclus. De werderopstanding kreeg gestalte in de uitslag van de kamerverkiezingen van 1977, waarbij het niveau van 1972 en 1967 al weer werd overtroffen. In de late jaren zeventig begon een snelle opwaartse tendens zich te manifesteren. Het goede resultaat van de Europese verkiezingen van 1979 was hiervan het bewijs. In 1981 bereikte D66 bij de kamerverkiezingen van dat jaar een vooralsnog ongeëvenaard hoogtepunt.

* Meine Henk Klijsma en Hans Jeekel zijn beiden lid van de redactie.

Vrijwel onmiddellijk zette evenwel een nieuwe neergang in. De deelname aan de ongelukkige kabinetten-Van Agt-II en -III was hiervan de belangrijkste oorzaak. De uitslagen van de beide verkiezingen van 1982 markeren deze ontwikkeling. Ofschoon het dal niet zo diep was als in de jaren 1972-1977, gaven de Europese verkiezingen van 1984 toch weinig reden tot vreugde.

In 1985 begon operatie Lazarus-III, die blijkens de verkiezingsuitslagen van dit jaar en vorig jaar succesvol verloopt. De tweede cyclus die zich uitstrekte over de jaren 1974-1984, kon als afgesloten worden beschouwd. D66 is inmiddels aan zijn derde cyclus begonnen.

Een tweede type golfbeweging hangt nauw samen met het eerste type. Er bestaat niet alleen een aanzienlijke differentiatie in de aanhang (in kwantitatieve zin) van D66 naar regio; ook de landelijke trend treedt niet overal in dezelfde mate op. Veranderingen in de omvang van het electoraat van D66 (zowel winst als verlies) manifesteren zich niet overal even sterk. Deze verschillen in groei en krimp blijken enig onderling verband te vertonen: met de nodige inventiviteit kan een tweede golfbeweging worden geconstrueerd.

Bij de eerste verkiezingen waaraan D66 deelnam, de kamerverkiezingen van 1967, was D66 nog een zeer uitgesproken randstedelijke partij. Binnen de randstad nam Noord-Holland vervolgens een buitengewoon sterke positie in. In de meeste andere provincies bleef onze partij ver onder het landelijk gemiddelde, met als opvallende uitzondering Noord-Brabant. De statenverkiezingen van 1970 lieten eenzelfde beeld zien, zij het dat in Limburg een snelle stijging begon.

De kamerverkiezingen van 1971 trokken de scheve verhoudingen wat recht. De verschillen tussen de randstad + Noord-Brabant en de rest van het land werden verkleind, met dien verstande dat in Limburg de aanwas groter was dan elders.

Anders was de situatie in 1972. De neergang manifesteerde zich minder sterk in het noordoosten en juist bijzonder sterk in het zuiden.

De exceptionele verkiezingen van 1974 laten we buiten beschouwing. Het begin van de tweede cyclus leek qua regionale verschillen erg op het begin van de eerste cyclus. Net als in 1967 was D66 bij de kamerverkiezingen van 1977 bovengemiddeld sterk in de randstad en benedengemiddeld in de buitenprovincies. Anders dan 10 jaar daarvoor bleef Noord-Brabant dit keer benedengemiddeld. Vreemd was ook de uitslag in Limburg. Limburg was de enige provincie waar D66 verloor ten opzichte van 1972. De neergang van de eerste cyclus zette zich in Limburg nog voort

Tabel 1: Aanhang van D66 per provincie (absoluut en relatief), 1967-1987*

| | TK 67 | PS 70 | TK 71 | TK 72 | PS 74 | TK 77 | PS 78 | EP 79 | TK 81 | PS 82 | TK 82 | EP 84 | TK 86 | PS 87 |
|----------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Groningen: | 2,7 60,0 | 4,7 61,0 | 4,1 60,3 | 3,1 73,8 | 1,1 110,0 | 4,4 81,5 | 4,8 92,3 | 7,3 81,1 | 8,8 79,3 | 6,8 82,9 | 3,4 79,1 | 1,9 82,6 | 5,4 88,5 | 5,9 88,1 |
| Friesland: | 2,4 53,3 | 4,1 53,3 | 4,1 60,3 | 2,8 66,7 | 0,5 50,0 | 4,4 81,5 | 3,4 65,4 | 7,1 78,9 | 9,5 85,6 | 5,8 69,9 | 3,2 74,4 | 1,6 69,6 | 5,2 85,3 | 4,4 65,7 |
| Drenthe: | 2,1 46,7 | 4,7 61,0 | 4,3 63,3 | 3,0 71,4 | 0,8 80,0 | 4,4 81,5 | 4,4 84,6 | 7,3 81,1 | 9,3 83,8 | 8,2 98,8 | 3,8 88,4 | 2,0 87,0 | 5,2 85,3 | 5,6 83,6 |
| Overijssel: | 2,7 60,0 | 5,1 66,2 | 4,8 70,6 | 3,0 71,4 | 1,0 100,0 | 4,2 77,7 | 4,2 80,8 | 7,0 77,8 | 9,2 82,9 | 7,9 95,2 | 4,0 93,0 | 1,8 78,3 | 4,8 78,7 | 5,3 79,1 |
| Gelderland: | 3,4 75,6 | 5,8 75,3 | 5,5 80,9 | 3,3 78,6 | 0,7 70,0 | 4,8 88,9 | 4,5 86,5 | 8,0 88,9 | 10,2 91,9 | 8,4 101,2 | 4,2 97,7 | 2,1 91,3 | 5,4 88,5 | 6,3 94,0 |
| Utrecht: | 4,5 100,0 | 8,1 105,2 | 6,4 94,1 | 4,2 100,0 | 1,1 110,0 | 6,6 122,2 | 6,9 132,7 | 11,3 125,6 | 11,4 102,7 | 9,1 109,6 | 4,5 104,7 | 2,8 121,7 | 7,0 114,8 | 8,3 123,9 |
| Noord-Holland: | 6,9 153,3 | 10,7 139,0 | 8,5 125,0 | 5,3 126,2 | 1,4 140,0 | 7,3 135,2 | 7,1 136,5 | 12,0 133,3 | 12,4 110,8 | 9,3 112,1 | 4,5 104,7 | 2,8 121,7 | 7,7 126,2 | 8,3 123,9 |
| Zuid-Holland: | 5,0 111,1 | 9,1 118,2 | 8,2 120,6 | 4,9 116,7 | 1,2 120,0 | 6,1 113,0 | 6,1 117,3 | 10,3 114,4 | 12,0 109,1 | 9,0 108,4 | 4,2 97,7 | 2,4 104,3 | 7,0 114,8 | 7,7 114,9 |
| Zeeland: | 2,2 48,9 | 4,1 53,3 | 4,3 63,2 | 2,8 66,7 | 0,8 80,0 | 4,4 81,5 | 4,0 76,9 | 7,1 78,9 | 9,9 89,2 | 6,9 83,1 | 4,1 95,4 | 2,0 87,0 | 5,5 90,2 | 5,7 85,1 |
| Noord-Brabant: | 4,8 106,7 | 8,4 109,1 | 6,9 101,5 | 4,0 95,2 | 1,0 100,0 | 5,0 92,6 | 4,1 78,9 | 7,8 86,7 | 11,2 100,1 | 8,2 98,8 | 4,6 107,0 | 2,1 91,3 | 5,5 90,2 | 6,1 91,1 |
| Limburg: | 3,1 68,9 | 6,8 88,3 | 7,3 107,4 | 4,0 95,2 | 0,7 70,0 | 3,3 61,1 | 2,9 55,8 | 5,6 62,2 | 11,2 100,1 | 6,9 83,1 | 4,7 109,3 | 1,9 82,6 | 4,4 72,1 | 4,2 62,7 |
| Flevoland: | | | | | | | | | | PS 1985: | 6,0 | | 7,9 129,5 | 8,6 128,4 |
| Nederland (= 100,0): | 4,5 | 7,7 | 6,8 | 4,2 | 1,0 | 5,4 | 5,2 | 9,0 | 11,1 | 8,3 | 4,3 | 2,3 | 6,1 | 6,7 |

Leesvoorbeeld: Bij de statenverkiezingen van 1987 behaalde D66 in Groningen 5,9% van de stemmen. De uitslag in Groningen bevindt zich daarmee op een niveau van 88,1% van de landelijke score.

* In de tabel en verder ook in het artikel zijn de gemeenteraadsverkiezingen buiten beschouwing gelaten.

daar waar overal elders in het land de victorie (en daarmee de tweede cyclus) al was begonnen.

De statenverkiezingen van 1978 bevestigden dit in grote lijnen. Wel liet Noord-Brabant ook een Limburgse tendens zien. Friesland is bij alle statenverkiezingen een geval apart en daarmee onvergelijkbaar als gevolg van de deelname van de Fryske Nasjonale Party (FNP): een partij waarvan het bekend is dat zij juist voor D66 een geduchte concurrent vormt.

De Europese verkiezingen van 1979 en nog sterker de kamerverkiezingen van 1981 brachten D66 een herstel in het zuiden. In beeldspraak: de opkomende golf van de D66-opgang bereikte in 1981 de twee zuidelijke provincies volledig. In dit opzicht leken de verkiezingen van 1981 op die van 1970-1971: toen was eenzelfde golfbeweging waarneembaar. Voor het noorden en oosten gold dat geleidelijk de verschillen met de randstad kleiner waren geworden. De opgaande golf van 1977-1981 was hier sterker dan die van 1967-1970.

Manifesteerde de neergang van 1972 zich het sterkst in het zuiden, in 1982 was dit het geval in het westen. Bij de kamerverkiezingen van dat jaar werden Noord-Brabant en Limburg zelfs de topprovincies van D66.

De Europese verkiezingen van 1984 hielden een herstel in van de (relatieve) positie van de randstad als D66-bolwerk. De teruggang was toen juist weer erg sterk in het zuiden.

De kamerverkiezingen van vorig jaar waren het begin van een derde electorale cyclus. Net als bij de aanvang van de twee eerste cycli was het herstel ook dit maal het krachtigst in de randstad en het zwakst in het zuiden en het oosten. Limburg gedroeg zich precies zo als aan het begin van de tweede cyclus. In dit gewest ging D66 namelijk achteruit ten opzichte van 1982. Opmerkelijk want afwijkend was de gang van zaken in het noorden (met name Groningen en Friesland). De relatieve vooruitgang bereikte hier bijna randstedelijke proporties.

De verkiezingen van maart jl. vertonen grote gelijkenis met die van 1978: net als toen bevestigden zij grosso modo het beeld van de kamerverkiezingen van het voorgaande jaar. Beide keren trad er in Limburg een diametrale ontwikkeling op.

Proberen we de beeldspraak van de tweede golfbeweging nog wat uit te werken, dan is het zo dat D66 aan het begin van een nieuwe cyclus een verhoudingsgewijs sterke positie inneemt in de randstad en een relatief zwakke in de buitenprovincies. Naarmate de cyclische beweging voortschrijdt, vermindert dit verschil evenwel. D66 groeit dan relatief sterker in de niet-randstedelijke gewesten. Een golf rolt als het ware van

de randstad over de rest van Nederland.

Is de top van een cyclus bereikt en zet de neergang in, dan begint deze tendens in de randstad en manifesteert hij zich later en/of minder sterk in de buitenprovincies. Binnen laatstgenoemde categorie neemt Limburg vervolgens een eigen positie in. De neergang gaat daar nog voort als overal elders alweer wordt gewonnen. In Limburg beginnen nieuwe cycli later.

Uiteraard moet deze metafoor van de tweede golfbeweging met enige terughoudendheid worden gebruikt. Een blik op tabel 1 laat al enkele afwijkingen van dit fraaie beeld zien. Bovendien zijn er ook andere ontwikkelingen, zoals de geleidelijke inhaalmanoeuvre van het noorden en het groeiende belang van Gelderland voor D66. Ook de grilligheid van het kiezersgedrag in het zuiden en dan met name in Limburg valt op. Maar dit verschijnsel beperkt zich niet tot de zuidelijke aanhang van alleen D66, ook de PvdA en de VVD hebben er inmiddels kennis mee gemaakt.

Niettemin is het beeld van de tweede golfbeweging in essentie juist. Het belichaamt één van de meest opvallende facetten van de electorale geschiedenis van D66. De tweede golfbeweging is daarnaast erg bruikbaar als uitgangspunt voor een nadere analyse van het D66-electoraat.

Tabel 2: Door D66 bij de statenverkiezingen van 1987 behaalde percentages in naar urbanisatiegraad gegroepeerde gemeenten.

| Urbanisatie- graad: | Aantal gem. | 1 <4,5 | 2 4,5-6,0 | 3 6,0-7,5 | 4 7,5-9,0 | 5 >9,0 | Zwaarte pun |
|------------------------|----------------|-----------|--------------|--------------|--------------|-----------|----------------|
| A1 | 1 | — | 1 | — | — | — | 1 |
| A2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | — | 2 |
| A3 | 16 | 6 | 4 | 5 | 1 | — | 3 |
| A4 | 48 | 16 | 18 | 11 | 3 | — | 4 |
| B1 | 46 | 19 | 14 | 9 | 3 | 1 | 1 |
| B2 | 76 | 34 | 19 | 16 | 5 | 2 | 1 |
| B3 | 92 | — | — | 26 | 31 | 35 | 4 |
| C1 | 19 | 2 | 6 | 4 | 2 | 5 | 3 |
| C2 | 42 | 3 | 14 | 13 | 6 | 6 | 3 |
| C3 | 17 | 5 | 2 | 7 | 2 | 1 | 2 |
| C4 | 18 | 1 | 2 | 6 | 7 | 2 | 3 |
| C5 | 15 | — | 1 | 4 | 8 | 2 | 3 |
| Totaal: | 394 | 87 | 82 | 102 | 69 | 54 | |

Toelichting: A1-A4: plattelandsgemeenten, van klein (=1) naar groot (=4). B1-B2: verstedelijkte plattelandsgemeenten. B3: specifieke forenzengemeenten. C1: plattelandsstadjes. C2-C5: overige stedelijke gemeenten.

D66-gezindheid en urbanisatiegraad

We hebben ook gekeken naar het type gemeente waar D66 hoog scoort. In 1960 is door het CBS de zogenaamde 'Typologie van gemeenten naar urbanisatiegraad' opgesteld. Deze typologie – waarvan de laatste herziening helaas in 1971 tot stand kwam – is globaal bruikbaar voor dit doel.

De volgende werkwijze is gevolgd: van 394 (dit is ongeveer 55%) van de gemeenten waarvan de uitslag relatief eenvoudig beschikbaar was (via de landelijke dagbladen) is nagegaan welke urbanisatietypologie ze hadden. Vervolgens zijn de gemeenten naar urbanisatiegraad gesorteerd op percentage D66-kiezers. Het resultaat is weergegeven in tabel 2 op p. 6.

Hoewel bij deze tabel bedacht moet worden dat de gemeenten in het echte landelijke gebied, de A-categorie, ondervertegenwoordigd zijn is globaal toch een trend af te lezen.

D66 scoort bijzonder laag in de verstedelijkte platelandsgemeenten (de B1-B2-categorie: voorbeelden: Didam, Echt, Hardinxveld-Giessendam, Stadskanaal, Vriezenveen), en op het echte platteland. D66 is daarentegen sterk in de steden van 60 000-100 000 inwoners (C4-categorie), sterker nog in de grote steden van ons land (C5-categorie), terwijl de resultaten in de specifieke forenzengemeenten (voorbeelden: Castricum, Leiderdorp, Waalre) ronduit opvallend zijn: nergens komt D66 hier onder het landelijke gemiddelde, heel vaak komt zij er boven.

Deze cijfers verklaren waarom D66 in zo sterke mate een partij voor de inwoners van het westen van ons land (inclusief Flevoland) is. De grote(re) steden liggen immers in meerderheid daar, en dat geldt dan – min of meer automatisch – ook voor de meeste forenzengemeenten.

Dit beeld zal ook in het volgende gedeelte van dit artikel nog eens treffend naar voren komen.

D66-bolwerken

De kaart in figuur 1 laat goed zien waar de D66-bolwerken zich bevinden. Op een enkele uitzondering na zijn ze gelegen in de drie westelijke provincies; preciezer de randstad. Deslotsom van de beschouwing naar aanleiding van tabel 2 (D66-gezindheid en urbanisatiegraad) wordt als het ware in het kaartbeeld gevisualiseerd.

Nadere inspectie van de kaart leert dat de gemeenten waar D66 9,0% of meer heeft behaald, vrijwel alle forenzengemeenten zijn. Zie tabel 3 op p. 8. De gemeenten zijn weergegeven in volgorde van sterkte.



Figuur 1: Gemeenten waar D66 bij de statenverkiezingen van 1987 9,0% of meer van de stemmen heeft behaald (aangegeven met stip).

Het blijken dan wel de iets minder exclusieve en vaak ook wat nieuwere forenzengemeenten van het type satellietstad te zijn. Dus wél: Zoetermeer, Spijkenisse of Almere, maar niet Wassenaar of Bloemendaal.

Zeer goed doet D66 het ook in de typische universiteitssteden: naast diegene die wij al noemden (Wageningen, Delft en Leiden), vermelden wij ook nog Groningen (8,5%) en Utrecht (8,9%). Hetzelfde geldt voor grote steden met veel hoog opgeleiden als Amsterdam, Arnhem en Haarlem (8,4%).

Verfijning van de theorie van de tweede golfbeweging

Met behulp van de uitslagen van de kamerverkiezingen van 1986 en van de statenverkiezingen van 1982 en 1987 is het mogelijk de eerder ontwikkelde theorie van de tweede golfbeweging nader te onderbouwen en te verfijnen.

Vergelijking van de electorale ontwikkeling van D66 per gemeente met de landelijke trend levert een aantal categorieën gemeenten op (hierna groep 1, 2 en 3 genaamd).

Groep 1 omvat de meeste gemeenten. Hier blijkt de landelijke trend te worden gevolgd; dat wil zeggen: in

Tabel 3: gemeenten waar D66 bij de statenverkiezingen van 1987 9,0% of meer van de stemmen heeft gehaald.

| | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Rozendaal (15,2%) | Broek in Waterland (10,4%) | Naarden (9,5%) |
| Diemen (13,5%) | Amstelveen (10,3%) | IJsselstein (9,5%) |
| Muiden (13,4%) | Rijswijk (10,3%) | Geldrop (9,4%) |
| Gennep (13,4%) | Voorburg (10,3%) | Mierlo (9,4%) |
| Leiderdorp (12,6%) | Nuenen (10,2%) | Capelle a.d. IJssel (9,3%) |
| Eelde (12,6%) | Nieuwegein (10,1%) | Waalre (9,3%) |
| Zoetermeer (11,9%) | Blaricum (10,0%) | Heer Hugowaard (9,2%) |
| Oegstgeest (11,9%) | Breukelen (10,0%) | Hoorn (9,2%) |
| Wageningen (11,7%) | Haren (10,0%) | Maassluis (9,1%) |
| Almere (11,5%) | Leidschendam (10,0%) | Soest (9,1%) |
| Eemnes (11,3%) | Nigtevecht (10,0%) | Zeist (9,1%) |
| Voorschoten (11,3%) | Driebergen-R. (9,9%) | Oosterhout (9,1%) |
| Lelystad (11,2%) | Leusden (9,9%) | Bernisse (9,0%) |
| Wijk bij Duurstede (11,0%) | Delft (9,9%) | Heilo (9,0%) |
| De Bilt (10,7%) | Peize (9,9%) | Amsterdam (9,0%) |
| Ouder-Amstel (10,7%) | Abcoude (9,8%) | Uithoorn (9,0%) |
| Monnickendam (10,6%) | Hellevoetsluis (9,8%) | Arnhem (9,0%) |
| Weesp (10,6%) | Landsmeer (9,8%) | |
| Spijkenisse (10,6%) | Maarsse (9,8%) | |
| Purmerend (10,5%) | Rozenburg (9,8%) | |
| Castricum (10,4%) | Schiermonnikoog (9,7%) | |
| Brielle (10,4%) | Leiden (9,6%) | |
| Maarn (10,4%) | | |

1987 winst in vergelijking met 1986, zonder dat echter het niveau van 1982 (statenverkiezingen) wordt gehaald.

De groepen 2 en 3 wijken af van de landelijke ontwikkeling. In de gemeenten van groep 2 wint D66 in 1987 niet alleen ten opzichte van 1986 maar ook ten opzichte van 1982. Tot groep 2 behoren vrijwel uitsluitend gemeenten waar onze partij 9,0% of meer behaalde (de bolwerken). De uitzonderingen zijn alle gemeenten waar dit niveau bijna werd bereikt: bijna-bolwerken dus. Voor de bolwerken en bijna-bolwerken die niet tot groep 2 kunnen worden gerekend, geldt haast altijd dat zij bij de jongste verkiezingen bijna het peil van 1982 weer haalden.

De gemeenten van groep 3 laten een ontwikkeling zien die ook de provincie Limburg kenmerkt. De gemeenten die deze Limburgse trend vertonen, liggen dan ook vooral in deze provincie. Afgezien van veel Friese gemeenten (hier verstoort de FNP evenwel het beeld), ressorteren nogal wat oost-Nederlandse (vooral Overijsselse) en Brabantse gemeenten onder groep 3. Ter onderstreping van het beeld bestaan er, net als ten aanzien van groep 2, ook gemeenten uit groep 1 die bijna in groep 3 vallen. Deze gemeenten liggen inderdaad veelal in het oosten en zuiden van het land.

Door de classificatie van de gemeenten in de groepen 1, 2 en 3 krijgen de per definitie globale cijfers per provincie meer reliëf. De tweede golfbeweging

wordt aldus scherper zichtbaar en beter verklaarbaar.

D66 herstelt zich veel sneller in zijn bolwerken dan in zijn zwakke gemeenten. Sterker nog: op het moment dat de ene cyclus in zijn neergang in veel zwakke gemeenten nog nawerkt (de Limburgse trend), bereikt de opgaande golf van de volgende cyclus in de (vooral randstedelijke) bolwerken van de partij alweer bijkans ongekende hoogten.

Dit fenomeen manifesteerde zich op het breukvlak van de tweede en de derde cyclus (1986-1987) pregnanter dan op het breukvlak van de eerste en de tweede cyclus (1977-1978). Kennelijk is anno 1986-1987 het krachtiger appèl aan de kiezers van de gemeenten van groep 2 in vergelijking met die van de gemeenten van groep 3 nog sterker dan in 1977-1978 het geval was. Gegeven het feit dat de gemeenten van groep 2 een tamelijk uitgesproken karakter hebben, en dat ontleenen aan kenmerken van hun inwoners, zegt dit het nodige over de huidige aanhang van D66.

II. De D66-kiezer

Typologie van de D66-kiezer

Op basis van de beschikbare gegevens kan een redelijke, maar geen volledige, typologie van de D66-kiezer worden gegeven. De D66-kiezer is uiteraard een kunstmatig iets; D66 recruteert haar aanhang onder alle mogelijke bevolkingsgroepen. Waar het echter om te doen is, is een typering van de doorsnee



vertegenwoordiger van de groepen waaronder D66 een relatief grote aanhang bezit.

Recente gegevens over het D66-electoraat zijn onvolledig. Oudere onderzoeken zijn gedetailleerder maar voor D66 minder betrouwbaar, omdat de aanhang van onze partij in sterke mate fluctueert. D66 vernieuwt ook bij gunstig verlopende verkiezingen een aanzienlijk deel van zijn kiezerscorps. Dit gegeven kenmerkt overigens de D66-kiezer wel: hij behoort meer dan gemiddeld tot de categorie der zwevende kiezers. Traditionele binding aan zijn partij is hem vreemd.

Over de leeftijd van de doorsnee D66-kiezer is wel wat bekend. Die ligt onder het gemiddelde, maar niet meer zo veel als bij de eerste verkiezingen waaraan D66 deelnam. Geleidelijk is D66 erin geslaagd meer vat op oudere kiezers te krijgen.

Vervolgens de religie van de D66-kiezers. De aanhang onder buitenkerkelijken heeft altijd boven het gemiddelde gelegen, die onder gelovigen beneden het gemiddelde. Hierbij moeten worden onderscheiden enerzijds de rooms-katholieken waaronder de D66-aanhang net zo fluctueert als in de zuidelijke provincies, en anderzijds de verschillende groepen protestanten: D66 heeft hier geleidelijk meer aanhang gekregen (de parallel met de electorale ontwikkeling in het noorden en oosten is niet toevallig).

Leeftijd en religie zeggen niet zo veel over dé D66-kiezer. Belangrijker voor het schetsen van de typologie van de D66-er is zijn maatschappelijke en sociaal-culturele positie.

Eerder is al geconstateerd dat het D66-electoraat meer in de westelijke provincies woonachtig is dan daarbuiten, en binnen die westelijke provincies weer vooral gelocaliseerd blijkt te zijn in de nieuwere en

minder exclusieve forenzengemeenten en in enkele grote steden. De aard van de weinige D66-bolwerken in de buitenprovincies sluit hierop aan. Het vermoeden rijst dat de typologie van de Nederlandse forens in belangrijke mate ook die van de D66-kiezer is. Om hierover wat meer zekerheid te krijgen is het interessant de verkiezingsuitslagen in Amsterdam en Den Haag, steden met een geméleerde bevolking en met een goede uitslag voor D66, per wijk te bekijken.

In Amsterdam scoort D66 hoog in de Grachtengordel-West (17,3%), de Grachtengordel-Zuid (16,1%), Het Duivelseiland (14,6%), de Weteringschans (14,5%), Museumkwartier (14,5%) en Concertgebouwboulevard (13,0%). In nog een 14-tal andere wijken komt D66 boven de 10,0% uit. Al deze buurten hebben met elkaar gemeen dat ze een bepaalde bevolkingssamenstelling hebben: het jonge, goed verdienende en vooral goed opgeleide deel der natie is er in zeer grote getale woonachtig. Den Haag laat een soortgelijk beeld zien: hoge percentages voor D66 in wijken als het Willemspark (15,2%), de Archipelbuurt (12,7%), Duinoord (12,0%) en het Statenkwartier (10,9%).

Deze wijkbolwerken vallen wat betreft hun electorale ontwikkeling over de periode 1982-1987 in groep 2. Voor een aantal hiervan, met name in Amsterdam, geldt zelfs dat er bij de kamerverkiezingen van 1986 al hogere percentages werden gehaald dan bij de statenverkiezingen van 1982.

Het complement hiervan is dat de voor D66 minst succesvolle wijken in deze steden, zoals de Indische buurt, de Kolenkit, Tuindorp-Oostzaan in Amsterdam, en Transvaal, Duindorp en Moerwijk in Den Haag, onder groep 3 gerangschikt kunnen worden.

De conclusie van dit wijksgewijze puzzelwerk luidt dat de wijkbolwerken van D66 in Amsterdam en Den

Haag sterk lijken op de meeste gemeenten die als D66-bolwerk te boek staan: de forenzen gemeenten.

Verdere specificatie van de D66-aanhang is een hachelijke aangelegenheid, die al snel op het niveau van de karikatuur dreigt te komen. Toch wagen wij een poging.

Met enige zekerheid kan gesteld worden dat de D66-kiezer minder sophisticated is dan het D66-lid. Bekend is dat de meest gelezen krant onder het D66-electoraat het Algemeen Dagblad is en de meest populaire omroep Veronica. (onder D66-leden respectievelijk het NRC-Handelsblad en de VPRO). Te vrezen valt zeker weten wij dat niet – dat ook de participatie van D66-stemmers in ideële organisaties als Amnesty International niet zo groot is als van D66-leden.

Begeven wij ons nu echt op het pad van de speculatie.

Wie probeert door te dringen in de psyche van de doorsnee-bewoner van suburbania of van de betere oudere buurten van de grote steden (de HP is goed in dat soort exercities), kan niet aan de overweldigende indruk ontsnappen dat het een wat modieus en trendy volkje is dat daar woont. Koppelen we deze indruk aan het harde feit van de bovenmatige fluctuaties in de D66-aanhang, ook in de net genoemde wijken en gemeenten, dan ontstaat een redelijk sluitend beeld: wij durven de uitspraak aan dat het de gemakkelijk beïnvloedbaren onder het toch al meest modieuze en trendy deel van de bevolking zijn, die met hun groepskenmerken de typologie van de D66-kiezer bepalen. De betere vrije jongens en andere yuppies die de grootstedelijke wijkbolwerken van D66 bevolken, zijn dan goed voor het element 'meest modieuze deel'; de wat minder extreme suburbanen zijn de 'gemakkelijk beïnvloedbaren'.

De D66-er in perspectief

D66 heeft de meest zwevende aanhang waarschijnlijk van alle Nederlandse partijen. In feite heeft elke partij drie ringen: de buitenste ring bestaat uit mensen die zeggen de partij sympathiek te vinden en wel eens overwegen de partij te stemmen, de middelste ring bestaat uit mensen die de partij daadwerkelijk wel eens stemmen, en de binnenste ring bestaat uit de eeuwige vaste kiezers. D66 is uniek qua ringstructuur: haar buitenste ring reikt erg ver (de partij is voor heel veel – zo'n 60% – Nederlanders een goede tweede keus), de middelste ring is ook relatief ruim, althans moet dat zijn wanneer we beseffen dat slechts 60% van onze aanhang van vorige maand ook vorig jaar zegt D66 te hebben gestemd (bij vorige verkiezingen was dit net zo). De binnenste ring tenslotte, ja dat weten we ook, die is nog erg klein.

Voor degenen die D66 graag tot een stabiele partij willen maken, is deze beeldspraak van de drie ringen niet zo aangenaam, maar er is hoop, en wel in twee richtingen.

Allereerst richting stabiliteit. Na 21 jaar mag wel geconstateerd worden dat er een redelijk aantal gemeenten is waar de beide middelste ringen bij elke verkiezing groter zijn dan het landelijk gemiddelde. Daar zit wellicht een kiem voor een meer stabiele basis.

Vervolgens juist de andere kant op. De kans is groot dat in de toekomst ook de andere partijen steeds meer

qua aanhang op het ringenmodel van D66 gaan lijken. Nu wordt nog steeds relatief traditioneel gestemd, maar de zaak lijkt wat losser te komen getuige de daling, per partij, van het percentage stemmers dat ook de vorige verkiezing die partij stemde. Andere partijen zouden wel eens hetzelfde kunnen gaan meemaken. In dit opzicht zit de D66-kiezer – alweer – in de voorhoede. Een voorhoede die overigens, hoewel goed opgeleid, modern, en met hoge organisatiegraad, die politiek wel belangrijk vindt, maar niet zo belangrijk, en niet bereid is zich politiek echt te binden. En zo blijft onze partij zitten met de laagste kiezers-leden-ratio van alle partijen.

III. Vergelijking met enkele zusterpartijen

Indien we het electoraat van D66 vergelijken met dat van onze Britse, Zweedse en Deense zusterpartijen: respectievelijk de twee partijen van de alliantie, de volkspartij en de radicaal-liberalen, dan vallen er zowel overeenkomsten als verschillen te constateren.

Groot-Brittannië

De alliantie bestaat uit twee partijen: de liberalen en de SDP (Social Democrat Party). De liberalen hebben een eerbiedwaardige geschiedenis met grote namen als Gladstone, Asquith en Lloyd George, terwijl de SDP pas in 1981 ontstond als gevolg van een breuk in de Labourparty. Dit verschil in historische worteling werkt door in de samenstelling van de aanhang van beide partijen en in hun standpunten.

De aanhang van de SDP vertoont grote overeenkomst met die van D66. De zogenaamde nieuwe middenstand is oververtegenwoordigd; de lagere sociale strata sterk ondervertegenwoordigd. Voor de liberalen geldt deels hetzelfde. Ook zij hebben zich sedert de late jaren vijftig een bovenproportionele aanhang verworven onder de nieuwe middenstand. Daarnaast is deze partij er echter in geslaagd een deel van zijn traditionele aanhang vast te houden. Nog altijd scoren de liberalen hoog onder de dissenters (= niet-anglicaanse protestanten: methodisten, baptisten, quakers, e.d.) en in de 'Celtic fringe': de (Keltische) randgebieden Schotland, Wales, Cornwall en Devon.

Met name onder het kader van de liberale partij zijn de 'Tweed-radicals', zoals deze traditionele aanhangers wel worden getypeerd, goed vertegenwoordigd. Tot wanhoop van de pragmatische yuppies in de beide alliantie-partijen drukken de Tweed-radicals op die manier een sterk stempel op het programma van de liberalen. Op het gebied van de defensiepolitiek neemt de liberale partij een standpunt pro unilaterale ontwapening in.

Zweden en Denemarken

Een vergelijkbaar beeld laten de Zweedse liberalen zien. Net als hun Britse geestverwanten hebben zij veel aanhang onder de religieuze dissenters (in Zweden: niet-Lutherse protestanten of evangelische modaliteiten in de Lutherse kerk) en in bepaalde regio's. De volkspartij is in de jaren vijftig ook doorgebroken in kringen van de nieuwe middenstand. Sindsdien poogt zij – met wisselend succes – vat op deze categorie

kiezers te houden.

De aanhang van de Deense radicaal-liberalen wijkt qua samenstelling niet noemenswaardig af van die van de Zweedse liberalen, zij het dat het religieuze element veel zwakker is.

Vaste traditionalistische kern

De aanhang van onze Britse, Zweedse en Deense zusterpartijen onder de nieuwe middenstand heeft de neiging sterk te fluctueren. Dit is een kenmerk dat zij met D66 gemeen hebben. D66 heeft echter in veel geringere mate dan haar zusterpartijen een vaste kern van trouwe kiezers (met uitzondering van de SDP). Het traditionele en ook traditionalistische electoraat van dissenters en regionalisten, dat er voor zorgt dat de Britse, Zweedse en Deense (radicaal-)liberalen ook in tijden van neergang nog over een stabiele bodem beschikken, ontbeert D66.

De reden hiervoor is waarschijnlijk voor een belangrijk deel historisch bepaald. Door het gebrek aan continuïteit op het gebied van links-liberale partijvorming (tussen 1946 en 1966 had Nederland geen links-liberale partij) is de vroeger ook in Nederland bestaande groep van traditionele vrijzinnig-democraten als zodanig verdwenen. Deze groep bestond uit overwegend vrijzinnig-protestantse bewoners van het platteland van Noord-Holland benoorden het IJ, Friesland, Groningen, Drenthe en de Achterhoek.

Als tweede reden moet worden gewezen op de deconsecratie van de vrijzinnig-protestantse kring en op de sterke modernisering van het Nederlandse platteland na de tweede wereldoorlog. Kennelijk is Nederland een minder traditionalistisch land (geworden) dan vooral Groot-Brittannië en Zweden. In ieder geval is de Nederlandse evenknie van de Welshe methodistische kruidenier die zichzelf als ethisch-liberaal beschouwt, of van de Zweedse boer die actief is in de evangelisatievereniging van de Lutherse kerk en vaak ook nog in de geheelonthoudersvereniging en juist daarom liberaal is, uitgestorven, althans als potentiële D66-kiezer.

Dit betekent al met al dat daarmee de natuurlijke vaste aanhang voor een links-liberale of vrijzinnig-democratische partij ook niet langer bestaat. De vraag rijst dan of door middel van een gerichte aanpak een vaste aanhang kan worden gecreëerd.

IV. De D66-aanhang in de toekomst

Wat valt er voor D66 te verwachten? Blijven de fluctuaties, of ontstaat er zo langzamerhand iets van een stabiele partij? Belangrijk bij het zoeken naar een antwoord op deze vraag zijn twee ontwikkelingen, namelijk:

- de ontwikkelingen met betrekking tot de mate waarin D66 haar binnenste ring kan uitbreiden. Hieraan zou de partij met een gedegen strategie behoorlijk wat zelf kunnen doen. Derhalve hieronder een aantal aanbevelingen.

- de ontwikkelingen met betrekking tot de mate waarin het electoraat van de andere partijen 'losser' komt te zitten, zeg maar: de mate waarin de modernisering in politiek keuzegedrag zal toenemen. Op dit vlak is voorsnag slechts speculatie mogelijk; totdat dit on-

derwerp echt helder in beeld wordt gebracht. Er valt dus heel wat te verwachten voor D66, maar verwachten we niet zo veel al zo lang, per slot van rekening gold een en ander ook al in de jaren '60!

Aanbevelingen

Onze aanbevelingen richten zich dus met name op de versterking van de twee binnenste ringen. Het zijn er drie:

Allereerst: versteviging van de bodem van ons D66-pand ware wenselijk. Dus: koester en bindt de vaste kiezers. Ga er niet van uit dat zij altijd alle intelligente denksprongen echt zullen (en kunnen) meemaken. Twijfel veel aan de eigen koers, maar praat niet te veel over twijfel. Traceer de vaste kiezers, laat desnoods door partijgenoten een relatief uitgebreid sociologisch onderzoek uitvoeren naar meningen en voorkeuren, en vooral ook naar de belangen die hen aanspreken. Probeer die belangen wellicht wat meer te dienen. Kortom: leer de groep die echt bereid is D66 te stemmen beter kennen. Ga er meer een dialoog mee aan. Schakel in dat proces gemeenteraads(steen)fracties in.

Ten tweede: laat D66 haar strategie richten op de sterkten. Uit elke analyse komt naar voren dat D66 telkens in (globaal) dezelfde 150 gemeenten meer dan gemiddelde resultaten behaalt. Concentreer de strategie primair op versteviging van de aanhang in die gemeenten. Het zijn gemeenten waar meestal vele zwevende kiezers wonen; er liggen dus uitgebreide mogelijkheden voor verdere ontwikkeling. Een deel van de overige gemeenten zal volgen via de olievlek werking. Een deel van de gemeenten zal ook niet volgen. Heb niet de illusie dat we de eerste 15 jaar in het echte landelijke gebied van Nederland echt iets zullen voorstellen.

En tenslotte: accepteer dat de loop der dingen niet echt veranderd kan worden. De situatie zoals enkele van onze zusterpartijen die nog steeds kennen met een vaste traditionalistische bodem in hun aanhang, is in Nederland met het verdwijnen van de VDB in 1946 en door de stormachtige maatschappelijke ontwikkelingen daarna voorgoed verdwenen en komt nooit meer terug (dat neemt niet weg dat sterkere ideologische accenten wel gewenst blijven). Voor haar strategie in hoofdlijnen moet D66 evenwel in de eerste plaats gebruik maken van haar sterkste punt: haar vermogen om door haar aard snel (sneller dan anderen) nieuwe ontwikkelingen en gedachten op te pikken en politiek te vertalen. D66 moet zich kortom als een echte voorhoedepartij gaan gedragen. Daarbij past, als spiegelbeeld, dat de potentiële kiezers je soms niet kunnen volgen. Snelheid van analyse en van verschuiving van positie en handhaving van een vaste achterban gaan nu eenmaal niet geweldig goed samen, maar het kan wel beter dan nu, zo lijkt ons.

Literatuur

1. CBS-Statistiek der verkiezingen, TK 1967, 1971, 1972, 1977, 1981, 1982, PS 1970, 1974, 1978, 1982, EP 1979.
2. Officieuze uitslagen statenverkiezingen 1987 van het ANP.

Vervolg op p. 14

Pleidooi voor een offensief economisch beleid

M.P. VAN DER HOEK*

Golfbewegingen doen zich niet alleen in de economie voor, maar ook in de politiek. Voor politicologen en sociaal-psychologen is dit een braak liggend onderzoeksterrein. Hoe komt het dat bepaalde ideeën enige tijd goed in de politieke markt liggen om dan weer snel aan aanhang te verliezen? Arbeidsduurverkorting is hiervan een goed voorbeeld. Nadat het een aantal jaren politiek zeer modieus is geweest arbeidsduurverkorting te bepleiten – het tegen elkaar opbieden werd gemakkelijk gewonnen door Marcel van Dam met zijn pleidooi voor een 25-urige werkweek – is het nu weer 'uit'. De aanhang van arbeidsduurverkorting is sterk geslonken, zonder dat precies duidelijk is hoe dat komt.

Wel kan men over de oorzaken speculeren. Het is bij voorbeeld mogelijk dat veranderde toekomstverwachtingen een rol spelen. Nog geen vier jaar geleden schatte Flip de Kam dat de werkloosheid eind 1985 zou zijn opgelopen tot 900 000 personen en eind 1990 tot ruim 1,1 miljoen.¹ Bovendien voorspelde hij een gigantisch overaanbod van arbeid tot diep in de jaren negentig. In hoeverre die voorspellingen zullen uitkomen, moet worden afgewacht, behalve natuurlijk de prognose met betrekking tot de werkloosheid aan het eind van 1985, aangezien de realisatie inmiddels bekend is. Eind 1985 stonden 750 000 personen als werkloos geregistreerd, dus zo'n 150 000 minder dan De Kam in september 1983 nog had voorspeld.

Zoals het er nu naar uitziet, lijkt het geen ijdele hoop dat De Kams voorspellingen met betrekking tot 1990 en de jaren daarna ook niet uitkomen. De werkloosheid vertoont immers een dalende tendens, zij het nog slechts een lichte. Begin 1987 werden al minder dan 715 000 werklozen geteld. Bovendien is inmiddels gebleken dat de werkloosheidsstatistiek geen zuiver beeld geven van het werkelijke aantal werklozen. Er is sprake van een aanzienlijke 'bestandsvervuiling'. Ten minste 37,3% van degenen die als werkloos staan geregistreerd in de kaartenbakken van de arbeidsbureaus voldoet niet aan de officiële definitie van werkloosheid.²

Men kan weliswaar tegenwerpen dat niet iedereen die als werkloos zou kunnen worden beschouwd ook als zodanig staat geregistreerd, zodat naast overschatting ook sprake is van onderschatting van de werkelijke werkloosheid. Maar daar staat weer tegenover dat er ook nogal wat zwartwerkers zijn, waardoor de echte

werkgelegenheid eveneens wordt onderschat. Dit laatste kan niet worden verwaarloosd, want volgens schattingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek gaat het hierbij om zo'n 100 000 arbeidsjaren.³

Arbeidsduurverkorting: geen nieuw verschijnsel

Hoewel de werkloosheid nog altijd erg hoog is, weet niemand het juiste aantal echte werklozen. Wel hebben de zwartgallige voorspellingen over de toekomstige werkloosheidsontwikkeling plaatsgemaakt voor optimistischer – of in elk geval minder pessimistische – toekomstverwachtingen. Dit zou een oorzaak kunnen zijn van het uit de politieke mode raken van arbeidsduurverkorting als instrument van werkloosheidsbestrijding.

Een andere oorzaak is wellicht dat de aanvankelijke euforie over het mogelijke effect van arbeidsduurverkorting op de werkloosheid nogal wat mensen blind maakte voor de vele haken en ogen die er ook aan vastzitten. Misschien zijn inmiddels de ogen opengegaan voor aspecten die men in zijn enthousiasme eerst over het hoofd zag. Bij gebrek aan degelijk onderzoek naar de oorzaken van de politieke modewisseling blijft het echter gissen.

Toch is arbeidsduurverkorting helemaal geen nieuw verschijnsel. Integendeel, het is een proces dat zich al vele decennia voordoet, zij het met horten en stoten. Het is zeker geen geleidelijk proces gebleken. Meer dan honderd jaar geleden waren werkdagen van twaalf uur en langer eerder regel dan uitzondering, maar in het begin van deze eeuw was de werkweek al verkort tot 48 uur. Rond 1960 volgde een verdere verkorting tot 45 uur, waardoor een vijfdaagse werkweek – met werkdagen van elk negen uur – mogelijk werd. Sindsdien is de werkweek nog verder verkort tot minder dan 40 uur.

Effecten van arbeidsduurverkorting

De geschiedenis toont aan dat arbeidsduurverkorting nooit daadwerkelijk als instrument in de strijd tegen de werkloosheid heeft gediend. Dat is ook niet zo vreemd, als men bedenkt dat het als zodanig niet meer is dan symptoombestrijding en dus een puur defensief instrument. Arbeidsduurverkorting schept geen enkele nieuwe arbeidsplaats en draagt daarom niet bij aan de oplossing van het werkgelegenheidsvraagstuk. In het gunstigste geval kan het bijdragen aan een herverdeling van werkloosheid en werkgelegenheid, terwijl die bijdrage in het ongunstigste geval ten koste gaat van een verder oplopende werkloosheid door vernietiging van bestaande werkgelegenheid.

* M.P. van der Hoek is econoom en universitair hooftdocent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Opvallend is dat het effect van arbeidsduurverkortening meestal op een boekhoudkundige manier wordt berekend. De boekhouder rekent dan uit hoeveel uren er in totaal minder worden gewerkt bij een arbeidsduurverkortening van bijvoorbeeld 10%. Vervolgens deelt hij de uitkomst door het aantal uren dat bij een volledig arbeidsjaar hoort en vindt zo het aantal arbeidsplaatsen dat 'vrijkomt' door arbeidsduurverkortening. En dan komt de brave boekhouder tot de conclusie dat de werkloosheid zal dalen met het aantal 'vrijgekomen' arbeidsplaatsen.

Helaas is de werkelijkheid ingewikkelder en heeft arbeidsduurverkortening niet alleen positieve aspecten, maar ook negatieve.⁴ In kleine ondernemingen is arbeidsduurverkortening organisatorisch eenvoudig niet uitvoerbaar, zodat arbeidsduurverkortening hier tevens leidt tot een vermindering van de bedrijfstijd, waardoor de werkgelegenheid in uren zal dalen. In feite is dit vernietiging van bestaande werkgelegenheid door buitengebruikstelling van een deel van de productiecapaciteit. Arbeidsduurverkortening komt in die gevallen neer op het spannen van het paard achter de wagen: het verkleint de productiecapaciteit.

De praktijk heeft tot dusver uitgewezen dat arbeidsduurverkortening in een groot aantal bedrijven inderdaad geen enkel werkgelegenheidseffect heeft gehad. Begin 1985 was dat in ongeveer 33 000 bedrijven met 865 000 werknemers het geval. Dit is 78% van het aantal ondernemingen en 54% van het aantal werknemers voor wie een arbeidsduurverkortingsregeling geldt.⁵ Ondernemingen waarin zich wel een werkgelegenheidseffect heeft voorgedaan in de vorm van behoud of uitbreiding van arbeidsplaatsen behoren in het algemeen tot de grotere bedrijven, maar toch is dat ook bij de grote ondernemingen – niet meer dan 100 werknemers – bij niet meer dan 52% het geval. De rest van het bedrijfsleven vertoont nog lagere percentages. In de sector van de middelgrote ondernemingen – met tussen de 10 en de 100 werknemers – heeft arbeidsduurverkortening slechts bij 17% geleid tot behoud of uitbreiding van arbeidsplaatsen.

Al met al zijn in het bedrijfsleven de door arbeidsduurverkortening 'vrijgekomen' banen tot begin 1985 gemiddeld voor niet meer dan 20 tot 25% herbezet. Voor ambtenaren en trendvolgers ligt dat weliswaar hoger (65%), maar het gemiddelde kwam toch niet hoger uit dan 35%. Inmiddels is die situatie wel iets verbeterd, maar niet veel. Gemiddeld genomen kan nu voor het particuliere bedrijfsleven een herbezetting van 25 tot 30% worden verondersteld en voor de overheid en de gepremieerde en gesubsidieerde sector van 75%.⁶ In 1986 zou de arbeidsduurverkortening echter geringer zijn geweest dan in 1985.

Inkomensgroei of arbeidsduurverkortening

De mate van herbezetting bij arbeidsduurverkortening is mede afhankelijk van het aanbod van arbeid. Volgens de boekhoudkundige redenering is dit niet het geval: uren zijn uren en arbeid is arbeid. Maar in werkelijkheid is arbeid helemaal niet homogeen. Daarom doen zich in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt al weer spanningen voor door tekorten aan gekwalificeerd personeel. Werklozen blijken lang niet altijd in staat het werk over te nemen van werknemers die korter zijn gaan werken. Overigens hoeft men hierin niet moedeloos te berusten. Door het uitbreiden van scholingsfaciliteiten en het verminderen van de vrijblijvendheid om al dan niet van die faciliteiten gebruik te maken,⁷ kan men proberen de kwalificaties van werklozen zodanig te veranderen dat het arbeidsaanbod beter gaat aansluiten op de vraag naar arbeid.

In plaats van te dienen als instrument van werkloosheidsbestrijding werd arbeidsduurverkortening in het verleden mogelijk gemaakt door de welvaartsgroei. Een deel van die groei werd aangewend voor inkomensstijging, een ander deel voor arbeidsduurverkortening. Bij een lage economische groei is zo'n èn-èn-keuze niet mogelijk, maar moet men òf voor inkomensgroei òf voor arbeidsduurverkortening kiezen. Volgens Riechel⁸ wijst de feitelijke gang van zaken uit, dat in het Nederland van de jaren tachtig tot dusver de voorkeur is gegeven aan inkomensgroei boven arbeidsduurverkortening. Hij leidt dit onder meer af uit het samengaan van een sterke stijging van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen met een daling van de inkomens van huishoudens. Zo lang de financiële positie van huishoudens niet verbetert, verwacht Riechel dat die voorkeur voor inkomens boven korter werken aanhoudt, met als gevolg een hogere arbeidsmarktparticipatie dan 'normaal' en/of een grotere bereidheid tot het verrichten van overwerk.

Loonkostenmatiging

Voor zover loonmatiging in de netto-lonen tot uitdrukking komt, is het als instrument van werkloosheidsbestrijding dus niet erg effectief. Loonmatiging is weliswaar bevorderlijk voor het ontstaan van nieuwe werkgelegenheid en is daarom superieur aan arbeidsduurverkortening, maar als de netto-lonen er negatief door worden beïnvloed lukt dat – gezien de bestaande voorkeur voor inkomen boven extra vrije tijd – tevens extra arbeidsaanbod uit, zodat de werkloosheid per saldo niet of nauwelijks daalt.

Om dezelfde reden is loonmatiging die wel de loonkosten verlaagt, maar niet de netto-lonen, veel

effectiever als instrument in de strijd tegen de werkloosheid. Deze vorm van loonmatiging kan worden gerealiseerd door een verlaging van de sociale lasten die voor rekening komen van de werkgever. Hier ligt dan ook de meest produktieve aanwendingsmogelijkheid van de meevallers in de belastingopbrengst. Het is niet in te zien waarom een versnelde verlaging van het financieringstekort van de overheid zou bijdragen aan het scheppen van nieuwe werkgelegenheid. Verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting zou hieraan wel kunnen bijdragen, maar hooguit indirect. Het moet immers worden afgewacht of de totale loonkosten hierdoor worden gematigd, zodat het effect hiervan zeer onzeker is.

Het verlagen van de sociale werkgeverslasten door middel van rijksbijdragen aan de sociale fondsen verdient m.i. dan ook de voorkeur, aangezien de loonkosten hierdoor direct worden verlaagd zonder dat de netto-lonen worden aangetast. Zo wordt rechtstreeks een bijdrage geleverd aan het scheppen van nieuwe werkgelegenheid. Bovendien draagt het bij aan het terugdringen van de werkloosheid, omdat langs deze weg geen extra arbeidsaanbod wordt uitgelokt.

Nu zou men kunnen tegenwerpen dat het eerder genoemde argument, dat de kwalificaties van het werklozenbestand belangrijke verschillen vertonen ten opzichte van die van de werkenden, ook hier opgaat. Dat is waar, maar het heeft hier minder gewicht. Bij de huidige loonkosten is het voor een werkgever alleen rendabel arbeid in te zetten als die een bepaalde minimale produktiviteit bezit. Een verlaging van de loonkosten verlaagt ook de minimale produktiviteit waarbij arbeid nog rendabel kan worden ingezet. Dit betekent dat voor werklozen – die gemiddeld een lagere produktiviteit hebben in vergelijking met werkenden – de toelatingsdrempel voor de arbeidsmarkt eveneens wordt verlaagd. Ook uit berekeningen van het Centraal Planbureau komt het overnemen van sociale werkgeverslasten door de overheid als een van de meest effectieve instrumenten van werkgelegenheidsbevordering en werkloosheidsbestrijding naar voren.⁹

Besluit

Het in dit artikel bepleite offensieve beleid is eenvoudig, marktconform, niet behept met regulering en gericht op vergroting van de produktiecapaciteit. Het staat dan ook in tegenstelling tot defensieve beleidsvoorstellen, die ingewikkeld zijn, niet-marktconform, in hoge mate regulerend en in feite slechts gericht op een andere verdeling van de bestaande produktiecapaciteit.¹⁰ Betekent dit nu dat in het door mij voorgestane beleid arbeidsduurverkortingen verder wel kan worden vergeten? Op korte termijn wel, althans op enigszins betekenende schaal. Maar als op wat langere termijn de welvaart in voldoende mate is toegenomen, lijdt het nauwelijks twiifel dat hetzelfde zal gebeuren als de afgelopen honderd jaar: arbeidsduurverkortingen. Dat gebeurt dan niet met het oog op een herverdeling van de werkloosheid, wel omdat onder die omstandigheden meer vrije tijd als een bijdrage aan de welvaart wordt ervaren. De welvaartsgroei wordt dan weer ten dele 'opgenomen' in de vorm van vrije tijd.

Maar dan moet de welvaart wel toenemen. En door een verkleining van de produktiecapaciteit door arbeidsduurverkortingen neemt die eerder af dan toe.

Noten

1. Flip de Kam, *Op weg naar twee miljoen werklozen*, *Intermediair*, 23 september 1983, blz. 23-27.
2. Stichting Research voor Beleid, *Werkzoekendenbestanden van arbeidsbureaus*, Leiden 1986, blz. 22-23.
3. CBS, *Statistische Katernen*, no. 3, blz. 16.
4. Negatieve effecten doen zich onder meer voor in de sfeer van de inkomensverdeling. Voor kostwinners daalt het inkomen bij arbeidsduurverkortingen en constante uurlonen tot onder het sociaal minimum. Ik beschouw dit als een zeer ernstig probleem. Hoewel ik hierop niet verder inga in het kader van dit artikel, betekent dit niet dat ik mij zou scharen in de rijen van diegenen die menen dat men dan maar moet zorgen niet tot het huishouden van een kostwinner te behoren.
5. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1985*, blz. 63.
6. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1986*, blz. 67.
7. In dit opzicht zou Zweden – in sociaal opzicht toch geen achterlijk land – als voorbeeld kunnen dienen. Daar bestaat voor werklozen een zekere verplichting tot het deelnemen aan scholingsfaciliteiten.
8. Klaus-Walter Riechel, *Labor Market Disequilibrium and the Scope for Work-Sharing: A Case Study of the Netherlands*, *IMF Staff Papers*, Vol. 33 No. 3 (september 1986), blz. 509-540.
9. Centraal Planbureau, *KOMPAS*, Monografie 26, Den Haag 1983, blz. 177; Centraal Planbureau, *Verlaging van WIR-premies, lastenverlichting en de prijsverhouding tussen kapitaal en arbeid: een macro-economische analyse*, Werkdocument No. 6, Den Haag 1986, blz. 27.
10. Zie bij voorbeeld F.L. Jansen, *Elastische arbeidsduur, een duurzaam perspectief*, *Idee66*, februari 1987, blz. 11-15.

(Vervolg van p. 11)

3. *Idem*, *kamerverkiezingen 1986*.
4. *Diverse landelijke dagbladen*, 19 maart 1987.
5. Jeekel, H., en M. Schoor *De kamerverkiezingen van 1986* (niet gepubl.).
6. Dittrich, K.L.M., e.a., *Het gebeurde in het Zuiden* In: *Socialisme en Democratie*, 1986, 10.
7. Voss, V., *Beeld van een partij*, Haarlem, 1981.
8. Sampson, A., *The Changing anatomy of Britain*, Londen, 1981.
9. Klijsma M.H., *De VDB in Friesland, 1917-1946*. Groningen, 1983.
10. Lauwerijs, J.H., (red), *Scandinavian democracy* Kopenhagen, 1950.

Naar een maatschappelijk verantwoorde normstelling

J.W. COPIUS PEEREBOOM*

De technische ontwikkeling stelt ons voor steeds ingewikkelder keuzen.

Nieuwe technologieën roepen politiek-maatschappelijke en ethische vragen op – vragen die niet in het verkeer tussen wetenschapsmensen kunnen worden afgedaan, die juist een actieve betrokkenheid van de politiek verlangen.

Men kan op het moment bijvoorbeeld denken aan zulke uiteenlopende kwesties als invitro-fertilisatie (reageerbuisbabies), AIDS, en milieuproblemen (mestoverschotten, bodemsanering). Bij al deze kwesties spelen rationeel-wetenschappelijke en politieke of ethische vragen door elkaar heen. Juist deze verwevenheid maakt zulke vraagstukken moeilijk oplosbaar. Vaak ziet men dat verschillen in politieke visie langs rationeel-wetenschappelijke weg worden uitgevochten – althans, men doet pogingen daartoe. Op deze manier wordt de complexiteit van het probleem nog vergroot, en adequate oplossingen kunnen dan vrijwel niet meer worden bereikt. Noodzakelijk is een *correcte besluitvorming*, dat wil zeggen: besluitvorming op basis van een helder onderscheid tussen min of meer waarde vrije wetenschappelijke gegevens aan de ene kant, en maatschappelijke of ethische keuzen aan de andere kant.

Een voorbeeld. Over het ontstaan van kanker zijn een aantal waarde vrije gegevens bekend. Maar als het gaat om beleid t.a.v. kankerverwekkende (carcinogene) stoffen komen ook maatschappelijke keuzen in het geding. Willen we een streng carcinogene-stoffenbeleid en wat mag dat kosten? Nemen we de groep carcinogene stoffen, waarover we een streng(er) beleid willen voeren, ruim of juist beperkt? Dit hangt af van wat we als omschrijving van carcinogene stof hanteren. Een ruime omschrijving leidt tot een ruim d.w.z. meer preventief beleid; een nauwe omschrijving tot een minder vergaand beleid. Wat moet men ervan denken als Nederlandse deskundigen tot een 'nauwe' omschrijving komen en Amerikaanse tot een 'ruime' definitie? Accepteren we dan een beperkt Nederlands carcinogene-stoffenbeleid? Hieruit blijkt wel hoezeer wetenschap en beleid vaak met elkaar verweven zijn en hoe belangrijk het is beide zaken uit elkaar te houden. Wetenschappers houdt u bij uw leest en speel niet voor broodbakker.

In bovenstaand voorbeeld gaat het duidelijk om politiek-maatschappelijke keuzen en niet om strikt wetenschappelijke zaken. In de praktijk komen dergelijke verholde keuzen vaak niet op de politieke agenda terecht. Het beleid speelt zich voornamelijk af binnen gevestigde wetenschappelijk-ambtelijke circuits; politici kunnen de impliciete keuzemomenten veelal onvoldoende herkennen. Het beleid krijgt zo een medisch-technocratisch tintje. Veel zaken worden als 'zuivere' wetenschap gepresenteerd terwijl ze in feite verkapte beleidsoordelen inhouden.

Goede besluitvorming essentieel

Een zorgvuldige besluitvorming met veel terugkoppelingen naar de maatschappij is gezien deze situatie wenselijk. Bij het stellen van normen, streef- of grenswaarden komen dergelijke technocratische situaties vaak voor. Het stellen van streef- en grenswaarden is een van de beleidsinstrumenten om de vervuiling van het milieu te beperken. Het woord normen heeft een dubbele betekenis: in de uitdrukking 'normen en waarden' bedoelt men een cultureel bepaalde 'normatieve' visie op bepaalde zaken. Daarnaast worden normen geassocieerd met technische normen t.a.v. afmetingen, eigenschappen, prestaties van apparatuur. Bij gezondheidskundige normen gaat het om een combinatie van beide betekenissen, met natuurwetenschappelijke en normatieve aspecten. De politiek-maatschappelijke aspecten van de normstelling van technische stoffen moeten dus duidelijker worden afgescheiden van de zuiver wetenschappelijke aspecten dan nu het geval is. Politici kunnen dan gemakkelijker inspelen op volgens hen essentiële keuzesituaties.

Huidige procedures bij normstelling

Normen kunnen wetenschappelijk worden opgesteld volgens twee geheel verschillende modellen. In het eerste model gaat men uit van een zekere dosis van de stof, die bij proefdieren (ratten) nog net geen schadelijk effect veroorzaakt: het zgn. *drempelwaarde model*. In een dierexperiment bepaalt men de toename in het schadelijke effect bij een opklimmende toegediende dosis. Daaruit wordt een dosis-effect curve berekend. Bij sommige stoffen hoort een dosis-effect curve die een 'drempel' vertoont, d.w.z. bij een bepaalde dosis behoort toch een effect nul. Als dit een voor het organisme relevant effect betreft – bijv. schade aan lever of zenuwstelsel – dan neemt men aan dat die drempeldosis voor het proefdier onschadelijk is. Volstrekt zeker is die aanname niet; het is immers mogelijk dat er een

* J.W. Copius Peereboom is milieutoxicoloog en voorzitter van de werkgroep milieu van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66.



ander nog gevoeliger effect bestaat, dat we helaas nog niet kennen en waarbij de dosis-effect curve geen drempel zou vertonen.

Uit deze drempelwaarde (van de rat) extrapoleert men nu naar de mens door te delen door een veiligheidsfactor. Deze factor is nauwelijks natuurwetenschappelijk te bepalen; het is slechts een ervaringsfeit, waarvan alleen de orde van grootte vaststaat. Meestal wordt als veiligheidsfactor de factor 100 toegepast (maar het zou evengoed 300 kunnen zijn). De geëxtrapoleerde drempelwaarde levert zo die hoeveelheid van de stof die de mens dagelijks kan opnemen zonder dat er meetbare schadelijke effecten zullen optreden, die de zgn. ideaal-norm of advieswaarde die de totale aanvaardbare dagelijkse inname (ADI) bepaalt. Gezien de vele onzekerheden die bij deze methodiek zijn ingevoerd, zal het duidelijk zijn, dat deze advieswaarde geen scherpe wiskundige grens inhoudt, maar eerder een grensgebied dat niet overschreden mag worden. Maar bij de ene mens zullen vroege effecten eerder kunnen optreden dan bij de andere; er is een grote spreiding in gevoeligheid. Voor dioxine werd volgens het drempelwaardemodel de Nederlandse norm berekend op een aanvaardbare dagelijkse inname van 240 picogram¹ per mens per dag.

Het tweede model is een *risicomodel* en geldt voor stoffen, waarvan elke dosis – hoe klein ook – in het organisme een schadelijk effect veroorzaakt. Dit model geldt zeker voor alle carcinogene stoffen en mogelijk ook voor bepaalde stoffen die schadelijk werken in het zenuwstelsel. In dat geval kunnen we alleen maar wetenschappelijk de dosis van de stof berekenen die

hoort bij een maatschappelijk aanvaard extra risico of kankergeval veroorzaakt door die stof. Hier komt dus meer expliciet dan in het eerste model de maatschappelijke keuze naar voren. Vrij algemeen wordt – ook in Nederland – een extra kankerrisico van 1 op de miljoen acceptabel geacht. Het aantal sterfgevallen door kanker is circa 1 op de 4 en ligt dus veel hoger dan dit extra geval van kanker. Bij de berekening vanuit dit aanvaarde extra risico naar de praktijk grenswaarde is het echter onduidelijk welke rekenmethodiek men moet volgen. Internationaal worden verschillende methoden toegepast; de verwarring hieromtrent is groot.

Ais men dioxine beschouwt als een voor de mens carcinogene stof – zoals in de VS geschiedt – komt men tot een *lage* grenswaarde van circa 10 picogram per dag² (of nog lager³). De grenswaarde volgens het risicomodel is dus een factor 24 lager dan volgens het drempelwaarde model.⁴ Het is dus belangrijk of men bij van carcinogeniteit verdachte stoffen het risico- dan wel het drempelmodel toepast. Dit is in laatste instantie een politiek-maatschappelijk vraagstuk. Binnen het rationeel-wetenschappelijk kader waarin zulke vragen worden bediscussieerd, komt die keuze echter niet expliciet ter tafel. Het beleid valt bij het toepassen van het risicomodel strenger uit; hetgeen maatschappelijk wenselijk is.

Luchtverontreiniging

De huidige procedure voor de normstelling van bijvoorbeeld een luchtverontreinigende stof is de volgende. Een ambtelijke groep, veelal bestaande uit mensen van het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) verzamelt milieuchemische en toxicologische gegevens en formuleert een advieswaarde en een daarvan afgeleide luchtkwaliteitseis. Dit zgn. basisdocument gaat naar de Gezondheidsraad (GR) voor advies. Op basis van deze advieswaarden komt het departement – VROM in dit geval en WVC voor een voedselcontaminant – tot een beleidsnorm bijvoorbeeld een grenswaarde voor de kwaliteit van de buitenlucht. Voor de luchtkwaliteit op de werkplek tijdens blootstelling bij uitoefening van het beroep – waarvoor de zogenaamde MAC (maximaal aanvaardbare concentratie) waarden gelden – is de procedure anders. Er is onvoldoende coördinatie tussen VROM en Sociale Zaken dat de MAC waarden vaststelt. Daarom zijn er in de praktijk grote verschillen bij sommige grenswaarden. Zo kan men uit de door het RIVM voorgestelde buitenluchtnorm van vinylchloride van 1 microgram/m³ een totale aanvaarde dagelijkse inname van 20 microgram/dag berekenen. Uit de huidige MAC waarde van 8 mg/m³ volgt echter een aanvaarde dagelijkse inname voor werknemers van 80 000 microgram per m³, een 4000 maal hogere waarde. Bij dichloorethaan – een toevoegstof voor benzine – is dit verschil zelfs 100 000 maal.⁵

In de normale procedure voor schadelijke stoffen in de lucht ontbreekt elke maatschappelijke toetsing; de GR is immers een deskundigencollege. Bij de opstelling der MAC waarde treedt zo'n toetsing wel op nl. in de Arboraad, een college waarin onder meer werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn. Zo'n scheiding van wetenschappelijke en maatschappelijke advisering geeft de mogelijkheid, wetenschappelijke en

maatschappelijke vragen zuiver gescheiden te houden.

Ideale besluitvormingsmodel

Hoe zou nu een ideaal besluitvormingsmodel voor de normstelling eruit moeten zien?⁶

In fase I wordt de stof bestudeerd in een pluriform samengesteld college van milieu- en gezondheidsdeskundigen en wordt een advieswaarde voor de ADI opgesteld. Gezien de subjectieve aspecten, verbonden aan de normstelling – bijvoorbeeld keuze van de veiligheidsfactor – is een pluriforme samenstelling noodzakelijk. Dit betreft zowel de inbreng van kritische bèta-wetenschappers als ook van in maatschappijwetenschappen getrainde milieudeskundigen. De deskundigencommissie hoort iedereen die een zinnige wetenschappelijke bijdrage denkt te kunnen leveren; ambtelijke instanties wordt verzocht hun beleid op het betreffende terrein te verduidelijken. In Engeland werkt op deze wijze de Royal Commission on Pollution, een door de Koningin ingestelde deskundigenraad, met een groot gezag. Ook de Westduitse Rat von Sachverständigen werkt op deze wijze. Over de advieswaarde kan zich in wetenschappelijke tijdschriften, op symposia e.d. een wetenschappelijke discussie ontwikkelen. Als ondanks alle voorzorgen het advies toch nog 'gekleurd' overkomt, moet een betaalde contra-expertise mogelijk zijn.

In fase II wordt op basis van deze advieswaarde bij een maatschappelijk adviesorgaan een concept beleidsnorm of grenswaarde opgesteld. Maatschappelijke organisaties met betrekking tot milieuhygiëne (Milieudefensie), natuurbehoud (Natuurmonumenten), giftige stoffen (Nederland gifvrij) kunnen daar hun inbreng leveren. Voor de MAC-waarden geschiedt deze maatschappelijke toetsing in de Arboraad, voor de normstelling voor stoffen kan men denken aan de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne. In dit maatschappelijke kader moeten de gezondheidsaspecten worden afgewogen tegen andere economische, juridische en beleidstechnische belangen. Belangrijk is dat de concept grenswaarde – met uitvoerige argumentatie omtrent de beleidsafwegingen – wordt gepubliceerd en zo onderwerp kan worden van een maatschappelijke discussie. Pas dan zal het onderwerp enig maatschappelijk draagvlak kunnen verkrijgen. Politici kunnen op deze discussie inhaken. Op het ogenblik worden probleemloos op technocratische wijze grenswaarden gezet op 10 maal de gezondheidskundige streefwaarden (d.w.z. advieswaarden). Voorbeelden zijn vinylchloride streefwaarde 0,1 microgram/m³; grenswaarde 1 microgram/m³. Voor het giftige zware metaal cadmium werd de advieswaarde van 10 microgram per m³ in de vroegere MAC commissie, met nauwelijks een schriftelijke argumentatie, opgehoogd tot 20 microgram/m³.

In fase III neemt de minister een beslissing over de grenswaarde op grond van alle adviezen en gevoerde discussies. Vaak wordt het advies van de Gezondheidsraad of van de Arboraad (vroeger MAC commissie) over de grenswaarde overgenomen. De regeringsbeslissing dient echter steeds nauwkeurig beargumenteerd te worden in een notitie van de betreffende minister aan de Tweede Kamer. Hoewel op veel gebie-

den dergelijke toelichtende notities en/of brieven door ministers aan de Tweede Kamer worden gestuurd is deze gewoonte nog niet doorgedrongen tot het gezondheidsmilieuveld. Dit kan mede het gevolg zijn van het veelal nogal gesloten karakter van het medisch-toxicologische circuit. Dit kan soms helaas leiden tot fricties met de burgerij, zoals verschillende gifwijkgevallen ons hebben geleerd. De gang van zaken bij de risico evaluatie over de Volgermeerpolder is bestuurskundig geanalyseerd door de politicoloog Hisschemöller. Hij concludeerde dat de conflicten voor een (groot) deel waren terug te voeren op de ontoegankelijkheid voor de burger van dit medisch-toxicologische circuit.⁷ In het geval van de Volgermeer had het oordeel van de Amsterdamse GG en GD 'geen extra gezondheidsrisico' voor de op- en aanwonenden nadelige gevolgen; hun huizen waren door de affaire sterk in waarde gedaald en mede op grond van het GG en GD oordeel konden zij niet in aanmerking komen voor een financiële vergoeding bij verhuizing. Dergelijke schijnbaar superspecialistische normstellings- en gezondheidsrisicoproblemen hebben dus duidelijke gevolgen voor de burger, vaak van nadelige aard en verdienen daarom ook politiek-maatschappelijk meer aandacht.

Noten

1. C.A. van der Heijden, *RIV rapport*, Doc/LCM 300/292, 1982, februari.
2. *RIV Mutagene en carcinogene eigenschappen van 2, 4, 5-T en TCDD*. 1980.
3. R. Kimbrough, *J. Tox. Env. Health*, 1984, 14, 47.
4. Zie ook 'Hoe gevaarlijk zijn milieugevaarlijke stoffen?' Boom, 1986, p. 99.
5. Jh.W. Copius Peereboom, *Arbeidsomstandigheden*, 1986, 62, 4, p. 281.
6. Zie de *Nota Kankerverwekkende stoffen MV12 D66*, 1986, p. 35.
7. M. Hisschemöller, *Basisboek Milieukunde*. Boom, 1986, p. 467.

Europese eenwording en technologiebeleid

PETER HAGEDOORN*

Het gaat niet goed met de industriële ontwikkeling in Europa. Op toonaangevende gebieden heeft Europa een duidelijke achterstand op de Verenigde Staten en Japan. Zo wordt meer dan 3/4 van de computers in de VS gemaakt. Europa komt zelfs achter Japan, en is in tegenstelling tot de beide anderen netto-importeur van computers. Bij de grootste tien computerbedrijven ter wereld zijn geen Europese. En de computerbusiness is geen uitstervende industrietak. Over zo'n vijftal jaren zal de computerindustrie de auto-industrie in omzet passeren, over 10 à 15 jaar de olie-industrie.

Soortgelijke berichten gelden voor andere in opmars zijnde industrieën, zoals consumenten-elektronica, alsook het daarmee samenhangende gebied van de telecommunicatie. Op het gebied van de biotechnologie staat Europa nu nog sterk, maar er zijn sterke aanwijzingen, dat de VS en Japan hardnekkig bezig zijn West-Europa snel in te halen. Op het gebied van nieuwe materialen, zoals keramiek, composiet materialen en koolstofvezels, zal Europa alle zeilen bij moeten zetten om een paar posities vast te houden.

18 Worden de Europese bedrijven zo slecht gemanaged? Neen, er is iets anders aan de hand. Er zijn twee kenmerkende verschillen tussen enerzijds de VS en Japan en anderzijds West-Europa. Ten eerste profiteren de VS en Japan van een gigantische open thuismarkt. Minstens zo belangrijk is echter dat op Europees niveau geen actief technologiebeleid wordt gevoerd.

Eerst wat betreft de open thuismarkt. Velen zien dit als hét probleem van Europa. Het slechten van de grenzen, het afstemmen van normen, standaarden en andere regelgeving, het doen verdwijnen van nationale protectie inclusief nationale subsidieregelingen, het zijn allemaal noodzakelijke voorwaarden om de Europese industrie dezelfde uitgangssituatie te geven als de Japanse of Amerikaanse. De vraag is echter of de open thuismarkt, waarvan iedereen de noodzakelijkheid inziet, een voldoende voorwaarde is. De voorsprong van Japan en de VS op technologiegebied vindt zijn oorzaak namelijk ook in een krachtig, stimulerend technologiebeleid.

Dit gebeurt in de VS en Japan op zeer verschillende wijze. In Japan werkt men volgens het zogenaamde interventiemodel, waarbij de overheid samen met de industrie poogt belangrijke nieuwe technologiegebieden te ontwikkelen. Er worden veel researchprojecten opgezet, enigszins vergelijkbaar met de Europese ESPRIT en EUREKA programma's. Het verschil is dat

Europa er net mee is gestart en dat Japan deze route al enkele decennia volgt en er naar verhouding veel meer geld aan uit geeft.

In de VS heeft men de laatste jaren een gunstig klimaat voor het bedrijfsleven geschapen door belastingverlagingen, versoepeling van milieuwetgeving en enige ad-hoc steun aan enkele bedrijven. Het voeren van een actief industriebeleid paste echter niet bij het Amerikaanse systeem. Het ei van Columbus werd gevonden in het krachtig stimuleren van overheidsaankopen, vooral op gebieden als ruimtevaart en defensie. Het gaat hierbij om een gestructureerde vraag van gigantische omvang over lange termijn, waardoor de industrie op verantwoorde wijze kan investeren in lange termijn-onderzoek en produktie-methoden.

Als rechtvaardiging van dit beleid wordt natuurlijk de defensie gebruikt, of bij de ruimtevaart de wetenschappelijke vooruitgang, niet het stimuleren van de industrie; het netto-eindresultaat is echter een industrie- of technologiebeleid dat uniek is in de wereld.

Wat stelt Europa daar nu tegenover? Vooralsnog betrekkelijk weinig. De interne markt is nog lang niet open en van een krachtig, stimulerend beleid op Europees niveau is nauwelijks sprake met uitzondering van enkele succesrijke programma's (ESPRIT, EUREKA e.d.) van overigens geringe financiële omvang.

De situatie dreigt zelfs nog ernstiger te worden dan hij al was. Terwijl de Europese Commissie er alles aan trachtte doen beleid op Europees niveau te voeren, zien we dat met name de grote landen Frankrijk, de BRD, het VK, maar ook de kleinere, een nationaal technologiebeleid gaan opzetten.

Nederland heeft (in navolging van de grote andere Europese landen) grote informatica, energie, biotechnologie programma's e.d. of is bezig deze op te zetten; vanuit nationaal perspectief bezien positief, maar vanuit Europees perspectief inefficiënt, verspillend en soms zelfs contraproductief. Ieder Europees land wil op vrijwel alle belangrijke technologiegebieden eigen activiteiten verrichten, zonder dat er sprake is van een reële afstemming op Europees niveau.

Nu is een zekere overlap niet ernstig, en daarnaast zijn betrokken onderzoekers, die elkaar over de grenzen wel kennen, vaak wel zo verstandig zoveel mogelijk hun onderzoek op elkaar af te stemmen. Dit neemt echter niet weg dat het voor Europa als geheel een dure en inefficiënte zaak is dat ieder land een autonoom technologiebeleid voert.

Wil Europa mee blijven tellen op wereldniveau dan dient er een Europees technologiebeleid te komen, waarbij de fouten zoals gemaakt met het landbouwbeleid vermeden worden.

* Peter Hagedoorn is technoloog, werkzaam bij een informatica-bedrijf en voormalig lid van het Hoofdbestuur van D66.

- Enkele ingrediënten hiervoor zouden kunnen zijn:
- het oprichten van Europese in plaats van nationale researchinstituten op alle technologische sleutelgebieden. Het gaat er niet om nieuwe centra op te richten, maar veel zou al bereikt kunnen worden, door nationale instituten (bijvoorbeeld TNO) te Europeaniseren, zodat alle landen er op dezelfde wijze aan bijdragen en van profiteren;
 - het jaarlijks afstemmen van de nationale technologieprogramma's met de (programma's van de) Europese Commissie. Dit dient dan zodanig te gebeuren dat nationale programma's elkaar op logische wijze aanvullen, en met de mogelijkheid dat ieder land participeert in de programma's van andere landen;
 - het maken van bindende Europese afspraken bij overheidsaanschaffingen ten aanzien van standaarden en normen. Zo zou bijvoorbeeld iedere nationale overheid, conform de Europese Commissie, zich moeten binden aan de internationale afspraken over computer communicatie protocollen en systemen (het zogenaamde OSI referentiemodel);
 - de verplichting tot Europese afstemming bij het doen van supergrote, innoverende overheidsaanschaffingen (bijv. boven een bepaald bedrag). Het moet bijvoorbeeld niet meer mogelijk zijn dat nationale PTT's dezelfde mate van vrijheid houden als nu bij de aanschaf van grote aantallen digitale telefooncentrales, de aanleg van grote infrastructurele projecten e.d. Hetzelfde geldt voor defensie, energie, infrastructurele werken van Europees belang, e.d. Door dit op Europees niveau te gaan coördineren ontstaat er ruimte voor de industrieën om researchen productie op de (lange termijn) vraag op Europees niveau af te gaan stemmen. Een en ander moet tot effect hebben dat nu nog nationale industrieën, Europese industrieën worden en voor alle Europese overheden volgens globaal dezelfde regels kunnen leveren. Overigens geeft juist EUREKA op dit punt een positieve impuls;
 - het grotendeels afschaffen van alle nationale technologiesubsidie-maatregelen (zoals de Nederlandse INSTIR e.d.) ten gunste van dergelijke maatregelen op Europees niveau. Deze nationale steunmaatregelen dreigen steeds meer in aantal en omvang toe te nemen met als gevolg dat in het bijzonder de grootste drie landen de kleinere Europese landen, die vaak minder financieel draagkrachtig zijn, oneerlijk beconcurreren. Ter voorkoming van 'Brusselsse bureaucratie' zou er overigens niets op tegen zijn om de Europese INSTIR e.d. decentraal uit te voeren;
 - en uiteraard dienen de bestaande programma's als

ESPRIT, BRITE, RACE, EUREKA e.d. te worden gecontinueerd, echter in betere afstemming met de nationale ontwikkelingen.

Bovenstaande maatregelen zouden van harte toegejuicht worden door Europese industrieën die belangrijke leveranciers zijn voor geavanceerde (dus dure) technologische producten, in het bijzonder voor zover het de overheid als afnemer betreft. Want zoveel is duidelijk, de ontwikkelingen op technologie-gebied worden in het bijzonder geremd door de nationale belangen (op korte termijn) en de niet op Europees niveau afgestemde en weinig stimulerende overheidsvraag. In het bijzonder de Europese ministerraad is een blokkade om tot Europees beleid te komen. Hoe Europees een nationale minister ook denkt, het nationale belang verhindert hem om daadwerkelijk Europees te handelen (tenzij dit voor 100% in het verlengde ligt van het nationaal belang). Omdat de politiek het erbij laat zitten zullen we steeds meer het beeld zien dat de (nog krachtige) Europese multinationals pogen het voortouw te nemen. Als ergens politieke vernieuwing nodig is, dan is het op Europees niveau. Dat stelt ook een andere uitdaging aan de politieke vernieuwing op nationaal niveau.

Andere politiek: ook in de Eerste Kamer

J.J. VIS*

D66 is opgericht om het milieu te verschonen: het politieke milieu en het gewone milieu. Dat is nodig, dat is moeilijk en niet altijd even dankbaar.

Een voorbeeld.

Toen een paar jaar geleden het voorstel op tafel lag om de Eerste Kamer niet meer bij stukjes en beetjes te kiezen, maar in één keer vlak na de Statenverkiezingen, waren wij het die daar tegen waarschuwden met twee argumenten. Het eerste argument was de dreigende nationalisering van de Statenverkiezing. Niet langer zouden de Statenverkiezingen voor het politieke milieu aan het Binnenhof alleen maar een hele grote opiniepeiling zijn. De uitslag zou direct merkbaar zijn in de Haagse verhoudingen. Het tweede argument was de kans op tegengestelde meerderheden in de Tweede en de Eerste Kamer. Daarom vonden we het beter als de verkiezing van de Eerste Kamer niet veranderd zou worden en gewoon bleef zoals die altijd was geweest: om de drie jaar voor de helft in plaats van eens per vier jaar helemaal.

Onze argumenten maakten buitengewoon weinig indruk. Ze werden door de regering en door de regeringspartijen niet serieus genomen.

En nu hebben we de Statenverkiezingen net achter de rug en staan Eerste Kamerverkiezingen voor de deur. De verkiezingen voor de Staten waren goeddeels genationaliseerd, een onvermijdelijk proces en niet zo gezond voor de provinciale politiek.

En dan de kans van een oppositionele meerderheid in de Eerste Kamer. De kwestie werd een paar maanden voor de verkiezingen aan de orde gesteld door het CDA in de Eerste Kamer. Fractievoorzitter Christiaanse vond dat de oppositie voor het geval de oppositie de meerderheid zou halen deze zich 'terughoudend' zou moeten gedragen.

Metterughoudend bedoelde hij vooral dat de oppositiepartijen de regering van tijd tot tijd maar aan een meerderheid zouden moeten helpen, zodat het kabinet Lubbers niet in moeilijkheden zou komen. Dat is een verkeerd standpunt, want het houdt in dat onze fractie in de Eerste Kamer regelmatig anders zou moeten stemmen dan onze fractie in de Tweede Kamer. Anders stemmen en dan niet omdat we over allerlei onderwerpen anders denken, maar alleen maar om de regering niet in moeilijkheden te brengen.

Het twee-kamerstelsel heeft niet onze hartelijke instemming. Wij vinden dat het best met een kamer kan –

de Tweede dus – en dat er daarnaast iets gevonden moet worden om er voor te zorgen dat de wetgevingsprodukten van de Tweede Kamer nog eens goed worden nagekeken.

Maar de meerderheid van het parlement wilde het anders: volledige handhaving van het twee-kamerstelsel. Nu is de essentie van twee kamers niet dat de ene kamer een doublure is van de andere, dus precies dezelfde beslissingen neemt. De essentie is wel dat de ene kamer iets van die andere kamer ongedaan kan maken. Wie voor twee kamers kiest, kiest juist voor die mogelijkheid, omdat hij die belangrijk en waardevol vindt. In de vorige eeuw noemden ze dat het 'waken tegen de waan van de dag'; nog eens goed nadenken en eventueel nee zeggen. Als na 18 maart de linkse oppositie de meerderheid zou hebben gehaald gebeurt dus precies datgene wat men niet alleen altijd kon zien aankomen, maar ook wat men in principe altijd heeft gewild: een Eerste Kamer die beslissingen van de Tweede Kamer kan tegenhouden. In de vorige eeuw gebeurde dat doordat de koning betrouwbare regenten in de Eerste Kamer benoemde, daarna gebeurde het doordat in de Eerste Kamer vooral de hogere inkomens vertegenwoordigd waren en tegenwoordig gebeurt het gewoon door de kiezers en de politieke partijen. Wie een anders samengestelde Eerste Kamer niet wil, moet dan ook consequent zijn en helemaal geen Eerste Kamer willen. Maar zo consequent was de parlementaire meerderheid helaas niet. D66 daarentegen wil een constante democratische ordening: een schoolvoorbeeld van 'andere politiek'.

Als de linkse oppositie een meerderheid zou hebben behaald zou het kabinet dan meteen naar huis zijn gestuurd? Het antwoord is nee, natuurlijk niet.

Het kabinet Lubbers-II is het resultaat van de Tweede Kamerverkiezingen van vorig jaar, een royale overwinning van de premier zelf. Ook onze Tweede Kamerfractie adviseerde na de uitslag tot een reprise van Lubbers. Hij had een votum gevraagd om zijn karwei af te maken, samen met de VVD.

Hij kreeg dat votum en van de bijwagen bleef genoeg over voor de meerderheid.

Maar als bij de statenverkiezing die meerderheid verdwenen is, valt er wat te corrigeren en doet het kabinet er verstandig aan om al in de Tweede Kamer veel meer rekening te houden met de oppositie. Als het kabinet bereid is om op belangrijke punten opvattingen van de oppositie serieus te nemen, om werkelijk met de oppositie in gesprek te komen, welnu, dan zullen er geen problemen ontstaan. Als het onze fractie in de Tweede Kamer mogelijk wordt gemaakt om het regeringsbeleid te steunen, dan zal de Eerste Kamerfractie dat voorbeeld volgen. Als het kabinet die mogelijk-

* J.J. Vis is hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en voorzitter van de Eerste Kamerfractie van D66.

heid niet grijpt, ja dan zou er nogal wat verworpen kunnen worden. Maar dat is dan de keus van het kabinet en niet van ons.

Meer aandacht voor de oppositie, dus niet de rigide scheiding tussen regering en oppositie als gevolg van een waterdicht regeerakkoord. Het zou een verbetering zijn van de politieke cultuur. Wat meer dualisme, wat meer gesprek tussen regering en volksvertegenwoordiging, wat meer vrijheid en eigen verantwoordelijkheid voor de volksvertegenwoordigers. Zoals het nu gaat, gaat het niet goed. Het coalitiebelang overheerst, het machtswoord van de coalitie overheerst. En het gevolg is opmerkelijk: meer en meer lijkt het er op dat parlementariërs van regeringspartijen een partijlijn hebben gekregen op de plaats waar gewone mensen hun ruggegraat hebben.

Wie nog een tweede voorbeeld zoekt van 'andere politiek' heeft er hier een. Door invoering van een districtenstelsel willen we bereiken dat de volksvertegenwoordigers een eigen machtsbasis in het electoraat krijgen, een district met eigen kiezers. Dan zijn ze niet meer zo afhankelijk van a. de kandidaatstelling op een verkiesbare plaats door de eigen partij en b. het succes van de lijsttrekker; a. en b. maken van kamerleden meer en meer pionnen in plaats van volksvertegenwoordigers. Invoering van een districtenstelsel is een vorm van politieke decentralisatie die wat ons betreft een noodzakelijke tegenhanger is van de bestuurlijke decentralisatie.

Het beleid van het kabinet is voor alles gericht op economisch herstel: aandacht voor de marktsector. Op de inhoud van dat beleid hebben we kritiek, maar dat laat ik nu rusten.

Er treedt namelijk ook iets anders op: de aandacht voor de marktsector blijkt meer en meer samen te gaan met niet-aandacht, het negeren van de niet-marktsector.

Het gevolg kan ons noodlottig worden. Steeds sterker wordt de suggestie dat Nederland eigenlijk bestaat uit twee gebieden, twee stukken, twee wijken. De ene wijk is de marktsector waar geproduceerd en geëxporteerd wordt en waar dus het brood op de plank wordt verdiend. De sector van techniek en handel, vol inventieve ondernemers op weg naar de volgende eeuw. De andere wijk is de niet-marktsector, de zachte sector, de collectieve sector, waar bijvoorbeeld alle buurt- en clubhuizen, de scholen, universiteiten, het Arnhemse Openluchtmuseum staan, waar de werklozen, de ambtenaren, de onderwijzers, gedetineerden, de ouden van dagen, Tante Truus en Jan Salie, de buitenlanders, de zieken, de minderheden, de kunstenaars, de vormingswerkers en andere probleemgevallen wonen. Kortom, die sector waar niks wordt geproduceerd en wordt verdiend, maar waar alleen maar wordt uitgegeven en waar dus zo weinig mogelijk moet worden uitgegeven. Een wijk die nog dateert uit de zestiger en zeventiger jaren en dus nodig moet worden gesaneerd.

De suggestie is gevaarlijk. Op twee manieren. De bewoners van de veronderstelde zachte wijk krijgen er een minderwaardigheidscomplex van en raken gedemotiveerd. Bovendien kan de sanering af en toe uitgroeien tot een kaalslag. Het is een volstrekt valse suggestie. Economie en techniek aan de ene kant en cultuur/menselijke samenleving anderzijds zijn hele-

maal niet van elkaar te scheiden. Iedere inwoner van dit ingewikkelde, overbevolkte, sterk geïntegreerde land is op zijn tijd kind, leerling, cultuurdrager, ziek, werkloos en oud, maar ook producent, uitvinder, doener. In iedere afzonderlijke biografie komen al die aspecten voor. Een beleid dat die aspecten beleidsmatig uit elkaar haalt en het ene prioriteit geeft boven het andere, zo'n beleid levert tenslotte een maatschappelijk woestijnklimaat op.

Het begin van de woestijnvorming is er al: onderwijzers die het bijltje er nu en dan bij neergooien. Mensen die zich miskend voelen en niet goed meer weten waar ze hun frustraties kwijt moeten. Ik denk dat het spijbelen door leerkrachten een unicum in de culturele geschiedenis is, een nogal dreigend unicum.

Het kabinet zou deze signalen serieuzer moeten nemen en niet vooral de spierballen moeten opblazen als er weer rumoer komt. Als de culturele en sociale basis begint te scheuren zakt er meer in dan alleen maar een ziekenhuis, een bejaardenhuis, een school of een schouwburg.

De geschiedenis, een vak dat sterk met uitroeiing wordt bedreigd, heeft trouwens bewezen dat economische en culturele welvaart eigenlijk steeds hand in hand gingen. De Grieken hadden dat al in de gaten, in de Italiaanse steden waar de moderne boekhouding en het bankwezen werd uitgevonden en waar termen als debet, credit, franco en conto werden geboren kun je nu nog de kunstwerken van de Italiaanse meesters bewonderen. En in onze gouden eeuw was eigenlijk precies hetzelfde aan de orde. Techniek, handel, economie, het zijn elementen die niet uit de lucht komen vallen, maar slechts de resultaten kunnen zijn van een samenleving waar mensen zich kunnen thuisvoelen, een samenleving die niet ontbladerd wordt door de zure regen van een nogal kortzichtig regeringsbeleid.

Men kan zich afvragen of dat besef in de minister-raad nog wel aanwezig is. De wedloop naar het kleinste mogelijke financieringstekort is bezig een doel op zichzelf te worden en niet meer een middel voor een ander doel.

Het is niet helemaal zonder ironie: juist in de periode waarin ergens ver in het oosten van ons werelddeel een politicus in de gaten gaat krijgen dat economische ontwikkeling beter bereikt kan worden door wat meer ruimte in de samenleving te brengen, juist op dat moment neemt bij ons de maatschappelijke ruimte af en neemt de ergernis toe. Wij hoeven ons door de Sovjet-Unie en door Gorbatsjov natuurlijk niet te laten beleren, maar de coincidentie stemt tot nadenken. Tenslotte wordt er al jarenlang gefilosofeerd over 'convergentie', de mogelijkheid dus dat Oost en West naar elkaar toegroeien; maar laten we niet convergeren in de verkeerde richting.

D66 bepleit een integratie van beleid waardoor meer recht wordt gedaan aan de natuurlijke samenhang van de harde en de zachte sector. Wat nu gebeurt lijkt op korte termijn een vermindering van het financieringstekort op te leveren, maar dat is alleen maar schijn. Het omgekeerde zal gebeuren. Door de apartheid in het beleid, de scherpe discriminatie tussen harde en zachte sector creëren we door achterstelling van belangrijke categorieën de financieringstekorten van de toekomst. Het is als met het milieu. Je kunt het misbruik een



tijdlang negeren en voor je uitschuiven, maar op een dag is zelfs het drinkwater onbruikbaar geworden. Als de budgettaire doelstelling blijft overheersen stappen we straks de een-en-twintigste eeuw in met een verwoest milieu, een analfabetische bevolking, vergrijsd, ongezond en vol met gebreken en tekorten. Eén tekort is dan misschien inderdaad verdwenen: inderdaad, het financieringstekort.

Het huidige beleid kenmerkt zich kortom door een gebrek aan toekomstgezondheid.

Politiek, vooral 'andere politiek', moet op de toekomst letten. Die toekomst is een verrassing maar een deel van die verrassing hebben we in onze eigen zak.

De toekomst is niet helemaal maakbaar, maar je hoeft er ook niet fatalistisch op te wachten. Je moet een soort weersverwachting hebben en afhankelijk daarvan op weg gaan.

Wat verwacht D66?

Het individualisme zal toenemen en daarmee de culturele verscheidenheid. Veel meer dan nog kort geleden willen mensen een eigen winkeltje om hun eigen creativiteit te ontplooiën. In het onderwijs moet je daar rekening mee houden. Je moet het dus bijvoorbeeld niet primair afstemmen op de arbeidsmarkt, zoals Deetman meer en meer wil, want dat is achterstevoren naar de toekomst lopen. Je moet het bovendien niet bureaucratiseren maar decentraliseren. En je moet het toegankelijk houden voor mensen die later nog eens wat willen leren: op langere termijn zijn deeltijd- en tweede kans-onderwijs uitstekende antwoorden op het probleem van de werkloosheid. Als straks ons aardgas op is, zouden we dat wel eens moeten compenseren door een hoge scholingsgraad en kwaliteitsproductie.

Verder lijkt het verstandig om er op te rekenen dat de invloed van de wetenschap sterk zal toenemen. Voorbeeld: de informatiemaatschappij, maar ook de gevolgen van de biotechnologie. Het zijn ontwikkelingen

waar de politiek geen beslissende uitspraken kan doen, maar het is wel hoogst noodzakelijk dat de politiek zorgt voor een gezond beslissingskader. Nu al leidt de medische wetenschap tot morele vraagstukken en de essentie daarvan is dat ze nauwelijks in algemene zin te beoordelen zijn, maar slechts van geval tot geval. We moeten er voor zorgen dat geval-tot-geval-beoordelingen mogelijk zijn en blijven. Hoe precies is onduidelijk, maar in elk geval niet door nu al de toekomst dicht te timmeren op grond van bijvoorbeeld doelmatigheidsoverwegingen. De rechterlijke macht, die in dit soort kwesties wel eens een grote rol zou kunnen spelen, moeten we dus niet laten verschraken.

Over het milieu behoeft geen onduidelijkheid te bestaan. Het probleem is vooral dat het bij velen nog veel te laag op de prioriteitenlijst staat. Het wordt voortdurend voorbij gehold door rare en halve gare beslissingen of verlangens. Als de autofiles werkelijk formidabel zijn geworden maken we gewoon een nieuwe autoweg, of een volgende tunnel of een brug over de Westerschelde om onze verplaatsingsdrift te bevredigen en in de onjuiste verwachting dat daar geen files zullen komen. Het openbaar vervoer wordt verschaald en als er al een plan is dan gaat het over de supersnelle trein die straks door onze moerasdelta scheurt zonder ergens te stoppen. Een stukje megalomanie, zoals de Zeppelin of de Concorde, maar overigens waardeloos.

We kunnen last krijgen van rampen. Nieuwe ziektes zoals AIDS of een grote crisis voor het geval de derde wereld niet eens meer de rente van de schulden wil betalen. Zullen we dan vluchten naar de krachtige maatregelen, te nemen door de bekende sterke man, of vrouw? Het staat helemaal niet vast dat onze samenleving in die noodsituaties de juiste beslissing zal nemen. De democratie is weliswaar de beste tot nu toe bedachte collectieve omgangsvorm maar niemand weet hoe sterk het draagvlak dan zal zijn. Daarom is het goed de democratie te bewaken en te versterken.

Individualisering

ERIK VAN DER HOEVEN*

Desamenleving individualiseert. Voor sommigen is dat een gruwel. Zij zien een kille maatschappij voor zich, waar ieder voor zichzelf zorgt en denkt. In zo'n samenleving is geen plaats meer voor een beroep van mensen op elkaar. Samenlevingsverbanden vallen uiteen. De kerk speelt geen rol meer in het leven. Er bestaan slechts functionele relaties tussen mensen. In elke verkiezings-tijd komt dit thema op in de campagne van het CDA. Voor anderen is individualisering een laatste fase in het proces van mondig worden van mensen; niet zonder problemen, maar in principe een hoopvolle zaak. Mensen ontnemen hun zelfrespect niet meer aan wat zij gemeen hebben met anderen, maar aan een kracht in henzelf. Zij worden niet egoïstisch of eenzaam, maar zoeken samenleving met anderen uit vrije keuze. Dit is de benadering van D66.

Maar het is niet zo gemakkelijk, de uitgangspunten om te zetten in een concreet politiek programma. Om te beginnen wordt het begrip individualisering gebruikt in verschillende betekenissen, die elkaar soms regelrecht tegenspreken. En in de tweede plaats bestaat al snel verschil van mening over de afweging van individualisering en (bijvoorbeeld) solidariteit in concrete gevallen. In dit artikel wordt gepoogd, enige lijnen te trekken voor de discussie binnen D66.

Omschrijvingen

In zijn meest gebruikte betekenis moet het woord individualisering *sociologisch* worden opgevat. Het woord slaat dan op het maatschappelijk verschijnsel, dat individuen zich steeds meer losmaken uit de traditionele maatschappelijke bindingen. Buurt, kerk en werkkring spelen een steeds minder belangrijke rol; hiervoor in de plaats zijn de meer anonieme bindingen van de verzorgingsstaat gekomen. In ditzelfde patroon past de toenemende zelfbeschikking of 'individuatie' (Iteke Weeda), waardoor gezagsverhoudingen in de afgelopen twintig jaar ingrijpend zijn veranderd. Een punt van discussie en onderzoek hierbij is, hoe de positie van het gezin door dit proces is veranderd. Sommigen menen dat door deze individualisering ook het gezin aan belang inboet, anderen wijzen erop dat het gezin een steeds grotere rol gaat spelen naarmate de andere instituties wegvallen.

Een tweede betekenis van individualisering is *juridisch*: het toekennen van rechten en plichten aan individuen, ongeacht hun sociale bindingen (met name ongeacht hun persoonlijke leefsituatie). Zulke individualisering is er sinds jaar en dag in bijvoorbeeld strafrecht en arbeidsrecht; op het moment is de juridische indivi-

dualisering op het terrein van sociale zekerheid en inkomstenbelasting sterk in discussie.

In een derde betekenis moet individualisering *beleidstechnisch* worden opgevat; het betekent dan vrijwel het tegenovergestelde van individualisering in juridische zin. Individualisering betekent hier, dat maatregelen worden afgestemd op iemands persoonlijke situatie; de persoonlijke leefsituatie wordt hier juist wel uitdrukkelijk in de beschouwing betrokken. Individualisering in deze betekenis is inmiddels in de Algemene Bijstandswet opgenomen.

Een vierde betekenis is *economisch*, en legt de nadruk op de wenselijkheid van economische zelfstandigheid van individuen voor een zelfstandig persoonlijk functioneren. Individualisering is hier een norm, die bereikt moet worden, wil ontplooiing van mensen zonder belemmeringen mogelijk zijn.

In een vijfde betekenis wordt de nadruk gelegd op de *differentiatie* die met een zelfstandiger functioneren van mensen gepaard gaat. Individualisering van consumentenvoorkeuren houdt bijvoorbeeld toename van verscheidenheid in. Deze sluit nieuwe groepsvorming overigens bepaald niet uit.

Speerpunt

Lange tijd heeft individualisering gegolden als 'speerpunt' van D66 (Louise Groenman in dit blad, maart 1985). In het licht van het bovenstaande mogen we ons wel afvragen, wat dat betekent. Bepleit D66 een volledige juridische individualisering van mensen, omdat de overheid niet te maken heeft met de vorm van de relaties die zij aangaan? Ziet de partij economische zelfstandigheid van individuen, ook op het niveau van het minimuminkomen, als het uiteindelijke doel van individualisering, en worden de tussenliggende stappen beoordeeld op de vraag of zij dat doel naderbij brengen? Of gaat het D66 om het bevorderen van keuzevrijheid, zodat mensen zo min mogelijk worden gehinderd en geleid door de staat en zijn regelingen bij het inrichten van hun leven?

Zulke vragen zijn noodzakelijk, en totnutoe onvoldoende binnen D66 (en elders) beantwoord. Een eerste inventarisatie wijst uit, dat geen van de drie vragen onomwonden met ja kan worden beantwoord. Volledige juridische individualisering van mensen voor de belastingen en de sociale zekerheidswetten betekent bijvoorbeeld het toekennen van een bijstandsuitkering aan alle niet-verdieners boven een bepaalde leeftijd. Dit is onbetaalbaar, en het zou ten koste gaan van alleenstaanden, die over slechts een inkomen zouden kunnen beschikken en niet de (overigens veel bediscussieerde) schaalvoordelen van het samenwonen kunnen

* Erik van der Hoeven is lid van de redactie.

plukken. Vermijdt men deze bijstandsuitkering (zoals nu), dan maakt een dergelijke juridische individualisering de keuze voor het traditionele gezinsmodel vrijwel onmogelijk voor de lagere inkomensgroepen (aangezien kostwinnerstoelagen en bijzondere belastingtarieven dan vervallen).

Economische zelfstandigheid van een ieder is denkbaar, maar alleen onder weinig realistische voorwaarden. Met name is daarvoor nodig dat arbeidsduurverkortings zover wordt doorgevoerd, dat alle volwassenen een baan kunnen hebben. Het lijkt niet verstandig, een politiek ideaal te koesteren waarvan realisatie zover weg ligt (nog afgezien van de regels en dwang, nodig om de samenleving in dat keurslijf te persen). En de gedachte dat de staat ooit nog zodanige regels zou uitvinden, dat mensen niet meer worden geleid in een bepaalde richting, is al even weinig reëel: met zijn wetten en regels grijpt de overheid in alle sectoren van het maatschappelijk bestaan in, ook in de persoonlijke levenssfeer. Maar minimalisering van die invloed is tenminste een hanteerbaar (en nastrevenswaardig) politiek ideaal.

Het is noodzakelijk, een keuze te doen. Ik doe de mijne. Met het kiezen van individualisering als speerpunt maakt D66 zich in mijn optiek tot woordvoerder van mensen die prijs stellen op zelfstandigheid. Het maatschappelijk proces van individualisering (in zijn sociologische betekenis) wordt positief gewaardeerd en bevorderd waar mogelijk. Het is niet de bedoeling dat allen gedwongen worden hun leven individueel in te richten – maar ook niet dat vanuit welk beter-weten of opkomen-voor-de-zwakken dan ook, de individuele keuzen bij de inrichting van het bestaan worden geblokkeerd, alles wel binnen de grenzen die bepaald worden door het welzijn van de ander.

Verscheidenheid

Uiterlijke kenmerken van een zelfstandig, individueel bestaan zijn niet te geven. Alles komt immers aan op de zelfstandige keuze. Komend vanuit een tijdperk waarin één samenlevingsvorm dominant was (het gezin), is het echter onvermijdelijk dat individualisering voor velen een afscheid betekent van het huwelijk. Nieuwe samenlevingsvormen komen op als teken van de nieuw verworven zelfstandigheid. Vriendschapsnetwerken worden gezien als de oorsprong van een nieuwe, nu zelf gekozen geborgenheid, wanneer de traditionele structuren niet meer als beschermend worden ervaren. En zo'n vorm van samenleven kan, christen-democratische boetepreken ten spijt, aangenaam en verantwoord zijn.

Een geïndividualiseerde samenleving zal zich niet

zozeer kenmerken door eenvormigheid (ook niet bijvoorbeeld door alleenwonen als norm, of door onkerkelijkheid) maar juist door verscheidenheid. De politieke opgave bij individualisering is, juist deze verscheidenheid mogelijk te maken, en niet door recht, sociale zekerheid, belastingsysteem of huisvestingsregels de keuzevrijheid voor sommige mensen sterk in te perken. Een terugtrekkende overheid is noodzakelijk, al is het niet meer denkbaar dat de overheid de burgers in het geheel niet beperkt.

Een geïndividualiseerde samenleving is niet beter of leefbaarder dan andere samenlevingen. Hij brengt zijn eigen problemen met zich mee. Die liggen – voorspelbaar – in de wijze waarop de levens van de verschillende individuen op elkaar afgestemd worden. Hoe vindt groepsvorming plaats, hoe wordt solidariteit gevormd? Als ouders hun eigen keuzen maken, kunnen de kinderen dan niet de dupe worden, zeker wanneer zij ook de ruimte willen voor hun eigen keuzen? Conflicten zijn zeer wel denkbaar, en dat maakt regelgeving door de overheid op zulke terreinen onvermijdelijk. Deze dient zich echter tot het strikt noodzakelijke te beperken.

De rol van de overheid

In welke richting moeten overheidsmaatregelen worden gezocht, en op welke terreinen kan juist individualisering alleen door de burger zelf gestalte krijgen?

In het verleden heeft de overheid bij de opbouw van de verzorgingsstaat individualisering bevorderd. Dank zij de toegenomen welvaart heeft de overheid mede zorg gedragen voor een zowel kwantitatieve als kwalitatieve verbetering van het wonen, de zorg, de sociale zekerheid etc. Naast de toename van de voorzieningen, heeft ook de spreiding van de welvaart over alle inkomensgroepen een grotere keuzemogelijkheid voor de burgers geschapen.

Daar staat tegenover dat de toegenomen bemoeienis van de overheid met het welzijn, de welvaart en de verdeling daarvan over de burgers, negatieve bijverschijnselen veroorzaakt. Dat kan worden toegespijst op drie effecten.

Ten eerste heeft de overheid op vele terreinen een systeem van landelijke en gedetailleerde regels geschapen. De toegenomen keuzevrijheid heeft daardoor tegelijk geleid tot afhankelijkheid van de burger. Markante voorbeelden doen zich voor op het terrein van maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg. Op deze gebieden is de verantwoordelijkheid van de burgers voor het oplossen van hun problemen in handen gelegd van professionele specialistische hulpverleners. De mogelijkheden voor diezelfde

hulpverleners om de burgers een individuele oplossing te bieden, worden daarbij nog beperkt door algemeen geldende en gedetailleerde voorschriften. Hiermee is een uniforme hulp geschapen, waarbij de veelal minder mondige burgers afhankelijk zijn geworden van hulp, en de hulpverleners op hun beurt gericht zijn op subsidie- en behandelingsvoorschriften van de overheid.

Ook in het stelsel van sociale zekerheid doet zich afhankelijkheid voor. Burgers die van het stelsel afhankelijk zijn, hebben keuzemogelijkheden voorzover zij zich maar richten op de formele arbeidsmarkt. Waar die markt krappere wordt of is, worden de keuzemogelijkheden van de burgers beperkt.

Een tweede verschijnsel is de uniformerende werking van de regelgeving. Zo hebben de subsidie- en bouwvoorschriften (mede) geleid tot een groot aantal vrij eenvormige woningen, vooral eensgezinshuizen. Dit aanbod komt niet meer overeen met de vraag van de huidige woonconsumenten naar onder meer kleinere, goedkopere en gemakkelijker te veranderen eenheden. Het gezin als wooneenheid voldoet niet meer als uitgangspunt voor de woningbouw. Het uiteenlopen van vraag en aanbod in sommige sectoren levert dan ook leegstand op.

Een derde punt is de kloof tussen bestaande regelgeving en maatschappelijke realiteit. Op vrijwel alle terreinen is de kloof terug te voeren op de complexiteit van de regelgeving en de procedure tot wijziging ervan, waarbij telkens de besluitvorming over vele schijven een vertragende factor vormt.

De taak van de burgers

Een alternatief voor regelingen van de overheid, die op vele terreinen afhankelijk maken, uniformerend werken en bij de maatschappelijke realiteit achter lopen, vormt het initiatief van mensen, zelf de nodige regelingen te treffen. In vele gevallen kunnen mensen de vereiste voorzieningen echter niet alléén treffen, en hebben zij samenwerking met anderen nodig om hun wensen te realiseren. Het paradoxale van de situatie is, dat juist de wens tot individualisering noodzaakt tot het vinden van nieuwe samenwerkingsverbanden met anderen, waarbij gezamenlijk gemeenschappelijke doeleinden worden gediend.

Een voorbeeld hiervan vormt de 'Onderlinge', een organisatievorm van dienstverlening waarbij iedereen op zijn of haar situatie toegesneden bijdrage kan geven aan een gemeenschappelijk fonds voor dienstverlening, een bijdrage die desgewenst ook in natura kan worden gegeven. Zo'n Onderlinge kan een breed terrein van dienstverlening bestrijken. Naast bejaar-

denzorg kan in een Onderlinge bijvoorbeeld ook kinderopvang worden ondergebracht, al naar gelang de wensen van hen die de Onderlinge vormen. Het concept van de Onderlinge maakt differentiatie mogelijk, zowel naar plaats als naar levensbeschouwelijke of andere beginselen waarop de onderlinge hulp wordt gebaseerd.

Voor individualisering in de woningbouw is het bouwen van flexibele woningen, die kunnen worden aangepast aan de levensfasen van mensen, noodzakelijk. Het huidige woningbouwprogramma, dat sterke nadruk legt op eensgezinswoningen, zou daartoe moeten worden omgebogen. Hier ligt een belangrijke taak bij woningbouwcorporaties. Ook zelfwerkzaamheid, al dan niet in samenwerking met anderen, zou een grote rol in de woningbouw moeten en kunnen gaan spelen. In technisch opzicht is het bouwen van de kale draagconstructie van de woning, die verder door de bewoners zelf wordt ingevuld, geen probleem. Het knelpunt ligt bij de maatschappelijke organisatie van de bouw.

Aanbevelingen voor beleid

Het gewenste beleid vormt de keerzijde van de geschetste knelpunten. Het geeft aan op welke manier de overheid het proces van individualisering zoveel mogelijk recht kan doen.

Instandhouding verzorgingstaak. De overheid behoudt de belangrijke taak, de verzorging van iedere burger, voorzover noodzakelijk, in stand te houden. Daartoe behoren de garantie van een aantal basisvoorzieningen, en de bescherming van burgers die zelf onvoldoende ruimte voor hun keuzemogelijkheden kunnen scheppen.

Decentralisatie. De taak van de overheid is het scheppen van voorwaarden voor individuele keuzen, waarbij tevens wordt voorkomen dat deze keuzevrijheid verwordt tot het recht van de sterkste. De centrale overheid bepaalt daarbij minimum- en maximumgrenzen. Hierbinnen kunnen regionale en lokale overheden, en ook organisaties van particulier initiatief, hun verschillende wensen en behoeften tot hun recht laten komen. Dit houdt in, dat de centrale overheid afstand doet van zijn recht, de bestemming van geld precies te regelen, en daarmee zijn rol als regelgever en controleur veilig te stellen.

Verantwoordelijkheid verleggen. Wanneer mensen meer keuzemogelijkheden en ruimte voor initiatief krijgen, nemen zij ook verantwoordelijkheid voor die keuzen. Bij de overheid bestaat in vele gevallen angst voor het optreden van te grote verschillen wanneer aan mensen die verantwoordelijkheid wordt gelaten. Deze

dient plaats te maken voor vertrouwen in de creativiteit van mensen. Waar de overheid de burger wil stimuleren of afremmen, kan dat gebeuren door het instellen van een eigen risico, of het meebetalen aan voorzieningen. Daarnaast zullen belemmerende regels zodanig verruimd moeten worden, dat er geen barrières worden opgeworpen tegen eigen initiatief, zoals bij woningbouw en dienstverlening.

Flexibiliteit. Regelgeving ten dienste van de samenleving loopt bijna per definitie achter bij de werkelijkheid, zeker wanneer zorgvuldigheid wordt nagestreefd, want deze kost nu eenmaal tijd. Het besef hiervan zou moeten leiden tot het creëren van tijdelijke regels. Waar bijzondere bescherming geboden is, kan gedetailleerdheid of langdurige geldigheid geboden zijn. Toch zal in elke procedure de nodige flexibiliteit moeten worden ingebouwd, en ook in zulke gevallen zouden regels een beperkte geldigheidsduur moeten hebben. Dit dwingt regelgevers immers, vooruit te denken en zich minder met de details van vandaag bezig te houden, die morgen slechts belemmerend werken.

Tenslotte

Het opheffen van ongewenste belemmeringen voor individualisering wordt al op veel plaatsen nagestreefd. Om ook het ingrijpen van de overheid in de samenleving in overeenstemming met de werkelijkheid te brengen, is erkenning van het proces van individualisering een eerste vereiste.

Deze erkenning zal hoge eisen stellen aan de politiek, niet in het minst door het proces van individualisering zelf. Hierdoor hebben politieke en maatschappelijke groeperingen immers steeds minder een vaste achterban. De medewerking van gevestigde belangengroepen aan nieuwe regelgeving garandeert dan ook niet meer een acceptatie in de maatschappij. Dit noodzaakt tot sterk wisselende vormen van inspraak en medezeggenschap.

Lastiger nog voor het politieke proces is het feit dat individualisering ook voortdurende wijziging van voorkeuren kan betekenen, waardoor in vele gevallen regels al vrijwel achterhaald zijn wanneer ze worden ingevoerd. Dit zou een permanente onwerkzaamheid van wetten en regels betekenen. Slechts besturen op afstand is in zo'n situatie nog adequaat, en alleen dit kan het respect afdwingen dat noodzakelijk is voor een overheid, die dienstbaar wil zijn aan de samenleving.

De moeilijkste opgave ligt echter in de erkenning dat door individualisering de groep burgers die ondersteuning behoeft, voortdurend en steeds sneller kan wijzigen. Ook dit leidt tot de eis aan het overheidsbe-

leid, dat het belemmeringen voor individuele keuzen wegneemt, zodat de zorg voor mensen zo min mogelijk ligt in de inflexibele handen van de overheid. Waar woon-, leef- en werkomstandigheden zich snel wijzigen, kan ondersteuning die vandaag nodig is, morgen overbodig zijn of ongewenste afhankelijkheid scheppen.

Toch dient de overheid verzorging op een minimaal niveau te garanderen. Individualisering dient niet uit te lopen op een samenleving zonder solidariteit.

Bij het schrijven van dit artikel is dankbaar gebruik gemaakt van ongepubliceerde stukken van de projectgroep Individualisering van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, met name van de hand van J.W. Bakens, L. de Graaf en R.J. Sielcken, en van een discussiestuk van J.M. Dekkers.

Een nuttig nieuw instrument: actierecht voor consumenten

W. VAN DIJK*

Inleiding

In november 1986 diende D66 een motie in die door CDA, VVD en PvdA werd gesteund. In deze motie, ingediend door Louise Groenman, werd er bij de regering op aangedrongen om op zo kort mogelijke termijn het collectieve actierecht voor consumentenorganisaties wettelijk te regelen. De regering heeft daar nooit veel voor gevoeld. Hierbij een overzichtsartikel over de moeizame introductie van een uit democratiseringsoogpunt nuttig instrument.

Collectief actierecht: begripsbepaling

In het Nederlandse civiele recht – dat de verhoudingen tussen de burgers onderling regelt – is vastgelegd dat een vonnis slechts geldt voor individueel bepaalde partijen.

Dit standpunt werd voetstoots geaccepteerd tot rond de jaren zeventig. Vanaf dat moment begon een stroom van belangenorganisaties zich met pakketten van eisen namens groepen individuele burgers tot de rechter te wenden, met toenemend succes.

Dit proces is om minstens drie redenen positief: allereerst draagt het bij aan de verdere ontwikkeling van de rechtsvorming, vervolgens wordt het rechtsbeschermingsscala voor het individu, dat in een zwakkere positie staat ten opzichte van overheid of georganiseerde belangenpartij aanzienlijk uitgebreid en tot slot – heel belangrijk voor D66 – leidt deze ontwikkeling tot betere controle op politiek-ambtelijke macht en besluitvorming.

Er zijn twee typen collectief-belangacties. Allereerst de groepsactie. Hierbij treedt de eiser op namens een groep personen, wier belangen hij behartigt. Doel vormt een verbod, een verklaring voor recht (een uitspraak dat iets mag of niet mag) of een schadevergoeding te eisen. Daarnaast is er de algemeen-belangactie. De eiser behartigt hier (een visie) op het algemeen belang, meestal met het doel bescherming te verkrijgen door een rechterlijk verbod.

Collectief actierecht en consument

Heel veel klachten lenen zich voor het collectief actierecht. Dat geldt zeker ook voor consumentenklachten. Vaak hebben grote groepen consumenten hetzelfde probleem en daarmee hetzelfde belang. De kans echter dat een individuele consument zal gaan procederen is gelet op gebrek aan deskundigheid en op de

geringe geneigdheid in Nederland om voor zaken van beperkte financiële omvang naar de rechter te stappen niet zo groot.

Goede voorbeelden voor consumentenactierecht zijn bij voorbeeld:

a. Chernobyl.

De ramp met de kerncentrale leidde tot veel onzekerheid bij de consument over de betrouwbaarheid van ons voedsel, maar bij voorbeeld ook over de noodzaak om in geval van annulering van een reis aan de verplichting van betaling van annuleringskosten aan een reisorganisator te voldoen.

b. Voedsel.

Ook gebeurtenissen als de vergiftigde Oostenrijkse wijnen en de respectieve garnalenaffaires gaven aanleiding tot veel consumentenklachten.

c. Dalkonschild.

In de VS is momenteel een collectieve actie gaande tegen de fabrikant van het dalkonschildje, een voorbehoedmiddel dat ernstige medische klachten bij vrouwen veroorzaakte.

De Consumentenbond behartigt hier de belangen van ruim duizend Nederlandse vrouwen.

Zoals nu voorzien kan worden zal het consumentenactierecht zich vooral richten tegen onbehoorlijke handelspraktijken zoals misleidende prijsvergelijking, onredelijke standaardvoorwaarden, colportage, prijskartels, produktonveiligheid en aantasting van de gezondheid.

Weerstanden tegen actierecht: de rechtspraak

Op dit moment geldt de volgende procedure: een organisatie die opkomt voor een groeps- of algemeen belang moet door de rechter eerst ontvankelijk worden verklaard. Pas daarna komt de rechter toe aan de inhoudelijke beoordeling van het geschil. Vele procedures zijn in het verleden gestrand omdat de organisaties die wilden procederen geen eigen belang bij de zaak hadden of niet representatief werden geacht om voor de geschonden belangen op te komen.

De laatste tijd echter lijkt de rechter in toenemende mate geneigd collectieve acties (bijvoorbeeld van milieuorganisaties, van actiegroepen, vakbonden, brancheorganisaties) onder voorwaarden te erkennen.

Een mijlpaal in deze ontwikkeling vormt het recente vonnis van de Hoge Raad in de procedure die drie milieuverenigingen aanspanden tegen de gemeente Amsterdam die bagger in de Nieuwe Meer wenste te storten. De Hoge Raad verklaarde de milieuorganisaties ontvankelijk met de overweging dat de betreffende belangen, gericht op een verbod van verdere aantas-

*Wout van Dijk is werkzaam als jurist bij de Consumentenbond en lid van de werkgroep consumentenbeleid van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66.

ting van het milieu, zich lenen voor een bundeling van krachten.

Consumentenorganisaties hebben zich tot voor kort niet op het vlak van de collectieve actie begeven. Er is momenteel namelijk slechts één wet waaraan deze organisaties bevoegdheden om in het algemeen consumentenbelang te procederen kunnen ontleenen. Dat is de Wet misleidende reclame. Op basis van deze wet kan echter geen schadevergoeding worden geëist. Het wetsontwerp algemene voorwaarden zal de organisaties de mogelijkheid geven een verklaring voor recht te eisen dat een beding in algemene voorwaarden onredelijk bezwarend voor consumenten is. Tot zover de wetgeving. De Consumentenbond heeft nu drie maal geprocedeerd in groepsactie-kader. Eenmaal zonder succes en tweemaal met gedeeltelijk succes.

Geen succes had de procedure tegen de gemeente Smilde. Deze gemeente stelde bij de voorwaarden voor het kopen van bouwgrond de eis dat kopers in zouden stemmen met aansluiting en abbonering op het regionale kabeltelevisienet. Tot driemaal toe werd de Consumentenbond niet ontvankelijk verklaard: te Assen omdat de rechtbank oordeelde dat de wettelijke basis ontbrak, bij het gerechtshof te Leeuwarden omdat de rechter oordeelde dat de bond geen eigen belang had in de zaak en bij de Hoge Raad omdat deze niet vooruit wilde lopen op nieuwe wetgeving (het bovengenoemde wetsontwerp algemene voorwaarden).

Positiever verliep de zaak tegen de Staat der Nederlanden. In deze zaak verzocht de bond de PTT om de vervanging van een PTT-toestel door een niet door de PTT ter beschikking gesteld toestel te accepteren. De bond werd hier ontvankelijk verklaard.

Dat laatste gebeurde ook, zij het pas in hoger beroep, in de zaak tegen American Resorts International Ltd. Deze onderneming verkocht op verkoopdemonstraties na gegadigden daarheen gelokt te hebben deeltijdbezit, d.w.z. het gebruiksrecht van een vakantieappartement gedurende een aantal vaste weken per jaar. Het bedrijf weigerde kopers in de gelegenheid te stellen overeenkomsten kosteloos te annuleren, een recht dat in de Colportagewet is toegekend. Belangrijke overweging in beide gevallen vormde het feit dat de onderhavige belangen zich bij uitstek lenen voor een bundeling via de Consumentenbond.

In het algemeen kan gesteld worden dat de rechtspraak uitspraken doet over consumentenactierecht binnen het scala dat loopt van 'is niet mogelijk, wettelijke basis ontbreekt' tot aan een 'uitgebreide ontvankelijkheidstoetsing vooral gebaseerd op exegese van de statuten, op beoordeling van de representativiteit en op de beoordeling van efficiency van bundeling'.

Weerstand tegen consumentenactierecht; het beleid

Niet slechts in de rechtspraak wordt het actierecht onvoldoende omhelst. Het beleid tot nu toe voelt er ook weinig voor. Het regeringsstandpunt treffen we aan in het Meerjarenprogramma consumentenbeleid 1986-1989. Hierin wordt een algemene actiebevoegdheid voor consumentenorganisaties afgewezen. Invoering staat volgens de regering haaks op het deregulerings-

streven. Voorts wordt gevreesd voor hogere werkdruk voor de rechterlijke macht. De regering steunt in haar afwijzing nogal sterk op het advies van een ambtelijke werkgroep die er vanuit gaat dat ons recht al voldoende mogelijkheden biedt en voorts aandacht vraagt voor het principiële punt dat belangenbehartiging van consumenten kan gaan plaatsvinden zonder hun uitdrukkelijke toestemming. Hoewel die commissie tot slot heeft aanbevolen per wetswijziging toch de noodzaak van een actiebevoegdheid na te gaan is deze niet opgenomen in de recente wetsontwerpen over consumentenkrediet en produktaansprakelijkheid.

Blik in de toekomst

De Tweede Kamer onderschrijft duidelijk niet de opvatting van de regering over de actiebevoegdheid voor consumentenorganisaties. Gelet op de inhoud van de D66-motie zal duidelijk zijn dat het laatste woord nog niet gesproken is. Versnelling van een actiebevoegdheid-regeling is geboden. Immers: deze bevoegdheid vormt een nuttig instrument, dat aansluit bij de belangrijkste doelstelling van het huidige consumentenbeleid, de zelfregulering van de markt, gericht op de gelijkwaardigheid van de marktpartijen (producenten en consumenten). Van zo'n bevoegdheid gaat een preventieve werking uit, die juist de werkdruk van de rechterlijke macht zal kunnen beperken. Daarbij past het instrument in het dereguleringsstreven: de consumentenorganisaties nemen een deel van de overheidstaak over.

Belangrijk punt blijft de exacte vormgeving van de regeling, die natuurlijk zo moet zijn dat juridische bezwaren worden ondervangen. Tot slot volgt hier een voorstel op dit punt.

De regeling zou er zo moeten uitzien dat de rechter zich vooraf buigt over de ontvankelijkheidsvraag. Hij gaat na of het geschil zich leent voor een collectieve actie en de organisatie wel representatief is voor de collectieve belangen op te komen. Hij let daarbij op de door de rechtspraak ontwikkelde criteria: statutaire doelomschrijving en feitelijke betrokkenheid bij het geschil. Voor wat betreft de groepsactie bepaalt de rechter in een tweede fase hoe de organisatie de groepsleden van de actie op de hoogte stelt en binnen welke termijn zij te kennen geven hoe zij hun belangen (niet) vertegenwoordigd willen zien. Het principiële bezwaar van de adviescommissie dat de autonomie van de individu op de tocht staat is hiermee ondervangen en een nuttig, praktisch, aanvullend instrument voor de rechten van de consument is gecreëerd!

Informele economie. Misbruik of buffer?

H. VAN OERLE*

Informele economie is voor velen slechts een eufemisme voor zwart werken, beunen en misbruik van sociale uitkeringen. Een meerderheid in het parlement en verantwoordelijke bewindslieden onderschrijven die gedachte en hanteren haar als rechtvaardiging voor het eigen beleid. Politiek rechts wijst naar de grote omvang van de informele economie en stelt daar zonder omwegen extra sociale en fiscale rechercheurs tegenover. Over de achtergrond van de informele economie en haar groei bekommeren zich slechts weinigen. Toch is niet uit te sluiten dat bestudering van het fenomeen informele economie nadere gegevens oplevert over de manco's aan de formele economie en aan het werkgelegenheidsbeleid zoals dat van overheidswege gevoerd wordt. Dit artikel poogt een verkenning te zijn van een politiek nog nauwelijks serieus besproken terrein.

De econoom Renooy (in Economisch Statistische Berichten 1985) schetst de omvang die de informele economie in Nederland in de afgelopen vijf jaar gekregen heeft. Enige aan zijn onderzoek ontleende cijfers: 80% van het behangen, 72% van het schilderwerk en 65% van het timmerwerk aan woningen gebeurt 'zwart'. Soortgelijke cijfers worden ook gehaald binnen de horeca, het onderhoud aan auto's en sommige onderdelen van de detailhandel. Het zwartwerken blijkt uit dit onderzoek vooral verricht te worden door mensen met een betaalde baan en veel minder door uitkeringsgerechtigden. Zij beschikken in tegenstelling tot werklozen over de benodigde faciliteiten en contacten. Renooy heeft ook onderzocht wie de vraagzijde vormen. Enerzijds blijkt het om leden van de eigen groep te gaan – men verleent of ruilt vriendendiensten – anderzijds gaat het om relatief hooggeschoolden, goed verdienenden met weinig tijd en twee linker handen. Daarnaast wordt ook zwartgewerkt voor en in reguliere bedrijven en via hen zelfs voor de overheid. Een nadere indicatie voor groei en omvang van de informele economie is te vinden in het feit dat de zogeheten doe-het-zelf-winkels in Nederland hun omzet in de periode 1980-1985 zagen verdubbelen.

Een bevestiging van dit beeld is ook te vinden in de ontwikkeling van de inkomensbesteding in Nederland (gegevens ontleend aan het tijdschrift *Carrière*, november 1986). Bijna tweederde van de Nederlandse bevolking leeft buiten het traditionele gezinsverband. Binnen deze groep – die nog steeds groeit – wordt relatief veel geld besteed aan diensten. Van de tweeverdieners en de alleenstaanden met betaald werk gaat bijna 50%

wekelijks buitenshuis eten, heeft tussen de 20% en de 40% een hulp in de huishouding en zoekt bijna 50% kinderopvang (welke vaak buiten de overheid om gecreëerd wordt). Zij versterken de informele economie.

Uit het bovenstaande blijkt al dat o.a. veel onderhoud aan woningen en auto's verricht wordt binnen de informele economie. Onderhoud dat vermoedelijk anders achterwege zou blijven, omdat de zelfde diensten aangeboden door de formele economie algemeen als te duur zo al niet onbetaalbaar worden gezien. De informele economie werkt dan ook niet concurrentievervalsend, maar stopt de gaten. Een ander belang lijkt gelegen te zijn in de mate waarin het bestaan van de informele economie deelname van met name vrouwen aan de formele economie mogelijk maakt. Heel Nederland heeft profijt van het zwartwerken. Zelfs kan gesteld worden dat belangrijke doelstellingen van het overheidsbeleid afhankelijk zijn voor hun uitvoerbaarheid van het bestaan van deze schemerzone in de economie.

De Nederlandse overheid poogt al jaren via steun aan het bedrijfsleven de werkgelegenheid in het land te bevorderen. Onderdeel van die steun vormt het beleid gericht op loonmatiging met name van de grote groep werknemers met een modaal of lager inkomen. Dat dit beleid geen grote maatschappelijke onrust veroorzaakt heeft, niet op massale tegenstand gestuit is, vindt vermoedelijk mede zijn oorzaak in het bestaan van de informele economie. Velen vinden langs deze weg mogelijkheden om het inkomen aan te vullen dan wel om zich diensten te laten verlenen die men zich normaal niet zou kunnen veroorloven. De informele economie is daarmee ook van belang voor de koopkracht van een grote groep Nederlanders, dus indirect ook voor de werkgelegenheid in de formele economie en voor rust aan het arbeidsfront, nodig voor een kans op welslagen van het overheidsbeleid.

Reden genoeg om de informele economie omzichtiger te benaderen dan enkel met de beperkte doelstelling misbruik van de sociale voorzieningen en ontduiking van de belastingen te willen bestrijden. Het gevaar dat door stringent repressief en restrictief overheidsoptreden ook de bufferfuncties die de informele economie vervult om zeep worden geholpen lijkt niet denkbeeldig. Naast een relatief beperkt en tijdelijk financieel voordeel voor de overheid – zoals gezegd wordt het meeste zwarte werk uitgevoerd door niet-werklozen – zouden grote nadelen optreden met noodzakelijkerwijze een groot en structureel financieel nadelig gevolg voor de zelfde overheid.

Veel nuttiger lijkt het te bezien in hoeverre in de informele economie ontwikkelingen te zien zijn, welke

* Hans van Oerle is historicus en lid van de gemeenteraad van Nijmegen voor D66.

ook aangewend kunnen worden voor het scheppen van reguliere werkgelegenheid. De ontwikkeling op de Nederlandse arbeidsmarkt geeft daar alle aanleiding toe. De enige sector die groei van enige omvang laat zien is al jaren de tertiaire sector, waarbinnen echter in toenemende mate sprake is van specialisering en vraag naar relatief hoog opgeleide werknemers (vooral door de automatisering). De lager gekwalificeerden vallen op de Nederlandse arbeidsmarkt ook bij een zich herstellende economie buiten de boot. Industrie en bouw hebben weliswaar profijt van het aantrekken van de economie, maar dat resulteert nauwelijks in groei van de werkgelegenheid, hoogstens in het tot staan brengen van de groei van de werkloosheid. De lager gekwalificeerden zijn vaak ook via bij- of herscholing niet meer aan werk te helpen, noch in de secundaire, noch in de tertiaire sector. De enige kans die zij nog hebben ligt in de kwartaire sector, bij de overheid. Daar echter wordt bezuinigd en geprivatiseerd.

Juist deze lager gekwalificeerden kunnen wel terecht binnen de informele economie. Willen zij daarin ook daadwerkelijk aan de slag geraken en een inkomen verwerven, dienen eerst een aantal voorwaarden vervuld te zijn. Eén van die voorwaarden kan de instelling van het ook binnen D66 niet onomstreden basisinkomen zijn, dat niet afhankelijk wordt gemaakt van gedwongen werkloos thuis zitten en niet evenredig gekort wordt op het moment dat een aanvullend inkomen gerealiseerd wordt. Daarnaast moet de overheid vaststellen welke werkzaamheden, naar aard en tijdsinvestering, informeel verricht kunnen worden, dat wil zeggen zonder dat daarover de normale afdrachten aan loonbelasting en sociale premies plaats moeten vinden, en zo een deel van de informele economie onttrekken aan de sfeer van asociaal en strafbaar gedrag.

De overheid kan ook voorwaardenscheppend bezig zijn. Een voorbeeld vormen de zogeheten klussenbanken die in diverse gemeenten zijn gerealiseerd. Door te investeren in een onderkomen, in gereedschap en in materialen kan de overheid de totstandkoming van een klussenbank stimuleren, van waaruit laaggeschoolden zonder reguliere arbeid hun diensten aanbieden aan buurtgenoten op het punt van klein onderhoud aan woningen, gebouwen, auto's, fietsen, tuinen en wat dies meer zij. Nogmaals, er is hierbij geen sprake van concurrentievervalsing, omdat in het andere geval de zelfde diensten niet vervuld zouden worden of ook binnen de informele economie, maar dan door mensen die een inkomen uit reguliere arbeid aanvullen met behulp van de faciliteiten die zij aan hun formele werkkring ontleen. Desondanks kampen de klussenbanken in de huidige situatie bij voortduring met het



verwijt concurrentievervalsing te werken en worden zij steeds vaker bedreigd met een verbod vanwege de uit de Wet Onbetaalde Arbeid Uitkeringsgerechtigden voortvloeiende toetsingscommissies.

Dit artikel, deze oppervlakkige verkenning, behandelt uiteraard niet de zeer complexe problemen op het gebied van nadere regelgeving die voort zullen vloeien uit het streven naar een beleid dat de informele economie herwaardeert en uit het schemerdonker van niet toegestane maar massaal verrichte bezigheden te halen. Wel hoop ik met dit artikel een bescheiden bijdrage te leveren aan het starten van een meer diepgaande serieuze discussie binnen D66 over de betekenis van de informele economie en de mogelijkheden die zij biedt voor een creatieve bestrijding van de harde kern van de werkloosheid in Nederland. De politiek van de dubbele moraal, enerzijds bestrijden en anderzijds weten hoezeer we er van afhankelijk zijn, dient in ieder geval verlaten te worden.

De verzorgingsstaat, slopen of renoveren

Politici hebben een gouden verleden achter zich. Een jaar of twintig konden zij zich populair maken door wensen in de samenleving te verzilveren. Ook ambtenaren hadden daar voordeel bij. Afdelingen groeiden; hele departementen schoten uit de grond.

Te zamen hebben al die leuke dingen voor de mensen geleid tot de verzorgingsstaat. Dat ging goed in een tijd van hoge economische groei. Na een periode van lage groei of nulgroei kwamen de problemen. Verworven rechten worden aangetast en de politiek is nu een stuk minder populair.

Door alle partijen heen vindt nu een discussie plaats wat we met de verzorgingsstaat aan moeten. Moet de oude verzorgingsstaat gerenoveerd worden of zelfs gesloopt? Het huidige kabinet voert een politiek van 'er zijn geen heilige huisjes meer'. Maar wat komt na die periode?

Een aantal wetenschappers hebben zich onder leiding van professor Albeda en professor Wemelsfelder gebogen over het falen van de verzorgingsstaat. De neerslag daarvan staat in een boekje *De Verzorgingsstaat, slopen of renoveren*. Opvallend is hoe zeer mensen van verschillende disciplines, van verschillende politieke herkomst het in wezen onderling eens zijn. Ook de oplossingen die de auteurs aandragen vertonen veel overeenkomst.

De periode van maximale solidariteit in de jaren zestig en zeventig is nu wel

definitief voorbij. De politieke slinger is nu de andere kant uitgeslagen.

Na een periode waarin het solidariteitsbeginsel dominant was, wordt de huidige recessieperiode thans overheerst door een pragmatische-haikbaarheidsinstelling.

De verzorgingsstaat wordt door Wemelsfelder gedefinieerd als een uitgebreid systeem van wetten en maatregelen die de mensen moeten beschermen tegen de ongewissheden van het leven en de economie zoals ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid e.d. Daarnaast is een systeem ontstaan van diensten die de staat aanbiedt ten behoeve van het welzijn van de burger. Huursubsidies, maatschappelijk werk, subsidies van sport, cultuur, recreatie e.d.

Ons land besteedt procentueel het hoogste percentage van alle collectieve uitgaven aan dergelijke verzorgingsstaatuitgaven (69%) vergeleken met andere landen. Berekend op het bruto nationaal produkt (BNP) zijn de uitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg, woningvoorziening en overige (ca. 18,7%) hoger dan elders in de eerste wereld. (Duitsland: 13,8%, VS: 9,0%). Cijfermatig kan men de huidige problemen met de verzorgingsstaat kenschetsen door de stijging van het reële BNP in de periode 1970-1981 met 22%, terwijl de uitgaven voor de sociale zekerheid stegen met 93%, onderwijs met 55%, gezondheidszorg met 92% en dienstverlening met 195%. Ook als er geen recessie over ons was gekomen zou op een gegeven moment de overheid toch onder deze last zijn bezweken. In dat

geval was men ook gestuit op de grenzen van verantwoordelijkheid en solidariteit. Wemelsfelder stelt dan ook: '... kan men zich afvragen wat de zin kan zijn voor de overheid om de verantwoordelijkheid van het individu over te nemen wanneer deze die net zo goed zelf kan dragen. Het is een vorm van verlicht despotisme wanneer de staat het beter meent te weten dan het individu.'

Wat de werkgelegenheid betreft geeft Albeda drie scenario's voor de toekomst. '1. Door de ontwikkeling van de techniek is er geen mogelijkheid meer volledige werkgelegenheid te realiseren.

De tijd van een (betaalde) baan voor iedereen is over en komt niet terug. 2. er is altijd wel een loonpeil waarbij volledige werkgelegenheid te bereiken is; 3. volledige werkgelegenheid is alleen te realiseren indien men overgaat tot herdefiniering van de inhoud van dit begrip.'

Albeda acht oplossing 3 het meest realistisch, hetgeen al de richting van zijn denken aangeeft. Impliciet erkent Albeda daarmee toch al een beetje het (partiele) gelijk van stelling 1. In de politiek is die stelling echter nog taboe. In Albeda's visie spelen flexibiliteit van de arbeidsduur en arbeidsomstandigheden een belangrijke rol.

Ook bij de socialist Kalma - werkzaam bij de Wiardi Beckman Stichting van de PvdA - staat deze flexibilisering van de arbeid centraal. Het is heel opvallend dat juist hij erkent dat het 'recht op arbeid dat opgenomen is in de nieuwe Nederlandse grondwet alleen als medeverantwoordelijkheid moet worden opgevat'.

'Het recht op arbeid is in de verzorgingsstaat geen feitelijk afdwingbaar, maar een moreel recht'. Hij sluit zich aan bij de ideeën van de Franse filosoof De Tocqueville (1848) die al schreef 'dat een al te letterlijke uitleg van dat recht de ondergang van de democratie zou betekenen'. Kalma: 'Flexibilisering van de arbeid is de voorwaarde waaronder de verzorgingsstaat als maatschappelijk type gecontinueerd kan worden'.

Duidelijker zijn professor Idenburg en oud-hoogleraar sociologie mevrouw Langeveld in hun analyse van respectievelijk de gezondheidszorg en onderwijs. Beide sectoren kennen een 'open einde' financiering en zijn daardoor moeilijk beheersbaar. Verder is het veld zeer complex en de situatie ernstig verstoord. Vele reorganisatiemaatregelen in de gezondheidszorg worden gesmoord in bureaucratische overlegssituaties, waarvan vervolgens specialisten, ziekenfondsen, bewindslieden of politici de schuld krijgen. Langeveld hekelt de 'voor het onderwijs typerende professioneel-bureaucratische organisatiestructuur die zich slecht leent voor innovaties'. Beiden bepleiten een verandering van het systeem zelf.

Een eindoordeel. Het boek is uitstekend van niveau. Vanuit zeer diverse achtergronden dragen auteurs visies aan, die zeer wel met elkaar te combineren zijn. Een stimulerend boek.

J.W. Copius Peereboom

Albeda, Wemelsfelder (red): Verzorgingsstaat, slopen of renoveren? Van Gorcum, Assen 1986.

”

”Laten we het eens hebben over de salariering en recrutering van onze parlementsleden. Allereerst de feiten. Die leden horen mee te draaien, en mee te sturen in de hoogste circuits van onze samenleving, maar worden ze daar naar betaald en uitgerust? Het lijkt erop dat dit niet het geval is. Hun salaris ligt braaf net onder de ton, en de uitrusting is schattig, maar amateuristisch: vriendelijke kamertjes, overbezette telefoons, te weinig administratieve ondersteuning. Enig medelijden lijkt op zijn plaats, maar de parlementsleden zelf willen daar niet van horen want vanuit de beste principes van zelfkastijding achten de meesten het van groot belang dat een volksvertegenwoordiger niet veel meer verdient dan de doorsnee van het volk dat wordt vertegenwoordigd. Een keurig principe maar verstandig? Als ik volk was, zou ik liever een zeer goedbetaalde waakhond mijn belangen laten verdedigen dan een wat ondervoed beestje. Want het is duidelijk dat de salarierings- en uitrustingssituatie van parlementsleden gevolgen heeft. Allereerst voor de recrutering. Dat geldt het minst voor de partijen die het meer van idealisme moeten hebben, en die – gelet op de overheersende denklijnen in die partijen – toch niet eenvoudig aan de bak komen voor hoge functies in de samenleving (bij ondernemingen, banken, in de hoge ambtenarij) buiten de strikte overheidszorg en de welzijnssfeer. Voor klein rechts, klein links en ook voor de PvdA valt het dus wel mee met de recrutering, zij het dat de beste kamerleden van de socialisten wel wat onrustig in de bankjes zitten. Bij D66 begint het al wat te klemmen, bij het CDA klemt het echt. Waarom zou je als je net goed in de carrière lijn zit, en de beschikking hebt over een boeiend contactnetwerk, een goede secretaresse, vast tapijt, en een mooi houten bureau – zelfs al ben je zeer geïnteresseerd in politiek – in de Kamer gaan zitten waar èn je salaris, èn je uitrusting een factor twee à drie lager is, en in eerste instantie – want je moet het spel nog leren – je invloed geringer is? Dat het CDA toch nog een aantal redelijke kamerleden heeft ligt vooral aan het feit dat kamerleden daar superieure verkeersagent tussen de vele christelijk georganiseerde belangen onder CDA-vlag kunnen spelen. Het zieligst is de VVD er aan toe. Juist sterk in de beroepen buiten de overheid, en niet beschikkend over zo’n brede belangen-deken als het CDA slaagt zij er keer op keer in een fractie te laten aantreden die een kwaliteit heeft van wijn die al vier dagen geopend is. Je leeft en je wilt wat, maar moet dat echt via het parlement? En zo bestaat de VVD-fractie al sinds jaar en dag uit brave huisvrouwen, jonge honden en aardige niet geheel geslaagde oudere mannen. Problematisch voor een zo samengesteld parlement is de relatie tot haar belangrijkste informatiebron, de ambtenarij. Dat die ambtenarij meer weet is niet erg, wel erg is dat de

meeste parlementsleden geen benul hebben van de wijze waarop ze het snelst aan de echt adequate en relevante informatie kunnen komen. Parlementsleden – en dit geldt in mindere mate ook voor ministers – mogen (mede) dirigeren maar snappen nagenoeg niets van de partituur van het orkest. De orkestleden, de ambtenaren dus, houden dit graag zo. En kunnen dat ook doen; er is immers een vicieuze cirkel: een kamerlid verdient niet meer dan een hoofdadministrateur. Tot rond die functie is kamerlid voor ambtenaren een serieuze carrièrestap; daarna moet je idealist – of niet zo goed – zijn om over te stappen. De meeste hogere ambtenaren zijn dat niet, hebben grote vrije beleidsruimte die nauwelijks ingeperkt kan worden door op bovenstaande wijze gerecruteerde parlementsleden. En derhalve concentreren die parlementsleden zich maar op het stellen van feitelijke vragen, op het houden van vertogen over beleidsuitgangspunten, en vooral op incidenten en stellen ze niet die twee à drie echt relevante vragen, die de kat op de ambtenarentribune in de gordijnen jaagt. Zo kon terwijl de kamer debatteerde over symboliek – verkeerde zinnen van ministers, de krant van gisteren – rustig een leger van ambtenaren worden gerecruteerd, en konden de nu boven tafel komende beleidsschandalen groeien. De hogere ambtenaren, van hun kant, zien de parlementsleden steeds meer als sympathieke brokkenpiloten en lastige kwaakdoosjes. Wie weet zijn ze wel een kongsi aangegaan met de toppen van bankwezen en bedrijfsleven, met als uitgangspunt: ‘ach waarom hebben we dat politieke spel eigenlijk nodig, we kunnen zonder die franje. Het ging toch ook goed met de waterstaatsingenieurs: die hebben dit land groot gemaakt. Politiek: leuke, soms wat lastige franje’. En ga dat in de huidige situatie maar eens ontkennen

”

idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66



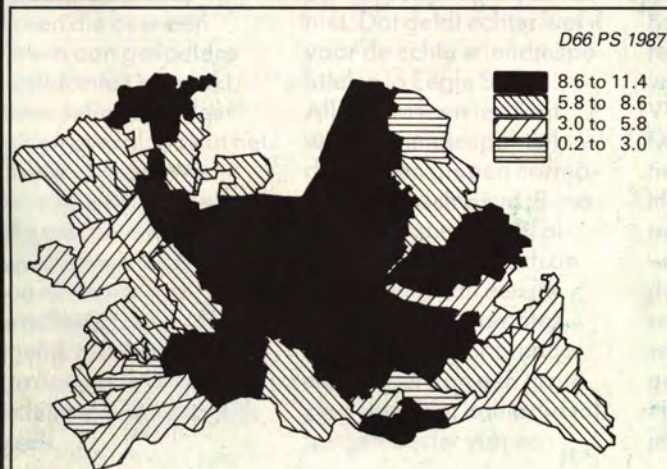
Groeikansen voor D66

FRED TOPPEN EN

KEES METZ

D66 en de staatkundige ontwikkeling van de Europese Gemeenschap

KEES KLOMPENHOUWER



8e jaargang nummer 3, juli 1987

In dit nummer:

Verschijnt zesmaal per jaar

Redactie:

Jan Hoekema, Erik van der Hoeven, Hans Jeekel, Meine Henk Klijnsma (redactiesecretaris), Marian Louppen-Laurant

Correspondentieadres redactie:

Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag

Uitgever:

Van Loghum Slaterus BV, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-10811

Abonnementsprijs f 60,-

Abonnementen-administratie:

Libresso BV, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-91922

Advertentie-exploitatie:

Van Loghum Slaterus/Bohn, Scheltema & Holkema, Emmalaan 27, 3581 HN, Postbus 13079, 3507 LB Utrecht, tel. 030-511274

Ontwerp en vormgeving:

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 redactiebeleid, en instructies voor vormgeving van stukken, zijn bij de redactie op te vragen.

Copyright:

Van Loghum Slaterus, Deventer Overname van artikelen en/of illustraties zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever is verboden.

Commentaar

3

Groeikansen voor D66

Analyse van de uitslagen van de statenverkiezingen laat zien waar de mogelijkheden voor groei liggen voor D66.

Fred Toppen en Kees Metz

4

Andere ideologie: het vrijzinnig-democratisch gedachtengoed in vogelvucht

Andere ideologie bestaat echt. Wat houdt het vrijzinnig-democratisch gedachtengoed echter in? Om kiezers duurzaam te binden moet ideologie wel wortelen in de bevolking.

Meine Henk Klijnsma

12

Het liberalisme van D66

Nog meer ideologie. Het liberalisme van D66 verschilt ook principieel van dat van de VVD.

Erik van der Hoeven

16

D66 en de staatkundige ontwikkeling van de Europese gemeenschap

Is Europa nog steeds de moeite waard? Hoe zit het met de interesse voor de Europese machtsstructuren? Volgens D66 is staatkundige hervorming – ook in Brussel en Straatsburg – nodig.

Kees Klompenhouwer

18

En verder:

Boeken

21

Slechte gedachten

24

Een schrill contrast

Het is weer stil rond Eegje Schoo. Zwaarwegender incidenten eisen de aandacht van politiek en publieke opinie op. Toch is bij velen iets blijven hangen als gevolg van de omstreden benoeming van mevrouw Schoo tot ambassadeur in India. Gelukkig, omdat dit soort benoemingen niet op zichzelf staande incidenten zijn. Ze komen regelmatig op alle wat hogere bestuurlijke niveaus voor en belichamen één van de meest ziekmakende aspecten van onze als geheel al bepaald onfris politieke cultuur. Alle reden dus voor D66 om verheugd te zijn over publieke aandacht voor dit onderwerp, omdat daarmee tevens aandacht wordt geschonken aan een facet van de te veranderen politieke cultuur.

De dreigende tweedeling van onze samenleving roept veel emoties op. Schrijnende ongelijkheid die door moeilijk beheersbare factoren wordt veroorzaakt, is nu eenmaal niet acceptabel voor iedereen die over een minimum aan gevoelens van solidariteit beschikt. De tweedeling manifesteert zich overal; ook in het probleem-Schoo. We zullen zien dat juist de relatie met het tweedelingsvraagstuk het geval-Schoo en vooral wat daarachter schuilgaat, zo walgelijk maakt. Eerst enige aandacht voor het verschijnsel vriendjespolitiek zelf.

Vriendjespolitiek is niet van vandaag of gisteren, ook in Nederland niet. Integendeel, het is zo Nederlands als het maar kan. In de geschiedenisboekjes worden afkeurende woorden gebezigd over de verstarde 18e eeuwse regentenmaatschappij. Niet kwaliteit en democratische legitimatie bepaalden de keuze van publieke functionarissen maar afkomst en protectie. Gelukkig maar dat dat allemaal is veranderd, zo luidt de optimistische moraal tenslotte. Helaas is er minder veranderd dan vaak wordt gedacht. Weliswaar worden geen kleine kinderen meer tot postmeester benoemd; we kennen nog steeds een erfelijk staatshoofd, een benoemde burgemeester, met noodbevoegdheden en al, wijdverbreide vrees voor democratisering, en een strak toezicht op lagere overheden: onze samenleving bezit kortom nog heel wat autoritaire en regenteske trekken. Nu is het zo dat men instituten als de benoemde burgemeester verwerpelijk kan vinden; moreel verwerpelijk zijn zij echter niet. Dat geldt echter wel voor de echte vriendjespolitiek à la Eegje Schoo. Alle onfatsoen ten spijt wordt vriendjespolitiek door velen als een normale zaak beschouwd. Bijna iedereen aanvaardt, althans vergoelijkt toch de benoeming van een incompetent topambtenaar, disfunctionerende wethouder van een grote stad of geflipt kamerlid tot burgemeester van een

rustige plattelandsgemeente, raadsadviseur in algemene dienst of voorzitter van een nieuwe raad of instelling? Het argument is dat het anders zo zielig is dat deze sukkels of kwaaië pieren zonder betrekking zitten. Men helpt elkaar, bijna ongeacht de reden van kennelijke ongeschiktheid op grond waarvan de zielepoten in kwestie hun oorspronkelijke functie moesten opgeven. Als een dergelijke gang van zaken normaal is, is het ook normaal dat Eegje Schoo ambassadeur in New Delhi wordt. Gelukkig vindt men dat niet normaal. Maar de gehele praktijk die een benoeming als die van Schoo mogelijk maakt zou niet normaal mogen zijn. Het strijdt met de wijze waarop normaliter werknemers worden aangesteld: namelijk op grond van objectieve kenmerken van geschiktheid. Het is daarmee ondoelmatig en vooral discriminatoir. In het licht van de dreigende tweedeling in de samenleving krijgt het verschijnsel bepaald abjecte trekken; in het licht van de houding van de meest fervente bedrijvers van vriendjespolitiek (CDA en VVD) ten aanzien van de tweedeling schieten adjectieven tekort. Hoe is die houding? Materieel komt zij erop neer dat wie niet slaagt in dit land dat wel op de een of andere manier aan zichzelf te wijten zal hebben, en omgekeerd. Het contrast met de vriendjespolitiek is wel zeer

scherp. Enerzijds een klein circuit waar zelfs de grootste brekebeen nog aan een goed betaalde baan wordt geholpen; anderzijds een grote groep waarvoor een gemitigeerd sociaal-darwinisme de beleidslijn is. Het getuigt van een huiveringwekkende dubbelheid: een beangstigende schizofrenie, die sprakeloos maakt. Te vrezen valt dat de verantwoordelijken zelf het contrast niet als zodanig ervaren. Dichte Brecht niet al: "Man siehet die im Lichte, die im Dunklen sieht man nicht".

Meine Henk Klijnsma

Groeikansen voor D66

FRED TOPPEN EN KEES METZ*

1. Inleiding

Geen andere partij heeft in de loop van haar bestaan zo te maken gehad met fluctuaties als D66. Als wordt gekeken naar het aantal door D66 behaalde kamerzetels sinds 1967, blijkt dat overduidelijk:

| | |
|------|----------|
| 1967 | 7 zetels |
| 1971 | 11 |
| 1972 | 6 |
| 1977 | 8 |
| 1981 | 17 |
| 1982 | 6 |
| 1986 | 9 |

En dat, terwijl D66 door veel kiezers altijd als de tweede partij van hun keuze genoemd wordt. Dat is voor een partij heel frusterend.

Het is dan ook zaak te proberen van die tweede voorkeur een eerste te maken, te meer omdat D66 al twee keer moest bewijzen en heeft bewezen een blijvende factor in de Nederlandse politiek te zijn. Er is blijkbaar behoefte aan een partij als D66, ondanks verwijten van andere partijen dat ze 'onduidelijk' zou zijn.

Een onduidelijkheid die overigens door de gemiddelde kiezer niet als zodanig wordt ervaren: uit een onderzoek naar de vraag waar men vindt dat D66 staat op een links-rechts-schaal, blijkt dat men de partij eigenlijk goed weet te plaatsen, namelijk altijd iets links van het midden! ("De strijd om de meerderheid", door Cees van den Eijk en Philip van Praag jr. (red.), uitg. CT-Press, 1987, p. 130.)

Binnen D66 leven bepaalde ideeën over de aanhang van de partij, over het soort kiezers dat D66 trekt. Aan de hand van de uitslagen van de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 1982 en 1987 en de Tweede Kamerverkiezingen in 1986, zal geprobeerd worden een samenhang te ontdekken op basis waarvan conclusies getrokken kunnen worden waar D66 zich in de toekomst op zou moeten richten om haar aanhang uitte bouwen en, wat nog belangrijker is, vast te houden.

De veronderstellingen omtrent de D66-aanhang leiden ertoe dat drie factoren onderzocht zullen worden: de relatie met andere partijen, de urbanisatiegraad en de relatie met de opkomst. Daarvoor zijn de resultaten van de drie genoemde verkiezingen voor de gemeenten in de provincie Utrecht bestudeerd.

* Fred Toppen is werkzaam op het Geografisch Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht en lid van de PvdA. Kees Metz is fractievoorzitter voor D66 in de gemeenteraad van Utrecht.

Overigens gaat het niet alleen om puur statistische verbanden, getracht zal worden om ook een politieke interpretatie te geven.

2. Verkiezingen als geografisch studieobject

Verkiezingsgeografie is een spaarzaam belicht onderdeel van de geografie. Zo er al aandacht aan wordt besteed, gebeurt dit veelal in het kader van de politieke geografie. Desondanks bestaat er een lange traditie op het gebied van het in kaart brengen van verkiezingsuitslagen (Mik en Stikkelbroek, Verkiezingen in Rotterdam, Nederlandse Geografische Studies, nr. 1, 1985). Mik en Stikkelbroek geven drie thema's aan waarop de verkiezingsgeografie zich richt:

- de ruimtelijke spreiding van het stemgedrag;
- de achtergronden van het stemgedrag en
- effecten van de ruimtelijke indeling van stemgebieden.

Bij de ruimtelijke spreiding van het stemgedrag wordt gepoogd inzicht te verkrijgen in de ruimtelijke patronen van het stemgedrag. Dit inzicht wordt over het algemeen verkregen door de bestudering van kaartmateriaal en enkele relevante statistische methodes.

Bij de bestudering van de achtergronden van verkiezingsgedrag probeert men enerzijds het stemgedrag te verklaren uit ruimtelijke patronen van andere variabelen en anderzijds uit het proces van besluitvorming van de kiezer.

De effecten van de ruimtelijke indeling van stemgebieden hebben betrekking op de mate waarin de gebiedsindeling bij verkiezingen van invloed is op de uiteindelijke zetelverdeling in een volksvertegenwoordiging. Dit is met name van belang als er geen sprake is van evenredige vertegenwoordiging zoals in Nederland. Wel moet worden opgemerkt dat juist bij verkiezingen van Provinciale Staten deze effecten van indeling van stemgebieden van belang kan zijn, gezien de getrapte methode van verkiezing van de Eerste Kamer.

Deze getrapte verkiezing geschiedt zodanig dat de stemmen van de Statenleden in de diverse provincies een verschillend gewicht krijgen al naar gelang het inwoneraantal van de betreffende provincies.

Deze bijdrage is vooral beperkt tot de beschrijving van de ruimtelijke spreiding van het stemgedrag en het belichten van een mogelijke samenhang met een enkele achtergrondvariabele. Een van de achtergronden waarvan de samenhang zal worden geanalyseerd is de urbanisatiegraad van de gemeenten in de provincie Utrecht. Alhoewel juist in verband met de getrapte verkiezingen voor de Eerste Kamer een analyse naar de invloed van kiesgebieden de aandacht verdient, is dit pas interessant indien de analyse zich uitstrekt over

de provinciegrenzen. Deze uitbreiding past niet in het kader van deze bijdrage.

3. Het materiaal

Bij de analyse van de uitslagen zal centraal staan de Provinciale Statenverkiezingen in maart jl. Ter vergelijking zullen de uitslagen van de Statenverkiezingen van 1982 in de analyse worden betrokken. Tevens zullen de uitslagen van de Tweede Kamerverkiezingen worden gezien teneinde enkele recente trends aan te kunnen geven. Het betreft steeds de uitslagen voor de 48 gemeenten van de provincie Utrecht. Het onderzoek gaf aanleiding om ook enkele uitslagen van verkiezingen voor de stad Utrecht te bespreken. De te beantwoorden vragen over de relatie van de uitslagen van D66 met de uitslagen van andere partijen, de opkomst en de urbanisatiegraad, zullen deels worden gegeven aan de hand van statistische technieken en deels door middel van de beschrijving van enkele interessante kaartbeelden.

4. De ontwikkeling van D66 tot aan de Statenverkiezingen van 1987

Alvorens het materiaal nader te bezien eerst een korte beschrijving van de ontwikkeling van D66 in de periode 1981-1987. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1981 haalt de partij 17 zetels en gaat deel uitmaken van een CDA-PvdA-D66-kabinet, waar D66 de door haar gepropageerde brugfunctie tussen de twee andere, veel grotere, partijen niet weet waar te maken, onder meer als gevolg van de persoonlijke tegenstellingen binnen het kabinet. In mei 1982 nemen de PvdA-ministers ontslag; CDA en D66 regeren samen door in een minderheidskabinet tot nieuwe verkiezingen in het najaar.

De deelname aan dit minderheidskabinet leidt tot heftige discussie tussen de drie ministers die deel uitmaken van het gevallen kabinet, maar ook binnen de Tweede Kamerfractie. Omdat een verdeelde opstelling door de kiezer zeker afgestraft zal worden, wordt de lijn van politiek leider Jan Terlouw uiteindelijk richtinggevend en daarmee deelname aan een kabinet geprolongeerd. De partij reageert desondanks zeer verdeeld en de kiezer straft D66 in september 1981 af: het zetelaantal daalt van 17 naar 6. Waarbij onduidelijk is of de kiezer het in het kabinet blijven dan wel de interne verdeeldheid veroordeelt.

Jan Terlouw verlaat de politiek, D66 blijft gedesilluseerd achter. De nieuwe fractieleider Maarten Engwirda krijgt een vreselijke klus te klaren: doorgaan met iets waar weinigen, ook binnen D66, nog vertrou-

wen in hebben. Bij de Europese verkiezingen van 1984 lijkt D66 weggevaagd te worden.

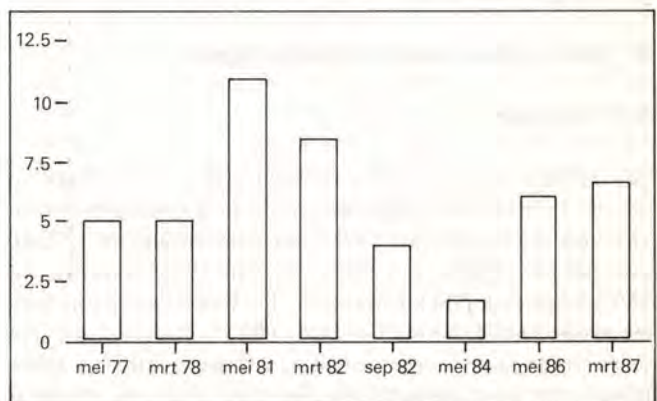
Dit is aanleiding voor een een groep zittende Raads- en Statenleden en de Eerste Kamerfractie onder leiding van Hans van Mierlo, om te pogen een nieuw elan te doen ontstaan.

De boodschap is duidelijk: het kan niet zo zijn dat er voor een redelijke, constructieve partij als D66 geen plaats in de Nederlandse politiek is. Het verdwijnen van D66 zou een verarming zijn, iets wat je niet van iedere partij kunt zeggen.

In juni 1985 komt Van Mierlo met de uitgangspunten voor de toekomst van D66, 'een reden van bestaan', maar wat nog veel belangrijker is, hij deelt mee beschikbaarte zijn als lijsttrekker voor de Tweede Kamerverkiezingen van het jaar daarop. De reacties zijn enorm. Niet alleen ontstaat er inderdaad een nieuw elan en krijgen de meeste D66-ers er weer vertrouwen in, in de opiniepeilingen wordt de partij direct anderhalf tot twee keer zo groot en, wat wezenlijker is, zij weet zich op dit nieuwe peil te handhaven tot de Gemeenteraadsverkiezingen van 1986. Bij die verkiezingen blijkt D66 weer helemaal terug te zijn. Alsof de kiezers daarvan eerst een bevestiging wilden hebben gaat D66 in de peilingen na de raadsverkiezingen stijgen en haalt vervolgens negen zetels bij de Tweede Kamerverkiezingen.

D66 komt niet in het kabinet, maar weet zich in de opiniepeilingen te handhaven. De definitieve (?) herbevestiging van D66 als factor in de Nederlandse politiek komt dan met de Provinciale Statenverkiezingen van 1987, als de partij het equivalent van 10 kamerzetels behaalt.

Ten aanzien van de drie verkiezingen welke hier worden bekeken, moet dan ook de volgende kanttekening worden gemaakt. Bij de Statenverkiezingen van 1982 was D66 op de terugweg van 17 naar 6 kamerze-



Figuur 1: De percentages voor D66 bij de verkiezingen van 1977 tot 1987.

tels, maar stond nog relatief hoog, vergelijkbaar met 12 kamerzetels. De resultaten van de laatste Statenverkiezingen laten in vergelijking daarmee dan ook altijd een verlies zien. Daarvoor is het staatje in figuur 1 illustratief met de door D66 bij verkiezingen behaalde percentages tussen mei 1977 en maart 1987.

Een ander punt om te bedenken als de resultaten van de Statenverkiezingen 1987 voor de provincie Utrecht worden bekeken, is dat Utrecht in vergelijking met de andere provincies een positieve uitschieter is. D66 herstelt zich in Utrecht sneller ten opzichte van 1982 dan in andere provincies (zie tabel 1). Hierop wordt bij de conclusies nog teruggekomen.

Tabel 1: Percentages D66 Statenverkiezingen 1982 en 1987 per provincie

| provincie | % D66 1987 | % D66 1982 | verschil |
|---------------|------------|------------|----------|
| Groningen | 5.9 | 6.8 | -0.9 |
| Friesland | 4.4 | 5.8 | -1.4 |
| Drenthe | 5.6 | 8.1 | -2.5 |
| Overijssel | 5.3 | 7.9 | -2.6 |
| Gelderland | 6.3 | 8.4 | -2.1 |
| Utrecht | 8.3 | 9.1 | -0.8 |
| Noord-Holland | 8.3 | 9.3 | -1.0 |
| Zuid-Holland | 7.7 | 9.0 | -1.3 |
| Zeeland | 5.7 | 6.9 | -1.2 |
| Noord-Brabant | 6.1 | 8.2 | -2.1 |
| Limburg | 4.2 | 6.9 | -2.7 |

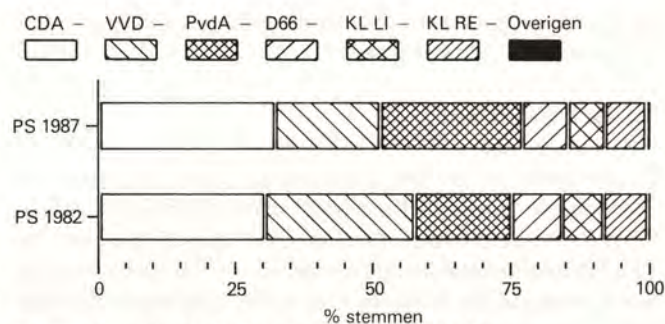
N.B. De in 1982 niet bestaande provincie Flevoland is buiten beschouwing gelaten, omdat het bevolkingsaantal en de bevolkingssamenstelling daar sinds 1982 wel erg rigoureuus zijn veranderd.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat in de periode 1982-1987 in de provincie Utrecht geen gemeentelijke herindeling heeft plaatsgevonden, hetgeen de analyse van de ruimtelijke spreiding van de verkiezingsuitslagen vergemakkelijkt.

5. Een analyse van de verkiezingen

5.1. Inleiding

De uitslag van de Statenverkiezingen zoals deze in figuur 2 staat weergegeven, blijkt een afspiegeling te zijn van de landelijke uitslagen. Hierbij vertoont D66 een achteruitgang ten opzichte van 1982, evenals de VVD, klein links en klein rechts. De PvdA en in mindere mate van het CDA hebben sinds 1982 winst geboekt. De veel besproken winst van klein links is slechts af te leiden uit een vergelijking met de Tweede Kamerverkiezingen in 1986. Het is echter gebruikelijk dat bij verkiezingen voor Gemeenteraad en Provinciale Sta-



Figuur 2: Uitslag Statenverkiezingen 1987, stemmenverdeling prov. Utrecht '82, '87 (percentage geldige stemmen per partij)

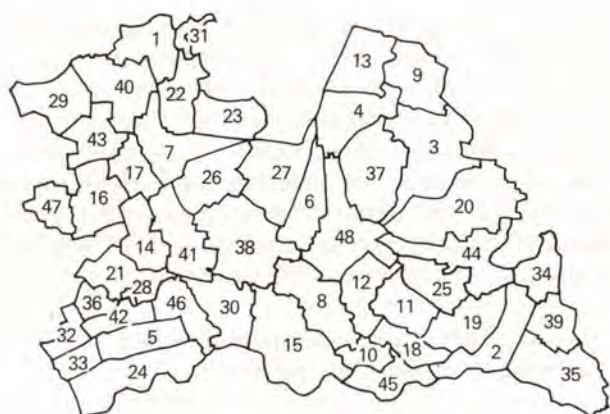
ten de kleinere partijen winst boeken, terwijl bij Tweede Kamerverkiezingen deze winst weer aan de grotere partijen (met name VVD en PvdA) moet worden ingeleverd. In dit opzicht is het verlies van klein links ten opzichte van 1982 meer reden tot bezorgdheid voor klein links, dan dat de winst vergeleken met 1986 reden tot vreugde is.

5.2. De spreiding van de uitslagen in de provincie Utrecht

De spreiding van de verkiezingsuitslagen wordt besproken aan de hand van een aantal kaarten. In figuur 3 is een basiskaart gegeven met de 48 gemeenten van de provincie Utrecht.

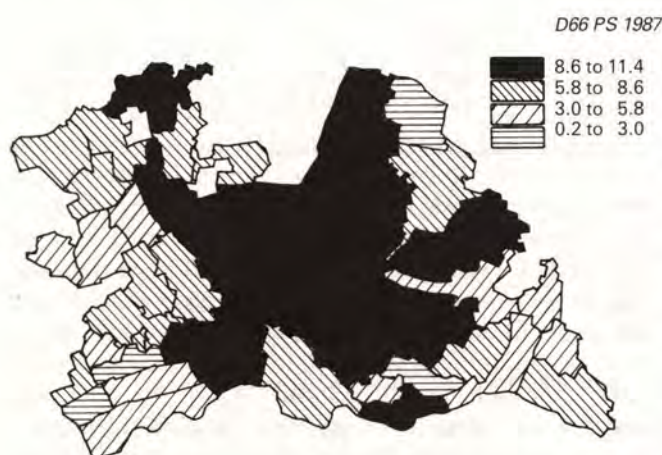
In figuur 4 worden de uitslagen van D66 voor de Statenverkiezingen in 1987 in kaart gebracht. De uitslagen van D66 variëren van 0.2% (Polsbroek) tot 11.4% (Eemnes). Uit het kaartbeeld blijkt dat de meeste uitslagen liggen tussen 8.6 en 11.4% en dat de betreffende gemeenten vrijwel aaneengesloten in het midden van de provincie liggen. In een later stadium wordt ingegaan op de eventuele samenhang met een factor als urbanisatiegraad. Nu al kan worden geconcludeerd dat in het westelijke weidegebied de meeste gemeenten lagere scores voor D66 hebben.

In figuur 5 wordt het winst-verlies saldo voor D66 in beeld gebracht voor de uitslagen van de Statenverkiezingen in 1987 ten opzichte van 1982. Een eerste conclusie is dat in de provincie D66 over het algemeen met een verlies is geconfronteerd. Dit verlies heeft kunnen oplopen tot zo'n 4% in gemeenten als Harmelen, Willeskop, Cothen en Renswoude. Desondanks heeft er in 14 gemeenten een toename van het %D66 plaatsgevonden, met in de gemeente Driebergen-Rijsenburg Breukelen de grootste winst (respectievelijk 1.8 en 1.4%). Het kaartbeeld van winst en verlies geeft zo op het oog een nogal gespreid beeld. Wellicht dat een later aan te geven relatie met de urbanisatiegraad

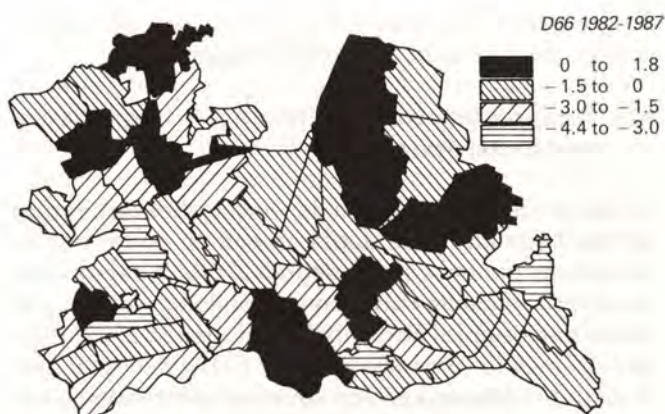


- | | |
|--------------------------|-----------------------|
| 1 Abcoude | 25 Maarn |
| 2 Amerongen | 26 Maarssen |
| 3 Amersfoort | 27 Maartensdijk |
| 4 Baarn | 28 Montfoort |
| 5 Benschop | 29 Mijdrecht |
| 6 Bilt, De | 30 Nieuwegein |
| 7 Breukelen | 31 Nigtevecht |
| 8 Bunnik | 32 Oudewater |
| 9 Bunschoten | 33 Polsbroek |
| 10 Cothen | 34 Renswoude |
| 11 Doorn | 35 Rhenen |
| 12 Driebergen-Rijsenburg | 36 Snelrewaard |
| 13 Eemnes | 37 Soest |
| 14 Harmelen | 38 Utrecht |
| 15 Houten | 39 Veenendaal |
| 16 Kamerik | 40 Vinkeveen en Waver |
| 17 Kockengen | 41 Vleuten-De Meern |
| 18 Langbroek | 42 Willeskop |
| 19 Leersum | 43 Wilnis |
| 20 Leusden | 44 Woudenberg |
| 21 Linschoten | 45 Wijk bij Duurstede |
| 22 Loenen | 46 IJsselstein |
| 23 Loosdrecht | 47 Zegveld |
| 24 Lopik | 48 Zeist |

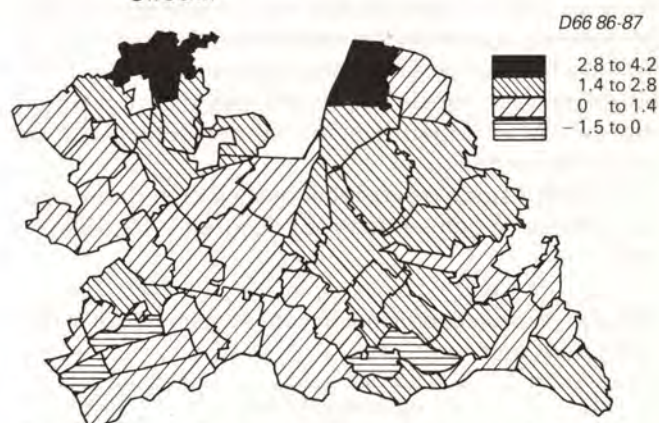
Figuur 3: De gemeenten in de provincie Utrecht.



Figuur 4: Percentage D66 Provinciale Staten 1987, per gemeente in de provincie Utrecht.



Figuur 5: Winst/verlies D66 Provinciale Staten 1982/1987 per gemeente in de provincie Utrecht.



Figuur 6: Winst/verlies D66 Tweede Kamer 1986. Provinciale Staten 1987 per gemeente in de provincie Utrecht.

een nadere analyse van het kaartbeeld mogelijk maakt.

Teneinde ook de ontwikkelingen sedert de jongste Tweede Kamerverkiezingen te bezien is dit in figuur 6 in kaart gebracht. Dit kaartbeeld illustreert duidelijk de eerder aangegeven ontwikkeling van D66 in de afgelopen jaren. (Zie bijvoorbeeld figuur 1). Alhoewel D66 vergeleken met de vorige Statenverkiezingen over het algemeen een verlies heeft geleden, blijkt dat het dieptepunt (tussen 1982 en 1986) is gepasseerd en dat de stijgende lijn bij de Tweede Kamerverkiezingen 1986 is voortgezet bij de Statenverkiezingen van 1987.

Vier gemeenten 'verzetten' zich tegen deze trend, namelijk Polsbroek, Willeskop, Cothen en Langbroek. In de overige 44 gemeenten is de groei over het algemeen marginaal (0 tot 1.4%, 24 gemeenten) of redelijk (1.4 tot 2.8%, 17 gemeenten). In de gemeenten Abcoude, Nigtevecht en Eemnes is de groei meer dan 2.8%. Generaliserend kan geconcludeerd worden dat

de grootste winst vooral in het noorden en noordoosten van de provincie heeft plaatsgevonden.

5.3. De spreiding van de uitslagen in vergelijking met andere partijen

Naast een beschrijving van de winst en het verlies aan de hand van kaartbeelden, kan een en ander ook in statistische maten worden uitgedrukt. Met behulp van variatiecoëfficiënten zal een vergelijking worden gemaakt van de spreiding van de uitslagen in 1982, 1986 en 1987 met de volgende partijen: CDA, VVD en PvdA. Door gebruik te maken van variatiecoëfficiënten is het mogelijk de spreiding van de uitslagen van verschillende partijen over gebieden (gemeenten) te vergelijken. Deze maat geeft de standaardafwijking aan als percentage van het gemiddelde van de scores voor alle gemeenten, waardoor de variatiecoëfficiënten van de vier partijen onderling vergelijkbaar worden. Hoe hoger de score van de coëfficiënt, des te ongelijkmatiger zijn de uitslagen over de 48 gemeenten van de provincie verdeeld.

In tabel 2 staan de variatiecoëfficiënten weergegeven voor de 48 gemeenten voor de jaren 1982, 1986 en 1987.

Tabel 2: Variatiecoëfficiënten voor 48 gemeenten in drie verkiezingsjaren

| partij | variatiecoëfficiënt | | |
|--------|---------------------|------------|------------|
| | PS 1982 | TK 1986 | PS 1987 |
| CDA | 25 | 23 | 25 |
| VVD | 34 | 29 | 28 |
| PvdA | 38 | 39 | 41 |
| D66 | 37 | 33 | 27 |

Bij vergelijking van de drie verkiezingen voor D66 blijkt dat de uitslagen voor D66 de neiging hebben om in de loop van de jaren meer gelijkmatig over de gemeenten gespreid voor te komen. De variatiecoëfficiënt daalde van 37 in 1982 tot 27 in 1987. Van de andere besproken partijen blijft de spreiding van het CDA constant, vertoont de VVD, evenals D66 een afname en blijkt bij de PvdA de variatie in de uitslagen te zijn toegenomen.

Op welke wijze kunnen deze gegevens worden geïnterpreteerd? Het blijkt voor D66 dat een trend zichtbaar is waarbij de behaalde percentages een gelijkmatiger patroon vertonen, met minder extreem hoge en/of extreem lage scores. In 1987 leidt deze trend tot een opvallend groot aantal gemeenten (19) met een score tussen de 8.6 en 11.4% of tussen de 5.8 en 8.6% (13). D66 mag zich blijkbaar verheugen in een

procentueel vergelijkbare aanhang in de gemeenten en de fluctuaties van de percentages in de verschillende gemeenten nemen in de periode 1982-1987 af. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de PvdA, welke partij wordt geconfronteerd met een toenemende concentratie van zijn stemmen (of beter gezegd: de hogere percentages) in een beperkt aantal gemeenten. Voor CDA en VVD geldt ongeveer hetzelfde als D66, tenminste in zoverre het beeld van 1987 wordt bekeken.

5.4. De samenhang met de spreiding van uitslagen van andere partijen

Door middel van correlatiecoëfficiënten kan de uitslag voor D66 worden vergeleken met die van andere partijen. De correlatiecoëfficiënten geven aan in hoeverre de ruimtelijke patronen van de uitslagen van de afzonderlijke partijen samenhangen. Deze samenhang wordt berekend door paarsgewijs de scores van twee partijen te vergelijken en een gemiddelde afwijking vast te stellen. Op deze wijze wordt nagegaan of ideeën over mogelijke samenhangen tussen de ruimtelijke patronen van uitslagen van partijen overeen komen met de feitelijke uitslagen van 1982, 1986 en 1987.

In tabel 3 zijn correlatiecoëfficiënten weergegeven voor de Statenverkiezingen in 1982 en 1987 en de Tweede Kamerverkiezingen in 1986.

Tabel 3: Correlaties Provinciale Statenverkiezingen in drie verkiezingsjaren

a. correlaties Provinciale Statenverkiezing 1982

| partij | CDA | VVD | PvdA | D66 |
|--------|-------|------|------|-----|
| CDA | 1.0 | | | |
| VVD | -0.58 | 1.0 | | |
| PvdA | -0.69 | 0.36 | 1.0 | |
| D66 | -0.52 | 0.57 | 0.64 | 1.0 |

b. correlaties Tweede Kamerverkiezingen 1986

| partij | CDA | VVD | PvdA | D66 |
|--------|-------|------|------|-----|
| CDA | 1.0 | | | |
| VVD | -0.56 | 1.0 | | |
| PvdA | -0.79 | 0.15 | 1.0 | |
| D66 | -0.68 | 0.57 | 0.63 | 1.0 |

c. correlaties Provinciale Statenverkiezingen 1987

| partij | CDA | VVD | PvdA | D66 |
|--------|-------|------|------|-----|
| CDA | 1.0 | | | |
| VVD | -0.52 | 1.0 | | |
| PvdA | -0.75 | 0.21 | 1.0 | |
| D66 | -0.68 | 0.65 | 0.61 | 1.0 |

Bij de interpretatie van deze correlatiecoëfficiënten moet in ogenschouw worden genomen dat de scores variëren tussen de -1 en de +1, waarbij -1 en +1 duiden op respectievelijk een volledig negatief dan wel een positief verband en waarbij een score van 0 de afwezigheid van enig verband aangeeft. Benadrukt dient ook te worden dat de correlatiecoëfficiënt alleen aangeeft in welke mate en in welke richting er sprake is van een verband. Over een eventuele oorzakelijke relatie tussen de spreidingspatronen van twee partijen wordt geen inzicht gegeven.

In bovenstaande tabellen komen steeds dezelfde verhoudingen tot uiting. Aanwezige verschillen zijn slechts marginaal. Voor wat betreft D66 blijkt de spreiding van de uitslagen over de 48 Utrechtse gemeenten het meest overeen te komen met de spreidingen voor PvdA en VVD. De correlatie D66-CDA is negatief, hetgeen betekent dat het spreidingsbeeld van beide partijen tegengesteld blijkt te zijn, ofwel dat in gemeenten waar D66 relatief hoog scoort, het CDA laag scoort en andersom.

Uit een eerdere analyse van de Tweede Kamerverkiezingen in 1986 voor de provincie en de gemeente Utrecht (Ottens, Harts en Loman, Stemgedrag in stad en regio Utrecht, Tweede Kamerverkiezingen 1986, Geografisch Instituut Utrecht, 1986) blijkt een opvallende tegenstelling tussen de correlaties op gemeenteniveau en op provincieniveau. Alhoewel het uitgangspunt was om de uitslagen alleen voor de provincie als geheel te beschouwen, is deze tegenstelling interessant om nader op in te gaan. Opvallend bleek in 1986 de negatieve samenhang tussen de spreiding van de uitslagen van PvdA en D66 in de stad Utrecht, terwijl deze samenhang positief was voor de provincie Utrecht. Deze constatering was aanleiding om deze verschillen tussen stad en provincie ook voor 1987 (en 1982) in de analyse te betrekken. Uit tabel 4 blijkt dat hetzelfde fenomeen zich inderdaad ook in 1987 weer voordoet. De correlatie tussen de spreidingspatronen van D66 en de PvdA voor de stad Utrecht (waarbij de ruimtelijke spreiding is gemeten over 14 buurten) bleek in 1987 -0.78 te zijn, terwijl deze correlatie voor de provincie +0.61 bedroeg. Dit betekent dat, terwijl voor de 48 Utrechtse gemeenten als geheel blijkt dat de spreidingspatronen van D66 en PvdA redelijk overeenkomen, deze spreidingspatronen voor de 14 buurten van de stad Utrecht tegengesteld zijn. Anders geformuleerd: in de stad Utrecht gaan lage scores van de PvdA samen met hoge scores van D66 en andersom, terwijl voor de provincie in het algemeen geldt dat lage scores voor de PvdA samengaan met lage scores voor D66. Daar dit

beeld opgaat in alle drie de verkiezingsjaren, wordt deze constatering duidelijk onderbouwd.

Deze constatering illustreert in ieder geval treffen dat conclusies die gelden voor een bepaald niveau van onderzoek (bijv. de provincie) niet klakkeloos kunnen worden vertaald naar eenheden van lager niveau (een gemeente met zijn buurten). Op beide niveaus spelen verschillende processen die leiden tot een bepaald beeld. Een mogelijke verklaring voor de geconstateerde verschillen kan zijn dat binnen een linkse gemeente als Utrecht het beeld van de linkse partijen zich duidelijker differentieert per buurt, terwijl op het provinciaal niveau meer sprake is van wel of niet linkse gemeente, waarbij de 'linksheid' wordt bepaald door een bijdrage van alle 'linkse' partijen.

Tabel 4: Correlatie stad Utrecht 1982, 1986 en 1987 (gemeten voor de spreiding over 14 buurten)

| PS 1982 | | | | |
|---------|------|------|------|-----|
| partij | CDA | VVD | PvdA | D66 |
| CDA | 1.0 | | | |
| VVD | 0.0 | 1.0 | | |
| PvdA | 0.0 | -0.9 | 1.0 | |
| D66 | -0.2 | 0.3 | -0.3 | 1.0 |

| TK 1986 | | | | |
|---------|------|------|------|-----|
| partij | CDA | VVD | PvdA | D66 |
| CDA | 1.0 | | | |
| VVD | 0.1 | 1.0 | | |
| PvdA | -0.4 | -0.9 | 1.0 | |
| D66 | -0.1 | 0.8 | -0.8 | 1.0 |

| PS 1987 | | | | |
|---------|------|------|------|-----|
| partij | CDA | VVD | PvdA | D66 |
| CDA | 1.0 | | | |
| VVD | 0.1 | 1.0 | | |
| PvdA | -0.1 | -0.9 | 1.0 | |
| D66 | -0.1 | 0.7 | -0.8 | 1.0 |

5.5. De samenhang met de opkomst

Voor de Statenverkiezingen in 1982 en 1987 zal kort worden ingegaan op de relatie met de opkomst. Ook hierbij zullen vergelijkbare cijfers worden gegeven voor CDA, VVD en PvdA om de cijfers voor D66 beter te kunnen plaatsen. In tabel 5 zijn de correlatiecoëfficiënten met de opkomst aangegeven.

Het blijkt dat behalve D66 ook VVD en PvdA in beide verkiezingsjaren een negatieve samenhang vertoonden met de opkomstpercentages in de 48 gemeenten. De negatieve relatie VVD-opkomst is echter nauwelijks significant te noemen. De PvdA heeft de meest sterke negatieve relatie met de opkomst. Ogenscheinlijk is deze conclusie in tegenspraak met het algemeen geldende beeld dat de PvdA gunstig scoort bij hoge

Tabel 5: Correlaties met de opkomst

| partij | PS 1982 | PS 1987 |
|--------|---------|---------|
| CDA | 0.3 | 0.4 |
| VVD | -0.1 | -0.1 |
| PvdA | -0.7 | -0.7 |
| D66 | -0.4 | -0.5 |

opkomstcijfers. Deze tegenstrijdigheid is echter slechts schijn. Bij een totale, hoge landelijke opkomst zal de PvdA relatief veel stemmen halen. Dit hangt echter met name samen met het feit dat bij een dergelijke hoge opkomst de percentages in de gemeenten met toch al een grote PvdA nog groter zullen zijn. Echter kenmerkend voor o.a. de Statenverkiezingen is de vaak geringe opkomst in 'PvdA'-gemeenten en de vaak nog redelijke opkomst in 'CDA'-gemeenten.

Ook de bewerking dat een hoge opkomst positief zou zijn voor een partij als D66 moet tegen dit licht worden gezien. Een hogere opkomst zou met name positief werken in gemeenten waar D66 toch al redelijk sterk staat (meer D66-ers gaan stemmen), waardoor voor alle gemeenten samen D66 tot een hoger totaalpercentage zal komen. Dus, alhoewel duidelijk is dat in gemeenten met hoge opkomstpercentages D66 in vergelijking met andere gemeenten minder goed scoort, kan voor de provincie als geheel een hoge opkomst van belang blijken te zijn voor D66.

5.6. De relatie met de urbanisatiegraad

De mate van verstedelijking wordt vaak als een belangrijke factor beschouwd bij de interpretatie van verschillen in verkiezingsuitslagen. Het spreekt voor zich dat de definitie van urbanisatiegraad van belang is bij de bepaling van eventuele samenhangen. Veelal wordt gebruik gemaakt van de officiële indeling naar urbanisatiegraad uit 1971, waar ingedeeld wordt naar A, B en C-gemeenten. Aan de hand van deze indeling zou echter binnen een provincie als Utrecht nauwelijks enig onderscheid naar urbanisatiegraad gemaakt kunnen worden.

Behalve dit geringe onderscheidingsvermogen zijn twee andere argumenten aan te voeren om een aangepaste indeling te hanteren. Ten eerste is de indeling van 1971 verouderd. In de provincie Utrecht zijn aantoonbaar gemeenten in de periode 1971-heden aanzienlijk veranderd (Houten, Maarssen, Nieuwegein, als meest aansprekende voorbeelden). Daarnaast zijn wij van mening dat in een aantal gevallen de indeling niet reëel is (bijvoorbeeld de gemeente Oudewater als stedelijke gemeente is toch moeilijk te verdedigen door slechts te verwijzen naar haar stadsrechten).

Om deze redenen is de volgende indeling gekozen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen steden, groeikernen, forensengemeenten, en plattelandsgemeenten (tabel 6). De aldus gemaakte indeling naar urbanisatiegraad wordt in verband gebracht met de percentages voor D66 in 1982 en 1987. Deze percentages worden eerst in vier klassen van zo gelijk mogelijke omvang (12 gemeenten) ingedeeld. In tabel 7 zijn twee kruistabellen opgenomen (7a en 7b) die respectievelijk de verhoudingen weergeven voor 1982 en 1987.

Tabel 6: Indeling gemeenten naar urbanisatiegraad

| grote steden | groeikernen | forensengemeenten | plattelandsgemeenten |
|--------------|-------------|-------------------|----------------------|
| Amersfoort | Houten | Abcoude | Amerongen |
| Utrecht | Maarssen | Baarn | Benschop |
| Zeist | Nieuwegein | Breukelen | Bunschoten |
| | | Bunnik | Cothen |
| | | De Bilt | Eemnes |
| | | Doorn | Harmelen |
| | | Driebergen-R. | Kamerik |
| | | Leersum | Kockengen |
| | | Leusden | Langbroek |
| | | Loenen | Linschoten |
| | | Loosdrecht | Lopik |
| | | Maarn | Maartensdijk |
| | | Mijdrecht | Montfoort |
| | | Soest | Nigtevecht |
| | | IJsselstein | Oudewater |
| | | Veenendaal | Polsbroek |
| | | Vinkeveen | Renswoude |
| | | Wijk bij | Rhenen |
| | | Duurstede | Snelrewaard |
| | | | Vleuten/De |
| | | | Meern |
| | | | Willeskop |
| | | | Wilnis |
| | | | Woudenberg |
| | | | Zegveld |

Uit de cijfers van tabel 7 kan worden afgeleid dat zowel in 1982 als in 1987 veel plattelandsgemeenten lage percentages voor D66 vertoonden. In de grote steden en de groeikernen zijn de scores voor D66 terug te vinden in de hoogste twee klassen (dus respectievelijk in 1982 8.3% of hoger en in 1987 7.7% of hoger). Bij de forensengemeenten is het beeld meer gedifferentieerd, alhoewel ook in deze categorie de hogere scores domineren.

Het is interessant om na te gaan in hoeverre er verschillen zijn tussen 1982 en 1987 voor wat betreft de relatie percentage D66-urbanisatiegraad. Opvallend is dat het hierboven geschetste beeld wordt versterkt, wat inhoudt dat in 1987 vrijwel alle plattelandsgemeenten een laag percentage D66 hadden en dat meer forensengemeenten in een hogere klasse terecht zijn gekomen.

De enkele forensengemeenten met lage percentages voor D66 in 1982 en 1987 blijken Veenendaal, Mijdrecht en Vinkeveen te zijn. Naar onze mening zijn vooral Veenendaal en Mijdrecht in feite moeilijk in te delen en is de aanduiding als forensengemeenten aanvechtbaar. Dit onderstreept des te meer de conclusie dat vooral in de forensengemeenten D66 zich goed manifesteert.

In tabel 8 zijn voor de vier groepen gemeenten totaalcijfers gegeven voor wat betreft het aantal stemmen op D66 in 1982 en 1987. Uit deze tabel blijkt dat het percentage door D66 behaalde stemmen in de drie grote steden en in de plattelandsgemeenten dalend is. Vooral de groei van het percentage stemmen behaald in forensengemeenten is opvallend, hetgeen bovenvermelde conclusie over het belang van deze gemeenten voor D66 andermaal aantoonst.

Tabel 7: Aantal gemeenten naar urbanisatiegraad en percentage D66

| urbanisatie- graad | Provinciale Staten 1982 | | | | |
|-----------------------|-------------------------|--------------|--------------|---------------|--------|
| | 1.6 – 6.1 | 6.8 – 8.1 | 8.3 – 9.6 | 9.7 – 12.8 | totaal |
| | | | | | |
| I | – | – | 3 | – | 3 |
| II | – | 1 | – | 2 | 3 |
| III | 1 | 4 | 6 | 7 | 18 |
| IV | 11 | 7 | 3 | 3 | 24 |
| totaal | 12 | 12 | 12 | 12 | 48 |

| urbanisatie- graad | Provinciale Staten 1987 | | | | |
|-----------------------|-------------------------|--------------|--------------|---------------|--------|
| | 0.2 – 4.7 | 5.1 – 7.5 | 7.7 – 9.1 | 9.5 – 11.4 | totaal |
| | | | | | |
| I | – | – | 3 | – | 3 |
| II | – | – | 1 | 2 | 3 |
| III | 1 | 2 | 7 | 8 | 18 |
| IV | 12 | 9 | 1 | 2 | 24 |
| totaal | 13 | 11 | 12 | 12 | 48 |

I = grote steden
II = groeikernen
III = forensengemeenten
IV = plattelandsgemeenten

6. Conclusie

Als wij de resultaten van D66 bij de Statenverkiezingen van 1982 en 1986 en de Tweede Kamerverkiezingen van 1986 met elkaar vergelijken, en proberen de resultaten te vertalen ten behoeve van de toekomstige ontwikkelingen van de partij, dan blijft het volgende:

- De veronderstelde relatie met de opkomst moet gedifferentieerd worden bekeken. In gemeenten met hoge opkomstcijfers zijn de percentages voor D66 weliswaar aan de lage kant, echter dit neemt niet weg dat over het geheel genomen een hoge opkomst positief voor D66 uit kan werken.
- De urbanisatiegraad van een gemeente blijft een belangrijke factor voor het resultaat van D66. In de grote steden, waar vanouds de basis van de partij ligt, is een extra groei niet te verwachten.
- In de plattelandsgemeenten blijft het resultaat van D66 vaak ver achter. In absolute zin lijkt hier niet veel winst te boeken. D66 mag zichzelf dan een groene partij vinden, het platteland blijkt erg traditioneel te zijn en niet geneigd een vernieuwingsgezinde partij als D66 te steunen. D66 heeft van het platteland dus niet veel te verwachten. Daarentegen kan worden geconstateerd dat D66 zowel qua percentage als in absolute aantallen de beste kansen heeft in de forensengemeenten en de groeikernen.

Het aandeel dat deze gemeenten hebben in het totaal aantal D66-stemmers is sinds 1982 flink gegroeid.

- Van de relatie tot de andere grote politieke partijen kan gesteld worden, dat een mogelijke winst voor D66 vooral zal kunnen komen van de VVD en in veel mindere mate van PvdA en CDA. Voor VVD-ers is D66 nog altijd het redelijke alternatief. Als D66 die redelijkheid in haar politieke handelen kan blijven waarmaken, kan zij met name bij de echte liberalen

Tabel 8: Stemmen voor D66 in 1982 en 1987 in 4 soorten gemeenten

| soort gemeente | 1987 | | 1982 | |
|----------------------|-------|------|-------|------|
| | abs. | % | abs. | % |
| steden | 15776 | 40.4 | 17412 | 41.8 |
| groeikernen | 4802 | 12.3 | 4872 | 11.7 |
| forensengemeenten | 14095 | 36.1 | 13983 | 33.5 |
| plattelandsgemeenten | 4378 | 11.2 | 5437 | 13.0 |
| | 39051 | 100 | 41704 | 100 |

in de VVD winst boeken. Overigens is winst aan de rechterkant van de PvdA zeker niet uitgesloten.

- Het is duidelijk dat de marges, waarbinnen D66 in de toekomst winst zal kunnen behalen, klein zijn. Grote veranderingen in de D66-aanhang lijken niet te verwachten. Het verleden heeft geleerd dat grote fluctuaties ook niet wenselijk zijn.

In hoeverre zijn deze trends in de provincie Utrecht te vertalen naar heel Nederland? Daarvoor verwijzen wij naar tabel 1 waar het resultaat van D66 bij de Statenverkiezingen van 1982 en 1987 in alle provincies staat aangegeven. Daaruit bleek dat het herstel van D66 in de provincie Utrecht het verst gevorderd lijkt. Constateerend dat de urbanisatiegraad in de provincie Utrecht een belangrijke factor is voor het succes van D66 en dat dit voor heel Nederland (nog) niet zo is*, dan lijkt het niet onlogisch te veronderstellen, dat de groeikansen voor D66 landelijk gevonden moeten kunnen worden in de groeikernen en de forensengemeenten.

Waarbij dan met name gedacht zal kunnen worden aan de niet-Randstadprovincies. Het herstel ten opzichte van 1982 blijft in betreffende provincies tot dusverre achter bij de Randstad-provincies, terwijl bijvoorbeeld in de provincies waar het CDA traditioneel nog steeds vrij sterk is (Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg) na een mogelijke uitwerking of verzwakking van het 'Lubbers-effect' extra mogelijkheden moeten zijn. De ontstane 'ruimte' ligt rond het politieke midden, zodat hier voor D66 winstkansen kunnen liggen.

* Gegevens over de situatie in heel Nederland zijn afgeleid uit de uitslagenreeksen in de dagbladen van 19 maart 1987.

Andere ideologie: het vrijzinnig-democratisch gedachtengoed in vogelvlucht

MEINE HENK KLIJNSMA*

Aan het bestaan van een vrijzinnig-democratische ideologie wordt zo vaak getwijfeld, dat over de inhoud en de ontwikkeling ervan maar weinig wordt nagedacht. De geringe populariteit van ideologische vraagstukken in vrijzinnig-democratische kring is echter niet zo vreemd. Ideologie is nu eenmaal een begrip, dat vooral associaties oproept met dorre dogmatiek en gebrek aan voeling met de werkelijkheid. Dit artikel beoogt duidelijk te maken, dat ideologie ook anders kan zijn.

Centraal staat de vraag naar de inhoud en de ontwikkeling van het vrijzinnig-democratische gedachtengoed.

In kort bestek komen achtereenvolgens aan de orde: de ideële basis van de Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB), een tweetal buitenlandse links-liberale tradities, enkele na-oorlogse ontwikkelingen en een slotbeschouwing, waarin op basis van het voorgaande de contouren van de vrijzinnig-democratische ideologie worden geschetst.

12 Inhoud en ontwikkeling van het gedachtengoed van de VDB

Bij zijn oprichting in 1901 droeg de VDB ook in zijn ideeën nog sterk de kenmerken van de Liberale Unie. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het eerste programma van de Bond. Het beginselprogramma van de VDB was origineler. Daarin werd een verband gelegd tussen de klassiek-liberale opvattingen over individuele vrijheidsrechten en de noodzaak tot staatsinterventie om sociale rechtvaardigheid te bewerkstelligen. De VDB stelde dat de staat voor alle burgers gelijke ontwikkelingsvoorwaarden moest scheppen. Tegenwoordig zouden wij zeggen: gelijke kansen op optimale individuele ontplooiing. Onder die 'gelijke ontwikkelingsvoorwaarden' verstond men zaken als goed en betaalbaar onderwijs voor iedereen, idem dito met betrekking tot huisvesting en gezondheidszorg, en sociale verzekeringen en voorzieningen.

Met andere woorden, de formele vrijheidsrechten (zoals vrijheid van meningsuiting, van godsdienst en van vereniging en vergadering) behoorden te worden aangevuld met materiële of 'positieve' vrijheidsrechten.

Dit materiële vrijheidsbegrip ontleenden de Vrijzinnig-Democraten aan Duitse economen als Gustav Schmoller, Adolf Wagner en Lujo Brentano. Deze economen, die wel spottend 'kathedersocialisten' werden genoemd, hadden in de laatste decennia van de vorige

eeuw vergelijkbare opvattingen gekoesterd. Zij kenden veel waarde toe aan eigen initiatieven van mensen om zelf – bijvoorbeeld door coöperatie en het vormen van vakverenigingen – ontwikkelingsvoorwaarden te creëren.

Het kathedersocialisme ontstond niet toevallig in Duitsland. Het klassieke economische en staatkundige liberalisme werd daar altijd al bestreden, ook van vooruitstrevende zijde. Van groot belang in dat verband was de Historische School, een denkrichting waartoe zowel economen als rechtsfilosofen behoorden.

Oorspronkelijk was de Historische School een typisch conservatieve denkrichting. De aanhangers ervan hechtten veel waarde aan een organische ontwikkeling van staat en samenleving: veranderingen moesten geleidelijk en op een harmonieuze manier tot stand komen en niet plotseling, revolutionair en volgens een rationeel idee. Jonge, progressieve economen en juristen bogen deze behoudende ideeën echter om en werden daardoor tot kathedersocialisten.

Het behoorlijk abstracte leerstuk van de materiële vrijheidsrechten sloeg als leerstuk niet aan bij de vrijzinnig-democratische achterban. Hun belangrijkste identificatiepunt bleef de afkeer van 'rechts', dat wil zeggen de confessionele partijen. Deze afkeer werd versterkt door de met name op het platteland vaak scherpe tegenstelling tussen orthodoxe en vrijzinnige protestanten. Omdat de VDB in veel gemeenten als de politieke arm van de religieuze vrijzinnigheid gold werkten godsdienstige twisten aldus door in politieke opvattingen.

Dit ouderwetse denken in de geest van Kuypers antithese, maar dan andersom, nam de VDB over van de 19e eeuwse liberalen. Met name in de locale en provinciale politiek zou de omgekeerde antithese de vrijzinnig-democratische meningsvorming blijvend domineren.

Op landelijk niveau was de tegenstelling tussen confessionele en niet-confessionele partijen als gevolg van de pacificatie van 1917 in het interbellum sterk verminderd. Verschillen van opvatting over het te voeren sociaal-economisch beleid leken bepalend te worden voor de plaats van de politieke partijen in het politieke spectrum en voor de coalitievorming.

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, waarbinnen rechtsvorming, wetgeving en bestuur zich voortdurend zouden kunnen aanpassen aan veranderingen in de opvattingen van het volk. Marchant werd geïnspireerd door de aan de Historische School ont-

* De auteur is lid van de redactie.



H.P. Marchant

sproten leer van de rechtssouvereiniteit. Daarin werd grote waarde gehecht aan het rechtsbewustzijn van de bevolking. De vrijzinnig-democratische rechtsgeleerden Krabbe en Kranenburg hebben de leer der rechtssouvereiniteit in Nederland verbreid en toegepast op het staatsrecht, waardoor zij een vooruitstrevender lading kreeg.

Volgens de critici echter misten zowel de leer van de rechtssouvereiniteit als Marchant's model van de open samenleving een normatief moment. Dat is juist. Beide beogen ook slechts een kader te bieden waarbinnen normerende processen optimaal vorm kunnen krijgen. Marchant en de beide rechtsgeleerden gingen kennelijk uit van de veronderstelling, dat de parlementair-democratische rechtsstaat diep genoeg was geworteld.

Het behoeft geen betoog dat ook deze fraaie theoretische beschouwingen bij het vrijzinnig-democrati-

sche voetvolk niet echt aansloegen. Hun ondogmatische gezindheid is dan ook vooral terug te voeren op veranderingen in het vrijzinnig-protestantse denken in de eerste decennia van onze eeuw.

Het godsdienstige modernisme was oorspronkelijk vooral een culturele beweging. De leiding berustte bij de intellectuele en welvarende burgerij. Doordat het ontwikkelingspeil van de bevolking toenam veranderde dit in de jaren '20 en '30: ook leden van lagere sociale klassen werden actief in vrijzinnig-protestantse organisaties. Dit leidde tot een veel grotere sociale bewogenheid dan voorheen. Het sterke individualisme dat zo kenmerkend was voor de ouderwetse vrijzinnigheid werd gerelativeerd door nieuwe opvattingen over mens, samenleving en religie. Het 'gemeenschapsdenken' deed zijn intrede.

Er ontstond een sterke behoefte abstracte ethische principes als naastenliefde en gerechtigheid ook te concretiseren. De politiek bood hiertoe de gelegenheid. Gelet op de sterke banden die de VDB met het vrijzinnig protestantisme onderhield, zal het geen verbazing wekken dat de invloed van deze ontwikkelingen met name daar te vinden zijn. Illustratief in dit verband is de uitspraak van de VDB in 1924 ten gunste van eenzijdige nationale ontwapening. Ook de voorkeur voor een enigszins naar corporatisme neigende ordening van het sociaal-economisch leven kan hieruit worden verklaard.

Recapitulerend kan worden gesteld, dat de VDB ideologisch een pluriforme partij was. De officiële ideologie was die van het materiële vrijheidsprincipe en het model van de open samenleving. Voor gewone vrijzinnig-democraten echter waren godsdienstige sentimenten veel belangrijker. De sterke anti-orthodox-protestantse gevoelens, die bij veel vrijzinnig-protestanten (dus ook vrijzinnig-democraten) leefden moeten daarom niet worden onderschat. Gedurende het interbellum ontwikkelde het religieuze modernisme zich in ethische en maatschappijbewuste richting. Een ontwikkeling die zowel de feitelijke als de officiële ideologie van de VDB beïnvloedde.

Het buitenland

Was het typerend voor de VDB uit meerdere ideologische inspiratiebronnen te putten, andere landen met een sterke vrijzinnig-democratische of links-liberale stroming vertoonden wat dit betreft een homogener beeld. Het is daarom interessant wat nader in te gaan op de Franse en Brits/Zweedse links-liberale ideologische tradities, omdat deze twee op veel punten met elkaar strijdige tradities beide parallellen vertonen en

aldus bij kunnen dragen tot een beter begrip van de ideologische verscheidenheid in vrijzinnig-democratische kring.

Het progressieve liberalisme in Frankrijk draagt in meer dan één opzicht de sporen van de Franse Revolutie. In de eerste plaats inhoudelijk, doordat het sterk verbonden is met de waarden van de revolutie. De republikeinse staatsvorm en de scheiding tussen Kerk en Staat zijn daarin belangrijke punten.

Daarnaast heeft de Franse vrijzinnig-democratie een sterke invloed ondergaan van de strijd om de erfenis van 1789. Gedurende de hele 19e eeuw werden revolutionaire verworvenheden telkens weer bedreigd door reactionaire krachten. De Rooms-Katholieke Kerk was het gevaarlijkst in dit opzicht. Voor de meeste Franse links-liberalen was een krachtig anti-klerikalisme dan ook de sterkste ideologische drijfveer.

Hoewel het Franse links-liberalisme als politieke stroming direct terug te voeren is tot 1789 is er pas sinds 1901 sprake van een echte links-liberale partij. In dat jaar werd de 'Parti républicain radical et radical-socialiste', kortweg de 'Parti radical' opgericht. Een gematigd reformistisch programma, een met verve uitgedragen anti-klerikalisme en een sterke identificatie met de Derde Republiek leverden de radicalen veel steun op in die delen van het provinciale Frankrijk, waar revolutionaire en anti-klerikale sentimenten de politieke cultuur bepaalden. Met name in Zuid-Frankrijk beheersten de radicalen vele decennia het politieke leven. Al tijdens het interbellum, maar vooral na de Tweede Wereldoorlog verloor het radicalisme sterk terrein. Socialisten en communisten immers appeleerden aan dezelfde anti-klerikale en revolutionaire sentimenten, echter zonder de last van de failliete Derde Republiek te hoeven dragen. Deze malaise leidde ertoe, dat in de jaren '50 de toenmalige leider van de radicalen, Mendès-France, de partij trachtte te moderniseren. Zonder succes.

Het ontstaan van de Vijfde Republiek en de daaruit voortvloeiende partij-politieke hergroepering leidde tot heftige verdeeldheid in radicale kring. Het traditionele radicalisme heeft zich als afzonderlijke partij, de 'Mouvement des radicaux de gauche' (MRG), nauw verbonden met de socialisten. De MRG beschikt nog steeds over een – zij het sterk afgebrokkelde – aanhang in Zuid-Frankrijk.

De officiële radicale partij is na een mislukt en krankzinnig avontuur onder leiding van Jean-Jacques Servan Schreiber opgegaan in een centrum-rechts conglomeraat. Anno 1987 is de eens zo machtige Franse links-liberale stroming gereduceerd tot een kleine, van de socialisten afhankelijke partij: de MRG. Als ideologisch identificatiepunt moet de MRG het nog steeds

hebben van de traditionele anti-klerikale en revolutionaire sentimenten.

Er bestaat een zekere verwantschap tussen de Franse links-liberale traditie en de – omgekeerde – antithese, het waarmede van de vooroorlogse Nederlandse vrijzinnig-democratische ideologie. De meer positief getinte ethisch-religieuze inspiratie die evenzeer kenmerkend was voor de VDB ontbrak echter bij de Franse zusterpartij.

Bij de Britse en Zweedse zusterpartijen is het omgekeerde het geval. Omdat de realisatie van de liberale staatkundige ideeën in Groot-Brittannië en Zweden veel geleidelijker en meer op basis van consensus plaatsvond, konden de liberalen in beide landen zich sterk maken voor nieuwe hervormingen. De ontstaansgeschiedenis van deze partijen wordt in hoge mate door dat gegeven bepaald.

Een sterke ethische gedrevenheid inzake praktisch sociaal beleid en buitenlandse politiek bepaalde het gezicht van de (links-)liberale partijen in Engeland en Zweden. Dit ten dele religieus geïnspireerde idealisme leidde ertoe dat de twee partijen hun aanhang vooral recruteerden onder protestantse 'dissidents' (niet tot de staatskerk behorende protestanten), ontwikkelde arbeiders en de verlichte burgerij. In de praktijk maakten de Britse en Zweedse liberalen zich sterk voor zaken als een krachtige sociale wetgeving, handhaving en versterking van de rechtsstaat, (eenzijdige) ontwapening, afschaffing van de bevoorrechte positie van de staatskerk, drankbestrijding (vooral in Zweden) en decentralisatie (vooral in Engeland).

In tegenstelling tot hun Franse geestverwachten zijn de Britse en Zweedse vrijzinnig-democraten niet blijven steken in hun oorspronkelijke ideologische inspiratie. Hoewel de op godsdienstige overtuiging gebaseerde ethische vooruitstrevendheid nog steeds belangrijk is, hebben de Britse en Zweedse zusterpartijen ook opengestaan voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Problemen als milieuvervuiling, kernenergie en de crisis in de verzorgingsstaat vonden bij hen eerder gehoor dan bij andere partijen. Deze onafhankelijke opstelling heeft beide partijen veel aanhang opgeleverd onder de nieuwe middenstand. Anders dan de Franse radicalen zijn zij erin geslaagd hun positie te handhaven en zelfs te versterken.

Het pragmatisme

Het openstaan voor nieuwe maatschappelijke problemen van de Britse en Zweedse liberalen toont aan dat vrijzinnig-democratische ideologie en pragmatisme elkaar niet hoeven uit te sluiten, maar juist heel goed samen kunnen gaan.

Aan de andere kant blijken pragmatisch-idealistische politieke bewegingen, die de afgelopen twee decennia ontstonden in een aantal West-Europese landen (D66 in Nederland, de SDP in Engeland) heel goed te passen in de vrijzinnig-democratische ideologische traditie. In landen als Zweden, Denemarken en Italië zijn dergelijke bewegingen dan ook volledig binnen de bestaande vrijzinnig-democratische partijen tot wasdom gekomen. In Engeland werkt de SDP nauw samen met de liberalen en binnen D66 is zelfs Van Mierlo tot het inzicht gekomen dat D66 een links-liberale partij is, althans het liberale erfgoed dient te bewaken.

Alleen in Frankrijk zijn Mendès-France en Servan Schreiber er niet in geslaagd de radicale ideologie te moderniseren. Het trieste lot van de radicalen toont aan dat zonder een open en pragmatische instelling de vrijzinnig-democratie ten dode is opgeschreven.

Hoofdkenmerken van de vrijzinnig-democratische ideologie

Uit bovenstaande nogal historisch getinte beschouwingen kunnen drie hoofdkenmerken worden afgeleid.

- Allereerst de *liberale oorsprong*. Een oorsprong die ook in het eerste deel van de naam van de stroming is terug te vinden: 'vrijzinnig' is een synoniem voor 'liberaal'. Tevens blijkt hij uit de geestelijk- of staatkundig-liberale waarden: de zorg voor de rechten, vrijheden en instituties die te zamen de rechtsstaat vormen ligt vrijzinnig-democraten na aan het hart. Hetzelfde geldt voor de handhaving en versterking van de democratie.

De vrijzinnig-democratie heeft zich echter afgekeerd van het economisch liberalisme van zowel de klassieke liberalen als de moderne conservatief-liberalen. Zo hebben vrijzinnig-democraten een belangrijke rol gespeeld bij de opbouw van de verzorgingsstaat en hebben zij nu de taak die tegen conservatief-liberale aanvallen te verdedigen.

- In de tweede plaats de *ondogmatische*, en pragmatische instelling. Dat stelt hen in staat problemen op onbevangen wijze tegemoet te treden en waardevolle ideeën uit nieuwe maatschappelijke stromingen over te nemen.

- Tenslotte de opvattingen over individuele *ontplooiing*, positieve *vrijheid* en de *verantwoordelijkheid* van de overheid in deze.

Eerder in dit artikel kwam het kathedersocialisme ter sprake. Dit beïnvloedde niet alleen het denken van de VDB maar ook, soms indirect, dat van andere links-liberale partijen. Nog steeds blijken die opvattingen een goede en vooral duurzame legitimering voor de verzorgingsstaat. Als bewijs hiervoor moge dienen dat

een gezaghebbend filosoof als John Rawls in zijn aan de verdelende rechtvaardigheid gewijde boek 'A Theory of Justice' nauw aansluit bij de kathedersocialisten.

Godsdienstige opvattingen en sentimenten hebben voor enkele vrijzinnig-democratische partijen ook ideologisch een belangrijke rol gespeeld. Toch is dat niet typerend voor de vrijzinnig-democratie. Daarvoor was het van te korte duur. Ze dienden vooral als ideologisch identificatiepunt voor de achterban, waaraan abstracte ideologische opvattingen parallel liepen.

In het vorige nummer van 'Idee 66' is uitgebreid aandacht besteed aan het vraagstuk van de instabiele aanhang van D66. Duidelijk bleek hoe belangrijk het is om een manier te vinden om de wijd verbreide waardering van de politieke ideeën van D66 te laten resulteren in een duurzame binding van grote groepen kiezers aan D66. Er moet iets zijn, een gevoelige snaar, waardoor kiezers zich kunnen identificeren met D66. Een verkiezingsprogramma schiet in dat opzicht tekort. Het is daarom gewenst dat er wordt nagedacht over de vraag hoe kan worden ingespeeld op 'wij-gevoelens' bij het D66-electoraat. Ideologische identificatiepunten zijn in dat licht onontbeerlijk.

Literatuur

- Borella, F., *Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, Parijs, 1977.
 Hubbeling, prof. dr. H.G. en dr. R. Veldhuis, (red.), *Ethiek in meervoud*, Assen/Maastricht, 1985.
Gedenkboek Vrijzinnig-Democratische Bond, 's-Gravenhage, 1926.
 Klijsma, M.H., *De VDB in Friesland 1917 - 1946*, Groningen, 1983.
 Sampson, A., *The changing anatomy of Britain*, Londen, 1982.
 Meuwissen, D.H.M., *Recht en vrijheid*, Utrecht, 1982.
 Pierce, R., *French politics and political institutions*, New York, 1968.

Het liberalisme van D66

ERIK VAN DER HOEVEN*

Heeft D66 wel een ideologie? Zo vroegen mij achter-eenvolgens drie journalisten, vlak voor de laatste verkiezingen, in een van die spasmodische opwellingen van de pers waarin zelfs directeurs van wetenschappelijke bureaus nog worden ondervraagd. Heeft D66 wel een achtergrond waarmee de partij uitkomt boven de categorie vlees-noch-vis?

Ieder weet bij D66 de kwalificatie 'pragmatisch' te noemen, hoewel die aanduiding bij mijn weten vijftien jaar geleden voor het laatst is gebruikt door de partij. Pragmatisch was D66 inderdaad, in een politieke situatie die zozeer was verward door ideologische tegenstellingen dat voor praktische politiek vaak weinig ruimte bleef. Inmiddels heeft ook D66 echter degelijke 'uitgangspunten' gekregen – men hoeft het oor maar op congressen te luisteren te leggen om te horen hoe vaak die worden aangeropen. En ook al liggen die uitgangspunten nog nergens vast en wordt het woord 'beginselen' zorgvuldig vermeden, het vermoeden is gerechtvaardigd dat op goed vaderlandse wijze ook D66 zijn partij kan meebazen in de principiële discussies die in de samenleving worden gevoerd – men denke aan de standpunten over euthanasie, abortus en individualisering.

Maar een goed in het gehoor liggend -isme is daarvoor nog niet gevonden, en zo blijft de geïnterviewde geconfronteerd met een stil verwijt dat D66 vlees noch vis is; een verwijt dat bij één journalist neer bleek te komen op de constatering dat D66 geen lange voorgeschiedenis met grote voorlieden en dus geen traditie had. Sinds wanneer is het hebben van een traditie weer teken van een gezonde politieke achtergrond?

Kijkend naar de gangbare -ismen zou het liberalisme nog het meest in aanmerking komen voor een positief, maar kritisch onderzoek. Nog vrij vers in het geheugen ligt Van Mierlo's boutade, onmiddellijk na de laatste Tweede Kamerverkiezingen, dat D66 nu de behoeder van het liberale erfgoed zou worden. In soortgelijke zin hebben meer voorlieden zich uitgelaten. Men denke aan Brinkhorst's aanduiding 'sociaal-liberaal' voor D66, terwijl Nypels zijn liberale uitgangspunt nooit verzwegen heeft. Ook de omarming door de Jonge Democraten van het woord 'vrijzinnig-democratisch' gaat dezelfde kant uit.

In het liberalisme gaat het om vrijheid. Maar welke vrijheid? Het is misschien goed, drie soorten vrijheid te onderscheiden. Ze hangen enigszins, maar niet geheel samen, zodat het onderscheid vooral bedoeld is om structuur in het debat te scheppen. Wij kennen in de eerste plaats de *persoonlijke* vrijheid: de vrijheid om

het eigen leven in te richten, los van buurt, familie, kerk of gezag. Ten tweede is er de *economische* vrijheid: de vrijheid om een eigen nering te drijven, los van overheid of gilde. En tenslotte is er wat ik de *staatkundige* vrijheid zou willen noemen: de vrijheid om samen met anderen vorm te geven aan de samenleving.

Van Mierlo, sprekend over D66 als hoeder van het liberale erfgoed, had natuurlijk in de eerste plaats de persoonlijke vrijheid op het oog. Dit onderdeel van de liberale traditie is actueel in kwesties als euthanasie en genetica: in hoeverre staat het mensen nu of in de toekomst vrij om over zichzelf te beslissen, los van de opinies van zedenmeesters, witte jassen of klerken? Hoewel op het eerste gezicht in zulke kwesties de opinies van D66 en de VVD naadloos op elkaar aansluiten, heeft in het verleden de VVD bij de abortuskwestie naar veler mening de goede zaak behoorlijk verraden, terwijl ook het huidige optreden inzake euthanasie de liberale zaak niet vermag te sieren.

Het liberalisme van de VVD is dan ook in de eerste plaats een economisch liberalisme, geheel in de traditie van de drie grote partijen dat de materiële punten het zwaarst wegen. Welke uitwerking ook aan het beginsel van economische vrijheid wordt gegeven, steeds wordt de nadruk gelegd op het belang van het particulier initiatief in de economie. Aan het economisch liberalisme wordt een heilzame werking voor de gehele samenleving toegeschreven: door vermindering van staatsinvloed en verlaging van belastingen zouden mensen vrijer tegenover elkaar kunnen komen te staan, terwijl ook minder fraude en ontduiking zou voorkomen en het verantwoordelijkheidsgevoel zou worden gestimuleerd.

In de praktijk moet echter worden geconstateerd dat het economisch liberalisme te weinig subtiel is om een antwoord op de problemen van onze samenleving te geven. In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat het in de praktijk niet houdbaar is. Nooit is zoveel risicodragend kapitaal vanuit de overheid naar het bedrijfsleven gevloeid als onder liberale ministers van economische zaken; en die praktijk gaat door: nu niet meer onder het hoofd industriebeleid (die is defensief geworden, en dat mag niet), maar bijvoorbeeld in naam van het technologiebeleid. In dezelfde periode is het ingrijpen van de overheid in de samenleving steeds specifiekier geworden, niet alleen bij Economische Zaken, maar ook, en zelfs in sterke mate daar. Het generieke steunbeleid werd meer en meer overboord gezet, in plaats daarvan is een veelheid aan subsidieregelingen voor het bedrijfsleven gekomen, alle bedoeld om de doeleinden van de overheid zo precies mogelijk te realiseren. Met liberalisme heeft dat alles niets te maken. De praktijk is kennelijk zo hard, dat alle li-

* De auteur is lid van de redactie.

berale beginselen overboord worden gegooid wanneer de begeerde post wordt bezet. Het beginsel blijkt daarmee inadequaaf.

Het adagium dat de overheid terugtreedt, is dan ook niet reëel in een maatschappij waarin de overheid vele rollen speelt. Alles hangt tegenwoordig met alles samen. De overheid als beheerder van collectieve goederen, als beschermer van de kunsten, als bewaker van de dijken en de gifbelten, als leverancier van veiligheid op straat en hulp aan ontwortelde jongeren, is op intieme wijze met het draaien van de economie verbonden. De terugtrek van de overheid is dan een stap terug in de primitiviteit, zoals ook blijkt uit de hersenloze manier waarop de reorganisaties in de zachte sector worden uitgevoerd. Alle subtiliteit die het bedrijfsleven heeft verworven bij het management, wordt overboord gezet bij het snoeien in het overheidsapparaat. Moeten er faculteiten worden weggesneden uit de universiteit? Dan wordt er een mes geleverd waarmee men in eigen vlees mag snijden, of (wat haast nog erger is) men bepaalt vanuit een zelfgecreëerde machtsbasis van bovenaf wat moet verdwijnen. Het aantrekken van interimmanagers, zoals in het bedrijfsleven zou gebeuren, is echter uit den boze. Ander voorbeeld: moet de hulpverlening worden gereorganiseerd? Dan wordt er bij voorkeur een grootschalige professionele organisatie opgezet die de zaak zal stroomlijnen; vooral wordt niet gedacht aan het opzetten van de kleine, zelfbeherende eenheden, die in het huidige bedrijfsleven zo succesvol zijn. Het economisch liberalisme is voor zulke stupiditeiten misschien niet uitsluitend verantwoordelijk, maar met zijn ongenuanceerde aanval op de overheid heeft het wel sterk bijgedragen tot een klimaat waarin zulke ontsporingen aan de orde van de dag zijn.

Het woord liberaal betekent in onze samenleving in de eerste plaats 'economisch liberaal'. Daarom stel ik ook niet in het bijzonder prijs op de term. Maar in de laatste betekenis van het woord, liberalisme in staatkundige zin, herken ik veel waardevols. Want vrijheid in staatkundige zin betekent de vrijheid en het vermogen van mensen om hun samenleving zelf vorm te geven. In tegenstelling tot de persoonlijke vrijheid en de economische vrijheid gaat het hier niet om onafhankelijkheid (van de overheid); met de vrijheid om de samenleving vorm te geven is het vermogen om dat te doen wezenlijk verbonden. Naast de onafhankelijkheid die kenmerk is van de persoonlijke en economische vrijheid, staat de zelfstandigheid die kenmerk is van de staatkundige vrijheid. Het verwerkelijken van die laatste vrijheid heet ook wel kortweg democratie.

Het vrijheidsstreven krijgt daardoor bij D66 een geheel ander accent dan bij de VVD. Voor democraten ligt vrijheid nooit vast, hij is geen toestand. De onafhankelijkheid van de staat kan op een bepaald moment zijn afgerond, de democratie is dat nooit: die bestaat juist in het steeds weer doorlopen van het democratisch proces. Het denken en doen van D66 wordt gekleurd door de ervaring dat die democratie voortdurend wordt bedreigd, namelijk door steeds opnieuw zich in het pluche nestelende regenten, voor wie het bestuurlijk gemak voorop staat in hun handelwijze, en die zich aan de invloed van de burger weinig gelegen laten liggen. Steeds moeten vrijheid en democratie worden 'bevochten', een strijdlustige term die wij de volkspartij die

beide wil, niet snel zullen horen gebruiken. Het vrijheidsstreven van D66 is ongedurig, de democratie die wij nastreven is nooit af, is in wezen een voortgaand proces van democratisering, terwijl dat van de VVD veel statischer van aard is.

Naar mijn mening staat dit alles heel zuiver in het in 1983 door Aad Nuis opgestelde Democratische Manifest. De inleiding van het huidige beleidsprogramma maakt daarentegen gehakt van de noodzakelijke onderscheidingen. Daarin wordt de 'vrijheid van' (vergelijk boven de term onafhankelijkheid) onderscheiden van de 'vrijheid tot' (vergelijk zelfstandigheid). Dat zijn minder gelukkige termen, doordat zij in het voetspoor van Erich Fromm zo'n grote morele lading hebben gekregen. De 'vrijheid tot' kenmerkt zich door het vermogen dat mensen moeten hebben om van de vrijheid gebruik te maken: met name materiële voorzieningen. Ook dat is een minder gelukkige invulling van de term, zeker als daarna aan 'eng-liberale' partijen wordt verweten dat zij alleen de 'vrijheid van' nastreven. Het hoeft geen verbazing te wekken, wanneer deze laatsten zich niet zouden herkennen in deze karakteristiek. En bovendien gaat dat alles voorbij aan de positieve betekenis die vrijheid heeft als grondslag van de democratie.

De verschillende vormen van vrijheid staan niet geheel los van elkaar. De fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer, Voorhoeve, heeft mij in Liberaal Reveil (december 1986, p. 117) verweten dat ik staatkundige vrijheid onomwonden prefereer boven economische vrijheid, en daarmee voorbij ga aan dit verband. Want, zo vraagt hij zich af: 'bestaat er één land in de wereld waar geen economische vrijheid bestaat en er toch politieke vrijheid is?' Neen, zou ik antwoorden, zulke landen zijn moeilijk te vinden. Inderdaad is economische vrijheid een voorwaarde voor het verwezenlijken van staatkundige vrijheid, en daarom steeds na te streven. Maar Voorhoeve stelt slechts een halve vraag. Want er zijn massa's landen waar economische vrijheid bestaat zonder politieke vrijheid. Wij hoeven slechts te denken aan de kampioen van het economisch liberalisme op het zuidelijk halfrond, Chili. Waarom gaat het de VVD nu eigenlijk: vrijheid van nering als ideaal, of vrijheid om de eigen samenleving vorm te geven? D66 heeft op die vraag tenminste een duidelijk antwoord.

In aanleg is het liberalisme een sympathieke politieke filosofie, bedoeld om mensen de ruimte te geven. In zijn uitwerking geeft het geen handvat voor het aanpakken van de problemen van deze tijd, tenzij de nadruk wordt gelegd op de verwerkelijking van de staatkundige vrijheid, op de democratie. Daarom lijkt mij een verwijzing naar de naam van de partij een goed antwoord op de vraag van de eerstvolgende journalist, of de Democraten 66 wel een ideologie hebben.

D66 en de staatkundige ontwikkeling van de EG

KEES KLOMPENHOUWER*

Inleiding

Ministers en regeringsleiders praten graag vrijblijvend over Europa en houden ervan daarbij wijdse perspectieven te schilderen. Wanneer het echter aankomt op de structuren van de macht, valt de stilte in. In dit artikel wordt de noodzaak van een verdere staatkundige ontwikkeling van de Europese Gemeenschap besproken en wordt aandacht besteed aan de bestaande D66-ideeën op dit terrein. Geconstateerd wordt dat deze in het algemeen de moeite waard zijn, maar dat het zeker te overwegen is hoger in te zetten. Hiervoor kunnen electorale motieven gelden (profilering ten opzichte van andere partijen), doch daarop ligt hier niet de nadruk. Het pleidooi voor een Europese staatkundige inzet van D66 tijdens de Europese Verkiezingen wordt in dit artikel gebaseerd op de te verwachten ontwikkeling van de Gemeenschap zelf, de wens deze te versnellen en te democratiseren. De instituties van de Gemeenschap moeten worden toegesneden op de nieuwe en zwaardere verantwoordelijkheden. Het nieuwe Europees Parlement zal zijn ambities om te functioneren als platform voor de formulering van voorstellen over de wijdere constitutionele ontwikkeling van de Gemeenschap waarschijnlijk ook vorm willen geven. Een D66-inbreng daarbij lijkt gewenst.

Wat wil D66 tot nu toe met Europa?

Afgaande op de Europese Programma's tot nu toe heeft D66 zich weliswaar steeds voorstander verklaard van verdere Europese eenwording, doch dit streven werd wel aan bepaalde voorwaarden gebonden. Zo zou overheveling van bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau alleen moeten plaatsvinden waar een louter nationaal beleid onvoldoende is, doch ook dan slechts indien de democratische controle is verzekerd. Ook hecht D66 aldus het programma sterk aan de handhaving van de Nederlandse culturele identiteit. Het feit dat de burgers hun aandacht voor de Europese eenwording verloren hebben, wordt verklaard door het feit dat de Europese gedachte tezeer gekoppeld is geweest aan de opbouw van een systeem van economisch liberalisme. D66 streeft daartegenover naar een Europees maatschappijmodel waarin vrijheid in verantwoordelijkheid en solidariteit samengaan.

Bestaande D66-standpunten met betrekking tot Europese staatkundige kwesties

D66 heeft in zijn Europese programma's de opbouw van een democratisch Europa steeds prioriteit gegeven. Voor het overige heeft onze partij zich op het standpunt gesteld geen dogmatische opvattingen te hebben, omdat nu eenmaal toch een synthese gevonden zal moeten worden tussen de uitgangspunten van de verschillende rechtstaten binnen de Gemeenschap en die van Nederland. Ik vraag mij af of een dergelijk uitgangspunt helemaal bevredigend is, zeker nu D66 zijn voorstellen met betrekking tot de staatkundige hervormingen in Nederland opnieuw zozeer op de voorgrond heeft geplaatst en deze is gaan beschouwen als 'anker' van onze partij.

De bestaande staatkundige voorstellen op Europees gebied hebben op dit moment allesbehalve een revolutionair karakter en beogen verbeteringen door middel van kleine stappen: versterking van de rol van het Europees Parlement, verbetering van de besluitvorming in de Raad van Ministers, benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie uit een bindende voordracht van het Europees Parlement.

We kunnen dan ook constateren dat D66 voor zijn inbreng in de Europese politiek niet beschikt over een staatkundig concept dat het fundamenteel onderscheidt van andere partijen. De herkenbaarheid van D66 in de Europese Verkiezingen is mede daardoor in het algemeen zwakker dan in de nationale politiek.

Pleidooi voor een hogere inzet

De hiervoor beschreven ideeën en voorstellen lijken in het algemeen op zichzelf de moeite waard. Ik pleit echter voor een hoger inzet bij het komende Europees Programma, omdat:

- a. door de inwerkingtreding van de Europese Acte per 1 juli 1987 een aantal voorstellen ten dele gerealiseerd zijn (meer meerderheidsbesluitvorming Raad en grotere medewetgevende rol Europees Parlement);
- b. gedurende de legislatuur-periode van het nieuwe Europees Parlement (1989-1994) waarschijnlijk belangrijke interne ontwikkelingen in de Gemeenschap zullen plaatsvinden. (voltooiing interne markt, versterking EMS, uitbouw structuurbeleid ten gunste van achtergebleven gebieden, volwassenwording Europees milieu- en technologiebeleid) die de voorwaarden scheppen voor een nieuwe etappe in de Europese integratie en een versterking van het democratisch gehalte;
- c. de ontwikkeling van de Gemeenschapfinanciën in-

* De auteur is voorzitter van de Programma Commissie en Voorzitter van de SWB-werkgroep Buitenland.



voering van een Europese belasting noodzakelijk maakt;

- d. het Europees Parlement verder zal willen gaan met het nemen van constituerende initiatieven, zoals eerder het ontwerp-verdrag voor een Europese Unie;
- e. West-Europa c.q. de Gemeenschap te maken heeft gekregen met nieuwe en zeer gevoelige aandachtsvelden, te weten de interne en externe veiligheid. Op de gezamenlijke beslissingen die de rechtstaat raken, moet een goede democratische controle komen;
- f. de belangrijkste bondgenoot, de VS, van West-Europa verwacht dat het een groter aandeel zal aanvaarden in het dragen van de lasten van de NAVO en van het verzekeren van groei en monetaire stabiliteit in de wereldeconomie.

Deze ontwikkelingen zullen de noodzaak en de drang vergroten om de instituties van de gemeenschap te versterken, al was het alleen maar om deze op hun taak berekend te doen zijn. Dit proces zal echter niet vanzelf gaan, maar stap voor stap moeten worden bevochten. Een remmende factor van betekenis hierbij zal zijn wat ik de 'integratieparadox' zou willen noemen.

De integratieparadox

Het bestaan van deze paradox wil ik toelichten aan de hand van een voorbeeld.

Het liberaliseren van de interne markt (de hoofddoelstelling van het EG-beleid in de komende jaren) impliceert bijvoorbeeld dat lidstaten zich ter wille van het vrije verkeer beperkingen opleggen ten aanzien van de eisen die zij kunnen stellen om redenen van volksgezondheid, veiligheid, milieu, aan goederen, diensten en productieprocessen. Ook mogen zij niet meer zonder meer op overwegingen van economische of monetaire politiek restricties invoeren op het vrije kapitaalverkeer. Het wegnemen van belemmeringen op het personenverkeer vereist bovendien geïnstitutionaliseerde justitiële afspraken. Er worden in dit proces nationale bevoegdheden weggegeven zonder dat er noodzakelijkerwijs vergelijkbare Europese bevoegdheden voor terugkomen.*

* De WRR noemde dit in zijn rapport "de Onvoltooide Europese Integratie" het vraagstuk van het "integratietekort".

Het liberalisatie-proces van de interne markt kan op deze wijze de al bestaande Europese handelingsonbekwaamheid en machteloosheid vergroten, tenzij aan de Europese Commissie voldoende uitvoeringsbevoegdheden worden gegeven, c.q. zij extra bevoegdheden krijgt. Dit laatste ligt wat moeilijk vanwege de beperkte legimiteit van de Commissie (niet door de burgers gekozen) en het gebrek aan democratische controle door het Europees Parlement (Commissieleden kunnen niet individueel door het Europees Parlement worden afgezet). Sommige lidstaten weigeren pertinent hierin verandering te brengen en schuwen tegelijkertijd het toekennen van de nodige uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie. Waar de weg naar een vergroting van supranationale bevoegdheden aldus van hinderpalen wordt voorzien resteert als consequentie van de interne marktliberalisatie het accepteren van een aanzienlijke collectieve handelingsonbekwaamheid. Dit vooruitzicht is voor nationale bestuurders zo onaantrekkelijk dat zij er in de praktijk veelal de voorkeur aan (zullen) geven het liberalisatieproces zelf tegen te gaan en zich te koesteren in de illusie van de nationale soevereiniteit. De eerste tekenen dat dit gebeurt zijn – ook in Nederland – al zichtbaar. Het gevolg hiervan is dat het proces van liberalisatie van de interne markt zichzelf bij het niet ontstaan van adequaat supranationale bevoegdheden afremt (integratieparadox).

Het bestaan van de integratieparadox vormt op zichzelf een reden om te trachten nieuwe wegen in te slaan en om de discussie uit te tillen boven het gemilimeter over uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie. De beste manier lijkt om met grote energie te werken aan de totstandkoming van nieuwe en reële Europese supranationale bevoegdheden. D66 zou op nationaal niveau hierbij een voortrekkersrol kunnen vervullen, vanuit een visie op de taken van de Europese overheid (in essentie de Europese Commissie). Een dergelijke inzet is uiteraard een kwestie van lange adem.

Taken voor de Europese overheid

Het huidige overheersende neo-liberale denken in Europa en de Verenigde Staten gaat uit van de wenselijkheid de rol van de overheid, c.q. de collectieve sector, zoveel mogelijk terug te dringen teneinde ruimte te maken voor de particuliere sector. Dit adagium wordt eigenlijk door de (sociaal-) democratische oppositie niet fundamenteel betwist. Het accent ligt meer op het wijzen op gevallen waarin sprake is van schrijnende gevolgen van het terugtreden van de overheid. Het neo-liberale denken heeft echter op Europees niveau geleid tot een vijandige opstelling ten aanzien van het ontstaan van nieuwe taken voor de Europese overheid. Een uitvloeisel hiervan is ook de wijdverbreide opvatting dat de Europese uitgaven in het algemeen met minstens dezelfde mate van gestrengheid dienen te worden omgebogen als de nationale overheidsuitgaven. Daarnaast wordt het 'dereguleringsstreven' ook veelvuldig misbruikt om de Europese instellingen de voet dwars te zetten teneinde de nationale autonomie om te reguleren in tact te laten. Ik ben van oordeel dat in deze gevallen politieke keuzes worden gedaan waarbij een vraagteken kan

worden geplaatst. De taken van de Europese overheid zijn namelijk niet altijd zonder meer vergelijkbaar met nationale overheidstaken, met name niet wanneer het er om gaat eenheid te brengen in de uiteenlopende nationale politieke, zodat er uiteindelijk een voor alle partijen beter resultaat ontstaat. Dit geldt in de eerste plaats voor het macro-economisch en monitair beleid, maar ook voor het industrie- en technologiebeleid en het milieubeleid. Er valt op Europees gebied daarnaast ook nog veel te doen op het gebied van hoger onderwijs, het volksgezondheidsbeleid en op het gebied van de interne en externe veiligheid (defensie, strijd tegen terrorisme). Het gaat hier steeds om essentiële overheidstaken die doelmatiger kunnen worden uitgeoefend wanneer er sprake is van een betere coördinatie en integratie van beleid in de Gemeenschap. Er is dus voldoende grond om het Europese constitutionele bestel verder uit te bouwen en het te voorzien van een permanente inkomstenbron op democratische grondslag (een Europese belasting).

Staatkundige hervormingen van de EG

De meeste lidstaten in de EG streven de facto naar handhaving van de staatkundige status quo in Europa. Dit stille streven stemt niet overeen met de fundamentele aspiraties van de overgrote meerderheid van de Europese bevolking. De machteloosheid van de Europese staten wanneer het gaat om de beïnvloeding van wezenlijke zaken als de economie en de veiligheid is velen een doorn in het oog. Het gaat er daarom om structuren te bedenken waarin de wil van de bevolking in Europa rechtstreeks tot gelding komt.

Wat hier volgt moet beschouwd worden als een eerste aanzet tot discussie binnen D66. Niettemin bestaat er een zeker logisch verband tussen deze voorstellen en de analyse in de voorafgaande paragrafen.

Versterking van de constitutionele positie van de Europese Commissie

Het voortschrijdende integratieproces, waaronder met name de ontwikkeling van het beleid neergelegd in de Europese Acte (interne markt, technologie, milieu), zal een steeds grotere politieke verantwoordelijkheid doen ontstaan van de Commissie. Ook de toeneming van het aantal lidstaten tot twaalf versterkt haar centrale rol. Tegelijkertijd echter proberen de lidstaten de bevoegdheden van het dagelijks bestuur van de EG te beperken (zie 'De integratieparadox'). De huidige constellatie waarbij de Commissie bovendien om de twee jaar door de lidstaten moet worden herbenoemd (met mogelijkheid van herkiesbaarheid) beperkt echter tegelijkertijd haar bewegingsvrijheid. Deze situatie van meer verantwoordelijkheid en beperkte bewegingsvrijheid is niet goed werkbaar. Bovendien beperkt het feit dat zij niet door de Europese burgers is gekozen de legitimiteit van haar handelen. Als doel op lange termijn is het daarom wenselijk dat de voorzitter van de Commissie rechtstreeks door de burgers gekozen wordt en zijn eigen college samenstelt. Dit moet parallel lopen met een vergroting en verbreding van mogelijkheden en bevoegdheden van de Commissie om voorstellen te doen en maatregelen te nemen. Als tegenwicht moet de controlerende en medewetgeven-

de rol van het Europees Parlement verder worden versterkt.

Een minder optimale oplossing zou kunnen zijn te besluiten een parlementair systeem in te voeren, dat wil zeggen benoeming van de Commissie vanuit het Europees Parlement. Hieraan kleven echter belangrijke nadelen die ons vanuit de nationale praktijk maar al te zeer bekend zijn. D66 zou daarom bij voorkeur moeten kiezen voor het eerste uitgangspunt.

Europees referendum

Een andere belangrijke innovatie zou zijn de Commissie de mogelijkheid te geven om na akkoord van het Europees Parlement belangrijke principekwesties en bevoegdheidskwesties (dus niet gedetailleerde Europese wetgeving) aan een Europees referendum te onderwerpen. De uitspraak zou voor de Gemeenschap constitutioneel bindend moeten zijn in die zin dat per referendum aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden dezelfde status zouden moeten krijgen als de bevoegdheden neergelegd in de EG-verdrag.

Europese belasting / versterking rol Europees Parlement

De EG-financiën zijn al jaren een janboel, omdat de lidstaten niet de financiële consequenties wensen te trekken van hun eigen besluiten (in de Raad) op bijvoorbeeld landbouwgebied. Deze situatie kan worden opgeheven door in plaats van het bestaande zogenaamde eigen middelenstelsel van de EG, waarbij lidstaten ten laste van hun nationale begrotingen een deel van de BTW-opbrengst, de douanerechten en landbouwimportheffingen afstaan, een Europese belasting in te voeren waarvan de hoogte en de aanwending wordt bepaald door het Europees Parlement. Dit vereist tevens dat nieuwe Europese wetgeving die financiële gevolgen heeft (bijvoorbeeld op landbouwgebied) alleen in werking mag treden na goedkeuring door het parlement. De parlementariërs zullen over hun opstelling verantwoording moeten afleggen aan het electoraat, zoals dat in een democratie bestaat.

'Free to Choose'

Zolang er staten bestaan, zal er een debat gevoerd worden over het aantal taken dat de overheid op zich moet en mag nemen. Een extreme positie in dit debat wordt ingenomen door Nobelprijswinnaar Milton Friedman. Een bespreking van het boek 'Free to Choose' dat Milton samen met zijn vrouw Rose schreef.

De econoom Mancur Olson heeft eens opgemerkt dat sociologen en economen een verschillend 'ideaal' maatschappijbeeld voor ogen staat. Sociologen zouden, geïnspireerd door o.a. de bevindingen in Durkheims klassieke werk 'Le Suicide', voorstander zijn van een maatschappij waarin ieder stabiele en langdurige relaties heeft met familie, vrienden, buurt en collega's, en waarin grote en ingrijpende maatschappelijke veranderingen weinig plaats vinden. Economen daarentegen zouden het meeste zien in een mobiele en flexibele maatschappij, waarin de vermeende voordelen van het vrije marktmechanisme maximaal tot hun recht komen. Deze twee 'ideale' maatschappijbeelden zijn dus elkaars tegengestelde. Iemand die een helder en gepassioneerd pleidooi wil lezen voor het vrije marktmechanisme, en een flink aantal katten richting de 'bedilzuchtige overheid', kan goed terecht bij het door Milton en Rose Friedman geschreven 'Free to Choose'. Milton Friedman heeft in Nederland een uiterst conservatieve en omstreden reputatie, die misschien het best vergeleken kan worden met die van de behavioris-

tische psycholoog B.F. Skinner zo'n tien jaar geleden: Friedman is een soort Dr. Strangelove, ontegenzeggelijk slim maar moreel op de verkeerde weg. Deze laatste indruk wordt op een komische manier nog eens versterkt door de inleiding tot de Nederlandse vertaling van zijn boek 'Free to Choose' (Nederlandse titel: Aan ons de Keus). Die inleiding is geschreven door niemand minder dan ... Rienk Kamer!

Maar het is een boek met verrassingen. Er is bijvoorbeeld geen sprake van dat er in het boek fascistische of racistische ideeën gepropageerd worden. De Friedmans kunnen misschien het best beschouwd worden als toegewijde leerlingen van Adam Smith: Het marktmechanisme is als ordenende kracht in de maatschappij verre superieur boven alle menselijke pogingen om de maatschappij via richtlijnen of bevelen te sturen, en de rol van de overheid moet zich daarom tot slechts enkele, nauw omschreven gebieden beperken.

Het betoog wordt begonnen door duidelijk de elementaire economische principes uiteen te zetten, - Heertje heeft hier z'n meerderen gevonden. Ze zijn het oneens met de algemene strekking van het spreekwoord 'Van ruilen komt huilen', en menen daarentegen met Adam Smith dat wanneer een ruil tussen mensen volkomen vrijwillig verloopt, deze alleen zal plaatsvinden als beide partijen overtuigd zijn ervan te zullen profiteren. Bij een bijzonder groot aantal ruiltransacties wordt er gebruik gemaakt van geld; de waarden van goederen en diensten

worden uitgedrukt in geldprijzen. Als de belangrijkste functie van prijzen die tot stand komen op een vrije markt noemen de Friedmans de overdracht van informatie; uit de prijs van goederen of diensten kan afgeleid worden wat hun schaarste is, of hoe groot de vraag naar die goederen of diensten is, en individuele producenten en consumenten stemmen hun gedrag op deze informatie af. Belangrijk is verder dat deze informatie alleen terecht komt bij degenen die ook iets met deze informatie willen en kunnen doen. Niemand van ons, behalve misschien enkele houthandelaren en beleggers, kent bijvoorbeeld de groothandelprijs van cederhout, en o.a. vanwege dit informatie-aspect achten de Friedmans een vrij marktmechanisme efficiënter dan een centraal geregeld economie waarbij de overheid letterlijk van alle markten thuis moet zijn.

Na een bespreking en illustratie van de 'onzichtbare hand van het marktmechanisme' komt de vraag aan de orde waarom het economisch vaak zo slecht gaat. De Friedmans geven hier een duidelijk antwoord op: Het is de schuld van de overheid die zich met zaken bemoeit die haar niet aangaan, zodat de markt niet meer goed werkt. Is het bij de onzichtbare hand van het marktmechanisme zo dat het beste resultaat voor allen bereikt wordt als ieder binnen nauw omschreven grenzen onbelemmerd het eigenbelang kan nastreven, bij overheidsingrijpen lijkt er volgens de Friedmans wel een andere onzichtbare hand in het spel te zijn, die mensen die uitsluitend het

algemeen belang willen dienen ertoe leidt om juist particuliere belangen te behartigen.

Wat zijn volgens de Friedmans de taken van de overheid? Dat is het beschermen van de staat tegen agressie van andere staten, het beschermen van inwoners tegen de agressie van andere inwoners, het produceren van goederen en diensten die de vrije markt niet kan leveren (bijvoorbeeld het aanleggen van wegen en het drukken van geld), en tenslotte het beschermen van armen, kinderen en zwakzinnigen. Uiteraard zijn er in een land waar de overheid zich uitsluitend tot deze taken beperkt en de vrije markt maximaal tot haar recht komt nog genoeg problemen, maar deze problemen verergere volgens de Friedmans alleen als de overheid ze probeert op te lossen. Het punt is namelijk dat wanneer de overheid hiertoe pogingen in het werk stelt, ze een willig werktuig wordt in de handen van belangengroepen. De typische belangengroep heeft twee doeleinden: het ene is heel nobel en mooi, (bijvoorbeeld het tegengaan van de verloederende van de samenleving, of het beschermen van binnenlandse industrieën tegen 'oneerlijke' concurrentie uit het buitenland, of een rechtvaardige verdeling van woonruimte), en het andere doeleinde is het naakte eigenbelang: Meer geld en macht. Dit eigenbelang wordt vaak bijzonder effectief gediend door de overheid maatregelen te laten nemen die op het eerste gezicht alleen gericht zijn op het nobele doel. Nu volgt een selectie uit de overvloed van voorbeelden van dit verschijn-

sel die in *Free to Choose* de revue passeren.

Tariefmuren

Adam Smith noemde reeds het oprichten van tariefmuren het resultaat van de verwarring die ontstaan is door de 'mooipraterij van belanghebbende handelaren en fabrikanten' (en hun werknemers voegen de Friedmans hier aan toe). Er schijnen weinig onderwerpen te zijn waar economen zo eensgezind over zijn als over de funeste gevolgen van tariefmuren. Op het eerste gezicht wordt er een mooi doel mee gediend: Binnenlandse industrieën en daarmee werkgelegenheid worden ermee beschermd. Wel is het zo dat als de consument als gevolg van de tariefmuren geen goedkope T-shirts uit Tanzania of video-decks uit Japan kan kopen, hij of zij ongevraagd gedwongen wordt de binnenlandse industrieën in die branches te subsidieëren door een hogere prijs te betalen. ('Protectie' betekent in feite het uitbuiten van de consument'.) Deze industrieën hoeven ook niet meer internationaal te concurreren en zullen daarom steeds duurdere en slechtere produkten afleveren. Bovendien wordt het als gevolg van de tariefmuren gemakkelijker om een binnenlands kartel op poten te zetten, hetgeen nog meer ten nadele van prijs en kwaliteit zal zijn. In *Free to Choose* worden verschillende argumenten tegen een onbelemmerde import en export besproken, en ze worden alle terzijde geschoven. 'Het voordeel dat wij uit de internationale markt halen, zit in onze import. Export is de prijs die wij daarvoor betalen. Zoals Adam Smith duidelijk zag: De burgers van een land profiteren, wanneer zij in ruil voor hun export zoveel mogelijk invoeren of, omgekeerd, wanneer zij zo weinig mogelijk exporteren om voor hun invoer te betalen'. Indien buitenlandse producenten spotgoedkope produkten dumpen, dan kunnen we als consumenten daar

alleen maar dankbaar voor zijn. Het geldt dat betaald moet worden voor deze buitenlandse produkten en diensten komt uiteindelijk weer terug in de vorm van bestellingen door het buitenland. Fel trekken de Friedmans van leer tegen het idee dat import 'slecht' zou zijn en export 'goed'. In dit verband brengen ze ook de westerse ontwikkelingshulp ter sprake. Deze beschouwen ze als een niet van eigenbelang gespeende aalmoes die grotendeels ten goede komt aan de bureaucratische apparaten van veelal dictatoriale regimes. Het zou veel beter zijn als de westerse landen de tariefmuren afbraken zodat het westerse geld terecht kwam bij diegenen in de ontwikkelingslanden die in staat zijn iets te produceren waar (internationaal) vraag naar bestaat. Dit is de juiste manier om een economie op te bouwen. De Wereldbank schijnt het hier mee eens te zijn, gezien de uitspraak 'Handel is beter dan hulp'.

Het verbieden van alcohol

De effecten van de drooglegging van de VS in de twintiger jaren zijn algemeen bekend. Er werd een geweldige markt geschapen niet alleen voor de onderwereld maar ook voor de overheid in de vorm van een kostbaar justitieel apparaat. De drooglegging is dan ook een paradepaardje in de verzameling voorbeelden van de ongelukkige effecten van overheidsinmenging in zaken die voorheen aan de burgers zelf werden overgelaten. Het is daarom opvallend dat de Friedmans geen warm pleidooi houden voor de liberalisatie van alle soorten drugs, pornografie en prostitutie. Blijkbaar was de behoudende ideologie hier in strijd met de liberale uitgangspunten. De opbrengst van de illegale handel in drugs in de USA is ongeveer tachtig miljard dollar per jaar. Van een onderwereld die over zulke budgetten beschikt moet wel een corrumperende invloed uit-

gaan, en verder wordt er een fiks belastingbedrag misgelopen. Hoeveel last heeft de samenleving van iemand die heroïne of iets dergelijks gebruikt, of naar een prostituee of een casino gaat? Niet zo veel lijkt me, tenzij door allerlei verboden er een automatisch contact met de onderwereld ontstaat en de prijs die voor de benodigde goederen of diensten betaald moet worden buitensporig ver boven de vrije marktprijs komt te liggen. Het argument dat na afschaffing van dergelijke verboden het hek van de dam zou zijn en steeds grotere bevolkingsgroepen zich aan deze voorheen verboden zaken tegoed zouden doen lijkt me aanvechtbaar. De Verenigde Staten gingen na de opheffing van de drooglegging ook niet ten onder aan drankzucht. Bovendien: 'Verboden vruchten smaken het lekkerst'. Deze common sense-mening wordt stevig ondersteund door experimenteel sociaal-psychologisch onderzoek.²

Het ingrijpen in lonen, prijzen en huren

'Economen weten misschien niet veel. Maar één ding weten ze heel goed: hoe men overschotten en tekorten produceert. Wil je een overschot? Zorg ervoor dat de overheid een minimum-prijs vaststelt die hoger ligt dan de prijs anders zou zijn. (...) Wil je een tekort? Zorg ervoor dat de overheid een maximum-prijs vaststelt, die lager ligt dan de prijs anders zijn zou.' Een overheid die bijvoorbeeld maximum huren of een maximum prijs voor brood voorschrijft, komt op het eerste gezicht voor economisch zwakkere groepen op. Maar het gevolg van deze maatregelen is dat er minder brood geproduceerd wordt en huiseigenaren bij gebrek aan winst minder huizen bouwen, zodat uiteindelijk de 'natuurlijke' huurprijzen nog hoger komen te liggen. Nu kan de overheid wel zelf brood gaan bakken of huizen gaan bouwen, maar hierin

hebben de Friedmans duidelijk weinig vertrouwen. Er moet naar hun mening naar gestreefd worden dat mensen hun eigen geld uitgeven, want iemand (i.c. de overheid) die andermans geld uitgeeft ten bate van weer anderen zal zowel minder op de kosten letten als op het resultaat van de uitgaven. Helaas zeggen de Friedmans in *Free to choose* niets over de Europese boterberg, maar minimum-lonen zijn een goed voorbeeld hoe overschotten (in dit geval overschotten aan arbeid) gecreëerd kunnen worden. Weliswaar hebben veel mensen met een laag inkomen baat bij een wettelijk minimumloon, maar als de prijs van arbeid omhoog geschroefd wordt dan wordt er minder arbeid in dienst genomen, zodat mensen die zonder de overheidsmaatregel voor een laag inkomen hadden kunnen werken, met die maatregel werkloos zijn. 'Het is ons altijd een raadsel geweest, waarom een jong iemand beter af zou zijn zonder een baan die 2.90 dollar per uur oplevert, dan met een baan van 2 dollar per uur.' De Friedmans wijzen er op dat in de USA het voornamelijk de zwarte jongeren zijn die hiervan de dupe worden, waardoor ze als gevolg van hun werkloosheid niet alleen financieel, maar ook wat betreft opleiding tijdens het werk en integratiemogelijkheden hier de boot missen.

Beschermde beroepen

Men zou verwachten dat vakbonden bij uitstek een doelwit van de Friedmans vormen, maar dit valt in zekere zin mee. Grootmoedig erkennen ze dat het recht op organisatie van de factor arbeid behoort tot het algemene recht op vrijheid dat ze bepleiten. Sterker nog, ze nemen de vakbonden in bescherming tegen het vaak geuite verwijt dat ze langdurige inflatie veroorzaken; alleen de overheid is naar hun mening hiervoor verantwoordelijk. Maar het zijn wel voornamelijk de al goed betaalde

werknemers die zich efficiënt kunnen organiseren en zodoende een nog hoger loon of salaris kunnen verwerven. De voordelen van de goed-georganiseerden zijn volgens de Friedmans de nadelen voor de slecht- en ongeorganiseerden. Interessant is dat ze in de eed van Hippocrates (een ongeveer 300 voor Christus in Griekenland opgestelde gedragscode voor artsen) elementen aanwijzen die reeds kenmerkend zijn voor vakbondsorganisatie, zoals het zo beperkt mogelijk verspreiden van vakkennis of het verdelen van de markt tussen artsen en chirurgen. Behalve dat vakbonden sommige lonen en salarissen forceren boven een niveau dat op een volledig vrije markt zou ontstaan, (hetgeen werkloosheid veroorzaakt), zien ze als belangrijk nadeel van vakbonds-inspanningen dat de overheid ertoe overgehaald wordt onaantastbare rechtsposities voor werknemers op te bouwen. Het ideaal van een flexibele arbeidsmarkt waar vraag en aanbod snel op elkaar inspelen wordt zo minder makkelijk realiseerbaar.

Het boek van de Friedmans laat zich lezen als één lang pleidooi voor de 'tijdelijk wrede, maar uiteindelijk toch heilzame politiek om de krachten van de markt hun werk te laten doen'. Dit pleidooi, in de vorm van een kritiek op de verzorgingsstaat, heeft een aantal humoristische kanten. Zo wordt een kolossaal overheidsgebouw beschreven waarin talloze ambtenaren werken. Ze houden zich bezig met voorlichting over de gevaren van tabaksgebruik. Een paar kilometer verder staat een ander kolossaal overheidsgebouw, weer met talloze ambtenaren. Ze houden zich bezig met subsidieregelingen voor de tabaksverbouw. Het pleidooi bevat ook een aantal wonderlijke argumenten. Een veelgehoord kritiekpunt op het 'laissez-faire'-kapitalisme is bijvoorbeeld dat het genadeloos is voor kansarmen en

mislukten. De Friedmans brengen hiertegen in dat tijdens perioden van laissez-faire-kapitalisme de liefdadigheid meer bloeit dan ooit, en dat grote fortuinen op deze manier op een efficiënte manier bij de behoeftigen terecht komen. De verzorgingsstaat 'doet gif in de bronnen van liefdadigheid'. Ook bestrijden ze dat het vrije-marktkapitalisme een systeem is waar de rijken de armen uitbuiten. Niets zou minder waar zijn. 'Nergens zijn de rijken rijker en de armen armer dan in die landen, waar de vrije markt niet toegestaan wordt', en ze wijzen op de communistische landen, feodale samenlevingen en grote gedeelten van Zuid-Amerika, waarin afkomst iemands positie bepaalt. Bovendien zou de afwezigheid van een vrije markt, of het slecht functioneren daarvan, initiatiefloze en passieve mensen met zich meebrengen, terwijl een vrije markt het tegenovergestelde tot resultaat heeft. (Dit wordt onder andere geïllustreerd met het verschil in mentaliteit dat er zou bestaan tussen Hongkong- en Rood China-Chinezen). De vaak bij grote groepen mensen bestaande weerstand tegen het vrije marktmechanisme wordt simpelweg verklaard door te stellen dat bij gebrek aan een dictator of een sterk op de voorgrond tredende overheid, veel mensen voor hun eigen mislukkingen toch aan iets of iemand de schuld moeten geven. Dat er zo vaak met succes een beroep op de overheid gedaan kan worden voor het oplossen van allerlei problemen, wijten de Friedmans gedeeltelijk aan de menselijke neiging om het eigen belang met het algemeen belang te verwarren. ('Wat in ons belang is, is in het algemeen belang.') Van meer gewicht is echter het verschil tussen geconcentreerde en verspreide belangen. Mensen die direct baat hebben bij een bepaalde overheidsmaatregel zijn zich daar goed van bewust en handelen daarnaar. De vaak veel

grotere groep die geschaad wordt door zo'n maatregel begrijpt dat vaak nauwelijks, en is bovendien meestal te omvangrijk en verspreid om tot actie over te kunnen gaan. Van de opvatting dat veel overheidsorganisaties van de verzorgingsstaat goed zouden functioneren als een aantal problemen in deze organisaties zouden zijn opgelost willen de Friedmans niets weten. 'Als natuurkundige zult u beseffen dat u geen willekeurige kenmerken aan chemische of biologische componenten kunt toekennen en niet kunt eisen dat katten blaffen of water brandt. Waarom denkt u dat de situatie bij de sociale wetenschappen anders is?' Toch pretenderen ze niet met het marktmechanisme een toverformule in handen te hebben waarbij vergeleken elke door de overheid geboden oplossing overbodig wordt. 'In ieder afzonderlijk geval waar om ingrijpen van bovenaf gevraagd wordt, dienen we de voor- en nadelen ervan zorgvuldig af te wegen.' Enige nuance is er in hun betoog dus nog wel te vinden. Niettemin komen de voorstellen van de Friedmans neer op de totale ontmanteling van de verzorgingsstaat en het herstellen van het laissez-faire kapitalisme. Een citaat geeft hun filosofie goed weer. Over de immigranten in de nieuwe wereld schrijven ze: 'Het ging hen goed, omdat ze aan hun lot werden overgelaten'. Opvallend is dat er in het hele boek geen zweem van twijfel over de juistheid van de eigen opvattingen is te vinden, hetgeen de duidelijkheid van hun standpunten overigens zeer ten goede komt. Ik geloof niet dat het terecht is om de Friedmans te portretteren als uitsluitend dienaren van 'het grootkapitaal', maar het is merkwaardig dat het idee niet in ze opgekomen schijnt te zijn dat de verzorgingsstaat misschien toch wel iets meer is dan alleen het produkt van lobbyende belangengroepen en voor hun eigen hachje opko-

mende ambtenaren. De onconventionele opvattingen van de Friedmans, in combinatie met hun soms boosaardige humor, maken van *Free to Choose* een vlot leesbaar boek waar menigeen zich flink aan zal kunnen ergeren.

Noten

1. 'Voor groei is ander beleid nodig', *NRC-Handelsblad*, 8 juli 1986, p. 12.
2. Zie Brehm, J.W. *A Theory of Psychological Reactance*. Academic Press, 1966.

Frans Roes

Milton en Rose Friedman, 'Free to choose', Harcourt Brace Jovanovitch, 1980
Nederlandse vertaling 'Aan ons de keus', Brussel/Amstelveen, Acropolis, 1981.

”

Waarom doet zo'n Deetman het nou, of een In 't Veld, of hoe zo'n man mag heten. Twee-fasenstructuur leidt tot kwaliteitsverlies, luidt de nog heel vriendelijke kop in de krant. Het resultaat van zes jaar onafgebroken Nederland opstoten in de vaart der volkeren. Topmensen hadden we nodig, dat was het.

Je vraagt je af hoe lang de onderzoekers hebben moeten bakkeleien met de ambtenaren van het departement voordat de conclusies naar buiten mochten. Want wil je de overheid kritiseren met zijn eigen geld dan heb je eerst trossen beleidsambtenaren om je nek hangen. Of dit niet wat minder eenzijdig gesteld kan worden. Of dat voor de ondeskundige lezer niet te suggestief overkomt. Of er niet rekening gehouden kan worden met de inmiddels in gang gezette beleidswijzigingen.

Moet dat beleid zo nodig wijzigen? Misschien is het onderwijs er nu weer bij gebaat, wanneer het een tijdlang van de slagvaardigheid van In 't Veld verschoond blijft? Het woord beleid wekt soms achterdocht.

Heeft die In 't Veld eigenlijk niet veel te toetsbare criteria opgesteld voor zijn herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs? Verhoging van de kwaliteit was al mooi genoeg geweest. Waarom moest nu zo duidelijk worden gezegd dat veertig procent van de studenten moest doorstromen naar de tweede fase? In de eerste plaats deed de Kamer daar moeilijk over – die had daarin een mooi aangrijpingspunt voor oppervlakkige kritiek, dat percentage moest hoger, dat kon je zo navoelen. En verder staat het zo rot dat er nu maar negentien procent van overblijft, bovendien voor een groot deel medici, die allemaal doorstromen.

Maar je moet toegeven, het wetenschappelijk onderwijs is dan toch maar efficiënter geworden. Eén doelstelling is tenminste gehaald: er gebeurt hetzelfde, maar met minder geld. Er zijn boze tongen die beweren dat het daar allemaal om te doen was. Maar de tong van Jan Pen behoort daar niet bij. Volgens Jan ging het alleen maar om de macht van O & W.

Efficiëntie, dat is eigenlijk een woord uit de jaren zestig. Niet de roerige, maar de keurige. Groot, mooi en efficiënt. Een aangeharkt ideaal, inmiddels verlaten in het bedrijfsleven, de plaats van oorsprong, zoals inmiddels ook in de stadsparken de aangeharkte perken door bodembedekkers en ander milieuvriendelijk en arbeidsbesparend grut zijn overwoekerd. Misschien moet je ambtenaar zijn om door schaalvergroting efficiëntie na te streven.

Kommer alom. Het onderwijs is afgebroken, onderzoekers worden niet meer opgeleid, wie ooit

op een stoel terecht is gekomen blijft zijn verdere leven daaraan vastgeplakt, beoordelaars lopen in en uit, van de samenwerking van universiteit en HBO komt niets. De bureaucraat verlangt van de universitaire docent dat deze zijn papieren in viervoud zorgvuldig invult, maar krijgt wel langs politieke weg de afslanking over zich heen. O & W staat bovenaan de lijst van departementen die personeel moet inleveren.

En de Kamer? Die zou hieraan toch een halt kunnen toeroepen? Och, in de afgelopen periode discussieerde de Kamer over de 1,7 bureaucratiekorting, terwijl visitatiecommissies hun genante taak met ernst en wellicht een tikje wanhoop vervulden. Het circus draait door. Maar misschien legt de minister nog eens zorgvuldig uit waarom het allemaal begonnen was, vooral in verband met dat ene woord: kwaliteit.

”

idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66



Alles komt tegelijkertijd

E.P. WELLENSTEIN

De vis wordt duur betaald

DICK TOMMEL

BOB VAN DEN BOS

HANS VAN OERLE



Verzorgingsstaat ter discussie

ERIK VAN DER HOEVEN



8e jaargang nummer 4, september 1987

In dit nummer:

Versijnt zesmaal per jaar

Redactie:

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

Correspondentieadres redactie:

Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag

Uitgever:

Van Loghum Slaterus BV, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-10811

Abonnementsprijs f 60,-

Abonnementen-administratie:

Libresso BV, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-91922

Advertentie-exploitatie:

Van Loghum Slaterus/Bohn, Scheltema & Holkema, Emmalaan 27, 3581 HN, Postbus 13079, 3507 LB Utrecht, tel. 030-511274

Ontwerp en vormgeving:

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 redactiebeleid, en instructies voor vormgeving van stukken, zijn bij de redactie op te vragen.

Copyright:

Van Loghum Slaterus, Deventer Overname van artikelen en/of illustraties zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever is verboden.

Commentaar

3

Alles komt tegelijkertijd

5

Door de internationale ontwikkelingen wordt Nederland gedwongen zijn buitenlands beleid een nieuwe inhoud te geven

E.P. Wellenstein

De vis wordt duur betaald

7

De bijdrage van Dick Tommel aan het veel besproken (en bekritiseerde) debat over de visafslagfraude

Dick Tommel

'For Brutus is an honourable man'

13

Waarom mocht en kon Braks blijven. Is er sprake van verval in politieke zeden? Een parlementair-historische beschouwing

Hans van Oerle

D66, politieke zuiverheid en ministeriële verantwoordelijkheid

15

Nog meer over Braks, vis, fraude en de vraag naar verantwoordelijkheid. Een staatsrechtelijk verhaal

Bob van den Bos

Verzorgingsstaat ter discussie

18

Zal de verzorgingsstaat alle zich voltrekkende veranderingen overleven?

Erik van der Hoeven

Gezondheidszorg is meer dan een managementprobleem

22

Een kritische analyse van het rapport-Dekker

Leo de Graaf

En verder:

Zaaien en oogsten. D66 en stabilisatie van aanhang

30

Slechte gedachten

32

Echtscheiding en het beslag op de collectieve middelen

In oktober 1986 is er een rapport verschenen van de Interdepartementale werkgroep financiële effecten van echtscheiding op collectieve voorzieningen. Door die werkgroep is onderzocht hoe het beroep op de Algemene Bijstandswet en op andere collectieve voorzieningen zich ontwikkelt in samenhang met het toenemend aantal echtscheidingen. Reden voor het onderzoeksrapport vormde de zorg van het kabinet en met name van minister Ruding over het afwentelen van de kosten van echtscheiding op de Gemeenschap. (In 1980 werd f1 miljard uitgegeven aan ABW aan gescheidenen. In 1985 is f2,2 miljard uitgetrokken. In 1990 f3 miljard en in het jaar 2000, zonder rekening te houden met werkgelegenheids- en emancipatie-effecten, f4,5 miljard).

Het rapport, waarover op 19 mei een mondeling overleg is gevoerd door de Vaste Kamercommissie voor het emancipatiebeleid met een aantal bewindslieden laat zien dat alleen ten aanzien van het beroep op de Algemene Bijstandswet gesproken kan worden van een rechtstreeks verband met het aantal echtscheidingen. Overigens werden door het kabinet tijdens het mondeling overleg berekeningen van het CBS uitgedeeld waaruit bleek dat het aanvankelijk

aantal vrouwen dat ook in de toekomst een beroep op de bijstand zou doen naar beneden was bijgesteld. Mijn kritische vragen over de geloofwaardigheid van het werkgelegenheids- en emancipatiebeleid bij de cijfers uit het rapport zelf, waarin tot 2000 van een gelijk percentage van bijstandafhankelijken, niet betaald-werkende gescheiden vrouwen werd uitgegaan, kon ik dus wat afzwakken.

Een kwantitatief verband met bijvoorbeeld het beroep op jeugdhulpverlening, algemene maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg, woningbehoefte, individuele huursubsidie, kon niet worden aangetoond. De aanbevelingen van de werkgroep om te komen tot beheersing van de overheidsuitgaven die als gevolg van echtscheiding gedaan moeten worden, zijn dan ook zwak onderbouwd te noemen.

De werkgroep meent dat maatregelen genomen kunnen worden waardoor de nakoming van onderhoudsplichten jegens echtgenoten en in het bijzonder ten opzichte van kinderen wordt bevorderd. Een nieuw wetsvoorstel voor het verplichte bijstandsverhaal door gemeenten zal binnenkort de Kamer bereiken. Ook wordt gewerkt aan maatregelen die beide ouders aanspreken op een bijdrage in de kosten die voor kinderen van overheidswege gemaakt moeten worden.

Thans wordt alleen gekeken naar het inkomen

van de ouder die het kind verzorgt, meestal de moeder. Hoe het kabinet zich voorstelt ook de vader aan te spreken als het bijvoorbeeld gaat om een bijdrage in de kosten van kinderopvang of jeugdhulpverlening, als hij ook al alimentatie betaalt, is vooralsnog onduidelijk en kan mijns inziens tot rare situaties leiden waarvan het kind de dupe wordt. Als bijvoorbeeld een bijstandsmoeder om uit de bijstand te raken wil gaan werken en een beroep doet op een kinderdagverblijf op de kosten waarvan ook de vader wordt aangesproken, kan deze laatste dat weigeren omdat het voor hem voordeliger is als zijn ex-vrouw in de bijstand blijft.

Afgezien van dit soort haken en ogen heb ik namens de D66-fractie het volgende commentaar op hoofdlijnen gegeven bij het mondeling overleg over het beslag van echtscheiding op de collectieve middelen.

Het kabinet heeft onvoldoende aandacht gegeven aan de achterliggende vraag naar de oorzaak van het beslag dat echtscheiding, en dan vooral in de vorm van de toenemende bijstandsuitgaven, op de overheidsuitgaven legt. Die oorzaak ligt in het feit dat voor gescheiden vrouwen de weg naar economische zelfstandigheid nog vaak is geblokkeerd. Enerzijds door sociaal-culturele oorzaken. Veel gescheiden vrouwen zijn in een traditioneel verwachtingspatroon opgevoed, geschoold en getrouwd. Het idee dat het noodza-

kelijk is zelf je brood te kunnen verdienen, los van een partner, dringt pas langzaam door. Anderzijds worden vrouwen die na echtscheiding bereid zijn betaald te werken, daarin gefrustreerd door de bestaande arbeidsmarkt en door het gebrek aan randvoorwaarden, zoals kinderopvang (+ de belemmeringen om de opleiding bij te spijkeren met behoud van uitkeringen).

Het beroep op de overheid ten gevolge van echtscheiding is een typisch overgangsprobleem op weg naar een samenleving waarin mannen en vrouwen economisch zelfstandig zijn en beiden zowel maatschappelijke rechten en plichten hebben, als taken thuis als er kinderen zijn. Een dergelijke situatie veronderstelt dat ook het huwelijk een andere waarde krijgt.

Bij de hele discussie over het toenemend aantal bijstandsuitgaven als gevolg van echtscheiding is het opvallend dat een andere kant van de zaak buiten beschouwing blijft. Ik bedoel daarmee het beslag op de collectieve middelen, gedaan door afhankelijke, niet gescheiden partners. Als samenleving vinden we het volstrekt normaal dat er allerlei faciliteiten zijn voor alleenverdienende mannen (belasting, sociale zekerheid, toeslagen, meeverzekering in ziekenfonds, etc.). We kijken daarbij niet naar de aanwezigheid van kinderen.

Afhankelijke partners, ook zonder kinderen, worden in zekere zin gesubsidieerd, terwijl door

hen in de huishouding verrichte arbeid onbelast blijft, en bij van de overheid afhankelijke bijstandsvrouwen wel de kosten voor de gemeenschap worden berekend. Ergens klopt dat niet!

Ik heb daarbij gerefereerd aan een artikel van Jansweijer in ESB van 14 mei 1986, en naar een recente WRR-voorstudie van zijn hand (Private leefvormen, publieke gevolgen, voorjaar 1987). Jansweijer geeft met tentatieve berekeningen aan hoeveel inkomen wordt overgedragen aan afhankelijke partners en kinderen. Met de AKW is nu f5 miljard gemoeid, met de gemeenschapsuitgaven voor afhankelijke partners volgens Jansweijer f29 miljard! De overdrachtskosten richting afhankelijke partner overtreffen verre de bedragen die aan kinderbijslag worden uitgegeven. Voorzover het dan om afhankelijke partners gaat die kinderen verzorgen en opvoeden zit er dus impliciet een verzorgingscomponent in de overdrachtsinkomens, al noemen we dat niet zo. Voor afhankelijke partners die geen kinderen te verzorgen hebben, gaat dat echter niet op. Jansweijer bepleit, evenals het D66-lid Hetty Pott, een andere verdeling van overdrachtsinkomens, waarbij het accent meer komt te liggen op de verzorgingskosten van kinderen, aangezien de kinderbijslag alleen bedoeld is als tegemoetkoming in de onderhoudskosten van kinderen. Ik vind dat een interessante gedachte die

nadere uitwerking behoeft.

Tijdens het mondeling overleg heb ik dus aangegeven dat het niet aangaat moord en brand te roepen over de toenemende bijstandsuitgaven voor gescheiden vrouwen als de andere collectieve uitgaven richting afhankelijke partners niet in de discussie betrokken worden. Ook heb ik gepleit voor een onderzoek naar de kosten van kinderen, dus zowel de verzorgingskosten als de onderhoudskosten. Bijstandsvrouwen komen immers vooral in problemen als er kinderen zijn te verzorgen. Zolang we als samenleving stilzwijgend kostwinners in staat stellen thuis een partner te hebben die de kinderen verzorgt, is het onlogisch om de bijdrage die bijstandsvrouwen leveren aan de opvoeding en verzorging van kinderen, waardoor ze vaak geen betaalde arbeid kunnen verrichten, uitsluitend als een kostenpost op te voeren. Uiteraard heb ik ook een pleidooi gehouden voor de uitbreiding van de mogelijkheden voor gescheiden vrouwen om uit de bijstand te geraken. Om-, her- en bijscholing, een beleid gericht op herintredende vrouwen, maar vooral een kinderopvangbeleid horen daar dan bij.

Louise Groenman

Mededeling van de redactie

De redactie komt graag in contact met potentiële auteurs van stukken over:

- het functioneren van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB);
- het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid in verband met het functioneren van de departementen;
- de wijze waarop de overheid omgaat met cijfers en overige haar ten dienste staande gegevens;
- openheid en doorzichtigheid van besluitvorming.

Alles komt tegelijkertijd

E.P. WELLENSTEIN *

Decennia lang heeft ons land zich kunnen verlaten op een hele reeks vastigheden, die aan het bedrijven van onze buitenlandse politiek een hecht en stabiel kader verschaften.

Toen, onder de druk der overweldigende omstandigheden, tussen 1940 en 1950 onze vooroorlogse afzijdigheidspolitiek was ingeruild voor een actieve alliantiepolitiek op alle fronten (zowel het veiligheids-, het internationaal-politieke als het economische front vielen onder die metamorfose), en toen wij ook met overtuiging hadden meegewerkt aan het scheppen van de daartoe dienende nieuwe internationale kaders, leek deze 'actieve buitenlandse politiek' voorgoed haar passende bedding te hebben gevonden. Enige discussie tussen 'Atlantici' en 'Europeanen' deed uiteindelijk niets af aan de noodzaak om in die beide dimensies te blijven opereren, de Vietnam-oorlog vertroebelde uiteindelijk slechts tijdelijk het publieke besef van het belang van de band met de Verenigde Staten, de afnemende emotionele betrokkenheid bij de voortgang van de Europese integratie tastte uiteindelijk het inzicht in het levensbelang van de gemeenschappelijke markt voor kwetsbare, kleine economieën als die van de Beneluxlanden niet aan. Zo kon het Nederlandse beleid zich binnen de grenzen, welke door die vaste kaders werden bepaald, richten op onze zelfontplooiing: de vaderlandse economische belangen bleken binnen het EG-kader zeer vruchtbaar gediend te kunnen worden, niet het minst op het gebied van de landbouw; de veiligheidsbelangen waren betrouwbaar uitbesteed bij de NAVO, en in het bijzonder bij de Amerikaanse bondgenoot, die niet te goed was om het grootste deel van de minder aangename taken op zich te nemen, met name wat betreft kernwapens; en de kleine Europese bondgenoten hielden de vrijheid om hun stem te verheffen over de boosheid van deze wereld, waarbij ons land zich geschikt achtte om bij voorkomende gelegenheden de groteren als gids te dienen. Dit laatste overigens herinnerde aan sommige uitlatingen uit de hoogtijdagen van de neutraliteitspolitiek, bijvoorbeeld toen minister-president De Geer vlak na het uitbreken van de tweede wereldoorlog het neutrale, vredelievende Nederland tot 'lichtbaken' in een donkere wereld verklaarde.

Aan de voet van de vuurtoren heerst duisternis

De Geer kende kennelijk niet het Japanse spreek-

woord, waaraan het voorafgaande opschrift ontleend is; het lichtbaken werd trouwens spoedig daarna gedurende vijf jaren geheel gedoofd. Toen het weer ontstoken kon worden, werd het vast geprogrammeerd op de volgende signalen: versterking van de Europese integratie, consolidatie van de Atlantische veiligheidsband, bijdragen tot een betere en rechtvaardiger wereldorde via de VN en andere multilaterale dan wel bilaterale kanalen. De hoofdzorg was daarbij, dat die drie componenten elkander niet zouden storen: zo mochten de ambities ten aanzien van de Europese integratie niet overspoelen naar het veiligheidsterrein, dat zou de Atlantische band nadelig kunnen beïnvloeden – en zo mochten de activiteiten ten aanzien van ontwikkelingslanden van de Europese Gemeenschap niet dusdanig uitgroeien, dat zij een rem op de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zouden kunnen worden, bijvoorbeeld door het zogenaamde 'tweesporenbeleid' te relativeren.

Dit alles speelde tegen de achtergrond van een onbewegelijke Oost-West-verhouding, waarin een verstand leiderschap van de USSR geen andere ambitie leek te hebben dan de consolidatie van de pariteit met de Verenigde Staten op een zeer hoog niveau van bewapening. De uitdagingen voor het Nederlandse buitenlandse beleid beperkten zich aldus, behalve de latere uitschieter van het kruisrakettenvraagstuk, tot het bijdragen tot een goed beheer van de bestaande boedels. In wezen dus niet eens zo heel verschillend van het afzijdigheidsbeleid van voorheen: geen worsteling met existentiële vragen, geen 'agonizing reappraisals', geen Copernicaanse wending in de meningsvorming.

Parallel hiermee vond een ontwikkeling plaats, die Voorhoeve een aantal jaren geleden al aanduidde met de term 'de slinkende rol van Nederland': door een hele reeks objectieve factoren, niet in de laatste plaats de door ons zo fel begeerde (laat ik er direct bij zeggen: en politiek absoluut noodzakelijke) uitbreiding van de oorspronkelijke Gemeenschap van Zestoteerst Negen en nu Twaalf, is de Nederlandse stem in het internationale concert minder duidelijk te horen dan in de jaren vijftig en zestig. NRC-Handelsblad wijdde onlangs (10-7-1987) nog een uitgebreide beschouwing aan dit verschijnsel onder de prikkelende titel 'Condomerie bekender dan Lubbers'. Op die analyse van Maarten Huygen en Kees Caljé is wel wat af te dingen, doch ten aanzien van de hoofdzakelijke hebben zij toch gelijk. Wat zij vergeten te vermelden, is dat bijvoorbeeld op het – ook op wereldschaal – zeer belangrijke gebied van de EG-landbouwpolitiek het toch maar weer een Nederlander, een om zijn bekwaamheid overal gerespecteerde Nederlander, is die de Europese boedel beheert. En om in Beneluxtermen te spreken: begin juli

* De auteur is oud-Directeur-Generaal Buitenlandse Betrekkingen bij de Europese Gemeenschap.

waren het deze Frans Andriessen en de Belgische Europese commissaris Willy de Clercq die in Washington de dreigende conflicten met het tot protectionistische wetgeving sterk neigende Amerikaanse Congres gingen bespreken.

Panta rhei

Alles vloeit: sinds 1950 is deze oude wijsheid van een Grieks filosoof nog niet zó rechtstreeks op het 'Europeese theater' van de wereldpolitiek van toepassing geweest:

- op het gebied van de Oost-West betrekkingen heeft het Westen ononderbroken te reageren op allerlei nieuwe, vaak totaal verrassende, initiatieven van de USSR, dank zij het beleid van Gorbatsjov; de reactie van de president van de Verenigde Staten op die Russische initiatieven heeft de Europese bondgenoten met name in Reykjavik eveneens voor verrassingen gesteld, die bij sommigen grote onzekerheid hebben veroorzaakt;
- de scheiding tussen economische integratie en Atlantische veiligheidspolitik, door Nederland zo lang gekoesterd, staat op de tocht, hetgeen weer nauw samenhangt met het voorgaande punt. De Franse ongerustheid over de oriëntatie van de buitenlandse politiek van de Bondsrepubliek, 'post-Reykjavik' nog verder aangewakkerd (veelzeggend was een artikel van de vroegere minister van buitenlandse zaken Michel Jobert in de IHT van 8-7-1987 onder de titel 'Now comes a German swing to the East'), heeft al tot belangrijke accentverschuivingen in de gaullistische filosofie geleid, die zich geleidelijk van het 'sanctuaire'-model verwijderd. Bij de Franse socialisten was een soortgelijke ontwikkeling al eerder te signaleren. Dit wijst in de richting van versterkte Frans-Duitse, dan wel Europese (WEU-kader) veiligheidssamenwerking;
- binnen de Europese Gemeenschap als zodanig staat men voor belangrijke beleidskeuzes; hoezeer de regeringsleiders van de Twaalf deze keuzes ook voor zich uitschuiven (de jongste Europese Raad, eind juni 1987 te Brussel, was er een goed voorbeeld van hoe zo'n top dat kan doen), knopen over landbouwbeleid en financiering zullen op een goed moment moeten worden doorgehakt;
- op wereldvlak staan een aantal heel belangrijke ontwikkelingen op de agenda, zoals de handelsonderhandelingen van het GATT, maar ook de behandeling der schuldenproblemen van de ontwikkelingslanden en de internationale landbouwvraagstukken. Hoewel de bijeenkomst van de zeven grootste industrielanden, begin juni jl. in Venetië, aan de problemen van de derde wereld nog lippendienst had bewezen, is de houding van de VS tegenover Wereldbank en IDA nog altijd zeer gereserveerd. Anderzijds kan een verhoogde inspanning van landen als Italië, en nu ook Japan, worden geregistreerd. Het is niet uitgesloten dat de andere partners de Amerikaanse terughoudendheid voorlopig eenvoudig zullen moeten ignoreren teneinde een constructief beleid overleefd te kunnen houden. Opvallend was onlangs het contrast tussen de Amerikaanse doelbewuste ondervertegenwoordiging op UNCTAD VII enerzijds en de persoonlijke interventie

van president Mitterand bij de opening van die conferentie anderzijds.

Politieke optiebeurs

Dit alles levert te zamen een soort politieke optiebeurs op, waarbij men of te angstig is om deel te nemen, en zichzelf dus buiten spel zet of de risico's bewust aanvaardt die aan deze en gene optie inherent zijn. De drie vaste signalen van het oude Nederlandse lichtbaken bieden hier geen uitkomst meer, omdat zij met elkander strijdige en overlappende aanwijzingen opleveren.

Opnieuw gastvrijheid genietend in de kolommen van dit tijdschrift, wil ik hierbij een pleidooi voor een voortgezette 'actieve buitenlandse politiek' houden, maar dan afgestemd op de nieuwe ontwikkelingen en in het volle bewustzijn dat die hoe dan ook door zullen gaan, ook als Nederland in de achterhoede blijven zou. Het argument om in de voorhoede mee proberen te spelen is niet dat Nederland de zaken naar zijn hand zou kunnen zetten, maar dat het – zoveel mogelijk in samenspraak met onze Beneluxpartners – althans dient te pogen de ontwikkelingen te helpen buigen in een richting die onze belangen zoveel mogelijk ontziet dan wel dient.

Indien een versterkte West-Europese veiligheidssamenwerking zich aandient, dan liever met volle Benelux-medewerking in de WEU dan bilateraal Frans-Duits met een Britse vertakking en wij in de zijlijn.

Indien een hervorming van de EG-financiën noodzakelijk is, dan liever constructief mee-vorm-geven aan dat nieuwe systeem dan zich *contre coeur* mee laten trekken in de onvermijdelijke richting van een verhoogde Nederlandse bijdrage.

Indien de Amerikaanse houding ten aanzien van de internationale financiële instellingen tot nader order niet om te buigen is, dan liever met de andere Westelijke industrielanden naar een tijdelijk noodverband zoeken dan ons te concentreren op de deugdzaamheid en de deugdelijkheid van het eigen vaderlandse beleid. Daarvoor is echter wel het één en ander in de nationale wilsvorming en beleidskeuze nodig. Een goede vriend van ons land, de ambassadeur van de Bondsrepubliek Von der Gablentz, drukte het onlangs als volgt uit:

'Nederland is goed toegerust om aan een moderne, voor de lange termijn geconcepioneerde gemeenschappelijke buitenlandse politiek in Europees-Atlantisch kader mee te werken. Een voorwaarde is evenwel dat er in verregaande mate een binnenlands-politieke consensus bestaat over een dergelijke conceptie van een Nederlands buitenlands beleid.

Nederland zal alleen zijn traditionele voorsprong op het terrein van de internationale politiek en het mee-vormgeven daaraan kunnen behouden, wanneer het op dit moment zijn traditionele internationale georiënteerdheid en zijn grote internationale ervaring aanwendt om te laten zien dat een oude Europese democratie *aan het eminent nationale belang van een duurzame Europees-Atlantische samenwerking* en van een doeltreffende medewerking aan moderne internationale ontwikkelingen *ook in het politieke leven van de natie de plaats geeft die het toekomst'*. (cursivering auteur)

Von der Gablentz heeft dat goed gezegd.

De vis wordt duur betaald

DICK TOMMEL*

Velen kunnen nog maar moeilijk wennen aan de snelle en ingrijpende veranderingen die het gezicht van de visserij in de afgelopen jaren drastisch hebben veranderd. Misschien wil men ook niet; het is niet erg aantrekkelijk.

Nog niet zo lang geleden immers was de visserij een bedrijfstak waar de risico's en de vaak barre werkomstandigheden verborgen lagen onder een waas van romantiek; althans voor de buitenwereld. De visser was een hardwerkend en godvrezend man die hoog werd gewaardeerd als producent van goed en vaak goedkoop voedsel. De visserij zorgde – en zorgt nog – voor veel werkgelegenheid aan de wal. Het rapport van de subcommissie visquoteringsregelingen laat van dit fraaie beeld weinig heel.

De werkelijkheid van de jaren zeventig en tachtig is een geheel andere; vissers die op grote schaal de wetten en verordeningen van de overheid aan hun laars lappen, die doelbewust onjuiste vangstcijfers opgeven; die zo nu en dan als ze hun zin niet krijgen dreigen met blokkades die de economie van ons land grote schade zouden berokkenen; die zich niet hebben ontzien controlerende ambtenaren het leven zuur te maken en hen soms zelfs te dreigen met lichamelijk geweld; nauw hiermee verbonden visafslagen die ingenieuze systemen van dubbele boekhouding ontwikkelden.

Het ministerie van Landbouw en Visserij dat dit allemaal wel zag, maar de feiten zo lang mogelijk toedekte en slechts ingreep als het absoluut onvermijdelijk was geworden en dan nog waren de getroffen maatregelen weinig effectief. Een falend strafrecht dat geen enkele afschrikwekkende betekenis had.

Het rapport is niet alleen een politiek belangrijk document, het is ook – en misschien wel in de eerste plaats – een document dat een cultuurschok laat zien, een ongekende verandering in het maatschappelijk gedrag van een hele bedrijfstak en van een bevolkingsgroep die zich hier nauw mee verbonden voelt, én van een overheid die dit niet kan hanteren en die de zaak sjoemelend en schipperend van kwaad tot erger laat groeien.

Later, zullen niet alleen politici maar zeker ook historici het rapport herlezen en waarderen als een fascinerend tijdsbeeld. Het is jammer dat dergelijke rapporten door zo weinig mensen worden gelezen. Degenen die het niet doen missen boeiende lectuur.

* De auteur is lid van de D66-fractie in de Tweede Kamer.

De politieke klapper in het afgelopen parlementaire jaar was zonder twijfel het debat rond de fraude (met medeweten van de overheid) bij de visafslag, en de vraag in hoeverre hieraan politieke consequenties moesten worden verbonden. Een principiële kwestie, waarbij het optreden van D66 door de pers uiteindelijk helaas algemeen vrij negatief werd beoordeeld. De redactie van Idee66 ziet hierin aanleiding om de kwestie van de ministeriële verantwoordelijkheid, waarom de zaak draait, uitgebreider aan de orde te stellen. Met name vraagt de redactie zich af of er naast een ministeriële ook niet een ambtelijke verantwoordelijkheid voor het gebeurde moet worden erkend. De uitkomst van de affaire, waarbij de verantwoordelijkheid geheel is vervluchtigd, lijkt in elk geval wel de minst bevredigende die denkbaar is.

In dit nummer wordt allereerst de bijdrage van Dick Tommel aan het debat integraal afgedrukt; naast een principiële stellingname biedt deze ook de nodige achtergrondinformatie. Van Oerle en Van den Bos gaan daarnaast in op de kwestie van de ministeriële verantwoordelijkheid, de eerste vanuit historisch, de tweede meer vanuit actueel perspectief. De redactie verwelkomt verdere reacties op deze kwestie!

Het is van belang in een paar zinnen weer te geven waarom het rapport er is gekomen en wat het doel is van dit debat.

Tijdens een gerechtelijk vooronderzoek naar het voeren van een dubbele boekhouding op de visafslag te Lauwersoog, in de herfst van het vorig jaar, lieten de bestuurders van de visafslag – gedeputeerden van de provincies Friesland en Groningen – op zeker moment weten dat het bestaan van de dubbele boekhouding al jaren bij het ministerie van Landbouw en Visserij bekend was. Sterker nog, het ministerie zou dit hebben goedgevonden zo niet hebben bevorderd.

Dat is geen geringe beschuldiging, en daarom stelden de collega's Eisma en Kosto, en ondergetekende, de minister op 24 oktober schriftelijke vragen die tot doel hadden opheldering te krijgen over de betrokkenheid van het ministerie van Landbouw en Visserij. Na een tussenfase waarin de vaste commissie voor de visserij enkele malen met de minister sprak over het

visquoteringsbeleid werd een subcommissie ingesteld. Die kreeg de opdracht na te gaan of het ministerie van Landbouw en Visserij actief dan wel passief betrokken is geweest bij het ontduiken van visquoteringsregelingen.

Als ik het wat huiselijker formuleer moest de subcommissie onderzoeken of het ministerie van Landbouw en Visserij, dat heel goed wist van de quota-overschrijdingen, die overschrijdingen liet voor wat ze waren en niet ingreep of misschien zelfs af en toe een handje meehielp. Over die betrokkenheid van het ministerie van Landbouw en Visserij gaat dit debat; en dus over de politieke verantwoordelijkheid van de huidige minister en dus over de vraag of hij na vandaag nog kan functioneren als minister van Landbouw en Visserij. Het is van belang om dit goed vast te stellen, temeer omdat de minister-president in zijn brief van 15 juni waarin hij reageert op het rapport van de subcommissie visquoteringsregelingen, de verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw en Visserij min of meer laat oplossen in een soort collectieve verantwoordelijkheid. Ik citeer: 'Daarmee typeert de subcommissie hoe regelgeving, bestuur, controle op bestuur, en naleving van regels, alsmede het vervolgingsbeleid in onderlinge samenhang tekort schieten'.

De politieke verantwoordelijkheid

Dat is opzichzelf juist, maar de suggestie van een soort collectieve verantwoordelijkheid leidt bijna altijd tot het ontbreken van een verantwoordelijke.

Met uitzondering van de controle door het Parlement, waarover het nodige valt te zeggen, liggen alle door de minister-president genoemde elementen in de machtsfeer van het Kabinet en de minister-president gaat in zijn vaststelling voorbij aan de vraag of er voor het tekort schieten van die samenhang niet ook een verantwoordelijkheid is.

Natuurlijk zijn er vraagtekens te zetten bij het functioneren van anderen dan de minister van Landbouw en Visserij. Ik denk bijvoorbeeld aan de minister van Justitie die zag hoe het strafrecht van zichzelf een karikatuur maakte, waarbij de verdachten na hun veroordeling dankbaar en innig tevreden terug naar huis gingen.

Ik denk ook aan de staatssecretaris van Financiën, die ongetwijfeld aanzienlijke sommen belastinggeld is misgelopen. De veel besproken veerplicht, die later werd afgeschaft, diende immers niet alleen om de quota-overschrijdingen te signaleren maar ook om de belastinginspecteur in staat te stellen zijn deel van de winst te kunnen incasseren. Ik denk ook aan de EG, die maar moeizaam tot een gemeenschappelijk visserijbe-



Een romantische en godvrezende bedrijfstak?

leid kwam. En natuurlijk mag ook deze Kamer niet nalaten kritisch te kijken naar het eigen functioneren. Maar over al deze zaken gaat het debat niet, zoals het ook niet gaat over de vraag hoe het nu verder moet met het visserijbeleid en met de vissers. Daarover moet natuurlijk ook worden gesproken, en snel, maar niet vandaag. Nu gaat het alleen om de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw en Visserij voor de gang van zaken op zijn departement en om niets anders.

Het is goed dat wij dit debat kunnen voeren met de minister achter de regeringstafel en niet op de gereserveerde tribune. Anders dan staatssecretaris Brokx, naar wiens beleid eveneens door de Kamer een onderzoek werd ingesteld, verloor minister Braks blijkbaar niet het politieke vertrouwen van de CDA-fractie, staatssecretaris Brokx kon volgens de CDA-fractie gedurende het onderzoek onvoldoende functioneren, voor minister Braks gold dat kennelijk niet. Vanwaar dit verschil in behandeling? Dat kan toch niet liggen in de lengte van het onderzoek, want dat zou betekenen dat alleen al een royale inschatting hiervan door een onderzoekscommissie een bewindsman of -vrouw het politieke hoofd zal kosten. Betekent het dan misschien dat de CDA-fractie achteraf van oordeel is dat staatssecretaris Brokx te vroeg is weggestuurd? En is overwogen het vertrouwen in minister Braks gedurende de loop van het onderzoek alsnog op te zeggen, bijv. toen bleek dat het onderzoek langer ging duren dan was gepland en collega Blauw van de VVD via de media bij de onderzoekscommissie op meer spoed aandrong onder het motto 'de minister moet zo snel mogelijk worden witgewassen en als dat niet kan moet hij weg;

anders gaan de Nederlandse boeren lijden onder de vissers'?

Ik stel deze vragen opdat de Kamer in toekomstige gevallen beter kan voorzien of een bewindspersoon reeds door het besluit op zichzelf om een onderzoek in te stellen door de CDA-fractie zal worden weggestuurd.

Actieve of passieve betrokkenheid van het ministerie van Landbouw en Visserij bij het ontduiken van de visquoteringsregelingen moet worden vastgesteld aan de hand van feiten. Aan die feiten toets ik de uitspraken van de minister van Landbouw en Visserij die hij eind vorig jaar deed. De eerste was op 6 november bij een mondeling overleg over het ontduiken van de visquotering. De minister ontkende daarbij niet alleen dat er in welke vorm dan ook sprake is geweest van toestemming van het ministerie bij het laten ontstaan van een grijze markt, maar zei bovendien – en dat was merkwaardig – dat het ministerie het bestaan van die grijze markt slechts bij gerucht had vernomen. Er waren wel aanwijzingen en vermoedens maar daarmee was een en ander nog niet concreet geworden, aldus de minister op 6 november.

Acht dagen later, op 14 november, stuurt de minister de commissie een notitie over de controle in de visserijsector en ook die begint met de zin 'Over het onderwerp visserijcontrole duiken al jaren achtereen op gezette tijden geruchten, verhalen en beweringen op'.

Wat verder in de notitie wordt echter toegegeven dat het ministerie wel degelijk wist van het bestaan van een grijze of tweede markt. Weer zes dagen later was de minister geheel overstag gegaan: tijdens het plenaire debat op 20 november zei hij: 'Toestemming? Nee. Kennis? Ja. Dan blijft natuurlijk de vraag open wat het ministerie met die kennis heeft gedaan.'

Daar gaat het nu precies om, dit is de kern van het debat. Is de stelling van de minister waar dat het ministerie weliswaar wist van het ontduiken van de vangstbepalingen, maar daar nimmer toestemming voor heeft gegeven? En is het waar dat het ministerie zo actief mogelijk probeerde het ontduiken van de vangstquota te bestrijden?

Te laat bijsturen

Ik wil op beide vragen een duidelijk antwoord geven en ik begin met de tweede: Het antwoord hierop is nee. Zelfs met de beste wil kan niet worden volgehouden dat het ministerie van Landbouw en Visserij bij voortduring actief heeft geprobeerd de quota-overschrijding en de daarmee samenhangende grijze en zwarte circuits tegengaan. Het tegendeel is eerder het geval. Alleen op die momenten waarop er sterke druk van buitenaf

werd uitgeoefend was er sprake van bijsturing van het beleid. Dat vond voor de eerste maal plaats in het najaar van 1984. Toen was de kabeljauw-affaire aan het licht gekomen en was de Europese Commissie zodanig verbolgen over het Nederlandse visserijbeleid dat zij een procedure ex. artikel 169 van het Verdrag van Rome tegen ons land aankondigde. En een tweede bijsturing van betekenis vond in de afgelopen maanden en zelfs dagen plaats onder druk van het te verschijnen rapport van de onderzoekcommissie en van het debat van heden. Ik geef wat voorbeelden ter adstructie.

Eerste voorbeeld: reeds in 1969 werd vanuit de Kamer gepleit voor het beperken van het motorvermogen van vissersschepen. Dat deed onze toenmalige collega Van Rossum bij de behandeling van de wijziging van de Visserijwet, met het doel te voorkomen dat er een te grote vangstcapaciteit zou ontstaan. Het pleidooi vond bij de toenmalige minister geen gehoor.

Integendeel, de bouw van steeds grotere vissersschepen werd bevorderd door het verstrekken van premies, de WIR en de zeescheepvaartpremie. Hierdoor werd de discrepantie tussen wat kon worden gevangen en wat mocht worden gevangen jaar op jaar groter. Er werd niet ingegrepen. Pas op 29 december 1986 werd via een beschikking de capaciteit van de vissersvloot gestabiliseerd, en de WIR-premie op de bouw van nieuwe vissersschepen bleef nog intact tot 15 mei van dit jaar. Een regeling waarbij het motorvermogen van vissersschepen wordt beperkt is nog niet eens in werking getreden.

Uiteindelijk was het resultaat van dit beleid dat de Nederlandse vissersvloot tussen 1979 en 1983 met meer dan de helft werd uitgebreid, terwijl in vrijwel alle andere EG-lidstaten de vissersvloot in dezelfde periode sterk kromp (bijv. in het Ver. Koninkrijk met 28% en in de BRD zelfs met 43%).

Tweede voorbeeld: reeds in 1975 werden voor diverse vissoorten quota vastgesteld. In dat jaar besteedde de Kamer uitvoerig aandacht aan de controle op de naleving van de quoteringsregelingen. Hoe ging het met die controles? Ik geef u de aantallen in ronde cijfers

| | |
|---------|-----------|
| In 1977 | 1000 |
| 1978 | 1500 |
| 1979 | 1000 |
| 1980 | 250 |
| 1981 | 400 |
| 1982 | 450 |
| 1983 | 200 |
| 1984 | 185 |
| 1985/86 | 1300-1500 |

Wat leren deze getallen? Dat steeds minder werd gecontroleerd, en dat hierin eind 1985 een omslag optrad. Die noemde ik al.

Waren de controles dan wellicht overbodig? Zeker niet, want bijv. in het jaar 1983 eindigde niet minder dan 90% van de uitgevoerde controles in een proces-verbaal.

Derde voorbeeld: Op 1 januari 1978 wordt het reglement zee- en kustvisserij van kracht. Op dat moment wordt het voor handelaren en visafslagen verplicht om administratie te voeren en periodiek opgave te doen van door de minister aan te wijzen vissoorten. Om dit te effectueren moeten door de minister administratieve regels worden gesteld. Gebeurt dat ook? Neen, dat wordt bewust achterwege gelaten en zo ontstaat bij de visafslagen de intussen beruchte grijze markt, en werd – en met opzet! – een situatie gedoogd die de Wet niet bedoelde. Pas eind 1984, dus bijna zeven jaar later, werden de administratieve regels als gevolg van de dreiging van het ingrijpen door de Europese Commissie alsnog ingevoerd.

Ik kom thans tot het antwoord op de eerste vraag die luidde 'Is de stelling van de minister wáár dat het ministerie weliswaar wist van het ontduiken van de vangstbepalingen, maar daar nimmer toestemming voor heeft gegeven?'

Het antwoord op deze vraag is dat hij het niet alleen wist maar dat bewindslieden wel degelijk in aanwijsbare gevallen toestemming hebben gegeven de vangstbepalingen te ontduiken, en de ontkenning van minister Braks is voor ons dan ook volstrekt onbegrijpelijk. Ik kom op het antwoord dat ik zojuist gaf langs twee lijnen. De eerste is dat staatssecretaris Ploeg op 9 maart 1985 een visser toestemming geeft om in de Ierse Zee te vissen ondanks het feit dat er een vangstverbod geldt. Dit is een evident geval van instemming met het overschrijden van de regels. Dat de toestemming na negen dagen weer werd ingetrokken doet hieraan niets af.

Het gaat hier weliswaar om een incident, maar een incident dat naadloos past in het gedurende vele jaren gevoerde visserijbeleid.

Verdoezelen van het grijze circuit

Daarmee ben ik op de tweede lijn gekomen: bewindslieden dekten het systeem van quota-overschrijdingen vanaf 1975 gedurende meer dan tien jaar niet alleen passief – daarover heb ik al gesproken – maar ook actief.

In de eerste plaats deden zij dat door te besluiten de visvangst niet te laten stoppen ondanks de wetenschap dat de quota waren volgevisd of zelfs waren overschre-

den. Minister Van der Stee liet in 1975 nog drie maanden op tong vissen hoewel het quotum was uitgeput, en minister Braks besloot op 7 juli 1980 de vangst op kabeljauw en makreel niet te verbieden, hoewel – opnieuw – de quota reeds op waren. Eind juni was het kabeljauwquotum zelfs al met ca. 15% overschreden.

In de tweede plaats dekten de bewindslieden het systeem van quota-overschrijdingen, die overigens in verband met de onderhandelingspositie voor nieuwe jaarlijkse quota zo veel mogelijk werden verzwegen, aldus ex-minister Van der Stee.

Op 7 juli 1980 werd besloten de maandelijkse vangstopgaven met vertraging aan de EC te verstrekken om een verbod op de vangst te voorkomen.

Over actieve betrokkenheid van het ministerie van Landbouw en Visserij gesproken!

Ik geef nog een saillant voorbeeld: begin 1983 vroegen het CBS en het LEI aan het Permanent Overleg Visafslagen hen de gegevens te verstrekken over de zgn. tweede of grijze markt. Het POV stemt daarmee in onder de voorwaarde dat deze gegevens niet ter beschikking komen van de Directie der Visserij in verband met de quotacontrole. De directie der visserijen stemt hier mee in! Sterker nog: de heer Westerduin, de ministeriële vertegenwoordiger bij het POV, waarschuwt voor de gevolgen die de door het CBS gevraagde medewerking zou kunnen hebben: er zouden cijfers in Brussel kunnen komen die 20% hoger zijn dan de cijfers die Brussel langs de gebruikelijke weg bereiken. Dat zou wel eens tot verscherpte controle kunnen leiden. Deze waarschuwing gegeven door een ambtenaar van het ministerie van Landbouw en Visserij, onder politieke verantwoordelijkheid van de minister, wordt ter harte genomen: het POV besluit de gegevens in een zodanige vorm te verstrekken dat zij in Brussel geen schade meer kunnen aanrichten.

Het verdoezelen van het grijze circuit geschiedde overigens niet alleen in de richting van de Europese Commissie. De subcommissie Visquoteringsregelingen constateert uit de besluitenlijsten van de Directie der Visserijen dat deze directie zich tot het laatst toe is blijven verzetten tegen een onderzoek naar de grijze markt. En staatssecretaris Ploeg handelde evenzo. Hij deelde de Kamer op 6 november 1984 schriftelijk mee dat hem geen gegevens bekend waren over de aard en de omvang van het grijze circuit. Hij corrigeerde dat niet bij de op 12 november gehouden UCV over de begroting visserij 1985, hoewel de heer Konings hem hierover toen tot twee maal toe vragen stelde. Toch beschikte hij wel degelijk over de gevraagde gegevens. Deze waren hem en enkele van zijn medewerkers op 2 november door een afvaardiging van het POV meegedeeld, nota bene in antwoord op een door de

staatssecretaris gestelde vraag! Mijn conclusie hieruit kan dan ook niet anders luiden dan dat de heer Ploeg de Kamer op 6 en 12 november 1984 heeft misleid in een poging het bestaan van de grijze markt zo veel mogelijk te bagatelliseren.

Veel aandacht heeft het zgn. overleg te Wieringerwerf getrokken. Dat vond plaats op 22 september 1976 tussen vertegenwoordigers van het POV en van het ministerie van Landbouw en Visserij. Volgens de vertegenwoordigers van het POV zouden de ministeriële vertegenwoordigers in de marge van die vergadering toestemming hebben verleend voor het opzetten van een grijze markt.

Dat dit werkelijk is gebeurd kan niet worden bewezen, maar het is wel méér dan aannemelijk als wij het vervolg in ogenschouw nemen: tijdens het eerstvolgende overleg tussen het ministerie en het POV, op 13 april 1978, uit de heer Tielenius Kruythoff – één der ministeriële vertegenwoordigers – twijfels over deze uitleg van het gesprek op 22 september 1976. De voorzitter van het POV concludeert daarna echter dat 'de strekking van de bijeenkomst te Wieringerwerf is, dat overtreding van regels moet worden getolereerd'. Dit wordt in de notulen opgenomen. Deze notulen worden in de volgende vergadering, waar ook het ministerie vertegenwoordigd is, ongewijzigd vastgesteld.

Het POV herinnert het ministerie nog twee maal aan deze afspraak, nl. in gesprekken op 2 november 1985 en op 11 april 1986, beide met staatssecretaris Ploeg. Deze reageert hier niet op en ontkent dus niet dat deze afspraken zijn gemaakt.

Nogmaals, dit is geen waterdicht bewijs maar zo'n bewijs is ook niet noodzakelijk: uit hetgeen ik eerder heb opgemerkt blijkt zonneklaar dat het ministerie de grijze markt altijd heeft willen wegmoffelen. Het rapport van de subcommissie visquoteringsregelingen geeft hiervoor overigens nog veel meer aanwijzingen, maar die zal ik u besparen.

Conclusie

Ik vat mijn bevindingen samen en kom tot een conclusie:

- het ministerie van Landbouw en Visserij was vanaf 1969 gewaarschuwd voor de sterke groei van de vissersvloot; het duurde 17 jaar, nl. tot eind december 1986, vóórdat werd ingegrepen.
- Het ministerie van Landbouw en Visserij heeft de quota-overschrijdingen bewust te laat doorgegeven aan de Europese Commissie te Brussel; aan de Europese Commissie werden onjuiste vangstcijfers verstrekt.
- Het ministerie van Landbouw en Visserij heeft zich

ingespannen om controle op de grijze markt zo moeilijk mogelijk te maken en zo lang mogelijk uit te stellen; de door de Kamer in november 1984 gevraagde inlichtingen over de aard en de omvang van de grijze markt zijn niet gegeven hoewel ze wel bekend waren.

- Het ministerie van Landbouw en Visserij ging pas tot daadwerkelijke verbetering van de controle op de vangsten over toen ingrijpen door druk van buitenaf niet langer kon worden uitgesteld.

Wij sluiten onze ogen niet voor de kwaliteit van die maatregelen, die de minister intussen heeft getroffen, maar wij constateren wel dat de EG-commissaris voor visserij nog op 1 december van het afgelopen jaar oordeelde dat Nederland er wat de preventie van quota-overschrijdingen betreft het slechtst voorstaat van alle lidstaten.

De staatsrechtelijke positie van de minister

Dit vastgesteld hebbende kom ik op wat het heetste hangijzer is van het debat en dat is de positie van de minister zelf. Ik wil niet verhelen dat dit een buitengewoon moeilijk punt is, omdat het gaat om een minister die grote kwaliteiten heeft en die wij beschouwen als één van de goede ministers van dit kabinet. Dit neemt niet weg dat hij door allerlei omstandigheden buiten hem om, maar mede ook door eigen toedoen, in een precaire situatie is gekomen. Het door ons sterk gekritiseerde beleid strekt zich uit over vele jaren. Opeenvolgende bewindslieden hebben dat beleid gestalte gegeven en waren daarvoor ieder voor zich verantwoordelijk. Zij zijn voor aanspreekbaarheid daarop uit het zicht verdwenen. En hoeveel waardering men ook kan hebben voor een bewindsman, volgens de regels van het ongeschreven staatsrecht is het de in functie zijnde bewindsman die verantwoordelijkheid draagt voor die keten van beleidsdaden waaraan hij op verschillende momenten heeft deelgenomen en nog deelneemt. Het staatsrecht creëert in deze opvatting doelbewust een zondebok. Dat slaat niet op de persoon van de minister, dat slaat op zijn staatsrechtelijke positie. Er zijn verantwoordelijkheden die in grote mate losstaan van persoonlijke schuld.

Dat is een mensonvriendelijke situatie, die onvermijdelijk is in het functioneren van het controlesysteem. Maar die situatie is niet voor niets gecreëerd. Laten wij onder ogen zien wat er op het spel staat.

Daar is in de eerste plaats een algemene ongerustheid over het verschijnsel van toenemende normvervaging, waardoor het sociale functioneren van een gemeenschap steeds moeilijker wordt. Het lijkt erop dat waar dit eigenlijk altijd al een noodzaak is geweest,

het in deze tijd meer dan ooit geboden is dat de overheid op het punt van naleven van regels, het zich houden aan afspraken, en het een betrouwbaar partner zijn in de Europese Gemeenschap, het goede voorbeeld geeft, wil zij burgers tot eenzelfde gedrag bewegen. Een minister die van zijn boeren gaat vragen om naar eer en geweten de juiste mestoverschotten op te geven, hetgeen voor hen een grote belasting kan zijn, moet beschikken over een vanzelfsprekend en niet aangetast moreel gezag hiervoor. Hetzelfde geldt naar andere landen toe. Wij scharen ons niet bij degenen die roepen dat het gezag van de minister in Brussel door deze zaak ernstige schade heeft opgelopen. Daarvoor heeft hij op vele andere terreinen in dat forum teveel goodwill verzameld. Maar hier geldt niet zozeer de persoonlijke positie van de minister, maar de positie van een klein land, dat als alles verloopt, zoals wij dat zouden willen, in de toekomst nog meer dan nu het geval is afhankelijk wordt van de bereidheid van andere landen, bijv. op het gebied van milieuproblemen, om zich strikt te houden aan afspraken die er in Europees verband zijn of moeten komen. Juist ons kleine land heeft groot belang bij het houden van recht van spreken. Dat recht van spreken hebben wij verloren en wij moeten het terugwinnen.

Er is ook een element naar de vissers toe dat aandacht vraagt. Door het toegeeflijke beleid dat is gevoerd – ogen sluiten, WIR-premies, vergroten in plaats van verkleinen van vangstcapaciteit –, door de gevaarlijke cultuur die op het ministerie heerst van aanschurken tegen het bedrijfsleven is een verwachtingspatroon opgebouwd bij de vissers, waardoor iedere impuls ontbrak om zich voor te bereiden op een toekomst van beperking die onverbidde moest komen. Zachte heelmeesters maken ook hier stinkende wonden. En er is door het gevoerde beleid een medeverantwoordelijkheid gegroeid van de overheid voor de slagen die nu extra zwaar zullen gaan vallen in de visserijsector.

En tenslotte krijgt iedere geschiedenis vaak door accenten en incidenten die men niet altijd in de hand heeft zijn eigen geladenheid. Of men het terecht of onterecht vindt, men kan er niet omheen dat de geladenheid van die geschiedenis zich uitdrukt in de vaststelling dat er door het ministerie van Landbouw en Visserij en door de vissers en door de visafslagen gesjoemeld is, dat er door de overheid, al is het met de beste bedoelingen, gelogen is, en nu is de vraag aan de orde of dat mag of niet. Nou, dat mag niet.

In al deze overwegingen is mijn fractie tot de conclusie gekomen dat het op zijn plaats zou zijn wanneer de minister vanuit die staatsrechtelijke verantwoordelijkheid waarover ik zojuist sprak, zijn portefeuille ter beschikking zou stellen. Wij beseffen dat zo'n opvat-

ting niet meer tot onze politieke cultuur behoort, maar wij zouden willen dat deze er weer in terug kwam. Op deze wijze vertrekken is geen schande, integendeel. De fractie heeft het pijnlijke besef dat dat persoonlijk een hard gelag is, maar het is voor de politiek als geheel de enige mogelijkheid om morele zeggingskracht te herwinnen. Het is een opvatting die geen moreel oordeel inhoudt over de minister, maar die voortkomt uit een oordeel van hoe naar onze opvatting politieke macht zou moeten functioneren.

Voor ons zijn die normen niet onderhandelbaar. Wel of het om een situatie gaat waarop die normen van toepassing zijn. Deze visie op macht, de daarin verwerkte normen, zijn niet onderhandelbaar. Die heb je of die heb je niet. Wat wel gewogen moet worden is het gewicht van de zaak zelf, voor de toepasbaarheid van die normen.

Naar ons gevoel is dat hier het geval, maar de gedachtenwisseling zelf moet het laatste materiaal voor die weging leveren. Er zijn dus twee zaken aan de orde.

Aan de ene kant de visie op het functioneren van macht in een parlementaire democratie met de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden. En aan de andere kant: de weging van de zaak in al zijn omstandigheden voor de vraag naar de toepasbaarheid van die normen.

En daarom willen wij de minister met klem vragen om zijn oordeel over beide zaken te geven. Dus niet alleen aandacht te geven aan de mate van schuld, de verwijtbaarheid en de verzachtende of verzwarende omstandigheden, maar zich ook uit te spreken over die politieke en staatsrechtelijke visie op verantwoordelijkheden zelf.

'For Brutus is an honourable man'

(Shakespeare, Julius Caesar, Act III, scene II)

HANS VAN OERLE*

Terugkijkend naar de parlementaire afhandeling van wat ik korthedshalve maar de affaire-Braks noem, komt de vraag boven waarom Braks kan aanblijven, terwijl Brokx moest gaan. In deze korte, wat historisch getinte, beschouwing wil ik pogen deze schijnbare paradox te verklaren vanuit de ontwikkelingen in het politieke normen- en waardenpatroon sinds de oorlog.

In de achter ons liggende veertig jaren zijn met een zekere regelmaat ministers en staatssecretarissen afgetreden of tot aftreden gedwongen, zonder dat dit tot nieuwe verkiezingen leidde. Grofweg zijn de volgende vijf hoofdredenen aan te duiden voor het vertrek van een kabinetslid:

1. het betreffende kabinetslid geraakt in een ernstig meningsconflict met de overige leden van het kabinet;
2. het betreffende kabinetslid verliest om politiek-inhoudelijke redenen het vertrouwen van zijn eigen kamerfractie;
3. het betreffende kabinetslid toont door het begaan van ernstige fouten aan niet voor zijn of haar taak berekend te zijn;
4. het betreffende kabinetslid schendt en verliest het vertrouwen van het parlement;
5. het betreffende kabinetslid weet zich niet te gedragen volgens de in de samenleving gangbare normen van moraal en fatsoen.

Ik geef u wat willekeurige voorbeelden.

In 1949 trad minister Sassen (KVP) af uit eigen beweging, nadat hem gebleken was, dat de overige kabinetsleden zijn voorstel inzake Indonesië niet wilden volgen en datterwijl hij de eerstverantwoordelijke was. Tot in de jaren zeventig was dit een respectabele reden om te gaan: Kruisinga en Andriessen (beide CDA) vertrokken om vergelijkbare redenen.

In 1950 werd minister Schokking (CHU) tot aftreden gedwongen. De reden was gelegen in het feit, dat er op zijn departement (oorlog en marine) een honderd miljoen gevonden werd. In een tijd, dat oorlog en marine ongeveer een kwart van de totale Rijksbegroting besloegen, gold dit als een bewijs van incompetentie. Nu zou de man bedankt en geloofd zijn. In 1951 werd minister Stikker (VVD) tot aftreden gedwongen doordat zijn eigen kamerfractie bij motie liet weten zijn beleid inzake Nieuw-Guinea niet te delen. De motie werd verworpen, maar de VVD stemde in haar geheel

voor. Er trad een kortstondige kabinetscrisis op die gelijmd werd en Stikker kwam terug. Iets soortgelijks deed zich voor in 1960 toen de ARP-fractie via een door de oppositie gesteunde motie haar eigen minister Van Aartsen (Volkshuisvesting) 'over een dakpan' liet struikelen om hem vervolgens via een informatie-De Gaay Fortman weer overeind te helpen.

In 1958 werd de staatssecretaris Kranenburg (PvdA), al sinds 1951 een gewaardeerde vaste kracht in het kabinet, tot aftreden gedwongen, nadat onder zijn verantwoordelijkheid 400 000 helmen waren aangeschaft die volgens onderzoek van 'De Telegraaf' niet tegen een stootje konden. In de jaren tachtig zou hij vermoedelijk bij de eerste de beste gelegenheid minister zijn geworden (zie de Walrusellende).

In 1959 dwong premier De Quay (KVP) minister Van den Bergh, twee maanden na het aantreden van het kabinet, tot vertrek, omdat deze liberaal al te vriendschappelijke betrekkingen had aangeknoopt met een Amerikaanse dame, die nog in een echtscheidingsprocedure verwickeld was. Dit snelheidsrecord werd pas in 1982 gebroken door de VVD-staatssecretaris Schwieter, die zich volstrekt ongeloofwaardig maakte door hardop te fantaseren over zijn opleiding en zijn arbeidsverleden.

In 1961 moest minister Van Rooy (KVP) onder zware druk aftreden als bewindsman op Sociale Zaken, simpelweg, omdat iedereen, inclusief zijn eigen kamerfractie tot de conclusie gekomen was, dat hij zijn zaken niet beheerste en in de kamer geen antwoord wist te geven. Hij werd opgevolgd door zijn partijgenoot Veldkamp, een van de sterkste naoorlogse ministers. Een dergelijke tussentijdse wisseling met deze zeer respectabele reden is sindsdien niet meer voorgekomen. Het is niet zeker, dat daar ook al 25 jaar geen aanleiding toe heeft bestaan.

Opvallend is het feit, dat het aftreden van ministers en staatssecretarissen om welke reden dan ook sinds het midden van de jaren zestig steeds minder voorkomt.

Uit de laatste jaren kennen we drie belangrijke kwesties, waarbij het ja dan nee aftreden van een regeringslid aan de orde is gesteld in het parlement: de affaires Van Aardenne, Brokx en Braks. Met alle kritiek die men kan hebben op het functioneren van het parlement in de jaren vijftig lijkt het onvoorstelbaar dat zij toen hadden kunnen aanblijven. Liegen, verwijtbare nalatigheid, incompetentie en sjoemelen met zelf opgesteld beleid zou toen meedogenloos zijn afgestraft; terecht, naar ik meen.

Toegegeven, Brokx moest vertrekken. Er speelden toen echter twee zaken mee die de doorslag gaven: zijn persoonlijke levenswandel werd door Lubbers en De Vries als berispelijk beoordeeld én hij vormde een

* De auteur is lid van de D66-raadsfractie te Nijmegen en medewerker aan het Centrum voor Parlementaire geschiedenis aldaar.

electoraal risico. Niet zijn beleid en zijn wijze van omgaan met de Kamer waren de toetssteen, maar de waardering van zijn persoon en de schade die het CDA (als eerder de VVD door Van Aardenne) bij verkiezingen zou kunnen lijden.

In feite is ook hier de door D66 veelvuldig gewraakte, maar stug doorzettende trend van dualisme naar monisme in het parlement de oorzaak van politiek onzilver handelen.

Dat Braks in deze tijd niet behoefde te vertrekken, verbaast eigenlijk niet. De verkiezingen zijn immers nog ver weg, onderwerpen als visquota en de superheffing op melk ontmoeten in den lande weinig begrip bij het kiesvolk (ontduiking ervan des te meer), er is geen sprake van een ernstig politiek inhoudelijk meningsverschil tussen Braks en zijn collegae of tussen Braks en de CDA-fractie én Braks 'is an honourable man', hij weet zich in gezelschap te gedragen.

Van de vijf hierboven genoemde redenen die tot vertrek van een regeringslid kunnen leiden zijn er twee vervallen (de nummers 3 en 4). Liegen en/of incompetentie leiden niet meer direct tot aftreden, maar hoogstens nog tot een uitgesteld aftreden, doordat het betreffende regeringslid bij een volgende kabinetsformatie buiten de ploeg gelaten wordt.

Er is één reden bijgekomen: het betreffende regeringslid is door zijn optreden een electoraal risico voor zijn partij geworden. In het verleden leidde dit niet direct tot aftreden, maar hoogstens tot een lage plaats op de verkiezingslijst.

Waar het gaat om de persoonlijke levenswandel (reden 5 in het lijstje hierboven) zijn overigens ook lichte verschuivingen te constateren. Eén borrel teveel en een omgereden paaltje was ooit reden genoeg om als minister af te treden. Tegenwoordig is er, alle ontmoedigingsbeleidsvoornemens ten spijt, algemeen begrip voor incidenteel overmatig drankgebruik. Zo lijkt het ook onvoorstelbaar, dat nu nog een minister weg zou worden geregeld vanwege een homoseksuele voorkeur, zoals minister Vos (PvdA) in 1948 is overkomen. Terecht, want dit soort zaken dienen geen rol te spelen bij het beoordelen van het optreden en het beleid van een bewindsman of -vrouw; zij behoren tot de persoonlijke levenssfeer en zolang er geen strafbare feiten van enige importantie worden gepleegd dienen zij buiten beschouwing te blijven.

Rest nog één wrange constatering. Na parlementair onderzoek konden Van Aardenne en Braks blijven, hoewel er door beide bewindslieden aantoonbaar de hand gelicht was met gangbare (?) normen van politiek fatsoen. Brokx moest vertrekken, nog voordat het parlementair onderzoek gestart was! Vormen, instrumenten, bevoegdheden, ze worden hol en betekenisloos,

wanneer het papieren tijgers zijn, wanneer in het parlement de mentaliteit ontbreekt om ze te gebruiken waarvoor ze bedoeld zijn. Goedpratende CDA-ers en VVD-ers, een motie van afronding van de PvdA, een motie die geen aftreden eist maar wel zo gelezen moet worden door Braks van D66... slappe hap.

D66, politieke zuiverheid en ministeriële verantwoordelijkheid

BOB VAN DEN BOS*

Hoezeer ze verder ook mogen verschillen, de heren Van Aardenne, Brokx en Braks hebben een ding gemeen: zij brachten de ministeriële verantwoordelijkheid weer eens in het middelpunt van de politieke en staatsrechtelijke belangstelling. En juist de discussies over dit onderwerp gaan een partij als D66 zeer nauw aan het hart.

Sinds de grondwetsherziening van 1848 is de ministeriële verantwoordelijkheid immers een sleutelbegrip in ons staatsrechtelijk bestel, ja zij vormt een fundament voor het functioneren van onze parlementaire democratie. Was het begrip geïntroduceerd om de macht van de koning over te hevelen naar de ministers, later werd het cruciaal om de uiteindelijke oppermacht van het Parlement te bestendigen. Dit primaat van de volksvertegenwoordiging lag overigens niet ten grondslag aan de fundamentele grondwetsherziening van 1848. In tegenstelling tot wat nu vaak gedacht wordt, was de grondlegger van het nieuwe stelsel, de liberale staatsman Thorbecke, aanvankelijk uitdrukkelijk tegen de bevoegdheid van het Parlement om ministers naar huis te sturen. Een Parlement dat een minister wegstemt noemde hij in zijn 'Aantekening op de Grondwet': 'Willekeur tegenover willekeur'.¹ Thorbecke is later zelf bijgedraaid. Bij sommige christelijke politici, zoals bijvoorbeeld CHU-oprichter De Savornin Lohman was dat tientallen jaren later nog niet het geval.²

Maar de tijden zijn veranderd. Het is inmiddels weer lang onomstreden dat ministers verantwoording schuldig zijn aan het Parlement. Vooral de laatste tijd is er evenwel toenemende onenigheid ontstaan over de interpretatie van deze regel. Op grond van welke normen moet een minister in onze tijd aftreden? Wat kan door de beugel en wat (net) niet meer? En welke positie neemt D66 in?

Rekkelijken en preciezen

In het debat rondom de recente drie affaires kunnen we globaal twee benaderingswijzen onderscheiden, met alle varianten en nuanceringen daar tussenin. Als een moderne versie van een historische term zouden we van de 'rekelijken' en de 'preciezen' kunnen spreken. Als het gaat om uiterste consequenties van de ministeriële verantwoordelijkheid, het eventueel voortijdig aftreden, bepleiten de eersten een zo groot mogelijke politieke ruimte voor een ad hoc afweging door de Tweede Kamer. Algemene maatstaven voor al of niet

aftreden zouden niet te geven zijn, elk geval is weer uniek en moet op de eigen merites worden beoordeeld. Ook is het staatsrecht, noch de politieke cultuur statisch, normen veranderen niet alleen in de maatschappij, maar ook op het Binnenhof. De kwestie waarop een bewindspersoon aangesproken wordt, moet niet geïsoleerd worden beschouwd, ook zijn overige functies kunnen worden meegewogen. Omdat de minister of staatssecretaris het dagelijks doen en laten van al zijn ambtenaren niet in de hand kan hebben, speelt bij de afweging de vraag of de bewindspersoon persoonlijk een verwijt gemaakt kan worden vaak een doorslaggevende rol. Het enige criterium waar het in deze benadering uiteindelijk om gaat, is of de bewindspersoon (nog) het vertrouwen geniet van het Parlement.

De 'preciezen' daarentegen vinden dat deze benadering veel te veel ruimte laat voor politiek opportunisme. Bij nagenoeg totale afwezigheid van criteria blijft het onduidelijk waarom de een (bijvoorbeeld Brokx) weg moet, terwijl een ander wie een minstens even ernstig verwijt treft (Braks) mag blijven zitten. Door deze onduidelijkheid wordt de schijn van vriendjespolitiek gewekt en het vertrouwen van de burger in de politiek ondermijnd. De minister is niet alleen verantwoordelijk voor zijn eigen daden, maar ook van dit van zijn ambtenaren, aangezien deze aan hem en niet aan het Parlement verantwoording schuldig zijn. Diegenen die de ministeriële verantwoordelijkheid op deze wijze interpreteren, worden gesteund door het klassieke 'Handboek van het Nederlands Staatsrecht' van Van der Pot en Donner, dat ook in zijn meest recente uitgave (1983) op dit punt even duidelijk als streng is: 'De Ministeriële verantwoordelijkheid is nooit een verantwoordelijkheid geweest voor wat men deed of liet. Zij lijkt meer op die van een generaal of van een voetbaltrainer: als het resultaat tegenvalt, dan gaat hij of zij de laan uit, hoe onberispelijk hun inspanning en kundigheid ook geweest mogen zijn'.³

Dat de praktijk van de laatste jaren haaks staat op deze theorie mag symptomatisch heten voor verworping van onze politieke cultuur. Terwijl de feiten het gelijk van de 'preciezen' bevestigden, trokken de 'rekelijken' aan het langste eind: Van Aardenne had het Parlement voorgelogen, maar mocht, weliswaar als aangeschoten wild, blijven zitten; Brokx moest weg, hoewel het onderzoek nog gestart moest worden, omdat bewindslieden zelfs niet onder verdenking van onoorbaar handelen moeten staan; Braks mocht blijven zitten na het onderzoek waaruit bleek dat hij en zijn ambtenaren over de schreef waren gegaan.

Nu zijn er waarnemers, zoals bijvoorbeeld de bekende (VVD) socioloog prof. J.A.A. van Doorn, die in deze dubieuze gang van zaken juist een positieve

* De auteur is politicoloog, oud-Eerste Kamerlid en voormalig vice-voorzitter politiek van D66.

ontwikkeling zien. De 'calvinistische ethiek' zou vervangen zijn door een 'post-calvinistische self-advertisement', of in de andere woorden van Van Doorn: 'van een klein-burgerlijke naar een volwassen wijze van politiek bedrijven'. Een al te strikte benadering leidt volgens hem slechts tot valse ministeriële deemoedigheid en het zoeken van uitvluchten. De liberale socioloog acht politiek fatsoen 'een achterhaald begrip uit de nadagen van benepen christelijke opvattingen'. Opvattingen als deze van invloedrijke hoogleraren acht ik behalve verwerpelijk ook gevaarlijk, omdat ze het effect van de zichzelf waarmakende voorspelling kunnen hebben: het verval der politieke zeden wordt gelegitimeerd en daarmee aangemoedigd. De hooggeleerde moet zich dit effect of niet hebben gerealiseerd, of het moet hem een zorg zijn.

Politiek fatsoen

D66 heeft bij de behandeling van de kwesties Van Aardenne, Brox en Braks steeds een geheel andere lijn gekozen. Niet omdat zij uitgaat van een ouderwets christelijke moraal, maar omdat zij mede is opgericht om onzuiverheid en onfatsoen in de politiek overal en altijd te bestrijden. Dat is geen naïef idealisme, maar gegeven de huidige normen kennelijk nog steeds een harde politieke noodzaak. Bij een op zuiverheid gebaseerde opvatting over de wijze van politiek bedrijven past nu eenmaal een strikte interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze strenge benadering houdt niet tegelijkertijd in dat er een gouden regel bestaat voor het vaststellen van de niet door de minister te overschrijden grens. Wel impliceert zij dat er heel wat meer over te zeggen valt dan dat deze maar ad hoc aangegeven moet worden.

Allereerst is ook bij een strikte toepassing van de norm redelijkheid een randvoorwaarde. Zo is het evident onredelijk het vertrouwen in een minister op te zeggen als een ambtenaar incidenteel blundert, zonder dat dit ernstige beleidsmatige gevolgen heeft. In het visserijquotum-debat formuleerde Pronk gedeeltelijk in navolging van oud minister-president Den Uyl een drietal vragen die, ook in mijn visie, goed als richtsnoer gehanteerd kunnen worden, zonder dat ze overigens ook als uitputtend beschouwd kunnen worden. Een: Heeft de minister zijn ambtenaren in grote lijnen duidelijk gemaakt wat zijn beleid is? Twee: Heeft de minister van tijd tot tijd nagegaan of zijn ambtenaren de uitgezette lijnen wel volgen? Drie: Heeft hij de juiste maatregelen genomen als ambtenaren dat beleid doorkruisen of zich op een andere manier gedroegen dan door zijn aanwijzing werd aangegeven?⁵

Antwoorden op deze vragen zijn inderdaad voor een

goede afweging uiterst belangrijk, hoewel men natuurlijk altijd van mening kan verschillen over de mate waarin deze ook bevredigend zijn. Bij dit Den Uyl-Pronk criterium past evenwel nog een tweede kanttekening. Het lijkt redelijk ministers alleen te laten boeten voor structurele, beleidsmatige ambtelijke fouten en niet voor incidenten. Niettemin kan men de maatstaf incidenteel-structureel niet absoluut hanteren.⁶ Een op het eerste gezicht incidentele foutieve handeling kan op den duur immers structurele gevolgen krijgen (bijvoorbeeld het aftreden in het Verenigd Koninkrijk van de invloedrijke defensie minister Heseltine na het uitlekken van een brief door Thatchers topambtenaar).

Natuurlijk is het om redenen van politieke zuiverheid verreweg het beste als bewindslieden uit zichzelf aftreden als blijkt dat zij of hun ambtenaren duidelijk te kort zijn geschoten. Ook in een twijfelgeval zouden zij echter hun portefeuille ter beschikking moeten stellen, waarna het Parlement alsnog over hun lot kan beslissen. Het aftreden van bewindslieden zou in de Nederlandse politieke cultuur dan wel als minder dramatisch moeten worden opgevat dan tot nu toe het geval is. Als een minister om andere redenen dan gebrek aan competentie of integriteit aftreedt, kan voor hem een andere hoge functie, eventueel zelfs later een ander ministerschap worden overwogen. Maar ook als een minister ondanks zware kritiek niet uit zichzelf af is getreden, zal de Kamer zich expliciet (moeten) uitspreken over zijn aanblijven. Dit is staatsrechtelijk gewenst, omdat immers duidelijk moet zijn of hij nog het vertrouwen van het Parlement geniet. Maar ook om politieke redenen zal er om helderheid in de Tweede Kamer worden gevraagd. Als het (huidige) kabinet en de regeringsfracties iets hebben geleerd van de kwestie Van Aardenne dan is het wel dat men bewindslieden niet 'als aangeschoten wild' moet laten zitten. Bij zo'n situatie kan immers alleen de oppositie garen spinnen. Dit betekent dat zowel regering als regeringspartijen steeds willen voorkomen dat de figuren ontstaan van 'de minister die eigenlijk af had moeten treden'. Zij zullen derhalve – welhaast voorspelbaar – absolute duidelijkheid eisen over het vertrouwen dat de diverse fracties (nog) in de betrokken minister hebben. Op zichzelf lijkt mij dit overigens geen ongezonde ontwikkeling.

Primaat van het Parlement

Wie zoals D66 'traditioneel' de politieke en staatsrechtelijke zuiverheid voorop stelt, ontkomt niet aan een tamelijk strenge normgeving, ook waar het de ministeriële verantwoordelijkheid betreft. Hierin is dan ook geen plaats voor een eigen verantwoordelijkheid van

ambtenaren ten opzichte van het Parlement, zoals sommigen ook binnen D66 suggereren. Dit zou het gezag van de minister zowel op zijn departement als in het Parlement onaanvaardbaar uithollen. Het Den Uyl-Pronk criterium zou zijn waarde volledig verliezen. De enorme ambtelijke coördinatiegeschillen die nu op politiek niveau worden beslecht, zouden zowel in aantal als omvang toenemen. Ook een verschil in verantwoordelijkheid tussen het uitstippelen en uitvoeren van beleid biedt geen oplossing. Uitvoering is dikwijls ook beleid maken. Het Parlement moet daarentegen juist meer greep krijgen op de besteding van vastgestelde begrotingsbedragen. Als verantwoordelijkheid te veel gespreid wordt, bijvoorbeeld over ambtenaren, zal het resultaat ongetwijfeld zijn dat een ieder naar een ander wijst en in feite niemand meer echt aangesproken kan worden.

Ook is binnen de door mij geschetste (D66) opvattingen over ministeriële verantwoordelijkheid geen ruimte voor andere constructies die deze verantwoordelijkheid en het daarbij horende primaat van het Parlement verregaand ondermijnen. Zo is een rechtstreeks gekozen minister-president die tussentijds niet afzetbaar is door het Parlement, op generlei wijze te rijmen met ongeveer alles wat D66 de laatste tijd in het openbaar over ministeriële verantwoordelijkheid heeft gezegd.

Op grond van haar verleden is D66 in principe de meest geloofwaardige vertolkster van 'zuiverheid' in de politiek en in de toepassing van het staatsrecht. De enige voorwaarde is wel dat onze ideeën consistent zijn. Onze parlementsleden zullen ze dan zeker consequent verwoorden.

Noten

1. Mr. J.R. Thorbecke, *Aantekening op de Grondwet*. 's-Gravenhage, 1906 (nieuwe uitgave), blz. 202
2. Zie A.D. Belifante, *Beginnelen van Nederlands Staatsrecht*, 1980, blz. 74. Nog in 1926 schrijft De Savornin Lohman in 'Onze Constitutie' dat ministers bovenal aan de Kroon (koning) verantwoordelijk zijn en niet aan het Parlement.
3. Prof. mr. C.W. van der Pot en prof. mr. A.M. Donner, *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*, Zwolle 1983 (11e druk), blz. 332.
4. NRC, 11 juni 1987.
5. *Handelingen Tweede Kamer*, 33, 23-25 juni 1987.
6. Zie onder 5. In zijn betoog wees premier Lubbers op het belang van het verschil tussen incidentele en structurele fouten.

Verzorgingsstaat ter discussie

ERIK VAN DER HOEVEN*

De verzorgingsstaat is onderwerp van hevige discussies. Met name de suggestie die uitgaat van vele regelingen, dat de staat verantwoordelijk kan zijn voor het wel en wee van mensen, wordt aangevochten. Zo'n houding schept afhankelijkheden en voorkomt dat burgers (en bedrijven!) hun bestaan in eigen hand nemen. Minder gemakkelijk dan het uiten van deze kritiek is het beantwoorden van de vraag, hoe de overheid zich moet opstellen om zelfstandigheid van de burgers te bevorderen. Deze vraag stond centraal op een conferentie, georganiseerd door de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, waaruit in dit artikel wordt geput.¹

Verzorging van zieken en gehandicapten is noodzakelijk. De overheid is daarbij onmisbaar geworden. De verwevenheid van de overheid met de zorg wordt samengevat in de term verzorgingsstaat als aanduiding van een hele maatschappijvorm. De verzorgingsstaat zoals wij die nu kennen, is in de naoorlogse periode ontstaan uit economische noodzaak en rechtvaardigheidsgevoel, uit de noodzaak en de wens, de welvaart te spreiden en ook de zwakken in de samenleving een behoorlijk bestaan te geven. Maar terwijl de overheid in het begin vooral optrad als instantie die 'mogelijk maakte', is de laatste tijd ons oog gescherpt voor de verstarring die de overheid veroorzaakt, en de belemmering voor eigen verantwoordelijkheid en activiteit van mensen.

Individualisering

Niet alleen ontwikkelingen binnen de overheid spelen daarbij een rol. Weliswaar wordt veel geklaagd over bureaucratie (ook door de uitvoerders en beleidsmakers zelf), maar misschien net zo belangrijk is de ontwikkeling van een zelfstandiger leefpatroon van mensen, minder voorspelbaar en rechtlijnig, grilliger en individueler. Mensen nemen meer eigen verantwoordelijkheid voor hun bestaan, en laten zich minder door hun omgeving en de verwachtingen daarvan bepalen. Dit proces van *individualisering* maakt het voor de overheid steeds moeilijker om 'mogelijk te maken'. Mensen laten zich immers niet meer gemakkelijk in een bepaald vakje indelen. Weet men van iemand dat hij dorpsnotaris is, dan was dat in het verleden al een karakteristiek met verregaande consequenties. Tegenwoordig is het heel goed mogelijk dat zo iemand in het geheel niet de voorspelbare levensloop heeft die de traditionele roman aan zo'n persoon toedicht.

Hoewel ook vroeger al meerdere rolpatronen van een persoon verwacht konden worden, is thans door de rolwisseling en de enorme variëteit aan mogelijke rolpatronen het aantal identiteiten oneindig geworden. Een werkende gehuwde vrouw vertelde dat zij, nadat zij een kind had gekregen twee soorten vriendinnen had: die waarmee over de baby kon worden gesproken en die waarmee over het werk kon worden gesproken. Voor elk van hen diende haar andere identiteit zorgvuldig verborgen te blijven.

Ieder van ons kent het probleem dat vriendschappen slechts tijdelijk zijn. Wat moet je met de studentenvrienden van eertijds, waarmee nog weinig te bespreken valt.

Philip Idenburg, van wie deze voorbeelden afkomstig zijn, gaf ook aan op welke wijze dit proces doorwerkt in de maatregelen van de overheid.

De verzorgingsstaat speelt, volgens zijn discussiegroep op de conferentie, in deze de rol van aanbieder van schijnidentiteiten. Men kan WAO-er worden, bijstandsmoeder, meerjarig minimum, etc. Een persoon die tijdens de oorlog ondergedoken had gezeten ontdekte dat er een regeling voor oorlogsslachtoffers was. Hoewel hij daaraan geen blijvende problemen had overgehouden nam hij kennis van de voorwaarden om voor een uitkering in aanmerking te komen. Het bleek dat die geheel op zijn 'geval' van toepassing waren. Het uitkeringsorgaan was dat echter niet met hem eens. Het netto resultaat was dat deze persoon, die zich nooit bewust was geweest van enige identiteit als oorlogsslachtoffer zich nu als zodanig gediscrimineerd voelde. De verzorgingsstaat had een nieuwe identiteit geschapen. Even 'vervreemdend' is de situatie van een vrouw die, na de dood van haar man, in een keuzesituatie t.a.v. het eerder uitgeoefende werk komt. Moet er gekozen worden voor ontslag en een weduwenpensioen of de veel langere weg van afkeuring die een aanmerkelijk veel hogere uitkering oplevert?

De veelheid van identiteiten vereist een grote omzichtigheid in het omgaan met de nog identificeerbare identiteiten. Je kunt iemand niet zomaar aanspreken als man, vrouw, katholiek etc. zonder nadere toelichting waarom dat relevant zou zijn. Zou dit ook een verklaring kunnen zijn voor het feit dat men zich in de werkcultuur, waarin geen gebrek is aan duidelijke identiteiten, voordater sprake kan zijn van een zakelijk gesprek, zozeer moet uitputten in 'persoonlijke' belangstelling? Merkwaardig is dat de verzorgingsstaat door zijn regelingen een grote macro zekerheid verschaft, terwijl door veelheid van keuzes een micro-onzekerheid is geschapen. Meer keuzes... minder vrijheid?

* De auteur is lid van de redactie.

Rol van de overheid

De kernvraag, aldus nog steeds de discussiegroep van Idenburg, is dan ook hoe de overheid in een geïndividualiseerde samenleving moet optreden. Bij de beantwoording van die vraag moeten we ons wel realiseren dat dit in de klassieke staatsopvatting een overbodige vraag is. Voor de klassieke rechtsstaat zijn alle mensen gelijk en dient er geen onderscheid gemaakt te worden tussen soorten burgers. Alle stembiljetten zijn dan ook gelijk. De klassieke rechtsstaat-idee is echter gaan schuiven toen de staat een verscheidenheid van burgers ging onderscheiden. Ja, burgers gingen zich bewust als verschillend presenteren in de hoop daaraan een uitkering te kunnen ontleen.

Anderen – bijvoorbeeld gehuwde niet-werkende vrouwen, zonder kinderen – ontleenden er het recht aan om wel de lusten van de voorzieningen te eisen, maar niet de lasten te accepteren.

Begonnen als goed idee blijkt de verzorgingsstaat door zijn uitwerking vervreemdend te werken. Er is slechts een antwoord mogelijk: de verzorgingsstaat moet ophouden systematisch bepaalde (deel)identiteiten materieel en immaterieel te honoreren. Te denken valt aan gehuwd zijn, aan een variëteit van vormen van armoede, aan een enorme variëteit van minderheden, aan oorlogsslachtoffers, aan een variëteit aan minima, aan achterstanden in kennis, in ervaring, in locatie, aan handicaps, ziekten, werkervaring. Juist als het wezen van de verzorgingsstaat is dat 'iedereen ongeacht leeftijd, geslacht, huidskleur, seksuele geaardheid etc. mee mag doen' is er reden om deze variëteit aan identiteiten los te laten als basis voor uitkering.

Ik heb wat uitgebreid geciteerd uit het verslag van deze discussiegroep omdat de keuzen voor de overheid en de richting waarin door de conferentie werd gedacht, hieruit goed blijken. De relevante vraag voor de politiek is welke de rol van de overheid moet zijn, zodanig dat het maatschappelijk leven kan functioneren zonder door de overheid gehinderd te worden, terwijl de overheid toch zijn stimulerende rol vervult die deze in ons economisch bestel heeft.

Deze rol van de overheid werd als tweeledig gezien:

- De overheid stelt zich garant voor de minimale voorzieningen, nodig om een ieder tot menswaardig leven in staat te stellen; de overheid geeft in woord en daad de boodschap af dat niemand in de samenleving uit de boot valt. Daartoe wordt een aantal essentieel geachte voorzieningen gegarandeerd.
- De overheid signaleert en stimuleert gewenste ontwikkelingen in de maatschappij, zodanig dat zo goed mogelijk voorwaarden worden geschapen

voor eigen activiteit van de burger, niet alleen op economisch gebied, maar ook en zelfs in het bijzonder op sociaal terrein, en in het algemeen op het gebied van de inrichting van de samenleving.

Voorzieningen

Bij de te garanderen voorzieningen zijn vier categorieën te onderscheiden:

1. *Basisinkomen.* De overheid garandeert een geïndividualiseerd basisinkomen voor een ieder. Het inkomen zal laag zijn en in elk geval zo laag dat een alleenstaande zonder bijverdienste daar niet van kan bestaan. Om overheidscontrole te vermijden en geen nieuwe 'behoeftecriteria' noodzakelijk te maken, dienen de voorwaarden minimaal te zijn (bijvoorbeeld minimum leeftijd en hoedanigheid van ingezetene).

2. *Voorzieningen voor evident zwakke categorieën.* Er zijn categorieën burgers waarvoor de voorzieningen buiten discussie staan, zoals minderjarigen, bejaarden en geestelijk gehandicapten. Voorzieningen voor deze groepen behoren eveneens tot de basisgarantie die de overheid dient te verlenen.

3. *Voorzieningen voor drop-outs.* Voor de uitvallers in de maatschappij is een aantal voorzieningen nodig, hetzij in geld of in natura, of beide. Het niveau van deze voorzieningen zal in elk geval beneden het gemiddelde niveau moeten liggen. Hierdoor moet overbelasting van het systeem voorkomen worden, evenals nieuwe vormen van afhankelijkheid.

Deze drie categorieën samen vormen het sociaal minimumpakket, dat onafhankelijk van het bestaande beleid gegarandeerd moet worden. Te overwegen valt bijvoorbeeld aard en niveau van deze voorzieningen in de Grondwet op te nemen. Dit betekent tevens dat de overige voorzieningen (bijvoorbeeld kunst, gezondheidszorg, club- en buurthuiswerk) qua aard en niveau wel beleidsafhankelijk zijn.

4. *Volledige werkgelegenheid.* Arbeid is voor mensen van essentiële betekenis in hun maatschappelijk bestaan. Volgens het beginsel dat 'niemand uit de boot mag vallen' heeft de overheid tot taak, voor volledige werkgelegenheid zorg te dragen. Dit houdt in dat ieder die (betaalde of onbetaalde) arbeid wil verrichten, daartoe redelijkerwijs in staat wordt gesteld. Voor een deel is arbeid tevens noodzakelijk voorzover daarmee een aanvulling moet worden verkregen op het basisinkomen; dit laatste ligt immers onder het sociaal minimum.

Stimuleren

De overheid kan echter niet alleen garanderen dat niemand uit de boot valt. De overheid dient ook gewenste ontwikkelingen te stimuleren, zodanig dat de eigen activiteit van de burgers wordt bevorderd.

Het verleden geeft goede voorbeelden van mislukken op dit gebied. Als voorbeeld werd onder meer genoemd de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs.

De samenleving heeft geld over voor hoger onderwijs in de verwachting dat er wat uitkomt. De samenleving verwacht kwaliteit en heeft dan geen moeite met het besteden van geld. Nu is het vertrouwen in de kwaliteit verloren gegaan, maar de ingrepen van bovenaf waartoe dat heeft geleid, werken alleen averechts. Er ontstaat slechts chaos, geen nieuwe kwaliteit. Er is geen alternatief voor een hervorming van het hoger onderwijs door de samenleving zelf. De beweging moet komen van mensen die hun eigen leven vorm geven en zodoende de samenleving (bijvoorbeeld het onderwijs) mede gestalte geven.

De vormen die de overheid oplegt aan de gebieden die zij herstructureert schieten verre tekort bij de vormen die het bedrijfsleven inmiddels voor zijn eigen organisatie heeft ontwikkeld. Daar weet men heel goed dat kleine verbanden stimuleren. Het bevorderen van het spontane proces waarbij zulke kleine eenheden ontstaan is noodzakelijk om beweging te houden. Decentralisatie is een voorwaarde voor het tegengaan van verstarring.

Moet de overheid sturen of garanderen? In sommige gevallen ontkomt de overheid niet aan sturing. Inzake relatievormen stuurt de overheid door de regels van de sociale zekerheid en de belastingen bijvoorbeeld altijd. Een overheid die passief is bij het volgen van de veranderingen in de samenleving, remt deze daardoor. Sturing is hier juist in de passiviteit (sterk aanwezig bij het huidige kabinet). Stimuleren van andere relatievormen betekent eveneens sturing (en dat wordt ons dan voor de voeten geworpen), zonder dat de sturing door passiviteit wordt doorzien.

In andere gevallen (bijvoorbeeld hoger onderwijs) leidt sturing tot chaos. Noodzakelijk is het ruimte te bieden aan de samenleving om knelpunten op te lossen. Bij de huidige structuren is vaak creatieve destructie onontkoombaar; vernieuwing en afbraak gaan hier hand in hand. Het is de taak van de overheid, hierbij randvoorwaarden te stellen, zodat de garantie aan iedere burger waargemaakt kan worden. Toch zal in de overgangsfase naar verhouding veel onrecht ontstaan.

Voorbeeld: de opleiding tot medisch specialist. Door



Zwerfers in Nederland: eigen verantwoordelijkheid?

de beroepsgroep zelf wordt de toegang tot de opleiding zeer smal gehouden. Het gevolg is wel, dat iedere afgestudeerde aan de slag kan, maar concurrentie ontbreekt vrijwel, zodat ook hoge inkomens in stand blijven. Andere beroepsgroepen (bijvoorbeeld advocaten) zijn bezig op soortgelijke wijze de toegangspoort tot de beroepsuitoefening te vernauwen (in dit geval door de kosten van de in te stellen opleiding). De overheid zou in zulke gevallen niet zelf moeten sturen, maar voorwaarden moeten scheppen voor een meer verantwoorde zelfregulering door de betrokkenen.

Structureren

Dat betekent dat de overheid in zulke gevallen niet moet sturen maar structureren: scheppen van een structuur waarin (in redelijke mate) gewenste uitkomsten door besluitvorming binnen de sector zelf worden verkregen. Er is geen garantie dat zulke structuren goed zullen werken. Er kan afbraak van nuttige regulering plaatsvinden, waardoor onverantwoorde situaties ontstaan (luchtvaart in de VS). Er kan ook een structuur ontstaan die bij nader inzien niet werkt (WUB). Er is geen alternatief voor trial and error. Door de structureren van de overheid worden nieuwe verhoudingen geschapen op het maatschappelijk middenveld, het bestaande middenveld wordt gedeeltelijk afgebroken.

Zelfregulerende systemen, waarvoor hier wordt gepleit, en individualisering sluiten goed op elkaar aan. Individualisering berust op zelfstandig handelende individuen, die hun verantwoordelijkheid nemen in de samenleving. Overheidsoptreden vindt plaats op basis van die veronderstelling, niet op basis van vermeende zieligheid. Er blijven echter basistaken voor de over-

heid: garanderen van een minimum, vertrouwen wekken dat niemand uit de boot valt.

Deze benadering van de overheidstaak kan politiek worden onderscheiden van de bestuurscentrische, liberale en corporatistische benaderingswijzen:

- *bestuurscentrisch*: wanneer de resultaten van het maatschappelijk verkeer onvoldoende zijn, grijpt de overheid in om de gewenste resultaten tot stand te brengen;
- *liberaal*: wanneer de resultaten van het maatschappelijk verkeer onvoldoende zijn, wordt het betreffende maatschappelijke veld meer blootgesteld aan de prikkels van de markt;
- *corporatistisch*: de inrichting van de samenleving is in eerste instantie de taak van het maatschappelijk middenveld; wanneer in dat middenveld overeenstemming is ontstaan, is het niet de taak van de overheid of de politiek, daarin grote veranderingen te brengen.

De hier voorgestelde benadering gaat uit van *decentralisatie*: maximering van de invloed van betrokkenen en belanghebbenden. Dat betekent veelal regeling van de verhoudingen in onderling overleg op het maatschappelijk middenveld. De politiek heeft echter tot taak, de daar behaalde resultaten te toetsen. De D66 optiek wordt gekenmerkt door twee criteria bij die toetsing, die elkaar aanvullen en versterken:

1. *wordt de maatschappelijke vernieuwing bevorderd en verstarring tegengegaan?* Komen vernieuwende groepen en bewegingen voldoende tot hun recht? Wordt initiatief gehonoreerd? Staan de besluitvormende organen voldoende open voor wensen uit de samenleving?;
2. *worden de belangen van de niet bij het overleg betrokkenen niet geschaad door het resultaat?* Wordt de arrogantie van de macht doorbroken? Wanneer niet aan deze criteria wordt voldaan, dan dient de politiek in te grijpen.

Strategie

De ideologie van de verzorgingsstaat maakt discussies over herziening daarvan moeilijk en gevaarlijk. Afbraak of omvorming van voorzieningen heeft al snel het odium, reactionair te zijn. De behandeling van de voorstellen van de commissies-Oort en Dekker maakt bijvoorbeeld duidelijk dat consensus over het einddoel niet voldoende is. Elke stap op de weg naar dat doel is een wijziging van de status quo, met gevolgen voor betrokken overheden, instellingen en burgers.

Het is niet onmogelijk dat voorstellen zoals geschetst zullen overkomen als zou D66 bestaande voorzienin-

gen willen afbreken en de overheid willen laten terugtrekken uit de samenleving. Maar daaruit vloeit meteen een tweede gevaar voort; dat uit angst voor dit effect het denken over de toekomst van de zorg en over de rol van de overheid wordt belet. En daarmee zou D66 zijn missie in de politiek verzaken.

De deelnemers van de conferentie waren zich zeer bewust van het feit dat hun gedachten nog slechts een aanzet zijn. Politiek wordt bedreven op basis van concrete standpunten over zaken als minimumloon, basispakket ziektekostenverzekering of aantal leerlingen per klas. Deze gedachten geven echter een kader voor standpuntbepaling in zulke zaken; tenminste kan een procedure worden aangegeven voor optreden van de overheid in zulke kwesties. Zo'n concretisering is noodzakelijk om het proces dat op deze conferentie in gang werd gezet, verder te ontwikkelen.

Noot

1. Het volledige verslag van de conferentie is te verkrijgen à f 7,00 (incl. porti, voor leden van D66), door overboeking van dit bedrag op giro 33 222 13 t.n.v. SWB D66, onder vermelding van: TD 16.

Gezondheidszorg is meer dan een managementprobleem

LEO DE GRAAF*

Op 26 maart 1987 bracht de Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg (de commissie-Dekker) haar rapport 'Bereidheid tot Verandering' uit. In de media zijn hierover al vele discussies gevoerd, die meestal betrekking hadden op afzonderlijke onderdelen van de voorstellen van de commissie, met name de bezuinigingen en de inkomensgevolgen voor sommige bevolkingsgroepen. Veel minder aandacht werd besteed aan de aan het rapport ten grondslag liggende uitgangspunten en vòòronderstellingen, bijvoorbeeld over de noodzaak tot bezuiniging in de gezondheidszorg en de effecten van een meer marktconforme afstemming tussen vraag en aanbod in de gezondheidszorg. Ook toonde men weinig belangstelling voor de veranderingen in onderlinge machtsverhoudingen tussen beroepsgroepen, instellingen, verzekeraars en gebruikers bij invoering van de door de commissie bepleite voorstellen.

Op deze en enkele andere aspecten zal dit artikel wat nader ingaan. Maar eerst zal een samenvatting worden gegeven van de meest centrale adviezen, omdat ik aanneem dat niet iedere lezer het rapport zelf kent.

Enkele van de uitgebrachte adviezen

De advisering van de commissie is opmerkelijk veelomvattend en bestrijkt niet alleen de inhoud en betaling van de zorg, maar ook de wetgeving, de adviesorganen, de opleiding etc. De meest kenmerkende en wezenlijke adviezen laten zich als volgt samenvatten:

- Er moet een voor iedere ingezetene verplichte verzekering van een basispakket komen. In dit pakket zit \pm 85% van wat nu via Ziekenfondswet, AWBZ en (delen van) de maatschappelijke dienstverlening, zoals gezinsverzorging etc. verstrekt wordt. De betaling van dit basispakket valt in twee delen uiteen:
- 90% wordt betaald met inkomensafhankelijke premies, aangevuld door bijdragen van de overheid en van de werkgevers. Die inkomensafhankelijke premie wordt middels een centrale inhouding via de belastingdienst geïnd. De overheid stelt de hoogte van deze premie vast.
- 10% wordt betaald met nominale, dus inkomensafhankelijke premies. Desgewenst kunnen verze-

kerden in plaats van premie te betalen een overeenkomstig eigen risico nemen.

Het bestaande systeem van eigen bijdragen wordt enigszins gewijzigd en er worden verschillende nieuwe eigen bijdragen voorgesteld, o.a. voor verwijzing van de huisarts naar de specialist.

- De overige voorzieningen, die niet in het basispakket vallen, kunnen particulier verzekerd worden, tegen nominale premies. Daarmee komt het nominale deel van de premie maximaal op 25%.
- Het onderscheid tussen ziekenfondsen en particuliere verzekeraars komt te vervallen. Beide zullen zich in de toekomst als verzekeraars op de vrije markt begeven, echter slechts mogen werven onder de volgende condities:
 - acceptatieplicht voor zowel het basispakket als de aanvullende verzekering, ongeacht leeftijd en gezondheidstoestand;
 - vervallen van de contracteerverplichting, zodat de verzekeraar zijn contracten kan beperken tot kwalitatief goede en kostenbewuste hulpverleners en instellingen;
 - opheffen van de beperking tot een bepaalde regio, zodat alle verzekeraars vrijelijk met elkaar kunnen concurreren in het hele land;
 - verevening van slechte gezondheidsrisico's via een Centrale Kas, zodat selectie van verzekerden (jong en gezond) vermeden wordt;
 - in plaats van levering in natura (zoals nu bij de ziekenfondsen), komt het restitutiestelsel (zoals nu bij de particulier verzekerden): de patiënt betaalt de rekening en claimt vervolgens het bedrag bij zijn verzekeringsmaatschappij.
- Er dient een sterke vereenvoudiging van de wet- en regelgeving tot stand te komen, met name wat betreft plannings-wetgeving, tariefstelling, inkomensmaximering en toezicht op de bouw van ziekenhuizen. In plaats daarvan moet er een nieuwe Wet op de Kwaliteit van de Zorg komen en een Wet op de Zorgverzekering.
- De adviesorganen moeten in aantal verminderd en in samenstelling gewijzigd worden.
- Er wordt een hele serie bezuinigings- en inkrimpingsvoorstellen gedaan om de in het regeerakkoord afgesproken opbrengst van 1,2 miljard vòòr 1990 op te leveren. Omdat de commissie zich ook ten doel stelde financiële compensatie te vinden voor de te verwachten uitgavengroei wegens de vergrijzing en de nog steeds toenemende medisch-specialistische verrichtingen, moet in totaal voor f2,475 miljoen aan reducties gevonden worden. Ondanks deels drastische voorstellen haalt de commissie op korte termijn niet de beoogde kostenvermindering.

* De auteur is als kinderpsychiater in loondienst bij een RIAGG en voorzitter van de D66-statenfractie in Gelderland.

Op langere termijn (tot 2000) denkt de commissie f2,6 miljard per jaar minder uit te geven dan bij ongewijzigd beleid. Dat betekent een vermindering van slechts 6¹/₂% in 12 jaar!

Probleemstelling

Hoewel in het rapport nergens een heldere en één-uidige probleemstelling wordt gegeven, valt die uit verspreide opmerkingen, meningen en constateringën wel te distilleren. Het probleem, zoals de commissie dat ziet, zou als volgt geformuleerd kunnen worden: 'De kosten voor gezondheidszorg zijn de laatste decennia te snel gestegen. De gezondheidszorg dreigt daardoor, mede met het oog op de komende vergrijzing, straks onbetaalbaar te worden. De tot nu toe door de overheid genomen maatregelen hebben onvoldoende effect gesorteerd, mede omdat in het vigerende systeem de prikkels tot doelmatigheid ontbreken. Een meer marktconforme afstemming van vraag en aanbod zal die prikkels aanbrengen en daardoor leiden tot kostenbeheersing'.

Uit zo'n probleemstelling volgt dan ook automatisch de kern van de oplossing van de commissie: minder overheid, meer markt, daardoor meer doelmatigheid en minder kosten. Met als randvoorwaarden: kwaliteitsbewaking, toegankelijkheid en betaalbaarheid voor iedereen.

In de probleemstelling schuilen echter een aantal vòòronderstellingen, die bij nadere beschouwing m.i. meer aanvechtbaar zijn dan op het eerste gezicht lijkt. Op drie van deze vòòronderstellingen wil ik nader ingaan.

De eerste vòòronderstelling luidt: 'De tot nu toe opgetreden stijging van de kosten van gezondheidszorg is maatschappelijk ongewenst en moet, hoe dan ook, worden afgeremd'. Slechts een enkele keer worden voor dit uitgangspunt argumenten aangevoerd. Die komen meestal op het volgende neer:

1. 'De uitgaven voor gezondheidszorg maken deel uit van de collectieve lasten. Die collectieve lasten moeten omlaag, dus ook de uitgaven voor de gezondheidszorg.' Ten aanzien van dit argument kan het volgende gesteld worden. Volgens het financieel Overzicht Gezondheidszorg en Maatschappelijke Welzijn 1986 was de directe financiering van de gezondheidszorg in 1984 als volgt over de verschillende bronnen verdeeld: 43,0% via de ziekenfondsverzekeringen, 27,6% via de AWBZ, 24% uit particuliere bijdragen en verzekeringen, 4,4% uit subsidies van de overheid en 1,0% uit overige bronnen. Hieruit valt af te lezen dat de overheid slechts 4,4% rechtstreeks bijdraagt aan de financie-

ring van de gezondheidszorg. Dat is minder dan in veel ons omringende landen: België 25%, Engeland 87%, Ierland 90%, West-Duitsland 17% en Zwitserland 36,8%. Het leeuwendeel van de gelden voor gezondheidszorg in Nederland is afkomstig van premies, die onderdeel uitmaken van de loonsom, of particulier betaald worden. Van ziekenfonds- en AWBZ-premie zou je kunnen zeggen dat het 'doeluitkeringen' van werkgevers aan werknemers zijn, die echter collectief geïnd en beheerd worden, en daarmee een semi-collectief karakter krijgen. Het belangrijkste gevolg daarvan is, dat de werknemer de vrijheid is ontnomen zelf de besteding van dit deel van zijn inkomen te bepalen. Het onderscheid met echte collectieve lasten ligt in de afgegrensde bestemming van deze gelden, nl. voor gezondheidszorg en nergens anders voor, terwijl belastingen voor allerlei uiteenlopende doeleinden bestemd kunnen worden. Op de vraag of het juist is aan de burger de vrijheid te ontnemen zelf uit te maken of hij wel of geen verzekering tegen ziektekosten wil sluiten, kom ik aan het eind van dit artikel terug. Maar hier wil ik vaststellen dat het argument van de collectieve lastendruk niet zo sterk is. Overigens mag niet onvermeld blijven dat bij de doorvoering van de voorstellen van de commissie-Dekker het collectieve karakter van de financiering van de gezondheidszorg eerder sterker dan zwakker wordt: alle ingezetenen zullen zich moeten verzekeren voor het basispakket, ook de ongeveer 35% van de mensen, die nu particulier verzekerd zijn, en de premie moet centraal geïnd worden via de belastingdienst.

2. 'De ziekenfonds- en AWBZ-premies drukken op de loonsom en moeten door het bedrijfsleven worden opgebracht. Dat verzwakt hun concurrentiepositie'. Daarop valt het volgende te zeggen. Uit de beloning voor arbeid betaalt de werknemer allerlei levensbehoeften. Eén daarvan is die aan gezondheidszorg, andere zijn huisvesting, eten, kleding, auto etc... Het enig onderscheidende van premies is, dat dit deel van de beloning vooraf extern bestemd is en dat voor de rest van het loon de bestemming niet vastligt. De premies voor de ziektekosten drukken niet mèèr op loonkosten dan de rest van de beloning. Als het loon gematigd moet worden, zal de totale loonsom gematigd moeten worden en niet afzonderlijke uitgavencategorieën. De uitgaven voor voedsel, kleding of huisvesting worden ook niet afzonderlijk 'beheerst'.

De argumenten van de voorstanders van kostenbeheersing zijn dus minder vanzelfsprekend dan veelal wordt gesuggereerd.

Kostenstijgingen begrijpelijk

Tegenover deze opvatting zou ik de volgende overwegingen willen plaatsen:

- Het is niet ongewoon dat er in de loop van de tijd een verschuiving plaatsvindt in het uitgavenpatroon van de bevolking. Naarmate de welvaart stijgt wordt een kleiner deel van het inkomen besteed aan de primaire levensbehoeften en een groter deel aan welzijnsbehoeften (onderwijs, recreatie, gezondheidszorg, culturele activiteiten etc). We zien dan ook dat de stijging van de kosten voor gezondheidszorg in alle geïndustrialiseerde landen is opgetreden. Vergelijkingen in absolute zin zijn moeilijk, omdat er dikwijls geen gelijke grondslagen voor de vergelijkingen zijn gekozen. Maar het jaarlijkse stijgingspercentage van de kosten van gezondheidszorg bedroeg in Nederland tussen 1977 en 1982 2,6 en was daarmee lager dan dat van Frankrijk (3,8), Ierland (5,7), Luxemburg (4,6) en Engeland (3,1), maar hoger dan dat van Denemarken (0), Duitsland (1,2) en Italië (2,3).¹
 - De zorg over de kostenstijging in de gezondheidszorg is ook opmerkelijk, omdat de uitgaven voor andere behoeften dikwijls nog sneller stegen, zonder dat de overheid meende te moeten ingrijpen. In de periode 1969-1979 is de gemiddelde jaarlijkse groei van de reële consumptieve bestedingen per hoofd van de bevolking voor medische verzorging (3%), ruimschoots overtroffen door de groei van de uitgaven voor vervoer (6,8%), ontspanning (6,8%) en buitenlandse reizen (4,7%).²
- Vergelijkingscijfers voor de laatste jaren heb ik niet beschikbaar, maar wel is algemeen bekend dat enerzijds de stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg sinds 1982 is afgevlakt, terwijl anderzijds er een hausse bestaat in de verkoop van nieuwe auto's en de uitgaven voor vakanties in 1986 met f900 miljoen stegen tot f9,7 miljard.³ Dus waarschijnlijk doet zich die grotere stijging in andere bestedingscategorieën in vergelijking met die van de gezondheidszorg nog steeds voor.
- Bovenstaande overwegingen kunnen ook nog in andere bewoordingen gesteld worden: naar mate er in onze (post-industriële?) maatschappij steeds minder menskracht nodig is voor de voortbrenging van agrarische en industriële produkten, omdat in die sectoren de arbeidsproductiviteit nog steeds sneller stijgt dan de bevolkingsgroei, komen er meer mensen beschikbaar voor andere werkzaamheden. Het afwijzen van groei in de sectoren voor immateriële dienstverlening kan dan ook leiden tot: óf een nog grotere overvloed aan materiële produkten (en

overschotten), met alle bedenkelijke neveneffecten van uitputting van grondstoffen en energie enerzijds en afscheiding van afvalstoffen anderzijds, óf een versnelde afname van de totale arbeidsgelegenheid.

- De groei hangt ook samen met de toenemende beschikbaarheid van geavanceerde onderzoeksen behandelingsmethoden, die onvermijdelijk gepaard gaat met professionalisering en specialisatie. En hoewel in algemene en abstracte zin nogal eens de vertechnisering in de gezondheidszorg wordt gehekelde, worden beschikbare onderzoeksmogelijkheden door patiënten en familie dikwijls gewenst als het om henzelf gaat. Professionalisering betekent ook dat arbeid die vroeger onbetaald door mensen uit de directe omgeving werd verricht, nu door betaalde beroepskrachten is overgenomen, omdat dat wegens de benodigde kennis en vaardigheid onvermijdelijk is. Zulke tendensen worden, zoals bekend, dan nog versterkt door dat mensen uit de directe leefverbanden minder beschikbaar zijn (verkleining gezin, vergrote mobiliteit, individualisering, toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen etc.)
- Als laatste factor, die heeft bijgedragen aan de groei van de kosten voor gezondheidszorg wil ik noemen de verbrede functie die haar in onze samenleving is toebedeeld, nl. als gelegitimeerde plaats waar mensen terecht kunnen met hun zorgen en levensproblemen. Die functie werd vroeger deels vervuld door geestelijke leidslieden, en is nu geseculariseerd, gemedicaliseerd en geprofessionaliseerd. Sommigen menen, dat hiermee een oneigenlijk gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen wordt gemaakt. Maar je kunt ook een andere benadering kiezen en stellen dat het nog niet zo'n slechte zaak is als mensen érgens terecht kunnen met hun behoefte aan steun en opvang, op een maatschappelijk geaccepteerde wijze. Nog anders gezegd: je zou een deel van de vroegere uitgaven voor geestelijke steun via kerken e.d. mogen overschrijven op de rekening van de gezondheidszorg.

Bovenstaande overwegingen maken op z'n minst begrijpelijk dat de kosten gingen stijgen, ook los van eventueel gebrek aan doelmatigheid. Dan blijft nog de vraag of een dergelijke stijging maatschappelijk gewenst of ongewenst is. En dan kunnen we toch dienaangaande niet om de volgende constatering heen:

- het belang dat aan een goede gezondheid wordt gehecht is de laatste decennia nog steeds gestegen. In 1966 scoorden gezondheid en huwelijk als belangrijkste goed nog beide rond de 35%. In 1980 was dit percentage voor een goede gezondheid geste-

gen tot bijna de helft (en voor een goed huwelijk gezakt tot 17%);⁴

- uit enquêtes onder de bevolking blijkt steeds weer dat men geen bezuinigingen wenst op volksgezondheid, ondanks alle publiciteit in de media.

Beide gegevens wijzen in dezelfde richting: aan een lang en gezond leven wordt door de bevolking steeds hogere prioriteit gegeven.

Wellicht is het niet ongepast hieraan de speculatie toe te voegen dat de voortschrijdende secularisatie heeft bijgedragen aan het belang dat mensen hechten aan een lang en gezond bestaan, nl. door het afnemende geloof in een hiernamaals. Voor velen is dit leven en dit lichaam een eenmalige kans op geluk en plezier, maar dan moet het wel goed functioneren. De zin van het bestaan wordt door velen alleen in dat bestaan zélf gezocht, in plaats van in een gelukstoestand na de dood.

In een hedonistische cultuur stijgt een goede gezondheid tot in de hoogste regionen van de waardenschaal.

Ondoelmatigheid

De tweede *vóóronderstelling* luidt: 'De stijging van de kosten voor gezondheidszorg is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan ondoelmatigheid, wegens gebrek aan prikkels bij zowel de vraagzijde (patiënt) als aanbodzijde (arts, ziekenhuis etc.). In het eerder gevoerde betoog werden een aantal mogelijke verklaringen genoemd voor de kostenstijging in de gezondheidszorg. Zulke verklaringen sluiten natuurlijk niet uit dat daarnaast ook ondoelmatigheid en verspilling een rol spelen. In dat verband wordt dikwijls gewezen op de huidige honoreringsstructuur van medici, die huisartsen stimuleert tot verwijzen en specialisten stimuleert tot veel onderzoek en behandeling.

Verschillende onderzoeken geven steun aan deze gedachte. Zo bleek inderdaad, dat huisartsen, die beloond werden voor zuinig gedrag (het bonus-malus systeem) minder verwijzen dan huisartsen voor wie financiële prikkels geen rol spelen.⁵ Ook de grote verschillen in werkwijze tussen huisartsen en de regionale verschillen in medische consumptie maken aannemelijk dat het op veel plaatsen ontbreekt aan efficiency en kostenbewustzijn. Zonder de invloed van financiële prikkels te willen ontkennen wil ik hier toch enige gegevens en overwegingen tegenover stellen.

Het is gebleken dat specialisten in loondienst gemiddeld niet minder onderzoek laten verrichten dan specialisten voor wie het doen van verrichtingen persoonlijk voordeel kan opleveren. Daaruit is op te maken dat ook andere dan financiële prikkels een rol spelen. En dat komt overeen met de dagelijkse ervaring, dat de beslissingen van zowel patiënten als behandelars

voor een belangrijk deel worden ingegeven door de behoefte de onzekerheid te verminderen. Als na een aantal medische onderzoeken 95% zekerheid is verkregen over bijvoorbeeld een diagnose, en een aanvullend onderzoek kan de resterende onzekerheid terugbrengen van 5% naar 1%, dan wordt door het merendeel gekozen voor het aanvullende onderzoek. Als financiële prikkels worden ingevoerd om zo goedkoop mogelijk te werken (zoals in een bonus-malus systeem), krijg je in het bovenstaande geval twee in tegengestelde richting werkende krachten: minder onderzoek om te komen tot lagere kosten en méér onderzoek terwille van grotere zekerheid. Per persoon en per geval zal de balans verschillend uitvallen.

Op dit punt kunnen echter de wegen van patiënt en behandelaar uit elkaar gaan lopen: de behandelaar kan, in een bonus-malus systeem er belang bij hebben zo min mogelijk onderzoek te doen, terwijl de patiënt meer onderzoek wenst wegens een (al dan niet vermeende) grotere zekerheid. In zo'n situatie gaat de informatie-voorsprong van de behandelaar en de daarmee ontstane afhankelijkheid bij de patiënt, een belangrijke rol spelen. Hoe zal de patiënt de zekerheid krijgen dat het gedrag van de arts, werkend onder een bonus-malus systeem, niet wordt ingegeven door het eigen belang, nl. zuinig te werken, in plaats van door het streven de patiënt optimale zorg te verschaffen?

Pratend over doelmatigheid en nodige of onnodige onderzoeken kan ook nog een andere vraag gesteld worden: hoe legitiem zijn uitgaven in de gezondheidszorg, die vooral de functie hebben angst en onzekerheid weg te nemen? (Iets wat overigens dikwijls pas achteraf kan worden vastgesteld!) Moet dat als verkwisting worden aangemerkt en als gebrek aan doelmatigheid? Of mogen we het ook zien als één van de verworvenheden van de huidige geneeskunde, dat zij niet alleen kwalen kan genezen, maar ook de angst wegens onbegrepen klachten kan verminderen? (Waarna nogal eens die klachten zelf ook verminderen.) Met dit alles wil ik niet ontkennen dat verspilling plaatsvindt en nog minder die onbestreden laten, maar wil ik het dogma dat de kosten van gezondheidszorg koste wat kost naar beneden moeten, ter discussie stellen, alvorens op grond daarvan allerlei ingrepen worden verricht. Het is een goede regel in de geneeskunst, dat eerst een diagnose wordt gesteld, voordat een therapie wordt begonnen. Zelfs in lekekringen heeft louter symptoombestrijding een slechte klank gekregen. Terwille van de lengte van dit artikel zal ik niet ingaan op een aantal andere 'prikkel's zoals eigen bijdragen en eigen risico's, de contracteervrijheid voor verzekeraars en het opheffen van de regionale monopolie-positie van ziekenfondsen e.d.

Marktprikkels

De derde *vòronderstelling* luidt: 'De invoering van marktprikkels zal leiden tot kostendaling'.

Dit idee wordt door de commissie-Dekker min of meer als axioma gehanteerd. Toch zijn er recentelijk meerdere publikaties verschenen^{6,7} die verslag doen over de ervaringen in Amerika met concurrerende, al of niet commercieel werkende instellingen, waaruit bleek dat concurrentie-prikkels een stijging van de kosten tot gevolg kunnen hebben, die niet gecompenseerd wordt door betere kwaliteit. Hoewel vergelijkingen altijd aanvechtbaar zullen zijn, omdat de situatie op veel andere punten ook verschillen vertoont, kan voor de gedachtenbepaling toch wel vermeld worden dat alle studies, op een enkele uitzondering na, tot de conclusie komen dat For-Profit-ziekenhuizen hogere kosten hebben, zowel per ligdag (6 tot 10%) als per opname. Kijken we naar de berekende tarieven aan patiënten, dan blijken de verschillen nog groter: de meeste studies vinden dat For-Profit-ziekenhuizen 12 tot 14% duurder waren per opname en zelfs 17% per ligdag. Als we vervolgens de VS als voorbeeld nemen van een op concurrentie gebaseerde gezondheidszorg, dan moeten we vaststellen dat ook voor het totale systeem de kosten niet lager zijn. Als we de periode van 1960 tot 1984 overzien dan groeit de Nederlandse gezondheidszorg tot 1975 sneller dan de Amerikaanse. In 1975 zijn de uitgaven als percentage van het BNP in beide landen gestegen tot hetzelfde niveau, nl. 8%. Vanaf 1975 stijgen de Amerikaanse kosten tot 10,6%, terwijl Nederland halt houdt bij 8,6%. Gaan we vanaf 1975 indexeren, met als uitgangswaarde 1975 = 100, dan staat Nederland in 1984 op 201 en Amerika op 341.⁶ Eén van de oorzaken ligt in de ondoelmatigheid in concurrerende systemen, die ertoe geleid heeft dat de bezettingsgraad van de commerciële ziekenhuizen zakte tot 54 à 56%, ofwel 10 à 12% beneden het nationale gemiddelde. Daarbij loopt dan bovendien nog 10% onverzekerd rond en ontvangt een belangrijk deel van de bevolking een gezondheidszorg die kwalitatief en kwantitatief duidelijk onder het niveau van zorg van de Nederlandse ziekenfondsverzekerde ligt.

Dat concurrentie niet leidt tot optimale allocatie van middelen moge blijken uit het bericht dat Nederlandse Ziekenhuizen op dit moment twintig bestellingen hebben of opties hebben genomen op de aanschaf van een niersteenvergruizer, terwijl op grond van het aantal niersteenlijders niet meer dan drie of hooguit vier vergruizers nodig zijn. Dit gedrag van ziekenhuizen is door de secretaris van de Gezondheidsraad, Dr. Rigger, toegeschreven aan de behoefte aan een statussymbol.⁸

Op grond van bovenstaande overwegingen en bevindingen zou ik de volgende stellingen ter discussie willen voorleggen:

- de kostendaling in de gezondheidszorg is grotendeels het gevolg van ontwikkelingen in andere sectoren van onze maatschappij zoals: toenemende welvaart, relatieve verschuiving van de produktie van materiële naar immateriële goederen, secularisatie en de beschikbaarheid van nieuwe technische hulpmiddelen voor onderzoek en behandeling;
- voor zover ondoelmatigheid een rol speelt, komt die deels voort uit nevendoelestellingen (nl. vermindering van onzekerheid en angst) en deels uit de door de financieringsstructuur geïnduceerde over-diagnostisering en over-behandeling. Alvorens deze laatste vorm van verspilling aan te pakken, moet worden nagegaan welke gevaren er dan dreigen van onder-diagnostisering en onder-behandeling, dus verlies van kwaliteit.

Kanttekeningen bij de door de commissie Dekker aangedragen oplossingen

Gezien de veelheid van adviezen, die de commissie heeft uitgebracht zal ik mij beperken en wel tot de volgende punten:

- het samentrekken van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening;
- de mogelijkheden tot substitutie;
- de wijzigende machtsverhoudingen tussen patiënt, hulpverlener, verzekeraar en overheid;
- het nieuwe verzekeringsstelsel.

Het samentrekken van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening

Het is opmerkelijk (en verheugend) dat een commissie, die een zakelijke benadering van problemen voorstaat toch oog gehad heeft voor de waarde van de 'weke delen' in het systeem van zorgverlening, nl. verzorging en psychosociale hulpverlening (ter onderscheiding van de wat 'hardere' delen, zoals genees- en heelkundige diagnostiek en behandeling). Die keus is waarschijnlijk vooral ingegeven door de wens om de organisatorische en financiële scheidslijnen tussen de verschillende voorzieningen weg te halen en zodoende substitutie een grotere kans te geven. Toch is het een keus van groot belang want tendensen in een andere richting, die in het verlengde kunnen liggen van het CDA-concept van de zorgzame samenleving worden daarmee tegengegaan. Het CDA immers (en waarschijnlijk ook de VVD, maar dat is uit hun rapport niet op te maken) wil deze soorten hulpverlening graag zoveel mogelijk terugduwen in de zelfzorg en mantelzorg.

De mogelijkheden tot substitutie

Onder substitutie wordt verstaan de vervanging van de ene zorgsoort door een andere, die dan goedkoper is, minder professionaliteit en specialisatie vereist en zich dichterbij het thuismilieu afspeelt.

De commissie heeft daarvan grote verwachtingen en hecht er zo'n groot belang aan, dat haar keus voor verstrekkingen, die in het basispakket moeten worden opgenomen, voor een belangrijk deel wordt bepaald door de gevoeligheid van die verstrekkingen voor substitutie.

Substitutie wordt allang bepleit, bijvoorbeeld in het pleidooi voor de versterking van de eerste lijn en extramuralisatie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in zijn serie 'Samenhang in de zorg'⁹ (voor ouderen, in de geestelijke gezondheidszorg, voor geestelijk gehandicapten etc.) reeds berekeningen gemaakt over de financiële opbrengsten van maximale substitutie. De praktijk blijkt echter nogal eens weerbarstiger dan de theorie. In de zorg voor ouderen blijkt thuiszorg voor enkele morgens in de week, plus dagelijks een uur, al ongeveer even duur als opname in een verzorgingshuis. En verblijf van geestelijk gehandicapten in een dagverblijf plus sociale werkplaats kan ook meer kosten dan opname in een inrichting. Los van een mogelijk te optimistische inschatting van de opbrengst door de commissie dreigt voortzetting van het beleid, waarin bestaande, intramurale voorzieningen worden afgebouwd, vóórdat de vervangende zorg elders goed is opgezet, laat staan z'n waarde heeft bewezen.

Moedig, maar riskant is het voorstel van de commissie om, gegeven een bepaalde verzorgingsbehoefte, en na indicatie, een patiënt zelf het geld voor de geïndiceerde zorg ter beschikking te stellen, om die zorg op eigen initiatief en eventueel in eigen kring te vinden, bijvoorbeeld bij familie of vrienden. Dit idee heeft veel aantrekkelijks. Het maakt in ieder geval het morele appèl van het CDA op familie en vrienden onnodig, want er kan nu betaald worden. Het schept, ook in de thuiszorg door bekenden, een zakelijke relatie tussen hulpvrager en hulpverlener, en neemt het gunst-karakter weg. Dat is een goede zaak. De vraag is echter wel of deze substitutie niet eerder een kostenverhogende dan een kostenbesparende werking zal hebben, omdat aannemelijk is dat veel zorg, die nu 'om niet' wordt gegeven, straks betaald moet worden, omdat immers de verzekering die gelden ter beschikking stelt. Mij zou dat die prijs overigens wel waard zijn.

Aanvechtbaar is de stellingname van de commissie dat zij de kostenverhogingen die als gevolg van substitutie optreden op andere beleidsterreinen, niet in aanmerking wenst te nemen (bijvoorbeeld de toename van

(huur)subsidies door het langer zelfstandig wonen van ouderen). Dit soort afwenteling getuigt van boekhoudkundige onzuiverheid en financiële kortzichtigheid.

De wijzigende machtsverhoudingen en afhankelijkheidsrelaties tussen patiënt, hulpverlener, verzekeraar en overheid

In een politieke beoordeling van een reorganisatie van het zorgsysteem kan men niet voorbijgaan aan de machtsaspecten bij de hele operatie.

Hoe liggen die machtsverhoudingen in het nu vigerende systeem?

- De patiënt heeft een zekere macht door zijn recht op verstrekkingen op grond van het verzekeringspakket. In de praktijk blijkt die macht echter nogal beperkt: de patiënt is afhankelijk van de welwillendheid van de huisarts voor dóórverwijzing, hij is afhankelijk van de voor hem niet goed controleerbare informatie van de deskundigen over wat hij mankeert en welke behandeling het beste is, hij is afhankelijk van de beschikbaarheid van voorzieningen, die verrichtingen mogelijk moeten maken, zoals open hartoperaties, bestralingen etc. Alles bij elkaar kan de patiënt zeker niet als machtig worden beschouwd, als 'klant' is hij allerm minst 'koning'.
- De beroepsbeoefenaren: die worden door velen als de machtigste categorie in het totale systeem beschouwd, m.n. de medische specialisten. Zij kunnen zich steeds op hun deskundigheid beroepen om onderzoeken en behandelingen uit te voeren, terwijl het voor de buitenwacht moeilijk controlebaar is in hoeverre andere factoren een rol spelen. Met die factoren wordt overigens niet alleen gedoeld op zucht naar geldelijk gewin, maar ook op vermindering van onzekerheid (risicomijsing), toegeven aan de druk van de patiënt uit welwillendheid, professioneel perfectionisme en beroepsmatige nieuwsgierigheid. Tot voor kort bestond een andere machtsbron voor bepaalde beroepsbeoefenaren in de verplichting van ziekenfondsen hen te contracteren, zonder voorwaarden ten aanzien van kwaliteit en zuinig gedrag. Ten dele bestaat deze verplichting nóg.
- De verzekeraars, m.n. de ziekenfondsen: daar staan macht en onmacht duidelijk herkenbaar naast elkaar. De macht van de monopoliepositie in een regio, de onmacht door de contracteerplicht, de vaststelling van de premiehoogte door de overheid, de acceptatieplicht van slechte gezondheidsrisico's en de wettelijk gefundeerde eisen van voorzieningen door de verzekerden.
- De overheid: die macht is niet eenduidig of helder.

Om te beginnen is zij verdeeld over vele overheidsinstanties (adviesorganen, ministerie, provincies, gemeenten etc.), die onderling weer afhankelijk van elkaar zijn. Verder heeft zij zich allerlei machtsinstrumenten verschaft, die minder effectief zijn dan gehoopt werd, waarschijnlijk omdat ze zo tweeslachtig zijn: de overheid wil greep op de materie hebben, maar tevens de handelingsvrijheid van het particulier initiatief en de professionele autonomie van de beroepsbeoefenaren respecteren.

Hoe komen die verhoudingen nu te liggen bij dóórvoering van de voorstellen van de commissie-Dekker? Laten we hetzelfde rijtje langs gaan.

- *De patiënt*: hij zou, volgens de commissie, meer invloed krijgen ten gevolge van een grotere keuzevrijheid tussen concurrerende verzekeraars en meer beschikking over de besteding van zijn geld door eigen bijdragen en eigen risico. Bij nadere beschouwing blijkt die invloed nogal tegen te vallen: 75% van de premie blijft inkomensafhankelijk met door de overheid vastgestelde premiehoogte en een centrale inning via de belastingdienst. Dus in dat opzicht gaat de gebruiker er niet zoveel op vooruit. Daartegenover zijn wel verzwakkingen van zijn positie aanwijsbaar: hij krijgt met verzekeraars en hulpverleners te maken, die (mede) belang hebben bij kostenminimalisatie, welke verzekeraar hij ook kiest. Dat kan ten koste van de hem geleverde kwaliteit van zorg gaan. De door de commissie voorgestelde wettelijke kwaliteitsgaranties zijn nogal zwak, omdat die primair in handen gelegd zijn van aanbieders van zorg en de verzekeraars, met een repressief toezicht door het Staatstoezicht voor de Volksgezondheid. Tevens vermindert de zekerstelling van voorzieningen, doordat de overheid niet meer plant en de spreiding van voorzieningen in eerste instantie door het spel van vraag en aanbod tot stand moet komen. Tenslotte zou de vrijheid van artsenuitvoering wel eens in het gedrang kunnen komen, doordat per verzekeraar slechts een beperkt aantal beroepsbeoefenaren gecontracteerd zal worden, zodat er in de eigen directe omgeving slechts een zeer beperkte keus kan overblijven.

In het geheel van de voorstellen van de commissie-Dekker c.s. is de aandacht voor de positie van de gebruiker marginaal en dat is m.i. het zwakste deel van het totale plan. Zekerstelling van een minimale keus tussen verschillende hulpverleners, het recht op 'second opinion' en contra-expertise, en een klachtrecht met gelijke kansen voor alle partijen, dat alles wordt pijnlijk gemist in de voorstellen van de commissie, evenals gedachten over een democratisch functionerende verenigingsvorm van verzekerden, op een schaal en met een structuur en werkwijze die de institutionalisering en bureaucratisering van de huidige ziekenfondsen voorkómt en een regionale doel-corporatie voor gezondheidszorg, zoals we die ook kennen voor het waterbeheer (de waterschappen) met democratisch gekozen bestuurders. Dit zou, naast de relativering van het kostendogma, voor D66 het belangrijkste kritiekpunt kunnen vormen.

De voorlichting aan consumenten zou wat mij betreft



Gezondheidszorg: ook oog voor de problemen achter het management.

mèer dan één terloopse opmerking in het hele rapport waard zijn. Te denken valt daarbij aan het (doen) oprichten van een patiëntenvereniging, die, zoals nu de Consumentenbond, prijs/kwaliteit-vergelijkingen van hulpverleners en instellingen maakt en betaald wordt uit de premies van de ziektekostenverzekering.

- *De beroepsbeoefenaren en instellingen* (de 'aanbodzijde'): op het eerste gezicht lijken die de grootste klappen te moeten incasseren. Zij zijn niet meer verzekerd van hun contracten en inkomsten, maar moeten de gunst van de verzekeraars verwerven. Daar staat tegenover dat de greep van de overheid op inkomsten en uitgaven wordt weggenomen: geen budgettering meer van ziekenhuizen en geen norminkomens voor medici. Hoe dat zal uitpakken voor tarieven en kosten zullen we moeten afwachten. De ervaringen in Amerika maken het op z'n minst twijfelachtig dat hier regelrechte kostenvermindering uit voortkomt. Hoeveel invloed de beroepsgroep en instellingen zich zullen kunnen verwerven ten opzichte van de verzekeraars durf ik niet te voorspellen. En evenmin hoe groot het risico is, dat beroepsbeoefenaren, instellingen (ziekenhuizen etc.) en verzekeraars in de praktijk gezamenlijk tegenover de gebruiker komen te staan, omdat hun belangen (groei van omzet en produktie) kunnen samenvallen. Ik ben er echter niet gerust op.
- *De verzekeraars*: die komen er in de voorstellen het beste af. Tegenover het verlies van hun regionale monopoliepositie staat de winst van de contracteervrijheid, maar tegelijk weer de beperking door de acceptatieplicht. Zij moeten concurreren met andere verzekeraars maar sluipende kartelvorming en marktbeheersing is niet op voorhand uit te sluiten. Ook in Amerika vindt steeds meer machtsconcentratie plaats. En door premiereducties bij collectieve contracten, m.n. met bedrijven, waarin nu juist de betere risico's (jong en werkend) voorkomen, kan de strekking van de acceptatieplicht (het voorkómen

van 'adverse selection') worden ondergraven. Per saldo vrees ik dat de verzekeraars de grootste macht in handen zullen krijgen.

- De overheid: die moet, volgens de adviezen, zichzelf een machtsreductie opleggen. Het zou een wonder zijn als dat écht gebeurde. De betoonde terughoudendheid bij de loononderhandelingen laten aan de ene kant zien dat het niet echt onmogelijk is voor de overheid om macht vrijwillig af te staan, anderzijds dat de verleiding om die macht weer aan zich te trekken doorlopend aanwezig is. Overigens is het zeer de vraag of deze troonsafstand van de overheid ten gunste van de verzekeraars wel in het belang is van de gebruiker. M.i. zal de overheid, meer dan nu door de commissie-Dekker wordt voorgesteld, moeten waken voor de belangen van de gebruiker, zowel ten aanzien van de kwaliteit, de spreiding als van de betaalbaarheid voor iedereen.

Het nieuwe verzekeringsstelsel

Door verschillende factoren gaat de invoering van het nieuwe verzekeringsstelsel gepaard met inkomensverschuivingen voor bepaalde bevolkingsgroepen:

- door de invoering van nominale premies (tot 25% van het totaal) wordt een kwart van de premie inkomensafhankelijk, dus betalen hoge en lage inkomens hetzelfde bedrag voor dezelfde verstrekking. Dat werkt de-nivellerend;
- diezelfde nominale premies zorgen ervoor dat de gratis mee-verzekering van partner en kinderen voor een deel wordt opgeheven. Dat maakt de verzekering voor gezinnen met kinderen voor zover die in het ziekenfonds zitten, duurder.

Er is veel kritiek gekomen op de ideeën over nominale premies, aanvullende verzekeringen, eigen bijdrage en eigen risico. Voor een deel blijkt die terecht voor zover de uitgaven voor bepaalde verstrekkingen in het aanvullend pakket, bij niet-verzekering, de draagkracht van vele mensen te boven kunnen gaan (bijvoorbeeld duizenden guldens voor kunst- en hulpmiddelen of voor geneesmiddelen).

Daarmee raken we aan een cruciaal dilemma. In de D66-politiek staan mondigheid van de burgers, keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid hoog aangeschreven. Daarin past niet zo gauw dat mensen tegen zichzelf beschermd moeten worden door allerlei risico's voor hen af te schermen. Aan de keuzevrijheid van besteding zou maximaal tegemoet worden gekomen als de burger de volledige vrijheid behield zich al of niet te verzekeren en bij niet-verzekering ook zelf de consequenties te dragen. In de praktijk is dat echter een onhoudbaar-theoretisch standpunt, omdat de humaniteit van onze samenleving het verbiedt mensen te laten creperen die zich niet kunnen laten behandelen en verzorgen wegens de combinatie van het onverzekerd zijn en geldgebrek. Langs die weg zou dan de gemeenschap gedwongen worden de lasten op zich te nemen voor hen, die hun verzekeringspremies liever voor iets anders besteedden. Dat dit geen denkbeeldig probleem is blijkt wel uit het hoge aantal onverzekerden in de VS (35 miljoen mensen zijn niet gedekt door een adequate particuliere verzekering, terwijl ze ook niet in aanmerking komen voor de overheidsprogramma's, omdat ze in principe genoeg inkomen hebben om zich

te kunnen verzekeren).⁷ Dat wij in Nederland niet veel beter zullen zijn, of althans wáren, blijkt wel uit het feit, dat in de crisistijd van de jaren dertig vele mensen hun ziekenfondslidmaatschap opzegden om de premie uit te sparen.

Gezien de gedeeltelijke afwenteling van niet-verzekering op de maatschappij uit humanitaire overwegingen, zou je kunnen zeggen dat wij voor het behoud van die humaniteit betalen met het opgeven van een deel van onze bestedingsvrijheid. Met de keus van humaniteit bóven keuzevrijheid wil ik wel meegaan.

Overigens is het jammer dat niet nagegaan is wat de voor- en nadelen zouden zijn van een systeem met no-claim korting of van restitutie van een deel van de premie bij gering verbruik. Het voordeel van een dergelijk systeem zou in ieder geval zijn dat mensen niet in de situatie kunnen komen van onbetaalbaarheid van behandeling, terwijl er toch een prikkel aanwezig is voor de afweging van kosten en baten. Het no-claim percentage kan echter nooit hoog zijn, omdat dan de premies voor de veelgebruikers teveel omhoog gestuwd zouden moeten worden om het geheel nog betaalbaar te houden.

Tenslotte

Het rapport van de commissie-Dekker imponeert door zijn consistentie en doortastendheid. Het besteedt echter te weinig aandacht aan de achter de problemen schuilgaande dilemma's, het benadert de problemen in de gezondheidszorg te zeer als een managementprobleem en het past de geloofsartikelen van de markwerking te onkritisch toe op de gezondheidszorg.

Van de politiek mag gevraagd worden dat haar oordeel verder reikt dan financiële en organisatorische facetten, dat zij niet alleen let op het geld, maar ook op de machtsverhoudingen en afhankelijkheidsrelaties, en dat zij oog heeft voor de inbedding van de gezondheidszorg in het grotere geheel van onze maatschappelijke ontwikkeling op economisch, technisch en cultureel terrein.

Noten

1. 'Cost Containment in Health Care', Brian Abel-Smith, 1984.
2. 'Naar een herwaardering van het financieringsstelsel', Drs. J.M. Dekkers, *Medisch contact*, 1982, nr. 50.
3. Trendrapport 1986, *Toerisme*, NRIT, Breda.
4. *Sociaal cultureel Rapport*, 1982.
5. 'Een bonus-malus experiment onder huisartsen', M.H.L. van Tits en W.J.F.I. Nuyers, *Medisch Contact*, 1987, nr. 9.
6. 'Regionalisatie en competitie in de gezondheidszorg' van Dr. G. Schrijvers, *ESB* 15/22-4-1987.
7. 'Winst in de gezondheidszorg' E.K.A. van Doorslaer en F.F.H. Rutten, in *Openbare Uitgaven* 1987, nr. 2.
8. *NRC* van 8 mei 1987.
9. *Stukwerk* nrs. 2, 17 en 28 van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Zaaien en oogsten

D66 en stabilisatie van aanhang

LINZE SCHAAP *

Een partij die zichzelf respecteert, re-specteert zichzelf. In dit kader kunnen we de artikelen zien die in de laatste nummers van Idee 66 zijn geplaatst.¹ In het eerste gaat Peter van Eyk in op het omgaan met macht, op de vraag wat macht eigenlijk is en welke de relatief sterke machtsbases van D66 zijn. Hij houdt een pleidooi voor het kiezen van een strategie die D66 moet helpen de einddoelen te bereiken. In het tweede artikel gaan Hans Jeekel en Meine Henk Klijsma dieper in op een van de machtsbases, nl. 'aantal'. Ze laten zien dat in de electorale aanhang van D66 twee golfbewegingen te zien zijn. De eerste golfbeweging is die van de wisselende kiezersaantallen door de jaren heen: de pieken van 1970, 1977-1981, 1987 en de dalen van 1974 en 1984. De tweede golfbeweging is minder bekend. De groei van de aanhang begint in de Randstad en waaiert van daaruit uit over de rest van het land. Als vervolgens de aanhang in de Randstad kleiner wordt gaat ook deze neergang over het hele land. Zowel groei als verval verlopen in de rest van het land minder heftig dan in de Randstad.

Daarnaast maken de beide auteurs aannemelijk dat de aanhang van D66 vooral te vinden is in de forensengemeenten (zij het de minder exclusieve) en de grote steden. Al speculerend komen ze tot de conclusie dat de D66-aanhang zich vooral bevindt onder 'de gemakkelijk beïnvloedbaren onder het toch al meest modieuze en trendy deel van de bevolking'.² Tot slot doen ze enkele aanbevelingen (net als Peter van Eyk in zijn artikel) voor een strategie.

In deze bijdrage wil ik over zo'n strategie enige opmerkingen maken (zonder al teveel pretenties), waarbij ook ik ervan uitga dat gebrek aan stabiliteit een probleem is waar D66 iets aan kan doen.

Wat willen we oogsten?

Opmerken dat D66 een weinig stabiele aanhang heeft is het intrappen van een opening die ooit bedoeld is geweest voor een deur. Wie verkiezingsuitslagen en opiniepeilingen ziet kent de schommelingen; trouwe aanhangers kennen de grapjes over D33.³ Maar het probleem van de instabiele aanhang is niet het enige. D66 heeft te weinig leden; we hebben de pretentie een (middel-)grote partij te zijn, maar we kunnen die nauwelijks waarmaken en dan nog ten koste van grote inzet van weinig mensen. Dit leidt ertoe dat in een niet onaanzienlijk aantal gemeenten D66 niet vertegenwoordigd is in de raad, ondanks het feit dat er voldoende kiezersaanhang voor zou zijn.

*De auteur is voorzitter van de regio Groningen van de Jonge Democraten.

We moeten ons als partij enkele doelen stellen:

1. vergroting van het aantal leden;
2. vergroting van het aantal actieve leden;
3. binding van kiezers;
4. vergroting van het aantal (vaste) kiezers.

Zonder de overige uit het oog te (willen) verliezen lijkt het me dat de doelen 1 en 2 enige prioriteit moeten krijgen; prioriteit in de zin van: meer nadruk. Meer leden en meer actieve leden zijn nodig om welke strategie dan ook uit te voeren. Ze zijn een middel een ander doel te bereiken, nl. een stabielere aanhang. Maar ook het krijgen van een stabielere aanhang is slechts een tussendoel. Het gaat erom dat D66 zich invloed verwerft teneinde haar programma zoveel mogelijk uitgevoerd te krijgen, met als einddoel de 'radicale democratisering van de samenleving en het politieke bestel'.

Waar willen we oogsten?

De doelstelling van D66 als politieke partij, de reden van bestaan mag niet uit het oog worden verloren. Deze doelstelling geldt niet alleen landelijk, maar op alle niveaus van de samenleving (en dus ook van de overheid). Dit houdt in dat D66, het D66-geluid overal te horen moet zijn. Juist ook daarom lijkt me de tweede aanbeveling die Hans Jeekel en Meine Henk Klijsma doen op zijn zachtst gezegd minder geslaagd. Zij zijn van mening dat D66 zich moet richten op de 150 gemeenten waar we meer dan gemiddelde resultaten behalen. Daar zouden uitgebreide mogelijkheden liggen voor verdere ontwikkelingen, doordat daar (meestal) vele zwevende kiezers wonen. Voor ledenwerbers zowaar niet de gemakkelijkste groep.

Veel overheidsbeleid wordt (deels) door gemeenten gevoerd. Zouden we dan niet in alle gemeenteraden vertegenwoordigd moeten zijn? Natuurlijk is een strategie die daarop gericht zou zijn zeker op korte termijn niet succesvol te maken; derhalve zullen er keuzen moeten worden gemaakt.

Bij het maken van die keuze ligt het niet voor de hand de aandacht te richten op die gemeenten waar D66 ook in minder gunstige tijden vertegenwoordigd blijft (zij het met kleinere fracties). Beter lijkt het me onze inzet te richten op die plaatsen waar D66 net wel/net niet in de raad zitting heeft; daarvan kan D66 in 1990 de vruchten plukken.

Bij wie willen we oogsten?

Nieuwe leden zullen vooral te vinden zijn onder de vaste kiezers; zij zullen gevraagd moeten worden de consequentie te trekken uit hun trouw. Of ledenwerfac-

ties onder de zwevende kiezers succes zullen hebben is een grote vraag: zullen de 'gemakkelijk beïnvloedbaren onder het toch al meest modieuze en trendy deel van de bevolking' zich laten overhalen tot binding aan een politieke partij?? Effectiever lijkt het me leden te werven onder kiezers die enige trouw kennen. Die zouden wel eens in minder grote bolwerken te vinden kunnen zijn, buiten de Randstad. Daar immers treden electorale ontwikkelingen vertraagd op; zou dat een teken kunnen zijn van meer vasthoudendheid, meer trouw aan een partijkeuze? Moet D66 dan niet juist daar kiezers aan zich binden?

Het is waar dat de aanhang in de niet-Randstedelijke gebieden kleiner is dan in de Randstad, maar de verschillen worden kleiner. Dat blijkt na een vergelijking van de uitslagen in 1977 en 1986, jaren waarin D66 goede resultaten boekte bij Tweede-Kamerverkiezingen na 'groei in sprinttempo'. De provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Zeeland en Limburg scoorden in 1986 (fors) hoger dan in 1977 in percentage van het landelijk gemiddelde. De tweede golfbeweging wordt vlakker.

Hoe moeten we zaaien?

D66 zal een keuze moeten maken wat ze wil oogsten; we zullen ook een keuze moeten maken waar we vooral willen oogsten. Maar wie goed wil oogsten moet goed zaaien. Daarbij moeten we enig onderscheid maken tussen het versterken van de partij-organisatie en stabilisering van aanhang.

Leden werven zal zo dicht mogelijk bij de mensen moeten plaatsvinden, dus decentraal. Bekeken moet worden waar succes mogelijk is. Per regio moeten aandachtsgemeenten gekozen worden. Alleen zo kan rekening worden gehouden met de graad van organisatie van de partij, karakter van partij-afdelingen, aard van de bevolking in de betrokken gemeenten. Een lange-termijnstrategie, een permanente campagne: D66 weet overal Raad!

Afhankelijk van de invulling kunnen ledenwerfactiviteiten ook een rol spelen bij het kweken van goodwill, bij het opbouwen van een reputatie van D66; die is nodig voor het krijgen van een stabielere aanhang (voor het vlakker maken van de eerste golfbeweging). Het opbouwen van een reputatie zal door de gehele partij moeten geschieden, niet alleen door een (of enkele) landelijk(e) kopstuk(ken).

Wat moeten we zaaien? Enkele aanbevelingen

D66 heeft de tijd om te zaaien. Zoals het er nu naar uit ziet zal de eerstvolgende verkiezingscampagne pas in 1989 plaatsvinden, voor het Europees Parlement. We hebben de laatste verkiezingsuitslagen (en de recente opiniepeilingen) mee. Nu moet versterking mogelijk zijn; langs lijnen van geleidelijkheid leden activeren, leden werven, kiezers binden.

Om leden te werven (en te activeren) zullen we duidelijk moeten maken waar we staan in het politieke spectrum en hoe we daar staan. Activiteiten van afdelingen en regio's moeten minder bestaan uit vergaderingen over huishoudelijke zaken, meer uit politieke bijeenkomsten. Creativiteit is geboden; preken voor eigen parochie kan slechts leden activeren, is geen

ledenwerving. Vaste kiezers moeten worden gezocht.

Door het houden van ledenwerfactiviteiten zal al enige binding van kiezers kunnen optreden. Daarnaast is het nodig dat gericht aandacht wordt besteed aan groepen (potentiële) kiezers. D66 is niet gebonden aan belangenorganisaties, ook niet aan belangen. Zonder de vrijheid van analyse en van standpuntbepaling te verliezen zouden we kunnen kijken of op dit moment al ons programma aansluit bij de belangen van bepaalde groepen in de samenleving.

D66 zou aan die belangen meer dan evenredige aandacht kunnen besteden, zeker als die door andere partijen worden verwaarloosd. Daarbij zouden we kunnen denken aan de alleenstaanden. De voorstellen van de Tweede-Kamerfractie, in het bijzonder van Louise Groenman ten aanzien van de Winkelsluitingswet zijn dan een stap in de goede richting. Aan deze groep kan ook op gemeentelijk niveau aandacht worden besteed: openstelling van gemeentehuizen in avonduren, ontheffingen voor winkels, etc.

Natuurlijk is er meer nodig. De reputatie van D66 zal minstens het volgende moeten zijn: een politieke partij met een menselijk gezicht, met creatieve ideeën; ondogmatisch, met oog voor het milieu, wars van onberekenbare belemmeringen op allerlei terreinen; dit beeld is nog geen gemeengoed. We zullen hierbij moeten spreken in termen van de jaren 1980 en 1990. Oude issues moeten we vertalen.

Het moet al met al mogelijk zijn de aanhang te stabiliseren. D66 zal echter nooit een partij worden met een aanhang die haar door dik en door dun steunt, een Democratische SGP; de tijdgeest is anders. Het is de vraag of dit erg is; een politieke partij moet weliswaar enige vaste bodem hebben, maar moet ook gedwongen worden zich permanent te bewijzen en verantwoording of te leggen. Daarin ligt zeker een deel van de kracht van D66 (en voorsprong op andere partijen).

Uiteindelijk gaat het om invloed krijgen. Maar die komt niet alleen tot uiting in zetelaantal; hij kan ook tot uiting komen in veranderend gedrag, in veranderende standpunten van andere partijen. Dat kan veroorzaakt worden doordat D66 een permanente bedreiging is voor die andere partijen, juist door de ongewisheid van haar aanhang. We moeten streven naar versterking van de partij-organisatie, we moeten streven naar binding van kiezers, naar stabilisatie van de aanhang, maar laten we die invloed, hoe marginaal misschien ook niet kwijtraken.

Noten

1. Peter van Eyk, 'Niet bij ideeën alleen', *Idee 66*, jaargang 8, nummer 1, pag. 30 en 31; Hans Jeekel en Meine Henk Klijsma, 'Electorale verkenningen', *Idee 66*, jaargang 8, nummer 2, pag. 4 t/m 11.
2. *Idee 66*, jaargang 8, nummer 2 pag. 10.
3. De grappenmakers zeggen niets over D99.

”

Destijds was de slogan 'het redelijk alternatief' een doorslaand succes. Waarschijnlijk hebben de campagnestrategen gedacht dat een moderne variant aantrekkelijke mogelijkheden bood. De 'Andere politiek' werd gekozen en die is gebaseerd op de noodzaak van fundamentele veranderingen in de politieke culturen, zo lees ik in het meest recente verkiezingsprogramma. In deze zin is D66 een partij tegenover de andere partijen.

In de affaire Braks is deze positionering strikt genomen ook bijna geslaagd. Bij de stemming over de motie-Tommel vond D66 de gehele Tweede Kamer, met uitzondering van de PSP, tegenover zich. Hier wreekt zich de slogan. Wat politiek is weten we wel, maar wat is nu precies andere politiek; anders?

Op zich was de inzet van het debat duidelijk. De D66-fractie wilde een oude staatsrechtelijke regel in ere herstellen. 'Minister, houd de eer aan uzelve en gaat heen' (ook al hebben wij niets persoonlijk tegen u?). Wordvoerder Tommel verwoordt de ideologie met: 'wij beseffen dat zo'n opvatting niet meer tot de politieke cultuur behoort'.

Men begaf zich hier op het gladde ijs van het ongeschreven staatsrecht en ik vroeg mij af, bestaat zo'n regel hier wel? Bladerend door de parlementaire geschiedenis van prof. Oud betwijfel ik het ten zeerste. Een duidelijk analoog geval heb ik niet kunnen vinden. Aardig is natuurlijk de affaire-Betz in 1864. Betz, minister van financiën onder Thorbecke, wilde de grondbelasting in Limburg gelijktrekken met de overige provincies. Het wetsontwerp stuitte op groot verzet in Limburg omdat het een verhoging betekende. De verkiezingen naderen en de minister vertraagt de behandeling. Als ook na de verkiezingen niets gebeurt, ruikt de pers onraad. Een brief van de hand van Betz wordt gepubliceerd, waarin de vertraging aan Limburg wordt toegezegd. De volgende dag is hij afgetreden en Thorbecke legt verantwoording af aan het parlement.

Een belangrijk verschil met de kwestie-Braks, is de persoonlijke betrokkenheid van Betz. Men spreekt dan tegenwoordig van respectievelijk de materiële verantwoordelijkheid (persoonlijk betrokken) en formele ministeriële verantwoordelijkheid (alleen ambtenaren). Ook

na de Tweede Wereldoorlog zijn ministers nog weleens opgestapt (De Block, Kruisinga, Andriessen), maar allemaal wegens conflicten in de ministerraad over het te voeren beleid.

Nu begrijp ik ook wel dat een minister naar huis sturen toch niet meer lukt (zie bijv. J. Vis in Idee 66, dec. 1986). Dan probeer je eens wat anders, andere politiek dus? Maar laten we objectief blijven. De PvdA-fractie maakte er helemaal een potje van. Volgden ze eerst nog de idealistische lijn van Tommel, plotsklaps verviel men in het vertrouwde oppositionele opportunisme. Want als Braks dan toch niet is weg te sturen, dan proberen we hem in ieder geval 'aan te schieten'. En omdat de VVD nog zo'n schot te goed had, leverde Pronk een motie van afsluiting (hoe kom je erop) met net voldoende munitie. Voorhoeve himself stond al klaar, toen Lubbers met zijn onaanvaardbaar-verklaring de motie tot dynamiet verhief. Resultaat: een losse-flodder motie. Over het gebruik van moties en politieke cultuur valt na het visquoteringsdebat overigens ook weinig verhevens te melden.

Waar het natuurlijk echt om en waar het altijd om gaat, was dat van de CDA-fractie Braks niet weg hoefde. En als hij van De Vries had moeten opstappen, dan was dat per order gebeurd. Trouwens er zijn nog best positieve kanten aan de affaire-Braks te geven. Het parlement lijkt een goede afspiegeling van de maatschappij; zoekend en twijfelend naar nieuwe normen en regels. In de tweede plaats heeft het CDA, pardon Nederland een goede opvolger voor EG-commissaris Andriessen behouden, want die moet toch een keer opstappen?

”

idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66



Computercriminaliteit

M. WLADIMIROFF

Europese defensiesamenwerking

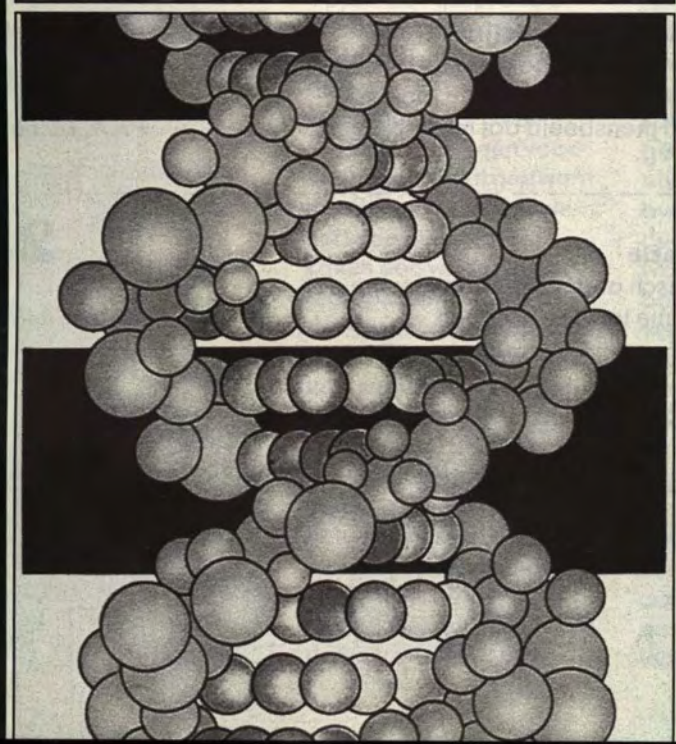
HANS VAN MIERLO

Braks en de ministeriële verantwoordelijkheid

ERIK VAN DER HOEVEN

Genetische manipulatie

ROLF JAN SIELCKEN



8e jaargang nummer 5, oktober 1987

Verschijnt zesmaal per jaar

Redactie:

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

Correspondentieadres redactie:

Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag

Uitgever:

Van Loghum Slaterus BV, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-10811

Abonnementsprijs f 60,-

Abonnementen-administratie:

Libresso BV, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-91922

Advertentie-exploitatie:

Van Loghum Slaterus/Bohn, Scheltema & Holkema, Emmalaan 27, 3581 HN, Postbus 13079, 3507 LB Utrecht, tel. 030-511274

Ontwerp en vormgeving:

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 redactiebeleid, en instructies voor vormgeving van stukken, zijn bij de redactie op te vragen.

Copyright:

Van Loghum Slaterus, Deventer. Overname van artikelen en/of illustraties zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever is verboden.

In dit nummer:

Commentaar

3

Computercriminaliteit

De samenleving is sterk afhankelijk geworden van de computer en daardoor kwetsbaar voor inbreuk op de systemen

M. Wladimiroff

4

Braks en de ministeriële verantwoordelijkheid

Het debat over Braks was een uitstekende gelegenheid geweest om de uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid, het hart van de parlementaire democratie, aan de orde te stellen

Erik van der Hoeven

7

Dekkers technologiebeleid slaat de plank mis

De voorstellen van de Commissie-Dekker betekenen een bevoogding van de markt. Zij zijn niet gestoeld op onderzoek en zullen vermoedelijk niet werken

Frits Prakke

11

Europese defensiesamenwerking, te beginnen bij de Benelux?

Benelux-initiatieven zijn nuttig, maar moeten in Europees kader worden geplaatst

Hans van Mierlo

14

De rol van de overheid bij het welzijn

De verwerping van een welzijnstaak van de overheid is moreel verkeerd en irrationeel; hoe die taak er uitziet, hangt af van het mensbeeld dat men hanteert

Ph.A. Idenburg

18

Genetische manipulatie

Toepassing van genetisch onderzoek kan nieuwe vormen van discriminatie teweeg brengen

Rolf Jan Sielcken

25

En verder:

Stedelijke arbeidsmarkt

29

De TGV in Nederland

34

Boeken/Brieven

37

Slechte gedachten

40

De media worden bespeeld

De heren Dees en Brinkman hebben voor een roerige zomer gezorgd. De parlementariërs waren nog niet koud op vakantie of de berichten over komende bezuinigingen kwamen uit de publiciteitsmachine in Den Haag rollen. Hun portefeuilles staan natuurlijk garant voor gevoelige reacties uit de samenleving wanneer daarin wordt besnoeid. Maar de bewindslieden spelen het spel goed. Zij weten dat aanvaarding van snoeivoorstellen niet alleen afhangt van parlementaire goedkeuring – door het gedetailleerde regeerakkoord is de speelruimte van het parlement daarbij zelfs sterk verkleind. Tenminste zozeer van belang is het, dat de maatschappelijke organisaties hun zegje kunnen zeggen. Zij kunnen nog heel wat roet in het eten gooien. Wanneer zij voor veel trammelant weten te zorgen, is het raadzaam naar andere bezuinigingsposten uit te kijken. Er bestaat al enkele jaren de traditie dat bezuinigingen op WVC op straat liggen voordat het parlement ze heeft kunnen oprapen. Ooit was daar een nog enigszins rationale reden voor. Toen de eerste bezuinigingen aan de orde kwamen (bij het ministerschap van André van der Louw) beseften men dat deze ontslagen met zich mee brachten, en dat de getroffen krachten hun CAO of anderszins een half jaar van tevoren

op de hoogte moesten worden gesteld van het lot dat hen wachtte. Dat betekende dat bezuinigingen voor 1 juli duidelijk moesten zijn. Dat haalde men toen al niet, en dat is ook nu weer niet gehaald. Dergelijke aankondigingen kunnen verder niet in rechte de functie van aankondiging van ontslag hebben, doordat zij nog afhankelijk zijn van instemming van de Tweede Kamer.

De redenering achter de vroegtijdige lekkages klopt derhalve niet; de praktijk is verder niet in overeenstemming met de eisen die deze redenering stelt. Maar de noodzakelijke consequentie is nooit getrokken. Die is natuurlijk, dat bezuinigingen die leiden tot ontslag van ambtenaren of werknemers in de kwartaire sector slechts een half jaar na parlementaire goedkeuring van de plannen kunnen worden doorgevoerd – praktisch gesproken: pas één à anderhalf jaar nadat de bezuinigingsbeslissing is genomen. Een probleem? Neen, misschien zelfs een voordeel: men wordt gedwongen bij het hanteren van het snoeimes verder te kijken dan volgend jaar (een discipline die onder druk van Financiën zelfs veelal wordt verdrongen). Intussen is de beweegreden voor de media-toeren van de bewindslieden van WVC een geheel andere, naar wij moeten vermoeden: het masseren van het maatschappelijk middenveld. Het is de vraag wat dit nog met parlementaire democratie heeft uit te

staan. Parlementariërs kunnen net als andere burgers de mededelingen van de ministers en staatssecretarissen uit de krant vernemen. De meest adequate reactie in vakantie-tijd is het terugkomen van reces (en dat is ook gebeurd); maar besluiten kunnen dan niet worden genomen, doordat de plannen nog maar partieel bekend zijn. Het kan zelfs voorkomen dat de aangekondigde maatregelen zoveel verzet (of creativiteit?) bij de getroffen organisaties oproepen, dat de uiteindelijke voorstellen er heel anders uitzien dan oorspronkelijk via de pers verspreid. Ook dat kan moeilijk als een versterking van de rol van het parlement worden beschouwd.

De media nemen bij deze gang van zaken een centrale plaats in. Dat is nog sterker het geval bij berichten die uit het apparaat lekken, om dreigend onheil af te weren. Gehoorzaam neemt de pers op wat haar langs welke weg ook bereikt, waardoor soms besluiten die in het geheel niet definitief zijn als onheilsboodschap over de betrokkenen worden uitgestort. Na de pers worden van alle kanten boodschappen doorgegeven aan maatschappelijke organisaties. Natuurlijk zijn de media kritisch. Maar de kritische toon betreft te vaak een detail dat slechts in een kleine kring op het Binnenhof voor opwindning zorgt, namelijk dat detail dat zou kunnen leiden tot destabilisatie van het zittende kabinet. De essentie

gaat dan aan de pers voorbij – en juist daarom kan zij voor boodschappen worden gebruikt. De zomers zouden misschien wat minder roerig zijn als de pers zich minder liet leiden door departementale richtingaanwijzers; maar de rest van het jaar zou wellicht extra veel rumoer kennen.

Erik van der Hoeven

Computercriminaliteit

M. WLADIMIROFF*

Krakers nemen kennis van vertrouwelijke gegevens van ziekenhuis, gratis telefoneren met het buitenland via het Deense telefoonnet, computercriminelen kraken bankrekening, personeelslid steelt software. De laatste jaren worden we steeds meer met dit soort berichten geconfronteerd. Computersystemen zijn te weinig beveiligd en de juridische aspecten van automatisering zijn nog onvoldoende opgelost. We kunnen constateren dat de vooruitgang van de techniek sneller is geweest dan die van de maatschappelijke inpassing daarvan.

De technische ontwikkelingen op het gebied van de informatica zijn sinds de jaren zeventig zo stormachtig snel verlopen dat de computer inmiddels een niet meer weg te denken plaats in de maatschappij heeft verworven. Automatisering is niet meer voorbehouden aan (grote) bedrijven. Door de komst van de personal computer met een hoge gebruiksvriendelijkheid en een relatief lage prijs zal binnen afzienbare tijd de home-computer in brede lagen van de bevolking zijn intrede doen. De door velen toegejuichte komst van de informatiemaatschappij heeft echter ook zijn schaduwzijden. De geautomatiseerde opslag, verwerking en overdracht van gegevens leidt nu eenmaal ook tot misbruik.

Een aantal vormen van misbruik wordt op dit moment reeds aangepakt, zoals bijvoorbeeld inbreuken op de persoonlijke levenssfeer bij geautomatiseerde gegevensbestanden. Bij de Tweede Kamer is thans in behandeling het wetsontwerp persoonsregistraties. Daarnaast liggen er wetsontwerpen (nummers 19 919 en 19 921) gereed ter regeling van de bescherming van (besturings)programmatuur. Het wachten is thans op regelingen op strafrechtelijk gebied.

Internationale dimensie

In landen die ons voor zijn gegaan, zoals de Verenigde Staten van Amerika blijkt de strafrechtelijke wetgeving zich brokkelig ontwikkeld te hebben. Vanaf 1978 hebben ongeveer 40 Amerikaanse staten wettelijke maatregelen genomen ter bestrijding van specifiek computermisbruik. Op federaal niveau werd in 1984 de Counterfeit Access Device and Computerfraud and Abuse Act aangenomen, terwijl in 1986 een federale wet werd aangenomen waarin onder andere onbevoegde toegangsverschaffing en computersabotage strafbaar werd gesteld. De ontwikkeling in andere

landen is navenant. In 1973 werd in Zweden de Data Lag aangenomen die hoofdzakelijk betrekking heeft op de bescherming van privacy en een enkele strafbaarstelling van hacken (gluren in een anders bestand) en sabotage kent. In Groot Brittannië werd in 1981 de Forgery and Counterfeiting Act aangenomen. Denemarken volgde in 1985 met de Data kriminalitet-wet en Canada in datzelfde jaar met de Criminal Law Amendment Act. In 1986 tenslotte werd in West-Duitsland het Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität aangenomen.

De in de diverse landen getroffen wettelijke maatregelen zijn niet goed met elkaar te vergelijken omdat het bereik van de strafrechtelijke bepalingen zeer verschillend is. Daarnaast zijn de oplossingen ook technisch van verschillende aard, namelijk enerzijds betreft het geheel nieuwe wetgeving en anderzijds gaat het om 'oplappen' van bestaande strafrechtelijke regels. Door het samengaan van informatica en telecommunicatie (welke combinatie ook wel wordt aangeduid als telematica) heeft de geautomatiseerde gegevensoverdracht een sterk internationaal karakter gekregen. Daarom bestaat er grote behoefte aan afstemming van strafrechtelijke bescherming van schadelijke gedragingen op internationaal niveau. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft daarom een werkgroep ingesteld, die in 1986 een rapport heeft uitgebracht onder de titel Computer-related crime: analyses of legal policy. Het rapport van de werkgroep van de OESO komt met een aantal aanbevelingen, inhoudende dat iedere lidstaat ervoor zorgdraagt dat tenminste een vijftal gedragingen strafbaar wordt gesteld. Deze gedragingen zijn enerzijds het opzettelijk inbrengen, wijzigen, wissen of uitfunctie plaatsen van computergegevens of computerprogramma's met het oogmerk om 1. een onrechtmatige overdracht van gelden of van een andere zaak van waarde te bewerkstelligen (oplichtingsdelicten), of 2. een en ander te vervalsen (valsheidsdelicten), of 3. de functie van een en ander te belemmeren (sabotage) en anderzijds 4. inbreuken op exclusieve rechten op programmatuur (copyrights) of 5. het onrechtmatig verschaffen van toegang tot systemen (computervredereuk).

De ontwikkeling in Nederland is niet wezenlijk anders dan die in andere landen. In de praktijk blijken de strafrechtelijke regels onvoldoende houvast te bieden voor een adequate bestrijding van vormen van computercriminaliteit. De sedert 1984 aarzelend op gang gekomen jurisprudentie heeft nogal wat kritiek ontmoet. De vraag op welke wijze voldoende strafrechtelijke bescherming in Nederland zou kunnen worden geboden leidde in november 1985 tot de instelling

* De auteur is hoogleraar economisch strafrecht in Utrecht en advocaat in Den Haag.



Honderden Amerikaanse tieners, waaronder deze 14-, 15- en 17-jarige computerfreaks, hebben ingebroken in belangrijke computersystemen in de VS, bijvoorbeeld bij de NASA. De FBI heeft hieraan een eind gemaakt.

van de Commissie Computercriminaliteit. De discussie werd vervolgens structureel op gang gebracht door het symposium Strafrecht in de informatie-maatschappij in april 1986 aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Tijdens dat symposium werd duidelijk dat ook Nederland een dringende behoefte heeft aan anti-computer-misbruik wetgeving. De Commissie Computercriminaliteit, onder voorzitterschap van prof. Franken heeft snel werk geleverd en reeds in dit voorjaar het rapport informatietechniek en strafrecht aan de minister van Justitie aangeboden.

Afhankelijkheid en kwetsbaarheid

In onze gecompliceerde samenleving vragen vele belangen onze aandacht. Niet alle belangen behoeven echter bescherming van het recht, of dit nu civiel, administratief- of strafrecht is. Om welke belangen gaat het nu bij informatietechniek. In de eerste plaats kan gewezen worden op de toenemende afhankelijkheid van de samenleving van de computer. De invoering van automatiseringssystemen in bedrijven en instellingen vervangt de klassieke administratie en gegevensopslag.

De aard van de informatietechniek brengt met zich mee dat organisaties juist door deze vorm van geautomatiseerde opslag, verwerking en overdracht van gegevens extra kwetsbaar zijn. Het gaat hier dan ook om het belang van de integriteit, exclusiviteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van essentiële gegevens. Dergelijke belangen spelen niet alleen in het bedrijfsleven maar ook bij de overheid (de veiligheid van de staat) of bij particulieren (bijvoorbeeld in de

persoonlijke levenssfeer). De afhankelijkheid en kwetsbaarheid van informatietechniek betreft dan ook individuele en collectieve belangen.

Deze belangen kunnen weer onderscheiden worden in het belang van de beschikbaarheid van de middelen van opslag, verwerking of overdracht van gegevens en de beschikbaarheid van die gegevens zelf. Daarnaast kan het belang worden onderscheiden van de integriteit van systemen en de daarin vervatte gegevens, dat wil zeggen dat bij vernieling van de hardware of vervalsing of verandering of ontregeling van de software niet alleen nadelen ontstaan voor rechthebbenden, maar ook ongeoorloofde voordelen voor degenen die de integriteit van systemen en gegevens aantast. Tenslotte kan nog gewezen worden op het belang van de exclusiviteit, dat wil zeggen dat gegevens niet ter kennis van onbevoegden komen. Daarbij gaat het niet alleen om gegevens in de persoonlijke levenssfeer maar ook om bedrijfsgegevens welke bescherming behoeven uit oogpunt van concurrentiepositie of staatsgeheimen. Dit belang heeft een divers karakter, het kan gaan om de gegevens zelf, of om de programmatuur en soms om de besturingsprogrammatuur.

Bezien wij al deze belangen dan is duidelijk dat het hier gaat om belangen die met behulp van het recht behoren te worden beschermd. Niettemin is strafrecht niet een panacee; strafrecht is toch een ultimum remedium, een sluitstuk van de hierbedoelde bescherming. Het stellen van strafrechtelijke normen zal dan ook aansluiting moeten zoeken bij het strafrechtelijke klimaat in ons land, dat gebaseerd is op 'een strafrecht met mate'.

Bezien we deze ontwikkelingen dan kan worden vastgesteld dat een strafrechtelijke regeling van computercriminaliteit zowel nieuwe (technologische) vormen van computermisbruik zal moeten omvatten als de klassieke delicten door middel van computers. OESO spreekt van computer crimes en computer-related crimes. De commissie-Franken heeft deze strafrechtelijke implicaties van informatietechniek in zijn rapport 'vertaald' in een groot aantal (29) voorstellen tot wetswijziging. Afgezien van de technische merites van deze voorstellen verdienen ook twee andere vragen onze aandacht. Computercriminaliteit moet niet alleen bestreden worden door middel van strafrechtelijke regels, minstens even zo belangrijk is het beveiligen van computersystemen.

Beveiliging

Met de beveiliging van computersystemen is het droevig gesteld in Nederland; en niet alleen in Neder-

land, ook in andere landen blijkt uit onderzoek dat het ontbreken van een deugdelijke beveiliging strafbare gedragingen faciliteert. De commissie-Franken heeft ook laten onderzoeken hoe het in Nederland met de beveiliging van computers is gesteld. Uit een op verzoek van de commissie door Kleynveld, Kraayenhof en co. uitgebracht rapport blijkt dat van de onderzochte bedrijven slechts 35% over voldoende beveiligde systemen beschikten, 47% onvoldoende beveiligd was en dat ten aanzien van 18% geen oordeel kon worden gegeven. Het predikaat 'goed' kon aan geen der onderzochte bedrijven worden toegekend. Kortom er blijkt sprake te zijn van een ongelooflijke nonchalance bij het bedrijfsleven, wellicht omdat men de kwetsbaarheid en de risico's van informatietechniek onvoldoende beseft.

Dit leidt tot de vraag of het algemeen belang niet met zich meebrengt dat er van de zijde van de overheid regels moeten worden gesteld welke verplichtingen tot beveiliging met zich meebrengen. Te denken valt aan wettelijke maatregelen waarin niet alleen beveiligingseisen worden gesteld maar ook nadere eisen worden geformuleerd waaraan een beveiliging zou moeten voldoen, wil er sprake zijn van een aanvaardbaar beveiligingsniveau. Omdat geautomatiseerde gegevensbestanden onderdeel uitmaken van administraties liggen er ook aanknopingspunten voor controle van het beveiligingsniveau voor accountants. In de accountantswereld is thans een ontwikkeling gaande waarbij zich een nieuwe deskundige aandient, de AC-accountant of EDP-auditor. Deze deskundige kan een oordeel uitspreken over de beveiliging, de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Een apart probleem is de vraag wie als AC-accountant kan worden aangemerkt, kortom welke eisen aan dergelijke deskundigheid moet worden gesteld wil men bevoegd hiervoor bedoelde verklaring kunnen afgeven.

Een bijzonder probleem bij de bestrijding van computercriminaliteit is de geringe bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen. Uit onderzoek, met name in de Verenigde Staten blijkt dat de bereidheid om aangifte van computercriminaliteit te doen minstens de helft is van de aangifte-bereidheid bij gewone criminaliteit. Sommige onderzoeken, zoals onlangs in Nederland (VIFKA) tonen aan dat ruim 80% van de onderzochten verklaarde geen aangifte te zullen doen in geval van diefstal van programmatuur. Bij een dergelijke stand van zaken heeft het stellen van strafrechtelijke regels alleen weinig zin. Opsporing en vervolging van computercriminaliteit hangt toch af van het ter kennis van politie en justitie brengen van dergelijke misdrijven. Aldus dreigt er een neergaande spiraal te ont-

staan: bij weinig vervolging gaat er ook weinig generale preventie uit van het stellen van strafrechtelijke normen. Immers als de pakkans gering is, is de normerende werking van strafbepalingen ook gering. Bovendien brengt een lage aangiftebereidheid met zich mee dat de toch al geringe deskundigheid bij politie en justitie op een laag niveau zal blijven. De eventuele wettelijke verplichting tot aangifte lost niets op; het zal een voorschrift blijven. Een oplossing dient eerder gezocht te worden in een mentaliteitsverandering bij gebruikers van informatietechniek. De overheid zal daartoe naast het treffen van wettelijke maatregelen ook een informatiecampagne moeten voeren om een dergelijke mentaliteitsomgeving te bewerkstelligen.

Conclusie

De snelle ontwikkeling van de techniek noopt tot een dienovereenkomstige ontwikkeling van het computerrecht. De strafrechtelijke implicaties van automatisering zullen ook in Nederland geregeld moeten worden. Toch moet computercriminaliteit niet alleen met strafrecht bestreden worden. Een hogere graad van beveiliging van geautomatiseerde systemen dient gemeengoed te worden. De overheid kan daarbij door middel van regelgeving en treffen van andere maatregelen de aanzet geven. Bestrijding van computercriminaliteit kan niet alleen van de zijde van de overheid komen, ook het bedrijfsleven en gebruikers van informatiesystemen zelf zullen het nodige moeten doen, daarbij hoort ook een grote bereidheid om aangifte te doen. Het woord is thans aan de overheid om de nodige wetgeving te realiseren en aan het bedrijfsleven om de nodige maatregelen te treffen.

Braks en de ministeriële verantwoordelijkheid

ERIK VAN DER HOEVEN

Er is gefraudeerd met vangstcijfers bij de visafslag, met medeweten van het Ministerie van Landbouw en Visserij. De minister is daarvoor in politieke zin verantwoordelijk, aldus de Tweede Kamerfractie van D66. Toch wilde de fractie niet het vertrouwen in de minister opzeggen. Aan die tegenspraak is de fractie tijdens het debat ten onder gegaan. Zij heeft daarmee ook geen bijdrage geleverd aan het staatsrechtelijke vraagstuk van de verantwoordelijkheid van de minister voor de daden van zijn ambtenaren, dat in de marge van het debat over de heer Braks aan de orde was.

Als dit artikel wordt gepubliceerd, is het debat over de fraude bij de visafslag reeds vier maanden geleden. Braks zal niet meer worden weggestuurd, zijn positie is eerder versterkt dan verzwakt. Toch is het nuttig, erop terug te komen, omdat het debat waarschijnlijk de toon zet voor het denken over de ministeriële verantwoordelijkheid in de komende jaren, reeds in de discussie over de subsidiefraude bij de sociale woningbouw. De kern van de zaak is: is de minister verantwoordelijk voor duidelijke en structurele beleidsfouten van zijn ambtenaren (en dat niets slechts op papier, met woorden, maar ook in politieke zin, zodanig dat hij daardoor het vertrouwen van de Kamer verliest)? En als hij dat niet of alleen maar tot op zekere hoogte is, welke consequenties moeten daaruit worden getrokken voor de relatie tussen minister en ambtenaren? Juist deze laatste vraag is in het fraudedebat door iedereen ontweken. Ook door D66. Juist door D66. Met als gevolg dat de verantwoordelijkheid tenslotte geheel is vervluchtigd. Het CDA heeft gewonnen, en dat niet alleen in politieke zin; het toedekken heeft gewonnen, en D66 heeft daaraan bijgedragen door de kern van de zaak slechts voor de helft aan de orde te stellen.

Het fiasco

Zoals bekend wilde de D66-fractie de minister ertoe bewegen, de eer aan zichzelf te houden. Het zou op zijn plaats zijn, wanneer de minister vanuit zijn staatsrechtelijke verantwoordelijkheid zijn portefeuille ter beschikking zou stellen, aldus Dick Tommel in eerste termijn in de Kamer. Voor alle duidelijkheid werd daaraan toegevoegd dat dit geen moreel oordeel over de minister inhield. Ook geen politiek oordeel, naar zou blijken.

Toch probeerde de fractie de kwestie van de verantwoordelijkheid scherp te stellen: 'Over de principes van verantwoordelijkheid kan met onze fractie niet

worden onderhandeld', aldus Dick Tommel in tweede termijn. 'Er is op het departement een cultuur ontstaan die niet deugt.' Daarom zou de heer Braks 'niet langer moeten willen functioneren als minister van Landbouw en Visserij'. En om dat vast te leggen, diende Tommel mede namens Pronk (PvdA) een motie in waarin werd uitgesproken dat de minister 'tekort is geschoten' bij het beleid. En hij gaf als uitleg: 'dat mijn fractie zich niet kan voorstellen dat een minister zou willen leven met een aldus geformuleerd oordeel van de Kamer'.

Het vervolg is bekend. Door het CDA werd de feitelijk, dus apolitiek bedoelde motie direct in het politieke vlak getrokken. Fractievoorzitter De Vries vroeg wat er zou gebeuren als de minister na aanvaarding van de motie door de Kamer zou blijven zitten: dan zou de minister moeten 'functioneren met een motie waarvan u heeft gezegd dat u zich niet kan voorstellen dat hij ermee wil leven'. En: 'Ik kan mij geen politieke cultuur voorstellen, waarin woordvoerders van partijen in deze Kamer uitspreken, dat een minister die zo'n motie aan zijn broek krijgt, niet zou moeten willen blijven en nochtans zegt: als hij blijft, niets aan de hand. Als u dan vindt dat de minister behoort op te stappen – dat zegt u met deze motie – dan moet u ook de moed hebben dat met zoveel woorden te erkennen'.

Simpel, maar effectief. Dat Hans van Mierlo hierna een 'verduidelijking' gaf, maakte de zaak er niet beter op: hij zei niets anders dan Dick Tommel, maar haalde wel zijn woordvoerder onderuit. De Kamer, aldus De Vries (en na hem nog Lubbers en Linschoten) is er voor het doen van politieke, niet van feitelijke uitspraken. Als aan moties geen duidelijke politieke bedoelingen worden verbonden, doen anderen dat wel voor de indieners. Zo gebeurde het met de motie-Tommel/Pronk, zo gebeurde het later met de motie-Pronk c.s., door de PvdA ingediend omdat ook deze fractie Braks niet weg wilde hebben. In deze motie werd het door de minister gevoerde beleid 'betreurd'. Gevraagd naar zijn oordeel over deze motie zei Lubbers dat deze zo'n ernstig oordeel bevatte 'dat in feite de minister daaruit consequenties zou moeten trekken'. Einde van het debat. Hoezeer de poging van D66 tot duidelijkheid was mislukt, blijkt wel uit het feit dat bij de stemming alleen de fractie van de PSP de motie-Tommel steunde... omdat deze de status had gekregen van motie van wantrouwen.

De fractie heeft feitelijk geprobeerd iets onmogelijks te bereiken. Zij meent dat de minister vanuit staatsrechtelijk oogpunt verantwoordelijk is voor de daden van zijn ambtenaren en meent dat de minister op grond daarvan geen leiding meer moet willen geven aan zijn departement. Maar toen de minister niet wens-

* De auteur is lid van de redactie.

te op te stappen had de fractie zijn doel niet bereikt en ontstond een nieuwe situatie, waarin nu wèl een politiek oordeel van de fractie werd gevraagd. De fractie heeft dat niet onder ogen gezien, of heeft gemeend zich daaraan te kunnen onttrekken, waardoor zij in een onwaarschijnlijke situatie terecht kwam. Het negatieve effect dat haar in de publiciteit ten deel is gevallen, is daarop terug te voeren.

Volwassenheid?

Door J.A.A. van Doorn is in NRC/Handelsblad van 11 juli j. de afloop van de affaire uitgelegd als verschijnsel van overgang naar een nieuwe, meer zakelijke politieke cultuur. In plaats van politiek fatsoen staat hier het opkomen voor de belangen van de BV Nederland voorop. En hoewel het debat naar de vorm nog in de oude cultuur plaatsvond (compleet met gebogen hoofden), was het naar de uitkomst toch teken van een zakelijke (volgens Van Doorn zelfs 'volwassen') benadering.

Zoals zo vaak is Van Doorns analyse scherp en verhelderend, maar zijn conclusie eenzijdig. De benadering van de minister door de Kamer was inderdaad zakelijk. Alleen de PSP wenste zijn politieke hoofd. Maar zo verfrissend als een zakelijke benadering kan zijn, zo zeer schiet deze ook tekort in normatief opzicht. Braks niet weg – akkoord, de man doet zijn werk uitstekend en hij heeft gezag in Brussel. Maar als daarmee de verantwoordelijkheid vervluchtigt, kan in het vervolg een willekeurige bedrijfstaking zonder veel problemen jaren zijn gang gaan met het ondergraven van Brusselse regels; en een minister kan dat toelaten zolang hij erop toeziet dat hij het niet langs ambtelijke weg weet. Het valt niet in te zien waarom dat volwassen zou zijn. Bij volwassenheid past meer de erkenning 'als je tegen de lamp loopt dan hang je'.

Bestaat staatsrechtelijke verantwoordelijkheid nog?

In weerwil van de analyse van Van Doorn heeft geen van de fracties in de Kamer betoogd dat de minister niet verantwoordelijk was. Zelfs het CDA stelt dat 'de minister de politieke verantwoordelijkheid draagt voor wat zijn ambtenaren doen of nalaten'. Hier ligt dan een probleem. Want de minister heeft het vertrouwen van de Kamer niet verloren. En hoewel de Kamer (in het rapport over de visquotering) het departement verwijten maakt (verwijtbaar medeweten, weinig adequaat beleid, soms bewust niet loyaal uitvoeren van Europese regels), is daarmee in staatsrechtelijke zin, als ik het zo mag uitdrukken, het fiat aan deze handelwijze gege-

ven. Anders gezegd: alle fracties, ook en juist die van D66, hebben het begrip verantwoordelijkheid eerst ingeperkt tot die van de minister. En toen deze vrijuit ging (om opnieuw beeldspraak te gebruiken), was er geen verantwoordelijkheid meer.

In dit kader is het opmerkelijk hoezeer de Kamer de beperking door de minister van zijn verantwoordelijkheid heeft aanvaard. Hij excuseert zich voor het feit dat hij niet alles op zijn departement heeft kunnen volgen: 'Ik wil niet verhelen dat mijn aandacht in belangrijke mate uitging naar het tot stand brengen van het EG-visserijbeleid en dat ik de uitvoering op nationaal niveau niet heb verwaarloosd in die zin dat ik er geen aandacht aan heb besteed, maar in belangrijke mate heb gedelegeerd aan de ambtelijke top... Door mijn veel voorkomende afwezigheid kon ik vaak niet anders'. De Kamer deed daar niet moeilijk over. Dat de minister zijn verantwoordelijkheid in de praktijk niet kan waar maken, werd aanvaard.

En terecht. Een minister als Braks besteedt twee à drie dagen van zijn goedgevulde werkweek aan vergaderingen in Brussel; daarnaast gaat een dag op aan de ministerraad. De resterende drie dagen zijn voor de helft gevuld met optreden voor de media of het vervullen van verplichtingen die met een scheef oog naar de media worden aanvaard. De minister spreekt een vergadering toe van de CBTB in Oosterhesselen, opent een viskwekerij in Ophemert of een natuurterrein bij Stevensweert, of waar deze activiteiten zich ook mogen afspelen, en weet zich bij elk uitstapje verzekerd van de belangstelling van de regionale pers. Meer dan ooit is de politiek, en zeker het ministerschap, een media-gebeuren. Ieder die meespeelt kent die regel en weet welke inhoudelijke beperkingen die met zich meebrengt.

Het wordt zo'n minister dan ook niet kwalijk genomen, als hij geen goede kennis bezit van de notulen van departementale bijeenkomsten. Braks' opmerking dat hij niet van het grijze circuit afwist is niet serieus in twijfel getrokken. Maar onder zulke omstandigheden wordt een staatsrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid een lege huls, waarop een beroep niet meer wordt erkend, zoals de Tweede Kamerfractie heeft moeten ervaren.¹

Het zou dan ook meer in overeenstemming met de feiten zijn geweest wanneer Braks de verantwoordelijkheid voor de fraude had ontkend. Iets dergelijks deed de Britse minister Jim Prior, verantwoordelijk voor Noordierse zaken, toen er enkele jaren geleden een massale uitbraak van IRA-gevangenen uit een zwaar bewaakte gevangenis plaatsvond. De suggestie dat de minister verantwoordelijk is leidt òf tot onwaarschijnlijke toestanden, zoals rond Braks, òf tot im-

produktief nachtelijk leeswerk om greep te houden op het apparaat.

Niet moeilijk doen

Dit wil niet zeggen dat er dan een staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van ambtenaren moet komen. Dat zou die van de minister uithollen. Wij zouden dan de situatie kunnen krijgen, dat de secretaris-generaal ter verantwoording wordt geroepen terwijl de minister politiek gesproken vrijuit gaat. De positie van de minister zou er niet sterker op worden, en hij zal zoiets proberen te voorkomen.

Bovendien is het ambtelijk apparaat niet zodanig gestructureerd dat duidelijke verantwoordelijkheden worden gedragen. Ambtenaren nemen uit de aard van hun functie nauwelijks beslissingen, zij coördineren visies. Komt er een compromis uit een ambtelijke vergadering, dan kan vrijwel nooit worden vastgesteld wie daarvoor verantwoordelijk was. Het hele begrip 'verantwoordelijkheid' verwijst naar een ander normensysteem dan dat waarin de beleidsambtenaar dagelijks werkt.

Er zal dan ook zelfs bij nauwkeurig onderzoek vrijwel nooit een kwaaië pier gevonden kunnen worden. Gebrek aan moed, dat wel. Vaak gaan ambtenaren in de fout doordat zij onkritisch opereren in een verziekte atmosfeer; het kan bijvoorbeeld een obstakel zijn voor verdere promotie wanneer men dikwijls 'moeilijk doet'. Zonder twijfel heeft dat ertoe bijgedragen dat Braks langs ambtelijke weg niets wist van de fraude bij de visafslag; vragen stellen waarvan men weet dat die de BV Nederland kunnen schaden, wordt niet in dank afgenomen. Liever houdt men het dan bij nog een wollige formulering waarmee althans geen directe leugen wordt verteld.

Wie in zulke omstandigheden het vraagstuk van de verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren alleen vanuit staatkundige optiek benadert, sluit de ogen voor de realiteit. In het gunstigste geval worden dan slechts papieren overwinningen geboekt; in het meest ongunstige geval vervluchtigt de verantwoordelijkheid.

Net als in het strafrecht kan men in het staatsrecht stellen dat er een rechtsgevoel is dat bevredigd moet worden. Het recht moet zijn loop hebben, de boef moet worden gevonden en gestraft. Iedereen wees in het debat over de visafslag met de vinger naar Braks (ook D66, zelfs Braks zelf), maar liet het daarbij. Het rechtsgevoel werd niet bevredigd.

Wanneer ambtenaren geen staatsrechtelijke verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld zou men aan andere vormen van publiekelijk te schande zetten

kunnen denken. Maar het is twijfelachtig of dat vruchtbaar zou zijn. Zelfs al zou men een onderzoek instellen naar handel en wandel van de departementen, dan nog zou het moeilijk zijn feiten te vinden die een strafrechtelijke vervolging of zelfs maar het nemen van disciplinaire maatregelen (indien denkbaar) zouden rechtvaardigen (en dan ga ik voorbij aan de vraag of een staatsrechtelijke verantwoordelijkheid kan worden vervangen door een strafrechtelijke of een tuchtrechtelijke). Ambtenaren die voor hun loopbaan niet worden beoordeeld naar het succes dat zij voor hun afdeling hebben behaald maar naar normen van publieke moraal, en dan nog bij voorkeur in het openbaar zodat mogelijk geschonden rechtsgevoel kan worden bevredigd – ik zou er vóór zijn, maar zie het nog niet snel gebeuren.

Andere politieke cultuur

Neen, een oplossing voor het vraagstuk zal gevonden moeten worden in maatregelen die de ministeriële verantwoordelijkheid weer inhoud geven. Daar ligt het vraagstuk dat de Tweede Kamerfractie van D66 vanuit de 'andere politieke cultuur' aan de orde had moeten stellen. Hoe de departementen zo te organiseren dat de minister weer daadwerkelijk verantwoordelijk kan zijn voor het doen en laten van zijn ambtenaren, zodat de rechten van het parlement weer inhoud krijgen?

Er zijn twee mogelijkheden om die verantwoordelijkheid weer gestalte te geven. De eerste is, dat de minister een aantal 'waakhonden' krijgt toebedeeld die namens hem met politieke neus in het departement rondsnuffelen en alles bij hem aanbrengen dat niet de juiste nestgeur vertoont. Het instituut van de politieke ambtenaar, waartoe men in ons land nooit heeft willen besluiten, komt op die manier om de hoek. De coördinatieproblemen die daarbij komen kijken, laten wij maar even voor wat zij zijn. Ook het vraagstuk van de recrutering van deze lieden, en het verdere verloop van hun carrière bij wisseling van kabinet zullen niet eenvoudig op te lossen zijn binnen het bestaande kader. Maar andere landen (onder meer België, Frankrijk en de VS) zijn ons voorgedaan, en uiteindelijk is het doel: het weer mogelijk maken van democratische controle op individuele ministers, de inspanning waard.

De tweede mogelijkheid, die mijn voorkeur heeft, is het verkleinen van de ministeries tot een omvang die werkelijk door een minister kan worden bestuurd. Ook die koers is door andere landen gevolgd (Zweden, Denemarken). De taken van de departementen worden dan beperkt tot de echte beleidsontwikkeling; daarvoor zijn per departement misschien honderd ambtenaren nodig. De uitvoering van het beleid wordt toebe-

deeld aan uitvoerende organen (agentschappen), die via openbare overeenkomsten gehouden zijn tot het uitvoeren van hun taak binnen de grenzen bepaald door het ministerie. De politisering van de departementen wordt daarmee tegengegaan, maar een ander probleem doemt op: de controle op handel en wandel van de agentschappen. Daarover kan in dit kader alleen worden gezegd dat de functie van de Ombudsman daarbij essentieel is, en dat deze koers dan ook niet gevolgd moet worden als er niet de bereidheid bestaat, de Ombudsman een zeer vergrote armslag te geven.

Stille politisering

De praktijk is intussen anders. De departementen worden gepolitiseerd, niet openlijk maar sluipend. Ministers houden een scherp oog op de politieke kleur van hun hogere ambtenaren. Zozeer is deze gewoonte reeds ingeslepen dat nieuw aantredende ministers ongevraagd door hun secretaresse kunnen worden getraceerd op een lijst met namen van partijgenoten binnen het apparaat. Betrouwbaarheid van hun medewerkers, daar gaat het de ministers om. Maar dat levert natuurlijk geen verantwoordelijkheid in formele, staatsrechtelijke zin op. Deze stille politisering van de departementen hoort bij 'het spel', die diffuse activiteit waaraan zowel ambtenaren als politici deelnemen, en die zich niet verdraagt met de heldere staatsrechtelijke conceptie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

En toch is de ministeriële verantwoordelijkheid het hart van de parlementaire democratie. Dat hart is, zoals wij de laatste tijd hebben gezien, vrijwel niet meer intact. Men heeft het laten verkommen; dat kwam de spelers van het spel beter uit. Als ergens een politieke taak ligt voor D66, dan wel hier. Luid en duidelijk moet worden gezegd dat het hart van ons systeem wordt bedreigd en dat men weigert er iets aan te doen. De affaire-Braks was een uitstekende gelegenheid geweest om dat naar voren te brengen.

Conclusie

Door het vraagstuk van de verantwoordelijkheid voor visfraude bewust alleen in formeel-staatsrechtelijke termen te stellen, heeft de Tweede Kamerfractie van D66 bijgedragen aan het vervluchten van die verantwoordelijkheid. Essentieel voor de toekomst van de parlementaire democratie is, hoe de ministeriële verantwoordelijkheid weer gestalte kan krijgen. Daartoe is reorganisatie van de departementen noodzakelijk, hetzij door het aanstellen van een politiek bureau van

de minister, hetzij door beperking van hun taak tot de eigenlijke beleidsvorming.

Noot

1. Mocht de heer Braks toch directe betrokkenheid blijken te hebben gehad bij de wijze waarop cijfers aan Brussel werden doorgegeven, dan moet deze conclusie worden herzien.

Dekkers technologiebeleid slaat de plank mis

F. PRAKKE*

Het technologiebeleid speelt een centrale rol bij de ondersteuning van het bedrijfsleven door de overheid in zijn streven naar een volwaardige plaats tussen de internationale concurrentie. In de jaren zeventig is men gaan onderkennen dat het industriebeleid zoals het tot dan werd gevoerd, te 'defensief' was en de concurrentiepositie te weinig versterkte. Maar pas het rapport van de Commissie-Dekker probeert een consistent beleid te formuleren waarbij door ondersteuning van de technologische ontwikkeling het bedrijfsleven wordt bijgestaan.

Het traditionele industriebeleid kwam in de loop der jaren steeds meer onder vuur te liggen van de Brusselse organen die de Europese vrije concurrentie moeten bewaken. De Innovatienota van 1979 markeert de doorbraak van het besef dat toekomstgerichte ondersteuning aan moet haken bij het innovatieproces, zoals dat uit wetenschappelijk onderzoek naar voren kwam; de technische wetenschappen moesten daartoe uit het isolement worden gehaald waarin deze in de jaren zeventig terecht waren gekomen. Het rapport van de Commissie-Dekker formuleert nu een beleid, nadat de Nederlandse politiek daartoe jaren lang niet in staat bleek. Dit is in tegenstelling tot Frankrijk, waar de minister voor industrie, Alain Madelin, op eigen politieke verantwoordelijkheid in korte tijd een radicale ommekeer teweeg heeft gebracht.

Aan beide kabinetten-Lubbers die het formuleren van een technologiebeleid niet aandurfd en moet gebrek aan politieke moed worden verweten; uiteindelijk moest er een commissie aan te pas komen. Maar leidt Dekkers recept wel tot het gewenste doel? En heeft de korte tijd die de commissie was gegund (zes maanden) hem geen parten gespeeld? En het besluit van het kabinet in juli jl., als ware het een koud buffet, selectief en nagenoeg zonder verdere toelichting enkele onderdelen uit de voorstellen te lichten, maakt de hoofdlijnen van het huidige technologiebeleid niet duidelijker.

Korte samenvatting

De Commissie-Dekker komt, zeer in het kort, tot de volgende taken die 'voortvarend en in onderlinge samenhang' moeten worden aangepakt. In volgorde:

- verhoging van de scholingsgraad van de beroepsbevolking; het reguliere onderwijs moet meer zelf-

standig en meer marktgericht te werk gaan (extra kosten: f 95 mln.);

- toenemende wisselwerking tussen markt en publieke sector onderzoekinstellingen; deze laatsten moeten een heldere missiebepaling krijgen en komen te vallen onder een nieuw, deskundig adviesorgaan;
- meer eigen speur- en ontwikkelingswerk van middelgrote en kleine ondernemingen en een concurrerend speur- en ontwikkelingsklimaat voor multinationals (f 300 mln., dus meer dan de helft van f 550 mln. extra kosten van alle voorstellen tesa-men);
- verbeterde overdracht en toepassing van technologische kennis, met name in de middelgrote en kleine ondernemingen; hiertoe wordt onder andere voorgesteld 20 tot 50 regionale Innovatie Advies Centra 'met een privaat karakter' te creëren (f 70 mln.);
- organisatorische/bestuurkundige aanbevelingen, met name de creatie van een onafhankelijk adviesorgaan van zeven personen voor 'hoog gekwalificeerde, deskundige adviezen' aan de minister van Economische Zaken, voor 'signalen uit de praktijk' over policy-mix, evaluatie van het beleid, missie van onderzoeksinstituten, etc.; voorts een Agentschap, bestuurlijk onder Economische Zaken, waaraan uitvoering van beleid kan worden uitbesteed, met name de uitvoering van programmatisch beleid, Technische Ontwikkelings Kredieten, en het internationale technologiebeleid (bijvoorbeeld ESPRIT en EUREKA). Het Agentschap is ook de centrale post voor de Innovatie Advies Centra.

Uit deze korte samenvatting zou gemakkelijk de conclusie getrokken kunnen worden dat de harde kern van het rapport-Dekker bestaat uit nieuwe ambtelijke, althans aan de minister van Economische Zaken rapporterende, structuren en een aanzienlijke extra financiële stimulering – door Dekker overigens, als relatief beperkt gekenschetst – van f 550 mln. op jaarbasis. Voor een goed begrip van de bedoelingen van Dekker moet hierbij echter vermeld worden dat het rapport tegelijkertijd een diep wantrouwen ademt tegen de bemoeienis van de centrale overheid – lees Economische Zaken – met technologiebeleid. Dekker zelf spreekt in zijn persconferentie zelfs over het 'wegdecentraliseren van technologiebeleid'. De marktsector, vertegenwoordigd door de hooggekwalificeerde deskundigen uit de praktijk, moet in het post-RSV tijdperk de richting van beleid aangeven.

Markt

In tegenstelling tot de uitgesproken bedoelingen levert

* De auteur is werkzaam bij het Studiecencentrum Technologie en Beleid TNO te Apeldoorn.

het rapport-Dekker echter geen bijdrage aan de versterking van de marktkrachten. Integendeel, de onuitgesproken visie achter het rapport lijkt te zijn dat vermeerdering van kennis een goed in zichzelf is. In dit opzicht is het rapport een stap achteruit bij de Innovatienota (1979) en de rapporten van de Commissies-Wagner (1981-1984), die reeds meer rekening hielden met vraagfactoren in de markt. Het doel van het Nederlandse beleid is toch niet, het niveau van wetenschappelijke kennis te vermeerderen, maar het verbeteren van de concurrentiepositie van de industrie door vergroting van het vermogen, kennisintensieve innovaties toe te passen?

De voorstellen tot algemene stimulering van speuren ontwikkelingswerk bij kleine en middelgrote bedrijven lijken een typisch produkt van de enge oriëntatie op technische kennis van het rapport. Op 26 mei jl. werd door de Erasmus Universiteit (Group for Research and Advice in Strategie Behaviour and Industrial Policy, GRASP) een colloquium georganiseerd, 'Technology Policy in a Market Economy'. Hierbij liet een aantal buitenlandse deskundigen hun licht schijnen over de Dekker-voorstellen. Uit hoffelijkheid tegenover hun Nederlandse gastheren was hun oordeel tamelijk mild. Met name de nadruk op het verhogen van de scholingsgraad van de beroepsbevolking werd goed ontvangen. De directe R&D steun voor kleine en middelgrote bedrijven ontving de meeste kritiek. In tegenstelling tot de situatie bij grotere bedrijven is speur- en ontwikkelingswerk bij de kleinere vaak niet een afzonderbare functie. Financiële stimulering hiervan, zoals in West-Duitsland en Nederland, levert, zachtjes gezegd, grote technische problemen op in de uitvoering. Decentralisatie via Innovatie Advies Centra lost dit probleem niet op. Thomas Pugel, hoogleraar aan de New York University, merkte hierover op: 'The notion that technology can be forced into small and medium sized firms seems to me to be quite questionable. It is not a problem of technology but of the competitiveness of these firms'.

De toewijding aan de markt, waaraan men bij Dekker niet kan twifelen, blijkt op deze manier vooral een negatieve betekenis te hebben: men is erop uit, de rol van de centrale overheid in het technologiebeleid terug te dringen. Het is echter zeer de vraag of men juist daarin slaagt. De voorstellen van de commissie dragen het stempel van een verdere bureaucratisering. Er worden nieuwe bureaucratische organen toegevoegd aan de reeds bestaande: een adviesorgaan, een Agentschap, en bovenal de regionale Innovatie Advies Centra, inmiddels door het kabinet herdoopt tot Innovatie Centra. De wijze waarop deze 'in de markt' moeten opereren is geheel duister. Vanuit deze centra wordt een nieuw soort industriële opbouwwerkers

geacht naar de bedrijven te stappen – wat een nieuwe bevoogding, nu van het bedrijfsleven met zich meebrengt. Een onderbouwing van deze aanbeveling met de resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar de gang van het innovatieproces ontbreekt geheel.

Openheid

Is de Commissie-Dekker niet goed in staat, de bureaucratische invloed op het technologiebeleid terug te dringen, evenmin lijkt er door het optreden van de commissie verandering te komen in de beslotenheid van de beleidsvorming. Welke strategische keuzen moeten worden gemaakt? Welke ontwikkelingen in het bijzonder gesteund? De meningsvorming daarover vindt doorgaans achter gesloten deuren plaats. Een frisse wind door deze stoffige overlegstructuren zou geen kwaad kunnen. Informatie ter verbetering van de werking van markten is daarvoor het sleutelwoord. Maar aan informatievoorziening besteedt de commissie nauwelijks aandacht. Met name op de markten waar technologische vernieuwing een rol speelt is de onzekerheid een knelpunt en hebben de marktpartijen een grote behoefte aan het soort informatie dat de overheid zou kunnen verstrekken. Hier is sprake van een lacune in de inrichting van de markt: het ontbreekt in Nederland aan een regelmatige intelligente verkenning van economische interdependenties en technologische ontwikkelingen, die de bedrijven houvast biedt bij het bepalen van hun strategie. De overheid zal hier haar verantwoordelijkheid moeten nemen; zij is in staat een dergelijke verkenning uit te voeren en aan bedrijven ter beschikking te stellen. Zij heeft zelf ook belang bij inzicht in deze ontwikkelingen, voor het technologie- en industriebeleid, om beter als strategische partner op te kunnen treden in voorkomende gevallen.

In concreto zou dat betekenen, dat de overheid periodiek analyses en verkenningen zou (laten) uitvoeren. Naar onze mening zouden dergelijke verkenningen de complexiteit van de werkelijkheid zoveel mogelijk recht moeten doen. Een analyse dus, die gebaseerd is op een schets van de relevante omgeving van interessant geachte clusters van economische bedrijvigheid, op een verkenning om gebieden met een snelle technologische ontwikkeling te identificeren, en op kennis van de voor Nederlandse bedrijven relevante strategieën. Het doel van dergelijke periodieke analyses is allereerst om de bedrijven die daar behoefte aan hebben enig houvast te geven bij het bepalen van hun eigen strategie. Het voorziet in de behoefte aan informatie en functioneert als een soort kristallisatiepunt van meningen. De enigszins vergelijkbare gang van zaken in Japan toont aan, dat de informatie niet

Naar een Europese defensie: te beginnen met de Benelux?

HANS VAN MIERLO

eens voor 100% 'raak' hoeft te zijn. Het blijft tenslotte een verkenning van de toekomst. Hoofdzaak is, dat de betrokken partijen een zo coherent mogelijk beeld van de toekomst voor ogen hebben en daar naar kunnen handelen. Het doel is niet om zelf te interveniëren of bedrijven onder adviezen te bedelven, maar om het marktproces beter te laten functioneren. Hiervoor is meer nodig dan een achter gesloten deuren vergaderende commissie van hooggekwalificeerde deskundigen uit de praktijk.

Conclusie

De Commissie-Dekker heeft haastwerk afgeleverd. Men kan eraan twijfelen of daarvoor goede politieke redenen waren, in elk geval lijdt de doeltreffendheid van het resultaat daaronder. Vooral op twee punten heeft de commissie het laten afweten.

In de eerste plaats heeft het de commissie ontbroken aan een gefundeerde visie op de toepassing van technologische vernieuwingen in de praktijk van het productieproces. Daardoor komt de commissie met aanbevelingen waarvan de effectiviteit betwijfeld moet worden (met name het instellen van de IAC's). Het besluit van het kabinet om hiermee slechts op beperkte schaal te gaan beginnen lijkt meer gebaseerd op geldgebrek dan op een betere analyse.

In de tweede plaats formuleert de commissie geen rol voor de overheid in het proces van technologische vernieuwing. De visie die de commissie wel heeft is voornamelijk negatief bepaald, namelijk in verzet tegen de centraliserende rol die EZ in het verleden heeft gespeeld. Alle partijen blijven echter in het onzekere over de afbakening van taken. In dat ideeënvacuüm zal van een terugtrek van EZ geen sprake zijn; meer positieve ontwikkelingen, zoals grotere openheid bij het proces van beleidsvorming en een betere informatieverschaffing aan de marktpartijen worden intussen geblokkeerd.

Het rapport is een gemiste kans – een kans die de politiek zichzelf heeft laten ontnemen en die nu ook door de te hulp geroepen commissie om zeep is geholpen. Het technologiebeleid is rijp voor een nieuwe commissie.

Naar een Europese defensie: te beginnen met de Benelux?

HANS VAN MIERLO*

Mag ik beginnen met een felicitatie met de vijfenzeventigste verjaardag van de Nederlandse vereniging met de hartverwarmende naam: Ons Leger. En mag ik u vervolgens vragen of u zich kunt voorstellen, dezelfde warme gevoelens te krijgen, wanneer het woord 'ons' niet meer staat voor Nederlands, maar voor Europees. Het antwoord daarop kan beslissend zijn voor de vragen die wij vandaag bespreken.

Er zijn twee vragen in de titel van dit symposium.

De eerste is of wij een Europees leger wensen, en de tweede is of de Benelux daarvan het begin zou kunnen vormen. Het antwoord op de eerste vraag is ja. Tenminste mijn antwoord is ja, wij zouden ernaar moeten streven onder de voorwaarde van een Europees veiligheidsbeleid, uitgevoerd door een Europese identiteit binnen het NAVO-bondgenootschap. Het antwoord op de tweede vraag is op het moment: ik weet het niet. Laat ik verduidelijken: de vraag is niet of er goede financiële motieven zijn voor nauwere samenwerking of misschien zelfs samenvoeging van de legers van de Benelux om meer verdediging voort te brengen tegen lagere kosten; de vraag is, of zo'n proces – indien mogelijk, en waarom niet als je het werkelijk wilt – een functioneel begin zou zijn van een geïntegreerde Europese verdediging binnen de NAVO. En dat weet ik niet. In politiek opzicht zou een gezamenlijke actie van de Benelux-regeringen in de nabije toekomst zeer nuttig kunnen zijn, in militair opzicht heb ik mijn twijfels. Hoe dan ook, hier komt deze vraag te vroeg naar voren. Het hangt er allemaal van af, wat de Europese regeringen in het komende jaar voor initiatieven nemen om een Europese veiligheidsidentiteit te bevorderen. Dit is de voorwaarde, die de hoogste prioriteit heeft, waaraan elk Benelux-initiatief zal moeten bijdragen.

De geschiedenis van een Europese veiligheidsidentiteit is een verhaal van een lange en diepe stilte. Een verhaal van consequent volgehouden wegstijgen van een onvermijdelijke realiteit, die al lang geleden zichtbaar werd. En het is niet onmogelijk dat het een verhaal wordt van hoe een taboe binnen zes maanden kon veranderen in een wijdverbreid cliché. Op het moment praat iedereen erover. En nu externe factoren en ontwikkelingen ons ertoe dwingen, het probleem te erkennen, is het op zijn plaats, ons af te vragen waarom wij zo lang de interne en structurele motieven van Europese landen om hun positie binnen de NAVO te heroverwegen, over het hoofd hebben gezien en hebben ontkend.

Een paar maanden geleden bestond de vereniging Ons Leger vijfenzeventig jaar. Ter gelegenheid hiervan werd een symposium gehouden onder de titel: Naar een Europese defensie: te beginnen met de Benelux? De bijdrage van Nederlandse zijde werd geleverd door Van Mierlo. Hij concentreerde zich meer op de Europese veiligheid dan op de Benelux-kant daarvan. De uit het Engels vertaalde letterlijke tekst van zijn rede is hierbij afgedrukt.

Structurele ontwikkelingen

Laten we daarom heel in het kort die structurele motieven bezien. Een van de belangrijkste redenen van de stagnerende Europese integratie op alle gebieden is het ontbreken van een gemeenschappelijk gevoel en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid op veiligheidsterrein. In dit opzicht – in het licht van het integratieproces – zou je het een min of meer prettige ramp kunnen noemen dat de NAVO al bestond toen het integratieproces werd begonnen. Dit is niet de schuld van de NAVO, integendeel. Maar het is nu eenmaal zo dat wij vanaf het begin de impuls van een gemeenschappelijke veiligheid moesten missen – de sterkste impuls die er bestaat in de richting van samenwerking en integratie, zoals de geschiedenis van de mensheid leert. Dat is de situatie, bezien van de Europese kant.

Van de Atlantische kant zien we in het laatste decennium een langzaam maar gestaag proces van erosie van de politieke samenhang. In weerwil van alle goede wil en bedoelingen gaat dit proces voort, en het lijkt structureel te zijn. Er zijn goede redenen voor de wijder wordende kloof tussen Amerika en Europa: verschillen in economische, politieke en culturele belangen; maar bovenal bestaan er op strategisch niveau specifieke Europese belangen die niet samenvallen met de veiligheidsbelangen van de VS. Deze hebben te maken met de geografische nabijheid van de potentiële tegenstander, en het feit dat Centraal-Europa het meest waarschijnlijke strijdtonel is ingeval van conflict.

De geografische verdeling van het NAVO-bondgenootschap brengt ook met zich mee dat de Noord-Amerikaanse en Europese bondgenoten geconfronteerd worden met verschillende strategische risico's. Het probleem is dat nu, veertig jaar later, de onderliggende feiten, die de structuur van het bondgenootschap in het verleden hebben gerechtvaardigd, grondig veranderd zijn, en dat we nu binnen het bondgenootschap worden geconfronteerd met inconsistenties tussen de bedoeling van de structuur, de werkelijkheid van de structuur, en de behoeften van het moment, de

* De auteur is voorzitter van de Tweede Kamerfractie van D66.

meest gewenste structuur. Macht gelijk verdelen tussen ongelijken is een leugen in zichzelf, en een gevaarlijke – wanneer die gelijke verdeling niet meer de behoeften van de partners dekt. Tot zover de Atlantische kant.

Als we nu naar beide kanten kijken, kunnen we meer elementen van aanvulling dan van strijdigheid ontdekken. En dit is de fout die wij naar mijn mening in het verleden hebben gemaakt: een perceptie van strijdigheid tussen Europees denken en Atlantisch denken. Een misverstand in twee variaties. De ene is: je bent Atlantisch of Europees georiënteerd. De andere is: je bent Atlanticus voor de veiligheid en Europeaan voor de economie. Beide dilemma's zijn vals. De conclusie moet omgekeerd zijn: als we de erosie in het bondgenootschap willen stopzetten, moeten we een Europese identiteit erin brengen. Als we Europa tot stand willen brengen, moeten we de veiligheidsimpuls binnen het integratieproces brengen. Daarmee dien je twee doeleinden tegelijkertijd. Met andere woorden: om het bondgenootschap te redden moet Europees worden gedacht.

In dit opzicht is het nuttig te bedenken dat er uit Amerikaanse kringen geregeld kritiek is geweest, hoewel wisselend in kracht en overtuiging, op het gebrek aan eenheid tussen de Europese bondgenoten. Sinds Kennedy's voorstel voor een tweezuilenstructuur van de NAVO is van Amerikaanse zijde het bondgenootschap als een verbintenis van gelijkwaardige partners beschouwd, iets waarop Europeanen tot zover nauwelijks hebben ingespeeld.

Zoals ik zei, zijn er nu recente ontwikkelingen en externe factoren, naast de meer structurele, die een verandering urgent maken voor Europa. Er is de nieuwe Gorbatsjov-lijn, die – als die doorzet – misschien nieuwe perspectieven kan openen voor Centraal- en West-Europa. Die lijn vraagt om een Europese houding en een Europees antwoord. Zijn onverwachte ontwapeningsvoorstellen drukken ons met de neus op het wezen van de Europese veiligheid. Er is de opkomst van het gebied rond de Stille Oceaan, die nog maar net is begonnen. De gedeeltelijke verplaatsing van activiteiten en belangen van de Atlantische naar de Stille Oceaan zal op den duur vele consequenties hebben voor West-Europa, ook strategisch. Een daarvan is de verandering van een deel van de wereld tussen de twee grootmachten naar een deel van de wereld achter een van hen. En er is natuurlijk SDI, waarin de verschillende strategische belangen en risico's van de VS en West-Europa duidelijk naar voren komen. De gedachte achter SDI en de invoering daarvan zal – alleen al psychologisch – meer consequenties hebben voor de zogenaamde koppeling dan het hele INF-verhaal, inclusief de nuloptie.

Mogelijk beleid

Al die nieuwe ontwikkelingen wijzen dezelfde kant uit. Laat ik proberen een schets van een mogelijk beleid te geven.

De uiteenlopende belangen van de VS en West-Europa bedreigen de samenhang van het bondgenootschap. Wil het Atlantische veiligheidsverband overleven, dan moet de NAVO meer uitgewogen worden en gaan bewegen in de richting van een verbintenis van gelijkwaardige partners. Het tot stand brengen van een gezamenlijke Europese veiligheidsidentiteit en -beleid valt dus samen met de noodzaak om het bondgenootschap voor erosie te behoeden.

Hiertoe zouden de Europese bondgenoten op een aantal terreinen stappen in de richting van een grotere samenwerking moeten doen. Europese belangen moeten daarbij zwaarder wegen dan korte-termijn nationale belangen, in gedachten houdend dat als de Europeanen niet samen handelen, anderen voor hen zullen handelen. Hiertoe is militaire samenwerking in Europa vereist. Op conventioneel vlak zal de europeanisering van de verdediging van Europa een grotere inspanning vergen zowel in manschappen als in bewapening; deze zal in de eerste plaats gebaseerd moeten zijn op Franse en Westduitse troepen, inclusief Franse troepen in de eerste linie, samen met aanvullende bijdragen van Nederland en België en mogelijk het Britse Rijnleger.

Hoewel een zekere bezuiniging op de defensie-uitgaven mogelijk is als gevolg van Europese samenwerking, zal een reële stijging van de defensie-uitgaven waarschijnlijk onvermijdelijk zijn aan het begin van het proces.

Op militair vlak zal grotere Europese samenwerking op het gebied van de ontwikkeling, produktie en aanschaf van wapens de kosten terugdringen en standaardisatie en uitwisselbaarheid vergroten. Hiervan zullen de gevechtskracht van het leger en de economieën van de Westeuropese bondgenoten profiteren. Een ander motief voor Europese samenwerking op wapengebied is dat de combinatie van beperkte middelen en hogere kosten kan leiden tot structurele ontwapening, in het opzicht dat met meer geld steeds minder eenheden worden gekocht. Daarom moet Europese samenwerking op wapengebied worden verbeterd en uitgebreid. Maatregelen die moeten worden genomen zijn integratie van nationale planningsprocessen, internationale coördinatie van vervangingsdata en operationele integratie. Er moet beter gebruik worden gemaakt van de bestaande mogelijkheden binnen de IEFG en de WEU voor gezamenlijke ontwikkeling, produktie en aanschaf van wapens, daarbij inbegrepen het tot stand brengen van raadpleging tussen militaire staven binnen het kader van de WEU.



Een Europees Bureau voor Wapenaanschaf zou moeten worden opgezet, mogelijk gezamenlijk door de EG en de WEU. Het is belangrijk dat de Gemeenschap betrokken is, vanwege het verband met industrie- en technologiebeleid. De mededingingsregels van de EG moeten toegepast worden op defensiematerieel, om competitie tussen de Europese defensie-industrieën te bevorderen, en te voorkomen dat nationale defensiemarkten worden beschermd ten behoeve van nationale industrieën.

Een andere eis is dat de Europese bondgenoten in de NAVO een reële stem krijgen in wapenbeheersingskwesties die direct betrekking hebben op de veiligheidssituatie in Europa. In het bijzonder nu conventionele wapenbeheersingsovereenkomsten binnen niet te lange tijd kunnen worden gesloten, zouden de Europese bondgenoten een onafhankelijke controlecapaciteit moeten hebben. Hiertoe zou een Europese Satelliet Organisatie opgezet moeten worden, die het mogelijk moet maken dat de Europese inbreng in de NAVO en het Europese oordeel over wapenbeheersingsovereenkomsten worden gebaseerd op informatie uit onafhankelijke waarneming.

En tenslotte op strategisch niveau zouden de Europese nucleaire eenheden van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een duidelijke functie moeten krijgen in Europees verband. Hiertoe zou aan de Britten en in het bijzonder de Fransen gevraagd moeten worden, de rol van hun nationale nucleaire eenheden te heroverwegen.

De rol van de Europese organen

Wil een echt Europees veiligheidsbeleid ontstaan, dan zal aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan. Het belangrijkste is dat de Fransen de hun toegemeten rol willen vervullen. Ook zal een meer continentale gerichtheid vereist worden van in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk en Nederland.

Aangezien er op het moment geen Europees forum bestaat speciaal ten behoeve van een gemeenschappelijk Europees veiligheidsbeleid, moet de inspanning voor de toekomst worden gericht op een meer geïntegreerd functioneren van de verschillende betrokken fora, in het bijzonder de IEPG, de EG en de WEU, en natuurlijk de NAVO, gebaseerd op het besef dat veiligheid een integraal onderdeel is van de Europese integratie. Dit proces zou de integratie van de integratie genoemd kunnen worden.

Natuurlijk zou het het beste zijn wanneer dit proces onmiddellijk in gang gezet en begeleid zou kunnen worden vanuit de EPG. Maar we moeten vrezen dat er bij het begin specifieke nationale struikelblokken zijn. Hoewel de discussies over de toekomst van de Europese veiligheid op alle niveaus en in alle genoemde fora moeten plaatsvinden, moeten we de initiatieven beginnen te nemen binnen de WEU. Daarin zijn alle landen van de centrale sector verenigd. Alle ministers zijn vertegenwoordigd in de andere fora. In een later stadium zou de WEU kunnen worden uitgebreid of omgezet in een andere verdragsorganisatie. Het uit-

eindelijke doel moet blijven het omvatten van alle aspecten van veiligheid, inclusief het militaire aspect, binnen de Europese Gemeenschap. Tot het moment waarop dit kan worden bereikt, moet Europese samenwerking op het gebied van veiligheid worden geconcentreerd binnen de WEU. Er zou een permanente denktank moeten worden ingesteld, en het secretariaat zou structureel moeten worden versterkt. Er zou een constitutionele taak moeten worden overwogen voor de secretaris of een vergelijkbare commissie. Binnen een paar maanden heeft de Nederlandse regering het voorzitterschap van de ministerraad. Onze ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zouden kunnen overwegen, een paar van deze voorlopige gedachten in discussie te brengen.

Rol van de Benelux

En hier kom ik terug op een mogelijke rol van de Benelux. Als een benadering als deze gekozen wordt, zou het van vitaal belang zijn wanneer de kleine landen een gezamenlijk standpunt konden innemen. Een gezamenlijk initiatief van de Benelux zou veel meer politiek gewicht kunnen krijgen dan afzonderlijke acties. Dit is de belangrijkste bijdrage aan de Europese veiligheid die ik mij op dit moment kan voorstellen. Misschien zouden we wat moeten wachten op politieke ontwikkelingen voordat wij iets als een belangrijke taakverdeling of militair integratieproces in gang zetten.

Meneer de voorzitter, wat ik heb gezegd komt niet voort uit de illusie of de pretentie dat dit de enige of misschien zelfs de beste weg is die wij kunnen bewandelen. We moeten ontdekken wat uitvoerbaar is, wat mogelijk is. Maar onderweg. Er zijn zoveel problemen en vragen, dat we nooit zullen beginnen als we wachten met het in gang zetten van het proces totdat we de antwoorden hebben. Tenminste zeven Europese landen moeten de politieke beslissing nemen, naar de schepping van een Europese veiligheidsidentiteit binnen het bondgenootschap te streven. Dan zijn wij onderweg. En de enige manier om de antwoorden te vinden is in de handeling, in het proces zelf.

De rol van de overheid bij het welzijn

PH.A. IDENBURG*

Bij het bezien van het welzijnsbeleid van de afgelopen dertig jaar is het eerste beeld dat zich opdringt dat van groei. Die groei was zo groot dat er vooral aan het begin van de jaren zeventig de neiging bestond om dat alles nu eens goed te gaan regelen. Hoe goed ook bedoeld, die neiging bleek al snel achterhaald door de komst van een periode waarin veel over crisis werd gesproken en recent door een periode van bezuiniging. Velen lopen nu rond met de angst dat het werk van een hele generatie van onwaarde wordt verklaard. Is dat het beeld van de toekomst: voortgaande afbraak? Heeft de overheid dan geen taak op dit gebied? Of, anders gesteld: heeft een hele generatie die meende aan het programma van een sociale rechtsstaat te werken zich dan vergist?

Vooruitgangsgeloof

Door de vraag zo te stellen accentueer ik het gevoel van velen die al of niet bewust, moeite hebben met de snelheid van de maatschappelijke veranderingen. In tal van belangrijke nota's wordt daarom gezocht naar een perspectief dat deze snelle veranderingen kan duiden en de problemen kan oplossen.

Is het immers geen paradox dat wij die ettelijke malen meer geld hebben te besteden dan zeg in 1946, politiek grote moeite hebben om te bepalen waaraan dat geld besteed moet worden? Toentertijd, kort na de Tweede Wereldoorlog, was dat anders. De verzorgingsstaat begon met grote idealen. Denk aan het Atlantic Charter dat in zijn verantwoording van de strijd tegen Hitler schreef over de te verdedigen fundamentele vrijheden, waaronder de vrijheid van gebrek. Na de oorlog luidde een Engelse formule dat het er in de verzorgingsstaat om ging 'to create a country fit for heroes'. In eigen land wekte vader Drees diepe emoties met zijn pleidooi voor de AOW en de verzorging 'van de wieg tot het graf'.

Het geschiedenisbeeld dat uit deze idealen spreekt is er een van vooruitgang: nu zijn er nog problemen, maar in de toekomst zal het beter gaan. Het begrip vooruitgang is typerend voor een manier van kijken naar de geschiedenis waarbij ontwikkelingen slechts één kant op kunnen gaan, als het ware langs een lineaal. Die lineaire geschiedenisopvatting hebben we van kindsbeen af geleerd. En terecht.

Het vooruitgangsgeloof en zijn lineaire geschiede-

Dit artikel is een door de redactie bekorte versie van de toespraak van de auteur bij het symposium Welzijn in balans op 19 juni 1987, ter gelegenheid van het afscheid van de heer A.J. Gijsbers van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De auteur dankt E.L. Berg, M.A.C. Idenburg-Van Iperen, Andries de Jong en A.C.M. de Kok voor hun kritiek op eerdere versies van deze tekst.

nisbeeld kan op vier wijzen worden gekenmerkt.

– Het is een 'doenerige' geschiedenisopvatting

Wie lineair naar de geschiedenis kijkt tilt nogal zwaar aan haar of zijn verantwoordelijkheden. Omdat processen onomkeerbaar zijn valt van het verleden weinig te leren. Als je op deze manier denkt, zie je geen weg terug. Plannen zijn er allemaal op gericht dat het in de toekomst beter gaat. Vooral in de politiek is dit lineaire model dominant. We praten er altijd over wat er zal gebeuren. De begroting gaat over de toekomst, de rekening na afloop is voor het nageslacht.

– Geloof in de maakbaarheid van de samenleving

Direct verbonden met het vooruitgangsgeloof van de verzorgingsstaat is het geloof in de maakbaarheid er van. Het directe gevolg van de gedachte dat dingen in de toekomst beter zullen zijn is dat we ze beter zullen moeten maken en ... dat dat ook mogelijk is. Neem een complex sociologisch proces als de emancipatie van de vrouw. Het is noodzakelijk die te bewerken met maatregelen en het wordt mogelijk geacht dat die maatregelen resultaat zullen boeken. Wie een dergelijke ontwikkeling niet ziet als een lineaire ontwikkeling en stelt dat de volgende generatie er wel weer verstandiger over zal denken, maakt zich politiek onmogelijk.

– Overheidsgarantie

Bijna even sterk verbonden aan het vooruitgangsgeloof van de verzorgingsstaat is een rol voor de overheid. Die rol is in betekenis gegroeid. Bij Beveridge ging het om een verplichting voor de overheid zich in te spannen voor het welzijn van al haar burgers. Naarmate dat ideaal werd verwezenlijkt groeide de taak voor de overheid totdat zij als het ware *garant* diende te zijn voor het welzijn van haar burgers. Die garantieverplichting bracht voor de burger tal van nieuwe (sociale) rechten mee.

– Het niet au sérieux nemen van leed

Een vierde kenmerk van het vooruitgangsgeloof met zijn lineaire geschiedenisopvatting is dat de schaduwkanten van het bestaan niet voldoende serieus worden genomen. Als men gelooft dat na realisatie van het goede plan voor de toekomst het thans ervaren leed

* De auteur is hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

tot het verleden zal behoren, kan die 'hoop doen vergeten'. Dan worden de negatieve kanten, (bijvoorbeeld al die gevolgen van overheidshandelen die mensen schaden, ondoelmatig zijn, corruptie oproepen, de geloofwaardigheid aantasten van onze rechtsorde) als tegenvallers gezien. Men denkt dat ze vermeden hadden kunnen worden. In elk geval wordt er naar zondebokken gezocht.

Sedert enkele jaren is dit vooruitgangsgeloof op de klippen gelopen. De overheid garandeert niets meer. En eigenlijk weten we daardoor ook weinig raad met haar en zitten we met de vraag wat we met de verzorgingsstaat aanmoeten. Moeten we de klok terugzetten en een beroep doen op veronderstelde antwoorden uit het verleden?

Drie verklaringen voor mensenleed

Het gaat in het welzijnsbeleid uiteraard over de hele mens. Ter illustratie van wat er momenteel aan de hand lijkt te zijn beperk ik mij nu tot de wijze waarop er over het leed van mensen is gesproken en wat daar vanuit de samenleving aan kan worden gedaan. Het één hangt met het andersamen. Iedere verklaring van leed draagt zijn eigen oplossing ervoor mee. Er is in de geschiedenis nogal wat veranderd in de wijze waarop over menselijk leed gedacht werd en dus in de wijze waarop tegen de oplossingen aangekeken werd. Nu de oplossingen van de verzorgingsstaat ter discussie zijn gekomen is het dus goed om terug te gaan naar die verklaringen van menselijk leed.

Er hebben eigenlijk altijd drie verklaringen om de voorrang gestreden. Ofwel men ziet de oorzaak van noden als van individuele aard, ofwel men zoekt het bij de directe omgeving van de mens, ofwel de verklaring wordt gezocht in het niet goed functioneren van de maatschappij en haar instellingen als geheel. Afhankelijk van de gekozen verklaring worden dus de middelen voor leniging van de nood ingezet.

Individuele verklaringen voor menselijk leed zijn er van oudsher geweest: men schrijft het leed toe aan luiheid of zondigheid van het individu, aan psychische en lichamelijke tekorten, haar of zijn afwijkend gedrag of tekortschietende kennis of ook karma. De klassieke antwoorden op deze verklaringen zijn die van individuele hulpverlening: beloning en straf, verpleging, morele opvoeding en verheffing, vorming, voorlichting, herenbijscholing. Denkt u maar aan wat vandaag 'algemene voorzieningen' genoemd worden.

Het was een hele stap vooruit in het sociale denken toen men langzamerhand ook oog kreeg voor het niet goed functioneren van de omgeving van het individu: gezin en buurt. Daarbij behoort begrip voor de gevol-

gen van natuurrampen, oorlog en, wat later in de tijd, voor spanningen tussen groepen. Het zijn allemaal verklaringen vanuit de directe leefgemeenschap van mensen.

Hulpverlening, gebaseerd op deze verklaringen, wordt gegeven in de vorm van voorzieningen voor de als meest bedreigd geziene categorieën. Denk aan hulp voor weduwen en wezen, aan gezinshulp en aan maatschappelijk werk. Ook vandaag is die benadering dominant: er zijn categorale voorzieningen voor minderheidsgroeperingen, gehandicapten, verzetsdeelnemers en vervolgd.

Een derde type verklaring voor menselijk leed grijpt aan op de brede maatschappelijke kaders. Men zoekt het antwoord in de grote wereld; in het niet goed functioneren van de economie, de democratie en andere systemen. Mensen werden, denkt men, het slachtoffer van door de conjunctuur bepaalde werkeloosheid, regionale stagnatie, van discriminatie, van autoritaire verhoudingen, vervreemding, oneerlijke verdeling van goederen en maatschappelijke ongelijkheid. Antwoorden worden gegeven in de vorm van regeling van sociale zekerheid, in stimulering van de werking van de arbeidsmarkt, in een brede aanpak van samenlevingsopbouw, in volksonderwijs, bibliotheekvoorzieningen, regionale stimuleringsprogramma's, democratiseringsmaatregelen e.d. Als de sociale en culturele structuren ten goede veranderen, zo denken we, zullen de negatieve gevolgen voor de mensen ook verdwijnen.

Drie verklaringen voor menselijk leed: Individuele oorzaken, oorzaken gelegen in het directe leefmilieu en algemeen maatschappelijke verklaringen. Met de opeenvolgende onderkenning van deze oorzaken van menselijk leed, zijn vele eeuwen gemoeid geweest. In toenemende mate kreeg de samenleving begrip voor de mens en zijn lot. Langs die lange weg zien wij de groten van de geschiedenis staan: Mozes, Christus, Marx, Pasteur, Freud... Telkens ontdekten zij factoren buiten de directe invloed van het individu die van betekenis zijn voor zijn welbevinden. Met andere woorden, voor het welbevinden werd in toenemende mate gezocht naar factoren buiten de mens. Wie ziek is, is niet daarom slecht en wie werkeloos werd niet per se lui. Mensen hebben die ontdekking van buiten zich liggende oorzaken van ongeluk ongetwijfeld als een bevrijding ervaren. Daarin schuilt humanisering, vooruitgang. De antwoorden ontwikkelden zich van de charitas tot de klassieke vrijheidsrechten tot voorzieningen van 'sociale solidariteit'. Met deze ontwikkeling kreeg de staat meer te doen. Met de steeds verdere vulling van het begrip gerechtigheid veranderde zijn taak navenant.

Consequenties voor beleid

Voor de beleidsvraagstukken van onze tijd is het van groot belang hoe we deze ontwikkeling interpreteren en wie we aanspreken om wat aan tekorten te doen. Betekent het toenemende begrip voor invloeden van buiten de individuele mens, dat nieuwere verklaringen méér waar zijn dan de oudere verklaringen; dat bijvoorbeeld een goede arbeidsmarkt belangrijker is dan een kring van ondersteunende familieleden en vrienden? Is hier alleen maar sprake van vooruitgang? Ik denk dat die gedachte wel eens meegespeeld heeft in een beleid dat steeds meer on vervulde behoeften en vergeten groepen ontdekte.

Ten onrechte. Die stelling verliest aan steun. Het is beslist humaner de drie verklaringen als complementair te zien. Elk vindt zijn begrenzing in de twee andere. Natuurlijk is het dwaas om mensen verantwoordelijk te houden voor infectieziekten als lepra. Maar hoe ligt dat met aids? Soms legt onderkenning van oorzaken van buiten immers nieuwe taken op aan het individu. Na Pasteur is bijvoorbeeld het betrachten van lichaamshygiëne een vereiste geworden. Het heeft iets ongerijms om bij individueel tekortschieten de maatschappij verantwoordelijk te houden. Hoe denken we over degene die gehandicapt raakt door dronken achter het stuur te gaan zitten?

Kortom, het kan ook humaniserend zijn om verantwoordelijkheid niet te allen tijde door afhankelijkheid te vervangen en schuld niet steeds door ziekte. Het is dus begrijpelijk en zinvol als na een wellicht wat al te grote nadruk op staatsinterventie, nu de nadruk meer is komen te liggen op individuele en groepsverantwoordelijkheden. De daarin besloten herwaardering van de aloude verklaringen van menselijk leed kan opnieuw iets van een bevrijding betekenen.

Zoeven stelde ik de retorische vraag of een hele generatie die zich met hart en ziel gewijd heeft aan de opbouw van een verzorgingsstaat zich vergist kan hebben. Het antwoord daarop wordt in sterke mate bepaald door de keuze voor een geschiedenismodel. Zeker in de herstructurering van de Nederlandse economie in de jaren vijftig en zestig lag vooruitgang, toekomst, in de ontwikkeling van een stelsel van sociale zorg. Het was nuttig, nodig en uiterst populair bij een generatie die de verschikkingen van de economische crisis en de oorlog ondergaan hadden. Thans, in een geheel andere geschiedenisperiode, zijn we na honderd jaar vooruitgangsgeloof, zeker op het gebied van het welzijnsbeleid, toe aan een verschuiving in accent.

Maar hoever kunnen we met dat cyclische denken gaan? Sommige ontwikkelingen lopen gewoon door.

Is het reëel te denken dat als de politiek eist dat mensen meer verantwoordelijkheid gaan dragen voor hun eigen welzijn, zij dat ook kunnen? Kunnen we doorgaande maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de individualisering en de gezinsverdunning en de veranderde betekenis van arbeid, met een beroep op de geschiedenis negeren? Als de overheid welzijn van haar burgers niet meer kan garanderen, moeten we dan met het vooruitgangsgeloof ook de overheidsverantwoordelijkheid voor welzijn als verouderd verklaren?

Wat is nu de rol van de overheid? Wat kunnen we nog van haar verwachten?

De taak van de overheid voor het welzijn

De overheidstaak is thans op verschillende wijzen aan de orde.

* Allereerst door veel aandacht te geven aan de organisatie van het overheidsapparaat.

Er zijn weinig departementen die momenteel niet gereorganiseerd worden, privatisering, vermindering van regels, andere vormen van beheer, het zijn ontwikkelingen die zodanig veel energie lijken op te slokken dat je je afvraagt hoe ambtenaren nog aan hun eigenlijke werk toekomen. De stress op hen persoonlijk en via hen op de cliënten van de overheid is een van de meest opvallende gevolgen van de huidige benadering van de overheidstaakstelling. Vaak zijn die organisatorische wijzigingen antwoorden waar je de vraag zelf bij bedenken moet. Want de efficiency en effectiviteit van het overheidsoptreden lijkt eerder minder dan meer te worden. In ieder geval is er nauwelijks sprake van een zich terugtrekkende overheid. Met haar neiging haar eigen taakvervulling te beheersen is zij, ook, of wellicht juist, bij een gereduceerde taakopvatting meer aanwezig dan ooit en dringt op allerlei manieren in het privéleven binnen. Schnabel heeft er onlangs¹ op gewezen hoe de verzorgingsstaat pas echt drukkend wordt wanneer de overheid terugtreedt en tegelijkertijd de zorgzaamheid van de samenleving wil stimuleren.

* Ten tweede door aandacht voor de overheidstaak zelf. Wordt de burger nu belast door een zich reorganiserende overheid of de overheid door een lastige burgerij? Die laatste zorg speelt een grote rol bij een regelrechte bespreking van de overheidstaak zelf. In april wijdde de HRWB ter gelegenheid van zijn tienjarig bestaan een studiedag aan dat thema. Ik heb aan die dag ontleend dat het kennelijk moeilijk is om duidelijke uitspraken te doen over wat de overheidstaakstelling

is. Het gesprek lijkt te stranden in een probleemdenken.... een analyse van wat de overheid niet kan. Anderen doen pogingen om dat bewijs van onvermogen van de overheid te ontkrachten... en blijven zo ook steken in de problemen van het heden. In de discussie ontbreekt de toekomstdimensie.

Maar wat is overbelasting eigenlijk? Niet de onbetaalbaarheid van de sociale voorzieningen alleen.

Luisterende naar de minister-president, maar meer in het algemeen naar de argumenten voor het regeringsbeleid van dit moment, heb ik de redenering als volgt verstaan. 'In de poging om vrijheidrechten uit te breiden met sociale grondrechten is er iets uit de hand gelopen. Wat bedoeld was als vangnet voor wie uit de boot dreigde te vallen is een hangmat geworden ten koste van een gemeenschap die dat economisch niet meer kan opbrengen. We moeten dus terug met onze ambities. De jurist Donner heeft daaraan indertijd nog toegevoegd dat de sociale grondrechten juridisch misplaatst zijn, omdat ze financieel niet te garanderen zijn, terwijl de klassieke vrijheidsrechten, omdat ze weinig kosten met zich brengen, wel te garanderen zijn.'

In het betoog van de MP werd deze redenering echter onderuit gehaald omdat in zijn rede zelfs een nachtwerkerstaat een onhaalbare conceptie leek te worden. Hij toonde aan dat de klassieke grondrechten, openbaarheid, democratische besluitvorming, inspraak, bezwaar en beroep en het handhaven van recht en orde, al even kostbaar worden als de sociale rechten.

Ik vind dat de minister-president gelijk heeft als hij deze thema's aan de orde stelt als welzijnsthema's. Maar als het daarbij blijft dreigt het gesprek over de overheidstaakstelling zich te radicaliseren; en wel tot een omkering van waarden, waarbij de burger een bedreiging van de staat wordt, doordat hij de staat met onhaalbare claims tegemoet treedt. Moeten we hier de dichter Bertold Brecht citeren, die in een gedicht de vraag stelt: *Wäre es da nicht doch einfacher, die Regierung löste das Volk auf und wählte ein anderes?*²

Een overheid die de burgerij beschuldigt haar te overvragen maakt een fundamentele denkfout. Iedere politiemann kan uitleggen dat het onmogelijk is orde te handhaven als de samenleving zich daar zelf niet in de eerste plaats verantwoordelijk voor voelt. Het is de taak van de politiek om vast te stellen welke orde dat is. Dat vraagt om een conceptie waar mensen achter kunnen staan, noem het een ideologie. Ik spreek liever over een toekomstperspectief, waarin je als individu en groep een plaats voor jezelf kunt zien; een samenleving waarin je jezelf als deelgenoot kunt zien. Het lijkt mij dat daar de essentiële orde vraag ligt. Want welke andere orde dan bezuiniging wordt op het gebied van

welzijnsbeleid eigenlijk nagestreefd? Hoe kan serieus geklaagd worden over het verschijnsel van de individualisering door een overheid die stelselmatig nieuwe vormen van samenlevingsopbouw – denk aan actiegroepen, aan nieuwe vormen van buurteconomie of aan nieuwe vormen van samenwonen en primaire groepsvorming of van gezondheidsbevordering – als bedreiging van de orde ondergaat? Wat kan men verwachten van een eigentijds burgerschap als in het onderwijs geschiedenis verminderd en maatschappijleer afgeschaft wordt? Het is een van de eerste taken van een overheid haar burgers een kans te bieden zich te identificeren met een gemeenschappelijke koers en een gemeenschappelijke orde. Een orde die meer is dan de inhoud van het laatste regeerakkoord of het politieke compromis van dit moment. Regeren is meer dan: de rommel opruimen.

* Ten derde door ontkenning van de behoefte als een benadering van de overheidstaak. We moeten ons realiseren dat één van de manieren om dit gesprek over de overheidstaak voor het welzijn van haar burgers te ontwijken schuilt in de relativering van de behoefte eraan. Als er geen behoefte is aan hulp is er geen taak voor de overheid. Een nieuw werkelijkheidsbeeld wordt geschapen door het creëren van nieuwe mythes. Waar of niet waar, de bewering dat een groot aantal uitkeringsgerechtigden er bij schnabbelen, dat de werkloosheidscijfers de werkelijkheid niet weergeven, dat bijstandstrekkers grote auto's zouden hebben en wetenschappelijk personeel aan universiteiten zijn tijd zit te verdoen, hebben die functie.

Met andere woorden, mythes, en soms schandelijke mythes, steunen keuzes. Als welzijnsbeleid ontmythologiseerd moet worden, dan moet het antwoord op de vraag naar de overheidstaak gevonden worden door af te stappen van verdachtmakingen en als administratieve maatregelen verholde keuzes; en wel, door een keuze een keuze te noemen.

Rationalisering van het welzijnsbeleid

Mijn keuze is een pleidooi voor een nieuwe, een verbrede, rationaliteit in de beleidvoering. Een benadering van de vraagstukken van welzijn en welzijnsbeleid die uitgaat, niet alleen van een toekomst waarin alles beter en mooier zal zijn, maar die zich reëel confronteert met positieve en negatieve kanten van het beleid.

Een rationalisering van het welzijnsbeleid. Dat woord rationaliteit staat hier bewust. Maar ik vind het moeilijk om vast te stellen waar moraliteit, en dus een politiek oordeel, overgaat in rationaliteit, een oordeel

over de zinvolheid en de effectiviteit van het beleid. In de allereerste plaats is er bij de heroriëntatie in het welzijnsbeleid natuurlijk sprake van een moreel oordeel. Ik heb grote moeite met de groeiende onverschilligheid ten aanzien van de zeer velen die om tal van redenen in onze veeleisende samenleving niet meer mee kunnen komen. Het gaat daarbij om veel meer mensen dan degenen die lokaliseerbaar zijn in saneringsbuurten. Mensen leven niet bij brood alleen. Ze hebben meer nodig; maar hoe vaak is het niet juist dat dat meerdere bij bezuiniging overboord wordt gezet? Ik vrees de verharding die het resultaat is van een groeiende tweedeling in onze samenleving.

Dat gevoel ligt dicht aan tegen verbazing over de irrationaliteit van een zich op financieel-economische overwegingen concentrerend beleid. Laat ik toelichten wat ik daarmee bedoel.

Een van de doorgaande tendenties in het overheidsbeleid sedert de Tweede Wereldoorlog blijkt allerm minst cyclisch te zijn maar lineair, namelijk de voortgaande verwetenschappelijking van het beleid. Een voorbeeld: in 1948 wees de toenmalige directeur-generaal van de statistiek de minister van Onderwijs op de naoorlogse geboortegolf die rond 1951 het lager onderwijs zou gaan treffen. Zijn vraag was wat de minister daaraan ging doen. Volgens het verhaal zou de minister geantwoord hebben dat hij zich geen zorgen maakte omdat er nog geen toeneming was te constateren in het aantal aanvragen voor vestiging van nieuwe scholen. Een eng legalistische benadering. Contrasteer dit met de huidige beleidvoering waarbij geen serieus voorstel wordt ingediend zonder bevolkingsvoorspellingen. Het kabinet tracht in de personeelsvoorziening kwartaire sector met hulp van het SCP zelfs een heel planningssysteem voor overheidsfinanciën te koppelen aan demografische gegevens.

Deze toenemende rationaliteit van het overheidsbeleid berust op een wassende stroom gegevens, die gebruikt worden bij de beleidsvoorbereiding. De grote vernieuwing van het beleid na de Tweede Wereldoorlog berustte op de overtuiging dat een industrialiserende economie behoefte heeft aan gezonde en hoogopgeleide mensen. Naast alle morele overwegingen ten aanzien van de voorzieningen van de verzorgingsstaat groeide de overtuiging dat welzijnsvoorzieningen gewoon goede investeringen zijn; investeringen in mensen.

Waar gaat het om bij deze rationalisering? Je kunt rationalisering van beleid omschrijven als een toenemende poging om doelstellingen en middelen van beleid bij elkaar te brengen en tegen elkaar af te wegen. Dat gebeurt met behulp van wetenschappelijke informatie en technieken van besluitvorming en evalu-

atie. Dit is een ideaal, want in zeer veel gevallen zijn er bij die beleidsafweging zoveel gegevens beschikbaar dat het moeilijk wordt tot een afgewogen oordeel te komen.³ De rationalisering van het beleid ontspoot dan als hij zich beperkt tot een eng efficiency-denken, in tal van westerse landen gesymboliseerd door begrippen als *no nonsense* en *zakelijkheid*. Ik vind het in hoge mate onzakelijk, irrationeel, om de overbelasting met teveel relevante informatie op te lossen door hele delen van de werkelijkheid als 'irrelevant' buiten de kijker te houden en het politieke debat te verengen tot het maken van sommen over tekorten en het berekenen van effecten van voorgenomen maatregelen om er iets aan te doen. Bij rationaliteit gaat het om meer. Misschien wel in de eerste plaats om ons rekenschap te geven van onze waarden in plaats van de gebruikte besturingstechnieken.

Een nieuw perspectief

Het nieuwe perspectief op welzijnsbeleid zal zich, gesteund door cijfers en evaluatietechnieken, moeten oriënteren op de nieuwe werkelijkheden. De politiek zal na zijn verenging tot een beperkt aantal issues weer moeten trachten zich te oriënteren op de waarden waar het om gaat en de tekenen der tijden te verstaan, die bepalend zijn voor het menselijk welzijn.

Waar gaat het daarbij om? Op niveau van de enkeling denk ik eraan hoe fundamenteel de grote maatschappelijke ontwikkelingen de individuele levensloop hebben aangetast. Hoe moeilijk het is voor jonge mensen zich een beeld te vormen van de samenleving waarin zij als volwassenen verantwoordelijkheid zullen moeten dragen; hoe onzeker ook om op te groeien als vrouw en als man; hoe moet je je rol zien, wat is je bestemming? En daartegenover de ouderen: in wat voor samenleving komen we terecht als 80 al niet meer als oud wordt gezien?

Op niveau van de samenlevingsvormen denk ik in de eerste plaats aan de individualisering. Mensen willen op noemer van eigen identiteit aan gemeenschapsvormen deelnemen. Het geldt voor kinderen in een gezin, voor gehuwde en ongehuwde volwassenen, voor bejaarden die 'zelfstandig' willen blijven. Of we het leuk vinden of niet, op tal van wijzen worden door deze essentiële keuze gevestigde instituties aangetast. Het is op zijn minst onredelijk om een inkomens- en een huisvestingsbeleid te baseren op slechts één zo'n samenlevingsvorm; en dan nog een met een zo korte geschiedenis en een thans zo zwakke bestaansbasis als het nucleaire gezin.

Op nationaal niveau worden toekomstbeelden van mensen essentieel aangetast door de veranderende

positie van ons land als onderdeel van Europa en hoekje van een wereld die dagelijks op verwarring gevende wijze onze huiskamers binnenkomt. Nog steeds is Nederland één van de hoogst ontwikkelde industrielanden ter wereld, met een hoog opgeleide bevolking, een gunstig investeringsklimaat, gezonde arbeidsverhoudingen. Keer op keer blijkt uit economische vergelijkingen dat het Nederlandse arbeidsklimaat, de sociale verhoudingen, het levenspeil van onze bevolking, en andere sociale condities vergelijken-derwijze optimaal zijn voor een gunstige ontwikkeling. Hoe lang kunnen we daarvan blijven spreken als een krimpend welzijnsbeleid die bestaansvoorwaarden aantast?

Een nieuwe rationaliteit, een nieuw gevoel voor maat en orde betekent voor mij dat bij het voeren van een samenhangend welzijnsbeleid een sociaal-economische bril wordt opgezet met twee glazen. Dat niet alleen gekeken wordt naar wat materiële en immateriële voorzieningen aan kosten met zich hebben meegebracht, maar ook naar de directe opbrengsten ervan en de vele sociale problemen die wij in andere landen kunnen waarnemen en die onze economie niet hebben belast.

Het is irrationeel om over het hoofd te zien dat ondanks wellicht overtrokken verwachtingen daarvan, een hoog niveau van sociale gerechtigheid de kern uitmaakt van de leefbaarheid en (economische) weerbaarheid van een volk. Maar het accentueren van de sociale verantwoordelijkheden van individu en groep wordt ongeloofwaardig als die gedachte in het veld wordt gebracht als alternatief voor sociale gerechtigheid in plaats van als belichaming ervan. Een snel veranderende hoogontwikkelde samenleving is alleen *bestaanbaar* met een bevolking die sociaal en geestelijk bestand is tegen de veranderingsschokken. Hij is alleen *geloofwaardig* als diegenen die om een veelheid van redenen die soepelheid niet kunnen opbrengen – en laten we maar allemaal kijken in onze meest directe omgeving om welke mensen het (ook) gaat – verzekerd kunnen zijn van de noodzakelijke voorwaarden voor hun bestaan.

Redenen voor hoop

Overzien we het huidige politieke bedrijf dan geloof ik dat er ook reden voor hoop is. Het zijn geen radicale veranderingen. Maar dat is begrijpelijk. Als de weg vooruit onhelder is, is het uiterst rationeel voorzichtig te zijn. Dit is geen tijd van grootse ideologische concepties. De ingrijpende gevolgen van snelle van buiten komende veranderingen laten zich wel op tal van manieren merken. Deze maatschappelijke dynamiek

heeft een overheid nodig die nuchter constateert wat gebeurt en in een realistische schatting van behoeften de grootste schade voor menselijk welzijn tracht te voorkomen.

Maar ze moet wel duidelijk zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval als de overheid de nuchterheid kan opbrengen om de eigen werking op de samenleving kritisch onder de loep te nemen. Het is een eerste teken van hoop.

Evaluatie

Ik zie die liggen in de toenemende aandacht voor de evaluatie van het overheidsbeleid. Ik geef een citaat: 'Als de werkloosheid is toegenomen, is dat volgens de regering niet het gevolg van overheidsbeleid, maar van de internationale economie, de rentestand en andere, niet door de nationale overheid beïnvloedbare factoren. Als daarentegen de werkloosheid is afgenomen, is de regering merkbaar meer geneigd enige causaliteit met overheidshandelen te veronderstellen.'⁴ Deze kritische kanttekening komt niet uit mijn koker, maar uit een lezing van minister Deetman voor het congres van de Vereniging van de Bestuurskunde. Evaluatie is het toetsen van beleidseffecten aan beleidsdoelen. In zijn interessante lezing toonde minister Deetman aan dat politici heel weinig interesse hebben aan een dergelijke toets. Maar de geciteerde zin en het hele feit dat een minister van de Kroon dit verhaal hield zijn een teken van een politieke mentaliteitsverandering.

Hij wees ook op de noodzaak voor de overheidsorganisatie om te leren. De bereidheid daartoe lijkt duidelijk aanwezig in de parlementaire aandacht voor beleidsevaluatie en aan het succes van de rapporten van de Algemene Rekenkamer.

Uite ik zojuist mijn teleurstelling over het feit dat de minister-president sprekende over de staatstaak zich beperkt tot het wijzen met de vinger naar de burger en de staat als underdog afschildert, het feit dat leden van de regering zich laten verlokken tot een debat is een positief teken. Ik vind de hardnekkige poging van minister Brinkman om zijn beleid met een ideologie te ondersteunen hoopvol. Het debat over zijn en andere concepties kan handen en voeten krijgen aan de hand van belangrijke nota's van binnen en buiten de overheid en recent bijvoorbeeld in het betoog dat mw. Sint hield bij tien jaar HRWB. Zoals ik uiteenzette zie ik dat debat gaan over de strijd tussen het geschetste cyclische beeld en tendenties die zich allerm minst cyclisch ontwikkelen, zoals bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen of de toenemende informatie en scholingsgraad van de bevolking. In dat debat zal het over

waarden moeten gaan, maar op basis van beschikbare feiten over het welzijn van de bevolking en gericht op concreet beleid. Wordt het geen tijd dat de Kamer de regering verzoekt een opdracht te verstrekken aan WRR, HRWB en SCP om het gevoerde beleid te toetsen op de langzamerhand bekende principiële uitgangspunten voor de staatstaak?

Als een ander hoopvol teken noem ik ook de ophanden reorganisatie binnen WVC. U herinnert zich de drie genoemde oorzaken van menselijk leed: individuele oorzaken, oorzaken in de omgeving en maatschappelijke oorzaken. De oplossingen daarvoor corresponderen in mijn ogen min of meer met wat 'algemene voorzieningen' worden genoemd, met 'categorale voorzieningen' en met op de maatschappij gerichte oplossingen. Als ik de plannen voor de WVC reorganisatie goed heb begrepen is een taakverdeling voorzien langs de lijnen van algemene en categorale voorzieningen. Ik vind die taakverdeling helder. Er is echter nog een directoraat-generaal op het ministerie. Gaat het ministerie met zijn reorganisatie nu een stap verder en aanvaardt het de uitdaging om het aangepaste zorgbeleid te voltooien met een heroriëntatie van het cultuurbeleid? Belangstelling voor verbreding van die taak zie ik in tal van ontwikkelingen, bijvoorbeeld in onderzoek van de Raad voor Cultureel werk en in activiteiten van de Stichting Maatschappijen Onderneming en de hernieuwde belangstelling voor Van Poelje's visionaire pleidooi uit 1951 voor de 'cultuurgemeente'.⁵

Tot slot

Heeft, zo begon ik dit betoog, de thans vertrekkende generatie een periode van groei en vervolgens van verval meegemaakt? In mijn antwoord op die vraag heb ik trachten te schetsen dat dat een kwestie van perspectief is. Een visie op het verloop van de geschiedenis. Enerzijds kun je die zien als lineair, onveranderlijk in een bepaalde richting doorgaand. Anderzijds als cyclisch, telkens terugkerend op een eerder verlaten vertrekpunt. Wat hierin waar is of niet waar, wordt net zo zeer bepaald door de feiten als door het perspectief van waaruit we de feiten ordenen. Dat kan niet zonder een visie op de samenleving en een bepaald mensbeeld. Omdat beide veranderen is er ook alle reden te vragen hoe we naar de taak van de overheid op het welzijnsterrein moeten kijken.

Ik constateerde daarbij hoe ten onrechte de behoefte aan welzijnsbeleid wordt ontkend: het strookt niet met de feiten, het is moreel verwerpelijk en irrationeel, wil Nederland zich evenals in de na-oorlogse periode

economisch heroriënteren. Kenmerkend en bedroevend vind ik daarbij dat de zich wijzigende overheidrol in zo sterke mate als een bedrijfsmatige rationalisering wordt omschreven. Ook constateerde ik dat het debat over de taak van de overheid begonnen is, maar uiterst moeizaam lijkt te verlopen.

Mijn eigen visie op de overheidsrol in het welzijns-terrein wordt bepaald door een vertrouwen op een toenemende rationalisering die beleid toetst aan principiële politieke uitgangspunten. Met vallen en opstaan lijkt zich een dergelijke nieuwe rationaliteit door te zetten. Een perspectief op grote maatschappelijke ontwikkelingen wordt afgeleid uit daarover beschikbare wetenschappelijke informatie.

Noten

1. P. Schnabel, *De Staat van het welzijn en het welzijn van de staat*, rede ter gelegenheid van het symposium 'Minder staat-meer welzijn?' K.U.B., Tilburg, 6 maart 1987. Zie ook: Th. Koot en N. Stegerhoek, *Zorgzame samenleving; tussen recht en wil*. 's-Gravenhage, HRWB, Dwarskijken 10, 1986.

2. Die Lösung
Nach dem Aufstand des 17. Juni
Liess der Sekretär des Schriftstellerverbandes
In der Stalinallee Flugblätter verteilen
Auf denen zu lesen war, dass das Volk
Das Vertrauen der Regierung versichert habe
Und es nur durch verdoppelte Arbeit
Zurückerobern könne. Wäre es da
Nicht doch einfacher, die Regierung
Löste das Volk auf und
Wählte ein anderes?

Uit: Bertolt Brecht, *Buckower Elegien*. Gesammelte Werke 10, Gedichte 3, S.1009/1010. Frankfurt am Main, 1967.

3. Zie Ph. A. Idenburg, *Informatie-overlast*, i&i kwartaalreeks over informatie en informatiebeleid. 's-Gravenhage, Vuga, 1985.

4. Drs. W.J. Deetman, *Inleiding voor het Congres 1987* van de Vereniging van Bestuurskunde. Wordt gepubliceerd.

5. Zie de rede van drs. A.J. van der Staay bij het lustrumcongres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Wordt gepubliceerd.

Genetische manipulatie

ROLF JAN SIELCKEN*

De documentaires die de VPRO enige tijd geleden uitzond over de genetische manipulatie, hebben velen verontrust. Het schrikbeeld van de Big Brother en een gekloonde über-mensch doemden daarbij op. Meer realistisch leken de gevaren om aan de hand van het genenpaspoort levenskansen en risico's in te schatten. Ten slotte kwamen ook de politici aan het woord, maar deze bleken, net als de meeste kijkers, onkundig van de gepresenteerde gevaren te zijn. Hoe gevaarlijk is eigenlijk genetische manipulatie voor de individuele vrijheid van de mens en zijn nageslacht? Aan de hand van een overzicht van de huidige kennis op DNA-gebied wordt ingegaan op de problemen die spelen.

In een menselijke cel is van de totaal 1,5 meter lange keten DNA slechts 1,5 centimeter genetisch van belang. Deze 1,5 centimeter bevat 50 000 genen die verspreid liggen over de DNA-streng. Van ongeveer 600 genen is bekend waar ze op de keten gesitueerd zijn, van 100 is de structuur bekend en bij 200 genen is ongeveer bekend welke verandering bepaalde ziekten veroorzaakt. Het totale aantal genen waarvan op dit ogenblik ziekten bekend zijn, veroorzaakt door een verandering in zo'n gen, bedraagt ± 4000 .

Als de wetenschap op termijn zover is om de totale DNA-keten te ontleden, is weliswaar bekend waar alle genen gesitueerd zijn, maar niet welke rol of functie een gen heeft, noch hoe diverse genen elkaar beïnvloeden. Bovendien worden vele ziekten en afwijkingen bepaald door combinaties van genetische en niet-genetische factoren.

Evenals voor de kennis over DNA geldt dat de toepassing van DNA-onderzoek en genetische manipulatie in omvang beperkt is. Dat neemt natuurlijk niet weg dat er wel degelijk ethische kwesties aan de orde zijn.

Om een beeld van de ethische vragen te vormen, geef ik een aantal voorbeelden van toepassing van DNA-onderzoek en therapeutische toepassingen. Bij deze toepassingen dient nog onderscheid te worden gemaakt tussen manipulaties in lichaamscellen en geslachtscellen.

Merkers

Voor sommige ernstige erfelijke ziekten is het mogelijk met DNA-merkers (kleine verschillen in de bouw van het erfelijk materiaal) onderscheid te maken tussen de *afwijkende erfelijke eigenschap* en de *normale eigenschap*. Dit laat voor sommige ziekten een diagnose toe bij vlokkentest in de tiende week van de zwangerschap voor ouders, die een verhoogd risico hebben, een kind met een ernstige erfelijke aandoening te krijgen, zoals de taai-slijm ziekte pancreas fibrose (cystic fibrosis) of een bepaalde erfelijke afwijking van de rode bloedkleurstof (Sikkel-cel ziekte die tot ernstige bloedarmoede leidt). Wordt de afwijking vastgesteld, dan kunnen de ouders om afbreken van de zwangerschap verzoeken.

Deze mogelijkheid van onderzoek sluit aan bij het reeds vijftien jaar bestaande vruchtwateronderzoek (in de zestiende week van de zwangerschap) en de vlokkentest (tiende week). Daarbij kunnen sommige aangeboren afwijkingen (zoals chromosoomafwijkingen, bijvoorbeeld mongolisme, stofwisselingsziekten en open ruggetje) worden vastgesteld. Het betreft steeds echtparen, die tevoren weten van een verhoogd risico, bijvoorbeeld na de geboorte van een eerder afwijkend kind of wegens verhoogde leeftijd van de moeder (waardoor er een extra kans is op mongolisme of een andere chromosoomafwijking).

Met vergelijkbare DNA-onderzoekstechnieken kan men ook binnen bepaalde families erfelijke eigenschappen vervolgen, die betrokken zijn bij *later in het leven* optredende ziekten. Een voorbeeld is de chorea van Huntington, een rond of na het veertigste jaar beginnende ziekte met onwillekeurige bewegingen en uitval van de hogere functies van de hersenen, die tot verminderd geestelijk functioneren leidt. Kinderen van een patiënt hebben 50% kans om deze ziekte van hun ouder over te erven. Toepassing van DNA-onderzoek zal het mogelijk maken bij familieleden van patiënten de afwijkende erfelijke eigenschap aan te tonen vóór ziekteverschijnselen zijn opgetreden. Deze voorspellende test leidt tot de mogelijkheid om beslissingen te kunnen nemen over het eigen leven en de planning van het nageslacht (zoals eventueel toepassen van prenatale diagnostiek).

De psychologische belasting en de sociale gevolgen van dit vroegtijdig weten mogen niet worden onderschat. De plicht eventueel mededeling te moeten doen over het vóórkomen van een dergelijke ziekte in de familie (bij sollicitatie of keuring voor een verzekering) bestaat nu reeds. Doch welke gevolgen zullen er zijn ten aanzien van werk en verzekeringen. (vooral levens- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen)?

* De auteur is medewerker van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66.

De tekst van dit artikel is samengesteld naar een verslag van een discussie tussen deskundigen en politici op 21 mei 1987 in Den Haag.



DNA-molecule

Ook de vragen of men verplicht is mededeling te doen over de uitslag van een eventueel verricht voorspellend onderzoek, en zelfs de verplichting daartoe (bij aanstellings- of verzekeringskeuring) dienen zich aan. Een vergelijking met de problematiek rondom AIDS en degenen, die in hun bloed een positieve test voor het AIDS-virus hebben (maar nu nog gezond zijn) komt naar voren.

De laatste jaren komen voor een toenemend aantal erfelijke ziekten DNA- en andere merkers beschikbaar, die een gevoeligheid kunnen aanwijzen voor later in het leven optredende ziekten, zoals bepaalde vormen van vaatziekten (betrokken bij hart-infarct), suikerziekte, enz. Het totaal aantal mensen, bij wie in beginsel een erfelijk bepaalde gevoeligheid voor enige ziekte aangetoond kan worden, zal daardoor toenemen. Een schaalvergroting dus van de nu reeds bekende problematiek.

Behandeling van erfelijke ziekten

DNA-technieken kunnen gebruikt worden voor de somatische behandeling van erfelijke ziekten. Het principe is, dat inbrengen van een normale erfelijke eigenschap in een bepaald weefsel (bijvoorbeeld in cellen van het beenmerg) de gevolgen van een ernstige erfelijke aandoening (bijvoorbeeld bij ernstige erfelijke bloedarmoede) kan genezen. De toepasbaarheid en veiligheid van een dergelijke benadering (die voor slechts een beperkt aantal ziekten zal gelden) moet nog

grotendeels getest worden. Indien uitvoerbaar, dan gelden hier de algemene regels van de medische ethiek en worden deze behandelingen getoetst door medisch-ethische commissies van het betreffende ziekenhuis. Van belang is, dat het hier uitsluitend behandeling betreft. De ingebrachte 'nieuwe' erfelijke eigenschap komt niet in de geslachtscellen.

Veranderen van erfelijk materiaal

Hetaanbrengen van genetische veranderingen in ei- of zaadcellen om een eventuele erfelijke ziekte op te heffen, is in theorie vaak overwogen. In de praktijk is dit technisch nog vrijwel onuitvoerbaar.

Dit geldt ook voor mogelijke eugenetische experimenten in de toekomst, waarbij 'positieve' eigenschappen (lichaamslengte, intelligentie, karakter) aan het erfelijk materiaal zouden worden toegevoegd. Bovendien geldt voor zulke experimenten, dat er zeer veel nog geheel onbekende erfelijke en niet-erfelijke factoren bij het ontstaan van menselijke eigenschappen betrokken zijn. Manipulatie met één eigenschap is dan ook zinloos. Het kweken van erfelijke kopieën van mensen (klonen) is een andere zinloze gedachte.

Ingrepen in erfelijk materiaal worden door de meeste deskundigen als ontoelaatbaar beschouwd. Wanneer het gaat om het opheffen van erfelijke ziekten is de belangrijkste reden, dat er absoluut onvoldoende kennis is over de gevolgen van het inbrengen van een 'nieuwe' eigenschap op de rest van het erfelijk materiaal. Prof. Leenen (gezondheidsrecht, Universiteit van Amsterdam) is echter een andere mening toegedaan.¹ Hij betoogt dat ook nu ouders belangrijke beslissingen nemen over hun (ongeboren) nakomelingen. Bovendien, zo zegt hij, is het niet aannemelijk dat nakomelingen geboren willen worden met afwijkingen, die via genetische manipulatie bij de ouders kunnen worden weggenomen. Immers, het gaat om een therapie, gericht op het voorkomen van (toekomstig) lijden door ziekte. Wel stelt Leenen dat een groot aantal beperkingen moet gelden voor de experimenten, noodzakelijk om de techniek te ontwikkelen.

Eugenetische experimenten dienen geheel te worden afgewezen, niet alleen om technische maar ook om ethische redenen. De mens heeft voor zijn voortbestaan variabiliteit van erfelijke eigenschappen als levensvoorwaarde, en ook de maatschappij kan onmogelijk functioneren zonder een grote verscheidenheid in eigenschappen en vaardigheden van mensen. Bovendien betekent eugenetica dat de mens 'voor god zou spelen'. Het fundamenteel beïnvloeden van het nageslacht, zonder ooit de gevolgen te kennen, overschrijdt het zelfbeschikkingsrecht van de mens.

Regelingen rond DNA-onderzoek in Nederland

De verandering in ethisch denken over genetische manipulatie stamt uit de jaren zeventig. In 1974 werd met coli-bacteriën gemanipuleerd. De coli-bacterie komt voor in de ontlasting van mens en dier. Men was bang dat de gemanipuleerde bacterie ook buiten het lichaam levensvatbaar zou zijn en daarmee een potentiële ziektekiem of ziekte-overbrenger. Hoewel dit niet het geval bleek, is gedurende een periode het gehele onderzoek met genetische manipulatie stilgelegd, zodat maatschappij en ethici tijd en ruimte kregen zich te informeren en normen te ontwikkelen.

Door de grotere openheid bij onderzoek lopen maatschappij en ethiek thans voor op de huidige toepassingen (DNA-transplantatie in beenmerg is bijvoorbeeld nog in de onderzoeksfase, maar al ruim bediscussieerd tussen ethici en medici). Er is een 'brede DNA commissie' ingesteld, terwijl er tevens – door grotere openheid tussen wetenschap en samenleving – een zeer actieve discussie is van ethici en juristen.

Alle DNA-recombinant-onderzoeken moeten worden aangemeld bij een veiligheidscommissie, dit geldt ook voor commercieel onderzoek. Voor zover onderzoek aan de universiteit wordt verricht, fungeren op de faculteiten daarnaast nog medisch-ethische commissies. Deze toetsen onderzoek aan de hand van op schrift gestelde normen. Onderzoekers sluiten contracten met onderzoeksinstellingen waarin een aantal waarborgen (veiligheid, openheid) zijn opgenomen. In de praktijk worden onderzoeken bijvoorbeeld afgekeurd wegens ontbreken van voldoende instemming van de proefpersonen of onvoldoende aantoonbaar algemeen belang.

Sociale consequenties

Het vroegtijdig 'herkennen' van bepaalde kenmerken met maatschappelijke gevolgen is al oud (de leraar die zo de bollebozen of dommerikken er uit haalt). Toepassing van DNA-technieken betekent slechts een schaalvergroting van deze 'herkenning'. Deze schaalvergroting wordt veroorzaakt door individuele patiënten die inzicht willen hebben in de eigen overlevingskansen op die van eventuele nakomelingen. Een dergelijk onderzoek is gebonden aan een aantal regels, zoals volledige informatie, ook over de eventuele gevolgen, in vrijheid nemen van de beslissing en geheimhouding van gegevens.

De meest zorgelijke ontwikkeling is DNA-onderzoek waar derden hun voordeel mee denken te doen. Het gaat hier in de eerste plaats om onderzoek als voorwaarde van een werkgever voor aanstelling of

van verzekeringsmaatschappijen ter bepaling van het risico. Hoe actueel dit is moge blijken uit de antwoorden van minister Korthals Altes op Kamervragen van Louise Groenman en Maarten Engwirda over de risicoschatting bij verzekeringen in verband met AIDS. De minister ziet geen grond, van verzekeraars te verlangen dat zij bij de beoordeling van het individuele risico relevante feiten buiten beschouwing laten.

Een onderzoek naar besmetting met het AIDS-virus mag slechts verricht worden naar aanleiding van de door een aanvrager zelf verschaft informatie en niet op grond van andere factoren. Naar verluidt, wordt nu de gezondheidsverklaring bij sommige verzekeringen aangevuld met de vraag of het bloed onderzocht is op AIDS (naast andere ziekten als hepatitis, suikerziekte etc.). Zo ja, wanneer, met welk resultaat? Zo'n vraag lijkt eenvoudig aan te vullen te zijn met vragen naar erfelijk overdraagbare ziekten. En dat mag van de minister. Daarmee zijn wij terug bij de maatschappelijke gevolgen van DNA-onderzoek.

Regelgeving

Ontwikkeling van regelgeving op dit gebied lijkt gewenst. Enerzijds, om – gezien de toenemende mogelijkheden op genetisch gebied – discriminatie in werk en verzekering te voorkómen. Anderzijds kan een toenemend aantal mensen afgeschrikt worden van het vragen om een erfelijkheidsadvies (bijvoorbeeld na de geboorte van een afwijkend kind of wegens een bepaalde aandoening in de familie) uit vrees dat daarbij eigenschappen naar voren zullen komen die tot beperkingen in hun maatschappelijke mogelijkheden kunnen leiden.

Stigmatisering en sociale handicaps door een (toevallig bekende) erfelijk bepaalde kans op een aandoening dient voorkomen te worden. Omdat het grootste deel van de aangeboren afwijkingen en erfelijke ziekten ontstaat als een niet te voren voorspelbare gebeurtenis (combinatie van eigenschappen van beide ouders, een eenmalige verandering in eicel of zaadcel, een stoornis tijdens zwangerschap of bevalling) is er geen rechtvaardiging mensen uit te sluiten over wie toevallig wel tevoren iets bekend is. Een reden temeer is, dat elke mens drager is van \pm vijf à tien afwijkende erfelijke eigenschappen.

Verzekeringsmaatschappijen dienen bewust te worden gemaakt van de heilloze weg die zij inslaan met het differentiëren van risico's met behulp van genetische gegevens. Het aantal factoren dat de levensduur beïnvloedt is ook buiten erfelijke aanleg oneindig groot. Niettemin wensen verzekeringsmaatschappijen dergelijke keuringen, om met de informatie

en de risico's voorwaarden aan te passen. Hierbij komt eveneens aan de orde wat een verzekeringsmaatschappij nog wel en niet meer aan de verzekerde mag vragen ter vaststelling van het risico. Immers elke relevante informatie in verband met het risico die de verzekerde bij aanvraag kon weten, kan later uitsluiting of premieverhoging opleveren. Zo kan bijvoorbeeld gevraagd worden naar een aantal specifieke ziekten die voorkomen in de familie, die duiden op erfelijke aanleg van zo'n ziekte. Zo zouden verzekeringsmaatschappijen direct (via de voorwaarden) of indirect (via het aanvraagformulier) genetische informatie kunnen afdwingen (bijvoorbeeld door de vraag, of men ooit een Klinisch Genetisch Centrum heeft bezocht).

Hetgeen voor verzekeringsmaatschappijen geldt, is tot op zekere hoogte ook van toepassing voor aanstellingskeuringen. Een werkgever die gaat investeren in zijn personeel, zal graag willen weten welke extra risico's daarbij in het geding zijn en daaronder valt ook de arbeidsgeschiktheid en in mindere mate het overlijdensrisico. Moeilijker is het te beoordelen wanneer erfelijke ziekten bij beroepen gevaar voor derden opleveren (bijvoorbeeld de ziekte van Huntington bij beroepen als taxichauffeur of piloot).

In de Verenigde Staten heeft de contractsvrijheid van verzekeraars en werkgevers om DNA-onderzoek toe te passen al sociale paria's opgeleverd. In reactie daarop zijn reeds sterk beperkende normen ontwikkeld omtrent de toelaatbaarheid van genetisch onderzoek en de daaruit beschikbare informatie. De criteria voor toepassing van onderzoek zijn:

- de te onderzoeken persoon dient goed ingelicht te zijn en daardoor een goed inzicht te hebben in de gevolgen voor hemzelf en zijn nakomelingen;
- de beslissing om aan onderzoek te worden onderworpen moet in vrijheid genomen worden, er mag geen afhankelijkheid tussen onderzoeker en te onderzoeken persoon zijn (dus bijvoorbeeld *niet* bij verzekering of aanstelling);
- er moet belangrijke schade aan derden te vrezen zijn (geldt voor ziekten die beroepsuitoefening belangrijk kunnen beïnvloeden);
- de test dient betrouwbaar te zijn;
- de test moet in beginsel gericht zijn op de voorkoming van ziekten (preventie of therapie).

Genetisch onderzoek in Nederland voor het voorkomen van de *overdracht van erfelijke ziekten* zoals dat ook in Klinisch Genetische Centra wordt toegepast, geschiedt in vrijheid van keuze en na volledige informatie van de betrokken adviesvragers. Op dit gebied is er geen noodzaak tot nadere regelgeving.

Conclusie

Genetisch onderzoek met het oog op toelating als verzekerde, bij aanstelling als werknemer en op andere terreinen (maatschapscontracten) dient met waarborgen omkleed te worden. Dit kan grotendeels in algemene voorwaarden en CAO's geregeld worden. Bij ontbreken van dergelijke zelf-regulering zal de wetgever zelf de normen voor genetisch onderzoek moeten vaststellen.

Voor de toekomst is het vooral van belang, te voorkomen dat genetische manipulaties worden toegepast als therapie, terwijl in feite eigenschappen veranderd worden, omdat het goedkoper is dan conventionele therapieën of zelfs uit 'rechtvaardigingsoogpunt' ter voorkoming van zwakbegaafden en invaliden. Vooralsnog is daarvoor de kennis te gering en zijn de huidige vragen actueel genoeg om aan te vatten.

Noot

1. Ned. Tijdschrift voor Geneeskunde, 1987, nr. 131, p. 351.

De stedelijke arbeidsmarkt

B. KRUIJT*

Nederland kent twee grote problemen: een omvangrijke werkloosheid en aanzienlijke tekorten op de rijksbegroting. Beide problemen staan op gespannen voet met elkaar: de noodzakelijke bezuinigingen om te komen tot vermindering van de overheidstekorten vormen een anti-impuls voor de vermindering van de werkloosheid. Anders gezegd: de rijksbegroting laat niet de ruimte om de problematiek van de werkloosheid adequaat aan te pakken. Hiermee is in essentie het dilemma van de arbeidsmarkt-problematiek aangegeven. In feite is nu sprake van een pat-stelling.

Een zeer belangrijk deel van de werkloosheid in ons land is geconcentreerd in de vier grote steden, te weten 20% bij een aandeel in de totale bevolking van 13%. Meer dan 25% van de stedelijke beroepsbevolking heeft geen baan, een percentage dat in de oude wijken oploopt tot 50%.

Wat is nu het karakter van de stedelijke werkloosheid, welke maatschappelijke effecten heeft dat tot gevolg, welke middelen staan de (lokale) overheden ter beschikking en wat zijn daarvan de te verwachten gevolgen?

De nationale werkgelegenheidsproblematiek

De oorzaken van het huidige hoge werkloosheidspeil – vooral ontstaan na 1980 – kunnen worden onderscheiden naar:

- de economische ontwikkeling;
- de technologische ontwikkeling; en
- de demografische ontwikkeling.

Wat betreft de economische ontwikkeling kan worden gewezen op de versturende invloed van de oliecrisis in 1979, de vermindering van afzet en verbruik van industriële produkten en de daardoor sterk verminderde investeringsinspanning. Tevens was er de onmiskenbare terugval in de particuliere consumptie mede door de loonmatiging ter verbetering van de concurrentiepositie. Het regeringsbeleid gericht op de aanbodstimulering van onze economie – onder verwaarlozing van vraagstimulering – heeft geleid tot positieve effecten als inflatievermindering, daling van de rentevoet en

stijging van de bedrijfsrendementen. Dit op verbetering van de concurrentiepositie gerichte beleid heeft evenwel niet kunnen verhinderen dat er een daling van de persoonlijke inkomens en een terugval van de binnenlandse bestedingen optraden. Vooral in ons land was deze terugval aanzienlijk.

De tweede ontwikkelingstendens ligt besloten in de technologische vooruitgang. In de jaren zestig en zeventig werd de gestegen produktiviteitsontwikkeling gecompenseerd door een vergroting van de afzet en het aanboren van nieuwe markten. Tot 1980 vond een groei van de werkgelegenheid in de diensten- en overheidssector plaats, die de daling in de primaire en secundaire sector in ruime mate compenseerde. Na 1980 is hierin een kentering gekomen en trad een werkgelegenheidsvermindering op. In de grote steden had deze daling zich reeds eerder ingezet als gevolg van verplaatsing van bedrijven en bewoners uit de stad.

De derde tendens betreft de weliswaar stagnerende groei van de bevolking, maar voortgaande groei van de beroepsbevolking. In een situatie waarin sprake is van een tekort aan arbeidsplaatsen vergroot dit alleen maar de discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

De structuur van de arbeidsmarkt in de grote steden

Het behoeft weinig betoog, dat de geschetste ontwikkelingen op nationaal niveau zich ook op lokaal niveau weerspiegelen. De vooral na 1980 snel groeiende problemen op de arbeidsmarkt treffen ook de grote steden in bijzondere mate. Ook daar vormt het gebrek aan arbeidsplaatsen het grote probleem.

In welk opzicht onderscheidt de stedelijke werkgelegenheids- en werkloosheidsproblematiek zich van de nationale?

De dynamiek van de stedelijke arbeidsmarkt manifesteert zich voornamelijk in de gevolgen van de technologische ontwikkeling. Nieuwe produktietechnieken en nieuwe organisatievormen doen nieuwe functies ontstaan en oude verdwijnen. Hetzelfde geldt voor de bedrijvigheid die zich op de produktie en distributie van nieuwe produkten richt zoals bijvoorbeeld de informatica- en biochemische sector.

Ten aanzien van deze ontwikkelingen scoren de grote steden niets slecht. Als belangrijkste elementen die hieraan ten grondslag liggen, kunnen worden genoemd: de beschikbaarheid van goede transportverbindingen en andere infrastructurele voorzieningen, de beschikbaarheid van hoger opgeleide arbeidskrachten, de relatief omvangrijke lokale afzetmarkt, de sociaal-culturele voorzieningen e.d. Met name voor

* De auteur is hoogleraar ruimtelijke economie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en hoogleraar bouwconomie aan de Universiteit van Amsterdam.

De tekst van dit artikel is samengesteld naar een voordracht gehouden op 10 juni 1986 op de Studiedag Ruimtelijke Arbeidsmarkten in Rotterdam.

kennisgevoelige en/of op (internationale) distributiegerichte bedrijfsactiviteiten vormen de stedelijke agglomeraties in casu de Randstad een gunstig vestigingsmilieu.

Door deze op nieuwe technologie gebaseerde groei van bedrijvigheid zou de indruk kunnen ontstaan dat de stedelijke arbeidsmarktsproblematiek geleidelijk aan tot het verleden gaat behoren. Niets is evenwel minder waar en wel om de volgende redenen:

1. de groei van de op nieuwe technologie gebaseerde bedrijvigheid vormt voornamelijk een gering deel van de totale bedrijfsactiviteiten, nog afgezien van de uitstoot van arbeid in andere sectoren die deze ten gevolge kan hebben
2. het probleem van het arbeidsaanbod dient in beschouwing te worden genomen
3. niet alle steden participeren in gelijke mate van de economische opleving.

Een nadere toelichting op deze punten lijkt op zijn plaats.

30

Betekenis kansrijke activiteiten

Uit onderzoek naar de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland blijkt, dat 14% van de werknemers werkzaam is in technologisch kansrijke bedrijfstakken. Voor Groot-Amsterdam bedraagt dit percentage 21%, te weten 62 800 werkers op ruim 300 000. Veronderstelt men dat de werkgelegenheid in deze sector met 5% per jaar zou toenemen, dan zou dat leiden tot een werkloosheidsvermindering van 3000 per jaar op een totaal in het GAB-district Amsterdam geregistreerde werkloosheid van 75 000.

Een ander voorbeeld ter illustratie. In de informatiesector in Nederland werken ca. 40 000 personen. Een toename van maar liefst 10% aan werkgelegenheid in deze sector betekent toch maar voor 4000 man meer werk op een totale werkloosheid van 750 000. Dit kan niet anders dan tot de conclusie leiden dat de werkgelegenheidsgroei in op nieuwe technologie gebaseerde bedrijvigheid zeker niet in staat zal zijn de omvang van de werkloosheid substantieel te doen verminderen, zeker als men daarenboven het mogelijke verlies van arbeidsplaatsen in minder kansrijke sectoren in aanmerking neemt.

Vergroot arbeidsaanbod

In de tweede plaats draagt het vergrote aanbod van beroepsbeoefenaren in de grote steden, bij tot toename van de werkloosheid. De terugval van het bevolkingstal in de vier grootste gemeenten, is thans minder groot geworden, terwijl het arbeidsaanbod een

toename laat zien. Zelfs bij een stabiel inwonertal blijkt de beroepsbevolking toe te nemen alleen al als gevolg van de wijziging in de bevolkingsopbouw. Ook de komende jaren moet mede onder invloed van de stabilisatie van het stedelijk inwonertal, maar vooral door de stijging van het deelnemerspercentage, veeleer met een toename dan met een afname van de beroepsbevolking rekening worden gehouden.

De groei van het stedelijk arbeidsaanbod wordt sterk bepaald door de toename van het aantal (kleinere) huishoudens. De grote steden lopen hiermee vooruit op de landelijke ontwikkeling. Op stedelijk agglomeratie-niveau wordt dit beeld zelfs versterkt. Opvallend zijn de cijfers voor de agglomeraties Amsterdam en Rotterdam. In de agglomeratie Amsterdam deed zich tussen 1980 en 1985 een bevolkingsstijging voor van 4,17%, na een daling van 3,29% tussen 1975 en 1980. Ook in de Rotterdamse agglomeratie is de daling tot stilstand gekomen en is in de periode 1980-1985 een lichte groei te constateren met 0,36%.

Een met genoemde toename verband houdend aspect is de wijziging in de samenstelling van het arbeidsaanbod. Voor het merendeel van de grote steden geldt dat aldaar zowel relatief veel jongeren als relatief veel ouderen woonachtig zijn. Bovendien is in vergelijking met Nederland het aandeel van de etnische minderheden hoog, welk aandeel zich ook in de werkloosheidscijfers weerspiegelt. Met name in Amsterdam is dit aandeel relatief groot (ruim 30%). De gemeentebesturen worden hierbij met een cumulatie van problemen geconfronteerd: slechte woonomstandigheden, laag inkomensniveau, de concentratie van werkloosheid in oude wijken, de aantasting van het draagvlak voor voorzieningen en problemen van openbare orde en veiligheid.

Als illustratie van de relatieve armoede moge blijken dat met name in de grote steden een omvangrijk deel van de stedelijke bevolking leeft van een bijstandsuitkering. Voor Amsterdam is dit het meest pregnante: bijna 16% van de bevolking is daarop aangewezen ofwel een derde van het aantal huishoudens. Ook ten aanzien van het aantal eenmalige uitkeringen in 1983 scoort Amsterdam, samen met Rotterdam zowel absoluut als relatief zeer hoog.

En dan de omvang van de langdurige werkloosheid. In de grote steden in ons land is ruim de helft van het aantal ingeschrevenen al meer dan een jaar werkloos, ca. 35% van het aantal werklozen zelfs langer dan twee jaar, de harde kern van de werkloosheid. Rotterdam spant hierbij de kroon met een percentage van ruim 44. De langdurige werkloosheid treft vooral de ouderen: 60% van de langdurig werklozen (langer dan twee jaar) is ouder dan 55.

Ongelijkmatige ontwikkelingen

Een derde aspect met betrekking tot de stedelijke werkgelegenheids- en werkloosheidsontwikkeling is dat de economische ontwikkeling zich niet gelijkmatig in alle steden voltrekt. Zowel voor de arbeidsmarktsituatie als de daarmee samenhangende inkomenspositie geldt een gedifferentieerd beeld. Zo scoren Utrecht en Den Haag relatief gunstig, niet alleen voor wat de inkomenspositie betreft, maar ook ten aanzien van de werkloosheid. Niettemin wijkt ook in Utrecht en Den Haag het totaalbeeld in ongunstige zin af van dat van Nederland.

Uit deze schets komt een structurele onevenwichtigheid op de grootstedelijke arbeidsmarkt naar voren. De basis voor deze onevenwichtigheid werd gelegd in de jaren 1950-1960 met het op gang komen van het suburbanisatieproces. De verplaatsing van bewoners en bedrijven uit de steden voltrok zich hierbij selectief, in die zin, dat de migratie van de beroepsbevolking grosso modo niet dezelfde categorieën omvatte als die welke betrokken waren bij de verplaatsing van bedrijven uit de stad. Bovendien bewoog de migratie van bewoners en van bedrijven zich geografisch in een ongelijke richting. Aan de *vraagzijde* van de stedelijke arbeidsmarkt verdween de industriële werkgelegenheid en daarmee banen waarvoor een niet zo hoog opleidingsniveau vereist was. Weliswaar werd dit verlies aan werkgelegenheid aanvankelijk nog gecompenseerd door uitbreiding van arbeidsplaatsen in de dienstensector, maar veelal betroffen dit plaatsen waaraan hogere opleidingseisen gesteld werden. Aan de *aanbodzijde* voltrok zich het proces, waarbij de hoger opgeleiden en de hogere inkomensgroepen de stad als woonplaats verlieten, maar deze als werkplaats aanhielden. Tegelijk deed zich de instroom van bevolkingsgroepen voor met een relatief laag opleidings- en inkomensniveau, waaronder etnische minderheden en jongeren. Het merendeel hiervan is aangewezen op laag-geschoold werk, waarvan het aanbod, zoals gezegd, is afgenomen.

Sociale minima

Door dit geheel van processen lijken vraag en aanbod op de stedelijke arbeidsmarkt steeds verder uit elkaar te lopen. Tegelijkertijd ontstaan er vele nieuwe vormen van arbeid, waaronder het verrichten van al dan niet betaalde arbeid in het informele circuit. Hier blijkt zich een tweedeling voor te doen, te weten de groep werklozen die toegang heeft tot de informele sector en de groep die dat niet heeft. Bovendien lijkt ook voor deze laatste groep de beschikbare hoeveelheid informele

arbeid te zijn afgenomen. Ook is de groep die geen toegang tot het informele circuit heeft verreweg het grootst in omvang. Een voorzichtige schatting onder meerjarige echte minima in Rotterdam levert een percentage van 10 à 15% op, dat toegang tot informele arbeid heeft. Deze geringe omvang kan worden verklaard uit een aantal factoren:

- de lage scholingsgraad van betrokkenen;
- het gemis aan bureaucratische vaardigheden;
- het in beperkte mate beschikken over een netwerk van relaties.

Tevens bestaat de groep minima voor een belangrijk deel uit oudere mensen en éénouder gezinnen. Voorts is er de omstandigheid, dat arbeid voor deze groep minder beschikbaar is door een verscherpte controle en de grote concurrentie onder de werkzoekenden. De vaak gehuldigde opvatting, dat de meeste werklozen inkomsten uit het informele circuit verwerven is in strijd met hetgeen in werkelijkheid wordt waargenomen.

Beleidsdilemma's

Welke beleidsmaatregelen zijn denkbaar om de hierboven geschetste problematiek van de stedelijke werkloosheid het hoofd te kunnen bieden? Op het lokale vlak zijn veel pogingen ondernomen de werkloosheid te doen verminderen door het treffen van aanvullende maatregelen, zowel aan de vraag- als aanbodzijde van de lokale arbeidsmarkt. Deze maatregelen hebben evenwel niet kunnen leiden tot een substantiële vermindering van de stedelijke werkloosheid. In feite wekt dit geen verwondering omdat de stedelijke werkloosheid niet zozeer een lokaal vraagstuk vormt maar veeleer een nationaal en internationaal. Alleen een sterke vergroting van de economische groei, zo mogelijk gecombineerd met een proces van arbeidstijdverkorting, kan daarin op langere termijn bezien verandering brengen.

In dit verband lijkt het nuttig een aantal beleidsdilemma's nader te beschouwen:

Technology assessment

Aan zowel het technologiebeleid als het arbeidsmarktbeleid ligt de impliciete vooronderstelling ten grondslag dat de technologische ontwikkeling een 'natuurlijk' traject volgt en de gevolgen van de technologische ontwikkeling onontkoombaar zijn. Dit leidt er toe dat slechts via beleidsmaatregelen achteraf de ongewenste effecten van de ontwikkeling en toepassing van technologieën worden geneutraliseerd.

Het technologiebeleid zowel van de overheid als van het bedrijfsleven is derhalve bedrijfsgericht en niet

persoonsgericht. Een nagestreefde verbetering van de arbeidsproductiviteit impliceert dat voor eenzelfde eenheid produkt met minder mankracht kan worden volstaan. De werkgelegenheidsafname als gevolg van procesinnovatie vormt derhalve een maatschappelijk gegeven, dat voortvloeit uit het door de overheid ondersteunde technologie- en bedrijfsbeleid. Niet te voorspellen valt of de toekomstige economisch-technologische ontwikkeling gepaard zal gaan met een jobless growth of zelfs met een jobloose growth door uitstoot van laag geschoolde arbeid in het ongunstigste geval.

De uitbreiding van de werkgelegenheid in vroegere periodes werd veroorzaakt door het feit dat de economische groei gemiddeld steeds groter was dan de groei van de arbeidsproductiviteit. In Nederland is sinds 1970 de jaarlijkse groei van de output echter kleiner dan de groei van de productiviteit. Samen met de vergroting van het arbeidsaanbod door de instroom van jongeren en vrouwen zal dit met name in de steden kunnen leiden tot een forse toename van de werkloosheid. Stimulering van nieuwe economische activiteiten behoeft derhalve niet per definitie te leiden tot een uitbreiding van de werkgelegenheid.

Scholing

Een ander probleem vormt het voorzien in de maatschappelijke behoefte aan scholing en opvoering van vaardigheden en het anticiperen op de toekomstige behoefte daarin. Het onderwijs staat voor de grote taak mensen op te leiden voor een toekomstige maatschappij waarvan de vormen en eisen nog grotendeels onduidelijk zijn. Het schoolsysteem zal flexibel en toekomstgericht moeten zijn en de traditionele leerinhouden zullen aangepast moeten worden.

De bestaande paradox waarin sprake is van een tekort aan gespecialiseerd personeel in een situatie van omvangrijke werkloosheid behoeft oplossing. Er is, afgezien van de kwalitatieve veranderingen in de vraag naar arbeid door de technologische ontwikkelingen, ook de tendens dat werkgevers steeds hogere opleidingseisen stellen. Door de verandering van de vraag naar arbeid in kwalitatieve zin worden bedrijven, al dan niet met hulp van de overheid, steeds meer genoodzaakt personeel intern om en bij te scholen. De 'mismatch' tussen onderwijs en markt vindt haar oorzaak ook daarin, dat de marktsector zelf niet duidelijk aangeeft wat zij nodig heeft.

Woningmarkt

Een van de meest in het oog springende ontwikkelingen

in de grote steden is de drastische wijziging in de bevolkingsamenstelling die heeft plaatsgevonden. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met de ontwikkelingen op de stedelijke woningmarkt. In de grote steden is de voorraad kleine en goedkope woningen relatief groot. Dit heeft niet alleen bijgedragen tot het vertrek van het meer draagkrachtige deel van de huishoudens uit de stad maar ook tot immigratie van minder draagkrachtigen, niet levend in gezinsverband. Deze 'shift' in de bevolkingssamenstelling heeft mede bijgedragen aan het ontstaan en de groei van de werkloosheid in de vier grote steden van ons land. De consequentie van deze constatering is, dat wil men de werkloosheid in de grote steden beteugelen een betere afstemming en integratie van het woningmarkt- en werkgelegenheidsbeleid noodzakelijk moet worden geacht.

Arbeidstijdverkorting

Bij de hierboven besproken maatschappelijke effecten van de technologieontwikkeling kwam reeds naar voren dat deze nieuwe ongelijkheden op de arbeidsmarkt doet ontstaan. Dit zal zich des te sterker manifesteren zolang niet tegelijk maatregelen worden getroffen te komen tot een betere verdeling van de bestaande arbeid.

Vanuit de optiek van de werkloze zal technologieverbetering pas acceptabel zijn wanneer een dergelijke impuls voor de economische groei ook leidt tot een eerlijker verdeling van werk, inkomen en toegang tot collectieve voorzieningen. Daarom zullen technologieverbeteringen -stimulering dienen te worden vergezeld van radicale herverdeling van de arbeid en een drastische arbeidstijdverkorting. Dit impliceert een ingrijpende herstructurering van het bedrijfsleven en daarmee ook van de samenleving. Het is evenwel de vraag of binnen het institutionele krachtenveld daaraan voldaan kan worden.

Conclusies

Voor de aanpak van de werkloosheidsproblematiek in de grote steden is het scheppen en handhaven van een zo groot mogelijk aantal arbeidsplaatsen van het grootste belang. Gemeenten spelen daarbij een belangrijke rol, vooral door het creëren van gunstige werkgelegenheidscondities in de steden.

Ondanks de inspanningen die de gemeentebesturen zich getroosten moet niettemin worden gevreesd dat de discrepantie tussen vraag en aanbod op de stedelijke arbeidsmarkt het komende decennium zowel kwantitatief als kwalitatief niet te overbruggen zal zijn.

Anderzijds kan evenwel een dergelijke structurele discrepantie niet zonder spanning voortduren. De oplossing van de problematiek zal daarom behalve binnen de arbeidsmarkt ook buiten de arbeidsmarkt gezocht moeten worden. Bij dit laatste kan met name worden gedacht aan een beleid met betrekking tot een betere integratie van langdurig werklozen en uitkeringstrekkers in de maatschappelijke omgeving. In dit verband verdient het aanbeveling om naast een beleid gericht op een betere verdeling van arbeid een beleid te ontwikkelen gericht op vrije tijd voor de zwaksten van onze samenleving. Ook anderen hebben hierop reeds eerder gewezen, maar tot op heden is er beleidsmatig weinig respons op de voorstellen gegeven. Het is

gewenst het recreatiegebied een verbreding en toespitsing te geven, zowel ten aanzien van de voorkeuren als ten aanzien van de benodigde voorzieningen voor hen die in toenemende mate in een sociaal isolement geraken. Een dergelijk beleid staat nog maar in de kinderschoenen. Eveneens is slecht bekend in welke mate bijvoorbeeld langdurig werklozen georiënteerd zijn op herintreding in de arbeidsmarkt, op deelname in het informele circuit, op her-, om- en bijscholing en op een meer gestructureerde tijdsbesteding. Een meer diepgaand onderzoek terzake alsmede het ontwerpen van een beleid gericht op een meer gestructureerde tijdsbesteding van hen die steeds meer gedeprimeerd en geïsoleerd raken, lijken geen overbodige luxe.

De TGV in Nederland

MAARTEN VERWEY*

Weinig onderwerpen zullen zo sterk tot ieders verbeelding spreken als een nieuw soort railvoertuig, dat gekenmerkt wordt door een optimaal gestroomlijnde vormgeving en dat zich met een twee tot driemaal zo hoge snelheid over een speciale baan voortspoedt, dan we thans gewend zijn van het conventionele spoorwagematerieel.

Toch is het merkwaardig dat nu pas, na de stormachtige ontwikkeling van de (auto)mobiliteit van de laatste vier decennia een antwoord komt van de railgebonden voertuigtechniek: de trein is ten opzichte van de andere vervoermiddelen duidelijk achtergebleven. In het begin van deze eeuw was het immers zijn tijd ten opzichte van de auto en het vliegtuig ver vooruit. Zeker is dat gelet op de enorme toename van het aantal verplaatsingen, het aandeel van de trein daarin aanzienlijk gedaald is. Het wordt tijd voor een algemene herwaardering van het railvoertuig, willen we de trein niet missen!

Is er wel een toekomst voor de trein?

De vraag is echter of er nog een voldoende maatschappelijk draagvlak is voor (dure) rail-infrastructuur. Als we de voortgang van de Flevospoorlijn als maatstaf nemen, zijn we telkens tien jaren te laat! Het zij hier dus met nadruk gesteld, dat de mogelijke komst van een hogesnelheidstrein naar Nederland, gepaard zal moeten gaan met een algehele opwaardering van het railgebonden openbare vervoer. En de waardering daarvoor staat of valt met een beter image van het collectieve verplaatsingsmiddel in het algemeen. Daarom mag ook een eventuele snelle trein geen gevolgen hebben voor de kwaliteit van het huidige railnetwerk en liever zelfs nog een extra bijdrage daaraan moet leveren. Een aspect dat bij de keuze voor nieuwe (snellere) tracés een belangrijke rol moet vervullen. Maar daarover straks. Het gaat erom, dat de snelle trein deel uitmaakt van een totaal systeem, waarvan de toekomstwaarde niet mag worden betwist. Dat betekent eveneens, dat technische verbeteringen ter vervolmaking van het systeem geboden zijn, wil het zijn maatschappelijke positie kunnen behouden. Ik neem aan dat het nut van de trein ook door ons wordt onderschreven en we dus op de ijzeren weg voort zullen gaan.

Wat betekent de snelle trein voor Nederland?

Om deze vraag in het licht van het voorafgaande te beantwoorden, moet gekeken worden van waaruit de ontwikkeling van hoge snelheidslijnen voortkomt! Naar Japans voorbeeld ging in 1981 de eerste serieuze snelle trein al in Frankrijk tussen Parijs en Lyon van start onder de naam TGV (train à grande vitesse)-Sud/Est. Ook in Engeland en Duitsland zijn vergelijkbare systemen (maar wel afwijkend!) in ontwikkeling, maar nog niet echt operationeel (Londen-Edinburgh en Hannover-Würzburg). Het is niet toevallig dat het hier om Noord-Zuid verbindingen gaat van ongeveer dezelfde lengte van 400 à 600 km. Onderzocht is bijvoorbeeld vanuit de TGV-conceptie, welke economisch van belang zijnde bevolkingsconcentraties zich op een straal van ongeveer 500 km rond Parijs bevinden, die voor snelle railverbindingen in aanmerking komen. Van ouds zijn daarbij de NZ-assen van groter belang geweest dan de OW-assen, maar daar zou best eens verandering in kunnen komen, als er een hechtere Europese samenwerking op gang komt, die hogere eisen stelt aan de dwarsverbindingen tussen Engeland, Frankrijk en Duitsland. De kanaaltunnel (Chunnel) is daar natuurlijk een goed voorbeeld van. En de TGV gaat vanzelfsprekend daar doorheen. Ook de afstanden tussen de centra, waarbij de snelle trein goed kan scoren, zijn uiteraard die waar zij goed kan concurreren met de auto en het vliegtuig: te lang voor de eerste te kort voor de tweede vervoerswijze. Tussen de 300 en 800 km blijkt het nieuwe railvoertuig de beste potenties te hebben. Uit het vorenstaande blijkt dus wel dat echt zeer snelle treinen voor Nederland alléén weinig zullen betekenen, maar in relatie met de aangrenzende Europese landen wel degelijk. Bovendien mag niet vergeten worden, dat door toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal tot de EEG het 'centrum' van Europa naar het zuiden zal 'zakken'. Als we erbij willen blijven horen, dan kan een actieve opstelling van Nederland niet achterwege blijven. Naarmate de landen in West-Europa meer van elkaar afhankelijk worden, zal de concentratie van activiteiten zich ook meer binnen de driehoek Londen, Parijs en Bonn afspelen. Het kaartje op p. 35 laat overduidelijk zien wat zich binnen de 400 en 500 km straal bevindt en hoe Brussel kan profiteren van de dwarsverbindingslijn Londen-Bonn. Het behoeft geen betoog hoezeer we afhankelijk zijn van een hechte samenwerking met België om de Noord/Zuid-as Parijs-Amsterdam in stand te houden. Sterker nog: absoluut niet achterblijven bij de ontwikkeling van de TGV - Nord (Parijs-Lille-Londen/Brussel), want dat gaat door en het kan ook zonder Nederlandse medewerking! Uit sociaal-economisch oogpunt vooral, zou

* De auteur is statenlid van Noord-Holland

dat funest kunnen zijn. Het lijkt mij daarom zaak om in bilateraal overleg met België tot goede onderlinge afspraken te komen, ook over de financiering.

Welke eisen moeten aan de verbinding gesteld worden?

Voor de opzet van de nieuwe verbindingen tussen de vijf Europese hoofdsteden zal uiteraard een volledig geïntegreerd concept dienen te worden gemaakt, dat zeer globaal genomen in staat is de *reistijden tot de helft terug te brengen* (Parijs-Amsterdam: nu iets minder dan 6 uur, straks zeker binnen de drie uur!). Nader moet worden bezien of het transport beperkt moet worden tot personen, of dat ook goederenvervoer mogelijk dient te zijn. Naast de zogenaamde vervoerswaarde van de snelle trein, zal ook terdege onderzocht moeten worden welke ontwikkelingen gestimuleerd zullen worden en welke gemakkelijk naar elders kunnen wegvloeien. Dat vereist een zorgvuldige analyse van de verplaatsingen, die de komst teweeg zal brengen. En daarbij gaat het dus niet alleen om personen en goederen maar ook om bedrijven en instellingen. Daarnaast zijn er externe invloeden, zoals liberalisering in de luchtvaart en verbetering van het wegensysteem, die de ontwikkeling van het railvervoer beïnvloeden. Een vol luchtruim en volle wegen zouden er ook al om milieuhygiënische en energetische overwegingen toe kunnen leiden meer te investeren in railinfrastructuur. De kwaliteit van het railnet is echter sterk afhankelijk van de *bereikbaarheid* van het reisdoel. Hoe vaker de plaatsen waar men moet zijn in elkaars *nabijheid* liggen, des te beter is het draagvlak van het openbaar (rail-)vervoer verzekerd.

Directe conclusie hieruit is dat zogenaamde hart-op-hart verbindingen van de grote steden voor de snelle trein uitgangspunt moet zijn.

Welke plaatsen moeten in het HS-net opgenomen worden?

Een beperkt aantal stopplaatsen komt uiteraard de snelheid van de verbinding ten goede. Het is dus ook zaak het aantal stations in Nederland te beperken: Met drie stations (gedacht wordt aan Rotterdam CS, Schiphol en Amsterdam CS) wordt al een aardige concessie gedaan aan de snelheid van de trein. Toch worden deze drie op goede gronden als de in aanmerking komende stops voorgesteld. Mocht er toe besloten worden om geen nieuw spoor binnen de randstad aan te leggen, dan komt ook Den Haag HS voor een stop in beeld. (Ik ben daar overigens niet voor.) Omdat ten zuiden van Rotterdam op Nederlands grondgebied

geen enkele plaats als stopplaats in aanmerking komt, pleit het er mijns inziens voor om voor dat gedeelte een geheel nieuw tracé te kiezen, zeker als dat ook op Belgisch grondgebied gebeurt. In België zullen Brussel, vliegveld Zaventem en misschien ook Antwerpen voor stoppen in aanmerking komen.

Rotterdam en Amsterdam kunnen op grond van hun positie als hoogwaardige centra binnen de randstad met goede doorgaande openbaar vervoers-relaties in elk geval een stop van de snelle trein claimen. Datzelfde geldt voor de aansluiting op (internationaal) vliegverkeer voor Schiphol. Den Haag HS heeft geen andere aansluitingen te bieden dan de richting waarin de snelle trein komt of gaat en Den Haag CS komt als kopstation niet in aanmerking.

Hoe moet een tracé ruimtelijk worden ingepast?

In een klein en dicht bevolkt land is een zorgvuldige tracékeuze bepaald geen sinecure. Het zij daarom voorop gesteld, dat zowel een planologische kernbeslissing als een MER-plicht voor een dergelijk project zonder meer uitgangspunt dient te zijn. Elk nieuw tracé zal plaatselijk en regionaal weerstanden oproepen (het directe belang is daar immers niet aanwezig), zodat een goede besluitvorming een eerste vereiste is. Mij lijkt dat er zuidelijk van Rotterdam wel een paar mogelijke traceringen kunnen worden onderzocht, die, waar dat kan, zou moeten aansluiten bij bestaande infrastructuur (snelweg of bestaande spoorlijn). Landschappelijke inpassing vraagt veel zorg maar is mijns inziens niet een onoverkomelijk probleem. Nadere stellingname is in dit stadium nog niet gewenst. Het principe van nieuw spoor lijkt mij hier het uitgangspunt te moeten zijn. Tussen Rotterdam Zuid en Noord zal als Rtd/CS wordt opgenomen het bestaande tracé gevolgd worden (met nieuwe tunnel). Tussen Rotterdam en Amsterdam – binnen de randstad – zijn de inpassingsmogelijkheden beperkt maar wel realiseerbaar. Mijn voorkeur gaat daarbij uit naar een *gedeeltelijk nieuwe* lijn, die parallel loopt aan bestaande infrastructuur te weten de langs de Hofpleinlijn tussen Rtd/Kleiweg en Nootdorp en daarna afbuigend parallel aan de rijksweg A4 tussen Leidschendam en Rijpwetering; daarna wordt bij Abbenes aansluiting gemaakt op de Schiphollijn (ten zuiden van Nieuw Vennep). De reden voor deze keuze vloeit voort uit een tweetal opties: Ten eerste is het gebruik van de zogenaamde oude lijn Schiedam-Den Haag/HS-Leiden wegens overbelasting met overigetreinen niet geschikt en het doorsnijden van het groene hart met een nieuwe recht-toe-rechtaan lijn Rotterdam/Alexander-Nieuw Vennep is om landschappelijke redenen niet aanvaardbaar. Ten

tweede opent zich met het genoemde er tussenin liggende tracé een zeer goede mogelijkheid tot combinatie met nieuwe snelle intercity-treinen tussen Rotterdam en Den Haag/CS en tussen Den Haag/CS en Amsterdam. Daarvoor zijn dan bij Nootdorp aansluitbogen op de Utrechtse lijn nodig. Omdat een groot aantal intercity-treinen daarmee tussen Leiden en Den Haag niet meer over de oude lijn gaan, kan de daar voorgenomen baanverdubbeling (2 naar 4 sporen) – zeker voorlopig – achterwege blijven. Een investering die aan het nieuwe tracé ten goede kan komen. Grote winst is in deze opzet, dat de vier grote steden in de randstad alle een snelle rechtstreekse verbinding tussen hun Centraal Station kunnen krijgen (hart op hart). Daarmee wordt dan tevens een intensivering van het gebruik van het nieuwe tracé binnen de randstad bereikt. Gedacht zou kunnen worden aan een baanvaknelheid tussen de 160 en 200 km/h, omdat hogere snelheden gelet op de betrekkelijk geringe afstanden niet zinvol zijn. Op deze wijze wordt de hogesnelheidstrein ingepast in een structuur die ook een verbetering van het nationale net bewerkstelligt. Het gaat in deze opzet immers om de integrale aanpak van het openbaar vervoer, die ook tot een groter aandeel in het aantal verplaatsingen moet leiden, vooral binnen de overvolle randstad.

Strookt de geschetste opzet met het ruimtelijk beleid?

De vierde nota over de ruimtelijke ordening werpt zijn schaduwen reeds vooruit: het lijkt mij niet al te visionair te veronderstellen, dat het zogenaamde gewestelijke model voor de randstad uit de nota ruimtelijke perspectieven van de RPD het meeste de ontwikkelingsrichting zal bepalen. De uitgangspunten daarvan zijn: verhoging van het infrastructuurniveau tussen de vier grote steden, regionale specialisatie van bedrijvigheid in de gewesten, volgen van de marktontwikkeling met betrekking tot lokatie-keuzen en herstructurering bestaande gebieden. Versterking van het eigen karakter van deze gewesten (Amsterdam-Noordzeekanaalgebied, Rijnmond, Haags stadsgewest en Utrecht) vraagt om goede verbindingen zoals hierboven voorgesteld. Kijken we naar de voorstellen van de projectgroep mobiliteitsscenario randstad, dan wijzen ook die in het pakket maatregelen IV (matige mobiliteitsbeperking en 'brede' verbetering van de bereikbaarheid) op het uitbreiden en verbeteren van het openbaar vervoer in, rond en tussen de grote agglomeraties. De projectgroep kiest voor dit pakket IV als aanvullend beleid naast het bestaande beleid! Ook dit sluit goed aan bij mijn tracé-voorstel voor de HS/IC-lijn.

De kwaliteit van het openbaar bestuur

Clive Ponting werkte in 1984 op het ministerie van defensie in Londen in een rang die bij ons hoofd van een hoofdafdeling zou heten, toen hij in aanraking kwam met misleiding van het parlement door de minister (Heseltine). Het Labour parlamentslid Tam Dalyell had aanhoudend vragen gesteld over de omstandigheden waaronder tijdens het conflict rond de Falklands de Argentijnse kruiser *Generaal Belgrano* tot zinken was gebracht. De politieke top wilde deze niet meer naar waarheid beantwoorden, niet zozeer omdat de veiligheid van het land in gevaar zou komen (de gevraagde informatie was niet geheim vanuit strategisch oogpunt), maar omdat zou uitkomen dat bewindslieden in een eerder stadium het parlement onjuiste informatie hadden verstrekt.

Ponting beschikte als hoofd van de betreffende afdeling over alle gegevens, en stopte een aantal keren aanwijzingen in Dalyells parlementaire postbakje (een bemoedigend briefje, een intern memorandum). Hij werd gearresteerd, kreeg een proces aan zijn broek op beschuldiging van het verstrekken van vertrouwelijke documenten aan een onbevoegd persoon, en werd door de jury vrijgesproken, tot woede van de rechter en van het kabinet.

Ponting heeft nu zijn visie op de Engelse bureaucratie verwoord in een boek *Whitehall: Tragedy and Farce*, nadat hij eerst in *The Right to Know* een terugblik had gegeven op zijn proces en een pleidooi

had gevoerd voor openheid bij het openbaar bestuur. *Whitehall: Tragedy and Farce* is een onbarmhartige beschrijving van een bureaucratisch systeem in zijn nadagen. De grote Engelse bestuurshervorming dateert alweer van meer dan een eeuw geleden; het patronagesysteem dat toen bestond, werd vervangen door een systeem gebaseerd op bekwaamheid en verdienste. Het ambtenarendom werd hervormd tot een corps, de Civil Service, gekenmerkt door intelligentie en ijver, maar ook – en in toeneemende mate – door een diepgaand conservatisme en cynisme.

Ponting heeft twee grote bezwaren tegen het ambtelijke *esprit de corps*. In de eerste plaats het amateurisme van de ambtelijke kaste (een term die door hen zeer wordt verafschuwd). Daarmee bedoelt hij dat 'besturen' als een vak op zich wordt beschouwd, onafhankelijk van kennis van het betreffende vakgebied. De ambtenaar behoort vele uiteenlopende problemen te kunnen aanpakken; men gaat ervan uit, dat de werkwijze steeds dezelfde is. Dat gaat heel ver in het Engelse systeem. Zelfs op gespecialiseerde ministeries werken voornamelijk mensen met algemene, vaak alfa-gerichte opleidingen. Het is geen uitzondering dat een topfunctie bij de Treasury wordt vervuld door iemand die Italiaanse poëzie heeft gestudeerd in Oxford, maar om zo'n baan te krijgen kan men beter geen openbare financiën hebben gestudeerd. Vakmatige betrokkenheid wordt als nadeel gezien; kunnen samenwerken in de teamgeest van de Dienst is belang-

rijker dan oorspronkelijkheid. Breedte van ervaring telt meer dan diepte van kennis. Doel van de (grote) ambtelijke activiteit is, de raderen van het bestuur te laten draaien, de inhoud van besluiten is ondergeschikt. Het gebrek aan kennis en betrokkenheid gaan het apparaat nu opbreken, aldus Ponting. Pontings tweede grote bezwaar betreft het gebrek aan openheid. Geheimhouding is de kern van het bestuur. Daardoor is niemand verantwoordelijk. Wat aan informatie naar buiten komt, wordt zorgvuldig gedoseerd en is in feite propaganda. De media doen gehoorzaam mee. Er is geen procedure waardoor materiaal vrijgegeven kan worden voor publikatie; de top doet zoals het hem uitkomt. Oorspronkelijke stukken worden vrijwel nooit gepubliceerd; zelfs parlementaire enquêtecommissies krijgen slechts speciaal voor hen geschreven materiaal onder ogen. Door de geheimhouding kan het spel zijn gang gaan. De politiek doet er niets tegen. Over politici is Ponting al even weinig positief. Ministers zijn doorgaans niet geïnteresseerd in de zaak zelf maar in hun presentatie naar het publiek. Leidend beginsel bij de aanpak van kwesties vormen niet de problemen in de samenleving maar vragen als: hoe kan deze zaak zo goed mogelijk mijn beeld bij het publiek versterken? of de oppositie te kijk zetten? machtige collega's van dienst zijn? Ad hoc beslissingen zijn regel, lange-termijn beleid is vrijwel nonexistent. Bij de remedies die Ponting suggereert tegen de kwalen van het openbaar bestuur ('oplossingen' zou een te groot woord zijn)

doet hij zich kennen als een waarachtige vertegenwoordiger van de Social Democratic Party die hij heeft helpen oprichten. Openheid is de sleutel tot het veranderingsproces. Ontsporingen kunnen dan niet meer zo gemakkelijk worden toegedekt. Verder blijkt hij voorstander van het Zweedse model van departementale organisatie, waarbij alleen de beleidsvorming toebedeeld blijft aan een (klein) ministerie, en de uitvoering van het beleid wordt uitbesteed (door middel van openbare contracten en richtlijnen!) aan agentschappen. Een zeer versterkte rol voor de Ombudsman is noodzakelijk om machtsmisbruik door de agentschappen tegen te gaan. Een van de voordelen van dit systeem is dat de minister weer werkelijk politiek verantwoordelijk kan worden gehouden voor wat zijn departement doet. Pontings boek, hoewel geschreven voor de Britse situatie en daardoor wel eens sterk gekruid door de Britse eigenaardigheden (bijvoorbeeld de doorwerking van het districtenstelsel op beleidsbeslissingen), geeft een uitstekend, levend inzicht in de werking van het bureaucratisch systeem en zijn verhouding tot de parlementaire democratie. Pontings open geest behoedt hem voor morele verontwaardiging maar hij heeft zich niet in slaap laten sussen door de regels van het spel dat hij in Whitehall heeft leren spelen. Zijn boek zet aan tot denken over de grondslagen van de politieke besluitvorming. Dat kan nu net niet gezegd worden van het boek van de Twentse politicoloog A. Hoogerwerf: *Vanaf de*

top gezien. Hoogerwerf interviewde in 1984 zevenenvijftig bestuurders van Nederland, bewindslieden, secretarissen-generaal, voorzitters van adviesraden en zo. Deze interviews deelde hij naar onderwerp in en analyseerde ze. Het geheel is een nogal smakeloze massa geworden, meer Hoogerwerf dan bestuurlijk systeem. Veel van de aangehaalde citaten zijn herkenbaar en duidelijk aan de praktijk ontleend; men kan er zelfs uithalen dat ook de besluitvormende elite van Nederland zich bewust is van zijn eigen tekortkomingen; maar materiaal voor verbeteringen levert het boek niet. Daarvoor is het model dat Hoogerwerf aan zijn interviews oplegde te dwingend en zijn analyse teveel van afstand. Wat doe ik in de praktijk met de kennis van drie aspecten van het overheidsbeleid, namelijk doeltreffendheid, doelmatigheid en legitimiteit (p. 19)? En wat helpt het ons verder, wanneer wij lezen dat volgens de besluitvormende elite de legitimiteit van het overheidsbeleid wordt bevorderd door:

- een aanvaardbare inhoud van het overheidsbeleid;
- een volgzaam houding van de burgers (!);
- overeenstemming;
- een adequate beleidsvoorbereiding;
- een adequate voorlichting;
- een meer beperkte omvang van de overheidsbemoeienis (p. 317)?

Alle conclusies lijden aan dit soort nietszeggende algemeenheid. Hoogerwerfs slot is leeg en onmachtig: 'Mijn algemene beeld is dat de oplossingen voor problemen

in het openbaar bestuur zeker niet alleen via veranderingen in structuren moeten worden nagestreefd, maar voor een belangrijk deel ook via een verandering van de politieke en bestuurlijke cultuur' (p. 341). Dit boek heeft aan dat doel, naar ik vrees, niet veel bijgedragen.

Erik van der Hoeven

Clive Ponting, Whitehall: Tragedy and Farce. Londen: Hamish Hamilton, 1986.
A. Hoogerwerf, Vanaf de top gezien, visies van de politieke elite. Amsterdam: Sijthoff, 1986.

Individualisering kan niet alleen

Individualisering van de samenleving, en de verantwoordelijkheden van de overheid in een zich vernieuwende, individualiserende samenleving. Het zijn thema's die aan de orde komen in de SWB-discussienota 'Individualisering kan heel goed samen'. Ik zou zelfs durven stellen: Individualisering kan niet alleen. Een korte reactie op genoemde nota (zie ook: Erik van der Hoeven, Verzorgingsstaat ter discussie, Idee 66 8/4-red.). Kort, omdat het gevaar bestaat dat de discussie over dit onderwerp op dit platform alleen wordt gevolgd door mensen die zich al aardig geïndividualiseerd voelen. Anderen lezen (vrijwel) geen SWB-publikaties. De discussie moet dus ook en vooral gevoerd worden in de afdelingen, op het werk, op straat en thuis. De nota begint met een samenvatting over de rol van de overheid in de samenleving. En blijkens het voorwoord is het deze samenvatting die primair ter discussie staat. Individualisering wordt hier gedefinieerd als het proces waarbij de identiteit van mensen in afnemende mate bepaald wordt door duidelijk aan te wijzen factoren in de omgeving, zoals kerk en familie. Individualisering wordt hier dus beschreven als een verandering van de bestaande toestand; niet als een ontwikkeling naar een meer gewenste toekomstige toestand. Een defensief uitgangspunt. D66 kan en moet tot een eigen model van een toekomstige samenleving komen, náást het pragmatisch blijven aanpakken van de problemen van

alledag. Dit als antwoord op de CDA-optie voor de jaren negentig: de zorgzame samenleving. Individualisering is dan een middel om die modelsamenleving te bereiken, en niet een doel op zichzelf. In de definiëring en analyse van de rol van de overheid in de nota mis ik een belangrijk aspect. De afstand tussen overheid en burgers niet behorende tot de overheid is te groot. Voor zeer veel mensen (ik denk een meerderheid) is de overheid een zij, een vreemde derde persoon enkel- of meervoud, in plaats van een wij. Wij regelen zaken met elkaar via de overheid; de overheid is een middel, een instrument, en geen almachtig orgaan. Dit zijgevoel jegens de overheid blijkt o.a. uit de massaliteit waarmee belastingen ontdoken worden. Zonder een veranderende houding jegens de overheid, en zonder een beter maatschappelijk besef van de mogelijkheden die een overheid heeft en vooral niet heeft, geven veranderingen in de rol van de overheid geen wezenlijke oplossing voor de maatschappelijke problemen van deze tijd. Een terugtrekkende overheid betekent automatisch minder voorzieningen voor zwakke categorieën, waardoor meer mensen uit de boot dreigen te vallen. Omgekeerd betekent een ruim voorzieningensstelsel altijd het gebruik door mensen voor wie deze voorzieningen niet nodig en niet bedoeld zijn, ondanks uitgebreide en kostbare controlerende instanties. Overigens is een andere, meer coöperatieve en minder dirigistische houding van een groot aantal overheidsdienaren jegens andere burgers een vereiste: de liefde moet

van twee kanten komen. Waar het in de SWB-nota dus gaat om voorzieningen die de overheid moet garanderen moeten we m.i. lezen: voorzieningen die de samenleving, wij met elkaar, moeten garanderen. Twee van die voorzieningen zijn volledige werkgelegenheid en een basisinkomen. Het eerste is wel te organiseren; het tweede echter nooit te garanderen. We kunnen niet iedereen een inkomen garanderen waarvan mensen dan wel niet alleen, maar wel in samenlevingsverbanden van twee of meer personen zouden kunnen rondkomen. Niet dat ik verwacht dat de situatie ooit ontstaat, maar een samenleving waarin niemand hoeft te werken wordt zo in principe een mogelijkheid. En dat is een garantie die een samenleving, noch een overheid ooit kan geven. Daarnaast is er een praktisch probleem: de hoogte van dit inkomen. In de nota wordt als overweging gegeven aard en niveau van basisvoorzieningen in de Grondwet vast te leggen. Gezien de ook in de nota gesignaleerde en besproken invloed van de internationale economische ontwikkelingen op de speelruimte die we in Nederland hebben is dit een onmogelijkheid. Het niveau van basisvoorzieningen zal altijd onderwerp van politieke discussie blijven, en net als het bijstandsniveau nu onder druk komen te staan als de collectieve uitgaven omlaag moeten. Het oorspronkelijke doel van het basisinkomen was het bereiken van volledige werkgelegenheid door het terugbrengen van de kosten van arbeid. Maar dit doel kan ook op andere manieren bereikt worden. Een kleine willekeurige

greep:

- een lager BTW-tarief voor arbeid in de dienstverlenende sector;
- het volledig uit de sfeer van de inkomstenbelasting halen van inkomsten uit persoonlijke dienstverlening, in die gevallen dat die dienstverlening niet tot rechten en plichten leidt;
- een algehele maatschappelijke dienstplicht.

Maar terug naar de individualisering. Individualisering berust op zelfstandig handelende individuen die hun verantwoordelijkheid nemen in de samenleving, aldus de nota. Als uitgangspunt kan ik het onderschrijven, maar de praktijk wijst regelmatig uit dat we nog lang niet zover zijn. Verantwoordelijkheden worden ontkend (zie bijvoorbeeld de parlementaire enquêtes) en afgewenteld op die amorphe derde persoon: de overheid. Het nemen van verantwoordelijkheid vereist een zekere instelling die we elkaar moeten aanleren. Permanente educatie, ook veel meer dan nu in mens- en maatschappijwetenschappen, waar mogelijk decentralisatie van besluitvorming tot gemeentelijk, wijk- of dorpsniveau, en zinvolle werkgelegenheidsprojecten zijn goed in de D66-filosofie passende methoden om alle burgers meer bij de samenleving te betrekken. Alleen dan bereiken we een maatschappij waarin een ieder tot zijn of haar eigen grenzen talenten kan benutten en ontplooiën, en waarin een ieder de eigen verantwoordelijkheid vanuit zelfstandigheid kan nemen. Dat kan niet alleen heel goed samen, dat moet zelfs samen, en kan echt niet alleen.

Robert Jan Jonker

”

De partijstructuur is aan herziening toe, zo meldt ons De Democraat. En naar goed vaderlandse gewoonte is er een commissie geweest die ons dat heeft gemeld. Enkele wijze mannen (en ook een enkele vrouw) hebben zich diep gebogen over het interne functioneren van de partij, en zoals het een commissie betaamt zijn zij met aanbevelingen gekomen. Hier moet wat af, daar wat bij. Na het goede voorbeeld van Wagner en Dekker heeft nu ook Vrijhoef zijn naam aan een commissie weten te geven.

Traditioneel heeft deze partij zijn ideologie een uitgangspunt genoemd. Maar wat treffen wij onder de neutrale kop 'Partijfuncties' aan? Het uitgangspunt der uitgangspunten: het one man-one vote systeem moet binnen D66 behouden blijven; het vormt als het ware het waarmerk van de partij en motiveert de leden om met weinigen veel werk te verrichten. Aldus de commissie.

De goede lezer van dit blad heeft reeds in december 1986 hierover aardige uitspraken gelezen van Ed van Thijn. De interne democratie van D66 was heel radicaal, en kon ook geen stand houden, aldus Van Thijn. Alle leden voor een tientje naar binnen, en dan maar meebeslissen, dat is vragen om grillige besluitvorming op de lange termijn. Je moet toch iets aan georganiseerde voorbereidingen in afdelingen hebben, anders krijg je een beetje wild-west congressen – of je krijgt een totale overmacht van het bestuur dat zich wel voorbereidt.

Het verschil tussen de praktijk van heden, aanbevolen door de wijze mensen van nu, en de wild-west van vroeger ligt slechts in de inflatie: het kost niet meer een tientje om naar binnen te komen. Maar in termen van de gulden van 1966 is de democratie bij ons zelfs goedkoper geworden. Wat de politicoloog Van Thijn heeft waargenomen dat geen stand kon houden, zal dus wel in de toekomstige tijd liggen. En hoe wild west is de huidige praktijk dan wel? De laatste versie daarvan was in de nadagen van Terlouw. En die Van Thijn laat verder zo akelig weinig alternatieven open.

One man, one vote. Het kan voorkomen dat een onderwerp bij stemming in de zaal zo nauw luistert, dat een schriftelijke stemming noodzakelijk wordt. En zie: het voorstel wordt in de verhouding 2:1 aangenomen – of verworpen, al naargelang de inhoud. In de tussentijd wordt met

name onder de borrelaars enig zendingswerk verricht. Grillige besluitvorming? Welneen.

Democraten leren democratie. Zo luidt de aardige kop in de krant waarin het belangwekkende advies van de commissie wordt besproken. Want naar goed democratisch gebruik richt het advies van de commissie zich niet naar de inhoud maar slechts naar de vorm. D66 in 2000 zal zich niet alleen door besluitvorming maar ook door inhoud een plaats in de samenleving van 2000 moeten verwerven. Maar misschien komt er nog een commissie die dat uitzoekt.

Gelukkig laat de commissie in een ander opzicht de trends voor wat zij zijn. Aan D66 was weinig meer te dereguleren. Vandaar dat de commissie het bij herreguleren laat. Geheel in overeenstemming met de politieke uitgangspunten. En ja, geheel op het laatst, zoals ook de commissie dat doet: de begeleiding van de verkozen vertegenwoordigers. Het niveau van de partij kan worden afgelezen aan de manier waarop hij zijn eigen mensen behandelt. Applaus. Daar werd uit ervaring gesproken.

”

idee 66

Tijdschrift van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66



Het INF-akkoord en zijn consequenties

HANS VAN MIERLO



Politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren noodzakelijk

MEINE HENK KLIJNSMA



De structuur van de partij heroverwogen

GERRIT KUIJK

8e jaargang nummer 6, december 1987

In dit nummer:

Verschijnt zesmaal per jaar

Redactie:

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

Correspondentieadres redactie:

Bezuidenhoutseweg 195,
2594 AJ Den Haag

Uitgever:

Van Loghum Slaterus BV,
Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-10811

Abonnementsprijs f 60,-

Abonnementen-administratie:

Libresso BV, Postbus 23,
7400 GA Deventer, tel. 05700-33155

Advertentie-exploitatie:

Van Loghum Slaterus/Bohn, Scheltema & Holkema, Emmalaan 27, 3581 HN, Postbus 13079, 3507 LB Utrecht, tel. 030-511274

Ontwerp en vormgeving:

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 redactiebeleid, en instructies voor vormgeving van stukken, zijn bij de redactie op te vragen.

Copyright:

Van Loghum Slaterus, Deventer. Overname van artikelen en/of illustraties zonder uitdrukkelijke toestemming van de uitgever is verboden.

Commentaar

3

Het INF-akkoord en zijn consequenties

Het INF-akkoord noopt tot een nieuw conventioneel evenwicht op een lager niveau

Hans van Mierlo

4

Politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren noodzakelijk

Ministeriële verantwoordelijkheid is een fictie geworden die niet meer past bij de overheid en de overheidsbureaucratie van vandaag de dag. Ambtelijke politieke verantwoordelijkheid is onontkoombaar

Meine Henk Klijnsma

7

De toekomst van de ministeriële verantwoordelijkheid

Ambtelijke politieke verantwoordelijkheid is niet nodig. Om de ministeriële verantwoordelijkheid weer vorm te geven, zijn dergelijke extreme maatregelen niet nodig

Th.C. de Graaf

12

De structuur van de partij heroverwogen

Het voorstel van de commissie-Vrijhoef schiet ernstig tekort

Gerrit Kuijk

18

Automatisering en bestuurlijk-organisatorische innovaties bij de overheid

Automatisering heeft alleen succes als er tegelijkertijd fundamenteel wordt gereorganiseerd

Tjerk Huppes

22

En verder:

Het wetsvoorstel van de gemiste kansen

29

Het liberalisme en D66

31

Boeken

32

Brieven

35

Slechte gedachten

36

Schuivende panelen

Het is geen goede tijd voor alomvattende visies.

Teveel is momenteel in beweging, de uitkomst van de ontwikkelingen is te vaak onzeker. De panelen schuiven, zoals de titel van het jongste rapport van de Partij van de Arbeid al aangeeft.

De titel, zo stelt het rapport, is ontleend aan Schuyt, die de huidige maatschappelijke situatie vergelijkt met drie over elkaar schuivende panelen, die elk een soort samenleving voorstellen.

Er zijn nog vele resten van een voorbije standenmaatschappij, die onder meer samenhang met de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog.

Dan is er de uitgedijde verzorgingssamenleving, die niettemin tekort blijkt te schieten. En tenslotte is er de komende informatiemaatschappij, die zijn schaduwen al vooruit werpt.

Nu een alomvattende analyse schrijven, betekent onvermijdelijk dat de resten van de standenmaatschappij en de verzorgingssamenleving worden geanalyseerd, en aanbevelingen worden gedaan voor de informatiemaatschappij.

Niettemin is het rapport een knap stuk. De analyses staan op hoog peil en de auteurs hebben in het algemeen een open oog voor de maatschappelijke ontwikkelingen; socialistische stokpaardjes ontsnappen niet aan hun kritisch oordeel. De PvdA doet met dit rapport zonder twijfel een nieuwe stap op de weg naar de rege-

ringsverantwoordelijkheid.

Het rapport neemt opmerkelijk veel distantie tot de gedachte dat meer invloed van de overheid noodzakelijk is om de sociaal-democratische doeleinden te bereiken. De invloed van de Wiardi Beckmanstichting op deze stellingname is onmiskenbaar.

Maar op een enkel, niet onbelangrijk punt, gaat het met die afstandelijke houding geheel mis.

Het gaat hier om de beschouwingen over de arbeidsmarkt. Het doel dat wordt nagestreefd, is niet gering: 'als werkgelegenheid schaars is, dient ze te rouleren over de volle breedte van de arbeidsmarkt'. Dat betekent, in eenvoudig Nederlands: iedereen zal van tijd tot tijd werkloos moeten zijn.

Dat vergt, zoals ieder duidelijk zal zijn, forse bevoegdheden voor de overheid.

Flexibilisering is daarvoor het belangrijkste middel, en wel een door de overheid geleide flexibilisering: vaste werktijden zullen tot het verleden gaan behoren, evenals vaste beloningen. Door de overheid zal dit over de gehele beroepsbevolking worden gespreid; de overheid zal er ook op toezien dat de omstandigheden waaronder wordt gewerkt, niet zullen verslechteren. Het is niet verwonderlijk dat in dit verband geruststellend wordt meegegeeld: 'de overheid staat derhalve allerm minst buiten spel'. Maar het is evenmin verwonderlijk dat Wim Kok er sterk aan twijfelt of de overheid wel in staat is, de eenmaal toegestane

flexibilisering binnen de door de commissie gestelde grenzen te houden.

En verder kan worden betwijfeld of de overheid in staat zal zijn, de werkloosheid eerlijk te verdelen. De overheid wordt op dit punt opnieuw door de sociaal-democraten overvraagd.

Het moet zonder meer worden toegejuicht dat de PvdA de werklozen niet stilzwijgend laat zakken.

Maar het middel: geleide flexibilisering van de arbeidsmarkt, zal niet voldoende werken en veel ongewilde gevolgen hebben: veel regels, ontduiking, zwart circuit, controle. Waarom zoekt de commissie het niet in een andere richting? Het antwoord ligt in een ideologie van de arbeid: 'werk' wordt door de PvdA steeds primair gezien als 'een baan', werk scheppen betekent banen scheppen. De werker is primair de werk-nemer.

Het streven naar arbeidsduurverkorting is hiervan het logische gevolg.

Het aantal banen moet eerlijker worden verdeeld. Flexibilisering moet binnen het kader van de CAO worden geregeld, niet door meer mensen werk voor eigen risico te laten doen. De prijs daarvoor is een nieuwe ronde van waarschijnlijk groot-scheepse overheidsbemoeienis.

Dezelfde ideologie komt naar voren waar de commissie elke vorm van basisinkomen afwijst, ook in de vorm die de WRR heeft voorgesteld. Die afwijzing gebeurt namelijk in naam van 'de centrale plaats die de PvdA totnutoe aan ar-

beid heeft toegekend'.

De vraag is: waarom precies krijgt arbeid een minder centrale plaats als er een basisinkomen is?

Toch niet omdat er dan inkomen zonder arbeid zou zijn? Want dat is er nu ook, soms als grote verworvenheid van socialistische strijd (de AOW).

Bij een basisinkomen zal ongetwijfeld anders worden gewerkt, maar zal er ook minder worden gewerkt? Zal er niet veel meer worden geschnabeld of in deeltijd gewerkt, kortom zou een basisinkomen niet een zekere *emancipatie van de arbeid* met zich meebrengen, analoog aan de emancipatie die de AOW bedoelde te brengen?

De ideologie van de arbeid is een moeilijk vraagstuk waarmee wij toch in de komende jaren steeds meer te maken zullen krijgen. De invulling die de PvdA daaraan geeft, betekent dat onze gedachten over 'sociale vooruitgang', het nieuwe centrale doel van de sociaal-democratie, uiteen lopen.

Erik van der Hoeven

Het INF-akkoord en zijn consequenties

HANS VAN MIERLO*

De kans is nog steeds groot dat er binnenkort een uitgebreid INF-akkoord tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie zal worden ondertekend, al dan niet op een topconferentie, en hoewel nu reeds de belangrijkste politieke vraag is: wat na INF? — mag toch wel even stil worden gestaan bij het mirakel van het akkoord zelf en zijn mogelijke betekenis voor de toekomst.

Immers, niet minder dan acht jaar heeft het onderwerp onze buitenlandse politiek beheerst, niet alleen het handelen van regering en parlement, maar ook dat van onze partij.

Vrijwel meteen nadat het uitzicht op dit akkoord zich enigszins overtuigend had ontvouwd, ontspon zich een zeer Nederlandse discussie over de vraag wie het succes nu op zijn naam mocht zetten. De NAVO in haar vastberadenheid om te plaatsen, of de vredesbeweging in haar verzet daartegen. Het is interessant te mogen vaststellen dat in dit geval beide partijen recht hebben op hun deel. Zonder de protesten en het bewustwordingsproces van de vredesbeweging zou er nooit een dubbelbesluit zijn genomen, maar een enkelvoudig besluit tot plaatsing en zou nooit de 0-0-optie in de doelstelling van het dubbelbesluit zijn opgenomen. Met andere woorden, zou er op afzienbare termijn geen sprake zijn geweest van een onderhandelingstafel.

Zonder de vastberadenheid van de NAVO-landen om uiteindelijk in eensgezindheid te plaatsen, zouden de Russen niet naar de onderhandelingstafel zijn gekomen en zouden de SS-20's op ons gericht zijn gebleven.

Deze dualiteit komt geheel overeen met de elementen van de paradoxen in de kernbewapening. Het is interessant te constateren dat de erkenning van die dualiteit altijd gezeten heeft in het standpunt van D66 dat waarschijnlijk om diezelfde reden door velen als onduidelijk werd ervaren.

Unieke gebeurtenis

Het sluiten van het akkoord is een absoluut unieke gebeurtenis in de geschiedenis na de Tweede Wereldoorlog en misschien wel in de gehele geschiedenis. Het feit dat de twee supermachten de wereld laten zien tot iets anders in staat te zijn dan te bewegen op het klassieke ritme van de bewapeningswedloop, kan van onschatbare betekenis zijn. Voor het eerst wordt een hele categorie van bestaande systemen uit de wedloop gehaald en voor het eerst is er sprake van kosten van

ontwapening. Als de wereld er iets veiliger op is geworden, dan is dat niet zozeer, omdat die wapens zelf er straks niet meer zullen zijn, maar omdat door de daad van de overeenkomst zelf aan beide kanten iets wordt verminderd van de politieke achterdocht die de belangrijkste oorzaak van oorlog is.

Derde grote winstpunt, dat vérstrekkende gevolgen voor de toekomst kan hebben, is dat voor het eerst het verificatieprobleem is overwonnen, dat voornamelijk uit ideologische overwegingen altijd het belangrijkste obstakel is geweest voor het tot stand komen van wapenverminderingssakkoorden.

Gevolgen voor Woensdrecht

Wanneer het akkoord getekend is, dan behoren die activiteiten die betrekking hebben op het specifiek voor kruisraketten gereed maken van Woensdrecht te worden gestopt. Wachten op goedkeuring door de Amerikaanse Senaat zou in politiek opzicht onverstandig zijn en in financieel opzicht is het geldverspilling. Men kan wel zeggen dat dat geld is van de Amerikaanse belastingbetaler, maar als we bedenken dat het West-Europa en Japan zijn die het Amerikaanse begrotingstekort financieren, dat voor een groot gedeelte wordt veroorzaakt door het gigantische defensiebudget, dan hebben we er zelfs een zijdelings belang bij dat dat defensiebudget niet nodeloos wordt belast.

Nu geeft het enige tijd geleden genomen besluit van de Amerikaanse Senaat om geen goedkeuring te hechten aan bepaalde uitgaven voor Woensdrecht ons goede hoop dat de Amerikaanse Senaat niet zal dralen met goedkeuring van het verdrag. Zou dat onverhoopt en onverwachts toch gebeuren vanwege binnenlandse politieke redenen, bijvoorbeeld in verband met de a.s. presidentsverkiezingen, dan verwacht ik ernstige moeilijkheden tussen de Verenigde Staten en de West-Europese landen. De 0-0-optie als doelstelling is ook een moreel commitment tegenover de plaatsingslanden en als de overeenkomst getekend is, dan dient men te beseffen dat de Verenigde Staten in morele zin niet meer alleen de eigenaars daarvan zijn.

Gevolgen voor conventionele bewapening

Wat na het INF-verdrag. Er zijn drie terreinen. Een verdrag over een volledige kernproevenstop is uiterst wenselijk, behoort zelfs tot de mogelijkheden binnen afzienbare termijn en moet waar mogelijk worden bevorderd. Een verdrag over strategische wapens tussen de VS en de Sovjet-Unie is natuurlijk uiterst belangrijk, maar wordt voorlopig belemmerd door SDI. Europa is daar slechts zijdelings bij betrokken en dat

* De auteur is voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van D66.

voornamelijk via de complicerende factor dat wij er geen enkel belang bij hebben dat SDI tot stand komt. Ik zal de argumenten daarvoor niet herhalen. Zij hebben nog dezelfde kracht als voorheen. De echte prioriteit ligt voor de West-Europese landen bij het probleem van de conventionele bewapening.

Nu het nucleaire element in de oorlogspreventie wat is afgenomen, neemt het gewicht van de situatie in het conventionele vlak aanzienlijk toe. Militair wordt die situatie bepaald door twee gegevens: één is dat er een ongelijkheid is in conventionele bewapening ten gunste van de Sovjet-Unie. Die moet niet overdreven worden, maar die is er wel en dat heeft ook Gorbatsjov zelf erkend. Het andere gegeven is dat beide conventionele potentialen zich op een schrikbarend veel te hoog niveau bevinden. De combinatie van deze twee gegevens levert een gevaarlijke situatie op, als we hiertegenover de verkeerde houding aannemen.

Laten we voor ogen blijven houden, dat je met conventionele wapens – in tegenstelling tot nucleaire – echt oorlog kunt voeren, dat op dit moment het 10- tot 20-voudige van wat aan het einde van de vorige oorlog tegenover elkaar stond aan vernietigingskracht, nu tegenover elkaar staat, en dat conventionele evenwichten boven aanvalsniveau bitter weinig oorlogen hebben tegengehouden.



Conventionele bewapening: evenwicht op een lager niveau noodzakelijk

Vandaar dat onder de huidige omstandigheden – een vertrouwd begrip voor D66 – niet een verdere vermindering van tactisch nucleaire wapens in Europa de volgende stap behoort te zijn, maar het tot stand brengen van een conventioneel evenwicht op een aanzienlijk lager niveau. Zolang we dat niet hebben bereikt, kunnen we de nucleaire component in ieder geval niet missen. Of dat daarna kan, kan men hopen, maar valt nu niet te overzien. De Nederlandse buitenlandse politiek moet in het bondgenootschap en de zich vormende Europese veiligheidskaders op deze prioriteit gericht zijn.

Het zou van groot gewicht zijn als we in de Nederlandse politiek consensus zouden kunnen krijgen over deze prioriteit, maar uitvoering van deze lijn zal sowieso veel ingewikkelder zijn dan zij lijkt.

De Partij van de Arbeid-fractie, waarvan men overigens de indruk heeft dat zij zoekt naar een andere opstelling in de buitenlandse politiek dan voorheen, diende bij de Algemene Beschouwingen nog een motie in, waarvan de beeldvorming was dat de hoofddoelstelling na het INF-akkoord moest zijn het verwijderen van kernwapens uit Europa door middel van conventionele en nucleaire akkoorden. En juist omdat dat op dit moment niet de prioriteit is of hoort te zijn, konden wij niet voor deze motie zijn.

Aan de andere kant zullen zich ook in ons land, maar vooral daarbuiten, tendenzen ontwikkelen die voornamelijk herstel van het conventionele machtsevenwicht zullen zoeken in een bijstelling naar boven. Als dat de overheersende houding wordt van het bondgenootschap, dan dreigt een nieuwe bewapeningsescalatie, die ik persoonlijk veel gevaarlijker acht dan de nucleaire, en dan is de functie van het INF-akkoord alleen geweest dat de ene bewapeningswedloop wordt ingevuld voor de andere, en zou je moeten betreuren dat het INF-akkoord tot stand is gekomen.

Europese veiligheidsidentiteit

Er is een derde complicerende factor en dat is dat gelijktijdig het proces op gang moet komen van de totstandkoming van een Europese veiligheidsidentiteit binnen het bondgenootschap, die niet alleen moet voorzien in een veel grotere militaire en politieke samenwerking en integratie van strijdkrachten, maar die ook als gezamenlijkheid een groter aandeel zal moeten nemen in de Europese verdediging, corresponderend aan een onvermijdbaar geringer aandeel van de Verenigde Staten daarin. Voegt men hieraan toe de modernisering van het wapenarsenaal aan beide kanten, die door zullen moeten gaan ook tijdens het proces van wapenonderhandelingen, en men krijgt –

ook als we vasthouden aan de hoofdrichting conventioneel evenwicht op een veel lager niveau – een gecompliceerd beeld van de verschillende processen die een met elkaar strijdige lading bevatten. Het is bijvoorbeeld helemaal niet zeker dat in de komende jaren op de weg daarnaar toe de defensieuitgaven meteen al omlaag zouden kunnen gaan. Integratie en samenwerking leveren als zij tot stand zijn gekomen aanzienlijke besparingen op, maar kosten vaak extra geld tijdens de totstandkoming.

Kansen voor verdergaande ontwapening

Maar de kansen om tot substantiële troepenreducties te komen en conventionele wapenvermindering, als het Atlantisch Bondgenootschap daar werkelijk naar streeft, zijn groter dan ooit tevoren. Voor de Sovjet-Unie is de gigantische troepenmacht, die zij in Midden-Europa heeft staan een loden last. Gorbatsjov heeft zich reeds enige malen op bezoek in de Satellietlanden laten ontvallen dat ze niet moesten denken dat die Russische troepen er nu eeuwig waren. Defensie-intellectuelen – die de Sovjet-Unie nu ook kent – maar ook Gorbatsjov zelf, speculeren voor het eerst in het openbaar op de mogelijkheid van een minimale defensie-conceptie. Die komt neer op: genoeg = genoeg en niet meer volautomatisch een schep erboven op als de tegenpartij dat ook doet. Als die conceptie door zou zetten, zou dat een revolutionaire verandering zijn en het is onze plicht om als bondgenootschap een politiek te voeren, die de mogelijke ontwikkeling van zo'n conceptie niet afremt, maar stimuleert, o.a. door de bereidheid van een zelfde houding.

Als we beseffen dat conventionele wapens een directe binding hebben met het tactisch nucleair geschut, en dat een evenwicht niet alleen bepaald wordt door aantallen en kwaliteiten, maar ook door de plaats waar de troepen staan, dan is de conclusie dat in Wenen, waar de onderhandelingen moeten worden gevoerd, veel meer aan de orde is dan alleen conventionele wapenreducties, dan is daar ook de nucleaire component en in feite de politieke landkaart van Europa. De verhouding van de Oostbloklanden tot de Sovjet-Unie en van de West-Europese landen tot de Verenigde Staten.

Het Comité-Monet en de WEU

En hiermede komt de tweede hoofddoelstelling, die het Nederlandse veiligheidsbeleid zou moeten hebben aan de orde. De totstandkoming van een West-Europese veiligheidsidentiteit binnen het Bondgenootschap. Gedurende bijna 15 jaar heeft D66 praktisch als enige

politieke partij in Europa voor deze ontwikkeling gepleit als voor de hand liggend en noodzakelijk om het Atlantisch Bondgenootschap geloofwaardig te houden en de Europese integratie een reële kans te geven. Sinds Reykjavik is de gedachte dat er in die richting iets moet gebeuren plotseling gemeengoed geworden en in alle West-Europese landen in discussie.

Het INF-verdrag en SDI en de vermindering van het Amerikaanse aandeel in de verdediging van Europa, dat onvermijdelijk is, zal deze tendens versterken.

Hoewel de uiteindelijke integratie van het veiligheidsbeleid binnen de Europese Gemeenschap het meest wenselijk is, zijn de belemmeringen op dit moment te groot om het proces daar te laten beginnen. Dat kan effectiever beginnen in de West-Europese Unie, waarvan Frankrijk, Duitsland, Engeland, Italië en de Beneluxlanden lid zijn. Over de manier waarop binnen de WEU de vorming van een West-Europese veiligheidsidentiteit gestalte moet krijgen is door de D66-fractie een nota vervaardigd, die door mij is ingebracht in het Comité-Monet, een actiegroep van Europese politici, industriëlen en vakbondsleiders, die door de Europeaan van het eerste uur, Max Kohnstamm, weer tot leven is gebracht. Voor het eerst zit er beweging in het Europese denken.

Politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren noodzakelijk

MEINE HENK KLIJNSMA*

Erik van der Hoeven besteedt in zijn artikel 'Braks en de ministeriële verantwoordelijkheid' in het vorige nummer van 'Idee 66' ook enige aandacht aan het vraagstuk van de ambtelijke verantwoordelijkheid. Uit dat artikel blijkt hoezeer het gewenst is dat op enige wijze ook materieel vorm wordt gegeven aan de verantwoordelijkheid die ambtenaren voor veel overheidshandelingen dragen. In dit artikel wordt daarop nader ingegaan.

Eén van de dingen die de affaire-Braks heeft laten zien, is dat ambtenaren vaak een aanzienlijke reële verantwoordelijkheid dragen voor overheidshandelingen. De vraag is of die ambtelijke verantwoordelijkheid een dusdanig van de feitelijke ministeriële verantwoordelijkheid geïsoleerde component bevat, dat zij ook tot enige vorm van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren moet leiden.

Erik van der Hoeven meent van niet. Straf- of tuchtrechtelijke danwel anderssoortige sancties op onjuist ambtelijk handelen zijn in zijn visie genoeg. Staatsrechtelijke verantwoordelijkheid voor ambtenaren veroorzaakt alleen maar staatsrechtelijke chaos. Van der Hoeven ziet de oplossing (naast de eerder genoemde sancties) vooral in een andere politieke cultuur, waarin de ministeriële verantwoordelijkheid weer in ere kan worden hersteld. Ik denk dat de meeste D66-ers het met hem eens zullen zijn.

In dit artikel wordt echter een wat andere mening verkondigd. Een historische beschouwing over de ontwikkeling van de Nederlandse overheidsbureaucratie en de context waarin zij plaatsvond, laat zien dat de norm, waarin politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren niet past, tijdsgebonden is en niet meer spoort met de feitelijke situatie van vandaag de dag. Aangevoerd wordt hoe als gevolg van veranderingen in de omvang en de aard van de overheidsbewindvoering enige vorm van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren gewenst is. Vervolgens wordt gekeken op welke wijze die politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren het best gestalte kan krijgen.

Van liberale naar sociale rechtsstaat

In ons deel van de wereld is in de 18e en 19e eeuw de absolute macht van de vorsten gebroken. Het absolutisme maakte plaats voor de filosofie van de liberale rechtsstaat. Centrale begrippen in deze filosofie zijn de

machtenscheiding of in ieder geval een onafhankelijke rechterlijke macht, grondwettelijk gewaarborgde klassieke mensenrechten, de gebondenheid van rechter en bestuur aan de letter van de wet (geringe beleids- en toetsingsvrijheid dus), en een beperkte mate van overheidsingrijpen in de samenleving (de nachtwakerstaat).

De liberale rechtsstaat is nergens volledig werkelijkheid geworden, ook in Nederland niet. Enerzijds bleven restanten van de oude absolutistische staatsstructuur een zekere gelding houden. En anderzijds begon de overheid zich, zij het aanvankelijk op bescheiden schaal, intensiever te bemoeien met de samenleving. In dit verband kan worden gedacht aan zaken als onderwijs en armenzorg. Het begin van de verzorgingsstaat was er.

De geleidelijke wording van de verzorgingsstaat (ook wel sociale rechtsstaat genoemd) vanaf ± 1870 heeft grote bestuurlijke consequenties gehad.

In de eerste plaats veranderde de verhouding tussen burger en bestuur. De groei van de taak van de overheid ging gepaard met een groei van de macht van de overheid, juist ten opzichte van de burger. De burger is in zijn handelen beperkt, daar waar hij vroeger in de liberale rechtsstaat (juridisch althans) veel vrijer was. Daar waar de burger in het verleden niet tot handelen in staat was, omdat de voorwaarden daartoe ontbraken, heeft de overheid veelal deze voorwaarden gecreëerd, waardoor een afhankelijkheidsrelatie is ontstaan. In beide gevallen is de kans op conflicten tussen burger en overheid toegenomen. In beide gevallen kunnen deze conflicten gemakkelijk tot misstanden leiden, omdat de burger door zijn doorgaans mindere macht als regel aan het kortste eind trekt.

Door een uitgebreid (maar moeilijk toegankelijk) stelsel van rechtsbescherming worden weliswaar de scherpste kantjes van deze misstanden afgeslepen, toch blijft het behelpen. Het systeem van rechtsbescherming is namelijk primair gericht op conflictoplossing, en niet op conflictpreventie. De preventieve werking die ervan uitgaat is onvoldoende. Het systeem van rechtsbescherming is nu eenmaal niet bedoeld om de overheid stelselmatig voor haar handelen ter verantwoording te roepen.

Voor dat laatste bestaat een andere methode: de ministeriële verantwoordelijkheid met daaraan gekoppeld de ambtelijke ondergeschiktheid aan de minister. De tweede component van deze methode is door de groei van de taken en de macht van de overheid echter niet zo effectief meer. De erosie van de ambtelijke ondergeschiktheid aan het politiek verantwoordelijk gezag is de tweede belangrijke bestuurlijke consequentie van het ontstaan van de sociale rechtsstaat.

* De auteur is lid van de redactie.

Erosie van de ambtelijke ondergeschiktheid aan het politiek verantwoordelijk gezag

Hoe ziet het inmiddels zo zeer geërodeerde model van ambtelijke ondergeschiktheid eruit? De socioloog Max Weber (1864-1920) heeft zich uitvoerig met het fenomeen overheidsbureaucratie beziggehouden. Zijn bezigheden resulteerden in een gezaghebbend model van de bureaucratische organisatie; een model dat als het ware de bureaucratisch-organisatorische vertaling is van de liberale rechtsstaat.

In Webers model is de overheidsbureaucratie een instrument van het politiek verantwoordelijke bestuur. Deze instrumentele gerichtheid wordt gewaarborgd door de structuur van de bureaucratische organisatie. Weber noemt tien kenmerken die inherent zijn aan de ideale bureaucratie. De zes meest relevante zijn:

1. De verantwoordelijkheden worden intern verdeeld langs lijnen van een hiërarchische structuur.
2. De uitoefening van de ambtelijke bevoegdheden geschiedt aan de hand van vastgelegde procedures. De interne coördinatie is eveneens strikt gereguleerd en gebeurt vooral schriftelijk.
3. De ambtenaren zijn onderworpen aan een strikte discipline en controle; dit gebeurt in het kader van hiërarchische verhoudingen.
4. De aanstelling van ambtenaren geschiedt op grond van vakbekwaamheid ('merit system').
5. De salariering van de ambtenaren is gebaseerd op hun plaats in de ambtelijke hiërarchie.
6. De ontwikkeling van de ambtelijke loopbaan wordt bepaald door de geleverde prestaties en door anciënniteit.

Het ideale ambtelijke apparaat van Weber is onpersoonlijk en neutraal, waardoor de formele gelijkheid van de burger voor wet en bestuur daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Een formalistische manier van werken voorkomt willekeur. Het apparaat is berekenbaar, zodat de burger de zekerheid heeft dat de wet naar de regel wordt uitgevoerd.

Van groot belang voor de vraagstelling van dit artikel is dat de hiërarchische structuur en de straffe discipline eigenmachtig handelen van individuele ambtenaren of het apparaat als geheel voorkomen. Hierdoor is het apparaat een instrument in de handen van de politiek verantwoordelijke bewindspersoon. Deze kan in dit model dan ook met recht en reden worden aangesproken op handelingen van zijn apparaat.

Hoewel het model van Weber in Nederland nooit voor 100% werkelijkheid is geworden, is de essentie ervan wel decennia karakteristiek voor de overheids-

bureaucratie geweest. Onder essentie moet dan worden verstaan de strikt instrumentele gerichtheid en de daaraan ten grondslag liggende factoren.

De ontwikkeling van de sociale rechtsstaat heeft de factoren die de bureaucratie tot instrument van de minister of staatssecretaris maken, evenwel sterk uitgehouden. Deze uitholling heeft alles te maken met de wijze waarop de kwantitatieve en kwalitatieve groei van taken en bevoegdheden van de overheid juridisch gestalte heeft gekregen.

In de liberale rechtsstaat konden (formeel) wetten alle relevante normen bevatten. De taak van de overheidsbureaucratie bleef beperkt tot het 'mechanisch' uitvoeren daarvan. In de sociale rechtsstaat is het niet meer mogelijk alle relevante zaken wettelijk vast te leggen. Veel moderne wetten dragen een programmatisch en procedureel karakter; waarbij veel beleidsvrijheid wordt gelaten aan de uitvoerende instanties. Als gevolg van de zeer groot geworden omvang van het in relatieve vrijheid te ontwikkelen en vast te stellen beleid, is deze beleidsvrijheid voor een belangrijk deel terecht gekomen bij het ambtelijk apparaat.

Ambtenaren die vroeger vrijwel uitsluitend beleidsvoorbereidend en -uitvoerend bezig waren, bepalen het beleid nu ook voor een groot deel. Dat is niet de resultante van een ongewenste ontwikkeling, maar een door de politieke beleidsmakers al dan niet van harte geaccepteerde noodzakelijkheid. Zonder ambtelijke beleidsvrijheid zou de verzorgingsstaat immers niet kunnen bestaan.

De noodzakelijke ambtelijke beleidsvrijheid past natuurlijk volstrekt niet in het instrumentele karakter van de overheidsbureaucratie. Het instrument bepaalt nu (soms) zelf wat er gebeurt. Van een uitsluitend ondergeschikte positie aan het politiek verantwoordele bestuur is hierdoor al evenmin meer sprake.

Ambtelijke beleidsvrijheid en ministeriële verantwoordelijkheid

Uit het voorgaande mag niet de conclusie worden getrokken dat de bewindspersoon geen enkele politieke verantwoordelijkheid zou behoren te dragen voor het door zijn ambtenaren in vrijheid ontwikkelde beleid.

De minister of staatssecretaris blijft de politiek verantwoordelijke voor de grote lijn van het beleid. Dat is redelijk, want hij is het die deze grote lijn bepaalt. Dat is niet alleen formeel zo, maar ook materieel, zelfs als bij de nadere invulling van de grote lijn ambtenaren veel vrijheid wordt gelaten. Voor fouten die direct voortvloeien uit de hoofdlijnen van het beleid is de bewindspersoon hoe dan ook verantwoordelijk met alle gevolgen van dien.

Om dit te adstrueren een leuk voorbeeld. Stel er is een subsidieregeling die door zijn structuur uitnodigt tot misbruik. De regeling geeft ambtenaren veel beleidsvrijheid bij de nadere invulling ervan. Bij die nadere invulling wordt het net genoemde misbruik toegestaan en zelfs aangemoedigd. Het is evident dat in dit geval de minister politiek verantwoordelijk is voor dat misbruik.

Is met dit alles nu aangetoond dat een ambtenaar nooit politiek verantwoordelijk kan zijn voor door hem in vrijheid ontwikkeld beleid? Nee, afhankelijk van de feitelijke verhouding tussen hoofdbeleidslijnen en nadere invulling daarvan kan een ambtenaar in meer of mindere mate politiek (mede)verantwoordelijk zijn. Bepalend voor de mate van materiële politieke medeverantwoordelijkheid is dus de feitelijke omvang van de ambtelijke beleidsvrijheid in relatie tot de betreffende nader in te vullen regeling.

Als ambtenaren materieel politiek medeverantwoordelijk zijn voor beleid, waarom is deze situatie dan niet op de een of de andere wijze geformaliseerd? Het antwoord daarop luidt dat met grote hardnekkigheid wordt vastgehouden aan de opvatting dat het ambtelijk apparaat alleen maar een instrument is in handen van het politiek verantwoordelijke bestuur. Is het in dat licht bekeken zo vreemd dat de ministeriële verantwoordelijkheid een farce is geworden? Een systeem dat vooral op ficties en niet op waarheden is gebaseerd, kan ook niet functioneren. Een dergelijk fictief stelsel verliest zijn legitimiteit, waardoor het zelfs in gevallen waarin het wel waar is (Van Aardenne, Braks), ook niet meer functioneert.

Een stelsel van politieke verantwoordelijkheid werkt met andere woorden alleen maar als norm en werkelijkheid, materiële en formele situatie, op elkaar aansluiten. In Nederland stamt de norm uit de 19e eeuw,



Haagse ministeries, meer dan alleen een instrument

toen overheid en overheidsbureaucratie anders functioneerden dan nu. De huidige werkelijkheid vraagt kortom om een andere norm. Het systeem van politieke verantwoordelijkheden moet worden aangepast aan de veranderde werkelijkheid. Een geformaliseerde vorm van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren is daarvoor een vereiste.

Enkele al aanwezige aanzetten

Alle struisvogelpolitiek als het om politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren gaat, ten spijt, is het vraagstuk natuurlijk niet helemaal onopgemerkt gebleven. Onder een veelheid van het ware probleem verhullende etiketten is er al heel wat af gereorganiseerd. Sommige van deze hervormingen zijn ook nadrukkelijk als hervorming doorgevoerd, bij andere is dat niet het geval.

Bij deze hervormingen kan worden gedacht aan het pogen een samenhangend (inter)departementaal informatiebeleid te ontwikkelen en te verwezenlijken, het versterken van de staffuncties, het deels invoeren van projectgewijze organisatievormen, en niet in de laatste plaats aan het oprukkende verschijnsel van de politieke benoemingen.

Al deze maatregelen hebben gemeen dat ze de essentie van het probleem niet oplossen. Ze resulteren namelijk niet in een geformaliseerde vorm van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren.

Enkele van de genoemde hervormingen (bijvoorbeeld op het gebied van de informatievoorziening) kunnen echter op zich heel goed bijdragen aan een betere greep van de minister of staatssecretaris op de hoofdlijnen van beleid. Andere hervormingen vormen aanzetten tot het formeel erkennen van ambtelijke politieke verantwoordelijkheid. Deze hervormingen moeten evenwel consequent en meer integraal worden doorgevoerd. Maar ook dan ontbreken nog een aantal wezenlijke elementen.

Politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren en het politieke spel

Het aantrekkelijke aan het klassieke systeem van ministeriële verantwoordelijkheid is dat het zo mooi past in het grote geheel van de parlementaire democratie. De ministeriële verantwoordelijkheid is zelfs één van de scharnierpunten van de parlementaire democratie. De staatsrechtelijke verantwoordelijkheid voor bewindslieden is ook goed verenigbaar met het politieke spel in ruimere zin; met de manier waarop het parlement en de direct belendende circuits werken of zouden moeten werken.

Dat geldt niet voor politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren (zie in dat kader ook de staatsrechtelijke chaos die Erik van der Hoeven daarvan verwacht). Politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren moet dus anders vorm krijgen dan die voor bewindslieden. Aan welke voorwaarden moet een systeem van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren dan voldoen?

Voorwaarden voor een systeem van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren

1. In de eerste plaats moet het systeem in zichzelf sluitend zijn. Dat wil zeggen dat het zich bepaalt tot aangelegenheden die primair politiek geladen zijn, en dat het recht doet aan het begrip verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid veronderstelt: a. wilsvrijheid (zie alles wat in dit artikel over materiële ambtelijke beleidsvrijheid is geschreven); b. openbaarheid van datgene waarvoor men verantwoordelijk is; c. reële controle op de taakbehandling waarvoor men verantwoordelijk is; d. de mogelijkheid van sancties op fouten bij het uitoefenen van taken waarvoor men verantwoordelijk is, en e. dit alles in onderlinge samenhang.

2. Voorts moet een systeem van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren het parlementaire stelsel intact laten. De relatie tussen politiek verantwoordelijke ambtenaren en volksvertegenwoordiging moet daarom anders zijn dan die tussen bewindslieden en kamer. Anderzijds moet het parlement wel nauw betrokken worden bij het systeem.

3. Het systeem moet aansluiten bij de structuur en de cultuur van het ambtelijk apparaat. De overheidsbureaucratie van vandaag de dag zit zo in elkaar dat het dragen van verantwoordelijkheid (politiek of niet-politiek) niet wordt aangemoedigd. Het tegendeel is het geval. Ambtenaren plegen zich bij hun taakuitoefening tegen alle eventualiteiten in te dekken door zich van alle kanten te verzekeren van rugdekking: de parafencultuur. De verantwoordelijkheid voor iets wordt zo veel mogelijk gespreid, met als gevolg dat vaak niemand meer duidelijk verantwoordelijk is. Dat moet dus veranderen.

4. De mate van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren dient afhankelijk te zijn van de reële beleidsvrijheid die zij bezitten. Grosso modo komt dit erop neer dat hogere ambtenaren meer politieke verantwoordelijkheid dragen dan lagere. Het ligt dan ook voor de hand in het systeem onderscheid te maken tussen de verschillende soorten ambtenaren.

Het behoeft geen betoog dat een systeem waarin aan alle voorwaarden is voldaan een utopische wens- (of koorts)droom is. Bij wijze van voorzet wil ik toch een poging wagen de contouren van een dergelijk systeem te schetsen.

Ambtelijke structuur en cultuur

Als eerste element van het systeem een punt dat analytisch eenvoudig, maar praktisch erg moeilijk ligt: aanpassing van de ambtelijke structuur en cultuur. Structuur en cultuur moeten dusdanig zijn dat het duidelijker wordt welke ambtenaar feitelijk verantwoordelijk is voor een bepaalde handeling.

Een in hoofdzaak 'plattere' (= minder hiërarchische) organisatie, meer zelfbeheer voor organisatie-onderdelen, en een consequente toepassing van projectachtige organisatievormen, zijn stappen in de goede richting. Veranderingen in de huidige ambtelijke cultuur zullen door deze structuurhervormingen en door ande-

re factoren moeten worden bewerkstelligd. Wellicht dat de andere elementen van het systeem een gunstige uitwerking hebben.

'Meritsystem' versus 'spoils system'

In theorie gaat de Nederlandse overheidsbureaucratie bij haar aanstellings- en bevorderingsbeleid uit van de capaciteiten van de kandidaten. De politieke kleur speelt geen rol. In feite is het bij topfuncties al geruime tijd zo dat de politieke gezindte van de kandidaat een belangrijk criterium is bij de benoeming.

Als gevolg van de dominantie van centrum-rechtse kabinetten in de laatste tien jaar bestaat de ambtelijke top (secretarissen- en directeuren-generaal) vrijwel uitsluitend uit CDA- en VVD-aanhangers. Het fenomeen politieke benoemingen beperkt zich overigens niet tot de rechterzijde. In langdurig door de PvdA gedomineerde gemeenten (Groningen is daarvan een goed voorbeeld) vindt het verschijnsel ook, en wel op grote schaal plaats. Politieke benoemingen voorzien duidelijk in een in brede kring bestaande behoefte: de behoefte van het politiek verantwoordelijke bestuur greep te krijgen op het ambtelijk apparaat.

Daar is op zich weinig tegen. Het grote bezwaar tegen politieke benoemingen is dat ze niet ongedaan kunnen worden gemaakt bij een wisseling van de wacht. Het verdient daarom aanbeveling om voor de aanstelling van topambtenaren het in de VS bestaande 'spoils system' toe te passen. In dat systeem is de rechtspositie van topambtenaren gekoppeld aan de politieke levensduur van hun politiek verantwoordelijke broodheren. Door middel van een grondige herziening van de formele rechtspositie van topambtenaren moet dat systeem ook in Nederland in te voeren zijn. Ten aanzien van benoemingen in de ambtelijke subtop (directeuren en afdelingshoofden) blijft het 'meritsysteem' fungeren, zoals dat meestal ook nu nog het geval is.

Een gedeeltelijke invoering van het 'spoils system' leidt ertoe dat ambtelijke topambten formeel worden gepolitiseerd. Het versterkt de greep van een bewindspersoon op zijn ambtelijk apparaat en daarmee op de hoofdlijnen van beleid. Aldus wordt de ministeriële verantwoordelijkheid voor die hoofdlijnen weer feitelijk gelegitimeerd. Door de politisering van de ambtelijke topambten draagt het 'spoils system' ook (zij het indirect) bij aan een stelsel van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren.

Parlementaire beoordeling van ambtenaren

Ten aanzien van ambtelijk handelen kunnen parlementaire controle en sancties niet dezelfde vorm krijgen als ten aanzien van bewindspersonen. Dat zou leiden tot de zo gevreesde staatsrechtelijke chaos.

Met als handvaten de eerdergenoemde elementen die het systeem van politieke verantwoordelijkheid voor ambtenaren in zichzelf sluitend maken, ontstaat het volgende beeld van een mogelijke oplossing voor dat potentiële probleem.

De parlementaire rol in het systeem kan goed worden vervuld door een kamercommissie, bijvoorbeeld de kamercommissie voor de rijksuitgaven. Het takenpakket van die commissie zou dan worden uitgebreid

met het controleren en beoordelen van ambtelijk politiek handelen. Deze controle en beoordeling beperkt zich tot die ambtenaren die over enige reële beleidsvrijheid beschikken (element a. wilsvrijheid). Dat zullen ongeveer de ambtenaren van de top en de subtop zijn, dus de afdelingshoofden en hoger.

Informatie over deze ambtenaren (element b. openbaarheid) kan de commissie op verschillende manieren verkrijgen. Te denken valt aan het reguliere begrotingstoezicht, meer specifiek begrotingstoezicht (bijvoorbeeld feitenonderzoek), AROB-jurisprudentie, en uitspraken van de nationale ombudsman. Met behulp van een uitgekiend informatiebeleid en moderne informatieverwerkende technieken moet het goed mogelijk zijn van de te beoordelen ambtenaren dossiers met relevante feiten aan te leggen.

In veel gevallen kan de controle (element c. reële controle op de taakbehatiging) neerkomen op een routine-onderzoek van die dossiers, eventueel aangevuld met een toelichting van de betrokken ambtenaar of een derde. Wanneer er ernstige vragen bij de commissie rijzen over de invulling van de vrije beleidsruimte door een ambtenaar (dat kan bijvoorbeeld blijken uit een aan het licht gekomen affaire) kan deze ambtenaar ter verantwoording worden geroepen. Betreft het echt een zwaar geval, dan kan vervolgens een beoordelingsprocedure in werking worden gesteld.

Een dergelijke beoordelingsprocedure kan in het ergste geval leiden tot sancties tegen de ambtenaar (element d. de mogelijkheid van sancties). Deze sancties dienen in de ambtelijke rechtspositie te worden ingebouwd (dat betekent dus een wijziging van het ARAR) en kunnen behelzen een berisping, schorsing, degradatie, overplaatsing, of (oneervol) ontslag. Als middel om te voorkomen dat partij-politieke overwegingen de boventoon gaan voeren bij de beoordeling en de bestraffing, kan worden gedacht aan een gekwalificeerde meerderheid (2/3 of 3/4 meerderheid) voor het opleggen van een sanctie.

De toekomst van de ministeriële verantwoordelijkheid

TH.C. DE GRAAF*

Ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren staat sinds de RSV- en visafslag-affaires, en de enquête naar bouwsubsidies, in de belangstelling. In hoeverre kan de minister verantwoordelijk worden gesteld voor het handelen van zijn ambtenaren? De maatstaven daarover zijn in beweging. Wat betekent dit voor de toekomst van de parlementaire democratie en meer in het bijzonder voor de relatie tussen ambtenaren en parlement?

Ministeriële verantwoordelijkheid is een formeel-juridisch begrip, een staatsrechtelijke doctrine. In de praktijk is de norm van de ministeriële verantwoordelijkheid niet zelden fictief,¹ omdat een minister vaak geen zicht heeft of kan hebben op de vele activiteiten die in de aan hem ondergeschikte bureaucratie worden ondernomen. Daartegenover staat dat staatsrechtelijke normen niet de pretentie bezitten om de werkelijkheid te beschrijven, maar door juridische reductie een hanteerbare structuur beogen te scheppen.² Historisch gezien vloeit de ministeriële verantwoordelijkheid voort uit het democratisch verlangen naar parlementaire invloed en controle op het in naam van de onschendbare koning gevoerde staatsbestuur.

Complement op deze verantwoordelijkheid is het recht van het parlement om de minister ter verantwoording te roepen. De vertrouwensrelatie tussen minister en parlement, in het bijzonder de Tweede Kamer, moet worden beschouwd als een natuurlijk uitvloeisel van de verantwoordelijkheid, als een sanctie daarop. De politieke verantwoordelijkheid bereikt immers, zoals Kranenburg schreef, haar wezenlijk doel niet, wanneer de verantwoordelijkstelling geen enkel reëel gevolg voor de betrokken minister meebrengt.³

De functie die het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft voor het openbaar bestuur is, dat voor alle bestuurshandelingen op centraal niveau rekenschap kan worden afgelegd aan een democratisch samengesteld orgaan, de volksvertegenwoordiging. Daarvoor is nodig dat aan tenminste één bestuursorgaan, de minister, de verantwoordelijkheid voor het handelen kan worden toegerekend. Aldus wordt een zekere democratische legitimatie voor het overheids-optreden gevonden.⁴

Voor ambtelijk handelen wordt volledige ministeriële verantwoordelijkheid aangenomen, wanneer dit handelen krachtens ministerieel mandaat plaatsvindt: de bevoegdheid wordt namens de minister uitgeoefend door een daartoe aangewezen ambtenaar. Mandaatsverlening kan volgens de heersende leer alleen geschieden aan ondergeschikten en vereist dus ambtelijke hiërarchie.⁵ Het ambtelijk optreden is hier dus te beschouwen als het optreden van de minister zelf. Voor ambtelijk handelen krachtens eigen wettelijk geattribueerde bevoegdheid ligt dat anders.

Beslissend is of er sprake is van een algemene ondergeschiktheidsrelatie en of deze ook moet worden aangenomen waar het gaat om de uitoefening van de geattribueerde bevoegdheid in concrete gevallen.

Voor wat betreft de departementale organisatie is er geen sprake van onduidelijkheid. De minister is belast met de leiding van het ministerie en draagt diens gevolg verantwoordelijkheid voor de interne organisatie daarvan. Hieruit vloeit voort dat indien deze organisatie leidt tot fouten en nalatigheden, waaronder bijvoorbeeld onjuiste of onvolledige informatieverschaffing aan de minister, deze daarvoor ten volle aanspreekbaar is in het parlement en zich niet kan verschuilen achter ambtelijk falen. Een zelfde verantwoordelijkheid geldt voor het extern optreden van ambtenaren, bijvoorbeeld in overleg met lokale overheden of maatschappelijke organisaties. Dat beleidsambtenaren veelal een grote mate van beleidsvrijheid bezitten laat onverlet dat de minister voor hun optreden politieke verantwoordelijkheid draagt, ook al was hij daarvan onwetend en had dat optreden ook achteraf geenszins zijn instemming. In termen van verantwoordelijkheid gesproken had hij het moeten weten en eventueel voorkomen.

Ontwikkelingen

Met kracht is het afgelopen decennium het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid als hoeksteen van de vaderlandse democratie aangevallen. Geen wonder. In de overbelaste overheid, die zelfs olifantsziekte wordt toegedacht,⁶ komen de ministers nauwelijks meer toe aan besluitvorming op de hoofdlijnen van beleid, ondanks alle reorganisatievoorstellen, laat staan dat zij in staat zijn om werkelijk greep te hebben op alle activiteiten binnen de uit zijn voegen gegroeide bureaucratie. Het parlement ziet het gebied waarop controle moet worden uitgeoefend zich uitbreiden, maar heeft slechts de beschikking over een controlemechanisme dat in vele gevallen fictief van aard is.

Er zijn tendenzen zichtbaar die bij kunnen dragen aan het herstel van het realiteitsgehalte van de constitu-

* Dit artikel is een verkorte versie van een bijdrage aan een bundel 'Nijmeegs staatsrecht' ter ere van mr. H.J.M. Beekman.

tionele relatie tussen minister en parlement. Ik duid op operaties om de overheid kleiner en overzichtelijker te maken, zoals afslanking, privatisering en taakafstoting, welke operaties overigens uit geheel andere motieven in gang zijn gezet. Ook kan worden gewezen op bewegingen als functionele decentralisatie in de vorm van zelfstandige bestuursorganen, waardoor overheidstaken onder de ministeriële verantwoordelijkheid worden weggehaald. Problematisch hierbij is voornamelijk hoe op adequate wijze genoegzaam democratische controle op deze zelfstandige bestuursorganen kan worden bewerkstelligd.⁷

Tegelijkertijd onderkent men bij de departementen de noodzaak om de kwaliteit van het management te vergroten. Om de 'span of controll' te verbeteren wordt onder meer gedacht aan vormen van 'zelfbeheer' van departementsonderdelen op basis van 'contractmanagement', termen die rechtstreeks uit het bedrijfsleven zijn overgenomen. Hoewel de departementale machinerieën ongetwijfeld geolied zullen gaan lopen, is het de vraag of door deze laatste ontwikkeling niet opnieuw de feitelijke werking van de ministeriële verantwoordelijkheid onder druk zal komen te staan. De afstand tussen minister en ambtenaren wordt immers in een aantal opzichten groter dan voorheen.

Ministeriële verantwoordelijkheid in de parlementaire praktijk

Hoewel vaststaat dat feitelijk de deksel van de ministeriële verantwoordelijkheid de pan van de bureaucratie niet vermag te bedekken, is voor de toekomst van dit staatsrechtelijk beginsel veel relevanter of de constitutionele norm in de praktijk ook door parlement en regering wordt beleden. Dit lijkt maar ten dele het geval. De indruk bestaat dat zowel parlement als regering de ministeriële verantwoordelijkheid betrekkelijk opportunistisch hanteren. De ene dag wordt de ministeriële verantwoordelijkheid als allesoverheersende norm gepresenteerd, de andere dag wordt een beperkte interpretatie gehanteerd, waarbij politieke motieven de keuze van de dag beïnvloeden.

Zo was bijvoorbeeld de regering in 1980 zeer terughoudend ten aanzien van contacten tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges. In de terzake uitgebrachte aanwijzingen bepaalde de minister-president dat deze contacten 'geen afbreuk mogen doen aan het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid, dat voor deze colleges geldt'.⁸ Over het hoofd werd evenwel gezien dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor regeringsadviescolleges in werkelijkheid zeer beperkt is, nu de beïnvloedingsmogelijkheden van de minister in het algemeen gering zijn.

Ook het parlement rekt zo nu en dan de ministeriële verantwoordelijkheid ten eigen nutte op. Lubberdink geeft in zijn onderzoek naar de politieke verantwoordelijkheid voor een aantal als zelfstandige bestuursorganen aan te duiden instellingen aan hoe zeer de Kamer vaak op twee gedachten hinkt: dezelfde kamermeerderheid die pleit voor grote zelfstandigheid voor een instelling als de Nederlandsche Bank NV ten opzichte van de minister van Financiën, acht deze laatste toch volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar voor het beleid van de bank. De auteur draagt ook voorbeelden aan waarin kamerfracties de stelling betrekken dat de minister verantwoordelijk is en dus meer bevoegdheden moet verkrijgen, in plaats van de mate van verantwoordelijkheid af te leiden uit de beïnvloedingsmogelijkheden.⁹ Een ander voorbeeld betreft de variërende opvattingen van regering en parlement over de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het optreden van de ambtenaren van het Openbaar Ministerie. In het Bloemenhove-debat in 1974 werd nog algemeen de stelling onderschreven dat de minister van Justitie zich moet onthouden van bemoeienis met individuele strafzaken en het optreden van het OM daarin.¹⁰ Bij twee andere affaires (Prins Bernard en Menten) bleek van deze stelling weinig terug te vinden. Fouten van het OM werden de minister in deze laatste affaire echter niet aangerekend, al had dit krachtens diens verantwoordelijkheid wel gekund.¹¹ In het Menten-debat bleek van verschillende opvattingen in de Kamer. Zo achtte het toenmalige liberale kamerlid Kappeyne van de Coppello het een misverstand dat de minister niet op dezelfde wijze verantwoordelijk zou zijn voor het Openbaar Ministerie als voor de ambtenaren van zijn departement. Het PvdA-kamerlid Kosto bracht echter in dat de minister slechts diende op te treden als zijn politieke verantwoordelijkheid nadrukkelijk door het parlement, bijvoorbeeld door kamervragen, in het geding was gebracht.¹² Deze laatste opvatting lijkt school te maken. Zo is het opmerkelijk dat steeds wanneer de huidige minister van Justitie zich in concreto bemoeit met vervolgingsactiviteiten van het OM (jongerencentrum Enschede, drugsmuseum Amsterdam, rellen Borselle) uit de Kamer kritiek komt op zijn gebrek aan distantie, terwijl terzelfder tijd in de debatten over het overlijden van de kraker Hans Kok kamerbreed wordt geëist dat de minister persoonlijk toeziet op het onderzoek en de conclusies van het OM.

Een strakke interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen, zoals in Groot-Brittannië regel, brengt met zich mee dat de minister verantwoordelijk wordt gehouden, zelfs al kan hem in concreto niets worden verweten. Anders ge-

zegd: de formeel juridische norm wordt in de praktijk overeenkomstig toegepast. Een strakke interpretatie betekent ook dat de minister voor ernstig ambtelijk falen door het parlement wordt gesanctioneerd voor zijn verantwoordelijkheid, dan wel zelf de consequenties trekt uit zijn verantwoordelijkheid.

In Nederland is hiervan geen sprake. De onduidelijke opvattingen over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid in het parlement worden verbonden met een causale notie van de *verantwoordelijkstelling*: de minister wordt pas aangesproken als hem persoonlijk iets kan worden verweten. Het wordt minder rechtvaardig beoordeeld de minister ter verantwoording te roepen naarmate de activiteiten zich verder van hem afspelen. En ook wanneer het handelen van (hoge) departementsambtenaren betreft, wordt de minister ontzien, zolang niet kan worden aangetoond dat hij zelf fout handelde of van zodanig handelen op de hoogte was.

De Nederlandse coalitieverhoudingen brengen bovendien met zich mee dat het ondenkbaar is geworden dat een kamermeerderheid de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor ambtelijk falen sanctioneert door zijn aftreden te bewerkstelligen. De debatten na de RSV-enquête tonen aan dat een minister het wel bijzonder bont moet hebben gemaakt (wat eufemistisch 'misleidende informatie verschaffen' wordt genoemd is daarvoor onvoldoende), om door de 'regeringsfracties' te worden afgevalen. Als persoonlijk falen van een minister al niet meer tot ontslag leidt, zal dat zeker niet het geval zijn bij ambtelijk falen, ook al is dat terug te brengen tot slecht departementsbeheer. Ook door deze ontwikkeling in de staatkundige verhoudingen heeft de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen een betrekkelijk illusoir karakter gekregen.

Het visquoteringsdebat 1987

Bovenstaande ontwikkelingen worden fraai geïllustreerd door het debat in de Tweede Kamer in juni 1987 over de visquoteringsregelingen, waarbij de positie van de minister van Landbouw en Visserij op het spel stond. Een belangrijke rol in dit debat speelde de verantwoordelijkheid van de minister voor activiteiten van de Directie Visserij. De slotconclusie van het rapport van een subcommissie, dat de aanleiding tot dit debat vormde, luidde dat terzake van het ontduiken van visquoteringsregelingen er sprake was geweest van verwijtbaar medeweten van de zijde van het ministerie, van niet altijd adequaat beleid en van een somtijds bewust niet loyaal uitvoeren van EG-regelgeving.¹³ De meeste fracties stelden dat in het algemeen

de minister verantwoordelijk was voor het handelen van zijn ambtenaren, maar gingen vervolgens vooral in op het persoonlijke optreden van de minister. Alleen het SGP-kamerlid Van den Berg stelde nadrukkelijk dat het onjuist is om de ministeriële verantwoordelijkheid in te perken tot zaken waar een minister persoonlijk wetenschap van draagt dan wel persoonlijk bij betrokken is geweest.¹⁴ Het PvdA-kamerlid Pronk vertegenwoordigde de gangbare causale visie. Hij noemde de politieke verantwoordelijkheid van de minister in het onderhavige geval reëel, nu het hier niet ging om beslissingen van min of meer verzelfstandigde ambtelijke instanties ver van het departement, maar om een departementale directie en om besluiten van de ministerstaf: 'De bewindslieden woonden vergaderingen bij en wisten altijd wat daarin werd besproken'. Voorts haalde dit kamerlid voormalig minister-president Den Uyl aan die in 1977 had gesteld dat de bewindsman voor alles wat goed en fout gaat op een departement verantwoordelijk is, maar dat dit niet betekent dat men de bewindsman voor alle fouten een verwijt kan maken, mits aan drie voorwaarden is voldaan. De minister zou aan zijn ambtenaren in grote lijnen moeten duidelijk maken wat zijn beleid is, hij zou van tijd tot tijd moeten nagaan of zijn ambtenaren die lijnen wel volgden en hij zou tenslotte geschikte maatregelen moeten treffen als dat niet het geval zou blijken te zijn.¹⁵ De hoofdvraag die de PvdA-woordvoerder in zijn betoog stelde was dan ook wat de minister persoonlijk binnen zijn departement had gedaan.

Minister-president Lubbers ging in zijn antwoord namens de regering nader in op de verhouding van de verantwoordelijkheid van de minister tot het gedrag van zijn ambtenaren. Hij deed dit in de vorm van een tweetal citaten, waarmee hij zijn instemming betuigde. Hij citeerde uitvoerig zijn voorganger Den Uyl, die zoals boven bleek ook al door Pronk was aangehaald en voorts de regeringscommissaris voor de grondwetsherziening Simons. Onder meer haalde de premier de volgende woorden van Simons aan:

'Te dien aanzien meen ik, dat de minister slechts een verwijt mag worden gemaakt voor eigen daden en eigen nalatigheden. Dat laatste zal vrij ruim moeten worden opgevat. Ook indien een minister door het vele dat zijn aandacht vraagt, niet in de gelegenheid is, alles hetgeen zijn ambtenaren doen nauwlettend te volgen, in het algemeen mag het parlement hem bij gebleken verkeerde handelingen of nalatigheden van deze ambtenaren in beginsel zeker verwijten dat hij, de minister, te kort is geschoten in het houden of het organiseren van voldoende toezicht (...) Moet een minister in dat geval het beleid van zijn ambtenaren voor zijn rekening nemen? Neen is

mijn mening. Hij moet daarover verantwoording afleggen en eventueel een verwijt van nalatigheid incasseren. Maar hij zal, indien duidelijk een ambtelijke fout is gemaakt, dit zonder bezwaar moeten erkennen'.¹⁶

De minister-president citeerde ook een opmerking van Simons dat de sanctie van het heenzenden door het parlement slechts gehanteerd mag worden, indien de minister zelf een zeer ernstig verwijt wegens eigen handelen of nalaten treft, dat ook het vertrouwen in zijn mogelijkheid tot correctie of het toekomstig beleid te zeer ondermijnt.¹⁷

De onder vuur genomen minister van Landbouw en Visserij voegde in zijn eigen antwoord niets toe aan de discussie over de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij achtte zich wel politiek verantwoordelijk, maar had nooit onduidelijkheid laten bestaan over zijn beleid en hem was nooit gebleken van deloyaal handelen van ambtenaren. Persoonlijk had hij nooit het grijze circuit gedoogd, noch ooit de indruk gehad dat dit op zijn ministerie gebeurde.¹⁸

Het standpunt van de regering omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen gaf de fracties in tweede termijn geen aanleiding voor andere dan instemmende opmerkingen. Zoals te verwachten viel, waren er in de Kamer wel meningsverschillen over de consequenties die in dit geval aan de – betrekkelijk beperkt opgevatte – verantwoordelijkheid van minister Braks dienden te worden verbonden. Een Kamermeerderheid voor al dan niet verkapte moties van wantrouwen was niet te vinden. Sommige fracties betreurden het uit een oogpunt van 'staatsrechtelijke zuiverheid' dat de minister niet uit eigener beweging ontslag had aangeboden.

Ambtenaar, minister en volksvertegenwoordiging in de toekomst

Het visquoteringsdebat van juni 1987 markeert de betrekkelijk geruisloze verschuiving in de opvattingen van regering en parlement over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Kan voor het verleden wellicht nog worden gesteld dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de bureaucratie als een geloof werd beleden, zij het dat men niet meer zo vaak te kerke ging; nu wordt het geloof openlijk afgevalen. De minister wordt slechts beperkt verantwoordelijk gehouden, daarvoor slechts ten dele ter verantwoording geroepen en beslist niet heengezonden.

Erodeert daardoor het constitutioneel bestel? Dat is te veel gezegd. De parlementaire rechten welke verbonden zijn aan de ministeriële verantwoordelijkheid (inlichtingenrecht, vragenrecht) worden immers onver-

minderd uitgeoefend en in geval van nood kan, als het echt te gortig wordt, de minister altijd toch als zondebok worden geofferd. Wel is het naar mijn mening zo dat een parlement en een regering die openlijk het oordeel uitspreken dat een minister niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor het optreden van zijn ambtenaren indien hij maar zijn best heeft gedaan, van de ministeriële verantwoordelijkheid een *dubbele* fictie maken: de minister weet niet wat er op zijn departement gaande is en niemand zal hem dat verwijten. In de praktijk verkrijgt de ministeriële verantwoordelijkheid door de causale interpretatie een moreel-politieke betekenis. Dat is op zich niet zo erg, maar het gevaar dreigt dat de kunstig geweven draad tussen het overheidsoptreden van alle dagen en de democratische legitimatie gaat rafelen. De causale verantwoordelijkheid laat zich immers moeilijk verenigen met de pyramidale bestuursstructuur van de centrale overheid die opgebouwd is op het principe van de over all-verantwoordelijkheid.

Het parlement is zich dat, naar het zich laat aanzien, heel wel bewust en zoekt daarom, zij het heel geleidelijk, naar andere wegen om de greep te behouden, resp. te verkrijgen op het conglomeraat van de machtige ambtenaren.

Signaal daarvan is, dunkt mij, de neiging van de Tweede Kamer om de controlewerkzaamheden steeds vaker en intensiever op de ambtenaren zelf te richten en hen daarbij zoveel mogelijk rechtstreeks te betrekken. In dat licht moet ook naar mijn oordeel de verhevigde belangstelling voor het enquêterecht – twee enquêtes binnen vier jaar – worden gezien. De RSV-enquête en de bouwsubsidie-enquête zijn, in tegenstelling tot de acht enquêtes uit de vorige eeuw die vooral maatschappelijke misstanden onderzochten teneinde de wetgeving daarop af te stemmen, voornamelijk gericht op falend overheidsbeleid en kennen een sterke ambtelijke component.¹⁹ Een reeks van hoge ambtenaren verschijnt dan ook thans voor de commissie-De Vries om te worden verhoord. De twee enquêtes zijn een uiting van een parlementair activisme, waarvan de wortel wel eens gelegen kan zijn in het besef van de parlementaire onmacht om via de mechanismen van de ministeriële verantwoordelijkheid de controletaak goed uit te oefenen. De zogenaamde quasi-enquêtes van parlementaire commissies zonder noemenswaardige bevoegdheden kennen een zelfde achtergrond. De subcommissie visquoteringsregeling, laatste voorbeeld in de rij, poogde een rechtstreeks en ongefilterd beeld te krijgen van het overheidsbeleid terzake van de visfraude, voornamelijk door gesprekken ('verhoren') met rijksambtenaren. Ook wijs ik op de toenemende praktijk om in reguliere vergaderingen van vaste ka-

mercommissies ambtenaren die de minister bijstand verlenen, rechtstreeks in de discussies te betrekken.

Het komt mij voor dat de Tweede Kamer een direct contact met departementsambtenaren nastreeft om op deze wijze het in de praktijk gebrekkige functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid enigermate te compenseren. Dit lijkt mij ook wenselijk om het politieke primaat overeind te houden. Een rechtstreekse relatie tussen parlement en departement behoeft daarbij niet af te doen aan de politieke positie van de minister, nu diens verantwoordelijkheid wordt geacht zich te beperken tot zijn eigen gedragingen en zijn beleidsopties. Voorzover de politiek-ambtelijke contacten zicht kunnen geven op de rol die de minister vervult in de totstandkoming en uitvoering van beleid, dragen zij zelfs bij aan een nauwkeurige afbakening van deze causale verantwoordelijkheid.

Een en ander zou betekenen dat de zwoegeers uit het vooronder²⁰ te voorschijn komen en aan het felle politieke licht worden blootgesteld. Ik pleit uitdrukkelijk niet voor een politieke verantwoordingsplicht voor ambtenaren. Daaraan zou immers verbonden moeten zijn een sanctiemechanisme dat zich niet verdraagt met de ambtelijke status en dat van topambtenaren feitelijk politieke bestuurders, iets als onderstaatssecretarissen, zou maken. Makkelijker zou in het vigerende stelsel kunnen worden ingepast een spreek- en verschijningsplicht voor ambtenaren, waaraan een verschoningsrecht zou moeten worden toegevoegd. Een parlementair recht om plenair of in vaste commissievergaderingen ambtenaren, ook zonder toestemming van de ministers, te horen, zou naar mijn mening een waardevolle toevoeging zijn aan het instrumentarium om toe te zien op het overheidsbeleid. Dit behoeft niet strijdig te zijn met de verantwoordelijkheid van de politieke bestuurder, mits de Kamer er verstandig en dus vooral informatief gebruik van maakt.²¹ Een spreek- en verschijningsplicht voor ambtenaren in het parlement zou een wettelijke regeling behoeven.

Een begin zou echter al gemaakt zijn indien de eerder gememoreerde aanwijzingen inzake de contacten tussen kamercommissies en ambtenaren en tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges worden ingetrokken. Deze aanwijzingen uit 1980 zijn buitengewoon rigide van aard en verbinden elk contact aan de voorwaarde van ministeriële toestemming. Uit de toelichting op deze aanwijzingen bleek dat de regering vooral beducht was voor een aantasting van de ministeriële verantwoordelijkheid. Overigens verhinderen ook de artt. 39, lid 8, 41, lid 3 en 73 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer thans nog een rechtstreeks contact tussen kamercommissies en ambtenaren, zonder tussenkomst van de minister.

Slot

De toekomst kan dus zijn dat de ambtenaar uit de constitutionele schaduw te voorschijn treedt. Zolang zijn ambtelijke status daarbij in acht wordt genomen (en wordt beschermd) behoeft dit geen inbreuk te zijn op de staatsrechtelijke verhoudingen. Analooog doet zich ook een ontwikkeling voor in de opvattingen over de vrijheid van ambtenaren om zich extern te uiten, bijvoorbeeld in publikaties, interviews en politieke activiteiten, ook binnen het eigen beleidsterrein. Een eigen staatsrechtelijke positie heeft de ambtenarij nog niet verkregen, maar onzichtbaar is de ambtelijke macht – en onmacht – allang niet meer. De politieke praktijk van nu geeft aanleiding te veronderstellen dat deze zichtbaarheid in de toekomst alleen maar wordt vergroot, opdat de volksvertegenwoordiging de controle op het bestuur optimaal kan uitoefenen.

Noten

1. G.H. Scholten, De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur, *Acta Politica*, jrg. 5, 237-255.
2. In deze zin: C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetshervorming 1983*. Deventer, 1983, 161.
3. R. Kranenburg, *Het Nederlandse staatsrecht*. Haarlem 1958, 119.
4. H.G. Lubberdink, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*. Deventer, 1982, 8.
5. Zie Lubberdink, t.a.p., 28.
6. C.A.J.M. Kortmann, *Elefantiasis, beschouwingen over een zieke staat (oratie KUN)*. Deventer, 1981.
7. Vgl. P.J. Langenberg, Gebonden zelfbeheer, over de verhouding tussen regering, parlement en functionele organen. In: Th.C. de Graaf e.a. (red.), *Omtrent het parlement*. Utrecht/Antwerpen 1985, 147-179. Zie ook de daarin genoemde literatuur.
8. *Aanwijzingen inzake contacten tussen kamercommissies en ambtenaren en tussen kamercommissies en regeringsadviescolleges*, TK 1979-1980. 15858, nr. 3, art. 2.1., 3e volzin.
9. Lubberdink, t.a.p., hoofdstuk III.
10. Vgl. ook MvT begroting Justitie 1975: 'Dat de minister van Justitie in staat dient te zijn overeenkomstig zijn verantwoordelijkheid het beleid van het Openbaar Ministerie te toetsen, impliceert niet dat die verantwoordelijkheid ook voor elk beleids-onderdeel in detail geldend dient te worden gemaakt'.
11. Zie H.Th.J.F. van Maarseveen, Ministeriële verantwoordelijkheid en Openbaar Ministerie na 1976,

De structuur van de partij heroverwogen Enige kanttekeningen

GERRIT KUIJK

- NJB, 1977, p. 209 e.v.
12. *Handelingen II*, 1976-1977, p. 1390 resp. p. 1359, aangehaald bij Lubberdink, t.a.p., p. 65-66.
 13. *Tweede Kamer*, 1986-1987, 19955.
 14. *Handelingen II*, 1986-1987, p. 4607.
 15. *idem*, p. 4623, het citaat van minister-president Den Uyl is afkomstig uit *Handelingen II*, 1976-1977, p. 3031.
 16. *Handelingen II*, 1986-1987, p. 4662. De oorspronkelijke vindplaats wordt in de *Handelingen* niet aangegeven en heb ik ook niet kunnen traceren.
 17. *idem*.
 18. *Handelingen II*, 1986-1987, p. 4672-4673, 4676.
 19. Zie voor een overzicht van deze enquêtes: A.H. Dölle, *Het recht van parlementaire enquête*, Monografie 3 Nederlands parlamentsrecht, Groningen, 1985, p. 56.
 20. Voormalig minister van Justitie Van Agt typeerde ooit zo zijn wetgevingsambtenaren.
 21. In gelijke zin: A.B. Ringeling, t.a.p., p. 226. Eerder werd voor een spreek- en verschijningsplicht gepleit door Crinice le Roy, t.a.p., p. 132-133, Th. de Graaf en H. Lamers, Departement en parlement, een verkenning, AA, 1981, p. 107-116 en P.J. Langenberg en R.C. Hessing, Politiek-ambtelijke betrekkingen in een nieuw perspectief?, *Beleid en Maatschappij*, 1983, p. 300-309. Tegenstander is o.m. J.G. Bannink, Ambtenaar en volksvertegenwoordiging, in U. Rosenthal (red.), *De kwaliteit van de politieke besluitvorming*, Alphen aan den Rijn, 1984, p. 123-136. Zie ook A.M. Donner, *Handboek*, 1983, p. 332.

De structuur van de partij heroverwogen

Enige kanttekeningen

GERRIT KUIJK*

Ongeveer een jaar geleden heeft de ALV van D66 zijn finale goedkeuring gehecht aan de besluitvorming over integrale wijziging van statuten en huishoudelijk reglement. Deze waren op verschillende eerder congresen uitgebreid aan de orde geweest, en gaven tot op het laatste moment aanleiding tot verhitte discussies. Ik moge herinneren aan de discussie tussen het Hoofdbestuur enerzijds en de Regio Groningen anderzijds over de principiële vraag of het lidmaatschap van het Hoofdbestuur verenigbaar kon zijn met dat van de Eerste Kamer der Staten Generaal. Die discussie werd toen door de ALV met overweldigende meerderheid in het voordeel van het 'Neen' der Regio Groningen beslist.

Het baart derhalve geen opzien dat het Hoofdbestuur in de Democraat van 16 september jl. onder de kop 'Partijstructuur onder de loep' ondermeer stelt: 'De ALV functioneert niet in alle opzichten bevredigend'.

Het Hoofdbestuur hebben, zo stelt men met nadruk, 'zowel vanuit de basis als op meer centraal niveau kritische kanttekeningen' bereikt die zich toespitsten op vier hoofdpunten. Dat waren, in de door het HB gehanteerde volgorde, ten eerste de 'tussenpositie van de regionale vertegenwoordigers in het Hoofdbestuur', ten tweede 'de taakafbakening tussen het Hoofdbestuur en de Adviesraad en tussen de Adviesraad en andere partijorganen als bijvoorbeeld de SWB of de ALV', ten derde dat 'de ALV niet in alle opzichten bevredigend functioneert' en ten vierde de 'veelheid aan commissies, werkgroepen, projectgroepen en andere groepen'.

Dit leidde bij het hoofdbestuur tot de vraag of de huidige partijstructuur nog steeds de meest geschikte is voor de totstandkoming van politieke besluiten, die in voldoende mate zijn voorbereid en worden gedragen door de leden. Derhalve vroeg men advies aan een speciale ad-hoc-commissie 'Adviesgroep Partijstructuren'. Het door die commissie uitgebrachte advies heeft u kunnen lezen in meergenoemde Democraat, waarin het door het HB is gepubliceerd omdat het 'een goede basis biedt voor het in gang zetten van een brede discussie in de partij over de verbetering van onze partijstructuur'.

Voor het houden van een brede discussie over dit onderwerp zijn echter meer vereisten te stellen. Eén daarvan is dat men moet kunnen beschikken over kennis van de bestaande structuur. Zolang de precieze tekst van de vigerende statuten en het geldende huis-

houdelijk reglement nog niet onder de leden is verspreid, mag men er vanuit gaan dat aan dit minimale vereiste niet is voldaan.

Dit mag in dit stadium voor een geïnformeerd lid echter geen beletsel zijn eens aandachtig naar de beweegredenen van het Hoofdbestuur te kijken. Om te beginnen valt uit volgorde en formulering van de aangedragen kritiekpunten op, dat er wel heel sterk vanuit het HB, meer bepaaldelijk nog vanuit het DB is geredeneerd. Immers, zowel vanuit de basis als op meer centraal niveau lijkt er geen kritiek op het DB te bestaan, terwijl de Regio-HBleden het moeten ontgelden. De taakafbakening tussen HB en AR is eveneens oud zeer; het presidium van de AR pleegt zich onafhankelijk tegenover DB en HB op te stellen. De 'veelheid van groepen' die zich met de politieke gedachtenontwikkeling bezighouden, en het gebrek aan kwaliteit van de produkten van vele werkgroepen, is een probleem dat in het HB al meer malen ter sprake is geweest. Met name dit laatste punt is al onderwerp van bespreking geweest tussen de portefeuillehouders in het DB enerzijds, en de besturen van SWB en PSVI anderzijds. Voor zover mij bekend met wederzijds als bevredigend ervaren uitkomsten, die passen in bestaande organisatorische en statutaire kaders.

Ook de andere gesignaleerde problemen zijn oplosbaar zonder de structuren te veranderen. Hoe ontstaat de informatieachterstand van de Regio-HBleden? Door hun (systematisch?) informatie te onthouden, en door het DB 3 à 4 keer te laten vergaderen tegen het voltallige HB 1 keer, met een uitgekleden agenda of juist over zoveel dringende items dat besluitdwang optreedt en serieuze discussie onmogelijk wordt. Opmerkelijk is ook, dat, hoewel in het verleden meermalen de afspraak is gemaakt dat in het DB besproken aangelegenheden bij het bespreken van de notulen in het HB op nieuw ter sprake gebracht kunnen worden, overbelasting van het secretariaat of problemen met de notulist structureel voor zo'n vertraging zorgen, dat een dergelijk ingrijpen mosterd na de maaltijd wordt. Op deze wijze wordt de 'landelijke component' van het Regio-HB lidmaatschap tot nul gereduceerd. Veel enthousiaste RHBliden branden dus snel af, zoals dat heet, en vertrekken. Anderen blijven, zwijgen of vechten heroïsch tegen de bierkaai, waardoor bij de toevallige, slechts een enkele maal aanwezige buitenstaander, zoals een bij toerbeurt aanwezig Kamerfractielid of de secretaris buitenland van de partij, welhaast de indruk moet ontstaan dat de kwaliteiten van de RHBliden gering zijn en dat een structuur die dergelijke lieden ophoest, rijp is voor kaalslag.

Dat in zo'n situatie de 'terugkoppeling naar regiobesturen en afdelingen' problematisch wordt, ligt

* De auteur is voorzitter van het regiobestuur van Groningen, en was tot 1 november 1987 lid van het HB voor de regio Groningen.



De D33-bijeenkomst te Arnhem in 1985. Door betere partijstructuur een éénmalig gebeuren?

voor de hand. Vaak valt er niets terug te koppelen, wegens gebrek aan relevante informatie. In andere gevallen is er niets om naar terug te koppelen, omdat het regiobestuur niet functioneert. Merkwaardigerwijze lijken het DB echter geen punten van kritiek op regiobesturen bereikt te hebben, noch vanuit de basis, noch vanaf een meer centraal niveau. Dit is des te opvallender, daar het DB net een bezoeker langs de verschillende regio's achter de rug heeft en dus het oor goed te luisteren heeft kunnen leggen. Ook over het functioneren van afdelingsbesturen zwijgt het Hoofdbestuur.

Resumerend kunnen we zeggen dat het Hoofdbestuur, lees het Dagelijks Bestuur, met een 'brede discussie ... over de verbetering van onze partijstructuur' bedoelt: een binnen een eng kader (dat van het 'Advies') gevoerde discussie over de centrale organen van de partij, waarbij de positie van het DB niet ter discussie diënt te staan. Aldus blijkt uit 'Partijstructuur onder de loep', het begeleidend schrijven van het Hoofdbestuur bij het 'Advies van de Adviesgroep Partijstructuren'.

Hoe weinig wij door dit soort argumenten ook zouden worden overtuigd van de noodzaak van deze discussie, wij kunnen er door de procedure die het Hoofdbestuur heeft gevolgd, niet omheen. Het feit dat het Hoofdbestuur niet eerst mandaat aan het congres heeft gevraagd, brengt met zich mee dat iedereen eerst nolens volens mee moet discussiëren om zijn recht van spreken niet te verliezen, voordat kan blijken of de ALV überhaupt wel enige verandering wil. Met als risico dat er straks een waar pandemonium losbreekt, zonder dat er enige besluitvorming op volgt. Derhalve ook hier enige opmerkingen over het advies van de commissie-Vrijhoef.

Blijkens haar advies heeft de commissie zich eerst bezonnen op de vraag: 'Wat kenmerkt D66 als een politieke partij? Nader geformuleerd: wat is de 'partijcultuur' van D66 en welke zijn de sterke en zwakke kanten daarvan?' Na enige in dit verband niet ter zake doende tussenzinnen volgt enige regels later het antwoord: 'D66 heeft zich in zijn benadering altijd gekenmerkt door een beroep te doen op de individuele creativiteit van mensen binnen en buiten de partij. Het organisatorisch kader mag hierbij zo weinig mogelijke belemmeringen opwerpen. Deze benadering versterkt de levendigheid en de open discussie in de partij, maar kent als nadeel dat de partij door te zwak organisatorisch kader kwetsbaar is voor abrupte schommelingen.' Kortom, volgens de commissie-Vrijhoef vervult het organisatorisch kader op dit moment vooral een negatieve functie.

Dat zou niet zo moeten blijven. De organisatie van de partij zou een positieve rol moeten gaan spelen, dienstbaar aan wat de commissie noemt de functies van de partij. De commissie onderscheidt de volgende belangrijkste functies van de partij.

1. De politieke visie vertalen in concrete stellingnames en voorstellen die gericht zijn op het gewenste politieke resultaat.
2. Door dit 'politieke produkt' en door de partijcultuur belangstellenden te binden en goede kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen en andere openbare functies te kunnen werven.
3. De partij zodanig organiseren – in overeenstemming met de partijvisie – dat bij de kiezer het vertrouwen in de doelstellingen en continuïteit van de partij ontstaat.

Om te beginnen lijkt er bij de commissie enige onduidelijkheid te bestaan over de vraag wat nu een functie is, en wat een middel. Ten tweede wordt het begrip van bovenstaande zinnen bemoeilijkt doordat de commissie, bewust of onbewust, impliciet een scheiding aanbrengt tussen de politieke vertegenwoordigers namens D66 enerzijds, en de partij D66 anderzijds, waarbij men het woord partij hier en op andere (niet op alle) plaatsen moet begrijpen als beperkt tot de functie van organisatorisch kader, dat ten dienste moet staan aan de politieke gezagsdragers, als een soort van waterdrager. Alleen op deze wijze geïnterpreteerd hebben deze uitspraken van de commissie enigerlei betekenis.

Alvorens verder te gaan signaleert de commissie eerst even de ons inmiddels uit de brief van het HB al bekende tekortkomingen. Ik maak van die adempauze even gebruik om de functies van de partij even te omschrijven zoals het mijns inziens wel moet. Ik zal mij

daarbij houden aan het door de commissie aangegeven kader, zonder nochtans aan het woord partij dezelfde beperkte inhoud toe te kennen. Mijn omschrijving ziet er ongeveer zo uit:

Functies van de partij:

1. Het integreren van concrete politieke stellingnames en concrete voorstellen van partijleden, waaronder gekozen vertegenwoordigers, die gericht zijn op politiek resultaat, in een uitvoerbaar lange termijn programma, de 'partijvisie' zo u wil.

2. Het door de kwaliteit van dit politieke produkt en de flexibele slagvaardige omgang daarmee opbouwen van een politieke achterban. Dat wil zeggen het winnen van kiezers en het werven van leden.

3. Het uit de leden diegenen die door hun kwaliteiten het meest daarvoor geschikt zijn en die bovendien blijken hun lange en trouwe staat van dienst ook het ondankbare en saai werk voor de partij niet schuwen, te kandideren voor vertegenwoordigende lichamen.

4. Het er zorg voor dragen dat zij die D66 politiek vertegenwoordigen, ook daadwerkelijk de partijstandpunten uitdragen, c.q. opereren met rugdekking van de partij, hetgeen niet noodzakelijkerwijs hetzelfde is als rugdekking van hun fractie.

Het behoeft waarschijnlijk geen betoog dat zo'n analyse van de partijfuncties een andere invalshoek oplevert bij het beschouwen van eventuele tekortkomingen in de organisatie dan de analyse van Vrijhoef c.s. Voordat dat echter ook aanschouwelijk zal blijken, dient het volgende met nadruk gesteld te worden. Een partij die nu alweer enkele jaren in haar verkiezingsprogramma's veel meer dan andere de nadruk legt op het belang van zuivere procedures, op het verbeteren van bestuursstructuren en op het fatsoenlijk omgaan met macht, moet haar eigen structuur zo zuiver mogelijk definiëren, haar eigen procedures hyper-consequent uitvoeren en geloofwaardig inrichten. Immers, bij een partij die al zolang in de oppositie is, is de eigen partijorganisatie de enige toetssteen voor het gehalte van de uitgedragen ideeën. In concreto betekent dat de volgende twee dingen:

1. We kunnen het niet maken om het one man – one vote systeem buiten de discussie te houden enkel op grond van de door de commissie-Vrijhoef aangedragen argumenten. Het staat de partij vrij om dit systeem na ampele overweging met overweldigende meerderheid van stemmen gepaard gaande aan uitingen van grote emotionaliteit te handhaven. Juist echter wanneer je zelf zoals Vrijhoef van mening bent dat De ALV op het moment niet functioneert, mag je niet zonder echte argumenten zeggen: 'Daar praten we niet over'.

2. We moeten in de partij zelf de leus: 'Een stem voor

de macht, een stem voor de controle op de macht' in de praktijk gaan brengen. Bovendien zullen we dit moeten koppelen aan een of andere vorm van districtenstelsel. Wanneer we de statuten en het huishoudelijk reglement fundamenteel wijzigen zonder aan deze twee punten aandacht te besteden, lopen we het risico onze geloofwaardigheid te verliezen.

Wanneer ik de zeven tekortkomingen¹ die de commissie-Vrijhoef noemt in het licht van het bovenstaande beschouw, kom ik tot de volgende conclusies. De punten 2, 3, 4, en 6 zijn geen gebreken die worden veroorzaakt door een slechte bestaande structuur. Zij komen integendeel voort uit de slechte invulling die aan de bestaande goede structuur gegeven wordt. Zij kunnen ook niet opgelost worden door structuurveranderingen, maar slechts via voorzichtig beleid gevoerd door deskundige besturen. Punt 7. 'De partij heeft te weinig aandacht voor de persoonlijke gevolgen van de inzet van leden (bijvoorbeeld bij het verliezen van hun politieke functies) hoort in een serieus stuk niet thuis. Politiek is een riskant bedrijf, hetgeen in de beloning en in de afvloeiingsregelingen ruimschoots is verdisconteerd. Blijven de punten 1 en 5. Punt 5. 'De verantwoordelijkheden voor het ontwikkelen en in concrete stellingname vertalen van de politieke visie is tussen partij en fractie onvoldoende afgebakend. (Dit onverlet het uitgangspunt dat wij de eigen verantwoordelijkheid van de TK-fractie als een groot politiek goed beschouwen)', moet in dit verband beschouwd worden als een onjuiste constatering. De vigerende statuten en het geldende huishoudelijk reglement staan de interpretatie toe dat dit onverkort de verantwoordelijkheid van de partij is. Dat de partij die verantwoordelijkheid meestentijds niet opneemt, hangt met de kwaliteit van de (bestuurs)leden samen. De structuur op zich is duidelijk.

Rest ons punt 1. 'De ALV functioneert niet bevredigend. Zij is niet het sluitstuk van een brede politieke discussie in de partij. Tijdens de ALV lopen politieke stellingnames en gedetailleerde specialistische discussies door elkaar heen. Hoewel de ALV formeel het hoogste politieke besluitvormende orgaan van D66 is, kan het (sic) deze verantwoordelijkheid in de praktijk onvoldoende waarmaken'. In mijn opvatting kun je als je als partij deze mening van Vrijhoef onverkort zou delen, hetgeen ik overigens geenszins doe, ook hier verandering inbrengen door de ALV 6 keer per jaar in plaats van 2 keer per jaar bijeen te laten komen, met per keer veel magerder agenda's en dus met meer

1. Wegens plaatsgebrek kan ik niet citeren en moet ik verwijzen naar de Democraat van 16 september.

spreektijd. Ook dit betreft geen structurele wijziging.

Kijken we vervolgens naar de *Uitgangspunten* zoals de commissie-Vrijhoef die formuleert, dan valt op dat hierin al een aantal beslissingen ongemotiveerd verschoen liggen. Het beleidsprogramma moet op termijn verdwijnen en de regionale component in het HB afgeschaft. Bezien we de concrete voorstellen, dan valt op, dat er, hoewel er hier en daar het woord controle valt, vooral sprake is van het herverkavelen van uitvoerende en beleidsbepalende taken. Het handhaven van het one man – one vote systeem blijkt in de praktijk te betekenen dat de ALV tot een stempelmachine degradeert, terwijl het voorgestelde ledencollege geen tanden krijgt om het HB te bijten.

Al met al meen ik duidelijk gemaakt te hebben dat wat er voor ligt een betrekkelijk onvoldragen indruk maakt, en nog niet rijp is voor besluitvorming. Het HB lijkt er beter aan te doen nog niet in januari een beslispuntenlijst aan de Adviesraad voor te leggen, teneinde die op de ALV van 5 en 6 februari aan de leden voor te leggen. Zegt niet de commissie zelf onder punt 2:

'De functie die de lokale en regionale ledenvergaderingen voor de landelijke politieke visie zouden moeten hebben, komt niet tot haar recht door te snelle procedures op belangrijke momenten en door niet goed gestroomlijnde voorbereiding van besluiten van de ALV.'

Veranderingen in levensstijl en de gevolgen voor de politiek

Lezingencyclus in De Balie

De levensstijl van mensen verandert.

Hun levensloop wordt minder voorspelbaar, grilliger. Rolwisselingen vinden voortdurend plaats, mensen kunnen niet meer worden gekarakteriseerd met een enkel sociaal kenmerk; mensen kunnen zeer uiteenlopende kenmerken met elkaar combineren in een enkel leven, opeenvolgend of ook gelijktijdig. Dit proces, dat wij individualisering noemen, gaat ook gepaard met een toenemende vrijheidsbeleving.

Hoe uit zich dit proces? Kan het in trends, of eerder nog trendbreuken worden aangewezen? Hoe is het zelfbeeld van mensen veranderd als gevolg van deze ontwikkeling? Hoe kunnen zij op hun (wisselende) activiteiten worden aangesproken? Hoe verhoudt zich het persoonlijk leven tot het werk van mensen? Vindt op dat laatste gebied eenzelfde ontwikkeling plaats?

En wat zijn de consequenties van dit proces?

Wat betekent het voor de relatievormen in de toekomst? Hoe verhoudt individualisering zich tot de emancipatie van vrouwen? Moet onze samenleving zich erop gaan instellen dat mensen eens in de zoveel jaren geheel ander werk willen hebben? Hoe verhoudt zich dit proces tot de technologische ontwikkeling? En in hoeverre zullen mensen zich in de toekomst nog willen laten vertegenwoordigen, door een politieke partij of een belangenorganisatie?

Over dit thema organiseert de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66 een lezingencyclus, op elke tweede dinsdag van de maand in theater De Balie, Kleine Gartmanplantsoen 10, Amsterdam.

Het programma luidt als volgt:

12 januari 1988, H.K. Boswijk, *Trends en trendbreuken*

9 februari 1988, C.J. Zwart, *New Age*

8 maart 1988, J. Soetenhorst-de Savornin Lohman, *Emancipatie*

12 april 1988, P. van Schilfgaarde *Nieuwe arbeidsverhoudingen*

10 mei 1988, C.J. Weeda *Relaties*

De lezingen beginnen om 20.00 uur.

De toegangsprijs bedraagt f 5,-, studenten en CJP f 2,50.

Automatisering en bestuurlijk-organisatorische innovaties bij de overheid

TJERK HUPPES*

Inleiding

De invoering van de informatietechnologie binnen de overheidsorganisatie neemt de laatste jaren snel toe. Een globale schatting leert dat de overheid inmiddels rond drie miljard gulden per jaar in de informatietechnologie investeert. Deze investeringen beogen het doelmatig en doeltreffend functioneren van de overheid te bevorderen. Dit effect wordt, gezien de rapporten van de Algemene Rekenkamer, dikwijls niet bereikt. Om hierin verbetering te brengen, is het noodzakelijk de automatisering van de informatievoorziening (strakker) te binden aan een normatieve doelstelling: het bevorderen van de – mede gezien de veranderingen in de externe omgeving – dringend gewenste debureaucratisering van het overheidsapparaat. Ter verduidelijking van deze stellingname sta ik achtereenvolgens stil bij: de veranderingen in de externe omgeving van de overheid, de in dit verband noodzakelijke bestuurlijk-organisatorische innovatie, en de automatiseringsaanpak, gericht op het bevorderen van deze innovatie.

De veranderende externe omgeving: de informatisering van de samenleving in sociaal-cultureel perspectief

Tot de meest onderschatte, door de invoering van de informatietechnologie versnelde sociaal-culturele verandering behoort ongetwijfeld de exponentiële toename en diversificatie van alle de samenleving ter beschikking staande informatie. Informatie in de (gangbare) betekenis van: gegevens die ons werkelijkheidsbeeld beïnvloeden. De informatietechnologie brengt deze toename – die overigens reeds eerder, door het gestegen aantal informatiewerkers, het gestegen scholingsniveau en de toenemende betekenis van massacommunicatiemediën een historisch hoogtepunt had bereikt – in een steeds hogere versnelling; het einde hiervan is nog niet in zicht. De informatie-explosie manifesteert zich op de meest uiteenlopende gebieden. Welke activiteit de burger/bestuurder ook onderneemt, overal wordt hij geconfronteerd met *overinformatie*, waaruit een keuze moet worden gemaakt. Het

hiermee gepaard gaande veranderingsproces kan vanuit een drietal gezichtspunten worden getypeerd:

1. pragmatisch;
2. sociaal-filosofisch;
3. politiek-bestuurlijk.

Ad 1. Gegeven de beperkte menselijke informatieverwerkingscapaciteit, leidt de toenemende overinformatie er logischerwijs toe, dat de per individu geselecteerde informatie onderling steeds sterker gaat verschillen. De kans dat men over dezelfde informatie beschikt wordt kleiner; de kans dat men met nieuwe informatie wordt geconfronteerd neemt toe. Anders geformuleerd: overinformatie leidt tot individualisering en dynamisering van het bewustzijn; de betekenis van collectieve, door een ieder gedeelde werkelijkheidsvoorstellingen neemt af. Voor het openbaar bestuur heeft deze ontwikkeling verstrekkende gevolgen. Onder ad 3 komen we hierop terug.

Ad 2. Vanuit een sociaal-filosofische invalshoek is het effect van overinformatie op de samenleving te illustreren met (een variant op) de grotmythe van Plato. Zoals bekend stelt Plato in deze mythe de mensheid voor als een groep geketenden in een grot. Op de grotwand zien zij, door een bepaalde lichtinval, schaduwen bewegen, die het leven van buiten de grot weerspiegelen. Schaduwen derhalve, die informatie verschaffen over de werkelijkheid buiten de grot, maar niet daarmee samenvallen. De grotbewoners echter interpreteren de schaduwen als de werkelijkheid zelf; zij zijn niet in staat het schaduwkarakter van de informatie te doorzien. Ook niet wanneer een van hen van zijn ketenen wordt bevrijd, de werkelijkheid buiten de grot aanschouwt en hen daarover bij zijn terugkomst vertelt. Als reactie op zijn herhaald aandringen dat hun werkelijkheid niet de werkelijkheid is, worden zij uiteindelijk zo boos, dat zij hem – bedoeld is Plato's leermeester Socrates – doden.

Plato toont zich in deze mythe een klassiek filosoof, in die zin dat hij gelooft in het bestaan van de absolute waarheid: informatie betreffende de werkelijkheid buiten de grot. Het is dit soort waarheden waarvan de bewoners van de informatiemaatschappij steeds meer het relatieve karakter onderkennen. De informatisering van de samenleving plaatst niet één, maar allen buiten de grot. In de 'werkelijke wereld' worden zij geconfronteerd met zoveel en zo uiteenlopende 'waarheden', dat zij – noodgedwongen – ieder een eigen selectie maken, c.q. een eigen werkelijkheid construeren. De grotbewoners raken met andere woorden geïndividualiseerd, waarbij zij in toenemende mate het relatieve karakter van ieders werkelijkheid, c.q. het

* De auteur is bijzonder hoogleraar in de economische en maatschappelijke aspecten van de informatietechnologie aan de Rijksuniversiteit te Groningen. Dit artikel is een deel van zijn oratie bij het aanvaarden van zijn leerstoel op 6 oktober 1987. De volledige tekst is uitgegeven door Stenfert Kroese BV.

schaduwkarakter van alle informatie ontdekken. Ook Socrates wordt hierbij ontheilgd en vormt niet langer een bedreiging. Ook zijn werkelijkheid is niet meer dan een persoonlijke keuze uit de beschikbare overinformatie, en derhalve in principe gelijkwaardig aan die van anderen. Individualisering en delegitimering van machtsposities zijn te beschouwen als twee kanten van hetzelfde informatiseringsproces.

Ad 3. De consequenties voor het openbaar bestuur liggen impliciet in het voorafgaande besloten. Zij betreffen zowel de vraagkant (de burger/klant, het te besturen systeem) als de aanbodkant (politici en ambtenaren). Beperken we ons voorlopig tot de vraagkant. Nieuw is niet het kiezen als zodanig – ook vroeger was de beschikbare informatie groter dan de mens kon verwerken – maar het ontbreken van vanzelfsprekende selectiecriteria. Vroeger stonden deze criteria betrekkelijk vast. Zij maakten deel uit van een algemeen aanvaard cultuurpatroon, dat tijdens de opvoeding en scholing werd geïnternaliseerd en de keuzevrijheid veelal voor de rest van het leven in banen leidde. Overinformatie werpt de burger terug op zichzelf. Steeds meer dient hij zelf zijn levensoriëntatie vast te stellen, en – zolang hij zich niet afsluit – deze aan te passen of te verdedigen tegenover een steeds meer pluriforme omgeving. Informatisering versnelt aldus het historische proces van individualisering en differentiatie van onze cultuur en draagt bij tot:

a. Diversificatie/individualisering van de regelgeving en dienstverlening ('de overbelaste democratie').

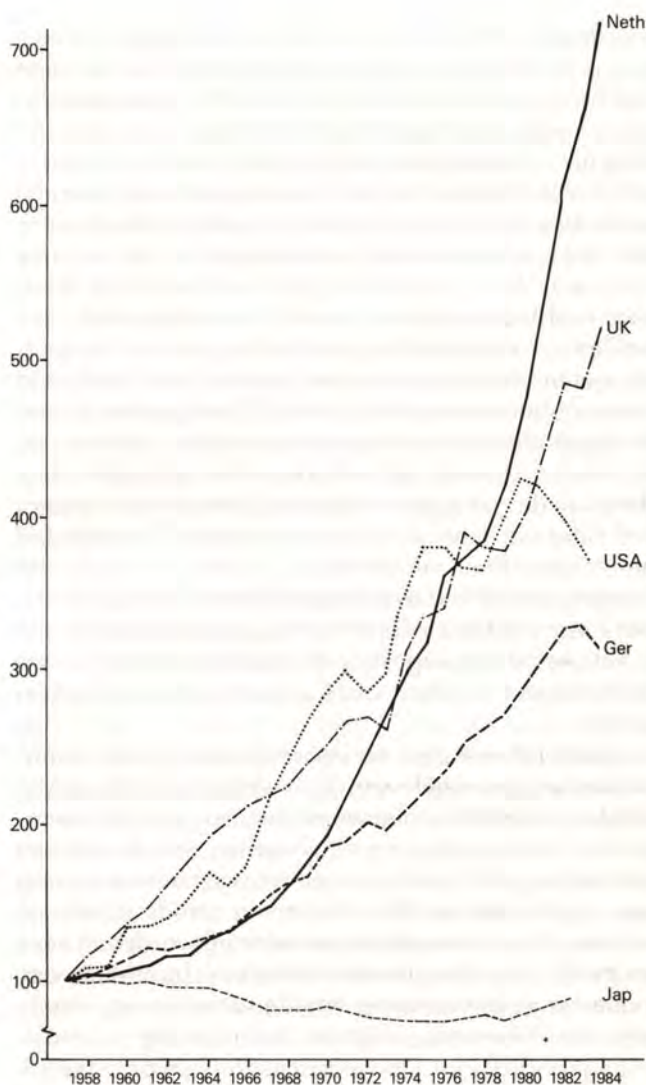
Een geïndividualiseerde samenleving vraagt om een verfijning van de regelgeving, c.q. om een meer klantgerichte benadering. Bovendien moet de overheid kunnen inspelen op een snel veranderend behoeftenpatroon. Een centralistisch ingestelde bureaucratie kan hieraan niet voldoen.

b. Afnemende (be)stuurbaarheid ('de ontwortelde samenleving').

Een geïndividualiseerde samenleving is minder makkelijk te (be)sturen dan een samenleving waarin collectieve voorstellingen – zoals de drieluik God, Koningin en Vaderland – de werkelijkheidsoriëntatie van burgers bepalen. De sociale controle neemt af, het 'afwijkend gedrag' toe. Dit laatste aspect wordt vrij dramatisch geïllustreerd door de ontwikkeling van anomie-indicatoren, zoals de criminaliteitsfrequentie (zie figuur 1), die, anders dan in het pre-individualistische Japan, in Westerse landen de afgelopen decennia verveelvoudigde.

c. Afnemende consensus over de probleemdefinitie.

Ook aan de aanbodkant wordt de zaak er niet eenvoudiger op. De politicus/ambtenaar wordt dage-



Figuur 1. De naoorlogse ontwikkeling van de criminaliteitsfrequentie in comparatief perspectief (misdrijven ter kennis van de politie per 10 000 inwoners, 1957-1984; 1957 = 100)

Bron: T. Huppes, *The Western Edge, Work and Management in the Information Age*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1987, p. 102.

lijks overstelpt met overinformatie, waarbij het steeds minder eenvoudig wordt consensus te bereiken over de probleemdefinitie. Dit geldt zowel 'horizontaal', c.q. interdepartementaal als 'verticaal', c.q. interbestuurlijk. Is bijvoorbeeld eenmaal vastgesteld dat werkloosheid en criminaliteit de belangrijkste problemen vormen, dan staat de bestrijdingswijze – anders dan vroeger toen we (al dan niet terecht) meenden oorzaak en gevolg helder te zien – nog geenszins vast. Werk-

loosheid is – afhankelijk van de geraadpleegde bron – een probleem van te hoge loonkosten, van te trage technologische innovatie, van te snelle (arbeidsuitstotende) innovatie, van onderbesteding, van overbesteding en daarmee gepaard gaande inflatie, van een te grote collectieve sector, van te weinig scholing, van een internationaal verschuivende arbeidsverdeling en – ook dat wordt beweerd – van een verkeerde definitie van werk. Voor criminaliteit geldt iets dergelijks. Is het een probleem van de politie, van strafmaat, van pakkans, van opvoeding en scholing, van een versnelde samenlevingsdynamiek of – en dan is de cirkel rond – van toegenomen werkloosheid? Databanken en beslissingondersteunende systemen bieden de bestuurder weinig houvast, zeker niet wanneer blijkt dat meerdere van de gesuggereerde causaliteiten door 'objectief' cijfermateriaal worden ondersteund. De politicus/ambtenaar dient zelf te kiezen, in de wetenschap dat 1. zeer verschillend over het probleem wordt gedacht, dat 2. van zijn keus relatief weinig gezag uitgaat en dat 3. het uiteindelijk uitgestippelde beleid geenszins vanzelfsprekend en soms zelfs geheel niet wordt uitgevoerd.

Samenvattend stelt de informatisering/individualisering van de samenleving de overheid voor een aantal – historisch gezien – nieuwe problemen. Aan de toenemende individualisering en wisseling van de wensen van de burger/klant is zonder drastische vernieuwing van organisatie en dienstverlening steeds minder te voldoen. De noodzaak tot vernieuwing wordt nog eens versterkt door de afnemende bestuurbaarheid, c.q. toenemende ontworteling van de samenleving, waarmee de informatisering/individualisering (vooralsnog) gepaard gaat. Daarnaast neemt aan de aanbodzijde de pluriformiteit van inzichten steeds verder toe, hetgeen het bereiken van consensus over de 'juiste' probleemdefinitie, alsmede de uitvoerbaarheid van het beleid bemoeilijkt.

Initiatieven tot de-bureaucratisering

'Er is een groeiende anti-overheidsinstelling. Het wantrouwen van de burger jegens de politiek is groot. De kritiek op het functioneren van de overheid is hevig.' Aldus de opening van de Strategienotitie *Om de kwaliteit van het bestuur* (1984) van het DG Binnenlands Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Aan deze m.i. niet onjuist gediagnostiseerde situatie heeft de overinformatie een (overigens moeilijk te schatten) bijdrage geleverd. Een niet minder relevante oorzaak staat hier buiten: de over een lange reeks van jaren toegenomen bureaucratie.

Onder bureaucratisering verstaan we – Max Weber

parafraserend – het lange termijn veranderingsproces van organisaties, gekenmerkt door 1. differentiatie, zowel horizontaal (arbeidsdeling, specialisatie) als verticaal (een toenemend aantal hiërarchische niveaus; 2. centralisatie (beslissingen op uitvoerend niveau worden in principe voorafgegaan door een beslissing aan de top); 3. formalisering/standaardisering van de dienstverlening. De bureaucratische organisatievorm is met name functioneel onder relatief stabiele omstandigheden. Op externe veranderingen pleegt een bureaucratie te reageren met een averechts werkende aanpassing: verdergaande bureaucratisering. Dit proces is bij de Nederlandse overheid nog eens versterkt door het streven naar rechtsgelijkheid.

Vraag en aanbod van overheidsdiensten hebben zich derhalve, althans tot voor kort, in een volstrekt tegenovergestelde richting bewogen. De individualisering en verandering van de vraag ging gepaard met een toenemend onvermogen aan de aanbodzijde om hieraan te voldoen. De bureaucratie liep vast. Voorstellen tot verbetering vullen – alleen al voor de Rijksdienst – een omvangrijke stapel rapporten, waarvan vooral die van de Commissie Vonhoff en van de Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst Tjeenk Willink de aandacht hebben getrokken. Vonhoff wijst met name op het gegroeide aantal hiërarchische niveaus en op de gebrekkige (horizontale) integratie, met verkokering en stammenoorlog als gevolg. Vooral het interne functioneren wil hij verbeteren. Tjeenk Willink benadrukt de gegroeide afstand tussen de (centrale) overheid en de burger/klant. Hij ziet het externe functioneren als het voornaamste probleem.

Als voortvloeisel uit het rapport-Vonhoff heeft het vorige kabinet besloten tot het doen uitvoeren van een zestal 'grote operaties' met het doel de bureaucratie terug te dringen en de efficiency en effectiviteit van het openbaar bestuur te verhogen: heroverweging van het takenpakket; deregulering van overgeperfectioneerde wet- en regelgeving; decentralisatie van taken aan 'lagere' overheden; privatisering/verzelfstandiging van taken; reorganisatie van de Rijksdienst, toegespitst op het terugdringen van de historisch gegroeide differentiatie; personeelsvermindering (4 x 2%-operatie).

Stuk voor stuk zijn de grote operaties te beschouwen als een poging om de ontwikkelingstrend uit het verleden om te buigen. De overheid wil *minder* doen (heroverweging, deregulering en privatisering), zij wil het *effectiever* doen (decentralisatie en reorganisatie) en ten slotte *efficiënter* doen (2%-operatie). In plaats van – uitgaande van een holistisch overheidsconcept – de samenleving vanuit een centraal punt te besturen, wil zij – vanuit een meer pluralistische opvatting –

bevoegdheden en verantwoordelijkheden verplaatsen naar dichterbij de burger/klantstaande organen en/of deze organen verzelfstandigen. De aanbodzijde zou daardoor beter kunnen inspelen op de snel wisselende, geïndividualiseerde wensen aan de vraagzijde.

Niet alleen de Rijksdienst is in beweging. De gemeenten tonen een vergelijkbaar beeld. Differentiatie en centralisatie grepen ook daar lange tijd om zich heen, totdat recentelijk op tal van plaatsen initiatieven werden ontplooid om het tij te keren. Vrijwel iedere gemeente kent tegenwoordig een herstructurerings- en/of reorganisatieplan. De voorgestelde de-bureaucratiseringsscenario's betekenen ook hier een trendbreuk met het verleden: afslanking van de secretarie gekoppeld aan verzelfstandiging van diensten (decentralisatie), terugdringing van de differentiatie van de organisatie door samenvoeging van diensten en afdelingen (horizontale integratie) en afplatting (verticale integratie). Ook hier de erkenning, dat sturing vanuit de top in een snel wisselende omgeving slechts mogelijk is op hoofdpunten, en dat de noodzakelijke flexibiliteit/klantgerichtheid slechts door relatief zelfstandige diensten en bedrijven, of zelfs door verzelfstandigde onderdelen daarvan kan worden gegarandeerd (lokaal pluralisme).

Vergelijkbare scenario's treft men ten slotte aan in de nota *Politie in Verandering* ten behoeve van de reorganisatie van politiekorpsen, in de *HOAK-nota* voor de vernieuwing van het universitaire bestel en voor vele andere (semi-)overheidsorganen.

Tussen overheid en bedrijfsleven ligt een wereld van verschil. Vanuit een historisch perspectief zijn niettemin interessante parallellen te ontdekken, met name op het punt van organisatie-ontwikkeling. Bepalend voor de lange termijn ontwikkeling van ondernemingen in 'het industrietijdperk' was het driedelige credo van het 'Scientific Management': 1. arbeidsdeling (horizontale differentiatie), 2. scheiding leiding en uitvoering (verticale differentiatie), 3. besluitvorming en controle van bovenaf (centralisatie). Deze ontwikkeling loopt in feite parallel aan de hierboven – eveneens in drie punten – gespecificeerde bureaucratisering bij de overheid. 'Taylorisering' en bureaucratisering zijn twee kanten van dezelfde medaille.

In de jaren zeventig kwam ook in de marktsector de kentering. Grootschalige, bureaucratisch geleide ondernemingen functioneren uitstekend in een relatief stabiele omgeving. Aan deze succesvoorwaarde werd sinds de jaren zeventig niet langer voldaan. Ondernemingen dienden zich aan te passen aan snel wisselende en moeilijk te beheersen marktkansen en derhalve te transformeren tot flexibele, alert reagerende organisaties. De marsroute, die niets minder dan een

trendbreuk met het management- en organisatie-denken in het verleden inhoudt, wordt met wisselende accenten beschreven in – vooral Amerikaanse – bestsellers, zoals McCrae's *The coming entrepreneurial revolution*, Reich's *The Next American Frontier*, Naisbitt's *Re-inventing the corporation* en Toffler's *The adaptive corporation*. Illustratief zijn de volgende twee citaten van laatstgenoemde auteur, waartoe ik mij beperk:

'...Each age produces a form of organization appropriate to its own tempo...In the post-industrial society the acceleration of change has reached so rapid a pace that bureaucracies can no longer keep up. Information surges through society so rapidly, drastic changes in technology come so quickly that newer, even more instantly responsive forms of organization must characterize the future...'*

'...For many firms 1955-70 were years of almost uninterrupted, straight-line growth in an equilibrial environment. In such a period, the formula for adaption is relatively simple. Managers look smart – indeed, they very often are smart – if they simply do 'more of the same'. Since then this straight-line strategy has become a blueprint for corporate disaster. The reason is simple: instead of being routine and predictable, the corporate environment has grown increasingly unstable, accelerative and revolutionary. ...Instead of constructing permanent edifices, today's adaptive executives may have to de-construct their companies to maximize maneuverability....And while in the past many managers could succeed by imitating another company's strategy or organizational model, today's leaders are forced to invent, not copy....'***

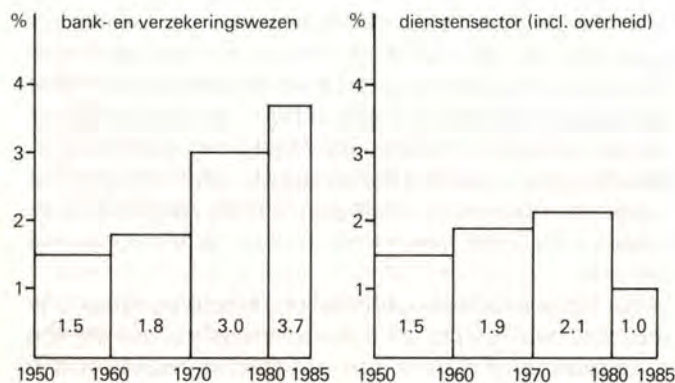
Samenvattend blijken organisaties, zowel in de marktsector als in de collectieve sector, met de in het industriële verleden gegroeide structuren niet langer uit de voeten te kunnen. Minder duidelijk is, dat de informatietechnologie bij de noodzakelijke transformatie een doorslaggevende rol kan spelen.

Automatisering en de-bureaucratisering van de overheidsorganisatie

Wie anno 1987 de overheid opnieuw zou moeten organiseren, zou waarschijnlijk als laatste de bestaande structuur voorstellen. De mogelijkheid om de bu-

*Toffler, A., *Future shock*, Londen/Sydney, 1970, 136-137.

**-, *The adaptive corporation*, New York, 1985, 1-2.



Figuur 2. Gemiddelde jaarlijkse produktiviteitsgroei in het bank- en verzekeringswezen en in de dienstensector als geheel (tertiair, kwartaal en overheid), 1950-1985

Bron: G.R. de Wit, *Technologische ontwikkelingen in het bankwezen in vergelijking met andere bedrijfstakken in Nederland*. Onderzoeksmemorandum RM 87-009. RUL Maastricht, 1987, p. 20.

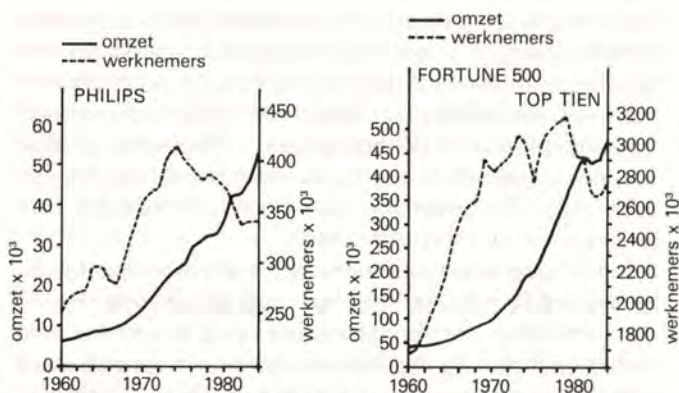
reaucratiseringstrend uit het verleden te doorbreken is (zoals eerder aangegeven) in principe aanwezig, maar bij een complexe organisatie als de overheid allerm minst eenvoudig te realiseren. Een uitzondering betreft de efficiencyverbetering, en/of produktiviteitsgroei, waarmee technologische vernieuwing in het algemeen, en derhalve ook de invoering van de informatietechnologie gepaard kan gaan. Zoals cijfermateriaal van het CPB – grafisch weergegeven in figuur 2 – suggereert, heeft de technologische innovatie op dit punt bij de overheid nog weinig effect gesorteerd. Daarentegen vertonen banken en verzekeringsmaatschappijen de laatste jaren een opmerkelijke groei, waaraan de automatisering het hare heeft bijgedragen. De overheid blijft hierbij achter, ondanks de drie miljard gulden die inmiddels jaarlijks in computers en wat dies meer zij wordt geïnvesteerd. Bij een voortzetting van de produktiviteitsgroei in de commerciële dienstensector in de jaren negentig – het Massachusetts Institute of Technology (Cambridge, USA) verwacht een toename van 5% per jaar – moet het echter mogelijk zijn ook in de publieke sector een aanzienlijke groei te realiseren. Gegeven de 'minder overheid - meer markt'-trend, c.q. gegeven een hooguit gelijkblijvende en waarschijnlijk zelfs dalende 'omzet' van de overheid zouden verdere automatisering en afslanking zich simultaan kunnen voltrekken. Een belangrijke doelstelling van de 'grote operaties' en van de lokale herstructureringsplannen ligt dan binnen handbereik. Ook de recent voorgestelde vermindering van 26.000 ambtenaren is met een in principe haalbare produktiviteitsgroei van 3 tot 4% binnen enkele jaren te realiseren.

Een forse personeelsvermindering is overigens de laatste 10-15 jaar bij grote ondernemingen in de marktsector een 'normaal' verschijnsel. Voor Philips, Unilever, de chemische industrie in Nederland, maar ook voor bijvoorbeeld de overgrote meerderheid van de Fortune 500 geldt, dat de produktiviteitsgroei de afgelopen 10-15 jaar gepaard is gegaan met een aanzienlijke daling van het werknemersbestand, de veelal niet geringe omzetsijging ten spijt. Blijkens de voorspellingen van hun CEO's is het einde van het contraire verloop van omzet en personeelssterkte nog niet in zicht (figuur 3).

Niet minder belangrijk dan het tempo van technologische innovatie en de daarmee gepaard gaande produktiviteitsgroei is voor het terugdringen van de historisch gegroeide bureaucratie het gewijzigde type innovatie. Enkele recente trends in de informatietechnologie, c.q. in de systeembouw zijn te typeren met een viertal overlappende dichotomieën:

- 'technology push' → 'demand pull'-innovatie;
- lineaire → iteratieve ontwikkelingsmethoden (prototyping);
- procesgeoriënteerde → datageoriënteerde systemen;
- eilandautomatisering → geïntegreerde informatienetwerken.

Vroeger werd de computer vooral gebruikt om grote volumes eenvoudige deelhandelingen te verrichten. Het sprekend voorbeeld bij de overheid is de loon- en salarisadministratie, uitbesteed aan grote rekencentra, zoals het Rijkscomputer Centrum. De systeembouwer bekommerde zich toen nog weinig om de



Figuur 3. Omzet en werkgelegenheid bij Philips en de top tien van de Fortune 500, 1960-1984.

Bron: Jaarverslagen Philips

Bron: Jaarlijkse FORTUNE 500 rapportages

interne organisatie. Automatisering was een zaak van de specialist in het 'externe' computercentrum. Dankzij de ontwikkeling van micro-computers en netwerken is deze aanbiedersmarkt ('technology push'-innovatie) geleidelijk veranderd in een vragersmarkt ('demand pull'-innovatie). Niet de technische mogelijkheden, maar de informatiebehoefte van de gebruiker bepaalt nu de richting waarin 'toepassingen' zich ontwikkelen. Bij het ontwerpen van informatiesystemen werd aanvankelijk een zogenaamde lineaire strategie gehanteerd, waarbij de eenmaal vastgestelde informatiebehoefte geacht werd voor langere tijd constant te blijven. Lineair ontwikkelde systemen bleken echter onvoldoende flexibel om – bij een sterk dynamische omgeving – de wisselende informatiebehoeften te bevredigen. Deze systemen hadden bovendien veelal betrekking op onderdelen van het productieproces: 'eiland-automatisering'.

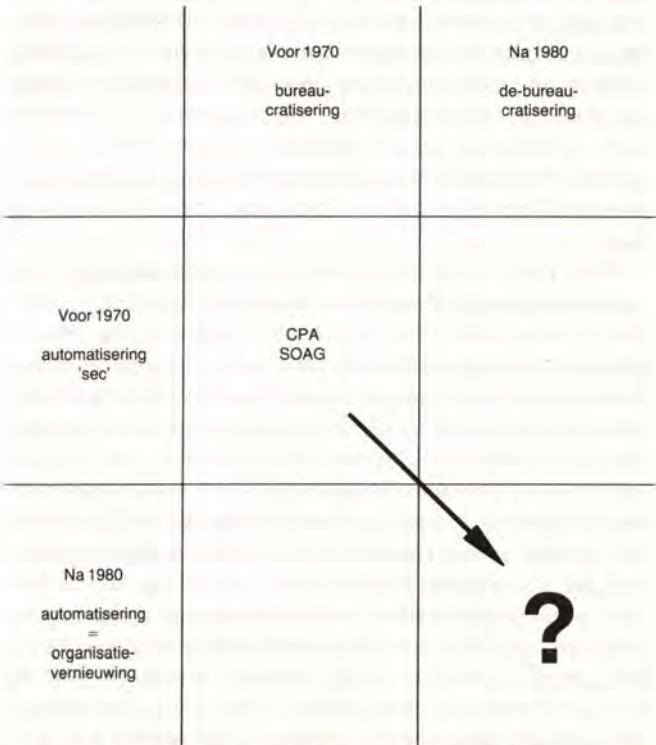
De doorbraak naar geïntegreerde informatienetwerken is van recente datum. Deze heeft niet alleen consequenties voor het type systeem, maar ook voor de ontwikkeling daarvan. De lineaire methode wordt vervangen door een iteratieve benadering, waardoor de materiedeskundigheid van de gebruiker in het systeemontwerp kan worden geïntegreerd. Hierbij wordt in een vroeg stadium van het ontwikkelingstraject een voorlopig, maar niettemin reeds werkend systeem gecreëerd, dat vervolgens in overleg met de gebruiker wordt geëvalueerd, verbeterd en opnieuw uitgetest, net zolang tot een bevredigend resultaat is bereikt (prototyping). In plaats van uit te gaan van het proces, definieert men bij de informatieanalyse de gegevens die nodig zijn voor het produceren van de gewenste eindprodukten (de datageoriënteerde aanpak), waardoor het uiteindelijke systeem de organisatie niet vastlegt, maar ruimte biedt voor vernieuwing. Bij deze ontwikkelingsmethode is het bovendien niet noodzakelijk de informatiebehoefte van de gebruiker tevoren uitputtend te specificeren. Het uiteindelijke (relationele data base management) systeem biedt de gebruiker een 'omgeving' die het in principe mogelijk maakt om ook achteraf opkomende informatiebehoeften (met behulp van gebruikersvriendelijke vraagtaalen) te bevredigen.

Samenvattend zijn informatiesystemen geëvolueerd van extern ten opzichte van de organisatie ontwikkelde EDP-oplossingen (automatisering 'sec') naar intern, in samenspel met de leverancier ontwikkelde systemen, waarbij de keuzevrijheid met betrekking tot de inrichting van de organisatie sterk is toegenomen. Automatiseringsprocessen krijgen hierdoor in toenemende mate het karakter van organisatieveranderingsprocessen. Voor de overheid, maar ook voor organisaties in

de marktsector, betekent deze ontwikkeling een belangrijke nieuwe uitdaging. Veel meer dan tot voor kort het geval was, kan overheidsautomatisering gekoppeld worden aan een normatief uitgangspunt, c.q. aan de doelstellingen van grote operaties, herstructureringsplannen en wat dies meer zij. De 'Overheidsbestedingen op het gebied van informatietechnologie' kunnen hiertoe bijdragen, indien en voor zover ze aan deze doelstelling worden getoetst.

Naarmate de ontwikkeling en implementatie van informatiesystemen meer het karakter krijgt van een organisatieveranderingsproces, dient tevens 'de organisatie', waarop de automatisering betrekking heeft, nader te worden gespecificeerd. De overheid bestaat niet, de gemeente evenmin. Wat bestaat is een groot aantal relatief zelfstandige organisaties – veel meer dan de optelsom van het aantal departementen en gemeenten – met ieder een eigen 'centre of decision', een eigen 'cultuur', een eigen ontwikkelingspad, ook op het gebied van automatisering. Deze pluralistische visie op de overheid (versus de traditioneel-holistische) wint overigens terrein. Zij past in een tijd waarin de externe omgeving snel verandert en steeds complexer wordt. Alleen relatief zelfstandige organen zijn onder deze omstandigheden in staat de burger/klant adequaat te bedienen.

In figuur 4 is de omslag in de bestuurlijk-organisato-



Figuur 4. Ontwikkeling overheidsautomatisering

rische ontwikkeling geconfronteerd met trends in de informatietechnologie. Voor 1970 bevond de overheidsautomatisering zich in het eerste kwadrant. De verwerking van grote hoeveelheden administratieve gegevens vond plaats op de mainframes van 'externe' rekencentra. Een voorbeeld betreft de geautomatiseerde mutatie van bevolkingsgegevens, naast het handmatig bijhouden van de persoonskaart, waartoe de Wet Bevolkings- en Verblijfsregister van 1887 gemeenten nog steeds verplicht. Mede gezien de ondoelmatigheid van de dubbele administratie nam het Ministerie van Binnenlandse Zaken begin jaren zeventig het initiatief de bestaande regeling aan te passen. De voorgestelde oplossing – de Centrale Persoonsadministratie (CPA) – voorzag in een gecentraliseerde bevolkingsboekhouding, waarbij de gemeenten de gegevens zouden toeleveren aan een centrale computer. Deze oplossing paste binnen het toentertijd nog weinig bekritiseerde holistisch-centralistische overheidsconcept en werd aanvankelijk dan ook ondersteund door het Samenwerkingsverband Overkoepeling van de Automatisering van Gemeenten (SOAG). In 1981 werd besloten tot opheffing van het SOAG. De gemeenten zagen – bij de steeds krachtiger roep om de-bureaucratisering en decentralisatie – geen heil meer in de voorgestelde centrale systeemontwikkeling. Eerst in november 1984, nadat ook de Tweede Kamer afwijzend op de indiening van het Ontwerp CPA had gereageerd, werd dit vervangen door de Wet Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA), waarin de autonomie van gemeenten enigszins werd gerespecteerd. In augustus van dit jaar is het Voorontwerp GBA toegezonden voor advies aan de Voorlopige Raad Persoonsinformatievoorziening, de Raad Gemeente Financiën en de Raad voor het Binnenlands Bestuur.

Het GBA houdt weliswaar een verbetering in ten opzichte van het CPA, maar de stap naar de noodzakelijke de-bureaucratisering wordt niet gezet. Daartoe is het nodig initiatieven te stimuleren in het vierde kwadrant, waaraan overigens inmiddels op meerdere (decentrale) plaatsen in Nederland inhoud wordt gegeven. In dit kwadrant ligt de nadruk niet op de interbestuurlijke informatievoorziening, maar op de informatievoorziening *binnen* (en voor zover zij zelf daartoe het initiatief nemen *tussen*) afzonderlijke organisaties; niet op de automatisering 'sec', maar op automatisering als organisatieveranderingsproces. De invoering van het GBA, c.q. de ontwikkeling van een Interbestuurlijk Netwerk (IBN) behoeft hierdoor niet te worden vertraagd. Integendeel, dankzij de ontwikkeling van geïntegreerde systemen op lokaal niveau, c.q. van LAN's (Local Area Network) en WAN's (Wide Area

Network) *binnen* afzonderlijke organisaties, krijgt de automatisering van de interbestuurlijke informatievoorziening nieuwe impulsen, omdat organisaties die intern orde op zaken hebben gesteld, van een IBN ook zelf de vruchten kunnen plukken. Met het invullen van het vierde kwadrant komt de verantwoordelijkheid voor het stimuleren van overheidsautomatisering overigens mede bij het Ministerie van Economische Zaken te liggen, als onderdeel van het technologiebeleid. Immers de uitdaging, waarvoor de informatietechnologie organisaties in de publieke sector stelt, verschilt niet wezenlijk van die voor organisaties in de marktsector. Bij de invulling van het Informaticastimuleringsplan (INSP) is dit onvoldoende onderkend. Voor innovatieprojecten bij de overheid (SPIN-OV projecten) was slechts 90 miljoen beschikbaar op een totaal te besteden bedrag van 1.7 miljard. Ook de door de Commissie Dekker voorgestelde 'uitbouw van het technologiebeleid' door middel van Innovatie Advies Centra richt zich uitsluitend op de marktsector, en beperkt zich bovendien, evenals het INSP, tot automatisering 'sec'. De noodzakelijke herstructurering van onze maatschappelijke instituties, waarin de overheid het voortouw zou kunnen nemen en die m.i. de voornaamste bottle-neck vormt voor een versnelling van de produktiviteitsgroei, laat zo langer op zich wachten dan noodzakelijk.

Het wetsvoorstel van de gemiste kansen

DOEKE EISMA*

Onlangs werd in de Tweede Kamer een wetsvoorstel over de financiering van de milieuhygiëne behandeld.**

Nu zou van een milieuminister verwacht mogen worden dat vóór een wet plenair wordt behandeld, alle onderdelen zo uitputtend mogelijk zouden zijn ingevuld opdat na parlementaire behandeling de zaken waarvoor die wetgeving is bedoeld optimaal geregeld zijn. Niets is minder waar. Een aantal onderdelen van deze wet bleef leeg.

Eén van de belangrijkste onderdelen betreft de vervanging van een aantal milieuheffingen zoals luchtverontreiniging, (chemische) afvalstoffen, geluidhinder, bodembescherming, door één heffing op fossiele brandstoffen. Hoewel het wetsvoorstel hierin voorziet, valt direct op dat kansen om milieuwetten verdergaand te harmoniseren niet werden benut. De scheidslijn van de huidige wetten vallend onder de verantwoordelijkheid van VROM geldt als grens. De zuiveringsheffingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) en die van geluidhinder burgerluchtvaart (Verkeer en Waterstaat) en het Bijdragebesluit kernenergie (Economische Zaken) bleven buiten deze integratie. De door de minister van VROM genoemde redenen wegen niet op tegen het feit dat hij er bijvoorbeeld niet in kon slagen zijn collega van Verkeer en Waterstaat te overtuigen de WVO-heffing, toch een typische milieuheffing, te integreren. Dit lijkt een voorschot te zijn op de komende integratie van het milieuvergunningenbeleid, waar ook de 'natte' en 'droge' vergunningen gescheiden zullen blijven. De autonomie van het departement wint het helaas van de wil om wetgeving voor burgers samenhangender en eenvoudiger te maken.

Dat geldt nog in sterkere mate voor de minister van Economische Zaken. Waar alle brandstoffen voor een heffing in aanmerking komen, blijft uraan daarbuiten. Juist met het oog op een gelijke concurrentiepositie tussen alle voor energieopwekking geschikte brandstoffen zou de invoering van een milieuheffing op uraan noodzakelijk en logisch zijn.

De heffing op uraan (Bijdrage-besluit kernenergie) bedraagt nu slechts een fractie van hetgeen de met olie en kolen gestookte centrales aan heffing zullen moeten betalen. De kosten van verwijdering van radioactieve stoffen en de veiligheidsaspecten van kernenergie

wettigen een hogere heffing, doch door het aparte regime voor uraan is de discussie hierover tussen Economische Zaken en Milieu-beheer vermeden en bleef dit probleem buiten de politieke discussie. Ook wind- en zonne-energie vallen niet onder de nieuwe heffing. In plaats om recht te doen aan het principe 'de vervuiler betaalt' en voor deze energiesoorten een negatieve heffing (premie) in te voeren, werd de logica hiervan ontkend.

Een andere gemiste kans is het feit dat de minister er niet in is geslaagd om in deze wet het bestaande Fonds luchtverontreiniging tot een Algemeen milieuschadefonds uit te breiden. Terwijl de financiële bepalingen van de verschillende milieuwetten wel werden samengevoegd, is dit met de regelingen tot schadevergoeding in de Hinderwet, de Afvalstoffenwet, de Wet chemische afvalstoffen en de Wet geluidhinder niet gebeurd. Hoewel dit wetsvoorstel al een lange voorgeschiedenis heeft – inclusief nota's en ucv's – stelt de minister onderzoek daarnaar in het vooruitzicht, maar de resultaten hadden juist bij de behandeling van dit wetsvoorstel beschikbaar moeten zijn. Nu vervullen deze onderzoeken een alibi-functie voor het niet voeren van een adequaat beleid.

De mogelijkheden van statiegeldregeling en terugbrengpremies zijn eveneens in deze wet geregeld, doch – het verhaal wordt eentonig – niet uitgewerkt. Een financieel sturende overheid, gericht op een milieuvriendelijk gedrag van producent en consument, had een statiegeldregeling of terugbrengpremie voor eenmalige drankverpakkingen van metaal (in het bijzonder blik en aluminium), batterijen en accu's moeten invoeren. In plaats daarvan wacht de minister van Milieubeheer op de resultaten van afspraken met het bedrijfsleven. Nu is er niets tegen deze afspraken, maar als ze niet of onvoldoende tot stand komen, moet de wetgever ingrijpen.

Een voorbeeld van een ontoereikende afspraak is die met betrekking tot de zgn. PET-flessen. In de eerste plaats omdat met deze fles een nieuwe afvalstroom is gecreëerd en geaccepteerd, terwijl met de glasverpakking – waar reeds een distributienet er voor zorgt dat 95% wordt teruggebracht – voldoende mogelijkheden bestaan om producten op de markt te brengen. In de tweede plaats omdat de hoogte van het statiegeld (10 cent) gerelateerd is aan de waarde van de fles en niet is bepaald door de prikkel die het zou moeten veroorzaken om deze in te leveren. Proefondervindelijk bleek reeds dat mede door dit lage statiegeld zeker 30% van deze flessen als afval in het milieu terecht komt.

Naast de in het wetsvoorstel geregelde bestemmingsheffingen, tot in detail uitgewerkt op fossiele

* De auteur is lid van de Tweede-Kamerfractie D66.

** Uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met regels met betrekking tot de financiering van het beleid op het gebied van de milieuhygiëne.

brandstoffen, wordt ook de regulerende heffing als principe in de wet genoemd. Het is een heffing die kan worden ingevoerd als bijvoorbeeld een verbod niet is vereist en (milieuvriendelijke) alternatieven voorhanden zijn of daarmee worden gestimuleerd.

Teleurstellend is het om te moeten constateren dat deze heffing niet concreet wordt gemaakt en de minister daarvoor onderzoek van de OESO en het Instituut voor Milieuvraagstukken afwacht. Zo zou ons inziens voor de CFK's in verpakkingen en koelsystemen een regulerende heffing noodzakelijk zijn. Het resultaat van de reductieonderhandelingen voor deze ozon-aantastende stoffen in wereldwijd verband is dermate beperkt dat een nationale maatregel aanvullend noodzakelijk is. Ook hierover stelt de minister weer nadere studie in het vooruitzicht.

Eveneens worden de regulerende heffingen op bepaalde bestrijdingsmiddelen nog onderzocht. Over de situatie met betrekking tot de fosfaten in wasmiddelen leek echter iedereen – inclusief de Minister – wel optimaal geïnformeerd. Vanaf 1974 staat de vervanging van fosfaten in wasmiddelen al op de politieke agenda en in 1983 werden afspraken met het bedrijfsleven gemaakt om dit per 1 januari 1988 te realiseren. Het voornemen van onze milieuminister om een verbod op fosfaten in te voeren toen in de zomer van 1987 bleek dat het bedrijfsleven zich niet aan de afspraken hield, werd door ons toegejuicht. Dit enthousiasme bekoelde

echter aanmerkelijk toen tijdens het kamerdebat de coalitiepartijen een verbod afwezen en zelfs niet tot een regulerende heffing op fosfaten in wasmiddelen bereid waren. De industriële lobby had zijn werk goed gedaan en de minister legde zich hierbij neer! Het vormt een indicatie voor het milieubeleid van deze regering, gesteund en soms geïnitieerd door CDA en VVD.

Het wetsvoorstel schept méér mogelijkheden voor toekomstige regulerende heffingen. Hoe deze zullen worden ingevuld, zal echter nog moeten blijken. Eén mogelijkheid is het zgn. Heffingenfonds verzuring, voorgesteld door de milieuoorganisaties. Dit fonds zal gevoed kunnen worden door een regulerende heffing per eenheid uitworp van SO₂, NO_x, ammoniak en koolwaterstoffen, die industrie, elektriciteitscentrales, verkeer, veehouderij en de kleinverbruikers van brandstoffen betalen. Uit het fonds zouden subsidies op investeringen ter sanering van verzurende emissies kunnen worden verstrekt. Degenen die emissiebeperkende maatregelen treffen, betalen dus minder en het principe 'de vervuiler betaalt' wordt in praktijk gebracht. Met betrekking tot de uitwerking hiervan vinden wij het begrijpelijk – als enige uitzondering – dat dit nu nog niet in de wet kon worden opgenomen. Daarvoor biedt de nadere regeling voor het verzuringsbeleid, die de regering dit jaar zal ontwerpen, een goede gelegenheid.

Het liberalisme en D66

KLAAS GROENVELD*

Erik van der Hoeven schreef een interessante beschouwing over de verhouding tussen de 'uitgangspunten' van zijn partij en het liberalisme.¹ En passant geeft hij daarbij ook een uitleg van de wijze waarop zijns inziens het liberalisme in de VVD gestalte krijgt. Graag zal ik enig commentaar geven bij deze verhandeling van de directeur van het wetenschappelijk bureau van D66.

Interessant is het onderscheid dat Van der Hoeven maakt tussen drie vrijheidsbegrippen:

- persoonlijke vrijheid;
- economische vrijheid;
- staatkundige vrijheid.

Naar de opvatting van Van der Hoeven legt de VVD te eenzijdig de nadruk op de wenselijkheid van economische vrijheid. Voorts zouden de 'persoonlijke vrijheid' en de 'staatkundige vrijheid' bij D66 in betere handen zijn dan bij de VVD.

Zie ik het goed, dan kan men de bovenstaande vrijheidsbegrippen wel analytisch onderscheiden, maar niet scheiden. Ook Van der Hoeven merkt dit op, maar stelt daarbij dat bijvoorbeeld economische vrijheid zeer wel gepaard kan gaan met persoonlijke en staatkundige onvrijheid (dictatuur). Mijns inziens betekent dit dat economische vrijheid geen voldoende maar wel noodzakelijke voorwaarde is voor de aanwezigheid van de vrijheid van de andere typen. Anders gezegd, economische vrijheid kan gepaard gaan met onvrijheden, maar zonder economische vrijheid is het met de democratie en de persoonlijke vrijheid niet best gesteld. In deze zin is vrijheid ondeelbaar.

Van der Hoeven stelt voorts dat de VVD, in tegenstelling tot D66, het accent te veel legt op het economisch liberalisme. Verder zou men door het dogmatisch hanteren van de liberaal-economische beginselen niet kunnen inspelen op de problemen waarvoor een moderne maatschappij staat. Hier tegenover kan men mijns inziens echter constateren dat naar de mening van velen de huidige problemen ten zeerste samenhangen met de economische inactiviteit en de daarmee gepaard gaande werkloosheid. Tal van economen, en niet slechts die van liberale huize, zijn van mening dat deze problemen zijn gerezen vanwege de grote regeldichtheid en de hoge collectieve lastendruk, welke zijn ontstaan bij de uitbouw van de verzorgingsstaat. Regeldichtheid en een te hoge lastendruk betekenen een aantasting van economische vrijheid en wanneer

de VVD hiertegen in het geweer komt, is dat niet vanwege een voorkeur voor verouderde principes, maar omdat de economische inactiviteit de vrijheid in materiële zin van grote groepen onschuldigen in groot gevaar brengt. Een voldoende mate van 'vrijheid van' is noodzakelijk, omdat anders de 'vrijheid tot' (de ont-plooiingsmogelijkheden) teloor gaat.

Het is dan ook niet verbazingwekkend dat een liberale partij als de VVD in het huidige tijdsgewricht tamelijk veel nadruk legt op de wenselijkheid van een grotere economische vrijheid. Naar mijn idee onderschat D66 het belang hiervan en is het te zeer geneigd de economische problemen van dit moment op interventionistische wijze te bestrijden. Wanneer de VVD heden pleit voor 'minder overheid, en meer markt' doet zij dat niet zozeer vanwege een dogmatisch geloof in de ideale werking van de markt, maar omdat er sprake is van een verbroken evenwicht tussen de marktsector en de overheidssector. Ook de VVD erkent dat de markt niet altijd tot ideale resultaten leidt, zodat er reden is voor overheidsingrijpen, waardoor de economische vrijheid niet absoluut is. Maar, zoals gezegd, onder de huidige omstandigheden moet men niet aarzelen te erkennen dat de verzorgingsstaat te ver is doorgeschoten. Is sanering van onze economie door een terugtred van de overheid gewenst, dan laat dat onverlet dat men deze sanering met behoedzaamheid laat verlopen. Omdat de gevolgen van grootscheepse aanpassingen niet altijd goed te voorzien zijn, pleit ik voor een incrementalistische politiek, waarbij de richting van de aanpassing evenwel duidelijk is. Zo gezien, moet de nadruk op economisch liberalisme niet worden geïnterpreteerd als politiek handelen op basis van verouderde dogma's.

Het komt mij voor dat D66 bij de benadering van de economische politiek niet alleen te weinig oog heeft voor liberale economische beginselen, maar daar ook nauwelijks consistente anderssoortige beginselen of 'uitgangspunten' tegenover zet. Dat leidt ertoe dat D66, geconfronteerd met maatschappelijke problemen, veelal *ad hoc* moet reageren. Dat heeft als belangrijk nadeel dat het samenstel van aanbevelingen snel mank gaat aan inconsistenties. Interventies *ad hoc* zonder theoretisch of ideologisch referentiekader vormen vaak beleid waaraan een duidelijke richting en een koers ontbreken en waarbij de samenhang met het beleid op andere terreinen onduidelijk is.

Dat wil weer niet zeggen dat ik van mening zou zijn dat beginselen steeds voldoende operationeel zijn. Een vertaalslag passend in het vigerende tijdsgewricht is noodzakelijk. Ook moet bij het beoordelen van beleid, waarvoor de VVD mede-verantwoordelijkheid draagt, worden bedacht dat het in regeringscoalities noodza-

* De auteur is directeur van de Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau van de VVD.

1. Zie Erik van der Hoeven, 'Het liberalisme van D66', *Idee 66*, nr. 3, 1987, p. 16-17.

kelijk is compromissen te sluiten. Daarbij zal het duidelijk zijn dat de verhoudingen in het kabinet, welke een afspiegeling vormen van electorale verhoudingen, de inhoud van het compromis mede bepalen.

In dit licht gezien zijn vele van de opmerkingen van Van der Hoeven niet erg goed doordacht. Dat geldt bijvoorbeeld wanneer hij opmerkt dat: 'De terugtred van de overheid een stap terug is in de primitiviteit'. Voorts meent Van der Hoeven dat: 'Het adagium dat de overheid terugtreedt niet reëel is in een maatschappij waarin de overheid vele rollen speelt'.

Betekent 'meer markt, minder overheid' een stap terug in de primitiviteit? Nee toch zeker. De mate waarin de overheid intervenueert en het beslag van de overheid op de nationale middelen zijn toch geen maatstaf voor de maatschappelijke vooruitgang. Is een samenleving met een collectieve lastendruk van 60 procent primitiever dan één met een lastendruk van 70 procent? Zou men die gedachtengang in kringen van D66 volgen, dan is de opmerking van Van Mierlo als zou D66 de behoever van het liberale erfgoed zijn geworden, wel hoogst merkwaardig.

De opmerking dat het adagium 'meer markt, minder overheid' niet reëel is omdat de overheid zoveel rollen speelt, is ook nogal curieus. In feite wordt hiermee door Van der Hoeven gesteld dat verandering niet gewenst is, omdat daarmee een toestand wordt bereikt die afwijkt van de huidige situatie. Zonder overdrijving kan hier worden gesproken van een conservatieve maatschappijopvatting.

Waar het liberalen daarentegen steeds om gaat is, te bezien welke de optimale verhouding is tussen overheidssector en particuliere sector. Wanneer deze verhouding in een bepaalde richting is scheefgegroeid, moeten er aanpassingen plaatsvinden. Kijken wij voorts naar het gerealiseerde tempo van deze aanpassingen, dan kan zeker niet gesproken worden van overhaasting en onzorgvuldigheid. De aanpassingen verlopen zeer geleidelijk en soms wel wat te traag, zou men kunnen stellen. Aldus kan niet goed volgehouden worden dat er nu sprake zou zijn van: 'een ongevanceerde aanval op de overheid welke bijdraagt tot een klimaat waarin ontsporingen aan de orde van de dag zijn'. Deze opmerking van Van der Hoeven lijkt mij tamelijk ongevanceerd.

Komen wij bij de staatkundige en persoonlijke vrijheid. Zoals door mij reeds opgemerkt, staan deze vrijheden niet los van economische vrijheid. In die zin is vrijheid ondeelbaar. Van der Hoeven definieert staatkundige vrijheid als 'de vrijheid en het vermogen van mensen om hun samenleving zelf vorm te geven'. Analyseren wij deze definitie, dan herbergt staatkundige vrijheid zowel 'vrijheid van' (in de zin van onafhan-

kelijkheid) als 'vrijheid tot' (in de zin van 'het vermogen om'). Met name deze 'vrijheid tot' vereenzelvigt Van der Hoeven met 'democratie'. Zeker ben ik met hem van mening dat het vermogen van individuen om mede vorm te geven aan hun samenleving, moet worden gewaarborgd. Naast formele gelijkheid in staatkundige zin ('the rule of law') moeten daartoe ook materiële voorwaarden aanwezig zijn. Maar, zo zou ik mijn collega willen tegenwerpen, die materiële voorwaarden ontstaan niet in een klimaat waarin door gebrek aan onafhankelijkheid de economische vooruitgang stagneert. Van een dergelijke stagnatie zijn met name de kansarmen de dupe. Ten behoeve van degenen die het vermogen om daadwerkelijk mede vorm te geven aan hun leven en omgeving door de economische malaise ontberen, poogt de VVD het verbroken evenwicht tussen 'vrijheid van' en 'vrijheid tot' te herstellen.

Christen-democratische machtswellust en hoogmoed

In rooms-katholieke kring worden bepaalde aspecten van de verhouding kerk-staat (weer?) als problematisch ervaren. Het is van belang te weten hoe daarover wordt gedacht. De onder auspiciën van de Katholieke Raad voor Kerk en Samenleving verschenen opstellenbundel over dit onderwerp is extra interessant, omdat de belangrijkste auteurs tot de ideologen van het CDA kunnen worden gerekend.

Formeel-juridische en feitelijke verhouding

Het tweede opstel uit de bundel is van de hand van mevr. S.C. den Dekker-van Bijsterveld en gaat over de ontwikkeling van de formeel-juridische verhouding tussen kerk en staat. De Grondwet van 1848 bevrijdde de Nederlandse kerken van overheidsbemoeienis. Met uitzondering van 'peanuts' als het processieverbod en enkele specifiek kerkelijke voorrechten (bijvoorbeeld in de sfeer van de bevolkingsadministratie), was de positie van de kerken daarmee gelijk gesteld aan die van andere rechtspersonen. De grondwetsherziening van 1983 en andere recente wetgevingen hebben ook deze laatste rudimenten van een bijzondere verhouding tussen kerk en staat opgeruimd. Ofschon deze opruiming met enig tandengeknars van politiek-confessionele zijde gepaard ging, wordt de formeel-juridische verhouding tussen kerk en staat niet als een probleem ervaren.

Anders ligt dat met de feitelijke relaties tussen de overheid en de kerken of – correcter uitgedrukt – de feitelijke relaties tussen de overheid en sommige kerken en met name hun maatschappelijke organisaties.

De twee belangrijkste auteurs van de bundel, Hirsch Ballin en Van Wissen, onderscheiden twee problemen in de feitelijke verhouding kerk-staat. In de eerste plaats de wijze waarop de kerk in staat wordt gesteld haar vrijheid in te vullen. Anders gezegd: hoe krijgt de formele vrijheid van godsdienst materieel gestalte? Ten tweede is er het probleem van de beïnvloeding door de kerk van het handelen van de staat bij ethisch geladen aangelegenheden. Beide vraagstukken zijn actueel. Het eerste probleem komt pregnant tot uiting in de moeilijke gang van zaken rond de Wet gelijke behandeling, terwijl zaken als euthanasie en ontwapening met het tweede probleem samenhangen.

Botsende grondrechten

De auteurs slagen er niet in min of meer objectieve regels te formuleren aan de hand waarvan het vraagstuk van de botsende grondrechten kan worden opgelost. In zijn opstel 'Botsing van grondrechten' doet de staatsrechtgeleerde en theoloog Van Wissen een poging dergelijke regels te geven. Drie toetsingscriteria zijn het resultaat:

1. De mogelijkheden tot beperkingen van een grondrecht die de Grondwet en verdragen toestaan.
2. Het relatieve gewicht van de door de botsende

grondrechten beschermde belangen.

3. De verhouding waarin de botsing zich voordoet: is die door betrokkene vrijwillig aangegaan of kan hij er zich, rechteus of feitelijk, niet aan onttrekken?

Het tweede en derde criterium voldoen niet aan de eisen die aan criteria gesteld mogen worden. Ze zijn zo elastisch geformuleerd dat je er alle kanten mee op kunt. Het zal dan ook weinig verbazing wekken dat de concrete gevallen waarop de auteurs hun criteria loslaten, tot conclusies leiden die prima passen in het straatje van het CDA. Wat blijkt volgens de door de auteurs toegepaste criteria? Gaat het om homo's als leerkracht op een katholieke school, dan mogen zij worden ontslagen om hun seksuele voorkeur; de vrijheid van onderwijs prevaleert boven het non-discriminatiegebod. Betreft het daarentegen het islamitische polygame huwelijk, dan gaat het non-discriminatiegebod voor.

De rechten en vrijheden die de gevestigde religieuze belangengroepen bezitten, behoren het in de visie van de auteurs te winnen van andere rechten. Daarbij gaan ze volstrekt voorbij aan de vraag of die andere rechten niet evenzeer of misschien zelfs meer zijn terug te voeren op het evangelie. Kennelijk is dat probleem niet interessant.

De democratische en sociale rechtsstaat

Onthullend over de gezindheid van de auteurs is ook hun visie op het vraagstuk van de toegestane bemoeienis van de staat met de kerk en omge-

keerd.

Het lijkt allemaal onschuldig wat de nieuwe regeringscommissaris voor wetgeving, Hirsch Ballin, beweert over de democratische en sociale rechtsstaat. Deze staat, die wordt gekenmerkt door erkenning van mensenrechten en ruimte voor pluralistische verhoudingen, kan de toets van het Vaticaan doorstaan; sterker nog, hij heeft zelfs de voorkeur van de paus. De democratische en sociale rechtsstaat past het beste van alle staatsvormen in de katholieke sociale leer. Het meest essentiële kenmerk van de democratische en sociale rechtsstaat, Hirsch Ballin geeft dat ook met zo veel woorden toe, is het geven van ruimte voor pluralistische verhoudingen langs lijnen van het subsidiariteitsbeginsel.

Het subsidiariteitsbeginsel bestaat uit twee delen. Individuele ontplooiing moet (ook) door ingrijpen van derden, overheid en andere gemeenschappen, mogelijk worden gemaakt. En, daarop aansluitend, de overheid moet die andere gemeenschappen formeel en materieel de nodige ruimte geven voor hun taak. Slechts als de particuliere gemeenschappen niet voor hun taak zijn berekend, moet de overheid ingrijpen. Dit tweede deel van het subsidiariteitsbeginsel vertoont veel overeenkomst met de in orthodox-protestantse kring ontwikkelde leer van de soevereiniteit in eigen kring.

Beide doctrines vormen het ideologische fundament van de verzuiling. Het voortbestaan van de verzuiling zoals zij zich in Nederland heeft ontwikkeld, is van groot belang

voor het behoud van de maatschappelijke machtsbasis van de christendemocratie. In dat licht moet ook de idee van de 'zorgzame samenleving' van minister Brinkman worden gezien. De 'zorgzame samenleving' is niet alleen een rechtvaardiging voor bepaalde bezuinigingen, maar ook een gemoderniseerde versie van het subsidiariteitsbeginsel en de leer van de soevereiniteit in eigen kring.

De democratische en sociale rechtsstaat in de praktijk

Op zichzelf is het subsidiariteitsbeginsel zo gek nog niet als ordeningsprincipe voor levensbeschouwelijk heterogene samenlevingen. Discussabel is echter de wijze waarop het in de praktijk gestalte krijgt. Hoe verhoudt het zich tot andere belangrijke beginselen als bijvoorbeeld democratisering en non-discriminatie? En hoe vindt de concrete machtstoebedelings over de verschillende levensbeschouwelijke groepen plaats?

Het tweede punt hangt samen met wat Lijphart het beginsel van de evenredigheid noemt. Voor een algemene aanvaarding van een verzuilde samenlevingsvorm is een eerlijke toepassing van dit beginsel van grote betekenis. Wie in dat verband denkt aan de overbedeling van het CDA als het gaat om de aantallen burgemeestersposten en topambtenaren, het tekort aan openbare scholen beneden de Moerdijk, en het tekort aan humanistische zielszorgers bij de strijdkrachten, moet concluderen dat er veel schort aan de toepassing van het

evenredigheidsbeginsel. Daarmee is de legitimatie aan de verzuiling ontvallen; iets wat ook in katholieke kring zorgen zou moeten baren. Daarvan blijkt echter, althans in de bundel 'Kerk en staat' niets.

De grote waarde die door de auteurs aan handhaving van de status quo in de verzuilde verhoudingen wordt gehecht, blijkt ook uit hun visie op het andere aspect van de operationalisering van het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel heeft voorrang boven andere belangrijke beginselen. Hierbij wordt veel duidelijk over de opvattingen van Hirsch Ballin c.s. met betrekking tot botsende grondrechten.

Wat is de taak van de kerk?

Uit het voorgaande volgt duidelijk dat de auteurs een grote mate van terughoudendheid van de overheid verlangen in haar verhouding tot kerkelijke en quasi-kerkelijke organisaties en activiteiten. De kerk op haar beurt mag zich echter ook niet te ver gaand mengen in staatszaken. De kerk mag zich wel uitspreken over vraagstukken die 'de zin van het leven raken' of 'als de menselijke waardigheid... wordt bedreigd'. Dit houdt in dat de kerk zich wel mag uitspreken tegen euthanasie, maar niet voor algehele weerloosheid. Houdt dat laatste dan geen verband met 'de zin van het leven'? Nee, vindt Hirsch Ballin, het kan weliswaar passen in de levenshouding van een individuele christen, maar mag niet van de staat worden verlangd. Een weinig overtuigend betoog. Het toont aan dat

er geen inhoudelijke grond valt aan te geven waarom de kerk in het ene geval wel en in het andere geval niet mag spreken. Waar het Hirsch Ballin om te doen is, is een soort 'quid pro quo' in de verhouding kerk-staat. Hij schrijft dat de democratische sociale rechtsstaat een zo groot goed is, dat dit beperkingen oplegt aan de kerk bij het doen van politieke uitspraken. In ruil voor het bord linzensoep van het uitgerekte subsidiariteitsbeginsel, moet de kerk haar eerstgeboorterecht van hoedster van normen en waarden voor een deel inleveren.

Machtswellust en hoogmoed

Het afsluitend oordeel over de inhoud van de bundel 'Kerk en staat' is niet gunstig. Op de achterflap van het boek staat dat de verhouding kerk-staat door de geschiedenis zeer belast is. Ook de auteurs zullen van mening zijn dat deze belaste verhouding te wijten is aan onzuivere bedoelingen over en weer: van de staat om de vrijheid van belijdenis aan te tasten; en van de kerk om zich een maatschappelijke positie aan te meten die niet past in haar opdracht. Wie vervolgens naar de geschiedenis van ons deel van de wereld kijkt, kan moeilijk tot een andere conclusie komen dat de hoofdschuldige niet de staat is maar de kerk, of beter gezegd: sommige kerken. Sommige kerken, en met name de rooms-katholieke, hebben eens en andermaal laten zien behoud en versterking van hun maatschappelijke machtspositie belangrijker te vinden dan het belijden van het evangelie.

Deze bundel bewijst dat er wat dat betreft weinig is veranderd. De vrijheid van belijdenis wordt afhankelijk gesteld van of zelfs geïdentificeerd met een bepaalde maatschappelijke machtspositie. Men is zelfs bereid een deel van die vrijheid in te leveren voor maatschappelijke macht. Machtswellust dus. Wat verder buitengewoon storend is aan de bundel, is de vanzelfsprekendheid waarmee over 'de' kerk wordt gesproken als bedoeld is de rooms-katholieke kerk. Als belijdend lid van een andere kerk (waar gelukkig wezenlijk andere opvattingen leven over de verhouding kerk-staat) wens ik niet over de kam van Hirsch Ballin c.s. te worden geschoren. Het spreken over 'de' kerk getuigt van hetzelfde soort hoogmoed als blijkt uit de houding van het CDA als het zichzelf tot dé vertegenwoordiger van dé Nederlandse christenen uitroept.

Deze zware kritiek op de inhoud van de bundel neemt niet weg dat lezing ervan nuttig kan zijn. Het kan immers nooit kwaad op de hoogte te blijven van ideologische ontwikkelingen bij andersdenken, zeker als deze zich in het centrum van de politieke en maatschappelijke macht bevinden.

Meine Henk Klijnsma

E.H.M. Hirsch Ballin (red.), Kerk en Staat, Baarn, Ambo, 94 p. f 19,50.

Het moet echt anders. Na vijf Slechte gedachten is het tijd voor een Naar aanleiding van. Niet naar de inhoud, maar naar de vorm. Volgens de vorige Slechte gedachten is dat goed democratisch gebruik. En wie zou zich daaraan niet willen conformeren? Hoewel, ook op de inhoud viel tot nu toe nog al wat af te dingen. Het begon al direct met de eerste achterpagina nieuwe stijl. Meteen mijn nekharen overeind. Het leek wel ambtenarenborrelpraat. Die parlementariërs, dat is toch maar niks. De ambtenaren weten het allemaal veel beter, en kijken – lachend in hun vuistje – op die zwoegende volksvertegenwoordigers neer. Daar spreekt een minachting uit voor politiek in het algemeen en de Tweede Kamer in het bijzonder, die je doorgaans alleen aantreft bij gefrustreerde would-be politici. Uit dit soort verhalen spreekt weinig meer dan de hoogmoed, en vooral overmoed, van de auteur, wellicht gevoed door zelfoverschatting. Het is een understatement te zeggen dat niet alle Tweede Kamerleden goede parlementariërs zijn, maar ook ambtenaren kunnen maar beter niet te hoog van de toren blazen, met alle onthullingen de laatste tijd van ambtelijke incompetentie en de beleidsmatige en financiële janboel op de departementen. Al gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat de auteur, EvdH, zelf geen ambtenaar is. Maar daar gaat het mij niet eens om. Iedereen mag schrijven wat hij wil. Waar het mij wel om gaat, is dat een D66-er die dit soort onzin schrijft op zijn opinies aanspreekbaar

moet zijn. Of wil Idee66 een platform voor angst-hazen zijn, die van alles durven zeggen zolang niemand maar weet wie ze zijn?

Een tweede voorbeeld trof ik aan in het september-nummer, de Braks-special. Er wordt kritiek uitgeoefend op de lijn van de fractie in het debat over de affaire Braks. Alweer anoniem natuurlijk. Deze auteur is een nóg grotere bangerd, lijkt het wel. Want ik zou zeggen, als het dan toch anoniem is, had het nog wel wat feller gemogen. De lijn van de fractie was immers fundamenteel onjuist. Mijn bezwaar ertegen in een notedop: je kunt iemand niet per motie dwingen de eer aan zichzelf te houden; dat is een contradictio in terminis.

Gelukkig kwam boontje om zijn loontje. De anonieme auteur van de slechte gedachten in kwestie (RJS, als ik het wel heb) werd n.a.v. een stukje op de achterpagina van de Democraat (die nu ook al anonieme achterklap bevat) over de verbouingsperikelen op het partijbureau, aangevallen als de vermoede auteur, hoewel hij dáármee nou net weer niets uitstaande had. Het is duidelijk waar ik heen wil. Het is op zichzelf best een aardig idee (hoewel geen Idee66), zo'n achterpagina waar men wat minder genuanceerd zijn gal kan spuien of zijn hart kan luchten. NRC/Handelsblad kent voor dat doel de rubriek "In de marge". Maar die wordt tenminste nog met initialen ondertekend, en de auteur is daardoor altijd traceerbaar.

Anonieme kritiek is laf, en mag alleen om die reden al genegeerd worden. Wie

wat te zeggen heeft, zegge het. Maar wie een beetje wat voorstelt, en enig zelfrespect heeft, die zet zijn naam eronder. En wie dat niet durft, die houdt liever zijn mond.

Zelf heb ik trouwens ook nog wat slechte gedachten, mede naar aanleiding van deze rubriek in het oktober-nummer. Die ging over de commissie-Vrijhoef en de herziening van de partijstructuur. Eén van de aanbevelingen van de commissie betreft de verbetering van de begeleiding en de nazorg van de gekozen vertegenwoordigers door de partij. De voormalige secretaris buitenland van D66 heeft hier een eigen variant op bedacht. Hij heeft namelijk het DB een commissie laten instellen waar hij zichzelf in heeft laten benoemen. Hij heeft dus zijn eigen nazorg verzorgd. Of is het zijn eigen voorzorg? Wil hij wellicht juist nog een echte gekozen vertegenwoordiger worden? In het buitenland dan natuurlijk. Een indicatie voor de antwoorden op deze vragen is te vinden in het doel van de nieuw ingestelde commissie: de begeleiding van het DB op het gebied van de internationale betrekkingen van de partij met het oog op... jawel, de Europese verkiezingen van 1989. Is het nu werkelijk de taak van het DB om een commissie in te stellen die moet dienen als springplank voor één van haar ex-leden naar de echte politiek, en dan nog wel op voorstel van dat ex-lid zelf? Doorzichtiger kan het bijna niet. Zou de commissie-Vrijhoef dat met haar aanbeveling bedoeld hebben?

Arjen Bouter

”

In elke volwassen politieke partij zit een spanning tussen het concert van denkbeelden en visies van haar leden en de uiteindelijke eis om met één stem naar buiten te treden. Elke partij worstelt met die spanning: prominente leden treden soms naar buiten met visies en ideeën die niet sporen, soms zelfs haaks staan op de officiële standpunten van de partij.

Al naargelang de partijcultuur wordt dat eigenlijk als ongewenst of juist als wel lastig, maar tevens als een bron van kracht gezien.

D66 had heel lang die laatste opvatting, had zelfs als cultuur dat verschil van visie juist zeer vruchtbaar was: tegenspraak bracht ons verder. In de partij werd op tal van fronten niet-conformistisch nagedacht over tal van onderwerpen: iedereen die dacht een zinvolle bijdrage te leveren aan een maatschappelijke discussie kon dit doen, en kon relatief snel toegang krijgen tot de partijtop. Die kreeg zo een scala van meningen, gedachten en kon met dat scala haar lijnen bepalen.

In de meeste andere partijen werkte dat niet zo: daar had je twee typen visies: gecanoniseerde visies – die van de leden met een functie in de partij, en overige, verspreide visies. Die laatsten waren wellicht interessant, maar ook onbelangrijk. Het is logisch dat die andere partijen het proces ter voorbereiding van politieke meningsvorming binnen D66 maar raar vonden: 'Laat duizend bloemen bloeien', maar waar was dan het cement?

D66'ers wisten daar wel een antwoord op: het cement lag in de basisuitgangspunten voor het politiek bedrijven, in de grote aandacht voor de kwaliteit van de besluitvorming. Maar binnen de partij voelden een aantal mensen zich toch wat ongemakkelijk met een dergelijk antwoord: via openlijke 'chocs des opinions' tot meningsvorming komen is uit in de jaren tachtig: er moest meer slagkracht komen.

En dus nemen we nu twee samenhangende tendensen waar binnen D66: enerzijds een grotere centralisatie – de politieke macht wordt dichter naar Den Haag getrokken, en anderzijds een sterkere formalisering: niet iedereen mag zomaar, met D66 – stempel overal over mee gaan praten. Een voorbeeld van de centralisatie is de afbrokkelende positie van de regio HB-leden, maar ook het kleiner worden van de kring van

adviseurs van de fractie. Een voorbeeld van de formalisering is het idee om de werkgroepen van het wetenschappelijk bureau om te vormen tot benoemde deskundigencolleges.

Wat zit hierachter? Puur stroomlijning en beter gebruik van het aanwezige potentieel? Wellicht: maar een belangrijk gevolg zal zijn dat een beperkt aantal leden hetzij het predikaat-deskundig, hetzij het predikaat-belangrijk meningsvormend lid (idee ledencollege van de commissie-Vrijhoef) zal krijgen. Zachtjes bewegen we zo in de richting van twee typen leden.

Waarom eigenlijk? Waarom liggen nu voorstellen voor om de openheid in de voorbereiding van de D66 besluitvorming toch maar wat te gaan inperken? Waarschijnlijk omdat door de voorstanders wordt gedacht dat in het huidige politieke klimaat D66 het domweg niet kan hebben dat er teveel te onderscheiden geluiden uit de partij klinken.

Daarmee wordt het huidige saaie politieke bedrijf tot uitgangspunt van D66-handelen genomen. En dat gebeurt op een moment dat welhaast elke D66'er, en zeer velen buiten onze partij, erkent dat de officiële politiek er niet in slaagt positief greep te krijgen op de uitermate boeiende maatschappelijke ontwikkelingen. Op zo'n moment is juist een open oog voor die ontwikkelingen en een met vallen en opstaan zoeken naar een politieke aanpak geboden. En op zo'n moment gaat ook de partij die naar haar aard het best geëquipeerd is om nieuwe ontwikkelingen in te brengen in het politieke besluitvormingsproces haar eigen proces van meningsvorming meer aan banden leggen. Toch wat raar: de 'duizend bloemen' lijken nu zinvoller! Of zou het dan toch zo zijn dat de voorstanders van formalisering en centralisering domweg wat meer macht willen?

”