
idee '66

*Tijdschrift onder auspiciën van de
Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66*

jaargang 4 / nummer 1 / maart 1983

in dit nummer

J. Soetenhorst / D'66, partij én beweging

F. Plate / Decentralisatie, een ongedekte cheque?

P. van Tets / Referendum: ja of nee?

E. Veenstra / De Nederlandse middenschool

M. H. Klijnsma / Enkele kanttekeningen bij 'D'66 en het historisch perspectief'

T. C. de Graaf / Reactie op 'De Graaf en de regent'

VAN LOGHUM SLATERUS

idee'66

Tijdschrift onder auspiciën van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66

Inhoud

- J. Soetenhorst / D'66, partij én beweging 1
F. Plate / Decentralisatie, een ongedekte cheque? 2
P. van Tets / Referendum: ja of nee? Democratie in de twintigste eeuw 10
E. Veenstra / De Nederlandse Middenschool 15
M. H. Klijnsma / Enkele kanttekeningen bij 'D'66 en het historisch perspectief' 23
T. C. de Graaf / Reactie op 'De Graaf en de regent' 25

Personalia

- J. Soetenhorst - lid van de redactie.
F. Plate - directeur Binnenlands Bestuur v/h Min. van BZ.
P. van Tets - lid Dagelijks Bestuur D'66 als secretaris buitenland (1979-1981); lid Politiek Emancipatie-activeringscentrum.
E. Veenstra - lid Adviesraad Eerste fase voortgezet onderwijs.
M. H. Klijnsma - student Geschiedenis RUG.
T. C. de Graaf - medewerker Staatsrecht KUN; lid SWB-werkgroep Staatsrecht/Binnenlands Bestuur; lid D'66-adviesraad.

Redactie

Wiero Jan Beek, Martijn van Empel (secretaris), Marco Gans, Jan Glastra van Loon (voorzitter), An Salomonson, Ruut de Melker, Aad Nuis, Jacqueliën Soetenhorst-de Savornin Lohman, Jan Vis, Walter Zegveld

Redactiesecretaris (tevens correspondentie-adres)

M. van Empel, Juliana de Lannoylaan 37, 5582 EA Waalre, tel. 04904-4607

Uitgave

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

Administratie

Libresso bv, Distributiecentrum voor boeken en tijdschriften, 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

Tarieven

1/1 pag. f 600,-; bij 4 × : f 540,-
1/2 pag. f 360,-; bij 4 × : f 325,-

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 33,- per jaar; losse nummers f 9,50.
Opgave: zie onder *Administratie*

Versijning

Vier keer per jaar in een gemiddelde omvang van ca. 32 pags. per nummer

Vormgeving

Bern. C. van Bercum gvn

Inzending recensie-exemplaren

Recensie-exemplaren kunnen aan de redactiesecretaris worden ingezonden.

Het verlenen van toestemming tot publicatie in dit tijdschrift houdt in dat de auteur aan de uitgever onvoorwaardelijk de aanspraak overdraagt op de voor derden verschuldigde vergoeding voor kopiëren, als bedoeld in Artikel 17, lid 2, der Auteurswet 1912 en in het k.v. van 20-7-1974 (Stb. 351) ex Artikel 16b der Auteurswet 1912, ten einde deze te doen exploiteren door en overeenkomstig de Reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam, één en ander behoudens uitdrukkelijk voorbehoud van de auteur.

ISSN 0167-2339

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

JACQUELIEN SOETENHORST

d'66, partij én beweging

Nederland krijgt internationaal gezien een dikke onvoldoende; dat is de ondubbelzinnige conclusie waartoe de OESO aan het begin van het jaar 1983 komt. Op alle fronten – of het nu gaat om inflatiebestrijding, het niveau van de investeringen of het percentage werklozen – scoren wij laag. Het ging zo lekker heuvel af, maar we zijn te lang 'doorgefrieiwild' en nu ontbreekt de kracht om de berg te beklimmen. Van Agt had als amateurwielrenner toch beter moeten weten? Of hadden we beter naar mensen als Drees jr. moeten luisteren, wiens ideeën over het profijtbeginnel midden jaren zeventig werden weggehoond. Zoeken naar schuldingen heeft geen zin. Beter is energie te steken in het vinden van uitwegen. Dit ligt vooral op de weg van een politieke partij. Nodig is bovendien een zekere vrijheid van gevestigde belangen, want als één ding duidelijk wordt uit de beschikbare analyses van de politiek-economische situatie, dan is dat de patstelling waarin het spel zich bevindt. We hebben ons aan alle kanten ingedeekt tegen economische onzekerheden. Het rechtstelsel heeft daar een behoorlijk handje bij geholpen. In tijden van groei liep dat allemaal best, maar nu de groei eruit is, zit de zaak muur vast. Alleen maar tegelijk een stapje terug kan niet. Wie moet inleveren voelt zich de klos en ziet dit als een winstpunt voor de ander.

In de termen van de Amerikaanse econoom Lester Thurow is dit een zero-sum game. Je bent óf winnaar óf verliezer en door ons stevig in te dekken in rechtsposities houden wij allemaal pas op de plaats. Een politicus die ingrijpt, verliest aan populariteit bij de verliezende groep. Wie weigert te vechten voor zijn eigen deelbelang – denk maar aan de onderwijsstaking – wordt met de nek aangekeken door zijn collega's. De enige manier om deze situatie te ontstijgen, is elkaar te vinden op gezamenlijke doelstellingen voor de langere termijn, waardoor beslissingen die het verlies verdelen aanvaardbaar zijn. Twee doelstellingen moeten daarbij in evenwicht gebracht worden. Een grotere participatie en rechtvaardiger inkomensverdeling enerzijds (het verdelen van het verlies), maar tegelijkertijd een aansporing en ondersteuning van maatschappijvernieuwing (de hoop voor de toekomst). Daarvoor is durf en originaliteit nodig. Kijk daar waar er beweging is; de milieubeweging en de vrouwenbeweging zijn hier voorbeelden van. Het eist een zekere gevoeligheid en – zoals gezegd – vrijheid om daarop in te haken. Bij d'66 zijn deze voorwaarden in beginsel aanwezig. Er worden binnen de partij ook pogingen ondernomen om via een duchtige maatschappij-analyse tot nieuwe aanzetten te komen.

Jan Glastra van Loon spreekt in een discussiestuk over de risicoloze maatschappij, waarin het indekken voor (economische) risico's de voor-

naamste drijfveer is in plaats van het initiëren van vernieuwing.

Thurow constateert in zijn studie de grote ongelijkheid in inkomen en deelname tussen 'white males' en 'all other workers'. In Nederland geldt dit vooral vrouwen, jongeren en bepaalde minderheden. Hij laat zien dat in de v s – ondanks een beleid dat in woorden het tegendeel verkondigt – de inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen in de periode 1948 tot 1978 zelfs zijn toegenomen. Bovendien constateert hij binnen de groep manlijke werknemers veel kleinere inkomensverschillen dan binnen de overige groepen. Zijn voorstel is om de deelname van de overige groepen aan het arbeidsbestel te vergroten en het inkomen af te stemmen op de voor manlijke werknemers aanvaarde inkomensverschillen. Dit vereist een arbeidsplaatsenbeleid, een herzien belastingstelsel en deregulering van een aantal terreinen. Door juist deze andere groepen meer te betrekken bij het maatschappelijk gebeuren, wordt de inbreng gevarieerder en de kans op vernieuwing vergroot.

Kijk dus over bestaande schuttinkjes heen en probeer iets zichtbaar te maken van de samenleving die wij wensen. Laat d'66 weer wat meer beweging zijn om zich los te zingen van bestaande gevoeligheden, vooroordelen en belangen. Zo kan zij niet alleen partij zijn, maar ook partij bieden als het er op aankomt.

januari 1983

F. PLATE

Decentralisatie, een ongedekte cheque?

Het is met de decentralisatie als met de oplossing van de woningnood. Iedereen zegt dat het hoognodig moet, maar door de jaren heen gebeurt er veel te weinig. Zoals elke vergelijking zal ook deze verder wel mank gaan. Ik beperk mij dus verder tot het onderwerp: decentralisatie. De Groot en Van Genderen hebben in hun achtergrondstudie voor de Commissie-Vonhoff dit begrip als volgt gedefinieerd: 'het overlaten of toekennen van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan lagere publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze in de mogelijkheid worden gesteld een eigen beleid te voeren en waarbij de controle op de uitvoering van het beleid in eerste aanleg geschiedt door gekozen vertegenwoordigers van burgerij of belanghebbenden'.¹ Ik zal mij in dit artikel beperken tot de zogenaamde territoriale decentralisatie, waarbij het gaat om het overdragen van bevoegdheden van het rijk aan gemeenten en provincies. Achtereenvolgende kabinetten hebben dit in hun vaandel geschreven. De Tweede Kamer heeft twee maal een motie-Evenhuis aangenomen waarin de regering werd gevraagd met concrete decentralisatievoorstellen te komen.²

De regering heeft ook een aantal aanzetten gegeven. In het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur zijn een aantal voorstellen gedaan, voornamelijk in de richting van de provincies.³ Omdat echter in dat verband ook is voorgesteld de provincies te belasten met de or-

dening van een aantal zaken die tot nu toe in de gemeentelijke sfeer liggen, is het geheel niet door iedereen als decentralisatie opgevat. Dat lag anders bij de Decentralisatienota die de regering in november 1980 aan de Staten-Generaal stuurde. Deze nota bevat allereerst een theoretische beschouwing over verschillende aspecten van decentralisatie en geeft verder een overzicht van een aantal decentralisatiemogelijkheden die destijds hetzij in gang waren gezet, hetzij in gang gezet zouden worden, hetzij nader zouden worden bestudeerd. Tot een debat in de Tweede Kamer over de Decentralisatienota is het echter nooit gekomen.

Het tweede kabinet-Van Agt beloofde in zijn regeringsverklaring een decentralisatieplan en zette een kleine twintig interdepartementale werkgroepen aan het werk om dat voornemen uit te voeren. De resultaten waren niet indrukwekkend. Behalve in een paar sectoren zoals het specifiek welzijn, de volkshuisvesting, het wegenbeheer en het openbaar vervoer, waar decentralisatie toch al in de lucht zat, leverden de werkgroepen voornamelijk patstellingen op, waarbij de vertegenwoordigers van Binnenlandse Zaken decentralisatie bepleitten en de vertegenwoordigers van andere departementen duidelijk maakten dat dat of niet kon of niet mocht of een combinatie daarvan.

Door de kabinetscrisis kregen minister Van

Thijn en staatssecretaris Stuiveling geen kans hun werk af te maken. Het interim-kabinet-Van Agt III besloot alle omstreden zaken voorlopig buiten haakjes te plaatsen en zond het weinige dat toen nog van het Decentralisatieplan overbleef als voorlopige regeringsvoornemens om advies aan een aantal adviesorganen, de VNG en het IPO. Het kabinet-Lubbers schreef opnieuw mooie woorden over decentralisatie in zijn regeringsverklaring. Of het nieuw plaveisel zal zijn voor de weg naar de hel, moet nog worden afgewacht.

Kortom: de decentralisatie was tot nu toe veel geschreeuw en heel weinig wol. In dat licht bezien is het maar goed dat het D'66-congres van 20 maart 1982 zich niet door het hoofdbestuur heeft laten verleiden om terwille van de staten- en raadsverkiezingen nog eens wat algemene uitspraken te doen over de wenselijkheid van decentralisatie zonder één poging dat verlangen handen en voeten te geven. D'66 zou dan een uitspraak hebben gedaan die de Kamer ruim drie jaar eerder al met algemene stemmen had gedaan. Als D'66 echt de beleidsvrijheid van de gemeenten en de provincies wil vergroten, zullen we ons allereerst moeten verdiepen in de oorzaken van de centralisatie op rijksniveau en in de weerstanden die decentralisatie klaarblijkelijk oproept. Alleen een aanpak die is gestoeld op enig inzicht in die vragen, heeft kans op resultaat. In het volgende deel van mijn verhaal zal ik pogen een bijdrage aan die discussie te leveren.

Oorzaken van centralisatie

Het zou erg aanmatigend zijn de gedachte te wekken dat ik nauwkeurig kan aangeven, waardoor de centralisatie op het nationale vlak zo'n vlucht heeft kunnen nemen. Ik kan alleen de dingen noemen, waarvan ik op min of meer aanneemelijke gronden vermoed dat ze van belang zijn.

1. Veranderde kijk op de verantwoordelijkheid van het rijk

Ten tijde van de republiek maakte men zich weinig zorgen om centralisatie. Daar was dan ook nauwelijks sprake van, omdat de Unie van Utrecht de bevoegdheid van het centrale gezag minimaal had gehouden. Wetgeving voor de hele unie was bijkans onmogelijk en vrijwel alle pogingen om tot een zekere harmonisatie van provinciale wetten te komen, liepen op niets uit. Thorbecke heeft het boeiend beschreven in een van zijn historische schetsen.⁴ De ondergang van de republiek is misschien wel mede veroorzaakt door haar onmacht om regelingen te treffen voor het gehele land. Na de Franse tijd ontstond onze huidige eenheidsstaat die, geheel anders dan de republiek, wél landelijke wetten kon maken, maar aanvankelijk maar een spaarzaam gebruik van deze mogelijkheid maakte. De 19e eeuw was nog de tijd van de nachtwakersstaat waarin overheidsoptreden, buiten het handhaven van orde en rust, maar op een zeer beperkt aantal gebieden als wenselijk werd gezien. Sindsdien is onze maatschappij aanzienlijk ingewikkelder geworden en bovendien is de bevolking sterk toegenomen. Met het ontstaan van de verzorgingsstaat veranderde de opvattingen over de rol van de staat volledig. Tegenwoordig is er geen behoefte en geen tegenslag of men klopt aan bij de overheid om er maar wat aan te doen. Misoogsten behoren bij het bedrijfsrisico van de landbouw. In onze tijd vraagt men er steun voor bij de overheid. Stormen en hoog water zijn verschijnselen die bij tijd en wijle aan onze stranden voorkomen. Strandtenthouders zouden daar rekening mee moeten houden. Niettemin roept men om overheidssteun als er schade door ontstaat. Dit zijn maar enkele voorbeelden van de hooggespannen - naar mijn smaak overspannen - verwachtingen die wij tegenwoordig hebben van de overheid. Het gevolg is een sterke toename van

de overheidsbemoeiing op bijna alle terreinen van het maatschappelijk leven. Soms lag daarbij het initiatief bij de gemeenten, zoals bij het kleuteronderwijs en de sport. Soms echter werden de zaken van meet af door het rijk geregeld. Met name geldt dat voor de sociale zekerheid. Deze ontwikkeling is van grote invloed geweest op onze opvattingen over de ministeriële verantwoordelijkheid.

Vroeger kon een minister die werd aangesproken op de een of andere misstand, rustig antwoorden dat hij de zaak weliswaar zeer betreunde, maar dat hij niettemin vond dat het niet op zijn weg lag er iets aan te doen. Dat gebeurt nu nog maar zelden. Wij vinden blijkbaar dat de overheid in beginsel op alles aanspreekbaar is. Hoogstens is nog de vraag welke overheid. Ik meen dat deze ontwikkeling in veel belangrijker mate heeft geleid tot uitbreiding van de rijkstaken dan tot uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket. Vermoedelijk hangt dat samen met een aantal andere factoren die ik hierna zal noemen.

2. Rijksambtenaren

Als gevolg van de sterk toegenomen bemoeienis van het rijk met alle mogelijke aspecten van het maatschappelijk leven, steeg ook het aantal rijksambtenaren geweldig. Dat is langzamerhand niet alleen het gevolg, maar tot op vrij grote hoogte ook de oorzaak van verdergaande bemoeiing door het rijk (= centralisatie) geworden. In tegenstelling tot de populaire opvatting dat ambtenaren nooit iets uitvoeren, hebben zij namelijk de neiging dingen tot stand te willen brengen en te willen regelen. Hoe meer ambtenaren dus en hoe knapper ze zijn, hoe meer briljante plannetjes zij maken waarmee hun minister mooi voor de dag kan komen. Er moet alleen meestal wat geld voor zijn, maar tot voor kort was dat maar zelden een echt probleem. Ik denk dus dat

het niet te boud is om te zeggen dat echte decentralisatie alleen zal lukken, indien we er voor zorgen dat het aantal rijksambtenaren desnoods gestaag, maar in elk geval drastisch afneemt.

3. Kamerleden

Veel kamerleden stimuleren centralisatie, doordat zij ministers aanspreken op zaken die in de lokale sfeer liggen. Ik herinner mij bijvoorbeeld uit het begin van de zeventiger jaren het kamerlid Terlouw dat vragen stelde aan de minister van Binnenlandse Zaken over het nieuwe gemeentehuis van Ede dat volgens hem te duur zou worden. Vermoedelijk had hij zelfs gelijk, maar je holt op die manier wel de gemeentelijke autonomie uit. Recenter zijn vragen van het kamerlid Nijpels, dat wil dat de minister van Binnenlandse Zaken de handhaving van de openbare orde in Amsterdam van de burgemeester zal overnemen naar aanleiding van de vernielingen bij de Stopera. Ook hier is er voldoende reden voor twijfel aan het gemeentelijk beleid, maar is 'dus' de oplossing dat het rijk ingrijpt?

4. Houding van de gemeenten

De gemeenten roepen natuurlijk al jaren om decentralisatie en de VNG loopt daarbij zeer welsprekend voorop. Toch is dat maar betrekkelijk. Die zelfde gemeenten dringen er ook dikwijls op aan dat het rijk 'zijn verantwoordelijkheid zal nakomen'. Dat speelde bijvoorbeeld heel duidelijk bij het betaald voetbal. Bijna 20 jaar hadden alleen de gemeenten zich daarmee ingelaten en er subsidie aan gegeven. Totdat de zaak uit de hand begon te lopen en de gemeenten het rijk te hulp riepen, omdat topsport een nationaal belang zou zijn. Zo zijn er meer voorbeelden te bedenken. Vanuit een decentralisatiestandpunt bekeken, verdient het Gemeentefonds veruit de voorkeur boven doeluitkeringen. Toch zijn er veel wethouders en gemeente-ambtenaren die

niet graag hun doeluitkering zouden missen, want dat zou betekenen dat zij met de wethouder van financiën in de slag moeten om een aandeel in de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Het is voor zulke wethouders veel aantrekkelijker als zij hun eigen specifieke geldstroompje uit Den Haag behouden. Dat zij dan moeten voldoen aan een aantal Haagse voorwaarden nemen zij daarbij op de koop toe. Het is ook veel leuker voor burgemeesters en wethouders om af en toe eens naar Den Haag te gaan en daar het een en ander voor de eigen gemeente los te krijgen, dan wanneer zij het zouden moeten doen met de uitkering uit het Gemeentefonds en daarmee basta.

5. Gemeentelijk belastinggebied

In 1929 verdween de gemeentelijke inkomstenbelasting en werd het Gemeentefonds ingesteld. Sindsdien is het eigen gemeentelijk belastinggebied minimaal en zijn de gemeenten voor het overgrote deel van hun inkomsten afhankelijk van het rijk. Afweging tussen nut en offer is daardoor op gemeentelijk niveau erg moeilijk geworden. Dit is waarschijnlijk een van de belangrijkste oorzaken van het steeds verder uithollen van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

6. Groei van de overheidsuitgaven

Met het groeien van de verzorgingsstaat stegen de overheidsuitgaven. De extra belastingopbrengsten die daarvoor nodig waren, vloeiden bijna allemaal in eerste aanleg in de rijksschatkist. Het vergde dus een extra inspanning om het aandeel ter vrije besteding door de gemeenten gelijk te houden. Dat is niet gelukt. Op het ogenblik ontvangen de gemeenten belangrijk meer aan doeluitkeringen dan aan vrij besteedbare middelen.

7. Schaalvergroting

Het geloof in de 'economics of scale', dat wil zeg-

gen in de doelmatigheid van de schaalvergroting, is de laatste tijd tanende, maar tot voor enkele jaren waren velen daar heilig van overtuigd. Ook dat heeft er aan bijgedragen dat zaken die eerst door gemeenten werden verzorgd, nu in rijkshanden kwamen. Een recent voorbeeld is het wetsontwerp op de centrale persoonsadministratie, dat voorziet in een bevolkingsbestand op rijksniveau, terwijl bevolkingsgegevens tot nu toe alleen door de gemeenten werden verzameld. Een ander voorbeeld is de beroepenvoorlichting.

8. Gelijkheid

Of het een gevolg van de Franse tijd is, weet ik niet, maar ik meen wel te kunnen zeggen dat Nederland lijdt aan een gelijkheidssyndroom. Het is voor ons onverdragelijk als het voorzieningenpeil in de ene gemeente sterk verschilt van dat in een andere. Dan komt onmiddellijk allerlei zwaar geschut in stelling zoals 'rechtsgelijkheid', 'rijkseenheid' en 'basisvoorziening'. Naar mijn smaak zijn dat allemaal abstracties die weinig van doen hebben met de vraag wat een bepaalde lokale gemeenschap vindt dat zij aan voorzieningen nodig heeft en of zij daarvoor het geld over heeft. Doordat wij zo sterk geneigd zijn om ter wille van een of ander 'hoger' idee aan deze vraag voorbij te gaan, ontstaat een voedingsbodem die maar al te vruchtbaar is voor centralisatie.

9. Perfectionisme

In het verlengde van ons gelijkheidssyndroom ligt ons perfectionisme als medeveroorzaker van centralisatie. Wij zijn niet tevreden als er overal het nodige op een bepaald gebied gebeurt. Het moet ook overal op die manier gebeuren die wij centraal als de beste beschouwen. Daar moeten dus de nodige regelingen voor worden getroffen en dat betekent weer verdere centralisatie. Er ontstaat dan bovendien een zich zelf versterkend proces. Doordat het rijk gaat betalen, opdat

overall een bepaalde voorziening tot stand zal komen, gaat het rijk zich verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van het gebodene en gaat dus allerlei, ja inderdaad, centraliserende maatregelen treffen om deze kwaliteit te garanderen. De gedachte dat de enige maatstaf voor kwaliteit is of op een zo doelmatig mogelijke manier wordt voorzien in de werkelijke behoeften van de lokale gebruikers, komt daarbij maar al te gemakkelijk in het vergeetboek.

10. *Onvrede over beleid van gemeenten*

Een belangrijke factor is ook dat men het op centraal niveau niet eens is met het beleid van de gemeenten. Die zouden geen oog hebben voor allerlei vitale belangen, zoals natuurbehoud, milieuhygiëne, minderheidsgroeperingen, vrouwenemancipatie, opvang van peuters, huisvesting voor alleenstaanden, bijzonder onderwijs, scholing van werklozen enzovoorts enzovoorts. De moeilijkheid is dat als iemand een nauwkeurig idee heeft wat er op een bepaald beleidsterrein moet gebeuren er natuurlijk altijd een groot aantal gemeenten of provincies is dat daar een beetje anders over denkt en dat kun je dan verkeerd vinden.

11. *Sectoralisme*

Een van de hoofdoorzaken van de centralisatie in ons land is het verschijnsel dat ik aanduid met de term sectoralisme. Ik bedoel dat veel politieke druk wordt uitgeoefend door de gebundelde belanghebbenden in de verschillende sectoren. In bijna alle sectoren bestaan goed functionerende informele circuits van mensen die elkaar vaak al lang kennen en die met elkaar, ieder op zijn eigen vlak, er voor zorgen dat de belangen van de sector worden gediend, zo nodig ten koste van andere belangen.

Deze circuits bestaan uit de lokale of provinciale portefeuillehouders, het particuliere initia-

tief, de landelijke overkoepelende instellingen, de departementsambtenaren, de minister in kwestie en niet te vergeten de kamerleden die zich op deze sector hebben gespecialiseerd. Het geheel wordt veelal gecompleteerd met een nationale adviesraad, waarin iedereen óf zelf zit, óf drie-maal wordt vertegenwoordigd. Het bekendste voorbeeld is natuurlijk het groene front, maar precies hetzelfde doet zich voor op allerlei andere terreinen. Het sectoralisme nu, is niet gebaat bij decentralisatie. Het richt zich vooral op het rijk, enerzijds omdat dat eenvoudiger is dan zich met ruim 700 afzonderlijke gemeenten te verstaan, anderzijds omdat de sector zelf meestal op landelijk niveau is georganiseerd. De pressie van het sectoralisme heeft niet alleen de verkokering bij het rijk sterk in de hand gewerkt. Het is ook een belangrijke oorzaak van centralisatie.

12. *Verzuiling*

Een laatste centraliserende factor vormt ten slotte de verzuiling. Misschien is het ook wel op te vatten als een bijzondere vorm van sectoralisme, maar ik vindt het toch de moeite waard het apart te noemen. De emancipatie van een bepaalde groep moet een behoorlijk eind zijn gevorderd, voordat men zijn lot in handen durft te leggen van die 700 verschillende gemeentebesturen. Veelal is de strijd op rijksniveau verder dan de ontwikkeling in alle uithoeken van ons land. Zo te zien is het niet verwonderlijk dat emancipatoire bewegingen zich vooral op het rijk richten. Bij onze verzuiling komt daar echter bij dat door de zo langzamerhand voltooide emancipatie van katholieken en gereformeerden en door de ontkerkelijking het verzuilde karakter van allerlei instellingen op de tocht is komen te staan. Daardoor wordt de machtspositie van de zuilen ondergraven. Dat leidt er toe dat men op landelijk niveau probeert allerlei waarborgen te scheppen opdat het netwerk van verzuilde instellingen in

takt blijft. Men denke aan de Kaderwet Specifiek Welzijn die het primaat legt bij het zogenaamde particuliere initiatief, dat wil zeggen bij de verzuilde instellingen en aan de halstarrige pogingen van staatssecretaris Hermes om de schoolbegeleiding die geheel is opgezet door de gemeenten, op een nieuwe rijksleest te schoeien. Het verschijnsel komt ook tot uitdrukking in de weerzin bij de CDA-bewindslieden bij Onderwijs om de gemeenten en provincies een betekende rol te laten spelen bij de planning van het onderwijs.

Weerstanden tegen decentralisatie

Voor een groot deel vloeien de weerstanden tegen decentralisatie voort uit de oorzaken voor centralisatie die ik hiervoor heb genoemd. Er zijn echter nog een paar andere te noemen.

1. Afstand van macht

Decentralisatie betekent dat het rijk, dat wil zeggen kamerleden, ministers en – niet te vergeten – ambtenaren, macht afstaat aan gemeenten en provincies. In het algemeen doet men dat niet zo gauw. Het is ook opvallend te zien hoe snel bewindslieden, eenmaal op het ministeriële kussen gezeten, verknocht raken aan de macht die zij daar kunnen uitoefenen. Het spreekt vanzelf dat hun ambtenaren weinig zullen nalaten om te benadrukken hoezeer het landsbelang is gediend bij het op centraal niveau houden van die macht. Belangrijke verschuivingen in machtsverhoudingen komen meestal alleen tot stand door strijd en als gevolg van bijzondere omstandigheden. Misschien dat de omstandigheid van de economische crisis bijzonder genoeg is. Strijd zal in elk geval nog volop gevoerd moeten worden.

2. Koppeling aan nationaal beleid

Er zijn uiteraard een aantal zaken die de meesten van ons voor het gehele land door het rijk gere-

geld willen zien. Dat zijn behalve de landsverdediging bijvoorbeeld het inkomensbeleid, de hoofdlijnen van het werkgelegenheidsbeleid, de rechtshandhaving en de rechtszekerheid. Doordat dit soort zaken echter tot de verantwoordelijkheid van het rijk worden gerekend, komen als vanzelf allerlei aanverwante zaken ook in de rijks sfeer. Omdat bijvoorbeeld het inkomensbeleid rijksbeleid is, moet het rijk zich ook bemoeien met het huurbeleid en daardoor kan de volkshuisvesting alleen mondjesmaat worden gedecentraliseerd. Iets dergelijks doet zich voor bij de rechtshulp, die na verwant is aan instellingen in de gemeentelijke sfeer, zoals sociale raadslieden en het maatschappelijk werk. Niettemin is er nu een wetsontwerp dat de rechtshulp volledig tot rijksverantwoordelijkheid maakt. Het raakt immers de rechtshandhaving. Ook de nieuwe Kadasterwet laat het kadaster volledig in rijkshanden, alhoewel de gemeenten gegevens verzamelen die nauw aansluiten bij de bestanden van het kadaster. Rechtszekerheid is echter een rijksverantwoordelijkheid en dus blijft het kadaster een rijkszaak. In een aantal van deze gevallen kan ik er best vrede mee hebben dat taken bij het rijk blijven. We moeten alleen erg oppassen dat we abstracties als rechtszekerheid en dergelijke niet zo opblazen dat alles bij het rijk blijft.

3. Zwakke integrale krachten bij het rijk

De Commissie-Vonhoff⁵ heeft meeslepend beschreven hoe zwak de integrale krachten bij het rijk zijn vergeleken met de 'wereld van de sectoren'. Interdepartementale coördinatie is uitermate zwak. Noch Algemene Zaken, noch Binnenlandse Zaken kunnen veel uitrichten tegen de vakdepartementen die de sectorbelangen dienen en ook de Raad van State laat in dit opzicht verstek gaan. Het gevolg is dat een integraal beleid als het decentralisatiebeleid in de rijksorganisatie maar heel weinig kans krijgt en alleen tegen de

verdrinking in tot stand zou kunnen komen. Veel politieke druk, niet alleen op de minister van Binnenlandse Zaken, maar vooral op de vakministers is in elk geval onontbeerlijk.

4. *Wantrouwen in de gemeentebesturen*

Men moet het aantal mensen in Den Haag dat weinig fiducia heeft in het bestuur van gemeenten en provincies niet onderschatten. Velen spreken ietwat meewarig over hetgeen de gemeenten en provincies doen en vooral de gemeenten zouden er nogal eens een potje van maken. Meestal wordt dat dan verklaard met de (te) geringe afstand tussen bestuurder en burger op het lokale niveau, waardoor de noodzakelijk geachte objectiviteit in gevaar zou komen. Gemeentebesturen zouden veel te veel zelf deel uitmaken van de lokale gemeenschap om onafhankelijk, los van persoonlijke factoren te kunnen optreden.

Als ander groot bezwaar tegen het lokale bestuur wordt vaak aangevoerd dat de gemeenten over onvoldoende deskundigheid, in het bijzonder specialistische kennis, beschikken om allerlei taken aan te kunnen. Dat het sinds de Commissie-Vonhoff moeilijk is om vol te houden dat het bij het rijk allemaal zo goed loopt, doet niets af aan het feit dat het vertrouwen in de gemeentebesturen niet groot is. Dat geldt ook voor de provincies, getuige de zorg van een rijksambtenaar geuit tijdens een discussie over de mogelijkheden om het zogenaamde arbeidsvoorzieningsbeleid van het ministerie van Sociale Zaken te decentraliseren naar de provincies. Dat kon niet volgens deze ambtenaar, want de provincies zouden de gelden voor omscholing van werklozen misschien wel gaan besteden aan cursussen pitriet-vlechten.

Hoe verder?

Ondanks een aantal pogingen in de goede rich-

ting is de decentralisatie nog maar nauwelijks op gang gekomen. De structuur van de rijksdienst lijkt er voorlopig niet op berekend dat verreikende besluiten op dit gebied zullen worden genomen, laat staan uitgevoerd. Er zijn bovendien een aantal andere barrières die niet zomaar kunnen worden genomen.

Wat zou een partij als d'66 kunnen doen om toch die kant op te gaan. Ministers kunnen natuurlijk in hun portefeuille het nodige doen. Dan moeten ze wel opgewassen zijn tegen hun tegenstribbelende ambtenaren en ook niet opzien tegen het verwijt dat zij hun sector verkwanselen. Zeevalking heeft bij Verkeer en Waterstaat een aantal beslissingen genomen op het gebied van het wegenbeheer en het openbaar vervoer die de goede kant opgingen. De andere d'66 ministers in het tweede en derde kabinet-Van Agt hebben wat dit betreft minder van zich laten horen.

Ook kamerleden kunnen invloed in de richting van decentralisatie uitoefenen. Allereerst door er bij de vakministers op te blijven aandringen. Daarnaast door niet tegelijkertijd allerlei centrale maatregelen van diezelfde vakministers te vragen. Het idee van Nuis voor een wet op de kunst is natuurlijk zo centralistisch als het maar zijn kan, maar ja, kunst is natuurlijk ook weer zoiets, dat je niet aan de 'barbaren' in gemeenteraden en provinciale staten kunt overlaten.

Psychologisch belangrijk is ook dat d'66 geen schriftelijke vragen stelt aan ministers over het doen en laten van gemeenten en provinciebesturen. Als zij daarvoor belangstelling hebben, moeten zij het maar spelen via de d'66-leden van gemeenteraden en staten. Wat de partij zelf betreft: een motie aannemen ten faveure van decentralisatie in abstracto is niet zo moeilijk. Het zou echter pas zoden aan de dijk zetten als het hele programma stelselmatig op decentralisatiemogelijkheden zou worden bekeken. Ik vrees dat we dan op heel wat voorstellen zouden stuiten die

meer centralistisch dan decentralistisch van aard zijn. Dat is ook niet verwonderlijk zolang het programma goeddeels een optelsom is van het werk van de verschillende sectorale werkgroepen. Ook daar zitten, net als op de ministeries, mensen met een aantal ideeën hoe het in hun sector zou moeten. Om die ideeën te verwezenlijken door het gehele land is het veruit het eenvoudigste dat er door het rijk wordt ingegrepen. Ook binnen d'66 is er veel behoefte aan een afwegingsmogelijkheid tussen enerzijds de briljante ideeën voor een bepaalde sector en anderzijds de wens van decentralisatie.

Daarnaast zou de partij kunnen bezien of zij kan komen tot een algemene strategie voor de decentralisatie. Dat zou een strategie van de lange adem moeten zijn, waarbij niet de illusie wordt gekoesterd dat het met grote sprongen zal kunnen. Veeleer zal het een kwestie moeten zijn van 'frapper toujours', waarbij elke gelegenheid om tot vergroting van de beleidsvrijheid van ge-

meenten en provincies te komen, wordt aangegrepen en telkens nieuwe kleine stappen in die richting worden gezet. Decentralisatie gaat in tegen een ontwikkeling van tientallen jaren. Er is een (culturele) revolutie nodig om dat tij te keren. Zolang die revolutie niet uitbreekt, zullen wij hem moeten maken.

december 1982

Noten

1. R. de Groot en R. M. van Genderen, *Decentralisatie: Territoriale Decentralisatie*, Achtergrondstudie nummer 5, deel 1, uitgebracht aan de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981.
2. *Kamerstukken*, nr. 15 300, nr. 22 en nr. 15 800, nr. 16.
3. *Kamerstukken*, nr. 14 322.
4. J. R. Thorbecke, *Historische Schetsen*, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, 1872, tweede druk, p. 38 e.v.
5. *Elk kent de laan die derwaart gaat*, rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, december 1980.

PAULINE VAN TETS

Referendum: ja of nee? *Democratie in de twintigste eeuw*

'Democratie is een systeem, waarbij de meerderheid haar besluiten uitvoert, met het grootst mogelijke respect voor de minderheid.'

Jacob Kohnstamm, partijvoorzitter D'66

Bovenstaande wijze woorden gaf de pas gekozen partijvoorzitter aan zijn leden mee, op het na-jaarscongres '82. Maar D'66 is bepaald niet de enige groep, waarbinnen minderheden problemen hebben met meerderheden en andersom.

Naarmate, op nationaal niveau, de vragen dieper ingrijpen in het leven van de burgers en de schaal waarop oplossingen worden uitgevoerd toeneemt, worden tegenstellingen scherper en wederzijdse acceptatie en compromis moeilijker.

Daar komt nog bij dat door de toenemende politiek van ongecontroleerde invloed van ambtenaren, waardoor ook de politici steeds onduidelijker en ongrijpbaarder lijken te worden, veel burgers hun vertrouwen in 'de politiek' verliezen. Sommigen tonen dat actief (krakers, sommige actiegroepen) anderen passief (niet gaan stemmen).

Een van de middelen die regelmatig genoemd wordt om de burgers een gevoel van medezeggenschap en vertrouwen te geven, is het referendum. Weinig mensen lijken zich te realiseren, wat daar allemaal aan vastzit en welke politieke vra-

gen zich voordoen bij invoering van een facultatief referendum. Dit artikel is een poging om daar meer inzicht in te geven.

1. Kan de meerderheid altijd voor de minderheid beslissen?

De meeste van onze nationale beslissingen kunnen in het parlement worden genomen met een minimum van de helft plus een vóór, in sommige gevallen (grondwetswijzigingen) met een minimum van $\frac{2}{3}$. Als er een ruime meerderheid is, of een compromis, zijn de moeilijkheden overkomelijk. Maar in zeer ingrijpende kwesties die men van levensbelang vindt, is het compromis ver te zoeken en de meerderheid vaak krap.

De vraag is, of de overheid beslissingen kan en mag nemen, die een fundamenteel recht van individuele burgers aantasten (veiligheid, gezondheid, beslissingsrecht over het eigen lichaam), zónder dat het individu daar een uitweg kan vinden. Zéker is aan de orde, of zulke beslissingen met een eenvoudige meerderheid genomen mo-

gen worden, zodat het verschil tussen voor- en tegenstanders zeer klein kan zijn: als 51% van de Nederlanders, via hun volksvertegenwoordigers, voor de overige 49% zou beslissen dat de Nederlandse economie slechts kan draaien op kernenergie, zou bijna de helft van de bevolking geen andere uitweg hebben dan emigratie naar de noord- of zuidpool. Een systeem dat beslissingen zo kan monopoliseren, moet vroeg of laat wel in moeilijkheden komen. Het parlement heeft kennelijk ingezien dat het hier om een bijzondere vraag gaat, want het besloot tot de Brede Maatschappelijke Discussie. Besluiten over leven en dood zouden alleen genomen mogen worden met een gekwalificeerde meerderheid. Als wij die voor de grondwet nodig vinden, dan ook hier. Vraag is wel hoe je 'hier' zou moeten omschrijven. In het laatste deel van dit betoog zullen we zien, dat een facultatief referendum daarbij zou kunnen helpen.

De toenemende onwil om zich naar de meerderheid te schikken, wordt nog eens aangescherpt doordat men zich het slachtoffer voelt van politieke koehandel. Ook bij belangrijke beslissingen gaat het partijbelang niet zelden voor het algemeen belang. Enige fraaie staaltjes daarvan zijn de nieuwe abortuswet en de parlementaire goedkeuring voor het optreden van de regering-Van Agt I in de NAVO in december '79 (over de plaatsing van kruisraketten). Bij zulk een notoir negeren van de kiezers moeten die kunnen ingrijpen, maar hoe?

Er wordt in Nederland nogal wat gefilosofeerd over consultatie per referendum. Maar alvorens naar dat wondermiddel te grijpen, kunnen we eens bekijken wat een referendum eigenlijk is, en wat er op dat gebied zoal te koop is in andere landen.

2. Bestaande vormen van referendum

In een aantal Europese landen, o.a. Zweden, Italië, Frankrijk, Spanje, Denemarken, laat de wet de mogelijkheid toe om in bepaalde gevallen de bevolking per referendum te raadplegen. Die raadpleging is vrijwillig, niet verplicht. Het zgn. *facultatief* referendum.

Veel zeldzamer zijn de landen die de volksraadpleging als principieel democratisch uitgangspunt - en daarom als voorschrift - in hun constituties hebben opgenomen. Het *verplicht* referendum. Alleen Zwitserland en alle staten der vs, op één na, kennen dat principe. Naast het verplicht referendum voor grondwetswijzigingen hebben die staten ook de mogelijkheid van het facultatief referendum. Terzijde zij opgemerkt, dat ook d'66 het verplicht referendum kent: voorgeschreven goedkeuring van beleidsprogramma's door een ALV, waar het 'one man one vote'-principe geldt, is niets anders dan dat.

Zwitserland heeft een besluitvormingssysteem, waar de directe medezeggenschap van de burgers het verst is doorgevoerd, d.m.v. verplicht en facultatief referendum op alle niveaus: lokaal, kantonaal en nationaal.

Verplicht is algemene goedkeuring voor grondwetswijzigingen, het aangaan van bondgenootschappen met andere staten en het verklaren van de oorlog. Facultatief kan de Zwitserse burger die 50000 handtekeningen weet te verzamelen, zich met zéér veel bemoeien: op nationaal niveau kan hij alle door het parlement goedgekeurde wetten en algemeen verbindende besluiten van niet dringende aard (dringend in tijd) aanvechten. Op kantonaal en gemeentelijk niveau kan hij zich zelfs bemoeien met begrotingen en benoemingen.

Maar lang niet alle Zwitsers zijn tevreden over hun systeem, althans niet op nationaal niveau:

velen vinden de drempel van 50 000 handtekeningen te laag. Door het dientengevolge groot aantal referenda die de besluitvorming vertragen, is de politieke belangstelling uitgehold, wordt de deelname steeds lager (van burgers die zich over de voorgelegde vraag uitspreken) en worden er voor belangrijke wetten geen referendum-initiatieven meer genomen.

In de vs moeten, in 50 van de 51 staten, grondwetswijzigingen door de kiezers worden goedgekeurd. In de meeste staten is dat ook het geval met (statuuts)wijzigingen van gemeentes en districten en met de uitgave van staatsobligaties.

Daarnaast kunnen in 13 staten de burgers ook zelf het initiatief nemen voor verandering van de constitutie/statuten of voor verandering van genomen besluiten in het staatsparlement. Het zgn. 'petition referendum'. De recentelijk tot bloei gekomen 'freeze campaign' (waarin een bevroering van introductie en produktie van alle kernwapens bepleit wordt) maakte o.a. gebruik van dit recht van initiatief om in verschillende staten en districten haar doelstellingen per referendum goedgekeurd te krijgen.

In de Nederlandse grondwet is de principiële mogelijkheid van volksraadpleging niet opgenomen. Als men niettemin tot invoering van een of andere vorm van referendum zou willen besluiten, zou dit niet anders dan een facultatief referendum kunnen zijn. Maar daarmee zijn we er nog lang niet: voor tot een referendum kan worden overgegaan, moeten eerst een aantal belangrijke politieke vragen gesteld en beantwoord worden.

3. De noodzakelijke politieke beslissingen voor invoeren van een referendum

Zoals we al gezien hebben, kunnen de burgers

het recht van initiatief krijgen. Maar dat kan ook het parlement zijn, of het staatshoofd. Welke instantie dat is, maakt veel verschil uit voor het uiteindelijk resultaat. En dit is niet de enige 'wie'-vraag die beantwoord moet worden. De volgende discussie-onderwerpen dienen zich dan ook aan:

1. wie mag het initiatief nemen?
2. wie stelt de inhoud vast?
3. waarover kan een referendum gehouden worden?
4. is de uitslag bindend of adviserend en met welke meerderheid?
5. in welke fase van de besluitvorming wordt het referendum gehouden?

3.1. Wie neemt het initiatief?

Het initiatief kan worden gegeven aan staatshoofd en/of regering, aan het parlement of aan de bevolking. Recht van initiatief bij staatshoofd of regering werkt autoriteit-bevestigend. Er werd en wordt druk gebruik van gemaakt door de Franse president De Gaulle en door Zuidamerikaanse dictators (Chili, Uruguay). In Denemarken kan $\frac{1}{3}$ van het parlement een referendum aanvragen over een verworpen wetsinitiatief. Maar ook als de uitslag positief is, kan het parlement het betreffende voorstel later toch weer intrekken. Daarom wordt er van deze regeling zelden gebruik gemaakt. Het recht van initiatief kan ook aan de burgers gegeven worden, waarbij dan meestal een minimaal vereiste ondersteuning bepaald is, gelijk aan een percentage van het aantal kiesgerechtigden, 5-10%.

3.2. Wie stelt de inhoud vast?

De instantie die de inhoud en formulering van het referendum kan bepalen, bepaalt in belangrijke mate ook de uitslag. Zeer duidelijk bleek dat enige jaren geleden in Zweden, waar

de regering de bevolking niet 2, maar 3 alternatieven voorlegde over de bouw van kerncentrales.

In Zwitserland kunnen de burgers hun eigen voorstellen formuleren. Het parlement heeft dan het recht om er een eigen versie naast te leggen, wat de mogelijkheden weer aanzienlijk beperkt.

3.3. *Waarover kan het gaan?*

In Zwitserland en sommige staten der vs is de mogelijkheid ruim gesteld: alle wetten en besluiten, inclusief de constitutie. Maar de mogelijkheid kan ook beperkt worden, zoals in par. 4 zal worden voorgesteld voor de Nederlandse situatie.

3.4. *Is de uitslag bindend voor de wetgever?*

In d'66-kring is wel eens het consultatief referendum genoemd: de burgers worden geraadpleegd, het parlement beslist. Een uiterst riskante zaak als het advies niet opgevolgd wordt. En een noodeloze slag om de arm als dat als regel wel blijkt te gebeuren.

D. Frieling* stelt een combinatie voor, waarbij kiezers en parlement samen beslissen. Naarmate meer kiezers zich uitspreken, hebben zij meer zeggenschap. Bijv. bij een opkomst van 70% beslissen de kiezers voor 70%, het parlement voor 30%, enz. Een goede middenweg, die tevens het probleem van de meerderheid omzijlt: is een meerderheid van diegenen die hebben gestemd voldoende (ook als de opkomst laag is) of moet dat de meerderheid van alle kiesgerechtigden zijn?

3.5. *In welk stadium?*

Tenslotte is er de vraag in welk stadium het referendum aangevraagd kan worden, voor of na de definitieve beslissing. In de meeste bestaande vormen koos men voor het laatste. In Zwitserland is de regel: tot 90 dagen na publikatie in het staatsblad. In de vs 60-90 dagen. In Italië kan opheffing gevraagd worden van een reeds in wer-

king getreden wet, zoals onlangs gebeurde bij de echtscheidingsregeling. In de fase van de beleidsvoorbereiding speelt in Zwitserland het referendum wel op de achtergrond; wetsvoorstellen worden al in het beginstadium 'referendumrijp' gemaakt, of worden niet ingediend door 'referendum-angst'.

4. *Wat te doen in Nederland?*

In par. 1 heb ik gesteld, dat:

- een substantiële minderheid beschermd moet kunnen worden tegen het opleggen van al te ingrijpende besluiten, waar de staat het absolute monopolie heeft;
- als de politiek tekort schiet de burgers in belangrijke gevallen de mogelijkheid moeten krijgen om hun stem te laten horen.

Een vorm van referendum zou hier uitkomst kunnen brengen, maar kan ons ook onmiddellijk voor nieuwe dilemma's stellen: volgens Zwitserse auteurs werkt het referendum vooral als veto. Dat maakt het zeer geschikt om minderheden te beschermen, maar ongeschikt voor een progressief beleid t.a.v. herverdelingsvraagstukken, want daar werkt het veto dan ook. Terreinafbakening zou wel mogelijk zijn, bijv. in termen van: 'beslissingen van ingrijpende invloed op het welzijn van de burgers' of iets dergelijks, maar zulke, nooit scherp af te grenzen begrippen zouden altijd aanleiding kunnen geven tot veel juridisch geharrewar over de juiste interpretatie.

Minderheden kunnen ook beschermd worden door de eis dat ingrijpende beslissingen met een gekwalificeerde meerderheid (van bijv. $\frac{2}{3}$) in het parlement genomen moeten worden. Welke beslissingen dat dan zouden moeten zijn, zou door de kiezers zelf bepaald kunnen worden via het recht van referendum-initiatief. Zo'n initiatief zou alleen over de procedure gaan (al dan niet beslissen met een gekwalificeerde meerderheid).

* 'De nieuwe democratie heeft nieuwe technieken nodig', *NRC-Handelsblad*, 10-12-1981, p. 7.

Op die manier blijft de verantwoordelijkheid bij het parlement, maar kunnen de kiezers een duidelijk signaal geven.

Nog een mogelijkheid zou het medebeslissend referendum zijn, zoals voorgesteld door Frieling (zie par. 3.4), maar dan wel op initiatief van de burgers. Juist om in te grijpen in die gevallen, waarin de burger het gevoel heeft dat de politici hem danig in de steek laten, is het van belang dat het initiatief bij de burgers ligt. Maar voorkomen moet worden dat de politiek nog meer wordt uitgehouden, doordat voor elk wisselwase een uitspraak gevraagd kan worden. De publieke belangstelling zal dan afnemen. Een ander mogelijk gevaar is dat door te veelvuldige raadpleging de parlementariërs hun verantwoordelijkheid helemaal verliezen en zich nog slechts om hun publiek imago bekommeren. De referendum-procedure moet daarom gereserveerd worden voor kwesties waar elke burger warm of koud van wordt.

Dat kan door een hoge drempel in te bouwen. Een politiek mondige Zwitser heeft 50 000 handtekeningen nodig, zo'n 5% van de kiesgerechtigden. In Nederland zou dat 500 000 handtekeningen betekenen. Het vereiste aantal zou ook op 10% gesteld kunnen worden, een miljoen handtekeningen. Ondernemende Nederlanders zou-

den heel wat werk moeten verzetten, maar als dat niet kan, hoeven we ook geen referendum-initiatief in te stellen. Dat is een systeem voor ondernemende en actieve burgers.

Verder zijn er ook mogelijkheden op gemeentenniveau. Men zou daar zelfs kunnen beginnen, bij wijze van experiment. Calamiteiten als de Amsterdamse 'Stopera' zouden in de toekomst dan door de burgers verhinderd kunnen worden.

Tenslotte: als Nederland op landelijk niveau een referendum invoert, heeft de Eerste Kamer nog minder bestaansgrond. In elk geval zou dat college zich niet mogen uitspreken over die zaken, waarover de burgers zich, al dan niet samen met de Tweede Kamer, rechtstreeks hebben laten horen.

december 1982

Geraadpleegde literatuur

- H. Henkel, *Das Gesetzesreferendum*, Tübingen, 1969.
B. C. de Savornin-Lohman en J. J. Boasson, *Moet aan het Moet aan het gehele volk directe invloed worden toegekend op wetgeving en bestuur?*, Den Haag, 1921.
H. A. Turner, *American democracy: State and local government*, New York, 1970.

E. VEENSTRA

De Nederlandse middenschool

Sinds 1976 is in de loop der jaren een aantal experimenten middenschool met de uitvoering van start gegaan. De veertien middenscholen die ons land thans kent herbergen ruim 6000 leerlingen en zo'n 1300 docenten die direct te maken hebben met het middenschoolonderwijs. Wanneer we daarbij nog eens de 32 resonansscholen betrekken, dan krijgen we een ruime verdrievoudiging van de hiervoor genoemde aantallen. Buiten deze direct betrokkenen zijn er veel mensen die over het onderwerp middenschool van gedachten willen wisselen. Veel rolt hierbij over de tafel: politieke ideologieën, mislukkingen en successen in het binnen- en buitenland, rechtspositionele vraagstukken, opvattingen over onderwijs en maatschappij en de vraag: in welk onderwijsstelsel komt het kind tekort? Zelden echter wordt over het onderwijs in de middenscholen zelf gesproken. Dit artikel wil trachten inzicht te geven in de ervaringen en resultaten die de experimenten en de ondersteuning tot nu toe geboekt hebben.

Doelstellingen en kenmerken

De experimenten middenschool zijn van start gegaan met als richtsnoer een viertal uitgangspunten die in 1974 door het parlement aanvaard zijn. Deze uitgangspunten moesten in experimenten worden omgezet in een onderwijspraktijk en zijn als volgt geformuleerd.

1. uitstel van beroeps- en studiekeuze naar een later tijdstip: in plaats van op 12-jarige op 15- of 16-jarige leeftijd;
2. het aanbieden van gelijke en optimale kansen op alle niveaus van onderwijs, waarbij educatieve achterstanden en schoolkeuzemotieven, veroorzaakt door milieugebondenheid, worden opgeheven;
3. verbreding van het inhoudelijke onderwijs- en vormingsaanbod voor deze leeftijdsgroep, door een grotere spreiding van vakken en het aanbieden van meer mogelijkheden tot ontplooiing van intellectuele, sociale, culturele, artistieke en technische kwaliteiten;
4. het aanbieden van adequate mogelijkheden van onderwijsleersituaties voor individuele ontplooiing en sociale bewustwording.

De scholen die zich indertijd aanmeldten voor het experiment middenschool kregen twee jaar de tijd om na te denken over de operationalisering van deze uitgangspunten in het onderwijs van alle dag. Verder werd hen in een tweede fase van de voorbereiding gevraagd welke activiteiten zij zouden ontplooiën om hun ideeën in de eigen school in de praktijk te realiseren. Deze onderwijsinnovatie behoefden zij niet uitsluitend op eigen kracht te volbrengen. Ondersteuning door externe deskundigen in de vorm van systeembegeleiding, leerplanontwikkeling en onderwijs

hielp hen bij deze ingrijpende verandering van het eigen schoolsysteem. Het leeuwe-aandeel van het tot stand brengen van 'ander onderwijs met andere doelen' kwam en komt echter voor rekening van de vrouw en de man voor de klas. Middenschooldocenten zijn gewone mensen die voor een groot deel hun ervaringen hebben opgedaan in het bestaande onderwijs. Zij hebben zich echter de vragen gesteld: 'waar zijn we in ons onderwijs mee bezig en willen we ook dat het gaat, zoals het gaat?'. Op die vragen konden ze niet van harte ja zeggen. Daarom zijn ze gaan zoeken naar 'ander onderwijs met andere doelen'. Voorzichtig, maar wel vastberaden.

Dit zoeken had niet allereerst tot doel om beter onderwijs in de eigen school te verwerklijken. Vanzelfsprekend is dit streven een sterke motivatie voor de individuele docent en het team om door te gaan op het vaak moeizame pad van de onderwijsverandering. Van veel meer (politiek) belang is dat de experimenten mede moeten aantonen hoe middenschoolonderwijs eruit ziet en hoe dit in het gehele Nederlandse onderwijs kan worden ingevoerd. Ervaringen moesten daarom ook worden opgedaan met verschillende scholen in verschillende situaties. Vandaar dat in de beginfase van het innovatieproces ook een zorgvuldige keuze is gemaakt uit het aantal scholen dat zich aanmeldde om op basis van vrijwilligheid een middenschoolexperiment te starten. Dit om een zo groot mogelijke ervaring op te doen met het oog op de genoemde landelijke invoering. Zo is het van wezenlijke invloed op de vormgeving van middenschoolonderwijs of je start vanuit een positie als streekschool (middenschool Heythuizen, Franeker), als stadsschool (Utrecht, Bijlmer), of in een betrekkelijk nieuwe situatie als in een pioniersgebied (Lelystad). Verder is een belangrijke factor wat een school 'van huis uit' altijd is geweest. En dat varieert bij de hiervoor genoemde scholen van LTS tot MAVO; MAVO-

agrarische school tot brede scholengemeenschap van LBO tot en met atheneum. Voorts spelen factoren als schoolgrootte, denominatie, snelle groei van de school, of een afname van het leerlingen aantal belangrijke rollen bij de vormgeving.

Hoe verschillend het 'verleden' en het concept voor een middenschool ook kunnen zijn, er bestaan algemene of structuurkenmerken die gelden voor elke middenschool zoals het experimenteel model leerplan voor het middenschoolonderwijs (ELM) signaleert.

Kort en bondig geformuleerd zijn dat de volgende:

- a. in principe zijn alle basisschoolverlaters toelaatbaar;
- b. er bestaat geen leerstofjaarklassensysteem (geen zittenblijvers);
- c. alle leerlingen volgen middenschoolonderwijs (als volledig dagonderwijs) tot hun 15e à 16e jaar;
- d. de middenschool kent geen categoriale opbouw (LBO, MAVO, HAVO, VWO);
- e. uitgangspunt is de heterogene groepsvorming van leeftijdgenoten;
- f. het algemeen vormend onderwijs- en vormingsaanbod is breed. Het is gericht op de veelzijdige persoonlijke ontplooiing en op een emancipatorisch kunnen functioneren. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschillen in persoonlijke en sociaal-culturele omstandigheden van kinderen;
- g. er vindt geen afsluitend selecterend eindexamen plaats. Alle leerlingen ontvangen een diploma alsmede een 'eindprofiel', waarin staat aangegeven wat de leerling afzonderlijk van het vormings- en onderwijsaanbod heeft opgestoken.

Op een aantal van deze zaken komen we later nog terug in één of andere vorm. Aangezien het middenschoolonderwijs gestalte krijgt in de men-

sen die erbij betrokken zijn, of het nu om volwassenen of kinderen gaat, zal allereerst echter aandacht worden besteed aan deze mensen in de middenschool en de relaties en organisatie waarbinnen zij functioneren.

De leerling

Middenschoolonderwijs is er in de eerste plaats voor de leerlingen. Middenscholen willen alle basisschoolverlaters gelijkwaardige mogelijkheden bieden hun talenten te ontplooien. Om die reden hoeven de leerlingen dan ook niet eerder voor hun verdere studie of beroepsopleiding te kiezen tot ze een jaar of 15, 16 zijn. In deze middenschoolperiode wordt uiteraard door de leerlingen geleerd. Kennis is en blijft van belang. Maar vorming houdt meer in dan alleen kennis verwerven. Vandaar dat een middenschool andere bekwaamheden van kinderen net zo belangrijk vindt als kennis. Ook op creatief-artistiek, technisch, sociaal gebied en op het terrein van handvaardigheden krijgt het kind de kans zich te ontplooien.

Wanneer je op zoveel terreinen aandacht besteedt aan de ontwikkeling van kinderen, is het vooraf al duidelijk dat binnen een klas op al deze gebieden grote verschillen gaan ontstaan. Deze verschillen behoeven op middenscholen echter nog geen belemmering te zijn om samen in één groep te werken. Integendeel: juist door de ongelijkheid in mogelijkheden en bekwaamheden van kinderen kun je al werkende met elkaar veel leren. Groepswerk en projectonderwijs komen op middenscholen dan ook veelvuldig voor. Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt dat in bepaalde onderwijssituaties leerlingen bezig zijn in hun eigen tempo, op hun eigen niveau. Zeker wanneer het gaat om intellectuele ontwikkelingen en het zuiver verwerven van kennis, zou het oneerlijk zijn alle kinderen op dezelfde wijze te bena-

deren, gelijke prestaties van ze te verlangen en dit alles nog in hetzelfde tempo te eisen. Een individuele benadering van leerlingen wordt daarom, waar dit wenselijk en mogelijk is, op alle middenscholen aangetroffen.

De docent

Het centraal stellen van de leerling, het aanpassen van de leerstof aan de leerling, eist veel van de docenten op een middenschool. Hij of zij is naast lesgever ook begeleider. Dit geldt zeker voor de docent als vakdeskundige, maar nog sterker voor de docent in de rol van mentor. De mentorgroep in middenscholen is het rustpunt; de thuishaven voor de leerling. Naast de gelegenheid een ontwikkeling door te maken naar eigen mogelijkheid, interesse, niveau en tempo, wordt in mentorgroepen aandacht geschonken aan projectonderwijs, groepswerk en het functioneren van de groep in de school en leefgemeenschap. Deze werkvormen: projectonderwijs, groepswerk en de zinvolle vulling van de mentoruren zijn nieuw voor de docenten en moeten geleerd worden. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen van leerstof die tegemoet komt aan de doelstelling van het individuele kind dat in zijn ontwikkeling recht moet worden gedaan.

Onderwijsteam

De rol- en taakverandering van de docent eist een grote mate van creativiteit en inventiviteit. Op middenscholen is gebleken dat één en ander fundamenteeler, plezieriger en efficiënter verloopt als docenten hierbij samenwerken. Samen praten over hetgeen men als school wil en het daar over eens worden; vervolgens de samen vastgestelde doelstellingen vertalen in de eigen klassensituatie en dit weer aan elkaar voorleggen, werkt inspirerend en helpt het middenschoolonderwijs verder in haar ontwikkeling.

Dat docenten daarbij over de grenzen van het eigen vak heen moeten kijken, is onvermijdelijk. Samenwerking tussen verschillende secties en in een aantal gevallen zelfs het opzetten van nieuwe leergebieden (oriëntatie op de natuur, algemene technieken, moderne vreemde talen, etc.) zijn hiervan de gevolgen. Niet alleen de vakmatige kant van de onderwijsverandering heeft zijn effecten op het onderwijsteam, ook de organisatorische en beleidsmatige aspecten komen aan de orde. Onderwijsverbetering en de besluitvorming hierover behoort daarmee tot de wezenlijke taken van niet alleen de schoolleiding, maar ook van docenten. Zo zijn taken en verantwoordelijkheden die een docent in een middenschool heeft ten aanzien van de individuele leerling, de groep, het vakgebied en de ontwikkeling van de gehele middenschool zeer nauw met elkaar verweven.

Ouders en overige betrokkenen

Ouders moeten goed geïnformeerd zijn over hetgeen de school wil bereiken met het onderwijs dat gegeven wordt. Daartoe is het noodzaak dat gesprekken worden gevoerd over doelstellingen, pedagogische visie en werkwijzen van de school. Deze gesprekken leiden vaak tot overleg en in vrij veel scholen tot het actief participeren van ouders in de besluitvorming rond de vormgeving van middenschoolonderwijs.

Het niet-onderwijzend personeel heeft eveneens een stem in de besluitvormingsprocessen van een middenschool. Zij ondervindt immers ook aan den lijve wat middenschoolonderwijs betekent voor de werksituatie: grote druk op de re-pro-afdeling i.v.m. het aanmaken van eigen lesmateriaal; intensief gebruik maken van de mediotheekvoorzieningen; het 'uitwerpen' van leerlingen vanuit de classesituatie op gezette tijden om zelfstandig onderzoek te gaan doen.

Tenslotte wordt van een bevoegd gezag van

een middenschool een behoorlijke portie inventiviteit en creativiteit gevraagd bij het zoeken naar een verantwoorde en adequate invulling van o.a. de juridisch-administratieve aspecten van middenschoolonderwijs. Samen met het onderwijsteam, de inspectie en de rijksoverheid denkt een bestuur mee over het benutten van de ruimte die de experimentenwet biedt.

De heterogeniteit

In de leeftijdsfase waarin leerlingen van de middenschool zich bevinden, is het plaatsnemen van deze leerlingen uit verschillende sociale milieus en met grote verschillen een zeker waagstuk. Juist op deze leeftijd hebben kinderen een behoefte aan identiteitsversterking. Die identiteit wordt voor een belangrijk gedeelte opgebouwd vanuit opvattingen en houdingen die milieuspecifiek zijn. De leerling wil juist anders zijn dan anderen of wil juist niet zo zijn. Het kan daarbij om zeer alledaagse dingen gaan: hoe reageer je op vloeken; het gemak van elkaar aanraken; hoe is de houding ten opzichte van het schoolse leren; mogen vrouwen meebeslissen; beslis je over je eigen vakantie etc. Ook de mogelijkheden die in de leerling zelf besloten liggen, zijn van belang om de identiteit te versterken. In de heterogene groep zullen dagelijkse vragen naar voren komen als: is het wel stimulerend in een klas te zitten met kinderen die veel 'slimmer' zijn dan jij? Of: hoe zit het met de stimulansen als je met véél 'dommere' kinderen op moet trekken? Wat betekent het om geholpen te moeten worden of zelf te helpen; hulp vragen of hulp aanbieden.

De docent zal op een dusdanige wijze met de heterogeniteit van de klas om moeten gaan dat leerlingen zich meer voor elkaars verschillen gaan interesseren. Begrip kunnen opbrengen voor die verschillen en tot (een zekere mate van) acceptatie komen. Om respect en verdraagzaamheid

een effect van het onderwijs te laten worden, zal de docent - waar het de heterogeniteit betreft - moeten beschikken over kennis, een bepaalde houding en handelingsbekwaamheid.

Ten aanzien van deze drie aspecten worden de volgende opmerkingen geplaatst:

- het is van belang dat de verschillen expliciet worden gemaakt.

Immers, de verschillen worden toch gemerkt of gevoeld. Vershillen hebben hoe dan ook een effect op het gedrag, maar zonder explicitering is dit effect ongecontroleerd. Bewustwording kan zowel de zelfacceptatie als de acceptatie van anderen vergemakkelijken;

- de affectieve kant van opvattingen moet geëxpliciteerd worden.

Zo niet, dan zal de leerling nooit een totaalbeeld krijgen van hoe iemand voelt. Bijvoorbeeld 'ik wil geen ruzie maken' kan gevoeld worden als 'dan krijg ik zo'n naar gevoel'; 'dan kom ik niet meer uit mijn woorden'; 'ik sla er dan meteen op los' etc.;

- een eventuele ambivalentie in de emoties moet worden onderkend.

Bijvoorbeeld over het vloeken: 'het is wel stoer' en 'dat mag je toch niet doen' of: een Nederlands kind over een Surinaams kind: 'minderwaardig' en 'zo zou ik eigenlijk wel willen zijn';

- de docent zal in hoge mate een houding van acceptatie moeten hebben ten aanzien van de opvattingen en gevoelens die mensen over zichzelf en anderen hebben.

Immers, er tegen ingaan, heeft tot gevolg de ontkenning van zijn gevoelens bij de leerling. Houdingen kunnen pas veranderen zodra ze geaccepteerd zijn. Acceptatie heeft overigens niets van doen met 'het ermee eens zijn';

- het onderwijs moet er minder op gericht zijn verschillen tussen mensen weg te praten of 'weg te onderwijzen'. Wanneer mensen zelf niet

wensen te veranderen, is dit op zekere hoogte hun goed recht. Bovendien zijn de verschillen geschikt om aan en van elkaar te leren.

Leerlingenbegeleiding

Dit omgaan met heterogeniteit eist van de docent een bezinning op zowel de pedagogische als de didactische benadering van de individuele leerling en de groep.

De pedagogische benaderingswijze krijgt vooral gestalte in de wijze waarop de leerlingenbegeleiding een plaats in de middenschool heeft. In alle experimentele middenscholen is de leerlingenbegeleiding dan ook geïnstitutionaliseerd.

Een centrale plaats bij de begeleiding van middenschoolleerlingen wordt door de mentor, of klasseleraar ingenomen. Uiteraard hebben alle docenten verantwoordelijkheid voor de begeleiding, maar op veel scholen acht men het wenselijk dat de mentor van een bepaalde groep een zekere coördinerende taak bij de begeleiding vervult. Enerzijds biedt het de leerlingen een bepaalde duidelijkheid dat zij één persoon herkennen die zich zeer in het bijzonder bezighoudt met de gehele schoolloopbaan van het kind. Een vergelijking met de rol van groepsonderwijzer op de basisschool is hier op zijn plaats.

Anderzijds is het van belang dat één docent de verantwoordelijkheid krijgt om een kind in zijn ontwikkelingen op alle terreinen te volgen. Voor zowel de informatie naar docenten die een leerling lesgeven, als naar de ouders toe vervult de mentor dan een centrale rol. Om deze rol zo goed mogelijk te laten vervullen is in middenscholen voor een systeem gekozen, waarbij de mentor gedurende de gehele cursusduur van de middenschool met zijn mentorgroep de middenschool doorloopt. De leerlingenbegeleiding vindt plaats in een drietal sectoren, zonder dat gesteld kan worden dat in de dagelijkse praktijk altijd dui-

delijke scheidslijnen zijn aan te wijzen. Er is eerder sprake van accentsverschillen die gelegd worden naar gelang de situatie dit vereist.

De drie sectoren zijn:

- individuele begeleiding, gericht op de sociale ontwikkeling;
- studiebegeleiding, gericht op het maken van keuzen en het bevorderen van prestaties;
- groepsbegeleiding, gericht op het groepsfunctioneren van de mentorgroep.

Op een aantal scholen geven mentoren zoveel mogelijk lessen aan hun eigen mentorgroep (in sommige gevallen \pm 16 uur). Daarnaast is het bijwonen van lessen gegeven door collega's aan de mentorgroep van groot belang, omdat hierdoor de mentor zijn eigen mentorgroep in een andere situatie meemaakt. Op een beperkt aantal scholen wordt dit aangetroffen. Voorts zijn te vermelden de mentoruren, het kringgesprek, projectonderwijs, het organiseren van projectweken, kennismakingsweekends, of -weken, vormingsweken binnen of buiten de school en sociale bijeenkomsten of vieringen. Eén of meer van deze zaken zijn geïntegreerd in het onderwijsgebeuren van een middenschool, hebben hun vaste plaats en verlopen volgens voorafgemaakte plannen met vastgestelde doelen.

Staat bij de begeleiding het kind centraal, ook bij het kiezen, ontwikkelen en aanbieden van het lesmateriaal is het kindgericht zijn een belangrijk uitgangspunt. Hierbij moet worden aangetekend dat bij de onderscheiden experimenten accentsverschillen zijn te constateren. Een aantal middenscholen richt vooral de aandacht op het pedagogisch klimaat, terwijl andere scholen een sterkere gerichtheid op het ontwikkelen van leerstof vertonen.

Op alle scholen is er sprake van het door docenten zelf produceren van lesmateriaal voor één of meer vakken, waarbij fundamentele discussies

gevoerd en beslissingen genomen worden op de terreinen van vakkenintegratie en verbreding van vormingsaanbod. Fundamenteel, omdat docenten aan een middenschool recht willen doen aan het feit dat leerlingen de werkelijkheid en het gebeuren om hen heen anders ervaren dan de aanbieding van deze werkelijkheid in opgesplitste vakken. De natuurlijke en gegeven samenhang der dingen dient, zo vindt men, ook bij het verdere bestuderen en leren ervan zo veel mogelijk in tact te blijven. Dit vereist een diepgaande bezinning van docenten op het vak dat zij onderwijzen en de keuze en aanbieding van de leerstof behorend bij dit vak.

Knelpunten

Hoewel in de zes jaar dat er middenschoolonderwijs in Nederland wordt gegeven een zeer duidelijke progressie in de ontwikkelingen zowel in de scholen zelf als op de terreinen van begeleiding en leerplanontwikkeling door externe deskundigen is aan te wijzen, doen er zich zeer zeker nog knelpunten voor.

Allereerst is daar het probleem van de doorstroming van middenschoolleerlingen naar het vervolgonderwijs. Het zal duidelijk zijn na het voorafgaande dat een uniform examen voor alle middenschoolleerlingen met daarbij een diploma en cijferlijst geen enkel recht doet aan de conceptie en doelstellingen van middenschoolonderwijs. Toch moeten deze leerlingen verder naar andere opleidingen voor studie en beroep. Middenscholen spannen zich al jaren in om met vervolgonderwijs in de regio tot een adequate communicatie te komen, die waarborgt dat de leerlingen goed terecht komen. Hiervan zijn hartverwarmende voorbeelden te vinden, maar ook moeten we constateren dat er scholen voor vervolgonderwijs zijn die zelfs weigeren een gesprek aan te gaan met de middenscholen.

Uiteraard ligt hier voor de overheid, die dit experiment zelf heeft gewild, een taak om bijvoorbeeld via de inspectie in te grijpen. Echter, de autonomie van besturen en scholen in ons Nederlandse onderwijssysteem is zo groot dat er vaak moeilijk een vinger achter te krijgen is.

Een tweede knelpunt is dat van de zorgbreedte. Het opvangen van alle basisschoolverlaters betekent dat er grote verschillen zijn aan te wijzen tussen leerlingen zowel in verstandelijk leer- vermogen als in hun sociale achtergronden en emotionele ontwikkelingen. Door een vergroting van de zorgbreedte tracht men in middenschoolen op doematische wijze deze verschillen tegemoet te treden.

Waar het gaat om de verschillen in leervermogen zijn er in de praktijk van het middenschoolonderwijs van vandaag situaties aan te wijzen waarbij leerlingen met een IBO-indicatie (individueel beroepsonderwijs), leerlingen met ZMOK-scholen (zeer moeilijk opvoedbare kinderen) en VWO-leerlingen (voorbereidend wetenschappelijk onderwijs) 3 jaar met elkaar optrekken in een klas. De leerprestaties blijken hier voor beide uitersten niet nadelig te worden beïnvloed. Integendeel: het aantal opstroomers naar een hoger onderwijstype dan geïndiceerd, is veel groter dan in het vigerend onderwijs. Veel meer problemen geeft de zorgbreedtevergroting bij de opvang van leerlingen met emotionele problemen, die overigens dwars door de milieus en de verstandelijke potenties van leerlingen heenlopen.

Tot slot van de knelpunten kan genoemd worden de rechtspositie van docenten. Wanneer de middenschool (of het voortgezet basisonderwijs) in Nederland wordt ingevoerd, zoals deze regering in het regeerakkoord heeft opgenomen, dan dient met grote voortvarendheid nu reeds gewerkt te worden aan de juridisch-administratieve vormgeving van dat andere onderwijs.

Wettelijke maatregelen en de rechtspositie van docenten in middenschoolen zullen vooraf duidelijk moeten zijn. Komt dit niet tijdig tot stand, dan kan men niet verwachten dat docenten zich gemotiveerd en enthousiast zullen inzetten om het middenschoolonderwijs in hun eigen situaties te realiseren.

Slotopmerkingen

Middenschoolonderwijs heeft maatschappelijk en politiek gezien ongetwijfeld een toekomst. In de plaatsen waar ouders de keuze hebben om hun leerlingen naar een middenschool te sturen, blijkt deze vorm van onderwijs - vaak na een moeilijke start - aan te slaan. Twee middenschoolen hebben al een aantal jaren een leerlingenstop, één school start vanwege de grote toeloop van leerlingen een dependance en negen nieuwe scholen hebben zich op dit moment aangemeld om een middenschool-experiment te mogen starten.

Maatschappelijke organisaties als vakbonden, 'Marie, wordt wijzer', een aantal onderwijsorganisaties ijveren voor de invoering van middenschoolonderwijs. Politieke partijen als PVD, CDA en D'66 hebben de doorbreking van het categoriale stelsel van voortgezet onderwijs in de eerste fase in hun programma opgenomen en zelfs vertaald in een regeerakkoord, dat geleid heeft tot de nota 'Verder na de basisschool' en een concept-Bekostigingswet voor voortgezet basisonderwijs.

Wanneer de fractieleider van de VVD, E. Nijpels, meent te moeten stellen 'De middenschool mag van de VVD de prullebak in', in *Elseviers Magazine* van 14 augustus 1982, dan is dat evenzeer duidelijk. Eveneens wordt uit het artikel duidelijk dat diezelfde Nijpels weinig of niets van middenschoolonderwijs afweet, laat staan dat hij er één van binnen heeft gezien. Als hij dan ook nog meent te moeten stellen dat de huidige

schooltypen hun bestaansrecht hebben bewezen, waarbij hij kennis kan nemen van onderzoeksresultaten, die uitwijzen dat jaarlijks 30 000 leerlingen de school verlaten zonder diploma; meisjes minder kansen hebben dan jongens; zittenblijven voor zo'n 50% van de leerlingen een realiteit is en de demotivatie onder leerlingen schrikbarend toeneemt, dan kunnen we alleen maar vaststellen dat deze politieke voorman leerlingen in de leeftijd van 12 tot 16 jaar een zeer slechte dienst bewijst.

Een politieke partij heeft tot taak op grond van ervaringen, resultaten en feiten die zich zowel in middenschoolonderwijs als het vigerend onderwijs voordoen, zich constructief en positief-kritisch in te zetten voor het onderwijs dat ernaar streeft om een aantal levensgrote knelpunten in ons huidige onderwijs op te lossen. Daarmee zijn middenscholen zeer bewust bezig en daarom verdienen ze alle mogelijke steun.

Informatiemateriaal

- Katernen van de pgb BERK, postbus 30, 3870 CA Hoevelaken, 1. *onderwijsmodellen*; 2. *school en organisatie*; 3. *school en omgeving*; 4. *school en verandering*; 5. *praktijkgevallen*; 6. *rapportage in experimenten middenschool*; 7. *middenschool en speciaal onderwijs*; 8. *sociaal leren en middenschool*; 9. *technische aspecten van middenscholen*; 10. *leerlingenbegeleiding*; 11. *onderweg met middenschooldiploma*.
- Bezemer, R. en H. van der Molen, *Middenschool in zicht*, Amersfoort, 1982.
- Innovatiecommissie Middenschool, *Spiegel op de toekomst*, 1982 (verkrijgbaar bij het IP E-M, postbus 30, 3870 CA Hoevelaken).
- Stichting voor de leerplanontwikkeling, pgo L M, Klanderij 204, 7511 HV Enschede.
- Informatiepunt Experimenten Middenschool, postbus 30, 3870 CA Hoevelaken.

september 1982

M. H. KLIJNSMA

Enkele kanttekeningen bij 'd'66 en het historisch perspectief'

1. Om te beginnen behoeft het artikel van Van Oerle enige puur geschiedkundige correcties.

Uit wat hij schrijft over de ontstaansgeschiedenis en de beginjaren van de vdb komen een aantal hardnekkige misverstanden naar voren. Het eerste is de opvatting dat de liberalen tussen 1848 en 1901 de Nederlandse politiek zouden hebben gedomineerd. Boogman heeft in zijn boek *Rondom 1848* aangetoond dat dit zeker tot in de jaren '60 niet het geval was. En ook daarna waren de liberalen meestal te verdeeld om in staat te zijn regeringsverantwoordelijkheid te dragen. Dat gold bij uitstek voor de jaren '80, toen de overwegend conservatieve kabinetten-Van Lindden/Van Sandenburg (1879-1883) en -Heemskerk 11 (1883-1888) optraden, en daarna Nederland zijn eerste confessionele kabinet kreeg (en niet in 1901): dat van Mackay (1888-1891).¹

Het tweede misverstand betreft de radicale bond. 'De stormachtige groei', die Van Oerle signaleert, vond alleen in Amsterdam plaats, en dan nog maar gedurende korte tijd. In 1895 werd de kiesvereniging 'Amsterdam' al weer opgeheven.² De radicale bond stelde als organisatie nimmer veel voor, en leidde sinds 1896 een zeer kwijnend bestaan, zodat de bijdrage van de radicalen aan het ontstaan van de

vdb dienovereenkomstig gering was.³

Een veel ernstiger fout is gemaakt bij het beschrijven van de vdb als factor in de Nederlandse partijpolitiek van voor 1914. De vrijzinnig-democraten zouden dé gangmakers geweest zijn bij het tot standkomen van de vrijzinnige concentraties van 1905 en 1912. Van Oerle heeft geen ongelijk als hij constateert dat Kuypers' antithese de partijpolitieke verhoudingen zeer beïnvloedden. Maar hij heeft het wél met zijn opvatting dat de vdb pas sinds 1918 zich daartegen verzette. Vanaf zijn oprichting streefde de vdb naar samenwerking van zowel 'rechtse' als 'linkse' democratische (= progressieve) krachten. Het districtenstelsel noopte de vdb tot deelname aan de vrijzinnige concentraties.⁴

De hartstocht waarmee de vrijzinnig-democraten voor evenredige vertegenwoordiging pleitten, moet dan ook vooral verstaan worden vanuit de oprechte wens blokvorming langs de scheidslijn confessioneel/niet-confessioneel tegen te gaan. De voorkeur van de vdb voor evenredige vertegenwoordiging werd dus niet ingegeven door opportunisme, maar door de behoefte aan zuiverder politieke verhoudingen.⁵

Het pacifisme van de vdb in het tijdvak 1924-1936 berustte inderdaad in hoofdzaak op pragmatische overwegingen. Toch verdient een idealistische onderstroom vermelding, die bij talloze vrijzinnig-democraten een grote rol speelde bij hun standpuntbepaling wat dit betreft. Het Eerste Kamer-lid Van

Embden werd duidelijk door ethische motieven gedreven toen hij verklaarde dat 'het oneindig beter was onrecht te lijden, dan te beproeven het af te werpen met beestachtige middelen'.⁶

En dan Marchant die stiekem katholiek werd en *daarom* 'zo weinig voor het openbaar onderwijs deed'. Dat was inderdaad wat men er in 1935 van dacht. De meeste historici gaan tegenwoordig echter niet zo ver dat oorzakelijke verband te leggen. 'Het weinig voor het openbaar onderwijs doen' slaat op de forse bezuinigingen van het tweede kabinet-Colijn. Voor de sector onderwijs betekende dit de sluiting van veel kleine openbare scholen. Deze politiek van bezuinigingen met alle consequenties vandien was ook die van de vdb, en met name van zijn andere minister, die van financiën, de onverdacht vrijzinnig-protestantse voorstander van openbaar onderwijs, P.J. Oud.⁷

2. Vervolgens de wijze waarop de vdb met d'66 wordt vergeleken. Van Oerle doet dat door een aantal politiek-historische feiten, die nauw met het ontstaan en bestaan van de beide partijen zijn verbonden, naast elkaar te zetten.

Op zich is er op deze methode weinig aan te merken. Bezwaarlijk is evenwel de eenzijdige invalshoek van waaruit de vergelijking van de feiten plaatsvindt. Het dominante criterium dat gehanteerd wordt is dat van de plaats der partijen in het politieke spectrum.

Waarom zijn vdb en d'66 niet ook vergeleken op grond van hun programma's (Van Oerle haalt die

eigenlijk van stal om de twee partijen te plaatsen in het spectrum), van hun ideologieën en hun aanhang. Een *kort* artikel dat beoogt een vergelijking te geven, mag geen vrijbrief zijn om aspecten weg te laten, welke die vergelijking wezenlijk zouden kunnen beïnvloeden.

Een laatste bezwaar tegen het artikel vloeit voort uit het feit dat de vdb in 1946 opging in de pvdA en d'66 pas in 1966 werd opgericht. Ik bedoel hiermee dat in de periode 1946-1966 de Nederlandse samenleving grote veranderingen heeft ondergaan, die de staatkundige structuur en dus ook de politieke

partijen niet ongemoeid hebben gelaten. Het gaat derhalve niet aan gebeurtenissen uit 1905 en 1972 zonder meer met elkaar te vergelijken zoals Van Oerle doet, wanneer hij de vrijzinnige concentraties van 1905 en 1912 op één lijn stelt met de progressieve samenwerking van 1972. Nog afgezien van mijn opmerking onder 1 over de intentie waarmee d'66 en vdb met andere partijen gingen samenwerken, geldt dat de andere bij de gebeurtenissen betrokken partijen veranderd zijn, evenals het kiesstelsel en het electoraat. Verschillen tussen vdb en d'66 op dit punt zouden ook heel

goed op die externe veranderingen zijn terug te voeren.

december 1982

Noten

1. *Parlement en kiezer 1973-1974*, p. 9-10.
2. Taal, G., *Liberale en radicalen in Nederland 1872-1901*, p. 408.
3. *Ibidem*, p. 412-414, 491, 499-502, 505.
4. *Ibidem*, p. 510, 528.
5. Oud, P.J., *Het constitutionele recht van het koninkrijk der Nederlanden*, dl. I, p. 39.
6. Vries, O., 'De vdb als factor in de Nederlandse politiek (1917-1933)', *BMGN*, 1973, p. 459-460.
7. *Ibidem*, p. 449, 461-463.

Reactie van T.C. de Graaf op 'De Graaf en de regent'

Een burgemeester die het opneemt voor een fundamentele democratisering van zijn ambt te midden van collegae die zelfs een uiterst lichte vorm van inspraak in de gemeenteraad een aanslag op hun waardigheid achten, is een witte raaf. In d'66, per definitie een partij van verlicht gevogelte, komt zulks gelukkig voor, getuige Van Ketwich Verschuurs reactie.

Een enkele opmerking in zeer kort bestek: Van Ketwich Verschuur gaat bij de rechtstreekse verkiezing er kennelijk van uit dat in de bevoegdheden en taakstelling van de burgemeester geen verandering optreedt, zelfs al wordt het gemeentelijk bestel, zoals hij bepleit, dualistisch van aard.

De burgemeester en zijn wethouders (door hem aangewezen?) staan onafhankelijk tegenover de raad, een wantrouwensvotum leidt niet tot ontslag. In deze patstelling moet toch worden bestuurd, maar de raad heeft geen enkele sanctie op het handelen en nalaten van zijn bestuurders. Van Ketwich Verschuur legt ook in dit systeem

het primaat bij de gemeenteraad, zonder echter de nu al buitengewoon zwakke positie van de gemeenteraadsleden in het bestuurlijk krachtenveld daarbij te betrekken. Zeker in (middel-)grote steden is de raad nauwelijks tot meer in staat dan marginaal controleren. Het zwaartepunt in het bestel ligt bij het college met de burgemeester als spin in het web. Een rechtstreekse verkiezing van deze laatste zonder ontslagrecht ten aanzien van Burgemeester en Wethouders reduceert, vrees ik, de raadsvergadering tot niet meer dan een veredelde speakers-corner.

Overschatting van de invloed van de burgemeester zou, op mij betrokken, haast freudiaanse duiding hebben. Toch tonen zelfs de meest recente onderzoeken (Utrecht, 1982) aan dat de burgemeesters zelf zich de meest voor-aanstaande positie binnen het gemeentelijk bestuur toedichten. Is hij niet langer portefeuillehouder, dan drukt hij als coördinator van het beleid, als promotor en als Haagse 'bellentrekker' toch onuitwisbaar zijn stempel op de gemeente. De dominante positie van de burgemeester in de openbare or-

dehandhaving behoeft, zeker gezien de recente gebeurtenissen in Nijmegen, Dodewaard, Utrecht en Amsterdam, geen nader betoog.

Volgens een uit 1978 daterend overzicht ontleent de burgemeester, buiten de Gemeentewet om, aan liefst 60 wetten, algemene maatregelen en ministeriële verordeningen, taken en bevoegdheden als zelfstandig bestuursorgaan. Toenemende centralisatie (tegenstroom van met de mond beleden decentralisatiebeleid) zal dit aantal alleen maar doen verhogen.

De discussie over de (in-)direct gekozen burgemeester is, nu ook in kolommen van dit blad, heropend. Een sterke, onafhankelijke burgemeester, over de hoofden van de raadsleden heen gelegitimeerd door de kiezers of een bestuurder die zijn positie en invloed ontleent aan het hoofd der gemeente, de raad? Al zou men het niet aflezen aan de zeer beperkte inspraakvoorstellen van d'66-minister Rood: het democratisch sentiment leeft bij democraten!

oktober 1982

A.D. de Groot en J.C. Traas

Onderwijs van binnen en van buiten

Er wordt in Nederland veel gedacht, gesproken en geschreven over het onderwijs en het onderwijsbeleid. Maar het effect van al deze activiteiten op het onderwijs zelf is gering. Nieuwe ideeën dringen niet door, plannen worden tegengewerkt of vertraagd en er lijkt een barrière te bestaan tussen de onderwijskundige binnen het studiecentrum en de man of vrouw buiten, in het veld.

Dit gegeven heeft de auteurs verontrust en hen ertoe gebracht het bewijs te willen leveren, dat een zinvolle dialoog tussen onderwijskundige en -gevende mogelijk is. De basis voor hun samenwerking was de overtuiging, dat als men bereid is tot een kritische, onbevooroordeelde en rationele benadering van onderwijsproblemen een scherper inzicht niet kan uitblijven.

'Onderwijs van binnen en van buiten' is een bundel die 18 opstellen bevat.

Enkele titels daarvan zijn:

- 'Iedereen kan op den duur alles leren'; gaat u ook nooit iets boven uw pet?
 - De Contourennota en de toekomst van het gymnasiale onderwijs
 - Leerplicht en mondigheid
 - Het ontwikkelingsplan van Pais en De Jong
- De toekomst van het wetenschappelijk onderwijs of de ideeën van Phillips, Prins en Pais

De auteurs hebben nooit geschuwd een duidelijk standpunt in te nemen, niet uit zelfgenoegzaamheid, maar om discussie uit te lokken en mogelijk te maken. De daad bij het woord voegend geven zij in de laatste twee opstellen hun mening over elkaars opvattingen.

A.D. de Groot is psycholoog, methodoloog, onderwijsdeskundige;
J.C. Traas is leraar, verenigingsbestuurder, schoolleider.

274 blz., f 40,50
ISBN 9060016106

ook verkrijgbaar via de boekhandel

Van Loghum Slaterus

Besteladres voor Nederland: Libresso bv, Postbus 23, 7400 GA Deventer
Besteladres voor België: Van Loghum Slaterus, Santvoortbeeklaan 21-23,
2100-Deurne

De elite en de mythe

Een sociologische analyse van de strijd om onderwijsverandering

dr. M.A.J.M. Matthijssen



De centrale rol van het onderwijs is 'kennisoverdracht'. Deze simpele formulering roept bij nader onderzoek heel wat vragen op. Wat wordt verstaan onder kennis? Welk soort kennis wordt van belang geacht – en door wie – om in het onderwijs te worden overgedragen? Hoe wordt kennis overgedragen en waarom gebeurt dat zo? Dit soort vragen

onderwerpt Matthijssen in dit boek aan een systematisch onderzoek. Meestal staan zulke vragen niet ter discussie. Uit het historisch-sociologisch onderzoek, waarvan de auteur in dit boek verslag doet, blijkt dat in perioden van grote maatschappelijke veranderingen juist dit soort vragen de kernpunten vormen van maatschappelijke strijd om onderwijsveranderingen. Hij illustreert dit voor de negentiende eeuw met de strijd om de middelbare school en voor de tegenwoordige tijd met de strijd om de middenschool. In beide gevallen is er een strijd gaande om de interpretatie van 'geldige kennis' en van een 'geldige organisatie van kennisoverdracht'; en in beide gevallen gaat dit gepaard met strijd over waarden, belangen en macht tussen dominante groepen en groeperingen die naar emancipatie streven. Een markante uitspraak: geldige kennis is de neerslag van de bestaansvoorstelling van een elite.

In de laatste hoofdstukken werpt de schrijver een verhelderend licht op ontwikkelingen rond de middenschool. De uitvoerige aandacht daarvoor is op zichzelf al een waardevolle bijdrage aan de discussie over een bijzonder actueel onderwijsthema.

Ing., 246 pag., f 36,50

ISBN 9060017226

ook verkrijgbaar via de boekhandel

Van Loghum Slaterus

Besteladres voor Nederland: Libresso bv, Postbus 23, 7400 GA Deventer.
Tel. 05700-91153.

Besteladres voor België: Van Loghum Slaterus, Santvoortbeeklaan 21-23,
2100-Deurne.

Suzanne Baart en Rudie Kagie

Eenoudergezinnen

De emancipatie van een minderheidsgroep



Een vrouw zonder echtgenoot, met kinderen.

Een man zonder vrouw, met kinderen.

Eenoudergezinnen.

Dergelijke gezinnen zijn er altijd geweest.

Maar de maatschappij is nogal eens van overtuiging veranderd op punten als betrokkenheid en begrip. Zo liggen de schijnoplossingen van weduwen- en wezenzorg, van bevoogdende instanties

voor ongehuwde moeders, van geïnstitutionaliseerd medelijden nog maar kort achter ons. Langzaam begint onze samenleving te beseffen dat nog meer elementen een rol spelen dan alleen zieligheid. Toch wordt het eenoudergezin gediscrimineerd.

Dit boek bevat tal van voorbeelden die nog eens onderstrepen hoezeer onze maatschappij op tweeoudergezinnen is ingesteld. En het gaat niet alleen om voorzieningen die niet worden gegeven, het gaat nog veel meer om een groot gebrek aan acceptatie van samenlevingsvormen die afwijken van wat gebruikelijk is. Bij hun onderzoek stuiten de auteurs steeds op dezelfde soort klachten:

- over de buurt die het gezin zonder vader of moeder maar raar vindt,

- over gemeenschappelijke diensten voor herhuisvesting die zich benepen opstellen,

- over het onderwijs waarvoor eenoudergezinnen vaak nog geheel niet lijken te bestaan,

- over hulpverleners die niet solidair zijn,

- over de sociale wetgeving die op tal van punten grondige aanpassing behoeft.

Daarnaast schenken de auteurs natuurlijk ruime aandacht aan de veelsoortige emotionele aspecten die een rol spelen. Het boek is meer dan een opsomming van wat er allemaal scheef zit, het doet ook een aantal concrete aanbevelingen voor verbetering.

Reeks Leven en Welzijn

f 18,50

ISBN 9060015533

Ook via de boekhandel

Van Loghum Slaterus

Besteladres: Libresso bv, Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-91153

idee '66

*Tijdschrift onder auspiciën van de
Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66*

jaargang 4 / nummer 2 / juni 1983

in dit nummer

A. Nuis / De Alef

J. Glastra van Loon / Een kritiek punt

B. J. van Eenennaam / Het Nederlandse veiligheidsdebat

F. A. Bol / Beleid in de gezondheidszorg

M. Scheltema / De verantwoordelijkheid van de overheid

A. Veldkamp / Gulden ideeën

K. Vos / Andere inzet is nodig

J. C. E. M. van Oerle / Het halve ei van Maas

Th. C. de Graaf / De minister-formateur

VAN LOGHUM SLATERUS

idee'66

Tijdschrift onder auspiciën van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66

Inhoud

- A. Nuis / De Alef 27
J. Glastra van Loon / Een kritiek punt 28
B.J. van Eenennaam / Naar een nieuwe consensus in het Nederlandse veiligheidsdebat 32
F. A. Bol / Beleid in de gezondheidszorg 35
M. Scheltema / De verantwoordelijkheid van de overheid 39
A. Veldkamp / Gulden ideeën 43
K. Vos / Er is nog een heel andere inzet nodig 51
J. C. E. M. van Oerle / Het halve ei van Maas: beter dan een lege dop 56
Th. C. de Graaf / De minister-formateur: het paard achter de wagen 58

Personalia

- A. Nuis - lid van de redactie.
J. Glastra van Loon - lid van de redactie.
B.J. van Eenennaam - ministerie van BZ, Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken; bestuurslid swb (1978-1982).
F. A. Bol - oud-huisarts en -hoofdred. 'Medisch Contact'; lid werkgroep volksgezondheid d'66.
M. Scheltema - oud-staatssecretaris van Justitie.
A. Veldkamp - hoofd Afd. Efficiency, Organisatie en Automatisering Philips Medical Systems; oud-statenlid Overijssel.
K. Vos - oud-lerares HBS en PA.
J. C. E. M. van Oerle - historicus, Centrum voor Parlementaire Geschiedenis KUN; d'66-gemeenteraadslid Nijmegen.
Th. C. de Graaf - wet. medewerker staatsrecht KUN; lid d'66-adviesraad.

Redactie

Wiero Jan Beek, Martijn van Empel (secretaris), Jan Glastra van Loon (voorzitter), Ruut de Melker, Hans van Mierlo, Aad Nuis, An Salomonson, Jacqueliën Soetenhorst-de Savornin Lohman, Tom Stoelinga, Jan Vis, Joost Wiebenga, Walter Zegveld

Redactiesecretaris (tevens correspondentie-adres)

M. van Empel, Juliana de Lannoylaan 37, 5582 EA Waalre, tel. 04904-4607

Uitgave

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

Administratie

Libresso bv, Distributiecentrum voor boeken en tijdschriften, 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

Tarieven

1/1 pag. f 600,-; bij 4 × : f 540,-
1/2 pag. f 360,-; bij 4 × : f 325,-

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 33,- per jaar; losse nummers f 9,50.
Opgave: zie onder *Administratie*

Versijning

Vier keer per jaar in een gemiddelde omvang van ca. 32 pags. per nummer

Vormgeving

Bern. C. van Bercum GVN

Inzending recensie-exemplaren

Recensie-exemplaren kunnen aan de redactiesecretaris worden ingezonden.

Het verlenen van toestemming tot publicatie in dit tijdschrift houdt in dat de auteur aan de uitgever onvoorwaardelijk de aanspraak overdraagt op de voor derden verschuldigde vergoeding voor kopiëren, als bedoeld in Artikel 17, lid 2, der Auteurswet 1912 en in het k.b. van 20-7-1974 (Stb. 351) ex Artikel 16b der Auteurswet 1912, ten einde deze te doen exploiteren door en overeenkomstig de Reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam, één en ander behoudens uitdrukkelijk voorbehoud van de auteur.

ISSN 0167-2339

**DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN**

AAD NUIS

De Alef

De levendige discussie die in de partij is gevoerd naar aanleiding van het stuk dat door mij bescheidenlijk *Een* nieuw hoofdstuk en door anderen *Het* democratisch manifest is genoemd, heeft veel vruchtbare suggesties en steekhoudende kritiek opgeleverd. Andere aanmerkingen leken me, ofschoon op zichzelf terecht, weinig rekening te houden met het mogelijke. Van woorden kun je veel verwachten, maar niet alles, en zeker niet alles tegelijk. Als Maarten Engwirda bij wijze van spreken van het Kopje van Bloemendaal was afgedaald met twee langwerpige, platte stenen bedekt met fijn gouden schrift in een buitenaards lettertype, dan nog zouden niet al onze problemen zich als bij toverslag hebben opgelost. Nog afgezien natuurlijk van het feit dat een dergelijke autoritaire procedure in onze kring terecht op de grootst mogelijke tegenstand zou zijn gestuit.

Velen hadden het stuk concreter geweld, maar ze bedoelden daar heel verschillende en zelfs tegenstrijdige dingen mee. De één wou een handzaam, net lijstje waarin uitgangspunten en/of probleemoplossingen zonder omhaal op een rij waren gezet. Vrijheid, gelijkheid, solidariteit; kennis, macht, werk en inkomen eerlijker delen in een schoon land. Zoiets – en vooral voor elke kiezer begrijpelijk. De ander kocht juist niets

voor algemeenheden, en wou concreet uitgewerkte beleidsvoorstellen zien. Dat kan allebei, het moet ook – het eerste in één of meer mooie folders, het laatste in een hecht doortimmerd programma. Het kan niet allebei tegelijk in één stuk.

Dit stuk had trouwens een ander oogmerk. Het wilde een brug slaan tussen de folder met de algemeenheden aan de ene kant en de door deskundigen uitgedokterde beleidsvoorstellen van het programma aan de andere. Het wilde ertoe bijdragen dat de discussie zo lang mogelijk algemeen blijft, – toegankelijk voor ieder die in zo'n algemene politieke discussie wezenlijk belang stelt en er enige moeite voor wil doen. Want het is in een partij als in de hele samenleving: alles wordt zo snel mogelijk opgedeeld in lijstjes met punten, in deelproblemen voor deelspecialisten, en wat er overblijft zijn krachtig klinkende algemeenheden die trouwens ook al worden uitgedacht door specialisten van de krachtige klank. Specialisten zijn nodig, we zijn het trouwens allemaal op zijn tijd, maar als ze de politieke meningsvorming monopoliseren, gaat het mis.

Het is moeilijk om tegen de maatschappelijke ordening en ons hele denkpatroon in, de discussie werkelijk algemeen te houden. Ik besef ook dat het nieuwe hoofdstuk daartoe een gebrekkige poging was. Dat is overkomelijk, want het is noch het eerste, noch het laatste hoofdstuk. Tenzij de gebreken ertoe zouden leiden dat de poging wordt opgegeven en we terugvallen in het oude patroon.

Zoals gezegd, van woorden kun je

niet alles verwachten. Dat geldt ook t.a.v. wat ik maar even de etiketdiscussie noem – de vraag of de partij toe is aan naamsverandering of ondertiteling. Die discussie wordt hier en daar zo verhit gevoerd dat zo'n voorgestelde Nieuwe Naam – het doet er niet toe welke – de allure krijgt van een steen der wijzen, of de Alef in het verhaal van Borges: een geheimzinnige Plek waarin, als je maar goed kijkt, het hele universum te vinden is. Voorvechters van zo'n naam wekken soms de indruk dat uit dat ene woord een compleet partijprogramma dwingend zou kunnen worden afgeleid, inclusief de definitieve duidelijkheid omtrent de plaats van de partij in het politieke krachtenveld. Dat is magisch denken, en het enige waar het toe kan leiden is heftige ruzie om niets.

Trouwens, persoonlijk ben ik nogal gesteld op de oude naam. De kiezers weten ons eronder te vinden – of ze het willen is een tweede, maar dat kan die naam niet helpen. Er wordt een wezenlijke grondtrek van de partij mee aangegeven. En zelfs dat merkwaardige aanhangsel mag van mij blijven: het begon met aan te geven dat de partij allesbehalve van gisteren was, en betekent nu langzamerhand dat gisteren ook aardige kanten heeft, zeker dat curieuze jaar in een wegsnellend verleden waarin de partij werd opgericht.

april 1983

JAN GLASTRA VAN LOON

Een kritiek punt

Politieke partijen die gevestigde machtsverhoudingen willen doorbreken, hebben twee bestaansmogelijkheden. Zij kunnen mensen bundelen op basis van een nieuwe visie en een programma tot hervorming van de maatschappij, of zij kunnen fungeren als een vergaarbak van allen die iets tegen de bestaande maatschappij hebben en dwars gaan liggen in de politiek. Soms glijdt een partij af van de eerste naar de tweede bestaansvorm. Soms wordt zij zelf een behoudende kracht in de maatschappij, doordat zij zich nestelt in de gevestigde machtsverhoudingen. Een derde mogelijkheid is dat zij door verlies van aanhang van het toneel verdwijnt. Als we het tableau van de politieke partijen in Nederland op dit moment bezien, dan ondergaat de PVDa een combinatie van het eerste en het tweede proces, heeft de VVD het tweede ruim achter zich, terwijl de PPR bezig is van het toneel te verdwijnen. D'66 hangt hetzelfde gevaar boven het hoofd.

De PVDa lijdt niet alleen aan een innerlijke gespletenheid tussen realisten en illusionisten. Die gespletenheid is veeleer een gevolg van het feit dat haar maatschappijvisie niet meer slaat op de problemen van deze tijd en zij daar (nog?) geen alternatief voor in de plaats heeft weten te stellen. Haar bundelende begrip *arbeid* is dringend toe aan herijking en heeft zijn onderscheidende kracht verloren. Haar programmatische speerpunt, de *socialisering van het kapitaal*, is zo zacht

geworden als een pakje boter. De nieuwe denkbeelden die zij te hooi en te gras heeft opgepikt – van verzorgingsstaat tot en met democratisering, van milieubeheer en 'small is beautiful' tot en met emancipatie – hangen als los zand aan elkaar. Deze fungeerden daardoor eerder als 'leuke dingen voor de mensen', dan als bestanddelen van een hervormingsprogramma waar men gezamenlijk de schouders onder zet. In een neergaande economie werken zij bovendien eerder verdelend dan verenigend.

Achteraf moeten wij vaststellen dat politiek links in de jaren zeventig het antwoord op een aantal fundamentele veranderingsprocessen, die zich hier en elders in de wereld voltrokken, schuldig is gebleven. Achteraf kunnen we bovendien constateren dat de inbraakformatie van Burger en het optreden van het eerste maar ook enige kabinet-Den Uyl schijnoverwinningen en het mede daardoor niet totstandkomen van een progressieve volkspartij, een gemiste kans zijn geweest. Achteraf blijkt dat de onmacht van het kabinet-Van Agt II een logisch sluitstuk van die reeks was.

Niet alleen links, ook rechts van het politieke centrum en in dat centrum zelf hebben zich veranderingen voltrokken. In de eerste plaats de vorming van het CDA. We zijn zo snel aan het bestaan van dat nieuwe politieke verbond ge-

wend geraakt dat aan de betekenis van de vorming daarvan onvoldoende aandacht is besteed. Dit is nog eens in de hand gewerkt door de gestage daling van de stembusuitslagen voor deze partij. Wie haar vergrijzing en haar tot nu toe optredende stemmenverlies simpelweg doortrekt naar de toekomst, maakt m.i. een misrekening. Het CDA is, naarmate de interne bloedgroepenstrijd afneemt, hard bezig een pragmatische middenpartij te worden. De bundeling van confessionele partijen blijkt een bijdrage te zijn tot de deconfessionalisering van de politiek in ons land. De christelijke moraal en de evenzeer tot het fonds van onze cultuur behorende christelijke voorstellingen van mens en wereld, leven en dood waarop een appèl wordt gedaan, waarborgen het voortbestaan van dit (C)DA, vooral wanneer aan dit alles een vage oecumenische en pragmatische uitleg wordt gegeven. De ontkerkelijking van Nederland belooft ons nog een nieuwe vrucht van eigen bodem.

Voor de VVD hebben deze ontwikkelingen eigen mogelijkheden en moeilijkheden opgeleverd. Mogelijkheden, om door het verlies van hun protestants-christelijke of katholieke partij dakloos geworden conservatieve kiezers naar zich toe te trekken. Het blijmoedig populistische optreden in verzorgd costuum van Wiegels was daar met succes op afgestemd. De vernieuwing van het Liberaal Manifest bleek een ingewikkelde, maar daarom niet minder geslaagde afleidingsmanoeuvre te zijn: de laatste snik van de liberale beginselen in de VVD. In feite is deze partij het verzamelpunt geworden voor een ieder die ook nog wel eens wat voor zichzelf wil. Alleen het ondernemingsaspect van het liberale vrijheidsideaal wordt nog door haar hoog gehouden.

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor D'66?

In een tijd van desillusies en onzekerheden treedt

een pragmatisch CDA op als de partij van het midden tussen een alleen nog maar in naam socialistische respectievelijk liberale PVDa en VVD. Géén van deze drie partijen is erop uit lijnen naar de toekomst uit te zetten. Alle drie zoeken intengedeel hun kracht in het bieden van onderdak aan heersende gevoelens van onlust en onrust. Voor PVDa en VVD gaat het daarbij vooral om onlust, voor het CDA om onrust.

De posities van deze drie ten opzichte van elkaar zijn niet bepaald door hun uitgangspunten, maar door glijprocessen waarin zij terecht zijn gekomen. Eens waren zij emancipatoir, zij het op verschillende tijdstippen en voor verschillende groepen. Nu hebben ze alleen nog ieder een andere electorale aanhang. De grenzen tussen die electorale groepen zijn echter vaag en vlottend geworden, de strijd om hun gunst des te feller en kortademiger. Pogingen om hen naar de maatstaf van hun hervormingsgezindheid of conservatisme in te delen, slaan als een tang op een varken.

Als één ding duidelijk is, dan is het dat aan de verhoudingen tussen deze drie vergaarbekken in de politiek geen duidelijke plaatsbepaling kan worden ontleend voor D'66. Wie daarop het accent legt in partijresoluties over de vorming van regeringscoalities spant in feite zijn paard achter hun wagens en verdonkeremaant daarmee het eigen streven naar het doorbreken van gevestigde machtsverhoudingen en hervorming van het heersende bestel. Hij veroordeelt de partij, in strijd met haar doel en bestaansreden, tot het voeren van tactische (achterhoede-)gevechten en maakt haar kiezersaanhang teveel tot een afgeleide van die van de andere partijen.

D'66 moet geen plaats zoeken en niet plaatsnemen tussen de andere partijen die hun emancipatoire en vernieuwende rol achter zich hebben liggen en die zich als gevolg daarvan voornamelijk toelagen op behoud van wat zij hebben gewrocht en verworven: onze welvaart, de on-

dernemingsgewijze produktie, de verzorgingsstaat, ons parlementaire stelsel zoals dat nu functioneert (en niet te vergeten ons omroepbestel) met op zijn hoogst wat aanpassingen hier en daar en wat bezuinigingen op de kosten van het geheel, wanneer en voorzover de omstandigheden daartoe dwingen.

Voor een partij die het heersende bestel wil hervormen is er maar één bestaansmogelijkheid: zij moeten mensen bundelen op basis van een eigen visie en programma. Voor dat doel moeten wij niet te rade gaan bij de partijpolitiek, maar bij de maatschappij.

Crisis van de democratie

Onze maatschappij heeft een punt bereikt waarop de bestaande organisatorische kaders de maatschappelijke dynamiek die zich onder hun vleugels heeft ontwikkeld niet meer aankunnen. Kenmerkend voor de huidige situatie is verstarving van vooral de grootschalige organisatorische kaders (met de overheid voorop) enerzijds, een dynamiek van middelpuntvliedende krachten anderzijds. Het dilemma waarvoor wij hierdoor zijn gesteld is, hoe aansluiting te vinden bij de maatschappelijke krachten en tegelijkertijd bestuursvormen te ontwikkelen die hen in constructieve, samenwerking en samenhang bevorderende, banen kunnen leiden. Beslissend daarvoor is, hoe de aansluiting bij de maatschappelijke krachten wordt gezocht.

Globaal gezegd, bestaan ook hiervoor weer twee mogelijkheden: men kan proberen de mensen om wie het daarbij gaat voor het eigen partijpolitieke karretje te spannen, of men kan trachten hun invloed op de beleidsvorming te vergroten door institutionele en organisatorische hervormingen. Het is zonneklaar dat alleen de tweede weg voor D'66 in aanmerking komt. Ook dit kan echter nog op twee manieren: langs de

lijn van staatkundige hervormingen, zoals die zijn gelanceerd door D'66, of in de vorm van participatie en inspraak in de beleidsvorming op afzonderlijke onderdelen. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen klein- en grootschalige organisaties. Wat positief uitwerkt in de ene, doet dat niet per se in de andere soort.

Het lijkt mij onmiskenbaar dat de vele advies- en inspraakmogelijkheden die vooral sedert de zestiger jaren zijn geopend voor de beleidsvoorbereiding van de landelijke overheid niet alleen een vertragende (daarover zou nog zijn te praten), maar ook een de fragmentatie daarvan bevorderende uitwerking hebben gehad. De invloed van (deel-)belangengroepen werd vergroot, de samenhang van het beleid verzwakt. Bovendien werd de afstand tussen degenen die de beslissingen nemen en de concrete gevolgen daarvan in de maatschappij niet of nauwelijks verkort, maar konden de beslissers zich wel van hun verantwoordelijkheid voor die gevolgen vrijpleiten met een beroep op inspraak vooraf. Precies het omgekeerde is wat moet worden bereikt.

Het kernstuk van democratisch bestuur in grootschalige organisaties is dat de leden van de organisatie met hun stem degenen kunnen aanwijzen die zij met beleids- en bestuursverantwoordelijkheid willen belasten en dat zij hen daarvoor achteraf ter verantwoording kunnen roepen. Ondanks het feit dat de omvang van de staatstaak de afgelopen decennia aanzienlijk is toegenomen en ondanks het feit dat de bestuurbaarheid van de maatschappij tegelijkertijd aanzienlijk is afgenomen, is op geen van deze punten vooruitgang geboekt. Als de staatkundige democratie zo stil staat, terwijl de overheidsverantwoordelijkheid zo in omvang toeneemt en de maatschappij in snelle beweging is, dan mag men er zich niet over verwonderen dat zij onder zware druk komt te staan. De middelen van raadpleging en inspraak vooraf waarmee men aan die

druk heeft toegegeven, heffen haar niet op, maar verschuiven alleen de drukpunten verder binnenwaarts in het stelsel – totdat dit door interne verdeeldheid uit elkaar valt.

Hoe dat in zijn werk gaat, is duidelijk beschreven in het rapport van de Commissie Vonnhoff. Dat rapport beschrijft echter alleen de symptomen, niet de oorzaken van dit proces. Er zijn behalve externe, maatschappelijke ook interne oorzaken voor het ontstaan van de 'republiek der verdeelde departementen' (en hun afdelingen en onderafdelingen). Tot die laatste behoort de keuze van het organisatiemodel met vergaande taakverdeling in de vorm van specialisatie en subspecialisaties, en de daarmee verband houdende drang naar centralisatie en schaalvergroting. Het commissierapport stelt een aantal behartigenswaardige verbeteringen daarvan voor. Het is echter de vraag of deze, bij afwezigheid van een krachtige lobby hiervoor en aanwezigheid van sterke interne en externe tegendruk, van de grond zullen komen. Zal men verder komen dan het, voornamelijk uit bezuinigingsmotieven, stroomlijnen van de adviesorganen?

Wil men niet alleen de symptomen maar ook de oorzaken aanpakken van de spanningen waaraan onze parlementaire democratie is blootgesteld, dan zal men zowel weloverwogen, onder bepaalde randvoorwaarden, moeten decentraliseren, alsook de invloed van de kiezers op het mandaat van de centrale overheid en de verantwoordingsplicht van die overheid jegens de kiezers moeten versterken. De randvoorwaarden van decentralisatie moeten zijn dat deze de integratie

van het beleid bevordert, dat de invloed van de burgers op het gedecentraliseerde beleid daadwerkelijk wordt vergroot en dat de uitoefening van bepaalde verzorgingstaken (in het bijzonder mensen in achterstandssituaties betreffende) voldoende is gewaarborgd.

Staatkundige hervormingen gaan noodzakelijk gepaard met zekere risico's. Blijven stilstaan en alleen maar aanpassingen invoeren daarvoor de druk zich het sterkst laat voelen, zal echter met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uitlopen op een debacle van de democratie.

Slotsom

Ik moet afronden. Noch in het meer aan de oppervlakte staande kader van de partijpolitieke verhoudingen, noch in dat van de fundamentele kwesties van maatschappelijke en staatkundige hervormingen zijn redenen aan te wijzen, waarom D'66 zich nu bij deze of gene partij zou moeten aansluiten. Wij staan integendeel in beide opzichten haaks op de drie grootste partijen.

Dit hoeft niet een coalitievorming met die andere partijen in de weg te staan. Deze zou echter door ons, zoals wij dat ook in een vroegere fase hebben gedaan, afhankelijk moeten worden gesteld van de vervulling van voor ons wezenlijke voorwaarden. Onder die voorwaarden zouden staatkundige hervormingen in onze geest centraal moeten staan. Dit is zowel voor Democraten '66 als voor de democratie een kritiek punt.

februari 1983

BOUDEWIJN J. VAN EENENNAAM

Naar een nieuwe consensus in het Nederlandse veiligheidsdebat?

Er wordt in dit tijdschrift weinig of niet geschreven over defensie- en veiligheidsbeleid. Misschien omdat dat een weinig aantrekkelijk onderwerp lijkt. Bij andere overheidsbemoeiingen zoals milieu, energie, ontwikkelingssamenwerking, gezondheidszorg of arbeidsvoorwaarden gaat het erom bestaande situaties te verbeteren. Dat is tamelijk dankbaar werk, want er valt nog al wat te verbeteren en door hard werken kunnen resultaten worden geboekt, die concreet en zichtbaar zijn. Zo'n positief beleid geeft voldoening.

Bij defensie ligt dat anders, want de doelstelling daarvan is er voor te zorgen dat de huidige situatie van afwezigheid van oorlog wordt geprolongerd en dat klinkt nogal statisch en in zekere zin ook nogal negatief: het gaat immers om een (kostbare) inspanning die erop is gericht te zorgen dat er iets *niet* gebeurt, nl. voorkoming van oorlog. Het is nu al meer dan 35 jaar geleden dat wij in West-Europa direct met een oorlog werden geconfronteerd en velen zijn aan die situatie gewend geraakt, de afwezigheid van een ons direct bedreigend militair conflict is min of meer gemeengoed en steeds minder wordt causaal verband gelegd tussen de afwezigheid van oorlog en de aanwezigheid van een omvangrijk militair potentieel.

Het is moeilijk te begrijpen waarom er zoveel geld wordt uitgegeven aan bewapening, terwijl er zoveel honger en armoede in de wereld is. En

er is niet alleen onbegrip, maar ook groeiende ergernis en ongerustheid met name over de kernbewapening. Wordt het middel erger dan de kwaal die het moet voorkomen? Op zichzelf is het niet onlogisch dat wordt geprobeerd om onder dat beklemmende bewapeningsvraagstuk uit te komen door extreme en rigoreuze 'oplossingen', zoals algehele eenzijdige ontwapening, 'kernwapens de wereld uit', 'Nederland atoomvrij'.

Aan het andere uiterste staan degenen die in het licht van de steeds groter wordende Sovjet-overmacht pleiten voor opvoering van onze defensie. Zij wijzen bovengenoemde leuzen krachtig en volledig af en geven het waarborgen van de veiligheid absolute prioriteit, ook als dat gepaard gaat met groeiend onbegrip en onrust onder de bevolking.

Er is hier natuurlijk sprake van politieke uitersten, maar zo'n polarisatie past niet langer bij het veiligheidsvraagstuk. Het was uiterst nodig dat vele geesten ruw werden wakker geschud toen de vredesbewegingen hard aan de bel trokken. Er is dankzij deze beweging veel veranderd in de benadering t.o.v. de kernbewapening, zowel bij de Nederlandse overheid als binnen de NAVO. Vergeleken met een aantal jaren geleden wordt nu ook daar veel genuanceerder over kernwapens gedacht. Het besef van de enorme risico's van kernwapens en van de gevoelens bij de bevolking

is sterk toegenomen. Ook Hans van Mierlo heeft aan die mentaliteitsverandering een belangrijke bijdrage geleverd, o.a. op de vergadering van de NAVO-ministers van de Nuclear Planning Group in Glenneagles (Schotland) in oktober 1981.

Maar dat is niet voldoende. De polarisatie heeft het beleid verlamd en een effectieve aanpak onmogelijk gemaakt. Het is nu nodig om vanuit dat nieuwe besef een concreet en verantwoord beleid te ontwikkelen, dat gereede hoop biedt op verwezenlijking. Het zou erg belangrijk zijn als de vredesbewegingen het nu niet laten afweten, maar, nu zij zoveel mensen zo duidelijk op de gevaren hebben gewezen, ook zouden helpen aangeven op welke haalbare wijze die gevaren kunnen worden bezworen.

De politiek heeft daarbij een eigen verantwoordelijkheid. Er kan en moet iets worden gedaan door een partij die geen korte termijn-succesjes behoeft na te streven, niet voor de verleiding van de gemakkelijkste weg bezwijkt en niet bang is voor nieuwe ideeën, maar die een goede structurele benadering refereert en het initiatief durft te nemen om de nationale polarisatie bij de discussie over de kernwapens te doorbreken. Strecking van zo'n initiatief zou moeten zijn het formuleren van een aantal gemeenschappelijke elementen voor een concrete aanpak van het veiligheidsbeleid. Er moet weer een consensus worden gevestigd op dit belangrijke gebied, niet zoals vroeger, een consensus van de veiligheidspolitieke elite, de establishment, maar een nieuwe gedemocratiseerde consensus dwars door de politieke partijen en maatschappelijke groeperingen heen.

Op de - brede - basis van zo'n 'program' moet dan maximale druk naar buiten toe worden uitgeoefend, gericht op verwezenlijking van die doelstellingen. Dat is een lange en moeilijke weg: het zal al moeilijk zijn op het nationale vlak over een aantal hoofdpunten van veiligheidsbeleid consensus te verkrijgen en als die is gevormd dan

moeten de bondgenoten nog worden overtuigd en vervolgens moeten die hoofdpunten ook nog worden verwezenlijkt in de militaire en politieke oost/west-verhouding. Onderweg zal veel van de oorspronkelijke elementen verloren gaan.

Juist daarom, zo wordt vaak gezegd, moeten onze wensen in eerste aanleg maximaal worden geformuleerd. Hoe begrijpelijk ook, toch is dat niet juist. Zo'n extreme aanpak leidt immers tot polarisatie en daardoor zijn wij weer niet in staat een consensus te vormen. Hoe hard wij elkaar ook in Nederland met argumenten om de oren blijven slaan, de oplossing van het probleem komt daarvoor geen stap dichterbij. Het is bovendien ook niet zo dat men om een idee in de NAVO aanvaard te krijgen eerst zou moeten overvragen: ideeën die op gespannen voet staan met de gezamenlijke veiligheidsbelangen van de bondgenoten vinden nu eenmaal geen gehoor.

Maar nu eerst over het nationale vlak. Daar zou, zoals gezegd, moeten worden geprobeerd een aantal algemene doelstellingen te formuleren. Bij wijze van voorbeeld:

1. Het gaat er niet om dat wij eerst de veiligheid zeker stellen en dan nog eens gaan kijken of en hoe aan wapenvermindering kan worden gedaan. Het gaat veeleer om de vraag: hoe kunnen we de risico's van de bewapening verminderen zonder de veiligheid aan te tasten. In deze schijnbare nuance ligt een wereld van verschil. De veiligheid moet op een ook in vreedstijd aanvaardbare wijze worden verzorgd.
2. Bij gebrek aan beter biedt een militair evenwicht de beste garantie voor militaire en politieke stabiliteit, omdat het niet aantrekkelijk is een ongeveer even sterke partij aan te vallen of onder druk te zetten. Dat wil niet zeggen dat elke partij op elk gebied van de bewapening precies evenveel wapens zou moeten hebben als de ander, het gaat erom dat er een *ongeveer gelijke* verhouding is, die dan op een zo

laag mogelijk niveau van bewapening zou moeten liggen.

3. Beperkte eenzijdige ontwapeningsstappen door het westen moeten niet worden uitgesloten maar de vermindering van de risico's van de bewapening moet vooral worden bereikt door afspraken over *wederzijdse* wapenbeheersing.
4. Nederland moet proberen zijn bondgenoten te overtuigen van zijn ideeën op het gebied van de defensie en wapenbeheersing. Wat Nederland op die gebieden in zijn eentje doet, is immers bijna altijd veel minder belangrijk dan wat in de NAVO als geheel (en in oost en west) gebeurt. Kernwapens reiken ver over de grenzen heen en in het nucleaire tijdperk zijn nationale oplossingen niet meer mogelijk.
5. Er moeten belangrijke keuzes worden gemaakt en er moeten duidelijk prioriteiten worden gesteld: Zo dient de rol van de kernwapens met voorrang te worden teruggedrongen, ook als dat financiële offers vraagt voor verbetering van de conventionele verdediging. Dat is geen blanco cheque voor uitgaven voor de niet-nucleaire defensie, maar een duidelijke keuze ten gunste van het beginsel (van terugdringing van de risico's van de kernbewapening) boven geld.
6. Speciaal de afhankelijkheid van de kernwapens met een kort afstand bereik moet worden teruggedrongen. Het moet onmogelijk worden gemaakt dat een langdurige tot Europees

grondgebied beperkte kernoorlog wordt gevoerd. Het aantal korte dracht-wapens mag dan ook niet hoger zijn dan absoluut noodzakelijk voor het voorkomen van oorlog.

7. De plaatsing van nieuwe nucleaire middellange afstandraketten moet, wanneer enigszins mogelijk, worden voorkomen. Het verbod op deze wapens moet wereldwijd zijn, dus niet alleen geen nieuwe kernraketten in Nederland, maar ook niet in West-Europa en ook niet in de Sovjet-Unie.

Dit zijn enkele algemeen geformuleerde doelstellingen, maar ook daarover bestaat op het moment in het Nederlandse veiligheidsdebat geen consensus. De vredesbeweging wil bijvoorbeeld niets weten van het wapenbeheersingsoverleg in Genève en voor vele mensen staat voorop dat er geen kruisvluchtwapens in Nederland moeten worden geplaatst; wat elders in de wereld gebeurt, wordt van veel minder belang geacht.

Nu is bovenstaand lijstje uiteraard slechts illustratief; het kan ook heel anders, als maar veel meer dan tot nu toe rekening wordt gehouden met de noodzaak wenselijkheid en haalbaarheid direct op elkaar af te stemmen in werkbare aanbevelingen. Dan wordt het werken aan het veiligheidsbeleid veel aantrekkelijker en zinvoller dan bij de huidige gepolariseerde discussie, die ons veiligheidsbeleid verlamt.

F. A. BOL

Beleid in de gezondheidszorg

Inleiding

Het voeren van een beleid in de gezondheidszorg is alleen mogelijk vanuit een visie op die gezondheidszorg. In het beleidsprogramma van de partij Democraten '66 wordt een duidelijke visie op de gezondheidszorg gegeven. Deze visie houdt in dat ieder van ons medeverantwoordelijk is voor zijn of haar gezondheid.

Daarop sluit een ander programmatisch gegeven aan, nl. het feit dat de professionele zorg gericht moet zijn op het behoud of herstel van zelfzorg, respectievelijk de eigen verantwoordelijkheid voor gezondheid en ziekte.

Het individu komt het best tot zijn recht, dat wil zeggen is het best in staat tot het dragen van eigen verantwoordelijkheid, in zijn eigen (micro- of meso-) milieu. Dit is de enige geldende reden waarom optimale zorg zo dicht mogelijk bij de hulpvrager moet worden gesitueerd, dat wil zeggen in de eerste lijn. Dit betekent dat de specialistische zorg zich in eerste instantie tot de noodzakelijke ondersteuning van de eerstelijnszorg moet beperken en niet een op zichzelf gericht zorgsysteem mag zijn.

In de huidige situatie staat de ziekenhuiszorg centraal. Het accent leggen bij de eerstelijnsgezondheidszorg sluit beter aan op het huidige klachtenpatroon, dat wordt gekenmerkt door ziekten en klachten die met gedrag en leefwijze

samenhangen. De gezondheidszorg zoals nu bedreven, heeft niet alleen een verhullend effect ten opzichte van die klachten en ziekten, maar versterkt tevens door verwaarlozing van die oorzaken het klachtenpatroon en verhoogt de vatbaarheid voor ziekten en ongevallen.

Gezondheidszorg politiseren

Het wordt steeds duidelijker dat de huidige structuur en werkwijze dringend aan vernieuwing toe zijn. Het zal niet eenvoudig zijn daarin veranderingen aan te brengen. Het aantal adviesorganen dat al dan niet ingevolge de wet moet worden gehoord, is legio. Daarbij dient te worden bedacht dat de vereiste inspraak in feite vaak meer een aanspraak op eigen machtsposities inhoudt. De besluitvorming dreigt vast te lopen als iedereen zich met alles bemoeit (Idenburg, 'Idee'66', februari 1982). Dit betekent dat veranderingen zeer geleidelijk zullen moeten plaatsvinden.

De maakbaarheid van de samenleving is gering. Het is niet te verwachten dat fundamentele veranderingen in de structuur van de gezondheidszorg door de professionele werkers sterk zullen worden aangemoedigd, gezien de bestaande, soms grote belangentegenstellingen. Fundamentele veranderingen zullen vanuit een politieke visie door politici moeten worden geïnitieerd. Ge-

zondheidszorg is niet alleen een zaak van en voor deskundigen. De gezondheidszorg moet worden gepolitiseerd.

Gevestigde opvattingen

De gevestigde opvattingen over gezondheidszorg verzetten zich tegen een politiseren van die gezondheidszorg. Voor velen immers zijn ziekte en gezondheid zaken waar je niet veel aan kunt doen; anderen, zoals verpleegkundigen, artsen en fysiotherapeuten, moeten ervoor zorgen dat je beter wordt. De mogelijkheden daartoe worden bepaald door de vorderingen die de wetenschap maakt, zo niet in Nederland, dan elders in de wereld (vlieggreizen naar Houston voor hartpatiënten). Uiteindelijk zullen we vrijwel iedere ziekte kunnen genezen, een kwestie van tijd, geld en specialisatie. Voorkómen, bijvoorbeeld door middel van inenting, door middel van bevolkingsonderzoeken op beginnende of erfelijke ziekten en in de toekomst wellicht door middel van manipulatie met erfelijke eigenschappen, is weliswaar beter dan genezen, maar dat is vooral een zaak van deskundigen. Dit soort denken past in onze verzorgingsstaat: niet wijzelf, maar anderen zijn primair verantwoordelijk voor onze gezondheid.

Op dit denken is de hele structuur van de gezondheidszorg (het is eigenlijk beter het woord 'ziektebestrijdingssysteem' te gebruiken) gebaseerd. De financiering volgens het ziekenfondssysteem toont dit duidelijk aan. De huisarts wordt betaald met een vast bedrag voor iedere op zijn naam ingeschreven verzekerde (abonnements-systeem), onafhankelijk van het aantal verrichtingen. Hij heeft er financieel belang bij meer door te verwijzen naar de specialist, zodat hij tijd vrij krijgt om eventueel neveninkomsten of een grotere praktijk te verwerven. De specialist wordt per verrichting betaald; hij is gebaat bij zoveel

mogelijk verwezen patiënten. En de patiënt is tevreden: een nog grotere deskundige gaat zich met zijn klachten bemoeien.

Inmiddels blijkt steeds vaker dat de patiënt niet van zijn klachten afkomt (je moet er maar mee leren leven). Wij kunnen het bovendien niet meer betalen. De wal gaat het schip van de gezondheidszorg keren. Het is ongetwijfeld mogelijk dat door een beter gebruik van de middelen, door het afromen van de hoge inkomens en door een doelmatiger organisatie het schip nog wel enige tijd zijn huidige koers kan blijven varen, maar dat betekent alleen dat de stranding enige tijd wordt uitgesteld. Waarom? Er is een grote stijging van de vraag naar specialistische hulp. Tussen 1960 en 1975 steeg het aantal verwijzingen per 1000 ziekenfondsverzekerden van 330 naar 498, het aantal ziekenhuisopnamen steeg in deze periode van 80 tot 112 per 1000 verzekerden.

De specialistische zorg neemt ongeveer 65% van de totale kosten in beslag, de eerste lijn ongeveer 17%. Tegenover deze sterke kostenstijging staat betrekkelijk weinig gezondheidswinst, hetgeen ondermeer blijkt uit de sterke stijging van de vraag om hulpverlening. Het aantal aan de huisarts gepresenteerde klachten is de laatste vijftwintig jaar verdubbeld. Het ziekteverzuim is in die tijd aanzienlijk toegenomen. Er is geen aantoonbare sterftedaling. De ontevredenheid over de gezondheidszorg onder de bevolking neemt toe. De vraag naar alternatieve hulpverleningsvormen stijgt.

Vicieuze cirkel

Uit het voorgaande volgen twee 'wetten':

1. de uitbreiding van de relatief dure specialistische voorzieningen verkleint het rendement en de meeropbrengst van het produkt 'gezondheid';

2. een groter aanbod van voorzieningen roept steeds meer vraag op.

De conclusie moet dan ook luiden dat, ondanks alle mogelijke bezuinigingen, zonder verandering in opzet en werkwijze van de hulpverlening het schip van de gezondheidszorg zal vastlopen. Anders gezegd: we hebben te maken met een vicieuze cirkel: door het falen van de selectieve functie van de eerste lijn tengevolge van onvoldoende kennis, vaardigheid, middelen en mankracht, en bevorderd door de wijze van financieren, neemt de druk op de tweedelijnsvoorzieningen toe. Het gevolg hiervan is weer dat men ertoe zal neigen de tweede lijn te versterken, enz., enz.

Doorbreking van deze vicieuze cirkel zal slechts mogelijk zijn door een gecoördineerd beleid, dat zich zowel tot de structuur, onderzoek en ontwikkeling, de opleiding, de financiering, de kwaliteitsbewaking, de wetgeving, als nieuwe bestuursvormen zal dienen uit te strekken.

Als aanzet voor een verdere discussie volgt hierna een inventaris van beleidsvoorstellen.

Beleidsvoorstellen

a. Structuur

1. Verruiming van de thuiszorg, zoals gezinszorg en thuisverpleging.
2. Ondersteuning van zelfzorggroepen.
3. Bevordering van kleinschalige samenwerkingsverbanden binnen de eerste lijn.
4. Versterking van het management binnen de eerste lijn.
5. Uitbreiding van de poliklinische voorzieningen als 'zotels', ambulatoria, buitenpoliklinieken, dagverpleging en diagnostische centra.
6. Beperking van de klinische voorzieningen: beperking nieuwbouwplannen ziekenhuizen, beddenreductie.
7. Betere integratie van eerste lijn en ambulante geestelijke gezondheidszorg.

8. Betere spreiding en samenwerking tussen ziekenhuizen.

b. Onderzoek en ontwikkeling

1. Ontwikkeling van non-professionele hulpverleningsvormen.
2. Ontwikkeling van nieuwe hulpverleningsstrategieën, gericht op zelfzorg, evaluatie en effectmeting daarvan. Dit dient te geschieden vanuit academische kernen in de eerste lijn.
3. Ontwikkeling van een gedifferentieerd verwijssysteem met meervoudige vormen van consultatie en samenwerking tussen eerste en tweede lijn.
4. Meer aandacht voor gezondheidsvoorlichting en opvoeding.

c. Opleiding

1. Verbetering van de basisopleiding. De opleiding moet zijn afgestemd op zelfzorg-activiteiten en mondigheid van de patiënt.
2. Selectie op de voor de uitoefening van het beroep benodigde eigenschappen, bijvoorbeeld door het invoeren van een jaar stage in de gezondheidszorg (verzorgingshuizen, ziekenhuizen, verpleeghuizen).
3. Uitbreiding en intensivering van de beroepsopleiding tot huisarts.
4. Duidelijker oriëntatie op samenwerkingsvormen.

d. Financiering

1. Afschaffing van het verrichtingssysteem voor specialistenhulp en vervanging door dienstverband. Als overgangsvorm zou men kunnen denken aan een gemengd systeem van gedeeltelijk dienstverband (voor niet patiënt-gebonden verrichtingen) en honorering van patiënt-gebonden verrichtingen volgens een depressief systeem (minder honorarium bij meer verrichtingen).
2. Invoering van budgetten, voorlopig alleen in de tweede lijn, met inspraak van eerste lijn en patiënten.
3. Afschaffing van de goodwill met een redelijke compensatie in de pensioenvoorziening.

4. Bevordering van het dienstverband.
5. Invoering van een (eventueel beperkte) volksverzekering voor alle Nederlanders. Een eigen bijdrage behoeft niet per definitie te worden verworpen.
6. Invoering van een gemengd abonnements- en verichtingssysteem voor huisartsen.

e. Kwaliteit

1. Takenpakket eerste lijn vaststellen.
2. Kwaliteitseisen stellen aan alle werkers in de gezondheidszorg (toetsing).
3. Protocollaire geneeskunde bevorderen (gestandaardiseerde procedures voor zowel diagnose als therapie).
4. Een vestigingsbeleid laten bepalen door de lokale overheid.

f. Wetgeving

1. Spoedige invoering van de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg (wvG), waardoor de beheersing van de zorg wordt verbeterd.
2. Invoering van de wet Beroepsuitoefening Individuele Gezondheidszorg (BIG). De BIG kent, behoudens enkele gebieden, wat de behandeling betreft, geen monopolie positie meer voor artsen. Alternatieve geneeswijzen dienen hun eigen plaats te krijgen.

3. Harmonisatie Wet Voorzieningen Gezondheidszorg en Kaderwet Specifiek Welzijn.

g. Bestuur

1. Democratisering op alle niveaus.
2. Personalisatie en decentralisatie op provinciaal en lokaal niveau.

DE KOST GAAT VOOR DE BAAT UIT

Veel van deze beleidsvoorstellen zullen geld kosten. Een deel van de opbrengsten door bezuinigingen in de tweede lijn dient beschikbaar te komen voor het doorvoeren van veranderingen.

Het is absoluut onverantwoord alleen te bezuinigen en verder alles bij het oude te laten.

Met name bezuinigingen in de eerste lijn en bij het hoger onderwijs inzake de opleiding voor de eerste lijn zijn uitingen van een ad hoc-beleid zonder visie, dat tot brokken leidt.

Voor een zieke gezondheidszorg geldt dat de kost voor de baat uitgaat, zeker als die kost kan worden verdiend door terecht te bezuinigen, juist in slechte economische tijden.

maart 1983

M. SCHELTEMA

De verantwoordelijkheid van de overheid

1. D'66 verkeert in een ambivalente positie tegenover de macht van de overheid. Aan de ene kant willen wij dat de overheid zorgt voor een rechtvaardiger samenleving, een schoner milieu en beter onderwijs, en daartoe ook de bevoegdheden bezit. Aan de andere kant vinden wij dat ieder mens zo veel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid moet dragen voor zijn eigen bestaan. Daar komt weinig van terecht als de overheid alles al geregeld heeft.

Dit dilemma manifesteert zich op dit ogenblik sterk. De taken, en dus ook de macht, van de overheid zijn in de verzorgingsstaat om zeer aanvaardbare redenen uitgebreid. De sociale zekerheid dient er immers juist toe iedereen een zodanige financiële garantie te bieden dat hij/zij zich op die basis kan ontplooiën. Maatregelen, die nodig zijn om het milieu tegen te grove aantasting te beschermen, zijn ook niet meer weg te denken, wil men voor iedereen aanvaardbare leefomstandigheden handhaven.

Het gevoel van bevrijding dat al deze overheidsmaatregelen zouden moeten opleveren, bevrijding van ernstige financiële zorgen, van een verstikkend leefmilieu, is echter ver te zoeken. Integendeel, het overheidsoptreden wordt door velen eerder als benauwend en betuttelend ervaren. Men botst bij haast iedere activiteit op regels, op een bestuursbureaucratie, waarvan men in vergaande mate afhankelijk is geworden. Zelfs voor

ons welzijn wordt gezorgd, maar eigen initiatief en creativiteit zijn daarvoor niet meer nodig, en eigenlijk ook niet meer gewenst.

Dat betekent dat de bestuursactiviteiten hun doel voorbij zijn geschoten. Het gaat er toch om dat de overheid ons verlost van een aantal zorgen en risico's, zodat wij de vrijheid en de verantwoordelijkheid voor ons eigen leven beter aan kunnen. Maar waar dient dat toe, als met de zorgen ook de vrijheid en verantwoordelijkheid verdwijnen?

De overheid bestuur van de samenleving

2. Hoe heeft het resultaat zo anders kunnen uitpakken dan de bedoeling is geweest?

Daarover valt veel te zeggen. Ik wil mij hier beperken tot één aspect, dat overigens wel van essentiële betekenis is: de wijze waarop zowel binnen als buiten de overheid de taak van het openbaar bestuur wordt opgevat.

De term openbaar bestuur geeft al aan dat er iets bestuurd moet worden. Wat wordt er bestuurd? Het antwoord is eenvoudig: de samenleving. Zoals het bestuur van een vereniging die vereniging bestuurt, zo bestuurt het openbaar bestuur de samenleving. Natuurlijk hebben de leden van de vereniging evenals de burgers invloed op het bestuursbeleid - de vereniging is een democratische organisatievorm, evenals onze staat

-, maar uiteindelijk wordt de gang van zaken bepaald door bestuursbeslissingen.

3. Deze opvatting van de overheid als bestuur van de samenleving is in de afgelopen jaren (te veel) gemeengoed geworden. Dat blijkt op verschillende manieren.

Voor welhaast iedere misstand wordt een oplossing van de overheid verwacht. Wij zijn dan ook gewend geraakt de overheid verantwoordelijk te stellen voor alles wat er verkeerd gaat. Zij moet zorgen voor onze welvaart en ons welzijn. Politici gedragen zich daarnaar. Zij wekken hoge verwachtingen, en proberen die nog waar te maken ook.

Binnen de overheid, en met name bij de bestuurlijke delen ervan, heeft dit alles consequenties gehad. Men is zich werkelijk verantwoordelijk gaan voelen voor de ontwikkelingen. En wanneer het bestuur die rol eenmaal op zich heeft genomen, gaat men op zoek naar de instrumenten, die nodig zijn om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.

Het gevolg is de ontwikkeling van een veelheid van bestuursinstrumenten geweest. Het woord zegt al wat dat zouden moeten zijn: instrumenten om de samenleving te besturen. Daarvoor moeten de bevoegdheden van de overheid worden uitgebreid, maar dat is niet genoeg. Er moeten verfijnder besturingsmethoden worden toegepast om te zorgen dat die bevoegdheden zo gecoördineerd en systematisch worden gebruikt, dat de gewenste veranderingen in de samenleving inderdaad optreden. Planning is daarom bij de overheid steeds belangrijker geworden. Men kon met behulp daarvan de beleidsdoelen vaststellen, de daarbij behorende beleidsinstrumenten kiezen en zo systematisch naar de gewenste situatie toewerken.

Het succes van deze planning is niet adembenemend geweest. Veelvuldig werden de gestelde

doelen niet bereikt of traden ernstige versturende ontwikkelingen op, zodat weinigen een gevoel van tevredenheid overhielden.

Er zijn nog anderen dan de overheid

4. Hoe komt dat? Voor een deel juist doordat de verantwoordelijkheid zo sterk bij de overheid is gelegd. Het lijkt er dan op dat zij de enige is die bepaalt wat er gebeurt. Is dat het uitgangspunt, dan kan het falen van het overheidsbeleid alleen maar worden toegeschreven aan het feit dat er onvoldoende bestuursinstrumenten beschikbaar waren, of dat zij niet doelmatig genoeg zijn ingezet. De planning moet dus beter en grondiger zijn. De bevoegdheden van het bestuur moeten worden uitgebreid om te voorkomen dat mensen in de samenleving anders reageren dan goed is voor het beleid. Kortom, het openbaar bestuur moet de samenleving beter in zijn greep kunnen krijgen om werkelijk te bereiken wat goed is voor de samenleving.

Maar overheidsorganen zijn niet de enigen, die handelend optreden en de ontwikkelingen bepalen. Talloze individuen, instellingen en organisaties leveren ook hun bijdragen. Zij hebben hun eigen gezichtspunten, hun eigen ideeën en doelstellingen, en handelen daarnaar. De overheid is dus niet de enige die handelt, en dus ook niet de enige die bepaalt wat er gaat gebeuren.

Het zal steeds gaan om een samenstel van handelingen, een onderling op elkaar reageren. Wanneer de regering een bepaald beleid kiest, zullen anderen zich daarop instellen en vanuit hun eigen positie een handelingspatroon kiezen dat inspeelt op het beleid. Hoe dat precies gebeurt, zal afhangen van hun eigen inzichten en hun eigen belangen.

Deze wisselwerking, deze interactie van handelingen van zeer velen, zal de gang van zaken uiteindelijk bepalen. De overheid speelt daarin

een rol, maar is niet de alleenheerser. Zij moet dat ook niet willen worden. Het is onmogelijk om vanuit één punt en vanuit één perspectief de samenleving te besturen. Daarnaast streven betekent het optreden van anderen, dat verstoring zou kunnen zijn, verbieden en tegengaan. Daarvoor moet de samenleving in de houdgreep genomen worden.

Maar dat betekent dat de overheid niet als de grote bestuurder met een alomvattend verantwoordelijkheid mag worden gezien. Onjuist zijn dus ook de vaak getekende modellen, waarin de overheid als 'stuursysteem' wordt voorgesteld, en de samenleving als het 'bestuurde systeem'.

Onjuist is ook de gedachte dat het niet verwezenlijken van beleidsplannen steeds geweten moet worden aan tekorten in die plannen of aan onvoldoende bestuursinstrumenten. Meer planning, uitbreiding van bevoegdheden of bestuurlijke reorganisatie zijn dan ook niet meer de vanzelfsprekende antwoorden.

Studie WRR

5. Ik heb hier een gedachtengang geschetst, die in veel meer uitgewerkte vorm te vinden is in een zojuist bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gemaakte studie van P. den Hoed, W. G. M. Salet en H. van der Sluijs, 'Planning als onderneming' (Staatsuitgeverij).

De centrale gedachte in de studie is dat planning bij de overheid veel te sterk geschiedt vanuit het perspectief van de overheid. Met klem van argumenten wordt betoogd dat dit tot mislukken is gedoemd en tot maatschappelijke verstarring moet leiden. Dit thema wordt op verschillende beleidsvelden verder uitgewerkt en geïllustreerd.

6. De vraag is natuurlijk hoe het dan wel moet. De beleidsvorming bij de overheid zal veel meer moeten uitgaan van de gedachte dat wel een bij-

drage aan de ontwikkeling kan worden geleverd, maar dat ook anderen, vanuit andere verantwoordelijkheden, eveneens invloed zullen uitoefenen. Het streven moet er dan niet op gericht zijn die invloed zoveel mogelijk uit te schakelen, maar op het zo goed mogelijk inspelen op de reacties van anderen. Men zal daarom rekening moeten houden met hun gezichtspunten. Doet men dat, dan kan de overheid vaak heel effectief in de goede richting sturen. Maar meer door de verantwoordelijkheid van anderen te activeren en te stimuleren dan door die door stringente overheidsplanning terug te dringen.

Het is eigenlijk verbazingwekkend hoe bestuursorganen hun eigen problemen en hun eigen behoefte aan coördinatie centraal stellen, en nauwelijks zicht hebben op wat hun maatregelen voor anderen betekenen.

Om een eenvoudig voorbeeld te geven: talloos zijn de wettelijke bepalingen die termijnen stellen waarbinnen dingen moeten gebeuren. Die bepalingen richten zich bijna alle niet tot bestuursorganen, maar tot de burgers. Zij moeten tijdig een vergunning of subsidie aanvragen, binnen korte tijd in beroep gaan of bezwaar maken e.d. Dit alles is goed voor een ordelijk bestuur, omdat de betrokken instanties dan op tijd weten waar zij aan toe zijn, en hun planning daarop kunnen afstellen.

Maar omgekeerd hebben burgers eveneens behoefte om te weten wanneer zij een vergunning of subsidie krijgen, of een beslissing op hun beroep. Ook zij moeten hun planning daarop afstemmen. Bepalingen daarover bestaan er echter veel minder en zelfs als zij er zijn, ontbreken effectieve sancties.

De problemen die dit voor het bedrijfsleven oplevert, hebben de laatste tijd aandacht gekregen in verband ook met de deregulering. Maar het speelt eveneens op geheel andere terreinen. Zo heb ik de lange beslissingstermijnen in vreem-

delingenzaken als een ernstig probleem ervaren. Natuurlijk is het waar dat de vreemdelingendienst soms veel tijd nodig heeft om alle gegevens te verzamelen en verifiëren. Maar in welke positie komt iemand, die jaren moet wachten op de beslissing of hij in ons land mag blijven? Hoe moet hij zijn leven inrichten als hij niet weet wanneer er wat zal worden besloten? Naar mijn mening worden de gezichtspunten van het bestuur en van degenen daarbuiten niet goed tegenover elkaar afgewogen.

7. Deze bestuurscentrische benadering, die in de planning en de regeling van het bestuur zo sterk tot uitdrukking komt, is de consequentie van het verantwoordelijk stellen van het bestuur of de regering voor alles wat er gebeurt.

De ervaringen die daar inmiddels mee zijn opgedaan, en de studie van de WRR tonen aan dat een dergelijke benadering tot mislukken is gedoemd. Door systematisch vanuit het bestuur te redeneren, wordt niet gelet op hetgeen er buiten de overheid gebeurt. Daarmee wordt geen rekening gehouden, daarop wordt onvoldoende ingespeeld. Ieder moet zich voegen naar het beeld dat de overheid zich van de toekomst heeft gemaakt.

Omdat dit toch niet gebeurt, mislukt veel plan-

ning. Maar erger is dat de overheid doeleinden gaat nastreven, die als het ware autonoom door de overheid worden gesteld. Zij zijn wel een vertaling van ideeën, die in de maatschappij leven, maar een vertaling in doelstellingen die passen in het perspectief van de overheid en die voor haar hanteerbaar zijn.

In hoeverre de burgers zich in die vertaling nog herkennen, blijft dan buiten beeld: aan de vertaling wordt een zelfstandige betekenis toegekend.

Het lijkt mij goed dat binnen D'66 verder wordt doorgedacht over de ideeën van de WRR-studie. Aan de houding van D'66 tegenover de overheid, met een sterke nadruk op democratie, openheid en toegankelijkheid, ligt de angst ten grondslag dat de overheid, die er is voor de burger, te veel een zelfstandige factor tegenover de burger kan worden. Het accent moet meer op stimulering en dynamiek, dan op beheersing en verstarring worden gelegd. Dit betekent niet dat het openbaar bestuur geen belangrijke rol heeft te spelen, maar wel dat daarbij ruimte wordt gelaten voor de rol, die ieder van ons ook wenst te spelen.

april 1983

ANDRIES VELDKAMP

Gulden ideeën

Het laatste congres in Amersfoort heeft mij er sterker dan ooit van overtuigd dat er zich in d'66 grote veranderingen hebben voltrokken. We zijn indertijd als partij van de grond gekomen, omdat we een stel mensen bij elkaar hadden gekregen die gezamenlijk eens een groot aantal ideeën die ze hadden, wilden bundelen en structureren. Dat sloeg aan, dat was nieuw! Niemand van de deelnemers was gebonden, het werd in de vaak schaarse tijd verzameld en niemand was bang en deed er zichzelf ook geen schade mee, want men had een job, wat geen politieke job was en voelde zich van daaruit ook vrij veilig.

Als ik die situatie nu vergelijk met het laatste congres, waarbij bijna ieder die aan het woord kwam zijn mond vol had over d'66 als ideeënpartij, het ongebonden zijn en dat we het zo open en eerlijk probeerden te spelen, dan word ik daar wat droevig van. Wat heb ik aan een partij die op wat losse punten prachtideeën heeft, maar daarbij geen economische paragraaf die de mogelijkheden aangeeft om die veranderingen te realiseren.

Dat alles komt, omdat we alleen de prettig helft van de samenleving willen bediscussiëren en ons niet willen realiseren dat extra geld uitgeven alleen kan als we weten waar we dat geld vandaan kunnen halen.

Perspectief 86, dat dan voor de komende jaren het beleid van d'66 moet bevatten, is een plan

waar je niemand mee de boer op krijgt, omdat het vol algemeenheden staat die je ook bij andere partijen kunt vinden. Maar bovendien is het zo rond in taalgebruik dat alle ideeën, waar die dan ook mogen bestaan, hier wel 'hineininterpreteert' kunnen worden. Maar waar is nu de concrete invulling?

Graag had ik gezien dat in de analyse wat meer naar de fouten was gekeken die we in ons eigen land hebben gemaakt. Het is niet alleen het kabinet CDA-VVD geweest dat alleen maar kortetermijn-werk deed. Daar zijn alle kabinetten van de laatste 10 à 15 jaar schuldig aan.

Graag had ik gezien dat, waar de situatie beoordeeld wordt, ook eens wat meer vergelijkingen met de ons omringende landen waren gemaakt.

Graag had ik gezien dat ons plan tot herstel van de economie en de werkgelegenheid meer concrete en gedurfde voorstellen bevatte en zo zou ik door kunnen gaan.

1. Analyse - nationaal

Kernmerken van de huidige situatie zijn mondiaal gezien wel juist; de vraag is of ons land in die ontwikkelingsgang de laatste 10 jaar wel goed heeft geopereerd, want we hadden door ons gas zoveel meer mogelijkheden.

De eerste energiecrisis stelde alle landen in

West-Europa voor het probleem dat de sterke kostenstijging in energie moest worden opgevangen met besparingen op al het andere. Zo ontstond een afzetprobleem voor alle goederen buiten energie. Dat werkt het sterkst door bij onze goederen, waarvan de vraag vaak elastischer is dan bij vele andere landen. Doordat we over gas beschikken, werd ons werkgelegenheidsprobleem nog erger dan in de landen waar ze geen eigen energiebronnen hebben.

Normaliter is het zo dat, als input en export aan elkaar gelijk zijn, je ook ongeveer evenveel arbeid nodig hebt om de exportgoederen te maken als wat andere landen aan arbeid nodig hebben om de goederen te maken die wij importeren. Zo krijg je dan evenwicht in de *Nationale arbeidsbalans*. Door ons gas is dat evenwicht echter danig verstoord, want aan het gas dat we exporteren, zit bijna geen werk gekoppeld, waardoor voor ons een ongunstiger werksituatie ontstond. We hadden het gasgeld kunnen besteden om de produktiviteit in ons land te verhogen waardoor we een krachtiger exportpositie voor de produkten van onze arbeid hadden kunnen krijgen, maar dat hebben we niet gedaan, we hebben de niet-werkenden een hoger inkomen verschaft en werk gecreëerd in de quartaire sector. Sociaal gezien een zeer lofwaardige besteding, maar het is wel inderen op ons nationaal bezit. Blijkbaar nodig om een zekere mate van rust te kopen. We dienen ons echter te realiseren dat een groot gedeelte van ons verbruik uit het buitenland moet komen, ook als het gas op is. De normale omvang van onze export zou dus relatief op hetzelfde peil moeten zijn gebleven en dat is niet gerealiseerd. Dat was een politieke beslissing.

De produkten uit de quartaire sector, waar de groei heeft plaatsgevonden, zijn niet te exporteren; daarin zat de fout. Bovendien kan die sector nooit tot autonome ontwikkeling en groei komen. Het zou allemaal geheel anders gelopen zijn als

de andere drie sectoren gestimuleerd waren. Daar komt nog bij dat door dat stimuleren van banen in de quartaire sector de gehele werkgelegenheidsproblematiek jarenlang versluierd is en niemand zag welk gat er zou ontstaan. Want door die werkwijze werd de groei van het arbeidsaanbod voor een belangrijk deel opgevangen door de groei in de quartaire sector, terwijl door de groei van het aantal arbeidsplaatsen ook weer hogere bedragen aan premies binnenkwamen, waarmee de stijgende uitgaven in de sociale sfeer konden worden betaald.

Maar de regering had de huidige problemen kunnen voorzien. Ze heeft een apparaat ter beschikking dat beter kan voorspellen dan alleen maar domweg extrapoleren langs rechte lijnen.

We hebben jaren kunnen zien aankomen:

- hoe het aantal geboorten aan het veranderen was;
- hoeveel onderwijsinstututen daarbij nodig zijn en hoeveel arbeidsplaatsen daarbij horen;
- hoe dan het aanbod van schoolverlaters zou worden en hoeveel vrouwen daarvan in het arbeidsproces zouden blijven;
- hoe de quartaire sector met jongeren gevuld werd;
- hoe de doorstroom in de afzonderlijke sectoren is t.g.v. leeftijdsopbouw;
- hoe dus de groei van het aantal werklozen in de komende jaren zal gaan verlopen als er geen structurele veranderingen tot stand komen, OF - OF BETER GEZEGD - hoeveel nieuwe arbeidsplaatsen er moeten komen om het verhoogde aanbod, uit voornoemde omstandigheden voortkomend, te kunnen opvangen (in de komende 10 jaar groeit het aantal volwassenen tussen 20 en 65 jaar alleen al met ca één miljoen).

2. *Inkomen arbeid | inkomen kapitaal*

Hebben we ons wel eens gerealiseerd dat op veel plaatsen in het bedrijfsleven de som van de beloning voor eigen vermogen en voor vreemd vermogen niet minder is dan een aantal jaren geleden? Er zijn de nodige bedrijven ten gronde gegaan waar die som die daarvoor opgebracht werd meer was dan toen die bedrijven er nog redelijk voor stonden. Hadden we daar niets aan kunnen doen? Hoe durven we dan nu de schuld in de eerste plaats bij de factor arbeid te leggen.

Zou de hoge inflatie en de inflatoire overheidsfinanciering in verschillende landen vooral bij ons, met zo'n open geldhuishouding, niet een zware schuld in deze dragen?

Wanneer investeert een bedrijf? Wel, als het meer uit een investering kan halen dan het voor vreemd geld moet betalen. Bij een hoge rentevoet is bijna niets rendabel te maken en is het veiliger voor het kapitaal om dat niet hier te besteden, maar in het buitenland tegen hoge rente onder te brengen.

3. *Loon bedrijfsleven | loon ambtenaren*

Hebben we ons wel een gerealiseerd dat in een echte democratie gelijk loon voor gelijk werk moet gelden en dat de loonhoogte dan bepaald wordt door schaarste, aantrekkelijkheid van de baan, verwachte prestaties, kans op ontslag, kans op in de wao te komen, en dat alles dan gekoppeld aan de kwaliteit van het pensioen?

Zou het dan niet rechtvaardiger zijn dat ambtenaren en trendvolgers de trend volgden van het gewogen gemiddelde van de beloning in het bedrijfsleven en de vergoeding aan werklozen en wao-ers? Natuurlijk kunnen bij ambtenaren in de weging ook de enkelingen worden meegenomen die zijn ontslagen of in de wao zijn terechtgekomen.

4. *Export goederen | export kennis*

Hebben we ons wel eens verdiept in de juistheid van de stelling dat we het met ons kennisniveau voor een belangrijk deel zouden moeten hebben van de export vanuit de zgn. denktanks, kennishaarden of kennisfabrieken? Die stelling streelde onze eigenwaarde zo!

Als we echt ons licht hadden opgestoken, hadden we de onjuistheid snel ontdekt. Research en development loont zich, als je dit via de prijs van je produkten kunt terugverdienen en dan nog laten vrijvallen in het land waar de kosten gemaakt zijn. Hebt u zich wel eens gerealiseerd dat er praktisch geen land is dat dat deel van de kostprijs onbelast laat vrij vallen t.b.v. een transfer naar Nederland. Hoe moet ontwikkelen hier dan betaald worden?

5. *Doorlooptijd van activiteiten en omloopsnelheid van kapitaal*

Als men naar het bedrijfsleven kijkt en men wat meer aandacht besteedt aan de balansopbouw versus omzet, dan is het opvallend hoe langzaam het geld circuleert; er zijn grote sectoren in onze samenleving waar die omloopsnelheid maar 1 tot 2 keer per jaar bedraagt. Als de doorlooptijd van activiteiten zou kunnen worden verkort, en dat is op vele plaatsen mogelijk, dan zou met een veel kleiner vermogen kunnen worden gewerkt. Het eerste kan dan als duur vreemd vermogen worden afgestoten. Zo kan in het bedrijfsleven veel meer worden bereikt, dan wanneer alleen maar naar het loonniveau wordt gekeken. (zie uitgebreide behandeling over doorlooptijden mijn artikelenreeks in 'Bedrijfsvoering', okt.-dec., 1982).

Van overheidswege zouden bijdragen kunnen worden verlangd om hiervoor studies en proefprojecten te ondersteunen (via regionale ontwik-

kelmaatschappijen bijv.) Ook bij ambtelijke activiteiten zou erg veel aan versnellingen kunnen worden gedaan. Dat is een veel betere aanpak dan botweg dereguleren!

6. Arbeidscontract

Wist u dat in het bedrijfsleven veel tijdelijke activiteiten niet worden opgezet, omdat de ondernemers niet het risico aandurven omdat ze daarna met teveel personeel blijven zitten dat ze dan niet mogen ontslaan? Weet u dat er vaak investeringen worden gepleegd om deze schommelingen in personeelsbehoefte te voorkomen? Wist u dat daarom ook vaak eenmalige projecten in het buitenland worden ondergebracht? Weet u dat u in Nederland het bedrijfsleven naar een flexibiliteit wilt voeren die gelijk is aan het ambtelijk apparaat en dat is een flexibiliteit van nul. Weet u dat u met deze wijze van werken het klimaat voor ondernemen volledig onmogelijk maakt!

We zullen weer naar een situatie toe moeten, waarin de bedrijvigheid in de verschillende sectoren weer moet kunnen fluctueren. Dat behoeft helemaal niet on sociaal te zijn, daar zijn wel goede regels voor te maken.

Arbeidscontracten zouden verschillende klassen van zekerheid behoren te hebben en kunnen variëren in soort werk, leeftijd, soort ondernemer, loonhoogte, sector enz. Met centrale sturing zou dan richting kunnen worden gegeven aan bijscholing en omscholing. Ook zou het 'passend werk'-begrip sterk verruimd moeten worden en zondig verhuizen met overheidssteun worden bevorderd.

Aan gerichte scholing van vaklieden wordt nog steeds niet die aandacht besteed die ze zou moeten krijgen. Je kunt nog steeds aan de gehele organisatie zien dat ze door personen is ontworpen die achter bureaus zitten en daarmee aan hun

soort functies meer waarde toekennen dan aan vakmanschap; zo dienen ze zichzelf eerst. Waarom kun je wel tot volleerd boekhouder worden opgeleid en niet tot volleerd lasser of instrumentmaker. Het is ons waarderingstelsel dat op deze wijze onze economie verziekt.

7. Geen werk, dat is kapitaalvernietiging

Hebben we ons wel gerealiseerd dat de ergste vorm van kapitaalvernietiging bestaat uit het volkomen buiten het arbeidsproces houden van ruim één miljoen mensen (600 000 werklozen en 400 000 wao-ers)? Een miljoen mensen met een inkomen waar geen enkele produktieve prestatie tegenover staat. Bedenk nu goed dat het mijn bedoeling niet is om daar die groep ook maar enig verwijt over te maken. Nee, ik bedoel hiermede duidelijk te maken dat we het als samenleving erg slecht georganiseerd hebben en ik zal u dat proberen uit te leggen.

De grote fout ligt in het feit dat elke productiebeslissing gebaseerd is op rentabiliteitsberekening, waarbij met volwaardig inzetbare mensen tegen het volle geldende loonniveau wordt gerekend. Het zou mogelijk moeten zijn om projecten marginaal te calculeren als het er om gaat additionele arbeid in te zetten. Van overheidswege zou suppletie moeten worden gegeven die qua omvang zou moeten variëren m.b.t. de omvang van de werkloosheid en wao. In feite pleit ik voor afstemming van marginale calculaties op macro-niveau met die op micro-niveau. Zo is te berekenen hoeveel suppletie nodig is om voor 100'000 man extra projecten te starten en vervolgens voor de volgende 100 000 man, enz. Er zijn vele projecten die met een suppletie van 10, 20 of 30% rendabel zouden kunnen blijken.

Datzelfde geldt voor wao-ers; er zijn er maar erg weinig in die groep die tot geen enkele arbeid in staat zijn. We zouden regels moeten maken die

in bepaalde functies dwingend wao-ers voorschrijven en er zijn zeer veel functies waarbij dat mogelijk is. Zo zou er werk gevonden kunnen worden voor die één miljoen mensen die ik aan het begin noemde en de kosten voor de samenleving zouden aanmerkelijk lager uitvallen, terwijl bovendien het produkt van hun werk ons nationaal inkomen verhoogt.

Op dit voornoemde model van denken, marginaal calculeren, marginaal subsidieren, kunnen natuurlijk vele nieuwe gedachten worden uitgewerkt, waarbij je je voor kan stellen dat die jaarlijks worden bijgesteld.

- Je zou voor innovatieprojecten subsidie op loon van extra werkers kunnen geven dat alleen bij slagen behoeft te worden terugbetaald.
- Je zou via TH's werklozen kunnen inschakelen bij innovatieprojecten, die bij slagen financieel verrekend kunnen worden.
- Je zou in de bouw submarginale projecten kunnen uitvoeren.
- Je zou renovatieprojecten in suppletiemix kunnen laten uitvoeren door werklozenteams, enz.

8. Arbeidsbalans

Onze nationale arbeidsbalans is lang niet in evenwicht, maar er kan nog veel aan gedaan worden om deze in de goede richting te corrigeren. Ik zal hierna twee voorbeelden uitwerken, maar er zijn er natuurlijk meer te vinden.

Warmte/kracht-combinaties

Vaak wordt nog de klacht gehoord dat warmte/kracht-combinaties economisch niet rendabel zouden zijn en er dus niet behoren te komen. Dat is een beslissing waar je je als individueel ondernemer waarschijnlijk wel in kunt vinden, maar dat zou nationaal gezien toch niet mogen worden geaccepteerd.

Stel het rendement uit brandstoffen in elektriciteitsbedrijven maar ruwweg op 40%. Bij warmte/kracht-combinatie komt dat rendement rond de 60% te liggen. Voor het gemak hanteer ik hier ronde cijfers die echter wel ten naaste bij goed zijn. Als we nu deze combinaties overal zouden kunnen doorvoeren, zou dat een besparing van eenderde van onze energiegrondstoffen inhouden. We moeten ons daarbij goed realiseren dat bij die warmte/kracht-combinatie alle meerkosten in Nederland toegevoegde waarde is en daar valt dan tegen weg inkoop van grondstoffen waar nagenoeg geen arbeid in verrekend is. Hierdoor wordt die arbeidsbalans sterk ten goede beïnvloed. Dus ook waar nog net geen rendabele combinatie is op te zetten, moet toch, op grond van die arbeidsbalans, vóór die combinatie worden gekozen. Milieu-overwegingen zijn dan zelfs nog geheel buiten beschouwing gelaten.

Op grond van de hier beschreven wijze van werken (rekenen) zouden we ook veel meer aandacht moeten hebben voor alternatieve energiebronnen en recycling, want ook zij leveren een bijzonder gunstige bijdrage aan de arbeidsbalans. Bij de warmte/kracht-combinaties wordt veelal gedacht aan elektrische centrales in combinatie met stadsverwarming en dan moeten we dus naar kleinere centrales toe in steden. Een alternatief voor de warmtebesteding bij grote centrales en de warmte in de zomer zou in de landbouw kunnen worden gevonden. Je zou die kunnen benutten voor akkerverwarming in de zomer en op zo'n manier twee oogsten per jaar binnenhalen, maar ook door delen van het jaar de kasverwarming te leveren. Nu spoelen we die warmte gewoon weg.

Vakantie in eigen land

Vakantiegenoegens zijn meestal gedekt met bijzonder arbeidsintensieve produkten (de derde sector, de dienstverlening is in zijn algemeenheid bijzonder arbeidsintensief). We moeten hierbij

bedenken dat de vakantiebestedingen van Nederlanders in het buitenland vele miljarden gulden hoger zijn dan wat buitenlanders op vakantie in Nederland besteden. Een sterk negatieve balans dus.

Daarom is het zo belangrijk dat die balans een wat gunstiger beeld gaat vertonen. Veel vakantiegangers zoeken dat buitenland niet vanwege de natuur of de cultuur, maar uitsluitend vanwege het klimaat en de recreatie. Daarom kan met de nodige investeringen hier in ons land een alternatief worden geboden. Als in die sector goed geïnvesteerd wordt, kan juist door onze dichte bevolking met natuur en cultuur in de buurt de vakantiebalans wel eens in evenwicht worden gebracht, doordat niet alleen meer Nederlanders in eigen land blijven, maar ook veel meer buitenlanders hier naar toe komen.

We kunnen dat bereiken door:

- investeringen in grote recreatieprojecten;
- stimuleren en belastingvoordelen voor kleine hotels en restaurants;
- meer camping-mogelijkheden, enz.

9. *Vervuiler betaalt*

Hebt u zich wel eens gerealiseerd dat we met de kreet 'de vervuiler betaalt' veel industrie en daarmee werkgelegenheid het land uit hebben gejaagd? Ik weet dat mij deze opmerking niet in dank wordt afgenomen, maar dat komt omdat we niet doordenken. Er hoeft geen vervuilende industrie te bestaan. Het is slechts een kwestie van geld om het proces compleet te maken en dat is het pas als er geen negatieve invloeden overblijven. Door nu die processen hier compleet te verlangen, stellen we de ondernemer voor de keus om hier een duurder proces op te zetten of de fabricage hier te stoppen en elders te beginnen.

Als samenleving zijn we dan schijnheilig, want we blijven de goedkope producten uit het buiten-

land kopen en die zijn zo goedkoop, omdat ze daar niet zo'n duur proces behoeften op te zetten. Er is maar één mogelijkheid om daaraan te ontkomen en dat is een milieuheffing op die producten en van de dan ontvangen gelden de voorzieningen bij de producent vergoeden, dan alleen kunnen we die productie in eigen land houden, want dan heb je weer een eerlijke concurrentie. Op dezelfde wijze zou je moeten handelen bij producten waar een duur vernietigingsproces voor moet worden onderhouden. Met selectief hogere btw kan dit dan gefinancierd worden. Dat is beter dan bij de bron heffen, want dan ontgaan buitenlandse producenten die heffingen.

10. *Prijsofbouw*

Hebben we ons wel eens gerealiseerd dat het vooral onze handel en distributie is die een belangrijk deel van onze industrie heeft kapot gemaakt? Er wordt dan vaak gezegd dat tegen een produkt uit goedkope landen niet te produceren valt. Voor een deel is dat waar, maar de prijsverschillen zijn niet zo groot als u en ik dat in de winkel zien. Als we die producten bekijken, en of dat nu een elektronisch apparaat of een pyama of een stuk gereedschap is, het maakt geen verschil, dan moeten we vaak constateren dat het prijsverschil vaak groter is dan de gehele productie heeft gekost. Hoe is het toch mogelijk dat we voor het traject van groothandel en detailhandel, dus zonder de kosten van materiaal en fabricage van een Europees produkt, meer moeten betalen dan voor het gehele produkt (dus inclusief materiaal, fabricagekosten en transport) wanneer dat uit Japan komt? Wel dat is er simpel. De handel werkt veelal met percentages. Een overhemd in Hongkong gemaakt en dat daar f 2,50 kostte, komt hier in de winkel voor f 20 te liggen, maar een overhemd dat hier f 6 zou kosten, daarvan zegt de handel: dat is te duur want dat moet in

de winkel bijna f 50 opbrengen. Dat wil de consument niet. Ja, vindt u dat gek? Als dat echter m.i. voor f 25 te koop was, zou er veel afzet voor zijn. We zouden mensen duidelijk moeten maken dat calculeren met quotes tot veel objectievere kostprijzen kunnen leiden en daarmee tot betere allocatie van de produktie en handelsinspanning dan het eeuwige doodeenvoudige handhaven van calculeren met ratio's, want dat stamt nog uit de tijd dat we weinig inzicht en weinig variatie in onze produkten kenden; uit een tijd van voor de tweede wereldoorlog.

11. *Help kleine nieuwe ondernemingen van de grond*

De zorg voor een goede infrastructuur wordt steeds onderbouwd met de zorg voor een grote variatie aan kleine, vaak specialistische bedrijven, althans zo behoort het te zijn.

Dit kan de overheid sterk ondersteunen door te verlangen dat bij overheidsopdrachten een belangrijk percentage van de opdracht bij onderuitbesteders wordt ondergebracht. In de Verenigde Staten is dat wettelijk geregeld. Zo zou je je ook voor kunnen stellen dat onderhoud, wat nu vaak in eigen beheer wordt uitgevoerd en ook kleine aankopen, meer aan kleine maatschappen wordt gegund.

Er zou een veel betere controle op compensatie-aankopen moeten kunnen worden uitgevoerd. Ik heb de indruk dat de overheid zich daarvoor niet sterk genoeg opstelt en dat ons dat veel geld kost en veel arbeidsplaatsen doet missen. Om nog maar niet te spreken van de kans om daarmee in ons land weer een stuk extra kennis van bepaalde produktiezaken op te doen.

Er zou ook veel meer geld in regionale ontwikkelingsmaatschappijen gestoken moeten worden in plaats van alles centraal te willen regelen.

Tussen steun middels lening en deelname in eigen vermogen liggen nog talrijke variaties. Om

er maar eens enkele te noemen: industriehotels, ontwikkelsteun met terugbetaling naar rato van het succes, marginaal calculeren bij steun van ТН's en НТС'en, vennootschapsbelasting te laten variëren naar gelang er in werkgelegenheid wordt bijgedragen enz. enz.

Creëer veel part-time jobs bij de verschillende overheden om op die wijze ook kleine ondernemers te helpen in bedrijfjes waar wel behoefte aan is, doch die onrendabel zijn voor een volledig inkomen of waar de start vele risico's meebrengt die vaak niet met een full-time-invulling kunnen worden gedragen. Dat soort activiteiten zouden juist rendabel worden of van start kunnen komen als die mensen de kans krijgen om hun risico's te spreiden, hetgeen via part-time-overheidsbanen zou moeten kunnen lukken. Dat is op vele plaatsen uitvoerbaar. Om er maar enkele te noemen: politie, brandweer, verzorgingsdiensten en kantoorarbeid in vele variaties.

Zo heb ik dan een tiental notities gemaakt. De ruimte in dit artikel dwingt me er mee op te houden, maar er zijn er natuurlijk nog veel meer. Tot besluit zal ik er nog enkele aantippen.

- de stijgende kosten van de overheid worden voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat een systematische bewaking door gekozen vertegenwoordigers ontbreekt;
- de lange doorlooptijden bij de overheid en de behoefte aan meer flexibiliteit overal in de samenleving zijn verschillende kanten van een en hetzelfde besturingsmodel. Daar hebben bestuurderen blijkbaar geen weet van want dan zou dat uit hun handelen moeten blijken. Ik heb het niet kunnen constateren;
- als een bedrijf het erg slecht doet, verdwijnt het uit de markt. Maar bij de overheid blijft alles zitten. Dat zou veel systematischer moeten worden bewaakt, politiek gezien hebben we daar een taak laten liggen;

- alle overheidsprijzen zouden op historische kostprijs gebaseerd moeten zijn;
- bij werkloosheidsbestrijding zijn nog vele regels te noemen die kunnen helpen;
- de technische automatisering zou heel anders bekeken moeten worden. Het feit, dat er zo velen bang voor zijn, wordt alleen veroorzaakt door onvoldoende inzicht. We verwijten de stoommachine en de elektriciteit toch ook niet dat er nu werklozen zijn;
- als we over werktijdverkorting willen praten, moeten we wel weten waar we het over hebben. Een paar uur werk per week minder levert op vele plaatsen geen enkele extra baan op. Min-

der, veel minder werkuren en meer bedrijfsuren kan goed samengaan.

Er valt eindeloos veel te verbeteren, hetgeen ook economisch gezien mogelijk is, maar er zijn altijd wel groepen tegen. Natuurlijk tegen elke regel een ander groep. Als je daar nu maar rekening mee wilt houden, behoeft je aan ons programma niets te wijzigen, dan hoeft je niets te doen, dan kun je blijven dromen - eindeloos lang - ik pas daarvoor.

december 1982

K. VOS

Er is nog een heel andere inzet nodig

Reactie op 'Het democratisch manifest', zoals geformuleerd door Aad Nuis in de 'Democraat' van februari 1983 met twee ondertitels 'Een nieuw hoofdstuk . De plaats van D'66 in 1983'

Bij lezing van 'Het democratisch manifest' kwamen twee gesproken woorden in mij boven. Het ene woord werd gesproken door mijn vriend Bas Leenman die in Amerika woont en aan wie in 1982 gevraagd werd of hij een artikel wilde schrijven over 'vrede stichten'. Hierin zegt hij: 'In oktober liep ik mee in een demonstratie tegen kernwapens, in Hanover, New Hampshire. Ik moet bekennen: met een halfslachtig hart. *Ja!* want het middel is erger geworden dan de kwaal, en regeringen zijn te dom om dat uit zichzelf te ontdekken. Anderzijds *Nee!* want het wekt een vals gevoel van voldaanheid, alsof de echte inzet al gepresteerd is, terwijl toch het stichten van vrede nog om een heel andere inzet vraagt'.

Dezelfde tweeslachtigheid is er bij mij als ik het democratisch manifest lees: wat kan ik als leek anders doen dan 'ja' zeggen tegen zo'n knappe analyse van vakmensen, 'ja' tegen de noodzaak van 'snoeien in het regelbos' en 'economisch herstellen en verdelen'? Anderzijds is er bij lezing

een hartgrondig 'nee' in me en waar het D'66 om vernieuwing te doen is, zeg ik met een variant op het woord van mijn vriend: voor werkelijke vernieuwing is nog een heel andere inzet nodig.

Het tweede woord dat in me weerklonk, was dat van een Frans staatsman. Ik meen dat het Clemenceau was die het zei: 'de oorlog is te belangrijk om aan de generaals over te laten'. Ik vroeg me af: is politiek te belangrijk om aan de politici over te laten?

Toen in 1966 aan de vooravond van de verkiezingen Hans van Mierlo de nieuwe partij aan het volk presenteerde in een tv-uitzending, waren voor hem c.s. twee dingen duidelijk:

- a. ons politieke partijstelsel was verouderd en moest verdwijnen;
- b. het had geen zin er nog een nieuwe splinterpartij aan toe te voegen.

Ik was toen leraar in Rotterdam en reageerde op die uitzending met een briefje dat het me geen

haalbare kaart leek, maar wel sympathiek. Om deze nieuwlichters wat te steunen, werd ik toen lid en haakte weer af toen we tot splinterpartij werden. Het geloof en de volledige inzet van Jan Terlouw vond ik een positief antwoord waard, zodat ik toen weer lid werd. Het ligt voor de hand nu maar weer te bedanken, omdat nu wel duidelijk geworden is dat ook d'66 machteloos gevangen zit in het systeem dat we in 1966 al als verouderd bestempelden. Dat ik nog niet bedankt heb als lid heeft twee redenen:

- a. lidmaatschappen zijn voor mij niet meer belangrijk (hoogstens financieel), wél of je binnen een groep tot een werkelijk gesprek kunt komen over ons bedreigde mens-zijn en onze toekomst;
- b. de reactie van het d'66-kader op de geweldige nederlaag was zo vol bereidheid de hand in eigen boezem te steken, gemaakte fouten te herstellen en samen hard opnieuw aan het werk te gaan, dat zo'n houding op z'n minst een ernstig, oprecht antwoord waard is.

Welnu, hierbij een poging zo'n antwoord te formuleren:

De ondertitel van het manifest luidt: De plaats van d'66 in 1983 en als ik dan het profiel lees van d'66 (I) en daarna het profiel van onze samenleving (II), dan bekruipt mij het onaangename gevoel dat van mij verwacht wordt dat ik beseft in een wereld te staan die lang niet meer die van 1966 is, maar tegelijk dat ik zelf nog zo'n d'66-er van het eerste uur en vuur zou moeten zijn (zoals het onderschrift van de redactie op een brief van een lezer in *Democraat* nr. 8, dec. '82: 'nou, Marcel, je hebt het nog helemaal').

Nou, ik heb het dan niet meer helemaal, want ik ben sinds 1966 wel veranderd. Heel knap worden de praktische knelpunten op bestuurlijk niveau geformuleerd (II - crisis in de besluitvorming, het spinrag van regels, enz.) en dat is dui-

delijk in 1983 geschreven. Maar als ik dan lees wat over ons mens-zijn gezegd wordt, dan komt daar een oud paard van stal met een mensbeeld, waar ik niet veel mee kan beginnen. Weliswaar zijn de leuzen van de Franse revolutie ietwat gemoderniseerd, vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit heet dat dan nu, maar de hele geest die spreekt uit dit profiel - en met name uit de laatste alinea waar over de open samenleving gesproken wordt - is voor mij volstrekt verouderd. Als ik eerlijk ben, is het niet eens de geest van de 60-er jaren die mij hier tegemoet komt, maar van nog veel eerder, van de tijd vlak na de oorlog, de jaren '45 en '46. Toen wilden we die 'sterke enkelingen' zijn, die vooral in vrije keuze zelf moesten kiezen; toen was vrijheid voor ons vrij zijn van dogmatische binding en toetreden tot een niet-confessionele partij (PVDa); toen maakten we ons los van de kerk, al haastten velen zich om een nieuw dak boven hun hoofd te organiseren (Humanistisch verbond); toen wilden we samen idealistisch weer opbouwen wat in de oorlog stuk gemaakt was! Het is die sfeer van humanisme en idealisme, nog versterkt met een flinke scheut existentialisme, die mij tegenstaat als ik dit profiel lees. Misschien konden we het in 1966 nog niet anders zeggen, maar in 1983? Ik kan anno 1983 überhaupt met mensbeelden niets meer beginnen, die tijd van mens- en wereldbeelden met de daarbijbehorende 'ismen' (humanisme, socialisme, liberalisme enz.) is voor mij voorgoed voorbij.

Een tweede punt waar ik innerlijk 'nee' tegen zeg, ligt in de wijze waarop over democratie gesproken wordt. Misschien moet ik wel zeggen de democratie, die als alleen-zaligmakend beleiden wordt.

Het spreekt vanzelf dat voor Democraten'66 de democratie een hoogst ernstige en waardevolle zaak is. Trouwens voor wie niet, die de oorlog heeft meegemaakt? Dan is het toch ook vanzelfsprekend dat aan het principe van de demo-

cratie niet getornd kan worden? Je kunt toch niet de tak van de boom af gaan zagen waar je zelf op zit? Het lijkt heel logisch en vanzelfsprekend dat te midden van alle veranderingen de democratie als onaantastbare zaak overeind blijft staan. Dat zou je denken ja, maar toch...

Aad Nuis signaleert in zijn paragraaf over de 'ongerijmdheden' ook de ongerijmdheid dat er steeds meer democratisch genomen regels ont-doken worden, ook dat er meer inspraak en openheid is gekomen, maar dat er toch minder respect is voor democratisch genomen besluiten. En in zijn analyse van de maatschappij wijst hij op de radicale bewegingen, die opkomen zoals de vredesbeweging, de milieubeweging, de krakers. D'66 waardeert deze bewegingen, zegt Aad Nuis, en hij aarzelt niet te spreken van een natuurlijk bondgenootschap. Maar kijk, ze moeten natuurlijk wel binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat blijven! Daar eindigt de sympathie en ook de tolerantie. Zondag 13 februari jl. werd in het tv-programma 'De achterkant van het gelijk' ook deze vraag naar de grenzen van de democratie gesteld. De situaties die Marcel van Dam aan de deelnemers voorlegde, waren theoretisch geconstrueerd, a.h.w. situaties waarin je terecht kunt komen als je bestaande democratische gewoontes of rechten consequent en goed ver doortrekt. Het viel me op dat tot twee keer toe iemand antwoordde dat 'het in een levende democratie wel zover niet zou komen, maar dat als zich zo'n situatie zou voordoen dat hij dan toch dit ondemocratisch gedrag acceptabel moest noemen ...'

'Een levende democratie' - hier is de term waar ik op aan wil sluiten om het 'nee' van mijn hart aan duidelijk te maken.

Ja, een democratie kan levend zijn, een samenlevingsvorm gekozen door en belichaamd door levende mensen. Nu is het centrale kenmerk van al wat leeft, dat het eenmaal sterft. Dat vinden wij niet prettig en talloos zijn de pogingen van de

mensen om de dood te ontlopen of te maskeren. Dat lukt maar tijdelijk. Je kunt de dood niet blijven verbloemen, want uit het dode lichaam stijgen kwalijke dampen op en daar komen dan de roofvogels op af. Het is hun taak het dode op te ruimen. Het oude levensboek, de bijbel, zegt het heel treffend: 'waar het dode lichaam zal zijn, daar zullen de arenden verzameld worden'. Omgekeerd als je arenden, gieren of andere roofvogels aantreft, wees dan overtuigd dat er ergens een dood lichaam is. Zo is de levenswet van al wat leeft en ook de democratie ontkomt daaraan niet. Het is een valse en verouderde denkwijze te zeggen: democratie is goed en dictatuur is fout, of vrede is goed en oorlog is fout. De vraag is *hoe lang* is het goed? Het is toch aan tijd gebonden? Het sterft toch, juist omdat het leeft? Ook hier is de bijbel wijzer dan wij: 'alles heeft zijn bestemde tijd, daar is een tijd om geboren te worden en een tijd om te sterven, een tijd om te planten en een tijd om het geplante uit te roeien, een tijd om te doden en een tijd om te genezen... een tijd van oorlog en een tijd van vrede.' (Pred. 3).

Als onze democratie verstard is tot bureaucratie met een enorme papierwinkel en een 'oerwoud van overheidsregels', zoals Aad Nuis het uitdrukt in zijn profiel van de samenleving, dan is zo'n 'verstard en onhandelbaar stelsel' een teken des doods en mag je verwachten wat beschreven staat in de paragraaf 'alternatieven in soorten'. Die paragraaf begint met: 'onder die omstandigheden slaat politiek protest om in protest tegen de politiek'. D'66 weet er van mee te praten:

De jeugdige bomenklimmer in Amelisseweerd weet in zijn wanhoop om onze aantasting van natuur en milieu geen andere uitweg meer dan zichzelf aan de boom vast te binden, deze boom als zijn medeschepsel met zijn lichaam te beschermen. Hij verheugt zich nog één moment dat er net een nieuwe minister komt die van d'66 is. Nu is er weer hoop, want die van d'66 zijn ook voor

bescherming van het milieu... Helaas, de minister is een goed democraat, en hij legt het heel democratisch en geduldig uit: 'Ik ben er óók tegen jongeman, heus, maar er zijn al democratisch genomen besluiten gevallen, begrijp je wel? En dan kunnen we niet meer anders, ik ook niet, dat is het principe van democratie, begrijp je wel?...'. De jongeman kijkt hem ongelovig aan, nee dit begrijpt hij niet, waarom zou je iets moeten doen wat je zelf niet goed vindt? Hij kán het niet begrijpen, hij hoort al bij een nieuwe tijd (al weet hij dat zelf nog niet), de woorden van de minister zijn voor hem dood en ver weg, clichés, hij spreekt die taal niet meer, maar helaas de nieuwe taal die hij zou willen spreken, kan hij óók niet spreken (nog niet), hij kan alleen maar gillen en schreeuwen: 'dit niet, dit niet' en zich vastklampen aan zijn boom. Als hij de strijd verloren heeft, duikt hij maar weer onder in 'het omvangrijke maatschappelijke schemergebied naast de officiële wereld van het systeem' (II - alternatieven in soorten. Wat kunnen we het mooi formuleren hè?). Hij komt er niet uit te voorschijn om naar de stembus te gaan en zeker niet om op d'66 te stemmen, misschien duikt hij straks nog een keer weer op om zich op de rails te leggen om de trein met radio-actief afval tegen te houden. Laten we hopen dat we dan nog niet de situatie bereikt hebben die Marcel van Dam aan Peter Lankhorst voorhield: dat we dan net héél democratisch besloten hebben dat die trein dan door moet rijden!...

Hier botsen twee werelden op elkaar en ze verstaan en spreken elkaars taal niet. En hiermee is het diepste gezegd dat gezegd moet worden: het gaat niet langer om opvattingen en 'verschil van inzicht', het gaat om spreken.

Nog altijd zitten we gevangen in het ruimtelijk denken dat we sinds de renaissance ontwikkeld hebben en dat de basis vormt van onze we-

tenschappen. Je plaatst dan het object van studie voor je in de ruimte, je bekijkt het aan alle kanten, je vormt een oordeel, je vergelijkt, je rubriceert, enz. Dat is niet fout, zolang het de materie betreft. Maar nu niet langer de materie ons probleem is, maar het samenleven als één mensheid, nu schiet dit ruimtelijk denken ernstig tekort. Ons mens-zijn is niet alleen aan de ruimte gebonden, waar je allerlei interessante zaken ter studie en onderzoek aantreft, het is ook gebonden aan de tijd. Vandaag moeten we de tijdsvraag stellen. Het heeft weinig zin te constateren dat iets (bijv. democratie) goed is, als je niet weet wanneer en hoe lang. Ook zullen we moeten ophouden bij alles de (wetenschappelijke) toeschouwer te zijn, de buitenstaander, die over alles een mening heeft, of zelfs een zeer gefundeerd oordeel. We moeten ons tijdstip innemen, zodat we weer een verleden krijgen dat óns verleden is. Als we willen dat iets uit dat verleden met ons meegaat, dan zullen we het zelf moeten belichamen. Zo krijgen we weer toekomst. Wie geen verleden heeft, heeft ook geen toekomst.

Dit zien van de tijdsnotie en dit innemen van een tijdstip i.p.v. een standpunt ontbreekt in dit democratisch manifest. Wat vervolgens nog ontbreekt is dat niet wordt onderkend dat spreken - en niet het denken - het fundament vormt in het samenleven der mensen. Het ontbreken van deze punten heeft natuurlijk gevolgen voor wat je meent dat er moet gebeuren. Daarover tot slot een enkel woord.

In het manifest komt een paar keer de zinsnede voor dat 'de noodzakelijke vernieuwing het kind van de rekening is'. Het lijdt geen twijfel dat het d'66 oprecht om vernieuwing te doen is en wat in III ('Wat ons te doen staat') wordt opgesomd niet gering is en nog noodzakelijk ook.

Toch is er voor werkelijke vernieuwing nog een heel andere inzet nodig. Die inzet betreft ons

mens-zijn, zoals dat van ons gevraagd wordt in het derde millennium. In de paragraaf over het onderwijs wordt over dit mens-zijn met geen woord gerept. Er wordt gewezen op de noodzaak van het verwerven van vaardigheden en op de noodzaak van onderricht in informatietechniek. Ik zal de laatste zijn om te ontkennen dat je in een technische wereld, waarin de hele aardbol tot één klein planeetje is geworden, deze dingen nodig hebt. Maar juist als die aardbol ons gezamenlijk huis is geworden, waarin we als één mensheid moeten leven, dan vraagt dat om een besef van mens-zijn, zoals we dat tot nu toe niet

hebben gekend. Dan moeten we beseffen dat we niet alleen één mensheid zijn, maar ook één mensengeslacht, met één gezamenlijke geschiedenis, waarin alle samenlevingsvormen en regeringsvormen op zijn tijd hun rol hebben gespeeld, ja waarin zelfs oorlogen hun plaats hebben in het synchronisatieproces der volkeren.

Tot zo'n nieuw besef van mens-zijn opvoeden, acht ik de eerste en primaire taak van het onderwijs, pas daarna komen de noodzakelijke technische vaardigheden.

februari 1983

Het voorstel tot invoering van een minister-formateur van dr. P. F. Maas

HANS VAN OERLE

Het halve ei van Maas: beter dan een lege dop

Inleiding

Rechtgeaarde democraten in dit land (en het lijkt wel of dat er steeds minder zijn) ergeren zich met regelmaat aan de vaderlandse traditie om van kabinetsformaties een kruising tussen een schimmenspel en een stoelendans te maken. Wij achten dat, ook in die gevallen waar wij er als partij rechtstreeks bij betrokken zijn, nog steeds een aanfluiting voor de parlementaire democratie.

Het onlangs verschenen overzichtswerk 'Kabinetsformaties 1959-1973' van dr. Peter F. Maas laat nog eens zien hoe terecht die verontwaardiging is. Het historisch onderzoek heeft een ontstellende verzameling intriges aan het daglicht gebracht. Als bij de totstandkoming van het boek rechtstreeks-betrokkene kan ik een ieder verzekeren dat niet eens alle resultaten van het onderzoek uiteindelijk gepubliceerd zijn. Deson-

danks is het ook zo al voor de schandaalbelusten onder ons smullen geblazen. Tijdens de naoorlogse kabinetsformaties wordt de sfeer beheerst door een penetrante geur van bederf van goede zeden. De formaties worden beheerst door een oligarchie, bestaande uit een klein aantal confessionele staatslieden verzameld rond de troon. De invloed van lieden als Beel, Romme, Ruppert, De Gaay Fortman sr., De Quay en Klompé is in de loop der jaren doorslaggevend geweest. Het gaat in alle gevallen om geselecteerde vertrouwelingen van de Koningin, die zelf tijdens de formatie vaak ook een actieve rol speelt.

Dat de nieuw gekozen kamer op het verloop van een formatie weinig tot geen invloed uitoefent, is bekend, maar dat ook de invloed van fractievoorzitters beperkt is gebleken en dat de vice-voorzitter van de Raad van State een sleutelpositie inneemt (Beel, Ruppert en nu Scholten) was minder duidelijk. De huidige praktijk heeft een aantal aperte nadelen.

In de eerste plaats is het staatshoofd niet neutraal. Zij kan een persoonlijk stempel op de

totstandkoming van een kabinet drukken en daarmee haar persoonlijke voorkeur doen gelden. Dat is - soms gedwongen door de omstandigheden, soms niet - ook gebeurd, met name bij de aanwijzing van informateurs, formateurs, premiers, minder duidelijk waar het ging om de partijencombinatie. Omdat het optreden van de vorstin hier niet gedekt wordt door ministeriële verantwoordelijkheid lopen zij en het land het risico van een constitutionele crisis. Afgezien daarvan is het bestaan van een formatiecircuit rond de troon allermindst een voorbeeld van een goed functionerende parlementaire democratie.

In de tweede plaats is er geen duidelijk verband meer waarneembaar tussen de uitslag van de verkiezingen en het uiteindelijk aantredende nieuwe kabinet. De door ons gekozen volksvertegenwoordigers zien voor het overgrote deel werkloos toe en de paar kamerleden die de onderhandelingen voeren, lopen zonder het te weten het risico een kool gestooft te krijgen door een geheim circuit. Het meest frappante voorbeeld hiervan vormt wel de formatie van 1963

toen het trio Romme-Beel-De Quay al voordat de formatie begonnen was met de vorstin geregeld had dat de uitkomst een kabinet-Marijnen moest zijn. Dat werd het dus ook. Drie niet-kamerleden die de formatie beheersten! Romme en Beel werden informateur en De Quay bracht het zelfs tot formateur dat jaar.

Dat brengt me op het derde bezwaar: de verantwoording voor het formatiegebeuren is zeer onvoldoende. De enige die uiteindelijk in de kamer verslag doet over de formatie is degenen die het tenslotte tot premier heeft weten te schoppen en te duwen. Formateurs en informateurs plegen geen verantwoording voor hun belangrijke handelen af te leggen, zelfs niet aan de door ons gekozen volksvertegenwoordiging. De formaties ontaarden zo in ondoorzichtigheid en geheimzinnigheid.

Het vierde en laatste hoofdbezwaar is gelegen in de lange duur die formaties vaak hebben. Dat is voornamelijk te wijten aan de stoelendans. Juist bij het vormen van een regering komen de slechtste eigenschappen van politici en pseudo-politici naar boven. De malle-molen van ambities en pretenties maakt van de portefeuillevverdeling vaak een ordinaar gevecht. Daar komt nog bij dat een aantal departementen (defensie, landbouw, verkeer) moeilijk en anderen (buitenlandse zaken vooral, vanwege de pompa, de feestjes en partijtjes) heel snel te slijten zijn. Het is niet verwonderlijk dat bij dit onderdeel van de formatie de poppen altijd aan het dansen gaan.

1. De eerdere pogingen tot verbetering

Zonder te overdrijven, kan nog steeds gesteld worden dat de enige serieuze poging tot nu toe om de formatieprocedure ingrijpend te verbeteren van d'66 afkomstig was. Ons jarenlange ijveren voor een gekozen minister-president en de invoering van een beperkt districtenstelsel hebben jammer genoeg nooit een concreet resultaat opgeleverd en de voorstellen zijn nog steeds politiek onhaalbaar, mede omdat er (grondwetswijziging!) een tweederde kamermeerderheid voor nodig is.

Het enige wat er verder nog was – de motie-Kolfschoten van 1971 – blijkt nooit gewerkt te hebben. Die motie bood de Tweede Kamer de mogelijkheid om aan het staatshoofd een formateur te benoemen voor te dragen. De motie is nooit ten uitvoer gebracht. Volgens Aantjes is dat ook nooit de bedoeling geweest, maar voelden de confessionelen zich indertijd genoodzaakt, om na het verwerpen van een initiatiefwetsontwerp in 1970 van de kant van de Progressieve Drie dat voorzag in een door de kiezers gekozen formateur, te tonen wel degelijk open te staan voor vernieuwende ideeën.

2. Het voorstel-Maas

Eindelijk is er dan weer een nieuw initiatief. Het gaat om het slothoofdstuk van het boek van dr. Peter Maas. Hij stelt daarin voor om een aantal van de door hem geconstateerde bezwaren tegen de huidige praktijk weg te nemen door

de formule van een door de nieuwe kamer gekozen formateur met de status van tijdelijk minister-zonder-portefeuille. Hij borduurt daarmee voort op twee eerdere gedachten. In feite verscherpt hij de motie-Kolfschoten en maakt de daarin aan de Kamer gegeven mogelijkheid tot een aan de Kamer opgelegde plicht. Hij combineert vervolgens die plicht met een idee van Tilanus jr. (de oud-CHU-fractie-voorzitter) uit 1975: de status van minister-zonder-portefeuille voor de formateur, om de formateur interpellabel en afzetbaar door de Kamer te maken. Overigens deed Tilanus dat voorstel indertijd uit frustratie vanwege de formatiemethode-Burger.

Het voorstel heeft een aantal grote voordelen. In de eerste plaats is er geen grondwetswijziging voor nodig, waardoor de politieke haalbaarheid groter is. In de tweede plaats wordt een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor het verloop van de kabinetsformatie weer gelegd waar die thuis hoort: in de Kamer. De Kamer kiest direct na de verkiezingen na afloop van een openbaar debat een formateur. Die formateur wordt minister en is als zodanig interpellabel en als hij niet voldoet ook weer af te zetten. Hij is aan de Kamer verantwoording schuldig. Interim-rapporten en eindrapportage worden aan de Kamer gegeven, in plaats van aan het staatshoofd. In de derde plaats is de rol van het staatshoofd weer gedekt door een ministeriële verantwoordelijkheid. In de vierde plaats kan de formateur op basis van zijn status de ver-

gaderingen van de ministerraad bijwonen, wat zijn geïnformeerdeheid ten goede kan komen. Het bezwaar dat hier tegen kan worden aangevoerd, dat de formateur-minister zich dan ook zou kunnen of moeten bezig houden met de besluitvorming in de ministerraad, is nogal gezocht gezien de specifieke taak van de formateur en de demissionaire status van de raad. In de vijfde plaats is er een rechtstreekser verband gelegd tussen de verkiezingen en de regeringsvorming. De aanwijzing van de formateur geschiedt zo immers door een Kamermeerderheid die zich niet langer achter de troon kan verschuilen en direct na de verkiezingen in een openbaar debat tot een besluit moet komen. In de zesde plaats is de openbaarheid naar de kiezers toe vergroot met dit systeem, omdat de formateur verantwoording moet afleggen over zijn handelen en de Kamer zich kan uitspreken over de werkwijze.

Eén van de door mij opgevoerde hoofdbezwaren is niet weggenomen door het voorstel-Maas: de lange duur van de formaties. Immers de stoelendans blijft en de noodzaak tot het vormen van meerpartijen-

regeringen al evenzeer. Door de grotere mate van openbaarheid zal weliswaar een flink aantal ongewenste bijverschijnselen weggesaneerd worden, maar het voorstel raakt niet aan het evenredigheidsstelsel. Onze ideeën om daar iets aan te doen, zijn echter - ik zei het al - nog steeds politiek onhaalbaar. Het voorstel is dan ook geen totaaloplossing, maar een stap in de goede richting, geen ei-van-Maas, maar een half ei, beter dan een lege dop!

3. De reacties tot nu toe

Op het moment dat ik dit schrijf, is het boek twee weken uit. De reacties zijn tot nu toe divers. Er is echter één constatering te doen. Progressieven, mensen als Ed van Thijn, Hans Gruijters, Joop den Uyl, reageren positief. Zij zijn over het algemeen van mening dat het een goed voorstel is, zij het niet meer dan het halve werk. Confessionelen, mensen als Jelle Zijlstra, Norbert Schmelzer, vinden het niets. De huidige procedure is naar hun mening uitstekend en ze schuwen geen smoes om het voorstel-Maas als onwerkbaar en onnodig af

te schilderen. De kleine partijtjes zouden te veel invloed krijgen op het formatiegebeuren. Een formateur Den Uyl als minister-zonder-portefeuille in de ministerraad van een kabinet-Van Agt, dat kan toch niet. Enzovoorts. Maar wat ze bedoelen is: meer openbaarheid, het wegvallen van de troon als schild, het beperken van de invloed van bijv. de vice-voorzitter van de Raad van State, verantwoordingsplicht aan de Kamer, dat doorbreekt een systeem, waarbij de christen-democratische macht van het midden wel is gevaren en ongestraft van partner kon verwisselen, ongestraft in het geheim de voortdurende eigen interne machtsstrijd kon beslechten. En daar gaat het inderdaad om! Daar moeten we vanaf. De christen-democratie zal zich inderdaad meer als een normale parlementaire, democratische stroming moeten gaan gedragen. Het is jammer dat ze dat weer zo snel door hebben, want dat kan betekenen dat ook dit voorstel het niet zal halen.

28 december 1982

TH. C. DE GRAAF

De minister-formateur: het paard achter de wagen

1. Het voorstel van dr. P. F. Maas in de slotbeschouwing van zijn aandachttrekkende werk 'Kabinetsof-

maties 1959-1973' (Staatsuitgeverij 1982) houdt kortweg in een door de Kamer aanbevolen formateur, door het staatshoofd als minister benoemd (onder contra-seign van de demissionaire minister-president) en aan de Kamer verantwoordelijk voor het door hem gevoerde for-

matiebeleid. De minister-formateur mag het vertrouwen van de Kamermeerderheid niet verliezen, op straffe van ontslag. Mocht hij mislukken (in het voorstel is niet langer sprake van het in beraad houden van de opdracht) of met een wantrouwensvotum worden ge-

confronteerd, dan dient hij een eindverantwoording af te leggen en de naam van zijn opvolger te noemen. Tenzij de Kamer uitdrukkelijk laat blijken een ander te prefereren, wordt zij geacht hiermee in te stemmen, waarna de nieuwe benoeming volgt. De informateur verdwijnt uit ons politieke leven, de formateur mag ook informeren. De formateur wordt lid van de ministerraad en is als zodanig de enige 'missionaire' minister. Via enkele wijzigingen van het Reglement van Orde voor de ministerraad zal hij zich niet met de raad en de raad zich niet met hem mogen bemoeien.

De voordelen van de beschreven procedure zouden volgens de auteur kunnen zijn: *a.* de Koning blijft als deel van de regering betrokken bij de formatie, maar zijn handelen wordt gedekt door ministeriële verantwoordelijkheid, die tot dusverre ontbreekt; *b.* het initiatief blijft, aansluitend op de praktijk, bij de grootste partij, tenzij de Kamermeerderheid anders oordeelt; *c.* de formatie wordt middels de vertrouwensregel ingepast in het constitutioneel bestel; *d.* de Kameraanbeveling legt een rechtstreekser verband tussen regeringsvorming en verkiezingsuitslag, *e.* de formatieprocedure wordt 'gedemocratiseerd', terwijl het dualisme blijft gehandhaafd.

Het voorstel-Maas lijkt een ei van Columbus, een 'staatsrechtelijke vondst' zoals staatscommissielid Hans Gruijters het in het Capitoal (nos, 19-12-1982) noemde. Overigens is het procedurevoorstel niet direct nieuw te noemen. Het sluit

aan bij de op 2 maart 1971 door de Tweede Kamer aangenomen motie-Kolfschoten, die de Kamer de mogelijkheid bood een oordeel uit te spreken over de meest gewenste formateur-beoogd premier. De motie is nimmer in de praktijk gebracht, mede omdat het een verplichtend karakter miste. Ook het element van de ministeriële status van de (in)formateur is eerder bedacht. Oud-chu-leider Tilanus verlichtigde er de feestbundel voor Duynstee uit 1975 mee ('Politiek-Parlement-Democratie', Deventer, 1975, p. 234).

2. Zoals in de perspublicaties rond het boek naar voren is gekomen, richt het voorstel zich vooral op de positie van de Koning bij de kabinetsformatie. Zo meent dr. Maas dat de huidige (ongeregelde) procedure 'meer dan in ons democratisch bestel gewenst is' de mogelijkheid biedt voor persoonlijke invloed van het staatshoofd (p. 374). Is een persoonlijk optreden van het staatshoofd bij de regeringsvorming inderdaad strijdig met onze parlementaire democratie? De gehele formatieprocedure staat in het licht van de achteraf te effectueren vertrouwensregel, die het mogelijk maakt dat de Kamer een door haar niet gewenst kabinet terstond bij zijn eerste optreden weer heen kan zenden. Iets dergelijks heeft zich in 1939 bij het aantreden van het, buiten de Kamer om geformeerde, vijfde kabinet-Colijn voorgedaan (motie-Deckers). Bij het aanzoeken en benoemen van een (in)formateur, waar inderdaad geen ministeriële verantwoordelijkheid voor bestaat,

zal het staatshoofd zich moeten laten leiden door het, in de adviezen van de fractievoorzitters tot uiting gebrachte, meerderheidsoordeel van de Kamerfracties. De (in)formateur, die de opdracht niet *behoeft* te aanvaarden (Romme, 1956; Van den Brink, 1959; De Gaay Fortman, 1972; Duisenberg, 1981) kan zich niet verschuilen achter de Koningin voor zijn benoeming en vandaar dat fractievoorzitters, geconfronteerd met een persoonlijke beslissing van het staatshoofd in afwijking van hun adviezen, zich ook niet behoeven te involveren met een niet gewenste (in)formateur. Zo is het handelen van Nijpels t.a.v. informateur-Van Kemenade dan misschien ongebruikelijk te noemen, maar beslist niet incorrect jegens het staatshoofd. Het staatshoofd staat dus machteloos indien de fractievoorzitters zich in meerderheid niet wensen in te laten met een door haar benoemde (in)formateur. Laat de Koningin uiteindelijk een kabinet formeren geheel buiten de Kamer om, dan ligt een 'motie-Deckers' voor de hand. Bovendien is, binnen de huidige verhoudingen, dan ook het einde van de constitutionele monarchie in zicht, iets waarover overigens met D-'66-ers best te praten moet zijn. Dat het staatshoofd van tijd tot tijd enige persoonlijke invloed weet uit te oefenen, komt voort uit de verdeeldheid der politieke adviezen. De Koningin wordt dan als het ware uitgenodigd om een Gordiaanse knoop door te hakken of, anders gezegd, olie tussen de raderen van de vastgelopen politieke machine te smeren.

Belangrijker pluspunt van het voorstel-Maas lijkt te zijn de verantwoordingsplicht van de formateur ten opzichte van de Kamer, gecombineerd met een recht (zelfs plicht) van aanbeveling. De motie-Kolfschoten creëerde deze mogelijkheid van aanbevelen reeds eerder. De gebeurtenissen van 1971 toonden echter al voldoende aan dat men de politieke wil om tot een openbaar debat over de mogelijke formateur te komen, niet kan afdwingen. Doet men dat wel en is de Kamermeerderheid op dat moment niet gebaat bij al te grote openbaarheid van bedoelingen, dan leidt dit slechts tot 'canards' à la Van Kemenade, (in)formateurs die tot mislukken gedoemd zijn. Het boek van dr. Maas toont bijv. overduidelijk de wijze aan waarop de KVP in de zestiger jaren eerst de PVDa zich zelf liet verbranden, alvorens over te gaan tot een coalitie met de liberalen.

Een verantwoordingsplicht voor de formateur lijkt in de praktijk ook nauwelijks relevant. Formeel betekent de ministeriële status van de formateur dat deze verplicht is de Kamers inlichtingen te verschaffen en kritiek aan te horen. Maar wie zal deze verplichting effectueren? De Kamermeerderheid, te weten de op dat moment bij het formatieproces betrokken fracties, heeft er natuurlijk geen behoefte aan de formateur om de haverklap te interpellieren. Deze (potentiële) regeringspartijen zijn bekend met alle gegevens en zullen niet streven naar al te grote openbaarheid van strijdpunten die nog moeten worden 'weggemasseerd', tenzij zij uit het

publiek debat politieke munt willen slaan om hun onderhandelingspositie te versterken. De grootste oppositiepartij zal het wel laten al te scherp te reageren, er kunnen immers nog ijzers in het vuur liggen. Zo is het nauwelijks voorstelbaar dat de vvd in 1977 behoefte zou hebben gehad om staande de mislukking van de formatie-Den Uyl te interpellieren. Zin heeft de verantwoordingsplicht derhalve slechts voor de kleine partijen, die al bij voorbaat zijn uitgeschakeld. Van het gehalte van het openbaar debat zal men zich dan weinig hoeven voor te stellen.

Naarmate overigens steeds meer de kabinetsformatie een aangelegenheid wordt van gedetailleerde regeerakkoorden, waarin niet enkel fractievoorzitters maar ook de fracties zelf daadwerkelijk bijdragen, is er ook steeds minder reden om te klagen over het ontbreken van verantwoording. De Kamermeerderheid bepaalt immers door haar eigen gedrag het verloop van de formatie. Niet onterecht is overigens de vraag opgeworpen in hoeverre de na te streven openbaarheid de evenzeer begerenswaardige spoedige formatie frustreert. Zo kan worden getwijfeld aan het welslagen van de 'inbraakpoging' van Burger in 1973, als deze vergezeld was gegaan van openbare Kamerdebatten.

In dit korte bestek is het onmogelijk om alle meer formeel-juridische aspecten van het procedurevoorstel te bespreken, daarom slechts een greep:

Het voorstel gaat van de premis-

sen uit dat een kabinet slechts tot stand komt ná verkiezingen en dat altijd na verkiezingen geformeerd moet worden. Het eerste acht ik een democratische spelregel van belang, maar daarom nog niet geldend staatsrecht. Het tweede zou betekenen dat het niet zou mogen voorkomen dat coalitiepartijen vóór de verkiezingen besluiten het kabinet hiervan inzet te maken. Een formatie zou dan immers, wanneer de meerderheid door de coalitiepartijen zou worden behaald, overbodig zijn.

Een bezwaar lijkt ook dat het voorstel-Maas geen termijnen noemt waarbinnen de aanbeveling tot stand moet komen of waarbinnen de formatiepoging moet zijn afgerond. Eveneens ontbreekt een ultieme sanctie wanneer de Kamer door interne verdeeldheid niet tot een eerste meerderheidsaanbeveling kan komen.

De ministeriële status van de formateur is een probleem op zich. Op zijn minst is dit een gekunstelde constructie te noemen, slechts ontworpen om verantwoordelijkheid jegens het parlement te creëren. Het ministersambt is een bestuurdersambt, dat zorg draagt voor beleidsvoorbereiding en -uitvoering en de continuïteit van het algemeen bestuur. In de voorgestelde constructie wordt het ministersambt uitgeoefend zonder te regeren. De minister-formateur verricht geen beleidsdaden, benoemt niemand, dient geen wetsvoorstellen in en contrasigneert geen besluiten. Toch is hij minister. Zijn ministeriële status roept slechts problemen op. De minister-presi-

dent (bijv. Den Uyl) wordt politiek gedwongen om de formateur (bijv. Nijpels) in zijn demissionaire kabinet op te nemen; als minister dient deze in de ministerraad aan de be- raadslagingen en stemmingen deel te kunnen nemen, tenzij men dit via het Reglement van Orde uitsluit, waarmee de man feitelijk geen minister meer is. Ons in de historie gewortelde systeem impliceert de collectieve verantwoordelijkheid voor het algemeen regeringsbeleid van de ministerraad. Het voorstel- Maas breekt hiermee door de for- matie binnen de ministerraad te brengen en tegelijkertijd te verbie- den dat de ministers zich hiermee inlaten. Kortom: een heilloze, fric- ties oproepende structuur. Wil men de formateur verantwoordelijk la- ten zijn, dan is het beter en doel- treffender een Wet op de regerings- vorming te maken, waarbij de for- mateur (een functie sui generis), overeenkomstig de Kameraanbe- veling, wordt aangesteld als advi- seur van het staatshoofd, met spreek- en verschijningsplicht in het parlement.

3. De belangrijkste en m.i. enig re- levante bezwaren tegen de huidige regeringsvorming, nl. de lange duur ervan en het ontbreken van een duidelijke band met de verkie- zingsuitslag, worden door het voorstel niet weggenomen. Wellicht zou een aanbevelingsrecht van de Kamer een prikkel kunnen beteke- nen om al in een vroeg stadium, vóór de verkiezingen, te onderhan- delen. De formatie zou dan uiterst kort en slechts een formele afrond- ing van de onderhandelingen kun- nen zijn. Bedacht moet echter wor- den dat vooral middenpartijen deze geneigdheid niet of nauwelijks be- zitten, omdat ze hun machtsbasis in de onderhandelingen wensen te betrekken. Slechts de sanctie van het, electoraal, volledig uit de boot vallen, kan tot onderhandelingen vooraf leiden. Daarvoor is, zoals bekend, een wijziging van ons kies- stelsel in een meerderheidsstelsel nodig. Een andere mogelijkheid om van het zo bezwaarlijke formeren af te komen, is de loskoppeling van regeringsvorming en Tweede Ka- mer-verkiezingen. De rechtstreeks

gekozen minister-president derhal- ve.

Zolang deze voorstellen geen kans van slagen bezitten, is het m.i. beter om de formatie niet aan strak- ke banden te leggen, hoewel een recht van aanbeveling wellicht een heilzame invloed op gebruikelijke vertragingstactieken uit zou oefen- en. Al te strenge procedure-eisen zorgen echter voor roest en sluiten politieke obstructie nooit uit. Van- daar dat van de minister-formateur weinig te verwachten valt. De for- matie wordt er niet door bespoed- igd en evenmin beoogt het de kie- zer directe invloed te kunnen laten uitoefenen op de vorming van de regering. Met de minister-forma- teur is een oud paard van stal ge- haald en achter de wagen gespan- nen.

28 december 1982

Overzicht van de overige publikaties van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66, welke verkrijgbaar zijn op het secretariaat, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag, telefoon 070-85 83 03.

bestel code:	titel	jaar	prijs exl. porto
B 06	Afrika Notities	1980	f 2,50
B 07	Kernwapens, Vrede en Veiligheid	1980	f 5
B 08	Heeft de EG meer geld nodig?	1981	f 2,50
CRM 09	Landelijke en Regionale Omroep	1980	f 3
CRM 10	Discussienota 'Pers' (overdruk uit de Democraat)	1981	f 2
CRM 11	Vrijwilligerswerk in Maatschappelijke Dienstverlening en Geestelijke Gezondheidszorg	1981	f 3,50
DV 13	De volgende generatie (Symposium D'66 12½ jaar)	1979	f 4,50
DV 15	Studiedag Innovatie 1979	1980	f 5
E 05	Besparen is vooruitzien	1979	f 4,50
E 06	Herzieningsontwerp Warenwet en de Levenmiddelenwetgeving in Nederland	1980	f 4,50
E 07	Zelfstandigheid in redelijke vrijheid: de visie van D'66 op het Midden- en Kleinbedrijf	1981	f 5,50
E 08	Vorstudie Deeltijdarbeid	1981	f 5
E 09	Gedecentraliseerde Energievoorziening	1982	f 7,50
E 10	Energie voor iedereen	1982	f 5
J 06	Jeugdrecht Terecht	1982	f 8
L 03	Agrarische Grondpolitiek: Een redelijk alternatief	1980	f 2,50
L 04	Naar meer en beter bos in Nederland	1981	f 5
L 05	Naar een nieuw Zuivelbeleid in de Europese Gemeenschap	1981	f 5
L 06	Samenwerkingsvormen in de landbouw	1982	f 5
MV 08	Standpuntbepaling inzake abortus	1979	f 3,50
MV 09	Studiedag Gezondheidszorg	1980	f 4,50
MV 10	Natuur- en Landschapsbescherming in Nederland	1982	f 7
OWT 06	Vingerwijzingen voor een Informatiebeleid	1981	f 8
OWT 07	Leven en werken in de Informatiemaatschappij	1982	f 8
S 11	Voorontwerp van wet ter beperking van de nadelen van pensioenverlies wegens inflatie	1979	f 2
VRO 12	Op weg naar bewonerszelfbestuur I en II	1979	f 4
VRO 13	Een pleidooi voor echte verstedelijking	1978	f 3
VRO 15	Voorontwerp van wet op woningsplitsing	1980	f 3
VRO 16	100 000 extra woningen; een bouwplan	1981	f 5
ZZ 01	Geloof en Politiek handelen binnen D'66 (discussiestuk)	1981	f 5,50
TD 01	Bescheidenheid wordt bestraft	1982	f 5
TD 02	Gehandicaptenbeleid	1982	f 5
TD 03	Perspectief '86	1982	f 5
TD 04	Politie	1982	f 4
TD 05	Lange termijn milieubeleid	1982	f 4
TD 06	Basisinkomen ja of neen?	1983	f 7

idee '66

*Tijdschrift onder auspiciën van de
Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66*

jaargang 4 / nummer 3 / september 1983

in dit nummer

S. Schaap / Het opkomende fascisme

J. T. Hoekema / Nationaal belang en buitenlands beleid

M. R. van Gils en J. Linthorst / Vernieuwingen in het universitair
bestel

P. ter Veer / Nieuwe ideeën over de Europese landbouwpolitiek

E. van der Hoeven / WRR: van uitlokking naar uitdaging

VAN LOGHUM SLATERUS

idee'66

Tijdschrift onder auspiciën van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66

Inhoud

- S. Schaap / Het opkomende fašisme: een scheef-gegroeiende discussie 63
J. T. Hoekema / Nationaal belang en buitenlands beleid 73
M. R. van Gils en J. Linthorst / Vernieuwingen in het universitair bestel 78
P. ter Veer / Nieuwe ideeën over de Europese landbouwpolitiek 85
E. van der Hoeven / WRR: van uitlokking naar uitdaging 91

Personalia

- S. Schaap - Medewerker D'66-fractie Tweede Kamer.
J. Th. Hoekema - Medewerker Ministerie van Buitenlandse Zaken; Lid Gemeenteraad van Leiden.
M. R. van Gils, Hoogleraar Bedrijfskunde RU Groningen.
J. Linthorst, Student Bedrijfskunde RU Groningen; Lid Universiteitsraad.
P. ter Veer - Oud-lid Tweede Kamer voor D'66. Adres: Parklaan 28, 9724 AR Groningen.
E. van der Hoeven - Directeur Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66.

Redactie

Wiero Jan Beek, Martijn van Empel (secretaris), Jan Glastra van Loon (voorzitter), Ruut de Melker, Hans van Mierlo, Aad Nuis, An Salomonson, Jacqueliën Soetenhorst-de Savornin Lohman, Tom Stoelinga; Jan Vis, Joost Wiebenga, Walter Zegveld

Redactiesecretaris (tevens correspondentie-adres)

M. van Empel, Juliana de Lannoylaan 37, 5582 EA Waalre, tel. 04904-4607

Uitgave

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

Administratie

Libresso bv, Distributiecentrum voor boeken en tijdschriften, 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

Tarieven

1/1 pag. f 600,-; bij 4 × : f 540,-
1/2 pag. f 360,-; bij 4 × : f 325,-

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 33,- per jaar; losse nummers f 9,50.
Opgave: zie onder *Administratie*

Versijning

Vier keer per jaar in een gemiddelde omvang van ca. 32 pags. per nummer

Vormgeving

Bern. C. van Bercum GVN

Inzending recensie-exemplaren

Recensie-exemplaren kunnen aan de redactiesecretaris worden ingezonden.

Het verlenen van toestemming tot publicatie in dit tijdschrift houdt in dat de auteur aan de uitgever onvoorwaardelijk de aanspraak overdraagt op de voor derden verschuldigde vergoeding voor kopiëren, als bedoeld in Artikel 17, lid 2, der Auteurswet 1912 en in het K.B. van 20-7-1974 (Stb. 351) ex Artikel 16b der Auteurswet 1912, ten einde deze te doen exploiteren door en overeenkomstig de Reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam, één en ander behoudens uitdrukkelijk voorbehoud van de auteur.

ISSN 0167-2339

S. SCHAAP

Het opkomende fascisme: een scheefgegroeide discussie

**DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN**

De laatste tijd geniet het fascisme een toenemende belangstelling. Alom wordt gesuggereerd dat het weer aan het opkomen is en dat het onder de huidige omstandigheden zelfs goede kansen zou hebben. Vele verschijnselen in de samenleving worden hiertoe ter bewijsvoering aangedragen, met name allerlei vormen van zgn. racisme. Op basis hiervan wint de veronderstelling veld dat er op dit moment in Nederland sprake zou zijn van een actief zich doen geldend fascisme.

Deze veronderstelling dient echter bestreden te worden. Nederland kent op dit moment geen meer of minder ontwikkelde fascistische bewegingen. Zelfs de Centruumpartij, die misschien enige fascistische trekjes vertoont en zeker fascisten in haar gelederen kent, kan niet ten volle het predikaat 'fascistisch' worden toegekend. De vraag is dan of we van alle problemen rond het fascisme verlost zijn. Dit is zeker niet het geval. Het fascisme zou in een of andere vorm zeker gemakkelijker kunnen terugkeren en misschien wel gemakkelijker dan wij denken. Daar komt nog bij dat het beeld dat in Nederland over het fascisme bestaat, zo afwijkt van wat het werkelijk is, dat als het fascisme de kop weer opsteekt, dit mogelijk geschiedt zonder dat we het beseffen en zonder dat we ertegen gewapend zijn. Over deze beide zaken gaat dit artikel.

De huidige situatie

Het fascisme, als afgeronde theorie over mens en samenleving¹ en als expliciet op die basis georganiseerde politieke of maatschappelijke beweging, mag hier dan verdwenen zijn - wat nooit is weggeweest zijn vele van de uitgangspunten en idealen die in het fascisme waren aan te treffen. Hierbij moet niet in de eerste plaats gedacht worden aan rassendiscriminatie en racisme - een begrip dat tegenwoordig wel wat erg gemakkelijk wordt gebruikt² - hoe verwerpelijk deze verschijnselen ook zijn. De aloude uitgangspunten en idealen van het fascisme genieten nog steeds en misschien wel in toenemende mate waardering. Ze worden echter niet meer als zodanig herkend en zijn veelal onderdeel van maatschappelijke ontwikkelingen of maatschappelijke en politieke stromingen en bewegingen, die zich verre van het fascisme houden of zich zelfs als anti-fascistisch aandienen. En juist hierin schuilt het gevaar dat allerlei aspecten van het fascisme zich kunnen ontwikkelen zonder dat iemand het beseft.

In dit verband moet op een tweede gevaar worden gewezen. Terwijl sommige van de uitgangspunten, idealen en praktijken van het fascisme op verholde wijze rustig en gelegitimeerd voortbestaan, wordt hierop veel te weinig de aandacht gericht.

Hiervoor zouden twee oorzaken kunnen worden genoemd.

Aan de ene kant is onze samenleving – inclusief de politiek – zo activistisch geworden, d.w.z. zo nadrukkelijk gericht op het op de snelst mogelijke wijze realiseren van zonder al te veel verband geponeerde doelstellingen, dat er nauwelijks meer tijd en interesse is voor een evenwichtige, genuanceerde en integrale bezinning op structurele en culturele verbanden en ontwikkelingen in onze samenleving. Ook is er steeds minder belangstelling voor fundamentele normatieve beschouwingen over politiek en maatschappij; daarvoor in de plaats treden steeds meer de doelstellingen zélf of nauwelijks onderbouwde ideeën. Wat dat betreft, is een groot deel van de liberale, socialistische, katholieke en anti-revolutionaire traditie afgesloten, opgeofferd aan ad hoc-beschouwingen en pragmatisch handelen. Daarmee dreigt ons niet alleen denkkraft maar zelfs een gehele cultuur te ontvallen, die ons een grotere weerbaarheid zou kunnen leveren tegen onwenselijke ontwikkelingen. We zien deze ontwikkelingen niet en onze interesse ligt elders.

Aan de andere kant, en dit staft misschien wel bovengenoemde stelling, worden vele (met nadruk niet: alle) van degenen die zich op dit moment verzetten tegen vermeende fascistische verschijnselen dermate geplaagd door vooroordelen en oppervlakkigheden, dat ze in de verste verte niet meer toekomen aan het fascisme zélf. Wat er allemaal voor fascistisch wordt gesleten, grenst aan het ongelooflijke. Niet alleen de ex-shah van Iran of gewone militaire dictaturen (hoe verwerpelijk ook) heten onmiddellijk fascistisch, ook het kapitalisme, industriële, ME-pelotons en zelf de per definitie patriarchale man worden zonder meer met het fascisme geïdentificeerd. Tel bij deze oppervlakkigheden en vooroordelen ook nog de ruim aanwezige intolerantie die er in deze kringen bestaat tegen afwijkende opvattingen en

nuanceringen (kom maar eens op bijeenkomsten) en de vraag dringt zich op of hier niet veeleer sprake is van een gevaarlijk symptoom dan van doordacht anti-fascisme.

De progressiviteit van het fascisme

Voor zover in dit artikel over het fascisme wordt gesproken, wordt veelal bedoeld op bewegingen zoals die zich in de dertiger jaren hebben gemanifesteerd in bijv. Nederland en Italië en in veel mindere mate op het van meet af aan uiterst racistische nationaal-socialisme in Duitsland. Hoewel intolerantie, gewelddadigheid en de aanzet tot totalitarisme van aanvang al kenmerkend zijn voor het fascisme, is hiermee lang niet alles gezegd; het kent andere, meer wezenlijke kenmerken, kenmerken die deze beweging des te meer gevaarlijk maken, omdat ze aantrekkelijk zijn en zijn terugkeer kunnen vergemakkelijken. Het fascisme was nl. óók een beweging met hoogstaande idealen en duidelijk progressieve trekken.

Het fascisme heeft zich ontwikkeld als een beschouwing van de mens en de samenleving, een beschouwing die wortels heeft in de Duitse idealistische filosofie (en hierbij moet in de laatste plaats aan Hegel worden gedacht) en de romantiek. Het was gericht op het oplossen van de vele problemen (in deze, zoals in vele linkse kringen, meestal crises genoemd) waarmee de moderne samenleving te kampen heeft, zoals werkloosheid, verpaupering en klassentegenstellingen, evenals de vele problemen van meer 'geestelijke' aard (ook het fascisme geeft antwoorden op het probleem van de zin van het bestaan, de oorsprong en het doel of de bestemming van de wereld, het poogt de mens een perspectief te bieden dat het leven positief aanvaardbaar maakt). Op maatschappelijk gebied richtte het zich vooral tegen de ongelimiteerde werking van de economische

wetmatigheden, met name die van de vrije markt. Het is niet de industrie die onder kritiek komt te staan, maar, mét de vrije markt, de vrije handel. Het fascisme kan progressief worden genoemd (hoewel het ook duidelijk reactionaire en regressieve kenmerken heeft) omdat het de crises wilde overwinnen d.m.v. ver doorgevoerde veranderingen in de maatschappelijke en politieke structuur van de samenleving.³ Bij deze hervormingen staan een extreem nationalisme, een krachtig staatscentralisme en een maatschappelijke inrichting, waarin op alle gebieden consensus betreffende het te voeren beleid domineert, voorop.

In al het denken en handelen in fascistische kringen overheerst het 'algemeen' belang van de samenleving als geheel; onder deze hoofddoelstelling en randvoorwaarde dient het 'gemeenschappelijk' belang van de verschillende maatschappelijke sectoren tot ontwikkeling te worden gebracht. Onder de hoede van het algemeen belang en op basis van het sectorbelang vinden alle betrokken individuen bescherming en worden hun individuele belangen gediend. Hoewel het vooral hun plichten, hun bijdragen aan het geheel van de samenleving zijn die voorop staan, krijgt ook de rechtspositie van de burgers veel aandacht, zo niet - en dat klinkt paradoxaal als over het fascisme gesproken wordt - teveel. Het is vooral het eigendomsrecht dat alle aandacht krijgt, in het licht van de jaren dertig begrijpelijk; het is echter vooral het begrijpelijke dat de ogen kan doen sluiten voor de gevaarlijke consequenties van een zo aantrekkelijk ideaal. Het beginsel recht is volgens C. B. Hylkema 'een heilige bovenmenselijke ordening... Met de heiligheid van het recht staat en valt in het bijzonder één stuk uit het praktische leven, dat van het allergrootste belang is maar dat in onze "demoliberaale" eeuw ten dode scheen opgeschreven: het eigendomsrecht. Wij zeggen: het eigendomsrecht

is een vast, in de natuur verankerd, recht... Practisch is het steeds het kleine eigendom dat het loodje moet leggen. Het grootkapitaal weet zich wel veilig te stellen. Het fascisme wil juist en vooral het kleine bezit beschermen. Iedere arbeider zijn eigen huis, iedere boer zijn eigen hoeve, iedere kleine ondernemer zijn eigen werkplaats - het fascisme acht dat een natuurlijke orde...', aldus deze Nederlandse fascist in de jaren dertig.⁴ Hoe aantrekkelijk klinkt niet dit ideaal van bescherming van de kleine man; maar hoe gevaarlijk zijn de consequenties als de staat dit 'natuurlijke' recht van een 'ieder' wil verwezenlijken. De staat moet welhaast totalitaire macht over de maatschappij verwerven, wil hij deze pretentie waar maken; dit is iets wat links Nederland, nu onder de huidige omstandigheden het al even begrijpelijke als aantrekkelijke 'recht op arbeid' geregeld de kop opsteekt, zich terdege moet aantrekken.

Alvorens verder ingegaan wordt op de kenmerken van het fascisme en de gevaarlijke aspecten en consequenties daarvan, is het goed in te gaan op de basisfilosofie van deze beweging. Het is vooral deze filosofie die het fascisme zo aantrekkelijk maakt, die een verklaring kan vormen voor het feit dat in het vooroorlogse Nederland ook voortreffelijke en integere lieden lid waren van de NSB, en die een terugkeer van het fascisme, ook op verholde wijze, kan bevorderen.

De organicistische visie op de samenleving

Het fascisme gaat uit van een organicistische visie op de samenleving. Deze wordt gezien als een organische eenheid, waarbinnen ieder bijdraagt aan de ontwikkeling van het geheel en waarin het geheel voorwaarde is voor het bestaan en de ontwikkelingsmogelijkheden van de afzonderlijke delen en individuen. De individuen vinden alle

een plaats binnen de verschillende organen van het totaal-organisme. Alle delen werken binnen de samenleving, de organische volkseenheid, harmonieus samen; alle delen wil zeggen alle groepen, groeperingen, klassen, standen etc.; harmonieus houdt in dat er wordt uitgegaan van een fundamentele solidariteit in de samenleving, die gebaseerd is op de volksidentiteit (een soort algemene wil) en haar uitdrukking vindt in het algemeen belang dat allen dienen en waaraan allen hun bestaan danken. De beschouwing van de samenleving op basis van een organicistische analogie is geenszins een monopolie van het fascisme; het is een opvatting die vorige eeuw en begin deze eeuw gemeengoed is geweest. Zelfs nog bij de behandeling van de Wet op de Bedrijfsorganisatie in de vijftiger jaren, een wet die de instelling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie regelt, werden dit soort analogieën frequent gehanteerd om de zin en de bedoeling van deze wet te verduidelijken. Beluister het Tweede Kamerlid Koersen: 'Zoals het bloed alle organen van het menselijk lichaam in een juiste dosering doorstroomt en daardoor in leven houdt, zal ook de vrijheid in juiste dosering de delen van het gehele organisme der PBO tot een waarlijk levend lichaam moeten maken'.⁵

Het is verleidelijk met dergelijke analogieën te werken in tijden van crises, conflicten en onzekerheden; wat is er dan mooier dan het beschouwen van de samenleving vanuit een visioen van eenheid, harmonie en samenwerking, en het richten van de werkelijkheid op deze hoogstaande idealen. Een dergelijke analogie is gevaarlijk, omdat deze dat, wat geacht wordt te gelden voor een plant of een lichaam, onmiddellijk van toepassing brengt op de samenleving. Men doet alsof er sprake is van een feitelijke, empirische gelijkheid, terwijl er in werkelijkheid sprake is van een norm die op de samenleving wordt losgelaten, een

norm die tevens aan de discussie wordt onttrokken, omdat zij als feitelijk geldend, als natuurlijk wordt gepresenteerd. Nu zien vele van de aanhangers van deze organicistische opvattingen ook wel dat de werkelijkheid behoorlijk afwijkt van het plantaardige ideaalbeeld en dat deze afwijking meer dan marginaal is. Een prachtige uitweg uit de daaruit volgende verlegenheid (een romantische uitweg die ook in linkse kringen grote aanhang heeft) is dan, het ideaal terug te projecteren in het verleden en de hedendaagse afwijking te verklaren uit een historisch ongeval. De goede of althans betere samenleving heeft ooit bestaan (als natuurstaat, het onbeschadigde verleden of zoiets), waaraan een verderfelijke gebeurtenis een eind heeft gemaakt (zoals de inbreuk door de techniek of andere tegen-natuurlijke invloeden als civilisatie of kapitalisme). De zaak kan dan weer rechtgezet worden door op de ongewenste inbreuk te corrigeren, bijv. door een eschatologische ingreep zoals een revolutie. De goede, natuurlijke staat der wereld wordt hersteld. Hier komen overigens duidelijk de reactionaire trekjes van dit soort progressieve bewegingen aan het licht: het goede verleden als drijfveer en legitimatie voor fundamentele veranderingen.

Het bedenkelijke van dit soort constructies (vooral voor de historische hulphypothese) is dat feiten en normativiteit netjes ineengeschoven worden. Al datgeen wat afwijkt van de organische, harmonieuze eenheid, is verklaarbaar en wordt corrigeerbaar geacht. Mocht de empirische wereld nog steeds een beetje tegenstribbelen, hetzij tegen de analyse, hetzij tegen de als natuurlijk gepresenteerde normatieve oplossing van alle problemen, dan geldt bij vele van deze bewegingen het adagium van de marxist Bloch: 'als de feiten niet in overeenstemming blijken met de theorie, des te erger voor de feiten'.

Nog bedenkelijker wordt het (en ook daardoor kenmerkt zich het fascisme) als de organicistische

analogie wordt doorgetrokken naar het onderlinge verkeer van samenlevingen, met name als hier een sociaal-darwinisme wordt geïntroduceerd. Zoals de organische wereld gekenmerkt zou worden door competitie en strijd (waardoor het beste zou overwinnen), geldt ook voor het verkeer der volkeren een vitalistisch concept: door competitie en strijd, door een krachtige wil en zelfverzekerd handelen, kenmerkt zich het verkeer der volkeren en zegeviert het beste. De afkeer geldt vooral de identiteitsondermijnende internationale verbanden, het ogenschijnlijk uitzichtsloos onderhandelen en overleg en het sluiten van compromissen. De wil en de daad, de eigen identiteit en het snelle resultaat krijgen de overhand. Wie herkent hierin overigens niets hedendaags?

Het fascisme hanteert als geen andere beweging de organicistische uitgangspunten en de daarop gebaseerde idealen. Niet alleen tegen het vitalisme, maar vooral ook tegen de idealen van harmonie, consensus en eenheid kan niet genoeg gewaarschuwd worden. Dit soort opvattingen zijn in strijd met de formeel-democratische uitgangspunten en leiden nagenoeg onvermijdelijk tot totalitaire stelsels (waarbij totalitair wat anders is dan dictatoriaal). Het aardige van de democratie is dat aan verscheidenheid, tegenstellingen en zelfs conflicten fundamenteel ruimte wordt geboden. Eenheid, harmonie en consensus hebben er een beperkte reikwijdte. Door instellingen en procedures worden kansen gegeven aan het afwijkende en strijdige en er bestaat wettelijke en rechtelijke bescherming. Het gevaar van het fascisme (en niet alléén van het fascisme) met al zijn idealen is dat het teveel te bieden heeft, dat het teveel wil oplossen en dat het dit denkt te kunnen bereiken door voor heel de samenleving alles centralistisch te reguleren. Dit leidt ertoe dat hierbij niet sommige vormen van verscheidenheid, tegenstelling en conflict, maar alle vormen ver-

dacht worden die in strijd zijn met het organicistische ideaal. Het is alleszins aannemelijk dat, daar de samenleving deze idealen niet op natuurlijke wijze kan verwerkelijken, alles tot in details op totalitaire wijze moet worden opgelegd. De twee belangen die in het fascisme centraal staan, het algemeen belang en het sectorbelang, lenen zich uitstekend voor een dergelijke, allesbepalende ingreep. Wat onder deze belangen moet worden verstaan, is zonder meer arbitrair van inhoud, maar wordt van bovenaf, met vergaande pretenties, opgelegd. Als deze centralistisch vastgestelde inhoud ook nog gebracht wordt in termen van natuurlijke consensus en harmonie, kan dat alleen maar tot onderdrukking leiden van al diegenen die er afwijkende standpunten op nahouden.

Het is goed dat er in een samenleving verscheidenheid en tegenstellingen bestaan; dit niet alleen om reden van vrijheid binnen, maar ook van de wendbaarheid van de samenleving en dan niet alleen van het geheel maar ook van delen. Daarom is dan ook het compromis in de democratie van zo wezenlijke betekenis; een democratische samenleving bestaat uit meer dan alleen maar eenheid en consensus.

Het nationalisme

De organicistische uitgangspunten en de daarop gebaseerde idealen komen ook duidelijk tot uitdrukking in andere maatschappelijk-politieke overtuigingen en doelstellingen van het fascisme. Ze zullen kort worden behandeld en op de eraan verbonden gevaren zal worden gewezen.

Allereerst overheerst de opvatting dat de samenleving voortvloeit uit een volkseenheid, die op haar beurt weer steunt op een homogene sociaal-culturele erfenis, een gemeenschappelijke afstamming, die tot uitdrukking komt in een 'volksgeest', een innerlijke solidariteit en een oorspronkelijke identiteit van het volk. Al of niet re-

ligieuze gevoelens spelen hierbij een grote rol. Hoewel deze 'oorspronkelijke', 'natuurlijke' en historische verbondenheid van het volk zeker niet onmiddellijk tot racisme hoeft te leiden (zo is het Italiaanse fascisme lange tijd niet opvallend anti-semitisch geweest), is het gevaar hiervan groot. Aan de 'oorspronkelijke' identiteit van een 'volk' kan zeer gemakkelijk met behulp van raskenmerken inhoud worden gegeven. Dit soort sentimenten zijn trouwens vrij gemakkelijk bij 'het volk' op te roepen; de hang naar 'identiteit' is klaarblijkelijk zo groot dat deze kwestie niet met morele verontwaardiging kan worden afgedaan.

'Volk' is een term die met voorzichtigheid gebruikt moet worden. Dat een samenleving zich kenmerkt en ook móet kenmerken door iets als een gemeenschappelijke identiteit en een saamhorigheidsgevoel, is onloochenbaar. Maar zowel in linkse als in rechtse kringen wordt dit begrip op te gemakkelijke wijze op een veel verdergaande wijze ingezet, een wijze waarbij de al eerder genoemde verscheidenheid en tegenstellingen in een gemeenschap worden genegeerd. Onvermijdelijk gaat dan een groep of een regime 'namens', en dat wil in dit verband ook zeggen tégen, anderen optreden. Overal waar partijen en verscheidenheid genegeerd worden, duikt dit begrip in volle mystieke kracht op. Het gemak waarmee revolutionaire bewegingen opereren en geacht worden te opereren namens 'hun volk', geeft wat dit betreft te denken.

Samenhangend met de volksgedachte kenmerkt het fascisme zich vervolgens door een extreem nationalisme. Niet alleen de vrije markt wordt gewantrouwd en als ontwrichtend ervaren, ook internationale economische en politieke blokken zijn verdacht: ze bedreigen de nationale soevereiniteit en identiteit. In plaats daarvan zoekt het fascisme heil in de nationale, centralistisch geleide, sociale staat, die bescherming biedt en

verzorging en planning mogelijk maakt.

Het gevaar van terugkerende vormen van dit soort nationalisme moet niet onderschat worden, zeker niet in Nederland, waar, gevoed vanuit een neutralistische traditie, het wantrouwen tegen internationale verbanden en regelingen al even duidelijk aanwezig blijkt als de hang om in éigen huis orde op zaken te stellen. Dit blijkt thans uiteraard het duidelijkst op het gebied van vrede en veiligheid, maar het is goed denkbaar dat de afkeer die op dit moment tegen de NATO aan het groeien is, in de nabije toekomst ook tegen de Europese Gemeenschap gaat ontstaan. In dit verband roept het tegen de grote blokken gerichte 'nieuwe Europa' van het IKV minder aantrekkelijke associaties op. Dit, nationalistische, ideaal kan onderdeel zijn van een algemener in de mensen zich ontwikkelend onbehagen; een onbehagen van mensen die de ingewikkeldheid van de internationale situatie en de traagheid van het internationale overleg moe worden, ook moe worden van de gecompliceerdheid van de grote problemen en daarom uitwegen zoeken in simplificaties. Het allereerst 'in eigen huis orde op zaken stellen' lijkt zo'n aantrekkelijke simplificatie; dit gevoed door de illusie dat in het eigen nationale huis vrede, bescherming en zekerheid te vinden is. Wanneer dergelijke simplificaties en illusies ook nog samenvallen met emoties als angst en haat (hoe vaak beroept de vredesbeweging zich trouwens niet op angst?⁶) en met chiliastische utopieën (zoals de betere wereld of het komende rijk van vrede en gerechtigheid), dan is het de hoogste tijd om dezelfde waakzaamheid in acht te nemen als tegen het vooroorlogse fascisme. Niet dat dit soort hedendaags nationalisme fascistisch zou zijn, maar dat er overeenkomstige emoties en motieven aan ten grondslag kunnen liggen, is het verontrustende.

Anti-parlementarisme en corporatisme

Voorzichtigheid kan temeer geboden zijn als een ander kenmerk van het fascisme de kop weer opsteekt, nl. het anti-parlementarisme. Het fascisme beschouwt het parlement als de institutionalisering van oppervlakkigheid en verdeeldheid en de aldaar gehanteerde meerderheidsregel als een vorm van terreur. Dat vele besluiten de vorm hebben van een compromis, dat van 'het' ware en 'het' goede maar een betrekkelijke zaak maakt, maakt dit instituut nog verwerpelijker. Vrije meningsvorming en open discussie, vertegenwoordiging ván en verantwoording náár 'beneden' zijn in strijd met het natuurlijke leiderschap (het beginsel dat de leiding op natuurlijke wijze doet toevallen aan de 'besten') en de natuurlijke eenheid van de samenleving. Ook allerlei vormen van dualisme, die met parlementarisme en democratie samenhangen, zoals die van staat en maatschappij en die van de wetgevende en uitvoerende macht, worden vanwege de natuurlijke eenheid en het leidersbeginsel niet geaccepteerd.

Tegenover het dualisme stelt het fascisme het corporatisme, een interne ordening van de verschillende maatschappelijke sectoren. Deze ordening kent als dominerend perspectief het gemeenschappelijk sectorbelang en vindt plaats onder de hoede van de staat, zodat deze ordening tevens ondergeschikt is aan en bij moet dragen tot het algemeen belang, dat in feite allesoverheersend is. Tegenover de gekozen representatie stelt het fascisme de natuurlijke leiders, de besten, die het vertrouwen genieten van allen, door hun wijsheid en deskundigheid. Deze leiders hoeven in het geheel geen verantwoording af te leggen aan hun 'achterban', omdat ze volstrekt en onherroepelijk opereren 'namens' deze achterban: ze weten beter dan hun onderdanen wat goed voor deze is.

Het leidt geen twijfel dat heel wat energie gestoken moet worden in het overtuigen van de lagere niveaus, het volk, zo niet in het manipuleren ervan. Het volk moet overtuigd worden van de juistheid van de doelstellingen en middelen, die in het kader van het algemeen en sectorbelang bindend voor allen zijn. En juist dit onherroepelijk mandaat van en de manipulatie door de natuurlijke leiders is het problematische, iets wat ook de hogere belangen tot een uiterst discutabele zaak maakt. De leiders mogen dan uit naam van dit hogere hun posities bekleden, maar wie garandeert dat uit naam van deze belangen en inzichten niet persoonlijke overtuigingen en strikt persoonlijke belangen (zo niet door en door corrupte) worden gediend, iets wat grote kans van slagen heeft als de manipulatie ook nog effectief is. Het is op grond van deze structuur dat, op morele gronden verwerpelijk te noemen, lieden en overtuigingen, corruptie en incompetentie, meer ruimte wordt geboden dan in stelsels met een dualistische en democratische structuur.

In dit verband moet ook iets gezegd worden over de zgn. massabasis waarop het fascisme zou steunen. Vaak wordt gesteld dat zolang het volk niet is vervallen tot een homogene en anonieme massa, het fascisme weinig kans van slagen heeft. Het is zeer de vraag of deze stelling juist is en wel op grond van het feit dat massa's veeleer een *gevolg* zijn van het fascisme (en overigens ook van een ander totalitair stelsel, het communisme: het volk is pas volstrekt te beheersen en te manipuleren als het tot massa is geworden), dan een *oorzaak* ervan. Om de macht te krijgen en te behouden moeten fascisme en communisme gebruik maken van geraffineerde manipulatietechnieken en moeten ze succesvol zijn in de vernietiging van de bestaande instituties; pas dan kan het totalitarisme effectief zijn.

Nu kan gesteld worden dat het met de gevaren

van anti-parlementarisme en corporatisme in onze democratie zo'n vaart niet loopt, maar misschien is voorzichtigheid toch op zijn plaats. Wat het corporatisme betreft, beschikt Nederland sinds de jaren vijftig over de Wet op de Bedrijfsorganisatie, een wet die op corporatistische wijze de verhouding tussen overheid en bedrijfsleven én de ordening binnen de maatschappelijke sectoren regelt. De Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie leidt tot vergaande uitschakeling van de invloed van de betrokken achterban in de verschillende sectoren en tot terzijdestelling van het parlement. Nu is deze vorm van corporatisme zeker geen fascisme, maar de wet en de eraan ten grondslag liggende argumentatie (zoals de wijze waarop het subsidiariteitsbeginsel is gebruikt, d.w.z. de allesoverheersende plaats van het algemeen belang) herinnert hier wel aan. De PBO is tot nog toe nagenoeg alleen in de landbouw ingevoerd, maar op gezette tijden is de verzuiming te horen dat het in deze tijd zo goed zou zijn de wet ook in de rest van de maatschappij tot uitvoering te brengen.

Naast dit wettelijk geregeld corporatisme ontwikkelen zich ook steeds meer spontane vormen, waarbij de overheid het beleid regelt door hechte en directe samenwerking met belangengroepen, of waarbij belangengroepen zo krachtig zijn georganiseerd, dat ze hun eisen direct aan de regering weten op te leggen. In beide gevallen wordt het parlement als schakel overgeslagen.⁷

Ook moet geconstateerd worden dat vele actieve belangengroepen steeds meer overgaan tot buiten- of anti-parlementair optreden. Dit omdat men op de snelst mogelijke wijze de eigen doelstellingen wil realiseren, omdat men zó overtuigd is van het eigen gelijk dat elke bereidheid tot compromissen verdwenen is, of omdat men zich van de parlementair gesanctioneerde regelgeving niets meer aantrekt en de zaken gewoonweg op eigen wijze regelt. Dit laatste doet zich

bijv. op grote schaal voor binnen de krakersbeweging.

Hier doet zich een fundamenteel politiek probleem gelden, nl. het verschil in legitimiteit (of zo men wil: moraliteit) en legaliteit als uitgangspunt van oordeelsvorming en handelen. Een probleem waar legaliteit mee te kampen heeft, is dat wetten veelal een zo algemeen karakter hebben en zo duidelijk het produkt van een compromis zijn, dat er altijd wel discutabele aspecten of toepassingsgebieden aan te wijzen zijn op grond waarvan deze wetten maar moeilijk te rechtvaardigen zijn; denk bijv. aan de besteding van belastinggelden voor defensie of aan de leegstand van woningen als gevolg van het eigendomsrecht (hetzelfde geldt ook de politieke procedureregels: hoe vaak worden er niet argumenten gevonden om storm te lopen tegen de meerderheidsregel). De verleiding is dan groot niet meer op wetswijziging aan te dringen, maar de rechtvaardigingskwestie t.a.v. de legaliteit als zodanig te stellen; morele overwegingen worden dan niet alleen van een hogere orde geacht, maar worden zelf tot politieke procedure. Een dergelijke benadering treft men aan in het fascisme, maar wordt ook door vele neo-marxisten gepropageerd (en kenmerkt trouwens ook het existentialisme). Op basis van legitimiteit komt het gehele politieke systeem met al zijn instellingen en procedures ter discussie te staan. Een dergelijk radicaal moralisme bedreigt hedentendage de kerken en de vredesbeweging en kenmerkt zonder meer de groene beweging. De macht van dit soort moralisme is al even groot (omdat de zaken waarop men zich beroept niet alleen uiterst eenzijdig, maar veelal ook zeer aansprekend zijn) als de consequenties ervan gevaarlijk zijn.

De stap van het radicale moralisme naar de mobilisering van de publieke opinie en naar het optreden van zoiets als volksbewegingen is minder groot dan misschien lijkt. Algemeen aan-

vaarde en tegen parlement en legaliteit gerichte opvattingen en overtuigingen zijn goed denkbaar. Een dergelijk 'Volksempfinden' kan gemakkelijk de kop opsteken als parlementaire stelsels grote, of althans als groot ervaren, problemen niet weten op te lossen of zich - terecht - niet laten verleiden tot op grote schaal gewenste radicale en ogenschijnlijk trefzekere oplossingen. Een dergelijke ontwikkeling kan nog bevorderd worden als de staat verstrekkende pretenties heeft, bijv. als verzorgingsstaat, maar deze niet waar kan maken. Politisering van de bevolking, gepaard gaande met een zekere mate van massificatie is dan niet ondenkbeeldig. Een dergelijke versmelting viel bijv. waar te nemen bij de novemberdemonstratie tegen de kernbepapening. Niet zozeer het grote aantal deelnemers is het problematische als wel het tegen de politiek gerichte karakter van deze manifestatie en de wij-terminen waarin de deelnemers door het IKV werden toegesproken. Een dergelijke werkwijze kan maar al te gemakkelijk door andere leiders ten behoeve van andere als problematisch ervaren zaken met een al even meegaand publiek worden gehanteerd.

Het zij nogmaals gesteld dat de hier beschreven hedendaagse maatschappelijke verschijnselen niet met fascisme moeten worden geïdentificeerd, maar dat hierin aspecten zijn aan te wijzen die met het fascisme overeenkomen en die op grond daarvan het opkomen van het fascisme zouden kunnen bevorderen.

Het opkomende fascisme: een uitblijvende discussie

Ter afsluiting dient nogmaals de vraag te worden gesteld of het fascisme op dit moment in Nederland kansen heeft. Als conclusie mag gelden dat er thans geen sprake is van coherente fascistische theorieën en georganiseerde fascistische bewegingen, maar dat het fascisme mogelijk wel kansen zal kunnen krijgen. Dit omdat vele van de uit-

gangspunten, idealen en praktijken van deze beweging nog altijd bestaan en misschien wel in toenemende mate waardering genieten; maar ook omdat er in Nederland niet op adequate wijze over het fascisme wordt gediscussieerd. Daarmee kan het een nieuwe basis verwerven, zonder dat we het beseffen.

Wat betreft de kansen van het fascisme dient nog een opvatting te worden rechtgezet. In brede kring wordt verondersteld dat het fascisme direct samenhangt met sociaal-economische ontwikkelingen, d.w.z. met de daarbij optredende crises. Marxisten gaan hier bijv. van uit; echter, net zomin als het communisme een voortvloeiende is van ontwikkelingen van het kapitalisme, is het fascisme een produkt van dergelijke ontwikkelingen: het economisch determinisme is een grote misvatting. Fascisme is een voortvloeiende van opvattingen over de mens, de maatschappij, de politiek en de cultuur. Het stamt dus veeleer uit ideeën dan uit economische ontwikkelingen, die hoogstens omstandigheden kunnen leveren waarbinnen deze ideeën aanslaan. Grote sociaal-economische problemen kunnen leiden tot teleurstelling en desillusie en uitmonden in een algemeen cynisme. Juist dan krijgen radicale bewegingen met totaal-opvattingen in het vaandel kansen. Echter, cynisme en radicalisme kunnen ook voorkomen zonder dat er sprake is van sociaal-economische crises, zoals de jaren zestig en zeventig hebben bewezen. Totale oplossingen voor de ingewikkelde problemen van de complexe samenleving zijn buitengewoon gevaarlijk, of ze nu van 'links' of van 'rechts' komen. Ze dwingen tot vergaande simplificaties t.a.v. de werkelijkheid en leiden gemakkelijk tot totalitarisme als ze in de praktijk worden gebracht. Dit geldt temeer als hierbij frequent met het begrip 'natuur' wordt gesmeten (het begrip natuur is veel bedenkelijker dan degenen die er tegenwoordig zo graag mee werken waarschijnlijk vermoeden).

Wie het fascisme wil bestrijden, moet zich vooral richten op zijn uitgangspunten, idealen en praktijken, ook voor zover deze op andere wijze en in andere verbanden in de samenleving voorkomen. De mens wordt nog altijd meer beheerst door ideeën dan door economische ontwikkelingen. Met dergelijke analyses en een dáárop gebaseerde bestrijding is het op dit ogenblik droevig gesteld. Zolang bijv. onze volksvertegenwoordigers (men zou toch moeten veronderstellen dat zij de eersten zijn die zich serieus met deze zaak dienen bezig te houden) niet veel verder komen dan het stellen van schriftelijke vragen over spandoeken bij voetbalwedstrijden (hoe verwerpelijk de teksten ook zijn) en in dit verband vermelden dat dit soort 'fascistische' verschijnselen met wortel en tak moeten worden uitgeroeid (!?), is het met de ontmaskering en bestrijding van het al of niet opkomende fascisme droevig gesteld. De vraag wát fascisme is en hóe het mogelijk de kop weer opsteekt, blijft volledig buiten beschouwing.

Het beroerde van het fascisme is dat het veel idealistische en aantrekkelijke uitgangspunten en doelstellingen heeft; het beroerde van vele van de tegenstanders van het fascisme is dat ze dit niet doorhebben. Het laatste is op dit moment het grootste probleem.

Noten

1. Het fascisme bestaat niet uit één coherente theorie, maar uit een veelheid van opvattingen rond enige gemeenschappelijke uitgangspunten en kenmerken. Dit artikel gaat alleen van dit algemene uit.

2. Racisme gaat uit van de overheersende betekenis van raskenmerken die een volk zouden typeren; dit kán aanleiding zijn tot discriminatie of erger. Rassendiscriminatie mag op dit moment in toenemende mate voorkomen en zelfs een ernstig probleem gaan vormen, racisme komt in Nederland nauwelijks voor. Racisme en rassendiscriminatie moeten onderscheiden van het fascisme worden behandeld; beide kunnen met elkaar samenhangen, maar racisme en rassendiscriminatie kunnen ook op een wijze voorkomen die niets met fascisme te maken heeft.

3. Ik laat, wat betreft de typering van fascisme als progressief, overwegingen van morele of zelfs religieuze aard (zoals het geloof dat progressiviteit wel goed móet zijn, de overtuiging dat verwerpelijke bewegingen niet progressief kunnen of mógen worden genoemd) principieel buiten beschouwing. Progressiviteit is een wijze waarop tegen maatschappelijke en politieke structuren en instituties wordt aangekeken. T.o.v. de burgerlijke of, zo men wil, liberaal-kapitalistische samenleving zijn fascisme, socialisme en communisme álle progressieve bewegingen. Kwesties van morele aard moeten hiervan onderscheiden worden behandeld. Progressieve bewegingen kunnen moreel 'goed' en 'slecht' zijn; dit afhankelijk van de criteria die hiertoe gehanteerd worden.

4. Dr. C. B. Hylkema, *Het Nederlandsch Fascisme*, Haarlem, 1934. Men lette op de termen 'demoliberaal' en 'natuurlijk'.

5. Geciteerd uit: Verhallen e.a., *Corporatisme in Nederland*, Alphen a/d Rijn, 1980.

6. Dit voortdurende beroep op angst, waaronder de bevolking gebukt zou gaan, is verdacht (en het is opvallend dat dit soort geluiden ook steeds meer van de kansels weerklinken). Mocht deze angst wékelijk bestaan, dan nóg kan uit deze ene premisse geen enkele conclusie betreffende het vredes- en veiligheidsbeleid worden afgeleid. Het lijkt er veeleer op dat degenen die voortdurend over deze angst spreken er een rechtvaardiging aan denken te kunnen ontleen voor het eigen optreden als de nieuwe predikers van het betere inzicht. De arme, wanhopige, onder angst gebukte mens mag zich getroost weten door de nieuwe verlossers, die gerechtvaardigd menen te mogen uitroepen dat zij een boodschap, dat zij de oplossing voor de aan de angst ten grondslag liggende problemen hebben. In feite is deze angst, evenals een begrip dat in een dergelijk verband ook zo populair is, te weten het lijden - hoe hulp- en verlossingsbehoefte moet niet de lijdende mens zijn - de eerste aanzet tot de tegenstelling tussen de nieuwe mondigen (zij die het lijden en de angst doorgronden en het heil menen te kunnen aandragen) en de nieuwe onmondigen (of liever: onmondig gemaakten: de angstigen en lijdenden, zij die wel moeten smachten naar dit heil). Het is dan ook veelzeggend dat de nieuwe verlossers hun heil thans plegen te brengen onder de nietszeggende, maar daarom des te gemakkelijker door hen ingevulde slogan 'vreest niet'.

7. Het bedenkelijke van het goed georganiseerde corporatisme is dat alleen de in de organisatie toegelaten personen en opvattingen in het besluitvormingsproces meetellen. Men zou kunnen stellen dat in een dergelijke structuur de vrije mededeling is uitgehold. Afwijkende opvattingen en vergeten groepen tellen niet alleen niet mee, maar hen wordt ook vaak op systematische wijze de mogelijkheid tot invloed onzegd. Vanwege hun efficiëntie mogen dit soort stelsels aanspreken (denk aan Japan, Oostenrijk of de Nederlandse landbouw), vanwege hun eenzijdigheid en beslotenheid zijn ze zeker discutabel.

J. T. HOEKEMA

*Nationaal belang en buitenlands beleid**

Nationaal belang

In een politicologisch vaktijdschrift¹ trof ik kort geleden het opmerkelijke gegeven aan dat opeenvolgende Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken vanaf 1972 slechts 33 maal tegenover de Staten-Generaal het begrip nationaal belang hebben gebruikt, terwijl de Belgische minister dat aantal ruimschoots in één kamerdebat overtrof. Een dergelijke constatering roept een paar belangwekkende vragen op: waarom die spaarzaamheid bij het zich beroepen op het nationale belang, met als voorafgaande vraag of het in casu gaat om een terughoudendheid om het nationale belang als nastrevenswaardige doelstelling in het buitenlands beleid te beschouwen, of slechts om een zekere schroom daar openlijk voor uit te komen. Voorts rijst de vraag of en wat er aan die terughoudendheid c.q. schroom zou moeten veranderen, en tenslotte zou – met de nodige bescheidenheid – gekeken moeten worden of d'66 hier een rol zou kunnen spelen.

Het lijkt wel on-Nederlands er ronduit voor uit te komen dat het behartigen van het *nationale belang*, of anders gesteld: het bevorderen van het Nederlandse welzijn in zijn betrekkingen met het buitenland een zeer voorname, zo niet de be-

langrijkste doelstelling vormt van het buitenlands beleid. Naar mijn overtuiging is hier – antwoord op bovengenoemde prealabele vraag – eerder sprake van een aarzeling of onwil met zoveel woorden te erkennen dat het Nederlandse buitenlandse beleid mede door deze doelstelling wordt gemotiveerd. In feite is dat immers wel het geval, hetgeen niet wegneemt dat er ook belangrijke idealistische doelstellingen en tendenties in ons buitenlands beleid herkenbaar zijn.² Dat beleidsdoel strookt overigens met wat algemeen als rationeel gedrag van staten wordt gezien.³

Over de oorzaken van dit, met enige kwaadwillendheid als enigszins hypocriet aan te duiden 'camouflage'-gedrag kan men niet anders dan speculeren. Speelt ons calvinisme hier mee, of het al vermelde idealisme waardoor wij al snel geneigd zijn al onze beleidsdaden door een roze bril te zien van liefdadigheid en bekommernis met een betere wereld? Is de 'binnenlandisering' van de buitenlandse politiek met zijn nadruk op morele aspecten van pakweg de laatste 15 jaar een bepalende factor? Het eenvoudigste en ook het meest voor de hand liggende antwoord is dat hier een combinatie van deze factoren aan het werk is. Ik denk daarbij vooral aan het volgende. De calvinistische preoccupatie met geweten en wroeging, de sterke idealistisch-moralistische traditie die zowel in het vooroorlogse neutralisme ('Nederland als lichtbaken in de donkere wereld',

* Dit artikel is op strikt persoonlijke titel geschreven.

zoals premier De Geer eens zei) als in de zeer actieve naoorlogse opstelling tot uitdrukking kwam en de omstandigheid dat een BZ-minister evenzeer - zo niet meer - rekening moest houden met kamermoties over allerhande wenselijkheden als met de internationale realiteit.

Vrijblijvend

Er is in Nederland, ook in het publieke debat, nauwelijks sprake van een nuchtere, zakelijke analyse van het beleid, de relatie tussen het na te streven doel en de te gebruiken middelen en de plaats van het nationaal belang daarin. Uitzonderingen als - onvermijdelijk - Heldring daargelaten. Brands citeert in de feestbundel n.a.v. diens afscheid Heldring zelf in één van de 'Dezer-Dagen': 'De Nederlandse kleine luiden... hoeven zelden of nooit de consequenties van hun verbaal beleden beginselvastheid te dragen'.⁴ Met dat citaat raken we aan een additionele oorzaak van de ondergeschiktheid van het begrip nationaal belang, verwant aan het al genoemde primaat van de binnenlandse politiek: de vrijblijvendheid. Waar op het terrein van de binnenlandse politiek politieke beslissingen zich veelal direct in financiële en andere tastbare gevolgen laten vertalen, is dat op het gebied van de buitenlandse politiek veelal minder het geval. Behalve de politieke achterban en een in aantal en invloed zeer uitgegroeid netwerk van actiegroepen die vrijwel de gehele wereld bestrijken ('Er bestaan actiegroepen voor welhaast elke vierkante kilometer buitenland', zoals An Salomonson onlangs in *NR-C/Handelsblad* schreef) zijn er weinig andere factoren die op (parlementaire) beleidsmakers remmend zullen werken. Dat is anders voor de beleidsuitvoerders: de Amerikaanse ambassadeur staat nu eenmaal bij BZ op de stoep om zijn beklag te doen en niet bij vertegenwoordigers van de Kamermeerderheid die de motie aannam.

Datzelfde geldt voor de diplomaten, verantwoordelijk voor het uitvoerend werk ter plekke: zij ontvangen de fiolen van toorn over de vermeende selectiviteit van Nederland over de mensenrechten. Natuurlijk heeft de regering een eigen verantwoordelijkheid en kan zij van haar kant harde, maar moeilijk meetbare factoren als Nederlands positie en geloofwaardigheid in samenwerkingsverbanden als EG en NAVO in het geding brengen, maar in de binnenlandse politiek met 'haar hang naar wereldverbetering, alsmede haar voorgewende afkeer van macht en eigenbelang - een vies woord', Brands) leggen deze argumenten het vaak af.

Wanneer men de buitenlandse politiek of beter gezegd het bedrijven daarvan zo bekijkt, dan vervalt men al gauw in een al dan niet heldringiaans cynisme of realisme. Dat beoog ik zeker niet met mijn beschouwing. Er is namelijk een middenweg - dat klinkt al heel d'66-achtig - tussen het onbekommerd najagen van het eigenbelang, bij wijze van spreken tot en met het leveren van wapens waar die, voor welk doel dan ook, worden gevraagd of een naïef soort idealisme waarmee men in de grimmige buitenwereld van een koude kermis thuiskomt.

Twee hoofddoelstellingen

Men kan de 'realistische' doelstelling van de bevordering van het nationale Nederlandse belang als hoofddoelstelling stellen naast de meer idealistische doelstelling van het streven naar een internationale rechtsorde (een vreedzamer, veiliger en rechtvaardiger wereld). Uit die tweede hoofddoelstelling kan men verschillende subdoelstellingen afleiden zoals de wapenbeheersing, de ontwikkelingssamenwerking of - ruimer gezien - een verbeterde Noord-Zuid-verhouding, het opkomen voor de mensenrechten, de oplossing van de regionale conflicten, zoals die in het Midden-

Oosten, etc. De eerste hoofddoelstelling kan vele vormen aannemen, van handelsbevordering en het goed op peil brengen en houden van bilaterale relaties (in de publiciteit nauwelijks belicht, maar in de *praktijk* van het werk van de uitvoerders een belangrijk onderdeel) tot en met een verhevener doel als het beschermen van het Nederlands grondgebied tegen buitenlandse agressie.

Die beide hoofddoelstellingen hoeven niet met elkaar te botsen, integendeel, zij kunnen elkaar vaak aanvullen of versterken. Zo valt, althans in de opinie van een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking, in het garanderen van onze vrijheid en veiligheid in NAVO-verband het eigen belang samen met het wijdere belang van het bewaren van de wereldvrede door een beheersing van het Oost-West-conflict. Omgekeerd is het streven naar een internationale rechtsorde ook een Nederlands belang. Het begrip nationaal belang hoeft dan ook niet per definitie een beperkte uitleg te krijgen. Een ander in Nederland altijd wat gevoelig voorbeeld: een zeer aanzienlijk deel van onze ontwikkelingsgelden komt direct of indirect ten bate aan ons eigen bedrijfsleven in de vorm van orders, etc.: onder het beleid van minister Pronk ongeveer 80%, thans ongeveer 60%.⁵ Zo vloeien idealisme (hulp aan de derde wereld) en het behartigen van het eigen (economische) belang in fraaie harmonie samen.

Zou het tekenend zijn voor Nederland dat wij daar altijd zo moeilijk over doen terwijl het in ons omringende landen geen enkel probleem is de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de nationale belangen te leggen? (Een interessante bijkomstigheid is dan nog dat onder de 'linkse' minister Pronk het 'terugverdieneffect' veel groter was, maar dat het daaraan refereren welhaast taboe was, terwijl de publieke discussie nu eindelijk op gang komt onder een 'rechtse' minister, terwijl er sprake is van een geringer 'terugverdieneffect'.)

Aldus beschouwd, hoeft er derhalve niet al te veel te worden gevreesd voor een te grote tegenstelling tussen het realisme van de eerste, de bevordering van het nationaal belang, en het idealisme van de tweede hoofddoelstelling, de bevordering van de internationale rechtsorde. Anders gesteld: de conservatieve versus de progressieve inslag van het beleid. Bij het woord conservatief moet dan niet zozeer worden gedacht aan de gangbare betekenis van keuzes aan de rechterkant van het politieke spectrum, maar aan een meer letterlijke betekenis, nl. het 'behouden' van de Nederlandse samenleving tegen agressie van buiten. Heldring noemt dit zelfs terecht 'de eerste taak van de Nederlandse staat' en tevens 'een in wezen conservatieve taak',⁶ die echter 'progressieve, zelfs revolutionaire beleidsdaden' niet uitsluit. Ongetwijfeld tot geruststelling van velen voegt hij daaraan toe: 'Voortbestaan en welzijn van de gemeenschap kunnen gediend zijn met een zeer links beleid'.⁷

Spanning en afweging

Dat klinkt allemaal haast te geruststellend om waar te zijn. De werkelijkheid voor wat betreft de harmonie tussen het idealisme van de betere wereld en het realisme, en van het eigen belang lijkt mij toch genuanceerder te zijn. Ook al is die scheiding minder groot dan menigeen denkt en liggen de genoemde hoofddoelstellingen van het buitenlands beleid vaak in elkaars verlengde, er kan toch ook wel degelijk spanning optreden. Daar zijn voorbeelden van te over. Zou het nalaten van inspanningen ten gunste van een verbetering van de mensenrechtensituatie in land x of althans het meer discreet opereren terzake, onze exportpositie aldaar niet kunnen bevorderen? Met rechts autoritaire regimes kan heel plezierig handel worden gedreven, en als zij nu ook eens - denk aan het bekende onderscheid van me-

vrouw Kirkpatrick tussen rechts-autoritair en links-totalitair - aan de goede kant, nl. tegen het communisme, staan? Moeten bij de keuze van concentratielanden in het ontwikkelingsbeleid politieke keuzes meespelen? Is Indonesië vanuit politiek-economisch gezichtspunt niet een veel belangrijker land dan Boven-Volta, en moet de hulpinspanning niet mede op grond daarvan worden bepaald?

Een ondubbelzinnig antwoord op de vraag hoe de afweging tussen eigen belang en idealistische doelstellingen in het Nederlandse beleid uitvalt, of hoe die zou moeten uitvallen, is moeilijk te geven. Daarvoor is de aard van het gegeven probleem bepalend; bovendien lopen de problemen te ver uiteen, ook in hun repercussies. Er is bijvoorbeeld wel enig verschil tussen de mogelijke negatieve gevolgen van bijvoorbeeld bemoeienis van Nederland met de mensenrechtensituatie in Paraguay of die in Indonesië.

Toch zou er al veel gewonnen zijn als er stil zou worden gestaan bij de vraag welke doelstellingen met een bepaald beleid zouden moeten worden bereikt, en met welke middelen dat zou moeten gebeuren. De publieke discussie over de buitenlandse politiek zou daar zeker mee in gehalte kunnen winnen. Dat betekent in concreto dat het begrip nationaal belang niet als iets onoirbaars wordt beschouwd, maar als een belangrijke factor mee wordt gewogen bij de bepaling van het beleid. Let wel: dat is geen pleidooi om het begrip nationaal belang altijd voorop te stellen, maar om het terdege in de beschouwing te betrekken. Daarnaast zouden de beleidsinstrumenten ook moeten worden getoetst op hun doelmatigheid. Dus: leidt het gekozen middel ook tot het nagestreefde doel? Ook hier biedt het mensenrechtenbeleid aanknopingspunten: is de situatie van de strijders voor de mensenrechten beter gediend met openlijke publieke verklaringen over, of veroordelingen van, dat land, of met een

discreter 'sotto voce'-benadering? Wat zijn de gevolgen voor de bilaterale betrekkingen van Nederland met het desbetreffende land? Of om een ander voorbeeld te geven: kan de verminderde afhankelijkheid van de kernwapens eerder worden gerealiseerd door eenzijdige Nederlandse stappen of door een aanpak in bondgenootschappelijk verband?

Rationele analyse

Dit alles is gemakkelijker gezegd dan gedaan, want beschikten wij maar over een hanteerbare definitie van 'nationaal belang' en was de keten van oorzaak en gevolg, doel en middel maar zo simpel na te gaan. Hier blijven subjectieve definities en percepties in het geding, maar dat ontslaat ons niet van de verplichting om ook op het terrein van de buitenlandse politiek een rationele analyse uit te voeren. Daar ligt naar mijn overtuiging ook zeker een taak voor d'66 weggelegd. In onze partij is immers altijd de internationale dimensie van het Nederlandse buitenlandse beleid onderkend en wordt niet in eng nationalistische, maar in Europese, westelijke of mondiale kaders gedacht. Dat is ook een hele logische benadering voor een betrekkelijk klein en kwetsbaar (economie, defensie) land als Nederland dat zo afhankelijk is van het buitenland voor het oplossen van zijn problemen, en dat bovendien mede door het lidmaatschap van internationale samenwerkingsverbanden (EG, NAVO, OESO, VN) een relatief grotere invloed in de wereld heeft dan alleen op grond van zijn grootte zou mogen worden verwacht.

In die rationele afweging en toetsing zou altijd ruimte moeten blijven voor subjectieve inschattingen - het is geen wiskunde - maar ook voor factoren die eerder emotioneel dan rationeel zijn. Politiek is nu eenmaal altijd een keuze voor een gewenst beleid en is meer dan alleen een nuch-

tere, rationele analyse. Het Zuid-Afrika-beleid is een klassiek voorbeeld. Men kan op heel honoreerbare gronden verdedigen dat voor het opvoeren van druk op dat land maar zeer weinig *bruikbare* instrumenten ten dienste staan en dat eenzijdige Nederlandse stappen slechts contra-productief (en dan vooral voor Nederlandse belangen) zouden werken, men kan eveneens op respectabele gronden concluderen dat de situatie daar zo schrijnend onrechtvaardig is dat wij, zonder illusies over het effect, eenzijdige stappen zouden moeten nemen. Het is dan wel van tweeën één, en niet een onmogelijke tussenweg van én eenzijdige stappen, én veel effect.

Het debat over deze en andere buitenlands-politieke kwesties zou aan kwaliteit winnen als daarin een element van rationele analyse zou worden geïntroduceerd. Daarmee is nog geen pasklaar recept voor een goed en effectief beleid gegeven, want er zijn vele imponderabilia en onzekerheden. Om het Zuidafrikaanse voorbeeld terug te halen: als wordt geopteerd voor eenzijdige stappen, zal Zuid-Afrika dan retaliëren en hoe? Of om de kernwapens te nemen: hoe lang moet worden gewacht op de uitkomst van de NAVO-studie over de terugdringing van de korte

drachtwapens voordat Nederland eventueel eenzijdig taken afstoot? Welke invloed heeft dat laatste op de Nederlandse positie en geloofwaardigheid in de NAVO? De vragen stellen is gemakkelijker dan ze te beantwoorden. Vanaf deze plaats kan ik niet veel meer dan oproepen tot het plegen van een intellectuele inspanning, ook in de politiek, en zeker in 1966, om in de bepaling van het buitenlands beleid zakelijke criteria mee te laten wegen. Het wordt tijd om daarbij het taboe van het nationale belang te doorbreken.

Noten

1. S. Rozemond, Buitenlandse politiek en Nederlands belang, *Acta Politica*, 1983/1.
2. J. J. C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy*, Den Haag, 1979.
3. Zie vrijwel alle politicologische handboeken, maar ook J. L. Heldring, *Het verschil met anderen*, Amsterdam, 1975, p. 83.
4. H. N. Boon e.a., *Dezer Jaren, buitenlands beleid en internationale werkelijkheid. Beschouwingen aangeboden aan J. L. Heldring*; M. C. Brands, *Patricische en plebejische elementen in de Nederlandse buitenlandse politiek. Heldrings paradoxen*, p. 60.
5. Ontleend aan diverse persartikelen, w.o. Marjanke Spanjer in *NRC/Handelsblad* van 20 mei 1983. In officiële publikaties (Memorie van Toelichting op de Begroting) zijn eveneens cijfers te vinden die wijzen op een teruglopend 'retour'-percentage van in ieder geval de directe financiële 'Categorie 1'-hulp.
6. Heldring, zie noot 3, p. 83.
7. *Ibidem*, p. 84.

M. R. VAN GILS EN J. LINTHORST

Vernieuwingen in het universitair bestel

Op het moment van schrijven van dit artikel woedt het taakverdelingsgebeuren nog in alle hevigheid. De minister van Onderwijs en Wetenschappen heeft inmiddels zijn beleidsvoornemens bekend gemaakt en en passant het te bezuinigen bedrag met 25% verhoogd. De minister speelt daarbij in op de voorstellen van de zogenaamde Commissie Taakverdeling en Concentratie (TVC), een onafhankelijke commissie bestaande uit leden van de Colleges van Bestuur en de onafhankelijke voorzitter. Daarbij schroomt hij niet de z.i. zwakke elementen in het voorstel op zijn manier te verbeteren.

Het wachten is nu op de instellingsaanslag, het bedrag dat elke universiteit of hogeschool zal moeten inleveren. Talloze faculteiten, subfaculteiten, vakgroepen verkeren in onzekerheid over hun toekomstige positie. Een onzekerheid die nog versterkt wordt door uitlatingen van de minister of ambtenaren, die de indruk geven dat er nog ruimte is voor onderhandelingen, dan wel dat de dreigende bijl in zijn val omlaag toch nog van koers veranderd kan worden.

De reacties op de beleidsvoornemens van de zijde van de minister waren voorspelbaar. De belangen van de instellingen worden nu eenmaal met deze beleidsvoornemens aangetast, dus nemen de Colleges van Bestuur, daarbij unaniem gesteund door de universiteits- en hogeschoolraden zich voor zich tot het uiterste in te spannen

om deze maatregelen tot meer aanvaardbare proporties terug te brengen. Het krakende raderwerk van de universitaire democratie richt zich met een vertwijfelde krachtsinspanning op om middels brieven, moties en acties het 'onaanvaardbaar' tot uitdrukking te brengen.

De universiteit als professionele bureaucratie

Professionele organisaties staan in de organisatiekundige literatuur te boek als weinig vernieuwingsgerichte organisaties. Meyer en Rowan (1977) beschrijven onderwijsorganisaties als 'generationaliseerde mythen' (geciteerd uit *Lammers*, p. 413). In de visie van deze auteurs zijn onderwijsinstellingen en andere organisaties waarvan de 'output' niet goed controleerbaar is, voor hun groei- en overlevingskansen niet zozeer aangezien op doelmatigheid en doeltreffendheid, maar op 'structurele conformiteit'. Daarmee wordt bedoeld op het angstvallig naleven van institutionele regels en het lippendienstbewijzen aan de in een bepaalde sector gangbare waarden en mythen door middel van allerhande ceremonieel vertoon.

De formele structuren en procedures dienen om geloofwaardigheid te wekken; zij worden als waarmerk van betrouwbaarheid zoveel mogelijk ingericht in overeenstemming met de eisen van het institutionele milieu en niet met het oog op

een optimale produktie of dienstverlening. Door dit soort institutionele mimicry, zo vat Lammers samen, kan een organisatie de toevoer van essentiële benodigdheden (geld, personeel, toestemming e.d.) veilig stellen, de binding van de organisatiegenoten aan de instelling bevorderen en de banden met belanghebbende en van belang zijnde instanties en publieken versterken.

Het paradoxale in deze benadering is dat het een benadering is gericht op het beheersen van de omgeving, maar tegelijkertijd kan leiden tot een grote mate van eenzijdige afhankelijkheid van die omgeving of delen daarvan. Het zwakke element van een dergelijke strategie is dat de oriëntatie op de maatschappelijke omgeving los is komen te staan van de feitelijke doelstellingen van de organisatie en het periodiek vernieuwen van de wijze waarop deze doelstellingen geëffectueerd kunnen worden.

In het voorgaande is de universiteit getypeerd als een professionele bureaucratie. Het professionele element in deze structuur wijst op het sterk individuele optreden van de leden van de organisatie op basis van hun specifieke deskundigheden, verkregen door jarenlange training en ervaring (standaardisatie van vaardigheden).

Een professionele bureaucratie kenmerkt zich door een zekere dominantie van de professionals in de beleidsontwikkeling van de organisatie en tot uitdrukking komende in het bestaan van parallelle hiërarchieën in de organisatie. Er is immers de hiërarchie van de uitvoerende professionals, die de middenkaderpositie in de organisatie bezetten (vakgroepvoorzitter, voorzitter (sub)faculteitsraad) en de hiërarchie van de ondersteunende staf (het 'bureau', geleid door het College van Bestuur). De eerste hiërarchie wordt van onderaf opgebouwd. De uitvoerders ontwikkelen hun eigen beleid. De tweede hiërarchie loopt van boven naar beneden en is relatief beperkt in zijn reikwijdte.

Een geïntegreerd strategisch beleid is in een dergelijk organisatietype nauwelijks mogelijk. Veeleer is sprake van persoonlijke strategieën van iedere professional, hooguit geïntegreerd tot op het niveau van de eenheid waar zij deel van uitmaken. Mede daardoor is de professionele bureaucratie een betrekkelijk inflexibele organisatiestructuur, ongeschikt om tot vernieuwingen te komen. Deze tekortkomingen komen vooral aan het licht in een periode waarin de relevante omgeving van de organisatie een dynamisch karakter krijgt die dwingt tot veranderingen. Het streven is er dan vooral op gericht deze veranderingen in de bestaande en vertrouwde structuren op te nemen, de institutionele mimicry te intensiveren, om in feite zo min mogelijk de onderlinge verhoudingen te hoeven te veranderen. Professionele bureaucratieën worden vanuit deze optiek als conservatief beschreven, aarzelend om gevestigde regels en procedures te veranderen.

De Wet Universitaire Bestuurs hervorming

De democratiseringsbeweging van de zestiger jaren heeft voor de universiteiten zijn vertaling gekregen in de Wet op de Universitaire Bestuurs hervorming (WUB). Daarmee kreeg de participatiegedachte, waarbij vertegenwoordigers van het personeel (en gebruikers) zitting konden nemen in het bestuur van instellingen, gestalte. Uit de behandeling van het vorige punt, de professionele bureaucratie kwam al naar voren dat het innovatief vermogen van de universiteit, anders dan op de specifieke inhoudelijke terreinen van onderwijs en onderzoek, zwak is.

De WUB heeft deze zwakheid in belangrijke mate versterkt. Wat de WUB ook tot stand gebracht moge hebben, vernieuwend op het terrein van het beleid lijkt zij niet of nauwelijks gewerkt te hebben. De institutionalisering van de democratiseringsidee heeft tegelijkertijd een zekere ri-

gidisering van de besluitvorming teweeg gebracht en werkt daardoor belemmerend daar waar beleidsvernieuwing noodzakelijk is.

Enkele punten kunnen dit adstrueren.

1. De WUB stimuleerde de belangenbehartiging tegenover 'Den Haag'. Universiteitsraden en Colleges van Bestuur vonden elkaar om Haagse invloeden op de beleidsontwikkelingen te blokkeren. Vrijwel alle belangrijke beleidsmaatregelen, goed of slecht, die door het Ministerie van o en w ontwikkeld werden, vonden geen genade bij de Universiteiten en Hogeschoolraden. *Kalma* wijst erop, dat onder invloed van het participatiemodel maatschappelijke sectoren zich als een gesloten front tegenover de buitenwereld, in het bijzonder 'Den Haag', dreigen op te stellen (*Kalma*, p. 97). Een beeld dat maar al te herkenbaar is in de universitaire wereld. Daarmee werd, zeker waar het de relatie met de externe beleidsomgeving betreft, de universitaire bestuursstructuur een conserverende kracht van niet geringe importantie.

Het participatiemodel van de democratisering, tot uitdrukking komende in de WUB heeft de facto geleid tot een uitholling van de bestuurlijke kracht van de instellingen (waarbij de aantekening gemaakt kan worden dat die bestuurlijke kracht ook in de 'pré-wubse' tijd niet bijster groot was). De professionalisering van het bestuur wordt er in elk geval door geblokkeerd.

2. De WUB belemmert de coördinatie en de integratie tussen de instellingen. De WUB bevestigt het autonome karakter van elke instelling afzonderlijk. Overigens een schijnautonomie. Een schijnautonomie als de feitelijke beleidsruimte extern wordt opgevuld en als de sturingsinstrumenten van buitenaf worden aangegeven.

De toch al geringe ruimte voor het samenspel tussen de instellingen wordt verder ingeperkt

doordat elke universiteitsraad de neiging vertoont beleidsvoorstellen primair te toetsen aan de vraag of het eigen belang van de instelling in het geding komt. Aangezien dit proces zich in alle instellingen op min of meer gelijke wijze voltrekt en Colleges van Bestuur zich tegenover hun raden te verantwoorden hebben, zijn de kansen om gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen, een strategie voor de langere termijn uit te zetten, vrijwel minimaal geworden. Samenwerking binnen de universitaire gemeenschap is een met argusogen gevolgd proces, dat als het niet snel resultaten oplevert zijn als een riskante affaire wordt beschouwd.

Dit is des te opmerkelijker waar in Nederland uitgegaan wordt van de gelijkheid tussen de universiteiten. Deze gelijkheid maakt de ontwikkeling van een 'markt' tussen de universiteiten, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten zo goed als onmogelijk. Het marktmechanisme dwingt organisaties gevoelig te zijn voor relevante ontwikkelingen in de omgeving, dwingt tot strategisch gedrag om op deze omgeving in te kunnen spelen. Waar het marktmechanisme ontbreekt, dreigt het gevaar dat de organisatie ongevoelig wordt voor zijn omgeving, zeker als de continuïteit van de organisatie nauwelijks ter discussie staat.

De zwakte van de universiteit

Universiteiten als organisaties tonen zich relatief ongevoelig voor maatschappelijke omgevingsinvloeden en vertonen sterk de kenmerken van een gesloten systeem. Strategisch beleid gericht op de langere termijn wordt nauwelijks expliciet ontwikkeld. Slechts weinig faculteiten hanteren het instrument van 'visiting committees' om de relevantie en de kwaliteit van hun onderwijs en onderzoek door te lichten.

Gegeven de gelijkheid van de universiteiten en

hogescholen lijkt strategische beleidsontwikkeling door elke instelling afzonderlijk weinig zinvol. Samenwerking biedt hiervoor betere perspectieven. Als elke instelling zijn eigen beleid in deze ontwikkelt, zal blijken dat deze 'micro-gedragingen' in hun totaliteit weinig effectief zijn. Immers er ontstaat een bonte mengeling van voornemens en ideeën die niet passen in een systeem dat uitgaat van gelijkheid.

Deze opmerkingen impliceren niet dat de instellingen elk voor zich geen eigen beleidsruimte hebben. Het gaat hier in het bijzonder om die beleidszaken die in principe voor *alle* instellingen gelden.

Samenwerking, ook wel netwerkvorming genoemd, kan het strategisch potentieel van de instellingen gezamenlijk versterken, waarbij geldt dat het geheel meer is dan de delen.

Professionele organisaties zijn opmerkelijk zwak in hun strategie-ontwikkeling. Dit heeft er dan ook in toenemende mate toe geleid dat de overheid deze strategische rol heeft overgenomen. Voor een deel onnodig, maar veroorzaakt door onvoldoende sensitiviteit van de instellingen voor omgevingsveranderingen. De Academische Raad heeft de netwerkfunctie, waarbij dus een bundeling tot stand gebracht wordt van de micro-strategieën van de afzonderlijke instellingen, nooit kunnen en mogen waarmaken. De belangrijkste reden daarvoor is dat de instellingen zelf niet bereid zijn hun relatieve autonomie prijs te geven en de spelregels die nodig zijn voor een effectieve samenwerking te aanvaarden. De universiteiten en hogescholen in Nederland kenmerken zich in hun onderlinge verkeer door deels strijdige en deels verenigbare doelstellingen. Zij zijn deels autonoom, maar op bepaalde terreinen toch ook weer afhankelijk van elkaar. De Academische Raad als overkoepelend orgaan heeft onvoldoende de mogelijkheid gekregen die wederzijdse afhankelijkheid en verenigbaarheid van doelstellin-

gen zodanig te mobiliseren dat daarmee voldoende strategische potentie ontwikkeld werd om gericht in te spelen op de maatschappelijke omgeving. De instellingen blijven vertrouwen hebben in eigen kracht en in de meerwaarde van het bilaterale overleg met het Ministerie boven het multilaterale overleg. Het eigen belang domineert over het gemeenschappelijk belang.

Het zou te ver gaan deze onmacht tot onderlinge samenwerking, tot gemeenschappelijke strategische beleidsvorming, op rekening van de WUB te schrijven. Wel is aannemelijk dat de WUB door zijn gecompliceerde besluitvormingsstructuren dit proces heeft versterkt.

In een dergelijke situatie waarin tussen de instellingen sprake is van een machtsvacuüm, ontstaat ruimte voor de overheid dit vacuüm op te vullen. Het leidt geen twijfel dat de overheid dit de laatste tien jaren ook op effectieve wijze heeft gedaan, zij het tot groot ongenoegen en met veel tegenwerking van velen werkzaam in het wetenschappelijk onderwijs, daarbij behendig inspeland op de verdeeldheid tussen de instellingen en het ontbreken van adequaat tegenspel. Of dit beleid ook de gewenste resultaten heeft opgeleverd, blijft hier buiten beschouwing.

Opmerkelijk is dat de instellingen, deze machtsverschuiving met lede ogen aanzien, daarbij de weg hebben gekozen van de circuitvorming, waar het zogenaamde planningscircuit het meest sprekende voorbeeld van is. Dit planningscircuit heeft lange tijd een dominante positie ingenomen in het overleg tussen de instellingen voor het wetenschappelijk onderwijs en het ministerie. Het tamelijk gesloten en ondoorzichtige circuit betekende een effectieve omzeiling van de complexe en ondoelmatige besluitvormingsregels zoals vastgelegd in de WUB en daarmee ook het buitenspel zetten van de weinig gezag genietende Academische Raad. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken, dat de projectgroep

'Externe Advisering' in het kader van het project Reorganisatie Rijksdienst voorstelt om de Academische Raad van zijn adviestaak te ontheffen en te vervangen door een kleine onafhankelijke Adviesraad voor het hoger onderwijs. Een gedachte die ook de minister van o en w in een eerder stadium al eens lanceerde. Hoewel oorzaak en gevolg in deze niet altijd duidelijk te onderscheiden zijn, moet de ambivalente houding van de instellingen ten opzichte van de Academische Raad toch als een belangrijke factor, leidende tot dit voorstel gezien worden.

Het bestuurscentrisme van de rijksoverheid

In het voorgaande werd ingegaan op een tweetal kenmerken van het wetenschappelijk onderwijs: de structuur van de organisatie, getypeerd als professionele bureaucratie en de structuur van de besluitvorming, zoals formeel vastgelegd in de wub. In beide gevallen werd geconstateerd dat het hier ging om kenmerken die het proces van beleidsvernieuwing problematisch maken.

Een derde factor die het proces van vernieuwing belemmert, betreft de rol van de rijksoverheid. Een rol die hier getypeerd wordt met het woord bestuurscentrisme.

De jaren zeventig hebben sterk in het teken van de planning gestaan, in het bijzonder wat betreft de integrale lange termijnplanning. De Wet Voorzieningen Gezondheidszorg en de Kaderwet Specifiek Welzijn zijn twee bekende voorbeelden daarvan in verwante sectoren. Ook de sector van het wetenschappelijk onderwijs is meer en meer in de greep van deze planning verzeild geraakt, wat heeft geleid tot een uitbreiding van het jargon met begrippen als Permanente Planingscommissie (PPC), Planning Overlegorgaan (POO) en Adviesgroep Planning (AGP).

De centrale overheid speelt in deze planningsdiscussie een belangrijke rol. Dit heeft te maken

met de in de zeventiger jaren gegroeide gedachte dat de overheid moet worden gezien als dé instantie die voor de oplossing van de maatschappelijke problemen zorg diende te dragen. In toenemende mate heeft de overheid de rol op zich genomen als centrum voor planning en coördinatie van de maatschappelijke ontwikkeling, als de instantie waar democratische aanspraken en problemen, meestal met een tegenstrijdig karakter, gedeponereerd konden worden.

Deze ontwikkeling geeft evenwel een aantal problemen te zien:

- a. afwentelingsgedrag: maatschappelijke problemen worden afgewenteld op de overheid, die geacht wordt de instantie te zijn die voor de oplossing van problemen zorg draagt;
- b. afhankelijkheidsgedrag: het gedrag van maatschappelijke actoren richt zich primair op de overheid als belangrijkste tegenspeler.

Hier nu doet zich een paradoxale situatie voor:

- de overheid wordt gezien als het centrale instrument voor toekomstgerichte hervormingen, maar tegelijkertijd klaagt men steen en been dat de overheid deze actoren onvoldoende eigen verantwoordelijkheid laat;
- de overheid wordt geacht beleid te ontwikkelen gericht op het oplossen van bepaalde vraagstukken, maar tegelijkertijd wordt het beleid als niet-werkbaar en niet-realistisch getypeerd.

Het gedrag van deze organisaties wordt nu primair bepaald door de overheid zelf. Het is evenwel reactief gedrag, gericht op het beïnvloeden van de beleidsuitkomsten van de overheid. Eigen initiatieven worden zelden ontwikkeld, wat op zich weer de positie van de overheid in belangrijke mate versterkt.

De overheid, vanuit zijn machtspositie, geconfronteerd met een permanent weerbarstige tegenspeler streeft naar versterking van zijn positie door sterk beheersmatig op te treden, door re-

gelgeving gericht op beheersing. Een gedrag dat weer leidt tot ontevredenheid bij de tegenspelers, wat op zich weer leidt tot ... etc. Het resultaat van deze vicieuze cirkel is een wederzijds antagonisme, maar ook een verstrengeling van de partijen met elkaar. Een verstrengeling waarin de onmacht om een patsituatie te doorbreken overheerst, en waarin elk van de spelers continu zijn gelijk tracht te demonstreren.

Het gedrag van de overheid in deze wordt wel aangeduid met het begrip 'bestuurscentrisme'. Daarmee wordt bedoeld op de uitoefening van de overheidstaak als ware zij zelf het draaipunt van de bewegingen. De overheid pakt de problematiek op vanuit haar eigen optiek met evenwel een verwaarlozing van het specifieke waarop het overheidshandelen zich richt. Planning in die optiek wordt daarmee teruggebracht tot een eenzijdig beheersingsvraagstuk vanuit een extern punt waarbij de doelmatigheid van de sturing het voornaamste criterium is om de doeltreffendheid ondergeschikt is geworden (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1983, p. 43). Dit bestuurscentrisme is geen autonoom gebeuren, maar lijkt sterk beïnvloed te zijn door het afwentelings- en afhankelijkheidsgedrag van de maatschappelijke tegenspelers.

De consequenties van deze ontwikkelingen zijn legio:

a. vernieuwingen komen slechts moeizaam tot stand, omdat zij vanuit de overheid telkens weer veroverd moeten worden op een hechte belangengroependemocratie. Een belangengroependemocratie die zich met al haar ter beschikking staande middelen verzet tegen de beleidspolitiek van een tegenspeler die zij zelf een krachtige positie heeft gegeven;

b. de vernieuwingen die vanuit de overheid tot stand komen, blijken in de praktijk onvoldoende doeltreffend te zijn, omdat het bestuurlijke niveau te ver van de concrete wer-

kelijkheid af staat. Overheidshandelen heeft iets van het werken met een botte bijl, waarbij de onbedoelde neveneffecten de feitelijk beoogde effecten gaan overheersen;

c. naast de maatschappelijke onvrede die het overheidshandelen teweeg brengt, creëert het tevens een zekere apathie en afwachtend gedrag. Te vanzelfsprekend wordt ervan uitgegaan dat de overheid initiatieven neemt. Initiatieven die dan vervolgens weer als onbruikbaar van de hand worden gewezen.

Deze punten zijn van toepassing op het gehele universitaire bestel, maar evenzeer herkenbaar in sectoren als de gezondheids- en de welzijnszorg. Sectoren waarin het particulier initiatief tot voor een tiental jaren een opmerkelijk dominante positie innam. Het gedrag van instellingen in deze sectoren is primair reactief en defensief, slechts zelden vernieuwend. Men verzet zich tegen de afhankelijkheid van de overheid, maar tegelijkertijd kan men niet meer zonder.

Het strategisch gedrag van de instellingen is een afgeleide geworden van het gedrag van het Ministerie, maar mist zelfstandigheid. Bureauafdelingen zijn 'vertaalapparaten' geworden. Zij vertalen het ministeriële beleid naar de instellingen toe, become commentariëren, maar voegen weinig nieuws toe. Tegelijkertijd verstrengelt men zich in allerlei overlegvormen met het verguisde Ministerie, daarbij de eigen kracht verwaarlozend. Reactief in plaats van pro-actief gedrag overheerst. Van enige onderlinge saamhorigheid en bundeling lijkt nauwelijks sprake.

Hoe nu verder?

De vraag naar het 'hoe nu verder' is allerm minst gemakkelijk te beantwoorden. Allereerst lijkt de animo daartoe bij de instellingen nog niet bijster groot. De Academische Raad als orgaan om tot

een gemeenschappelijk strategisch beleid te komen, ontmoet onvoldoende gezag. Van enige bereidheid de Academische Raad een sterkere positie te geven is nauwelijks sprake.

De mogelijke aanzetten tot het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen gezamenlijk middels de 'Taakverdelingsoperatie' hebben jammerlijk schipbreuk geleden. Schipbreuk mede door het tamelijk bruusk omgaan door de minister met de resultaten ervan, alsmede de defensieve opstelling van de Universiteitsraden en de Colleges van Bestuur ten opzichte van de resultaten die de tvC op tafel legde.

Opmerkelijk is daarbij wel dat de minister juist op het zo pijnlijke en moeilijke punt van de bezuinigingen gemeend heeft een beroep te moeten doen op deze eigen verantwoordelijkheid van de instellingen. Niet direct het meest geëigende onderwerp om een start te maken met de zo hoog nodige ontstrengeling tussen Ministerie enerzijds en universiteiten en hogescholen anderzijds. In kringen van universitaire bestuurders wordt aarzelend de gedachte geopperd van 'een orgaan' dat tussen overheid en universiteiten zou moeten komen en dat uitvoerende bevoegdheden krijgt. Daarbij wordt vaak verwezen naar de University Grants Committee (UGC) in Engeland. Een dergelijk zelfstandig bestuursorgaan zou als een buffer kunnen functioneren tussen instellingen enerzijds en overheid anderzijds.

De idee van zelfstandige bestuursorganen gaat uit van de scheiding tussen beleidsvorming onder ministeriële verantwoordelijkheid en beleidsuitvoering bij zelfstandige bestuursorganen (Scheltema, 1977). Scheltema noemt daarbij als voordelen:

- de politieke verantwoordelijkheid van ministers en parlement voor de wetgeving kan meer tot haar recht komen;
- ontlasting van de politieke en ambtelijke top van de overheidsorganisatie;

- grotere openbaarheid en openheid van de besluitvorming tussen het zelfstandige bestuursorgaan en het Ministerie;
- een groter aanpassings- en legitimatievermogen van de zelfstandige eenheden;
- de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid van overheidspersoneel en van de direct-belanghebbenden vorm te geven.

De gedachten aan een zelfstandig bestuursorgaan leven wel degelijk binnen bestuurlijke kringen van de universiteiten, maar worden zelden openlijk uitgedragen en gepropageerd.

De reden daartoe lijkt duidelijk te zijn: een zelfstandig bestuursorgaan kan leiden tot een vermeende aantasting van de autonomie van de instellingen zelf. Het is jammer dat de instellingen zo weinig bereid lijken te zijn de vastgelopen situatie daadwerkelijk te herstructureren. De bestuurlijke instrumenten zijn ervoor aanwezig. Wat vereist wordt, is het gezamenlijk door de instellingen uitdragen van de idee dat de relatie tussen overheid en universiteiten nodig aan vernieuwing toe is en het doen van concrete voorstellen hoe die vernieuwing vorm te geven. Het wordt hoog tijd dat de universiteiten het initiatief weer naar zich toetrekken en hun afwachtende houding laten varen.

Litteratuur

- H. W. ten Dam, 'Strategische beleidsvorming voor onderzoeksinstellingen', *Universiteit en Hogeschool*, 1982/1983, 29,5.
- P. Kalma, *De illusie van de 'democratische staat'*, 1982.
- C. J. Lammers, *Organisaties vergelijkenderwijs*, 1983.
- M. Scheltema, *Raden en Commissies als zelfstandige bestuursorganen*.
- J. P. A. Stolk, 'Organisatiestructuur van de universiteit', *Universiteit en Hogeschool*, 1982/1983, 29,3.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Planning als ondernemer*, 1983.

P. TER VEER

Nieuwe ideeën over de Europese landbouwpolitiek

Inleiding

Met name met het oog op de overproductie, de onevenwichtige inkomensverdeling binnen de landbouw en met het oog op het niet gehaald worden van de doelstelling t.a.v. een aantrekkelijk platteland, heeft D'66 in de achter ons liggende jaren de aandacht gevestigd op het onbevredigend functioneren van het Europese landbouwbeleid. Om de nagestreefde doelen beter te kunnen bereiken, heeft D'66 gepleit voor productiebeheersing voor die produkten waarvan een structureel overschot bestaat.

In dit artikel wordt het partijstandpunt om te komen tot structurele beperking van het aanbod via contingentering aan een kritische beschouwing onderworpen. Betoogd wordt dat een systeem van vrije marktprijzen, gecombineerd met een basisinkomen, een betere oplossing biedt.

Er bestaat productiebeheersing voor het produkt suiker. Zuivel zou het volgende produkt zijn, waarbij op deze wijze regulerend zou moeten worden opgetreden. Theoretisch blijft productiebeheersing, via contingentering, een manier om een evenwichtige ontwikkeling van de diverse politieke doelstellingen af te dwingen. De realiteit van alledag en teleurstelling over de voortgang in de eenwording van Europa brengen schrijver dezes ertoe om zijn gedachten te laten gaan over

de vraag wat de naast beste keuze zou kunnen zijn.

In het navolgende wordt geprobeerd aan te geven hoe de landbouwpolitieke praktijk de komende jaren gevoerd zou kunnen worden. In het bijzonder wordt ook aandacht geschonken aan de gevolgen van de produktiviteitsstijging die samenhangt met de biologisch-technische vooruitgang in de produktiewijze en teelttechniek.

EG landbouwbeleid

Sinds de inwerkingtreding van de EG heeft gegolden dat deze zich landbouwpolitiek liet leiden door vier doelstellingen, die globaal het volgende omvatten:

- a. de zorg voor voldoende voedsel van goede kwaliteit voor een acceptabele prijs;
- b. een redelijk inkomen voor de werkenden in de landbouw;
- c. het bevorderen en behouden van een aantrekkelijk en leefbaar platteland;
- d. het stimuleren van de technische vooruitgang en het localiseren van de produktie, daar waar dat het beste kan (zgn. specialisatiebeginsel).

Deze vier doelstellingen zijn in de loop van twintig jaar bekend geworden als de 'art. 39'-doelstellingen uit het EG-verdrag van Rome. Eigenlijk zijn ze van een zodanige universaliteit, dat ze overal waar landbouwpolitiek wordt bedreven,

toepasbaar zijn. Een vijfde zou daar eventueel nog aan moeten worden toegevoegd om deze universaliteit compleet te maken. Te weten:

e. door export naar andere landen van voor deze landen interessante produkten een bijdrage leveren aan de nationale economie en de internationale taakverdeling.

De vijf doelstellingen zijn conflicterend. Dat is niets nieuws voor maatschappelijke doelstellingen. Politici behoeven daardoor niet afgeschrikt te worden. Wel moeten zij toetsend optreden ten aanzien van het evenwicht tussen de conflicterende doelstellingen. De landbouwpolitieke doelstelling van d'66 heeft zich steeds gekenmerkt door aandacht te vragen voor het verschijnsel dat de vijf doelstellingen onevenredig gehaald werden. Voor elk der doelstellingen is een volgende tussenbalans op te maken:

ad a. de voedselvoorziening is veilig gesteld tegen een (mogelijk) soms te laag prijsniveau;

ad b. deze doelstelling is, gemiddeld genomen, gehaald. Echter wel ten koste van een grote uitstoot van arbeidsplaatsen. Bovendien werd bij een gemiddeld stijgend inkomen de inkomensspreiding groter. De rijken werden rijker en voor de armeren werd geen soelaas geboden;

ad c. deze doelstelling baart de meeste zorg;

ad d. het specialisatiebeginsel is te ver doorgeschoten. Het maakt de agrarische structuur te eenzijdig en berooft de minder bevoordeelde gebieden van inkomensmogelijkheden. Dat de produktieverhoging, die een gevolg is van de biologisch-technische vooruitgang, een autonome factor in de landbouwpolitiek vormt, is in het denken van de landbouwpolitici nooit doorgedrongen;

ad e. Nederland heeft geweldig veel baat bij de landbouwexport naar andere EG-landen en derde landen.

Het geheel waarderend, luidt de conclusie als volgt: het is door de biologisch-technische vooruitgang en door de EG-landbouwpolitiek gelukt in de Nederlandse landbouw veel financiële vruchten te plukken, zowel op nationaal als op bedrijfsniveau. De ongelijke inkomensverdeling en meer nog de uitstoot van arbeidsplaatsen en het onbeschermd laten van een aantrekkelijk platteland, zijn de hoge prijzen die daarvoor zijn betaald.

Politieke instrumenten

De politiek die dit heeft bewerkstelligd, stoelt op een structuurpolitiek die technische vooruitgang en specialisatie heeft gestimuleerd. Belangrijker nog is het protectionisme en de marktregulering die het prijsniveau laat ontstaan, waardoor dit kon gedijen. Daarvoor worden een aantal basisprodukten onderworpen aan importheffingen en exportrestituties en worden minimumprijzen bereikt door interventie-aankopen. Boter en melkpoeder zijn de bekendste. Maar niet minder belangrijk zijn rundvlees, wijn, olijfolie, suiker en graan. Voor minder belangrijke produkten geldt een mildere marktregulering, zij genieten dan ook niet de veilige prijsgaranties die de basisprodukten kennen. De financiële aanspraak die deze marktordening doet op de EG-kas reikt elk jaar tot grotere hoogten. Landen met een minder ontwikkelde landbouw, zoals bijv. Engeland dat traditioneel op zijn koloniën teerde, worden daardoor tot netto-betaler. De basisprodukten met gegarandeerde prijzen worden meer in de noordelijke dan in de zuidelijke EG-lidstaten voortgebracht. De politieke onvrede die dit met zich meebrengt en daarbij gevoegd de onvrede over de overschotproductie en het niet gehaald worden van de inkomensdoelstelling, leiden meer en meer tot politieke onwil om in EG-verband overeenstemming te bereiken. Niet in het minst geldt dit voor de landbouwpreizen zelf.

High technology

Er waart een nieuwe dwingeland over de aardbol. Onverwacht duikt hij op en claimt zijn nieuwe dictatuur. Angsthazen en trendsetters worden om het even door hem gedirigeerd, elk reagerend op eigen wijze. Hij claimt de absolute prioriteit en voorspelt de sleutel te hebben voor een toonaangevende positie. 'High technology' is de naam. En tot dusver heeft niemand hem van zijn troon kunnen stoten, noch van zijn ongelijk kunnen overtuigen. Wie de techniek in handen heeft, beschikt over de sterkste muntsoort voor de toekomst, zo bevestigen bankiers en economen. High technology kan niet los worden gezien van landbouwproductie en landbouwpolitiek. Dat komt doordat de twee trefwoorden waarin het wordt ontleed, zijn: computers en bio-technologie. Samen gevoegd ben je dan weer terug bij de moderne landbouw en de op haar volgende voedselverwerkende industrie. Deze beide laatste worden steeds vager waar het hun grensafbakening betreft. Dit en de high technology in de landbouw laat zich illustreren door de volgende voorbeelden. Als we melk koelen op de boerderij is dat al een bijdrage in de verwerkingsketen. Als we de melk op de boerderij straks verdikken via osmose nog meer. Als we op de tuinderij de computer laten doseren hoeveel licht, caloriciën en chemicaliën we toevoegen, brengen we hoogwaardige technologie in de primaire productieketen in het geweer, mede met het oogmerk om uniforme, aantrekkelijke, goed verkoopbare producten in de distributieketen te brengen. Voor het fokken van steeds betere koeien hebben we een computer met een fantastische capaciteit nodig. Bij een ogenschijnlijk simpel produkt als de consumptieaardappel betaalt de handel in Ierland voor de inheemse aardappel slechts de helft van wat ze voor een Nederlandse aardappel betaalt.

De verklaring? Kwaliteitsverschil, terug te voeren op veel know how en vakmanschap bij teelt, sorteren, schonen en verpakken. Radijsjes en kiwi's die wij eten werden geteeld in resp. California en Nieuw-Zeeland ... werden, want ze komen nu ook al uit de kassen van het Westland. Waarschijnlijk het treffendst wordt de dictatuur van de high technology geïllustreerd door het volgende voorbeeld. Vraag: 'Hoeveel auto's mag Japan produceren, gelet op zijn bezit van de daartoe benodigde grondstoffen?' Antwoord: 'Nul, want Japan bezit geen grondstoffen'. De verklaring van het feit waarom Japan tot autofabrikant voor de gehele wereld kon uitgroeien, is dus kennelijk gelegen in haar technische vaardigheid en haar koopmanschap. Technologie beslist dus kennelijk op de langere termijn over de plaatsbepaling van de produktie. Als onze bloemkwekers de beste Anthurium-kwekers zijn, dan worden wij de Anthurium-leveranciers van de wereld. (Dit is ondertussen dus al een feit.)

Failliet

eg-landbouwpolitiek gaat over melk, tarwe, suikerbieten, wijn (goedkope), rundvlees en olijfolie. Dat regelen we. Het is een uit-de-tijdse politiek die failliet is. Ze is uit de tijd, omdat ze pretendeert dat als we voor de boer de prijzen van de melk en de suiker maar hebben geregeld, het met de rest van de inkomensvorming ook wel goed komt. Zelfs voor suiker geldt dat niet meer. Dit niettegenstaande het feit dat het een eenvoudig produkt is. Wel- of niet-kunstmatige zoetstoffen verdringen namelijk de suiker. Melk 'af boerderij' is hoe langer hoe meer een nietszeggende kwalificatie. Het staat of valt met een verwerkende industrie die daaruit producten weet te maken die voor de consument aantrekkelijk zijn. Aardappelen worden in Nederland al voor meer dan de helft gebruikt als grondstof voor de patat- en aardappelproducten-industrie.

Juist omdat ook voor de basisprodukten geldt dat ze meer en meer dienen als grondstof voor de verwerkende industrie wordt de ingreep in de prijsstelling ergens halverwege de totale verwerkingsketen hoe langer hoe meer kunstmatig. Nogmaals: melk 'af boerderij' is een totaal ander produkt dan gesuikerde gecondenseerde melk op de markt in Singapore. De eerste geraakt zonder een goed functionerende zuivelindustrie onvermijdelijk in de Brusselse koelhuizen in de vorm van boter en poeder. Er zijn plaatsen in zuivel-land waar men zo gemakzuchtig is, dat dat precies is wat men doet: zonder omwegen produceren voor de interventiebureau.

Doordat de inkomensvorming inderdaad niet is veilig gesteld door garantie van minimum-prijzen van basisprodukten, bestaat er in de EG een voortdurende druk om 'zwaardere' regelingen voor meer produkten en om voor een groter aantal produkten een milde marktordening af te kondigen. Zo is à raison van 500 miljoen een tabaksprogramma gestart voor onbruikbare, onverkoopbare tabak. Zo kunnen erwten en bonen uit met name Canada nu niet meer door de nieuw opgeworpen tariefmuur dringen. Graanvervangende grondstoffen voor de diervoeding zijn al jaren lang een doelwit van protectionistische Franse graanboeren. Het is om het even of het pootaardappelen, tuinbouwprodukten, varkensvlees en eieren betreft: vroeger of later komen ze alle op de rol om voor bescherming in aanmerking te komen.

Een fundamentele tekortkoming in deze zware marktordening is dat aanbod en koopkrachtige vraag los van elkaar zijn komen te staan. Daardoor treedt in steeds meer sectoren overproduktie op. Het is dan ook zeer de vraag of, zelfs als het zou lukken om voor een volgend produkt produktiebeheersende maatregelen af te kondigen, de oplossing dichterbij is gekomen.

Produktiebeheersing door middel van het aanbod, contingentering, wordt verworpen. Puntsgewijs zijn daarvoor de volgende bezwaren doorslaggevend:

1. contingentering reguleert tot ergens halverwege de totale produktiekolom. Verdergaande regulering is fysiek onmogelijk;
2. contingentering staat op gespannen voet met de biologisch-technische vooruitgang;
3. contingentering is conserveren. Het betekent dat we iets bevroren in een situatie, zoals we die op een bepaald moment aantreffen. Met name tegenover nieuwe gegadigden die tot de branche toe willen treden is dit onbevredigend;
4. contingentering lukt alleen in tekort-situaties. Deze stelling wordt ondersteund door de ervaringen van de OPEC en de Japanse landbouw;
5. contingentering brengt de exportpositie in gevaar.

N.B. Bewust is niet opgevoerd het feit dat binnen de EG nationale overwegingen de contingentverdeling zullen bemoeilijken. De bereidheid bestaat zóveel Europees idealisme op te brengen, dat ik dit element als niet-bestaand beschouw.

Er wordt dus bepleit om de oude lijn die d'66 steeds heeft gevolgd, en die ook staat aangegeven in het ontwerp-verkiezingsprogramma voor het Europees Parlement, te verlaten. Verwerping van de oplossing van produktiebeheersing door beperking van het aanbod, contingentering, zou ook betekenen afstand nemen van het rapport 'Naar een nieuw zuivelbeleid in de Europese Gemeenschap' (106) en andere politieke uitspraken over dit onderwerp. In de plaats hiervan komt het idee om het basisinkomen onderdeel van de landbouwpolitiek te maken.

Het nieuwe idee

Het nieuwe idee voor de landbouwpolitiek behelst het volgende. Het huidige systeem van minimumprijsgaranties wordt losgelaten. De prijzen voor de diverse produkten komen tot stand via vraag en aanbod. De aldus vrijgemaakte gelden uit de landbouwbegroting worden aangewend voor het uitkeren van een basisinkomen aan de werkenden in de landbouw, terwijl daarnaast gelden ten behoeve van landschap, natuur en milieu worden besteed. Een uitbreiding van de zgn. bergboerenregeling behoort daartoe.

De gedachte om de rol van de overheid bij de prijsvorming te beëindigen, strookt met de mening dat landbouw en voedselproductie in de eerste plaats economische activiteiten zijn. Loslaten van het huidige systeem van prijsgaranties betekent een fundamentele koerswijziging in de politiek. In de praktijk zal het betekenen dat er een zodanige productie-omvang zal zijn, dat de koopkrachtige vraag het geproduceerde zal opnemen. Vraag en aanbod zullen de consument, tegen weliswaar schommelende prijzen, een voedselpakket van voldoende omvang garanderen. Bezien we chronologisch de eerder genoemde doelstellingen en de te verwachten effecten die de gewijzigde politiek daarop zal hebben, dan zijn deze als volgt:

ad a. Deze doelstelling blijft gehandhaafd. De stand van de techniek staat daarvoor borg. Regeringen zouden kunnen besluiten buffervoorraden aan te leggen. Uiteraard blijven de programma's voor voedselhulp, zoals die nu bestaan, intact;

ad b. Het verlaten van het huidige systeem wordt vergemakkelijkt, doordat hoe langer hoe meer duidelijk wordt dat het huidige systeem de inkomensvorming niet dient. De marktondersteuningsgeldten die per kilogram produkt doorwerken, komen in verhouding het meest terecht

bij de grotere producenten. Uit een oogpunt van inkomensondersteuning voor allen werkt dit ongewenst. De gelden die de afschaffing van de marktondersteuning vrij maakt, moeten worden bestemd voor de inkomensondersteuning in de sfeer van de directe inkomstenstoelagen. In Nederland sluit het zeer wel aan bij de discussies, zoals die worden gevoerd met betrekking tot het basisinkomen. Het basisinkomen verschaft een sociaal minimum. Bij de doelstelling *ad b* is dan de landbouw in een positie gekomen, die vergelijkbaar is met het midden- en kleinbedrijf. Ook zij zouden baat hebben bij het basisinkomen. Tegelijkertijd zou de situatie van nu blijven bestaan, te weten dat het onmogelijk is voor de overheid om voor het midden- en kleinbedrijf inkomensgaranties af te geven. De verdeling van 20 miljoen voor de kleine melkveehouders, zoals overeengekomen in 1982 en 1983, kan worden uitgelegd als een politiek signaal dat men bereid is om in deze richting te gaan denken;

ad c. Een ander deel van de vrijgemaakte gelden dient te worden aangewend in de sfeer van het leefbaar houden van het platteland en het beschermen van landschap, natuur en milieu. Dit is nodig, omdat moderne technologische produktiemethoden allerminst een garantie inhouden dat deze waarden zullen blijven voortbestaan. Integendeel het is waarschijnlijk dat van de nastreefde verwevenheid van functies op het platteland zal blijken dat dit veelal onhaalbaar is. Het basisinkomen zal dit tot op zekere hoogte nog wel bevorderen. Immers, voor sommigen wordt de economische druk tot produktieverhoging en intensivering op deze wijze verminderd. Een uitbreiding van de bergboerenregeling en een verruiming van faciliteiten en werkingsfeer daarvan past in dit kader. De doelstellingen *ad c* kunnen dan ook beter worden gerealiseerd. Juist door gelden uit het landbouwbudget zoals dat nu wordt gedefinieerd aan te wenden voor de doel-

stelling *ad c*, leefbaar platteland, bescherming landschap, natuur en milieu, wordt deze ook voor d'66 zo belangrijke doelstelling tot een integraal onderdeel van de landbouwpolitiek;

ad d. Aangezien de doelstelling *ad d* ten grondslag ligt aan het pleidooi voor een andere landbouwpolitiek, wordt deze doelstelling gediend geacht;

rest nog de relatie naar de derde landen en de inbreng van deviezen via export, *ad e*. Het valt op korte termijn niet te voorspellen hoe een en ander uit zal werken.

Deficiency payments

Het idee heeft verwantschap met de 'deficiency payments', zoals die golden in het Verenigd Koninkrijk voor toetreding tot de EG. Onder deficiency payments wordt verstaan het door de overheid via directe uitbetaling bijpassen van het verschil tussen opbrengstprijs en berekende kostprijs. Er moet op worden gewezen dat de toekenning van het basisinkomen de effecten van ondernemerschap onverlet laat. Een basisinkomen verschaft een minimum aan verteerbaar inkomen zonder dat de bedrijfseconomische continuïteit wordt verzekerd. In zijn doelstelling wijkt het hierin af van de deficiency payments. De doeluitkering ten behoeve van natuur en landschap (bergboerenregeling) neemt een eigen plaats in. Deficiency payments zouden daar worden gegeven, geïnspireerd op de moeilijke na-

tuurlijke omstandigheden. In onze idee worden ze verstrekt vanuit de positieve redenering dat hier iets in geding is, het streekeigene, dat we waard vinden om financieel te ondersteunen.

Samenvatting

1. Het bestaande EG-landbouwbeleid is failliet.
2. De uitweg uit de problemen via de weg van productiebeheersing, is politiek onhaalbaar. De voortgaande produktiviteitsstijging op grond van biologisch-technische mogelijkheden maakt de uitvoerbaarheid van productiebeheersing op langere termijn twijfelachtig.
3. Een technologisch hoogwaardige landbouwproductie gedijt het beste in een marktconomie. Overheidsingrijpen in de prijsvorming en kunstmatige prijzen verhinderen, dat de productie daar plaatsvindt waar dat het beste kan.
4. De huidige inkomensondersteuning via gegarandeerde prijzen voor een aantal basisproducten wordt vervangen door de toekenning van een basisinkomen aan iedereen.
5. Landschap, natuur en milieu behoeven bij deze politiek onvoorwaardelijk steun. Het behoort onlosmakelijk onderdeel van de Europese landbouwpolitiek te vormen. In Europees verband worden gelden voor dit doel beschikbaar gesteld, o.a. via uitbreiding van de zgn. bergboerenregeling.

E. VAN DER HOEVEN

WRR: van uitlokking naar uitdaging

Twee studies

Ruim twee jaar geleden publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn Beleidsgerichte Toekomstverkenning (BTV) dat de titel 'Een poging tot uitlokking' meekreeg. Uitlokking, omdat in deze studie zes verschillende politieke visies werden beschreven, waarvan er één - de dominante visie in de westerse wereld - werd uitgewerkt. Doel was, de toekomst te beschrijven, zoals die in elk van deze visies naar voren komt, opdat de mogelijkheden van politieke keuzen helder zouden worden.

De zes visies werden gerangschikt naar de heersende politieke stromingen (liberaal, socialistisch, christelijk), en naar de vraag of men meer vertrouwen stelde in technische oplossingen van maatschappelijke problemen ('technocratie'), of meer in mensen en hun vermogen tot oplossen van problemen ('sociocratie'). Door kruising van deze twee benaderingswijzen werden zes 'karakteristieke visies' geschetst. Daarvan werd de technocratisch-liberale (waaraan onder meer de namen van Thatcher en Schmidt werden gekoppeld) uitgewerkt. Deze variant liet een toekomst zien met hoge economische groei, gestuurd door een actieve maar niet sterk op hervreiding gerichte staat.

Kort geleden is een tweede deel in de serie ver-

schenen, het laatste volgens de bedoelingen. Dit deel draagt de titel 'Een verruiming van perspectief', en bevat een poging tot uitwerking van alle zes visies. Opmerkelijk is daarbij dat met geen van die visies d'66 makkelijk in verband te brengen is. Wie ook gezegd mocht hebben dat d'66, staand in een vrijzinnig-democratische traditie, een wezenlijk element in de Nederlandse politiek vertegenwoordigt, in elk geval niet de WRR in dit rapport. Ligt dat aan de werkwijze van de WRR, of aan een gebrek aan visie van onze kant, of beide? We houden een korte speurtocht naar de grondslagen van d'66 en de WRR.

Geen politieke prioriteiten?

Een eerste opmerking van de WRR bij mijn bovenstaande stelling zal zijn dat het niet de bedoeling is dat de karakteristieke visies bestaande partijen beschrijven (BTV-2, p. 9, p. 15). Dat is maar net zo gedeeltelijk waar als de verantwoording vóórin vroegere romans, waarin overeenkomsten van romanfiguren met levende mensen tot toeval werden verklaard. In werkelijkheid geeft het onderscheid technocratisch/sociocratisch, en de manier waarop dat steeds voor elke stroming wordt ingevuld, heel goed de bestaande discussie binnen de PVDA en de VVD weer. Bij de christelijke stromingen lijkt de discussie technocratisch/sociocratisch meer op de breuklijn CDA/PPR te liggen.

Belangrijker is dat de begrippen technocratie en sociocratie een eigenzinnige invulling hebben gekregen. Daardoor heeft technocratie in BTV-2 geen inhoudelijke betekenis meer, zoals nog wel in BTV-1. Daar werd het begrip nog sterk vereenzelvigd met het streven naar economische groei, zoals ook het geval is in het dagelijks spraakgebruik. Door de commentaren zag de WRR zich echter genoodzaakt te kiezen tussen een inhoudelijk onderscheid technocratie/sociocratie (d.w.z. economische groei versus prioriteit voor de nieuwe schaarsten), of een institutioneel onderscheid (d.w.z. actieve staat versus actieve burgers). Daarbij is de keuze op het laatste gevallen (BTV-2, p. 12).

Die keuze heeft nu het nadeel, dat er zes onderscheidingen zijn, die alle op de werkwijze van de overheid en de organisatie van het maatschappelijk verkeer betrekking hebben, en géén die betrekking hebben op politieke prioriteiten. Dat is een van de redenen waarom d'66 ideologisch uit de boot lijkt te zijn gevallen.

Maar het leven is, ook bij de WRR, sterker dan de leer en zo vinden we toch allerlei prioriteitsstellingen tussen het institutionele kader. Zo mag de Thatcher-invulling van een technocratisch-liberale visie misschien zijn teruggenomen, de karakterisering daarvan begint toch met de woorden: 'Hierbij krijgt economische groei alle ruimte, mits ingebed in door de overheid gestelde sociale randvoorwaarden' (BTV-2, p. 15). De sociocratisch-christelijke visie wordt geheel ingevuld in termen van rentmeesterschap en verantwoordelijkheid voor natuur, van zelfbeperking en mentaliteitsverandering. Alsof daaraan geen inhoudelijke prioriteitsstelling ten grondslag ligt! Het is overigens verheugend dat deze visie door de WRR serieus wordt genomen - maar de manier waarop deze visie in het systeem wordt opgenomen, lijkt willekeurig en humanisten kunnen zich afvragen waarom deze visie zo uitdrukkelijk

christelijk genoemd moet worden.

De systematiek en de invulling daarvan brengt intussen met zich mee, dat degenen die economische groei niet centraal willen stellen, naar de christelijke of de socialistische hoek worden gedrongen. De sociocratisch-liberale visie, die bij de eerste studie nog kenmerken van een d'66-benadering droeg, is nu geheel op Friedman-wijze ingevuld: stapte terug voor de staat, deregulerend als trefwoord, ruim baan voor het particulier initiatief (vertrouwen op de activiteit van de burgers, liberalerwijze!). Uiteraard past daarbij niet terughoudendheid ten opzichte van economische groei.

Het geheel overziend, verbaast het tenslotte niet, dat wie de literatuuropgave doorneemt en daar naar d'66-auteurs zoekt, Glastra van Loon en Vis tegenkomt onder het kopje 'technocratisch-liberaal'. Horen zij (en wij) daar thuis? En daaraan gekoppeld de vraag: zo neen, vormen onze beginselen (of uitgangspunten, zoals deze bij ons heten) dan wel een andere, samenhangende visie?

In dit verband is het nuttig te wijzen op de nauwe relatie die bestaat tussen twee visies die in het WRR-rapport terminologisch v^{er} uit elkaar staan: de technocratisch-liberale, en de sociocratisch-socialistische. Gemeenschappelijk aan beide is het terugtrekken van de staat. In de éne visie heet dat liberaal, in de andere sociocratisch. Het maatschappelijk leven dat hierdoor tot ont-plooiing moet komen, wordt in beide gevallen verschillend ideologisch ingekleurd. In de sociocratisch-socialistische visie wordt ernaar gestreefd maatschappelijke conflicten niet door de staat te laten beslechten, maar in onderling verkeer van de belanghebbenden. In de technocratisch-liberale visie staat individuele ont-plooiing binnen een goed voorzieningenniveau centraal. Het is heel goed te verdedigen dat dit twee kanten van één medaille zijn.

Bij het beschrijven van de sociocratisch-socialistische visie heeft de WRR zich duidelijk laten inspireren door de recent verschenen Wiardi Beckman Stichting-studie 'De illusie van de democratische staat' van Paul Kalma. Volgens deze visie kan maatschappelijke solidariteit beter in directe confrontatie én onderhandeling tussen betrokkenen ontstaan, dan door overheidsingrijpen. Dat deze visie zo dicht bij een in het WRR-jargon daarvan vër verwijderde komt, geeft aan dat de verschillende visies niet onafhankelijk van elkaar zijn. De assen liberaal/socialistisch en technocratisch/sociocratisch staan met andere woorden niet loodrecht op elkaar, maar met een kleinere helling.

Een uitdaging voor D'66

Waar toe nu deze exercitie door het mijnenveld van de WRR-begrippen? Om te onderzoeken of aan het eind niet alsnog de schat van de D'66-beginselen te vinden is. Daarin ligt de uitdaging van dit rapport. Want de gehele studie beweegt zich op hoog denkniveau - wat betekent dat het rapport moeilijk geschreven is (soms eerder moeizaam, daar waar de omsluiting van de maatschappelijke werkelijkheid door zes visies té knellend wordt), maar ook dat de geduldige volhouders menig edelsteentje vinden die zij aan hun schat kunnen toevoegen.

Intellectueel uitdagend is met name dat elk van de visies wordt doordacht tot op het punt waarop interne tegenstellingen binnen deze visies blijken - tegenstellingen die uiteraard tot maatschappelijke conflictpunten zouden worden, wanneer men deze visies in de praktijk zou willen doorvoeren. Bij de visies waarmee D'66 het mees- te verwantschap vertoont, liggen deze als volgt:

- bij de technocratisch-liberale visie wordt de positie van het parlement een probleem. Zozeer ligt hier de nadruk op 'individuele ontplooiing

binnen een goed voorzieningenniveau' dat aan de staat een actieve rol wordt toebedeeld in het tot stand brengen van die voorzieningen. Dat is alleen mogelijk bij versterking van de uitvoerende macht (de overheid) ten opzichte van de wetgevende macht (het parlement). De nadruk komt zozeer te liggen bij de 'slagvaardigheid' van de overheid, dat de 'voorafgaande controle door het parlement' en de 'eventuele toetsing achteraf door de rechter' problematisch worden (BTV-2, p. 331);

- in de sociocratisch-socialistische visie moeten maatschappelijke conflicten 'in het veld' worden uitgevochten, maar wel binnen grenzen die door de wetgever en de rechter worden gesteld. Hier kunnen de bevoegdheden van het parlement dus worden versterkt, maar dan wordt het de vraag of het parlement de steeds wisselende situatie in de maatschappij voldoende snel met wetgeving kan volgen; een soortgelijk probleem geldt dan ook voor de rechterlijke macht (BTV-2, p. 339).

Nu is het niet zo, dat zulke interne tegenstellingen binnen visies vermeden kunnen worden door het nastreven van een 'mix' van visies, of zelfs door het afzweren daarvan. Van dat laatste neemt de WRR uitdrukkelijk afstand als van 'een tendentie tot depolitisering van maatschappelijke vraagstukken die van oudsher in de Nederlandse politiek aanwezig is en die ook de laatste jaren weer is op te merken' (BTV-2, p. 8). Depolitisering is opnieuw een beginsel, dat in de praktijk tot maatschappelijke fragmentatie leidt, van waaruit de behoefte aan een leidende gedachte weer opkomt. Zou de WRR aan D'66 weinig ruimte hebben gegeven, omdat men onze partij met depolitisering ('pragmatisme') vereenzelvigd? Dat zou niet (meer) terecht zijn, D'66 is een ideologisch geïnspireerde partij, zoals ieder die op congressen over 'uitgangspunten' hoort praten, zal kunnen ervaren.

Ook een mix van WRR-visies richting d'66-uitgangspunten ontkomt niet aan zulke interne tegenstellingen. Hiermee wordt niet het ongelijk van zulke uitgangspunten bewezen, eerder het kenmerk van politieke keuzen belicht, dat daaraan altijd nadelen verbonden zijn. Enkele van die elementen van spanning binnen de uitgangspunten van d'66 zijn:

- de democratisering van de samenleving is in onze ogen nog lang niet ten einde. Met name binnen bureaucratische organisaties en bedrijven kan door aanpassing van werkwijzen veel meer invloed worden gegeven aan de medewerkers (dit is overigens een thema waaraan de partij verrassend weinig aandacht besteedt); ook in zelfstandige bestuursorganen kan directe invloed van de burger op de samenleving gestalte krijgen, maar hoe verhoudt de macht van de zelfstandige bestuursorganen, en van de ambtenaren binnen hun bureaucratie, zich tot het evenzeer beleden primaat van het parlement en andere gekozen organen? En hoe wordt voorkomen dat meer directe zeggenschap van medewerkers van bedrijven verwordt tot veiligstellen van het groepsbelang?

- in de 'verlichte' traditie van d'66 passen vergroting van de invloed van de burger en zorg voor immateriële belangen (milieu, privacy) bij elkaar; maar wat te doen wanneer de burgers minder verlicht zouden raken, en hun invloed gaan aanwenden voor doeleinden die ons niet aanstaan?

Een belangrijk politiek debat ontwikkelt zich rond de plaats van de overheid (de 'staat') in de samenleving. In beleidskringen (ook bij de WRR) heerst veelal het gevoel dat de betrokkenheid van de overheid bij de samenleving te ver is doorgeschoten. Die visie tendeeert in de richting van 'sociocratie' of in neutralere termen de ordebepalende staat (versus de interventionistische staat). Binnen de d'66-traditie, met nadruk op de activiteit van burgers, lijkt mij de tendens inderdaad te gaan in de richting van de ordebepalende staat (n'en déplaise wat de WRR over d'66 lijkt te vinden). Een nader motief voor zo'n voorkeur is dat een actief in het economisch verkeer meespelende overheid steeds minder in staat lijkt rechtsgelijkheid te handhaven (zie de manier waarop de staat in de RSV-zaak zijn eigen belang heeft geprobeerd veilig te stellen, o.a. ten koste van kleine schuldeisers), en misschien ook geen adequate milieuzorg meer kan bieden. Maar een bevredigende nieuwe bepaling van de rol van de staat in het maatschappelijk verkeer is niet gemakkelijk te geven. Deze relatie tussen staat en maatschappij verdient bij onze positiebepaling grote aandacht!

Naar mijn overtuiging heeft elke politieke partij beginselen; zo ook de onze; bij ons heten ze uitgangspunten. Als samenbindend en richtinggevend element spelen deze een rol, of ze expliciet zijn geformuleerd of niet. De thema's door de WRR aangesneden, en de manier waarop ze zijn uitgewerkt, vormen een uitdaging om deze uitgangspunten opnieuw te formuleren en aan de maatschappelijke ontwikkeling te toetsen.

*'Waaruit zou het burgerlijk waardenpatroon kunnen bestaan en welke alternatieven dienen zich aan?'
Dit is de kernvraag voor A. Felling, J. Peters en
O. Schreuder in:*

idee 00

*Tijdschrift onder auspiciën van de
Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66*

jaargang 4 / nummer 4 / december 1983

in dit nummer

W. J. Beek / Links én liberaal?

H. J. L. Vonhoff / Vijf op een rij

D. Eisma, P. Lems en N. Schwarz / Vrijwilligerswerk

H. Gajentaan / Internationale belasting

J. Vis / Onderwijs en politiek

M. Steenhuisen-Kuipers / Alternatieve geneswijzen

J. D. van Ketwich Verschuur / Hoofd gemeente eist hoofd voorzitter

J. Glastra van Loon / Indelingen dwingen

VAN LOGHUM SLATERUS

idee'66

Tijdschrift onder auspiciën van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66

Inhoud

- W. J. Beek/Links én liberaal? 95
H. J. L. Vonhoff/Vijf op een rij 97
D. Eisma, P. Lems en N. Schwarz/Vrijwilligers-
werk: erkenning en bureaucratie 99
H. Gajentaan/Internationale belasting: utopie of
idee? 105
J. Vis/Onderwijs en politiek: een verstoorde rela-
tie, rijp voor herziening 108
M. Steenhuisen-Kuipers/Alternatieve geneeswij-
zen 114
J. D. van Ketwich Verschuur/Hoofd der ge-
meente eist hoofd voorzitter 120
J. Glastra van Loon/Indelingen dwingen 121

Personalia

- W. J. Beek - Lid van de redactie.
H. J. L. Vonhoff - Commissaris der Koningin,
provincie Groningen.
D. Eisma - D'66-lid Europese Parlement.
P. Lems - Harmonisatieraad Welzijnsbeleid.
N. Schwarz - Oud-Eerste Kamerlid D'66, mede-
werker Europees Parlement.
H. Gajentaan - medewerker van het Dep. van BZ;
lid Adviesraad D'66.
J. Vis - Lid van de redactie; D'66-lid Eerste Ka-
mer.
M. Steenhuisen-Kuipers - Vice-voorzitter Ad-
viesraad D'66.
J. D. van Ketwich Verschuur - D'66-burgemees-
ter Wageningen.
J. Glastra van Loon - Hoofddirecteur; D'66-lid
Eerste Kamer.

Redactie

Wieró Jan Beek, Martijn van Empel
(secretaris), Jan Glastra van Loon
(voorzitter), Erik van der Hoeven
Ruut de Melker, Hans van Mierlo,
Aad Nuis, An Salomonson, Jacquélien
Soetenhorst-de Savornin Lohman,
Tom Stoelinga, Jan Vis, Meindert
Ververs, Joost Wiebenga, Walter Zeg-
veld

Redactiesecretaris (tevens correspondentie- adres)

M. van Empel, Juliana de Lannoylaan
37, 5582 EA Waalre, tel. 04904-4607

Uitgave

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

Administratie

Libresso bv, Distributiecentrum voor
boeken en tijdschriften, Postbus 23,
7400 GA Deventer, tel. 05700-91922

Advertentie-exploitatie

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

Tarieven

1/1 pag. f 600,-; bij 4 × : f 540,-
1/2 pag. f 360,-; bij 4 × : f 325,-

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 33,-
per jaar; losse nummers f 9,50.
Opgave: zie onder *Administratie*

Versijning

Vier keer per jaar in een gemiddelde
omvang van ca. 32 pags. per nummer

Vormgeving

Bern. C. van Bercum GVN

Inzending recensie-exemplaren

Recensie-exemplaren kunnen aan de
redactiesecretaris worden ingezonden.

Het verlenen van toestemming tot pu-
blikatie in dit tijdschrift houdt in dat
de auteur aan de uitgever onvoor-
waardelijk de aanspraak overdraagt op
de voor derden verschuldigde vergoe-
ding voor kopiëren, als bedoeld in Ar-
tikel 17, lid 2, der Auteurswet 1912 en
in het K.B. van 20-7-1974 (Stb. 351) ex
Artikel 16b der Auteurswet 1912, ten-
einde deze te doen exploiteren door en
overeenkomstig de Reglementen van
de Stichting Reprorecht te Amster-
dam, één en ander behoudens uitdruk-
kelijk voorbehoud van de auteur.

ISSN 0167-2339

**DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN**

W. J. BEEK

Links én liberaal?

Met de trein reed ik terug uit Hamburg, terwijl de partij zijn congres hield, waarin het nieuwe visitekaartje 'links- of radicaal-liberaal' werd besproken.

Hamburg, met zijn geschiedenis in de Hanze is een liberale stad. De kwaliteit van het leven is er groot en de diensten zijn er duur. Zijn links-liberale signatuur is te vinden in het onderwijs, de bibliotheken, de musea, de gezondheidszorg en de stadsplanning. Rechts-liberaal is de onaantastbaarheid van de bankgebouwen en de handelshuizen, als ook de regalia te midden waarvan het stadsbestuur een autocratische indruk vestigt. Er is geen verval. De stijl van de behuizing en de kleding is individualistisch, binnen een wijde tolerantie in normbesef.

Daar rondlopen, brengt het besef dat een liberale stad wordt gemaakt door een leefhouding van individuen die onuitsproken iets delen: de durf om te kunnen relativiseren, zonder normvervaging. Er heerst geen betweterigheid. Thomas Mann zou er vinden wat hij van bestuurders verwachtte: zakelijkheid, regel en fatsoen.

Liberaal te heten, blijkt meer een zaak te zijn geworden van nestgeur en levensstijl dan van politieke principes. Wat eens een doctrine was, werd meer en meer een liberale houding, die eerder herkenbaar is aan hoe zaken worden aangepakt dan aan wat er wordt aangepakt.

d'66 begon met een liberale nest-

geur: de behoefte maatschappelijke verstarringen op te ruimen (ook d'66 zelf, indien nodig) en het verlangen meer direct werkende democratische processen te bewerkstelligen. De wens om aan onze voorstellen prijskaartjes te willen hangen was zelfs een klassiek liberale karaktertrek. De portemonnaie speelde bij de oude liberale huisvaders een grote rol. Ze waren dan ook eerder voor het invoeren van algemeen kiesrecht dan van bijstandsuitkeringen. (De laatste werden zelfs door de Manchester liberalen afgewezen toen conservatieve leiders ze voorstelden.) De neiging het oor sterk te laten hangen naar de socialisten is ook liberaal. Met hen delen we één credo: 'de overtuiging dat de mens redelijk en rechtvaardig kan handelen maakt democratie mogelijk, zijn neiging daarvan af te wijken maakt democratie noodzakelijk (Niebuhr)'. Het jonge d'66 maakte daarvan een vitale, totale democratie, zonder inperkingen. De socialistische heilstaatsidee en het liberale besef van erfzonde bleken hand in hand te gaan, ook in het redelijke maar vaak niet zo rationele d'66. Zo beschouwd was het ontstaan van de partij een wat late erkenning van het feit dat de slang echt heeft gesproken. Laten we dit de periode Van Mierlo noemen. Hij bleef die nestgeur trouw, zoals bleek uit zijn laatste puike debat met de kamer over de kernbewapening.

De periode Terlouw luidde ongemerkt verandering in. Nog wel werd vastgehouden aan de utopisch liberale opvatting dat alle mensen

door redeneren kunnen worden overtuigd én dat ook willen. Nieuw was echter de gedachte dat de voornaamste rol van de overheid is de zwakken in de samenleving te beschermen. Dat is geen liberaal erfgoed, dat juist geen hiërarchie van maatschappelijke deugden kent. Solidariteit bestaat in de liberale visie, maar heeft geen primaat. Met dit nieuwe uitgangspunt veranderde in het partijdenken de verhouding tussen burger en overheid. Partijprogramma's benadrukten minder de creatieve werking van het democratisch proces zoals in het begin en meer de taken die de overheid op zich zou moeten nemen. Dat spoorde met de maatschappelijke tendens: 'de samenleving ondersteunt een actief, het nationaal inkomen verdelend en steeds tot interventie bereid zijnd staatsgezag (J. Q. Wilson)'.
Dat is een anti-liberale levenshouding. De liberale vooronderstelling dat perfect is aan te geven wat wél en wat niet de overheidszorg toevalt, is in d'66 verlaten. Hoe de verdeling tussen de politieke en niet-politieke sferen er uit zou moeten zien, is dan ook niet meer ter discussie geweest.

Zo gaan we de derde periode in met twee modieuze kenmerken. Uit de eerste tijd, het geloof in redelijkheid, maar niet zozeer in rationaliteit ('er zijn geen neutrale vragen en geen waardevrije antwoorden'; 'onze samenleving heeft meer hart'). Uit de tweede periode, een positief geloof in wat het staatsgezag op basis van het solidariteitsprincipe vermag. De behoefte om

te scoren, na vijftien jaren, is aan deze herwaardering van het ministeriële gezag niet vreemd geweest. We moeten oppassen dat dit niet tot een derde modieuze trek gaat

leiden: de behoefte aan instant-bediening en het verlies aan maat, afweging en relativiteitszin dat daarmee samengaat. Daar aangekomen zou de nestgeur die van 'nieuw

links' zijn geworden, en zeker niet liberaal zijn.

augustus 1983

H. J. L. VONHOFF

Vijf op een rij

De discussie over de gedachten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst is wat verstomd. De gedachtenvorming erover gaat voort en kiest daarbij terecht nieuwe en eigen banen. Het zou verkeerd zijn als datgene wat door de CHR te berde is gebracht om te functioneren in een proces van voortgaande gedachtenvorming, zou worden bevroren tot een model waaraan ten onrechte een soort eeuwigheidswaarde zou worden toegekend. Eén aspect wil ik echter in dit verband toch wel als zeer noodzakelijk instrumentarium boven tafel houden en dat is dat de gedachtenvorming over regulering en deregulering naar mijn oordeel uitsluitend (en dat niet-relatieve woordgebruik is zeer opzettelijk) in de praktijk gerealiseerd zal kunnen worden, indien er een garantie is dat de samenhang bij zo'n ingewikkelde bestuurlijke operatie behouden blijft. Daarvoor is het noodzakelijk dat men de opbouw van de topstructuur van de Rijksdienst op dat punt kritisch beziet. Teneinde planning, wetgeving en financiering in hun samenhang te kunnen aanpakken meen ik dat het plan van de CHR om te komen tot een verdeling in hoofdbeleidsgebieden een volstrekt noodzakelijk (ik relatieveer opnieuw bewust niet) instrument is. Voor die hoofdbeleidsgebieden zou een minister als integrerend minister verantwoordelijk moeten zijn. Ter herinnering: voor de sociaal-economische politiek de minister van Economische Zaken, voor het bestuur-

lijk hoofdbeleidsgebied de minister van Binnenlandse Zaken, wat betreft het veiligheidsbeleid de minister van Buitenlandse Zaken, met betrekking tot het sociaal-cultureel beleid de minister van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur en voor wat betreft de ordening van ruimte en milieu de Minister van VROM.

Met diegenen die verantwoordelijk zijn voor de departementale leiding op verwante gebieden zouden zij tot een afstemming van beleid moeten komen waarop het gehele systeem van onderraden, planningsorganen, ambtelijke voorportalen door de onderraden zou kunnen worden aangepakt.

Men wil hier niet aan, met als wonderlijk motief dat dit de introductie van een kernkabinet zou betekenen. Omdat deze vorm van slordig lezen in alle kringen voorkomt, wil ik graag de uitnodiging die Beek tot mij richtte, gebruiken om in deze kolommen nadrukkelijk uiteen te zetten dat daarvan geen sprake is, omdat de integrerende ministers naar mijn opvatting niet met elkaar vergaderen, tenzij in het grote verband met het gehele kabinet, maar ieder met die collega's, welke op een verwant terrein beleidsverantwoordelijkheden dragen, overleg voeren. Nog veel wonderlijker is het verwijt uit de mond van al diegenen die in de afgelopen jaren er geen enkel bezwaar tegen hebben gehad dat er binnen het kabinet een sociaal-economische driehoek, een so-

ciaal-economische vijfhoek en een groep bestekministers een intern beraad over sociaal-economische zaken, soms zelfs met de fractievoorzitters van de regeringspartijen, hebben gevoerd waarbij die groep ministers een heel duidelijke stempel legde op het te voeren beleid.

Dat heeft alle kenmerken van een kernkabinet: een groep ministers die elkaar in geregeld verband ontmoeten en daar tot voorstellen komen die bepalend zijn voor de marsroute van het gehele kabinet. Ik ontken de noodzaak van zulk een samenwerking onder bepaalde omstandigheden geenszins, maar de zuiverheid brengt met zich

mee dat men, dat acceptierend, dat argument dan ook maar beter niet in de politieke arena te berde kan brengen.

Nu het schrijven in een orgaan van D'66 de plezierige bijwerking heeft dat dit een bijdrage mag zijn voor een organisatie die zich noodgedwongen in toenemende mate voornamelijk theoretisch met politiek bezighoudt, hetgeen tot een objectieve beoordeling van gedachten kan leiden, meen ik u deze opmerkingen voor komende gespreksavonden niet te mogen onthouden.

12 september 1983

D. EISMA, P. LEMS EN N. SCHWARZ

Vrijwilligerswerk: erkenning en bureaucratie

1. Inleiding

Reeds meer dan 10 jaar bezint d'66 zich op de problemen die samenhangen met werken/niet werken/vrije tijd. Vrijwilligerswerk is een aspect daarvan. Herwaardering van onbetaald werk werd in één der resoluties van het voorjaarscongres opgenomen. Kort geleden verscheen een SWB rapport over arbeidsloos inkomen. Inmiddels is ook de publieke belangstelling losgekomen. Het Europees Parlement benoemde een van ons (Eisma) tot rapporteur voor het onderwerp 'Europees Vrijwilligersbeleid'. Bij de opstelling van zijn rapport assisteerde Lems.

Vrijwilligerswerk werd in de jaren van welvaart overvleugeld door betaalde beroepskrachten. Hierop is thans een reactie aan de gang van weer opkomend vrijwilligerswerk. Welke maatschappelijke krachten spelen bij deze ontwikkeling en welke rol en welk beleid moet de overheid voeren?

Wij geven allereerst een definitie en indeling van vrijwilligers en schetsen in par. 3 de historische ontwikkeling. Een vergelijking van vrijwilligers met professionelen volgt in par. 4 en het huidige (overheids)beleid in par. 5. Het is duidelijk dat gevestigde belangen zich keren tegen de oprukkende vrijwilligers. Deze controverse wordt besproken in par. 6. Tenslotte wordt het beleid dat d'66 voorstaat, belicht.

2. Wat zijn vrijwilligers

a. Definitie

Beleid dat rechten verdeelt, moet de rechthebbenden definiëren (blijkbaar gedetailleerder naarmate de kosten hoger zijn). De vrijwilliger wordt geacht herkenbaar te zijn aan de volgende vier kenmerken: hij/zij verricht het werk onbetaald, onverplicht, in georganiseerd verband en het gaat om werkzaamheden ten behoeve van anderen dan diegenen waarmee de persoon in kwestie een persoonlijke relatie onderhoudt.

Vrijwilligers zijn economisch niet afhankelijk van het vrijwilligerswerk dat zij verrichten. Het onverplichte karakter wordt benadrukt, omdat in het recente verleden pogingen zijn gedaan een jongeren-banenplan, met de uitkering als inzet, te verkopen als vrijwilligerswerk. Het criterium van de organisatie wordt opgenomen, omdat niet de individuele vrijwilliger, maar de organisatie waar hij deel van uitmaakt object is van beleid. En het laatste criterium sluit al die werkzaamheden als vrijwilligerswerk uit die verricht worden ten behoeve van gezin, familie, vrienden of bureaus. Men spreekt in dit verband ook wel over de maatschappelijke relevantie van het vrijwilligerswerk.

b. Indeling

Met behulp van deze min of meer objectieve cri-

teria kunnen veel burgers bij de groep vrijwilligers worden ingedeeld. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau is ongeveer 15% van de Nederlandse bevolking op een of andere manier bij het vrijwilligerswerk betrokken:

- de grootste groep van hen is te vinden in de zogenaamde traditionele organisaties. Deze organisaties worden door vrijwilligers gedragen, professionals verrichten hier meestal ondersteunende activiteiten. Het gaat hier bijvoorbeeld om vormen van geïnstitutionaliseerde burenhulp, sportverenigingen, levensbeschouwelijke organisaties, politieke partijen en jeugdwerk;

- een tweede categorie vormen de zogenaamde alternatieve organisaties, in de 60'er jaren ontstaan uit ontevredenheid over het functioneren van traditionele en professionele organisaties. Voorbeelden zijn patiëntenorganisaties, zelfhulpgroepen (waar hulp wordt geboden aan lotgenoten onder elkaar) en hulpdiensten voor jongeren;

- tenslotte zijn er de zogenaamde nieuwe initiatieven. Deze initiatieven van recente datum hebben meestal geen directe relaties met professionele systemen. Voorbeelden zijn belangenorganisaties die zich richten op het verdedigen van de belangen van bepaalde groepen in de samenleving, actiegroepen en telefonische hulpdiensten.

3. *Historische ontwikkeling*

De geschiedenis leert dat burgers zich voortdurend organiseren rond allerlei door hen als belangrijk gevonden maatschappelijke problemen. Men richtte zich bijvoorbeeld op de hulp aan armen en wezen, op de verbetering van leef- en levensomstandigheden van bepaalde categorieën van de bevolking, zoals bejaarden en gehandicapten, op de vrijetijdsbesteding, zoals sport-, muziek- en toneelverenigingen. Vrijwilligerswerk had hier een zelfstandige maatschappelijke be-

tekenis onafhankelijk van het bestaande professionele voorzieningspatroon.

In de achter ons liggende jaren van groeiende economische mogelijkheden was de aandacht hoofdzakelijk gericht op de inrichting van de verzorgingsstaat. Door de toenemende welvaart en de institutionalisering van vooral de welzijnszorg kwamen de professionele voorzieningen sterk op. Daardoor is het vrijwilligerswerk naar de achtergrond geschoven. Veel initiatieven van vrijwilligers gingen over in professionele werkvormen, soms met instemming, soms met tegenzin van de vrijwilligers.

Pas recentelijk is men zich weer bewust geworden van de maatschappelijke betekenis en functies van het vrijwilligerswerk. Dit heeft twee hoofdoorzaken:

- a. al geruime tijd bestaat het inzicht in de ver ontwikkelde verzorgingsstaten dat (de organisatie van) het professioneel voorzieningsstelsel ook schaduwzijden heeft;
- b. de recessie dwingt tot bezuinigingen en het inschakelen van werklozen.

4. *Vrijwilligers versus professionelen*

Deugden van vrijwilligers kunnen worden vergeleken met ondeugden van de professionals. Op grond van literatuuronderzoek komt men tot het volgende schema (*schema 1*).

Tegen dit schema zijn een aantal bedenkingen:

- a. het is niet geoorloofd vrijwilligers respectievelijk professionals op één hoop te gooien; de grote verscheidenheid in beide soorten laat dat niet toe. Een jurist bijvoorbeeld die in zijn vrije tijd vrijwilligerswerk doet, zal zijn beroepshouding en expertise niet laten varen, omdat hij vrijwilligerswerk verricht;
- b. de indruk wordt gewekt alsof de overheid op de inzet van vrijwilligers even veel invloed uit kan oefenen als op die van professionals;

Schema 1

Deugden vrijwilligers

- 1 Taalgebruik sluit aan bij burgers
- 2 Bieden wat consument wil
- 3 Relativering deskundigheid
- 4 Voldoende tijd
- 5 Morele controle, zelfbinding
- 6 Ervaringsdeskundigheid
- 7 Flexibel
- 8 Menselijke betrokkenheid
- 9 Persoonlijke benadering
- 10 Identificatie

Ondeugden professionals

- 1 Hanteren onbegrijpelijk jargon
- 2 Consument moet zich aanpassen
- 3 Accentuering deskundigheid
- 4 Altijd haast
- 5 Juridische controle
- 6 Opleidingsdeskundigheid
- 7 Star, gebureaucratiseerd
- 8 Instrumenteel, aspectmatig
- 9 Methodische benadering
- 10 Afstandelijkheid

c. de deugden van vrijwilligers en de ondeugden van professionals kunnen niet beoordeeld worden onafhankelijk van de situatie waarin zij hun werkzaamheden verrichten. Wanneer een chirurg zich te veel zou identificeren met de patiënt bestaat de kans dat de operatie mislukt. Afstandelijkheid is in dit geval een functioneel kenmerk van de beroepsuitoefening van de chirurg en als zodanig positief te waarderen;

d. bovendien is dit schema zo ongenueanceerd dat het niet over de ondeugden van de vrijwilliger spreekt (bijv. makkelijker stoppen met een taak, soms moeilijk te vinden), noch over de deugden van de professional (is deskundig, behoort aanwezig te zijn, moet het overeengekomen beleid volgen).

De schaduwzijden van de professionalisering hangen nauw samen met de organisatie van de professionele arbeid, in het bijzonder de overspecialisatie. Specialisten hebben op de terreinen van maatschappelijke dienstverlening en geestelijke en somatische gezondheidszorg de overhand. De wens elkaars competenties te respecteren alsmede de studie van steeds kleinere deelproble-

men leiden tot een strakke afbakening van relatief kleine aandachtsvelden. Dit is veelal niet in overeenstemming met de problemen van burgers die zich meestal niet zo mooi laten scheiden.

Maar de belangrijkste suggestie die van *schema 1* uitgaat, is dat de genoemde problemen van professionalisering inherent zijn aan dat proces zelf en dus alleen te keren zijn door vermindering van het professionele werk.

Dit alles neemt niet weg dat specialismen met name in de gezondheidszorg natuurlijk niet gemist kunnen worden. Vandaar dat het zorgbeleid in ons land er niet op gericht is professionals te vervangen door vrijwilligers, maar op het verleggen van het zwaartepunt van de specialistische naar de algemene zorg. Men zou hier van een glijdende schaal kunnen spreken.

5. *Het huidige beleid*

In 1980 werd een interdepartementale commissie benoemd die voorstellen voor vrijwilligerswerk mocht uitwerken. Deze commissie produceerde na drie jaar drie dikke rapporten. Op 18 februari jl. werd het overleg tussen Tweede Kamer en regering afgesloten. Het vrijwilligerswerk werd nu officieel object van beleid.

In het CDA/VVD-regeerakkoord wordt gesproken over de 'overgang van de verzorgingsstaat, die onbetaalbaar en drukkend dreigt te worden, naar de zorgzame samenleving waarin mensen voor elkaar opkomen'. De tegenstelling is goed verwoord: niet de staat zorgt voor de burgers, maar de burgers zorgen voor elkaar. In dit ideologische klimaat wordt aan het vrijwilligerswerk een belangrijke plaats toegekend.

De noodzaak te bezuinigen in de collectieve sector is een krachtige impuls gebleken om aan dit inzicht praktische gevolgen te verbinden. Een deel van het professionele werk zal moeten verdwijnen en er wordt op gerekend dat vrijwilligers de gaten zullen en kunnen vullen die dan ontstaan. Maar ook het groeiend aantal werklozen baart zorgen. Wie werkloos wordt, verliest in veel gevallen mogelijkheden tot contact, ontplooiing en maatschappelijke waardering. Het verruimen van de mogelijkheden vrijwilligerswerk te doen, wordt gezien als een tijdelijke oplossing voor dit probleem. Discussies over het doen van bepaalde werkzaamheden met behoud van uitkering zijn thans in gang.

Het vrijwilligersbeleid beoogt de positie van vrijwilligers te verbeteren. Het bestaat hoofdzakelijk uit het toekennen van extra-voorzieningen voor vrijwilligers, zoals een financiële compensatie voor de geleden schade (onkostenvergoeding) en een tegemoetkoming in de kosten voor het organiseren van dit werk. De gedachte hierachter is dat alle extra-kosten van het vrijwilligerswerk, die tot dan meestal door de vrijwilligers zelf gedragen werden, moeten worden vergoed.

De belangen van vrijwilligersorganisaties en overheid lopen hier parallel. De eerste zien in dit beleid een teken van maatschappelijke erkenning en waardering, de tweede hoopt hierdoor de aantrekkelijkheid van het vrijwilligerswerk te vergroten, zodat meer mensen dit werk zullen kunnen gaan doen.

6. *Vrijwilligers versus betaalde arbeid*

Uitbreiding van het vrijwilligerswerk kan – en zal vaak – ten koste gaan van betaalde arbeid door de professionelen. Dit zal bij belangenbehartigers daarvan op verzet stuiten. Herhaaldelijk heeft men dus getracht vast te stellen welke activiteiten door vrijwilligers en welke als betaalde arbeid zouden moeten worden verricht. Het is niet gelukt daarvoor objectieve criteria, d.w.z. op basis van aard en inhoud van de activiteiten, te formuleren. Echt vrijwilligerswerk in de normatieve betekenis van het woord bestaat niet. Vele activiteiten kunnen zowel door vrijwilligers als door professionelen worden uitgevoerd, bijv. brandweer, besturen van organisaties, verschillende vormen van hulpverlening.

De verhouding betaalde arbeid/vrijwilligerswerk in een samenleving is mede het resultaat van de maatschappelijke machtsverhoudingen. Zo bestaat er een samenhang tussen de kracht van de vakbeweging in een land en de omvang van het professioneel systeem aldaar. In ons eigen land is de strijd gaande tussen vakbeweging, emancipatiebeweging, professionals, vrijwilligersorganisaties en overheid.

De vakbeweging en emancipatiebeweging zijn niet tegen vrijwilligerswerk, maar richten zich tegen het gevaar dat als gevolg van de economische recessie veel arbeid gedoemd is vrijwilligerswerk te worden. Het streven de economische onafhankelijkheid van hun achterbannen te bewerkstelligen, brengt met zich mee dat betaalde arbeid als een zeer hoog goed wordt beschouwd. Ook vinden genoemde bewegingen dat een van overheidswege te voeren vrijwilligersbeleid de impliciete erkenning inhoudt van blijvende werkloosheid. Zij vrezen verder dat de ombuiging van professional naar vrijwilligerswerk zal leiden tot een aantasting van het recht van burgers gebruik te maken van collectieve voorzienin-

gen. Al deze overwegingen werden tijdens de voorbereidende behandeling van het in par. 1 genoemde rapport in het Europees Parlement met name door socialisten en communisten naar voren gebracht. De emancipatiebeweging vreest bovendien dat vrijwilligerswerk in hoofdzaak terecht zal komen op de schouders van vrouwen en zij wijst op het recht op economische onafhankelijkheid.

Professionals vrezen het verlies van hun werk als vrijwilligerswerk uitgebreid en professionele arbeid ingekrompen wordt. Zij wijzen op hun deskundigheid en continuïteit, het rechtskarakter van de voorzieningen en brengen hun vrees naar voren dat de tijd van liefdadigheid met de bijbehorende afhankelijkheid en dankbaarheid weer terug zal keren.

Vrijwilligers daarentegen beklemtonen hun sociale verantwoordelijkheid en brengen de nuttige functie van hun organisaties naar voren. Dit moeten toch goede redenen zijn voor maatschappelijke erkenning en zij achten daartoe een krachtige impuls noodzakelijk.

De overheid tenslotte stimuleert vrijwilligerswerk om met een meer gerust geweten op collectieve voorzieningen te kunnen bezuinigen. Zij prijst het vrijwilligerswerk, omdat het zo onbaatzuchtig is en brengt de maatschappelijke erkenning tot uitdrukking in de vorm van financiële compensaties.

In een democratie wordt de geschetste belangenstrijd gelukkig niet met geweld uitgevochten, maar met electoraal gewicht en politieke, ideologische en empirische argumenten. Het verrichten van vrijwilligerswerk wordt vaak teruggebracht tot één motiverende eigenschap. Bij de PVDA is het verrichten van vrijwilligerswerk een uiting van 'individuele verantwoordelijkheid', bij het CDA een uiting van 'solidariteit' (de onderlinge verwisselbaarheid van begrippen tussen beide partijen is opmerkelijk).

7. De keuze van D'66

Reeds in 1974, toen de werkloosheid nog maar een fractie van de huidige was, pleitte D'66 in de Eerste Kamer voor het loslaten van de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Zij voorspelde dat men door de toenemende automatisering (van chips hadden we toen nog niet gehoord!) met veel minder arbeidsuren per jaar het welvaartspeil zou kunnen handhaven. Een ieder zou over veel meer vrije tijd gaan beschikken dan ooit tevoren. Dit zou noodzaken tot een bijstelling van het conventionele arbeidsethos en een opwaardering van de onbetaalde arbeid. Thans geldt dit alles nog veel sterker en wordt deze opvatting geleidelijk aan gemeengoed. In dit kader moet het standpunt van D'66 over het vrijwilligersbeleid worden geplaatst.

(Betaalde) arbeid, waaronder begrepen de onbetaalde arbeid in de huishouding, was duizenden jaren lang een levensbeheersende tijdsvulling. Zij zal vrij plotseling een veel kleiner deel van onze tijd in beslag gaan nemen, zonder dat we hebben geleerd wat we met de overblijvende tijd moeten doen. A fortiori geldt dit voor de werklozen die immers veel sociale contacten moeten missen en zich maatschappelijk nutteloos voelen als gevolg van het huidige arbeidsethos. Het vinden van een zinvolle vrije-tijdsbesteding voor miljoenen mensen zal een van de grote problemen van de komende jaren zijn. De bestudering van dit probleem is nog maar pas begonnen. Vrije-tijdsbesteding als studievak bestaat nog maar een jaar. Wij zien vrijwilligerswerk als een maatschappelijk nuttige bijdrage tot de oplossing van dit probleem.

D'66 zal dus gaarne meewerken aan het verstreken van faciliteiten door de overheid, ter verbetering van de voorwaarden waaronder vrijwilligers werken. Dit beleid moet dan o.i. wel aan enige voorwaarden zijn gebonden:

- a. het beschikbaar stellen van faciliteiten moet aan een minimum van regels zijn gebonden. Een overvloed aan bureaucratische regels zou zoveel moeite vergen om de benodigde faciliteiten te verkrijgen dat de vrijwilligersorganisaties worden lamgelegd;
- b. overheden moeten nooit met behulp van strafmaatregelen invloed proberen uit te oefenen op de 'vrijwillige' inzet van burgers (bijv. dwang uitoefenen op degenen die een uitkering genieten);
- c. aan het verstrekken van faciliteiten mogen geen andere eisen gesteld worden dan die, die te maken hebben met het bewijs dat er onkosten gemaakt zijn of zullen worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat van overheidswege niet geëist mag worden dat vrijwilligers zich professioneel laten ondersteunen.

De houding van d'66 tegenover vrijwilligerswerk zou als volgt kunnen luiden:

- erkenning van de kwaliteit van vrijwilligerswerk, m.n. in de sectoren waarin gedurende de decennia van groei van de verzorgingsstaat, professionele krachten werkzaam waren. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de sectoren maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk, doch in principe aan alle beleidsonderdelen;

- voor (langdurig) werklozen is inschakeling in het arbeidscircuit van het vrijwilligerswerk een mogelijkheid om zich maatschappelijk nuttig te voelen, sociale contacten op te bouwen en een werkervaring te verkrijgen waardoor de kansen op betaalde beroepsarbeid - in het kader van herverdeling van arbeid - worden vergroot. Voor het werken met behoud van uitkering gelden dezelfde uitgangspunten.

- de houding tegenover de huidige scheiding werken/niet-werken moet worden veranderd. Een opwaardering van onbetaalde arbeid is noodzakelijk opdat het beleid over de grenzen van de traditionele benaderingen kan gaan. De huidige discussiepunten als concurrentievervalsing en budgetvervalsing (gebruik van vrijwilligerswerk om bezuinigingen in de collectieve sector door te voeren) zullen in dit herwaarderingsproces opgelost moeten worden.

- in dit kader zal, juist voor de komende periode waarin het aantal werklozen zal toenemen, een maatschappelijke consensus moeten worden bereikt over de vraag welk werk betaald c.q. niet betaald zal worden verricht.

september 1983

H. GAJENTAAN

Internationale belasting: utopie of idee?

In het verkiezingsprogramma 1982-1986 schreef D'66 dat de Nederlandse regering aan dient te dringen op een internationaal onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van internationale belastingheffing ten behoeve van ontwikkelings-samenwerking. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan belasting op luchtvervoer. Daarnaast zouden ook de voor- en nadelen van belasting op wapenhandel onderzocht moeten worden.

De vraag is of het tijdstip gunstig is om de discussie hierover aan te gaan. In een tijd van economische recessie waarin de financiële middelen voor ontwikkelingssamenwerking beperkt worden, zou een discussie over nieuwe financieringsmethoden voor de ontwikkeling in de derde wereld geen overbodige luxe zijn.

Het zou zelfs niet misstaan in de komende internationale discussies over de herziening van de Bretton Woods-instellingen, waarover de laatste tijd in verschillende internationale fora in toenemende mate wordt gesproken. Ook in de uitwerking van Perspectief '86 zou het onderwerp zijn plaats kunnen vinden.

Rapport Verenigde Naties

Een aantal jaren geleden is in het kader van de Verenigde Naties een deskundigengroep¹ bijeen geweest die een rapport uitbracht met o.m. een inventarisatie van nieuwe financieringsmethoden

gericht op meer automatische overdracht van financiële middelen. Het rapport, dat jammer genoeg slechts beperkte aandacht heeft gekregen, was opgesteld om na te gaan welke nieuwe financieringsmethoden konden worden ontwikkeld ten behoeve van de bestrijding van de woestijnvorming in de wereld. In 1977 was over dit laatste onderwerp een grote VN-conferentie in Nairobi gehouden, waarin de gigantische omvang van de financieringsbehoefte van deze problematiek naar voren kwam. De studie bouwde voort op de aanbevelingen die de speciale zittingen van de Algemene Vergadering van de VN in 1974 en 1975 over de nieuwe internationale economische orde hadden aanvaard en waarin de noodzaak van meer 'voorspelbare, gegarandeerde en automatische' financiële stromen ten behoeve van de ontwikkeling van de landen in de derde wereld was aanvaard. In de internationale discussies over deze onderwerpen bleek steeds weer dat de onzekerheid over de toekomstige beschikbaarheid van financiële middelen bij de ontwikkelingsplannen van deze landen de planning zelf en de uitvoering van deze plannen nadelig beïnvloedt.

In het rapport van bovengenoemde expertgroep is een inventarisatie opgenomen met o.m. voorstellen betreffende internationale belasting, opbrengsten van het gebruik van internationale gebieden, inkomsten van militaire belastinghef-

ving en besparingen vanwege ontwapening, monetaire maatregelen, zoals speciale trekkingrechten en goudverkopen, grondstoffenstabilisatie e.d. Een vervolgrapport² belichtte in groter detail een aantal van deze voorstellen, zoals algemene handelsbelastingen of -heffingen, IMF-goudverkopen, speciale trekkingrechten, het gemeenschappelijke grondstoffenfonds, internationale opbrengsten uit de exploitatie van de zeebodem en belastingen of parkeergelden van geostationaire communicatiesatellieten. Over een aantal van deze voorstellen die, zoals gezegd, nadere studie rechtvaardigen, wil ik het volgende opmerken.

Luchtvervoer

De door d'66 voorgestelde studie over een belasting op het luchtvervoer lijkt van alle vormen van handels- en dienstenbelasting in de sfeer van vervoer en communicatie het meest aantrekkelijk (of het minst onaantrekkelijk). Een bescheiden heffing voor zaken- of toeristenreizen, al dan niet geïndividualiseerd, zou een aanzienlijke financieringsbron kunnen vormen. Ook hierbij geldt echter dat de administratieve kant van een dergelijke heffing een grote belemmering kan vormen voor de eventuele invoering ervan. Daarnaast zou voor wat betreft toeristenreizen c.q. -uitgaven een differentiatie moeten worden aangebracht tussen rijke en arme landen; de laatste immers proberen hun inkomsten uit het toerisme te vergroten en zouden van een dergelijke vorm van belastingheffing nadelige gevolgen kunnen ondervinden. Toch zou men met een betrekkelijk simpel systeem van heffingen een financieringsbron moeten kunnen aanboren die het luchtverkeer niet wezenlijk zou behoeven te belemmeren. De Brandt Commissie³ heeft deze mogelijkheid onder de aandacht gebracht. Geschat wordt dat een 1%-heffing op internationale personen en vrachtver-

keer jaarlijks 250 miljoen dollar zou opbrengen, met een jaarlijkse groei van 10 à 15 procent.

Wapenhandel

Een ander voorstel in het d'66-verkiezingsprogramma betreft de voorgestelde belasting op wapenhandel. Evenals andere voorstellen van 'militaire belastingen' is dit voorstel naar zijn aard verschillend van andere internationale belastingvoorstellen. Een belangrijk nevenogmerk bij dit soort belastingen is nl. om de militaire uitgaven te ontmoedigen en de wapenwedloop te verminderen. Een cynicus zal opmerken dat het voor de ontwikkelingshulp goed zou zijn dat er veel wapens worden verhandeld: de belasting daarop vormt dan een goede financieringsbron voor de derde wereld! De eerder aangehaalde expertgroep lijkt zich van dit dilemma bewust en beveelt dan ook aan dat, gezien het oogmerk om de wapenhandel te verminderen, een belasting van 5% op alle wapenhandel te overwegen valt. De schattingen over de omvang van de wapenhandel liggen tussen de 9 en 10 miljard dollar per jaar. Een 5%-heffing zou dus een half miljard dollar per jaar op kunnen leveren - en als dat tot effect zou hebben dat de wapenhandel met 10% vermindert, zou deze belasting nog 400 miljoen dollar per jaar opbrengen, aldus het rapport. De realiteitszin van dit soort voorstellen moet niet al te hoog worden aangeslagen; kennelijk ook reden waarom de uitwerking ervan in het vervolgrapport achterwege is gebleven. Dat neemt overigens niet weg dat het jammer is dat de recente hoofdbestuursnotitie over vrede en veiligheid zo weinig zegt over de internationale wapenhandel, en geen uitwerking geeft aan de voorstellen in het verkiezingsprogramma.

Zeebodem

Van de voorstellen voor meer voorspelbare en automatische overdracht van financiële middelen kunnen die, welke in het kader van de vorig jaar aanvaarde Zeerechtconventie over de exploitatie van de diepzeebodem zijn neergelegd, in de toekomst een belangrijker rol gaan spelen. Niettegenstaande de moeilijkheden die (ook voor Nederland) nog moeten worden overwonnen alvorens het verdrag zal worden geratificeerd c.q. in werking zal treden, is in dit geval in beginsel sprake van een internationaal aanvaard systeem van belastingheffing op de exploitatie van de minerale rijkdommen van internationale gebieden i.c. de diepzeebodem. Een van de vragen daarbij is bijvoorbeeld op welke wijze de beoogde Internationale Zeebodem Autoriteit en de 'Internationale Onderneming' ook de efficiënte mijnbouwexploitatie van de zeebodem zullen weten te bewerkstelligen. De schattingen over de opbrengsten uit de exploitatie via het ontworpen systeem in de Zeerechtsconventie, afhankelijk van het verwachte tijdstip waarop de commerciële diepzeemijnbouw van start zal gaan en in welke omvang, lopen nogal uiteen. Terwijl de Brandt Commissie in haar rapport sprak van 500 miljoen dollar in het eind van de tachtiger jaren, zijn sindsdien aanzienlijk bescheidener schattingen gemaakt, waarbij meer rekening is gehouden met de huidige situatie op de wereldmetaalmarkt.

Conclusie

De meeste voorstellen die gericht zijn op meer automatische financiële middelenoverdracht zijn zonder twijfel op korte termijn niet realiseerbaar. Zij roepen - zoals gezegd - weerstanden op omdat zij, vaak ten onrechte, worden vereenzelvigd met voorstellen voor de totstandkoming van een wereldautoriteit. Men vergeet daarbij veelal de beperkte of rudimentaire vormen van 'internationale belasting' die zich de afgelopen tijd hebben ontwikkeld, zoals in het kader van de Europese Gemeenschappen, terwijl zelfs de universele contributieplichting van de leden van de Verenigde Naties als zodanig kunnen worden beschouwd. Het zou d'66 sieren de discussie over deze problematiek uit te diepen. In een tijd van toenemende korte-termijn-belangenstrijd blijven initiatieven met een verdergaande reikwijdte, hoe moeilijk ook realiseerbaar, nodig. Het antwoord op de vraag of internationale belastingheffing - in welke vorm dan ook - een utopie of een bruikbaar idee is, staat echter niet bij voorbaat vast.

oktober 1983

Noten

1. *Study on financing the United Nations Plan of Action to Combat Desertification*, Report of the Secretary General, United Nations doc. A/35/396, 17 september 1980.
2. *Study on financing the Plan of Action to Combat Desertification*, Report of the Secretary General, United Nations doc. A/36/141, 1 oktober 1981.
3. *North South, A Program for Survival*, Report of the Independent Commission on International Development Issues under the chairmanship of Willy Brandt, 1980.

J. VIS

Onderwijs en politiek: een verstoorde relatie, rijp voor herziening

Ondanks alle klachten over bezuinigingen is onderwijs nog steeds het belangrijkste onderwerp van staatszorg. Minister Deetman heeft in zijn eentje nog steeds meer guldens te besteden dan heel wat zijn collega's samen. Het defensiebudget is de helft van het onderwijsbudget, het budget voor volkshuisvesting en milieu is nog geen tweederde; alleen de post Sociale Zaken komt een beetje in de buurt van Onderwijs en Wetenschappen.

In de begroting voor 1984 klaagt Deetman dat de aandacht voor zijn beleid bezig is zich te versmallen tot de financiële kanten. Bij het neerschrijven van die zin heeft de minister zich de discussies met zijn collega van financiën wellicht herinnerd: hard vechten in de ministerraad om nog zoveel mogelijk van het budget overeind te houden. En daarna valt dan de hele onderwijswereld over je heen, omdat er toch weer nieuwe bezuinigingen op komst zijn. Deetman voert een gevecht op twee fronten en ondervindt nergens waardering.

Het lijkt mij zeer de vraag of dat gebrek aan waardering alleen maar te maken heeft met de bezuinigingen. Zou er niet veel meer aan de hand zijn? Is de klacht over de bezuinigingen misschien ook een rationalisatie van een onvrede die niet-financiële oorzaken heeft?

Innige samenhang

Onderwijs en politiek vertonen in Nederland, zoals in veel andere landen, een innige samenhang. Het onderwijs heeft de staatszorg nodig, maar de integratie van de staat en van de moderne samenleving kan op zijn beurt niet bestaan zonder en openbaar onderwijs. De Nederlandse tie zijn onbestaanbaar zonder een fijnmazig net van onderwijsvoorzieningen.

In de Nederlandse verhouding van onderwijs en politiek komt daar nog iets speciaals bij. Belangrijke politieke stromingen hebben zich ontwikkeld in de strijd om de macht over het onderwijs. Ons algemeen kiesrecht werd ingevoerd tegelijk met de financiële gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs. De Nederlandse politiek heeft een speciale belangstelling voor het onderwijs; onderwijs was jarenlang het troetelkind van de politiek.

Het is opmerkelijk dat ondanks die innige verhouding in ons land de discussie over inhoudelijk onderwijsbeleid en het expliciet maken van onderwijsdoelinden pas laat op gang is gekomen. Dat heeft waarschijnlijk te maken met het typische Nederlandse verschijnsel dat niet de politiek zich met onderwijs ging bezighouden, maar omgekeerd: het onderwijs ging in de politiek. De feitelijke overwinnaars van de pacificatie van 1917 (de confessionele partijen als beschermers

van het bijzonder onderwijs) ging het slechts om de bewaking van de eigen identiteit, de eigen richting. Over de inrichting en de doeleinden wensten ze geen discussie met anderen. Die voerden ze op het eigen, voor anderen afgesloten erf, met Bijbel en kerkelijk leergezag als richtsnoer; dat wil zeggen: buiten de politieke sfeer. Het enige waar ze voor moesten zorgen, was een geestverwant op het Ministerie van Onderwijs (waar ze tot 1973, toen Van Kemenade kwam, bijna onafgebroken in slaagden). Het gevolg van die toestand was dat er zich een eigenaardige beheers- en subsidiestructuur ontwikkelde. De onderwijsorganisaties hadden al vroeg een rechtstreeks contact met de bewindslieden en in de kamerfracties hadden zij een gegarandeerde en belangrijke aanwezigheid. Het subsidiestelsel kende slechts kwantitatieve criteria (de getalsnorm voor stichting van scholen en subsidiëring van leerkrachten). De kwaliteit van het onderwijs – die overigens op een hoog niveau stond – kwam in het politieke milieu de eerste decennien na 1917 nauwelijks ter sprake. Als de politiek zich met het onderwijs bemoeide, dan ging het om subsidiegelden en rechtsposities (en ook de rechtsposities hadden vrijwel alles te maken met geld). Het openbaar onderwijs, dat globaal genomen volgens dezelfde normen werd gesubsidieerd, vertoonde hier en daar trekken van een soort tweede keus, had politiek onvoldoende steun en kwam door zijn polarisatie ten opzichte van het bijzonder onderwijs ook nauwelijks aan een inhoudelijke gedachtenwisseling toe. Het neutraal bijzonder onderwijs was kwantitatief nauwelijks de moeite waard en telde in de politiek niet echt mee (al werden juist daar al heel vroeg vernieuwingen zichtbaar: de Werkplaats van Kees Boeke, de Vrije Scholen).

Onderwijs als hefboom

Vragen als 'wat wil je met het onderwijs en hoe moet het dan ingericht worden?' kwamen in de politiek pas in de zestiger jaren in de discussie. De gedachte dat het onderwijs een hefboom tot maatschappelijke veranderingen zou kunnen zijn, werd populair ongeveer in dezelfde periode waarin begrippen als gelijke kansen en democratisering bekendheid kregen. Anders gezegd: de politiek begon zich nu wél met het onderwijs te bemoeien en de bemoeienis voltrok zich volgens de patronen die in die jaren hoog scoorden bij politici en bestuurders: grootschalig, planmatig, duur, met overschatting van de sturingsmogelijkheden en onderschatting van de bureaucratische bedreigingen.

Maar er was geld genoeg en het streven werd vrij algemeen onderschreven. In de zestiger jaren werd de Mammoetwet ingevoerd, waarmee het voortgezet onderwijs een structuur kreeg die, zoals de wetgevers toen dachten, stellig voor vele decennien ongewijzigd zou kunnen blijven.

De nieuwe visie op onderwijs had een aantal gevolgen die overigens goed aansloten bij ontwikkelingen in het politieke bestel. Door de planningsgedachte raakte het getalscriterium op de achtergrond. De pakkettenkeuze noodzaakte tot grotere scholen, het bijzonder onderwijs begon zich open te stellen voor andersdenkenden, hetgeen een extra-bijdrage leverde tot de deconfessionalisering. Verder raakte de eigen identiteit meer en meer op de achtergrond door de grote en algemene aandacht aan nieuwe onderwerpen: emancipatie, democratisering, derde wereld, milieu, culturele pluriformiteit. Het verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs viel hier en daar nog maar moeilijk waar te nemen en beperkte zich dikwijls tot (slechts) een verschil in beheersstructuur. De komst van andersdenken op 'Onderwijs' was voor het bijzonder onderwijs hele-

maal niet zo'n ramp als vroeger was voorspeld. De niet-confessionele bewindslieden vergrepen zich niet aan de eigen identiteit - waarschijnlijk vooral omdat er niet veel meer te grijpen viel.

Versomberde situatie

Zolang er geld genoeg was, leek het allemaal heel aardig, maar na 1975 versomberde de situatie door een aantal oorzaken:

1. de teruglopende bevolkingsgroei begon via het getalscriterium structureel door te werken in de subsidies. De laatste tijd verdwijnen er hele scholen tegelijk. De daardoor ontstane witte plekken noodzaken tot hardhandige fusies;

2. de situatie van de rijksbegroting leidt tot subsidievermindering. In 1975 werd nog 22% van de rijksbegroting aan onderwijs besteed, in 1984 is het percentage 15;

3. een tragische botsing tussen bestuurlijk-politieke theorie en pedagogische werkelijkheid. Terwijl de politiek zich nog bezighoudt met omvangrijke hervormingsplannen (integratie basis-onderwijs, middenschool, bovenschool, pedagogische academies, lerarenopleidingen, hbo-instellingen) loopt de overtuigingskracht van de hervormers terug. Het 'veld' merkt dat er steeds minder geld komt en wordt geconfronteerd met de onrust tengevolge van *a.* bezuinigingen en *b.* komende of reeds in gang gezette veranderingen. (N.B. Hoe grootschaliger een organisatie des te groter de overgangsproblematiek);

4. ook zonder 1, 2 en 3 hebben leerkrachten het al veel moeilijker dan vroeger omdat de meeste maatschappelijke problemen vooral de jeugd aangaan en zich dus vooral op school (mede) afspiegelen. De overbelasting van leerkrachten blijkt uit de belangstelling voor de VUT; nog niet zo lang geleden waren leerkrachten die de 65 waren gepasseerd met moeite uit de school te krijgen. Met genoeggen vielen ze in voor een zieke ex-collega;

5. slechte relatie tussen de scholen en het ministerie. (De minister beschuldigt scholen van fraude in de opgegeven leerlingenaantallen, maar het ministerie op zijn beurt is nu en dan opmerkelijk onzorgvuldig in zijn circulaire(s).) Deetman is waarschijnlijk de eerste minister die meer als vijand dan als vriend van het onderwijs wordt gezien.

Over elk van deze factoren valt veel meer te zeggen. In één opzicht stemmen ze met elkaar overeen: ze zullen niet spoedig verdwijnen. De bezuinigingen zijn nog maar pas begonnen, de veranderingen eveneens. De bureaucratisering en de centralisatie zullen nog jarenlang doorgaan. De problematiek op de scholen (een toekomst zonder werk, anderstaligen in de klas, schoolverzuim) zal eerder toe- dan afnemen. Het aantal leerkrachten dat het 'niet meer ziet zitten' en dat voorspelt dat het onderwijs over vijf of tien jaar in elkaar zal zakken, neemt hand over hand toe. Het onderwijs voelt zich veelal weerloos tegen de komende problemen en mist de beweeglijkheid om zich weerbaar te maken.

Tegen deze achtergrond laat zich terecht de vraag stellen of het geen tijd wordt om het onderwijs een meer autonome positie te geven, om het tot op zekere hoogte te debureaucratiseren, te dereguleren en te decentraliseren. Kortom, wordt het geen tijd de structuur zo te veranderen dat het onderwijs beter in staat is z'n eigen problemen aan te pakken? Nu de bestaande verhouding tussen overheid en politiek bezig is vast te lopen, lijkt het raadzaam die verhouding drastisch te herzien.

Minder frustraties, meer kwaliteit

In principe kan men aan een geheel ander subsidiestelsel denken dat het onderwijs veel meer flexibiliteit geeft zonder de kwaliteit aan te tas-

ten. Een subsidiestelsel dat een aantal frustraties wegneemt en daardoor wellicht kwaliteitsverhogend werkt. Laten we eens aannemen dat bijvoorbeeld voor het lager onderwijs alle subsidiestromen (salarissen, huisvesting, exploitatie) samengevoegd worden en gedeeld worden door het aantal kinderen. Het quotiënt is dan een subsidiebedrag per leerling. Indien aan de ontvanger van dit bedrag (de ouder/verzorger) de verplichting wordt opgelegd dit bedrag aan lager onderwijs te besteden, dan ontstaat er een directe relatie tussen de ontvanger en de door hem uitgekozen onderwijsinstelling. De betrokken onderwijsinstelling heeft eveneens de verplichting het geld aan onderwijs te besteden, maar wordt vrijgelaten in de specifieke bestemming. Duidelijker gezegd: de school maakt zelf uit welke gedeelten worden besteed aan salarissen, huisvesting, exploitatie. Om te voorkomen dat sommige scholen zich schuldig maken aan oplichting controleert de overheid de kwaliteit van het onderwijs. Zakt de kwaliteit beneden de norm, dan verliest de school zijn recht als onderwijsinstelling, d.w.z. als 'subsidie'ontvanger.

De effecten van een dergelijke verandering zijn nogal ingrijpend:

- de ouders gaan zich intensief bezighouden met de kwaliteit van het onderwijs, de scholen eveneens. Leerplan en methode zullen door de school zelf worden vastgesteld, rekening houdend met de kwaliteitseis. Er zal een zekere concurrentie tussen scholen ontstaan. Slechte scholen zullen weinig leerlingen trekken, goede veel;

- de rechtspositie en financiële positie van de leerkrachten wordt anders. Ze gaan lijken op beoefenaars van vrije beroepen; ze opereren op een onderwijsmarkt. Ze zijn vrij om hun eigen salaris te bepalen en kunnen maatschappen sluiten ter verdeling van het salaris. In deze verdeling kan de individuele inkomensbehoefte worden

afgewogen tegen de financiële behoefte van het onderwijs op de eigen school. Een zuinig salarisbeleid strekt tot voordeel van het onderwijs op de eigen school - en verdwijnt niet in het begrotingstekort van de Nederlandse staat;

- de mogelijkheid om zelf leerplan en methode vast te stellen, zal er toe leiden dat hervormingen alleen plaats hebben als de leerkrachten en de ouders dat wensen. Men wordt dus niet bedolven onder hervormingen die men zelf eigenlijk niet wil of waarover men nauwelijks een oordeel heeft;

- bezuinigingen komen tot stand door verlaging van het subsidiebedrag.

Tegenstanders en bezwaren

Het aantal tegenstanders van zo'n verandering zal heel groot zijn. Om te beginnen de onderwijsorganisaties, de vakbonden en in hun voetspoor heel wat politieke partijen. Globaal gezegd leidt de verandering tot verlies van macht voor iedere instelling die zich op nationaal niveau met het onderwijs bezighoudt. Ook heel wat gemeenten zullen er tegen zijn, want ook op gemeentelijk niveau is de onderwijspolitiek belangrijk.

Maar machtsverlies van belanghebbenden bij handhaving van de huidige situatie behoort geen argument te zijn. Er laten zich andere bezwaren, althans risico's bedenken:

- kunnen ouders en leerkrachten wel verantwoordelijk zijn voor handhaving van de kwaliteit? Is het niet te idealistisch om te veronderstellen dat leerkrachten de salarissen verdelen zonder voortdurend ruzie te krijgen? Komt er niet een groot verschil in het niveau van de onderwijsvoorzieningen?

Wie deze vragen probeert te beantwoorden binnen het heersende paradigma (het geheel van gangbare opvattingen) omtrent het onderwijs, omtrent de onderwijsgeveden en de onderwijsgenieters, zal neiging hebben om deze vragen te

beantwoorden met respectievelijk 'nee', 'ja' en nog eens 'ja'.

Maar er laten zich andere vragen tegenover stellen:

- waarom zouden de direct betrokkenen niet verantwoordelijk kunnen zijn voor de kwaliteits-handhaving? Als het gaat om de kwaliteit van bijvoorbeeld duurzame consumptiegoederen gaan we daar zonder meer van uit. Als het gaat om de kwaliteit van het eigen gezin ook. Je kunt het probleem ook abstracter formuleren: iedereen die er wezenlijk van overtuigd is dat mensen hun eigen beslissingen kunnen nemen en niet geleid hoeven te worden door een elite zal het risico in principe aandurven;

- waarom zouden de betrokkenen niet hun eigen salaris in overleg met collega's kunnen vaststellen. Nu geschiedt dat elders - en het gekrakeel is niet van de lucht. Er zijn trouwens praktijkvoorbeelden van geslaagde pogingen. In heel wat Vrije Scholen vindt in onderling overleg een herverdeling plaats van de wettelijke salarissen. Zo lang men er voor zorgt dat eventuele meningsverschillen voorgelegd kunnen worden aan een niet-belanghebbende buitenstaander is kans op succes niet uitgesloten, zo leert de praktijk.

- wat betreft het verschil in niveau van de voorzieningen. Wie durft er te beweren dat de huidige situatie geen grote verschillen kent? Men moet de vraag dan ook anders stellen: zal het verschil toenemen of afnemen? Als het verschil toeneemt omdat slechte scholen weinig leerlingen zullen trekken, is dat niet per se ongezond. Slechte scholen kunnen beter verdwijnen. Als het verschil toeneemt omdat rijke ouders aan hun eigen school bovendien nog flinke ouderbijdragen gaan betalen is dat onrechtvaardig. Maar men zou de betalers van een forse ouderbijdrage kunnen verplichten een deel te bestemmen voor scholen met minder draagkrachtige ouders of scholen met

minder ouders (in dunbevolkte gebieden). Het betalen van extra-bijdragen uit egoïstische motieven zou kunnen worden afgeremd door een regeling te ontwerpen die de egoïsten verplicht tot solidariteit met anderen.

Er is nog een serieus bezwaar. De ene vorm van onderwijs is duurder dan de andere vorm. Technisch onderwijs is duurder dan algemeen vormend onderwijs - een MTS kost meer dan een Pedagogische Academie. Voor het voortgezet onderwijs zou men dan ook onderscheid moeten maken naar de vorm van het gekozen onderwijs als het gaat om de hoogte van de (individuele) onderwijssubsidie. Dat kan technisch gecompliceerd zijn, ook al omdat het duurdere onderwijs zonder meer een minimale omvang van de onderwijsinstelling noodzakelijk maakt. Het bepalen van een minimale omvang zal dan noodzaken tot een bepaalde vorm van planning.

Ik laat het bezwaar hier voor wat het is. Mijn suggestie heeft primair betrekking op die vormen van onderwijs waar de kosten per onderwijsinstelling in principe aan elkaar gelijk kunnen zijn: het basisonderwijs.

Conclusie

Een verandering als hierboven bepleit, gaat uit van een aantal overwegingen die ik, tenslotte, niet ongenoemd wil laten:

- de samenleving heeft behoefte aan nieuwe culturele impulsen. Ook in de huidige structuur komen ze wel voor, maar ze krijgen er weinig kansen omdat het lang duurt voordat ze de veelal noodzakelijke erkenning krijgen. Vaak wijken ze vóór het moment van erkenning uit naar het alternatieve circuit. Eenmaal daar aangekomen, krijgen ze vaak een geïsoleerd en dus maatschappelijk onvruchtbaar karakter; het is denkbaar dat ze een agressieve vorm gaan vertonen en desin-

tegrerend werken op de maatschappelijke samenhang;

- de sterk verzorgende en begeleidende functie van de staat is misschien alleen maar een tijdelijk verschijnsel dat op de achtergrond geraakt naarmate de emancipatie toeneemt. Emancipatie impliceert in laatste instantie ook in cultureel op-

zicht meer ruimte voor een 'doe het zelf-mentaliteit';

- als burgers verstandig genoeg zijn om hun eigen bestuurders te kiezen, zijn ze stellig ook verstandig genoeg om zelf het onderwijs te beredderen.

oktober 1983

M. STEENHUISEN-KUIPERS

Alternatieve geneeswijzen

Inleiding

In het algemeen speelt m.b.t. alternatieve geneeswijzen het vraagstuk van het waarborgen van de kwaliteit van de gezondheidszorg een grote rol. In verband met de bescherming van de belangen van de patiënt wordt dit als een taak van de overheid beschouwd.

Nauw hiermee verbonden is een ander vraagstuk van ethische aard, nl. de kwestie van het recht van de patiënt op een vrije keus van de geneeswijze en de therapeut die hem voor het herstel van zijn gezondheid als de beste voorkomen.

Bovenstaand dilemma tussen vrije keus en waarborgde kwaliteit wordt nog aangescherpt, wanneer men bedenkt dat alternatieve geneeswijzen er tot nog toe in onvoldoende mate in zijn geslaagd het positieve effect van hun handelen aan te tonen. Daar staat tegenover dat zekere alternatieve geneeswijzen bepaald niet ongefundeerd te werk gaan: er kan sprake zijn van zeer oude behandelingsmethoden, gegrond op een consistente filosofie, die bij veel mensen waardeering blijken te oogsten.

In dit kader dringt zich de vraag op in hoeverre het positieve effect van alternatieve geneeswijzen alleen (nog) niet is aangetoond vanwege een gebrek aan motivatie daartoe bij alternatieve genezers, of dat hierbij ook de beperktheid van

de beschikbare (officiële) onderzoeksmethoden een rol speelt. Feit is dat veel patiënten aangeven baat te vinden bij alternatieve genezers.

Er bestaat in de hulpverlening in het algemeen – en zeker in de gezondheidszorg – een misverstand dat 'optimalisering van de zorg' ongeveer hetzelfde is als 'zoveel mogelijk zorg'. Zodoende is ons systeem van gezondheidszorg in hoge mate risicovol: elke nog zo kleine kans op een (ernstige) aandoening dient te worden onderzocht, elke ziekte dient te worden bestreden. De gezondheidszorg als zodanig is op deze manier ziek-makend geworden.

Wanneer alternatieve geneeswijzen deze tendens een tegenwicht bieden, kan dat op zich al als een positieve bijdrage worden beschouwd. Het is echter óók mogelijk dat de gang naar de alternatieve genezer niet meer of minder is dan een zoveelste vlucht in de medicalisering (onder medicalisering wordt verstaan de tendens om algemeen menselijke problematiek als medische klacht uit te drukken en als zodanig ook verder te behandelen). Het feit dat er hulp verleend wordt, houdt in dat er sprake is van een hulp-behoevende, waarvan we er liefst zo min mogelijk hebben.

'Gevaren' van alternatieve geneeswijzen moeten dan ook misschien niet zozeer gezocht worden in de sfeer van het berokkenen van schade, maar

in het opnieuw afhankelijk maken van mensen. Als mensen aandacht zoeken en krijgen heeft dat een prijs in 'afhankelijkheid'. Dit 'afhankelijkmakende' effect is overigens een aspect bij elke vorm van hulpverlening, dus ook bij de officiële geneeskunde. Onder andere door geschikte eisen te stellen aan werkers in de gezondheidszorg, kan geprobeerd worden het element 'afhankelijkheid' in de verhouding tussen hulpvrager en hulpverlener zoveel mogelijk te beperken.

Steeds zal het echter ook en vooral aankomen op het denken en handelen van de beoefenaar van een bepaalde geneeswijze in de praktijk, hoe hij/zij te werk gaat en wat het effect van zijn/haar handelen is.

'Noch alternatieve genezers zelf, noch de reguliere wetenschappers beschikken thans over een theoretisch kader waarbinnen een zeker oordeel voor alternatieve geneeswijzen mogelijk is.' Aldus Verbrugh in *Nieuw besef van ziekte en ziek zijn*.

Deze uitspraak is tegelijk een verdediging van én kritiek op alternatieve geneeswijzen. Om hieraan tegemoet te komen, zullen alternatieve geneeswijzen aanspraak moeten kunnen maken op een behandeling die gelijkwaardiger is aan die van de officiële geneeskunde. Gelijkwaardiger (wat ook hier niet hetzelfde is als gelijk) in geboden mogelijkheden én gestelde eisen.

Wat te verstaan onder 'alternatieve geneeswijzen'?

Het is allereerst zaak aan te geven, waarin de 'alternatieve' geneeskunde zich van de 'officiële' (ook wel reguliere) onderscheidt. Aangezien alternatieve geneeswijzen geen homogene groep vormen, is dit niet eenvoudig. Ze verschillen onderling sterk in allerlei opzichten, zoals:

- de mate van strijdigheid met de reguliere geneeskunde;
- de mate waarin diagnostiek en therapieën van de reguliere afwijken;

- de mate waarin theorie, diagnostiek en therapie(ën) een consistent geheel vormen;
- de mate waarin een bepaalde geneeswijze of therapie door artsen wordt toegepast;
- de mate waarin een geneeswijze aansluit op het cultuurpatroon en de maatschappelijke betekenis van een dergelijke geneeswijze.

Door deze gradatie in de alternativiteit van geneeswijzen, is de grens tussen wat regulier is en wat alternatief genoemd moet worden veelal niet scherp te trekken.

Een veel gehoord bezwaar m.b.t. alternatieve geneeswijzen is het ontbreken van een natuurwetenschappelijke onderbouwing. Daar zit veel waars in: de grondslag van veel alternatieve geneeswijzen is fundamenteel in strijd met de natuurwetenschappelijke benadering.

In de medische wetenschap is een ontwikkeling te onderkennen, te beginnen bij de middeleeuwse leer van de 'lichaamssappen', die bepalend zouden zijn voor ziekte en gezondheid, naar de pathologische anatomie als de grondslag van het tegenwoordige medische denken. Daarin kan geen ziekte bestaan zonder een waarneembare afwijking in een weefsel of orgaan. Het kenmerkende van deze ontwikkeling is dat de nieuwe vooronderstelling onverenigbaar is met de oude, en het zou zo kunnen zijn dat alternatieve geneeswijzen een element vormen van weer een nieuwe vooronderstelling, die er aan zou kunnen komen.* Toch levert dit geen criterium om de reguliere geneeskunde van alle alternatieve geneeswijzen te onderscheiden. Daarvoor mist de reguliere geneeskunde zélf te vaak een adequate natuurwetenschappelijke onderbouwing, en verschillen de alternatieve geneeswijzen onderling te sterk.

* Naar een boekbespreking van Gerbrand Feenstra in *De Volkskrant* van 28-7-'83.

Op grond van het bovenstaande zou dan ook gesteld kunnen worden dat de reguliere geneeskunde momenteel alleen echt van alle alternatieve geneeswijzen verschilt in het feit dat voor alternatieve geneeswijzen geen door de overheid erkende opleidingen bestaan. Een voordeel van dit criterium is dat het objectief is in de zin dat het geen waarde-oordeel uitspreekt over de betreffende (alternatieve) geneeswijzen. De mate waarin een opleiding tot alternatief genezer aan de door de politiek te stellen voorwaarden voldoet, zal bepalend moeten zijn voor erkenning van de betreffende beroepsgroep.

Opleidingseisen: kwaliteit van de beroepsuitoefening óf aangetoond effect

Ingevolge de nieuwe Wet BIG (beroepsuitoefening in de individuele gezondheidszorg) wordt het oude stelsel, waarbij het verboden is aan onbevoegden om de geneeskunst uit te oefenen (het stelsel van beroepsbescherming) opgeheven. In de plaats daarvan komt een stelsel van titelbescherming voor beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg.

Met deze wet in het vooruitzicht is de vraag naar opleidingseisen slechts gerechtvaardigd wanneer deze met erkenning van het betreffende beroep en bescherming van de bijbehorende titel samengaat. De wet zal alleen beroepen in de individuele gezondheidszorg erkennen, voor zover de kwaliteit van de beroepsuitoefening kan blijken uit de omschrijving van de deskundigheid en de opleidingseisen.

De regering heeft als uitgangspunt, dat beroepen waarvan is aangetoond dat zij worden uitgeoefend in het belang van de gezondheidszorg kunnen worden erkend. Enige criteria op grond waarvan dat belang zou kunnen worden aangetoond, zijn: aangetoond effect, duidelijke beroepsidentiteit, éénstemmigheid over de opleidingseisen.

Resumerend: erkenning van een beroep met daarbij behorende opleiding kan afhankelijk worden gesteld van gegarandeerde kwaliteit van de beroepsuitoefening (beroepsidentiteit + opleidingseisen) óf tévens van de effectiviteit van de beroepsuitoefening (regeringsstandpunt). Gegarandeerde kwaliteit van de beroepsuitoefening is een zinvol criterium: opleiding ertoe en toetsing ervan is mogelijk. Met de effectiviteit van de beroepsuitoefening ligt dit veel moeilijker. Is de effectiviteit van 'de' huisartsgeneeskunde aangetoond? Of die van 'de' psychiatrie? Effectiviteit is wél een belangrijk aandachtspunt bij onderzoek naar (alternatieve) behandelingswijzen, maar géén (eerlijk) criterium voor erkenning van opleidingen tot alternatief genezer. Tevens dient bedacht te worden dat (erkende) opleiding tot een geneeswijze als het ware voorwaarde is voor adequaat onderzoek naar kwaliteit en effect van de geneeswijze, en van toetsing van en tucht onder de betreffende beroepsbeoefenaren.

Noodzakelijk geachte opleidingseisen voor alternatieve geneeswijzen dienen niet primair door de overheid te worden opgesteld, maar door de vertegenwoordigers van die geneeswijzen zelf. Zo wordt men tevens gedwongen eerst onderling tot overeenstemming te komen.

Onderscheid zal er blijven bestaan tussen alternatieve genezers die tevens opgeleid zijn tot regulier arts, en zij die alleen een opleiding tot alternatief genezer gevolgd hebben. Alleen de eersten mogen in staat worden geacht in medisch opzicht volledig zelfstandig te functioneren. Dit zou inhouden dat alternatieve genezers - evenals medisch specialisten en paramedici - steeds na verwijzing door een huisarts moeten werken. (Dit tenzij de betreffende geneeswijze zich ontwikkelt tot een duidelijke eigen beroepsgroep, zoals bijv. tandartsen.) Gezien de gespannen voet waarop reguliere en alternatieve geneeskunde

(nog) staan, is het de vraag of deze op zich zinvolle verwijzingseis in de praktijk op het ogenblik wel redelijk is.

Het is wenselijk dat de patiënt op niet te lange termijn meer duidelijkheid krijgt over het antwoord op de vraag of een bepaalde arts/genezer al of niet een opleiding in een bepaalde alternatieve geneeswijze heeft gevolgd. Registratie van artsen/alternatief genezers door de eigen beroepsorganisatie kan hiertoe een bijdrage leveren. Zo kan voor de consument ook zonder erkenning al een zekere garantie van zorgvuldig handelen geschapen worden, wanneer deze alternatieve genezers, aangesloten bij zo'n organisatie, bezoekt.

Onderzoek naar de resultaten van behandeling

De diverse stromingen binnen de alternatieve geneeswijzen komen niet toe aan het in toetsbare vormen aanbieden van hun ideeën en feiten. Aan de andere kant komt de medische wetenschap meestal niet toe aan het beoordelen van het waarheidsgehalte van de alternatieve geneeswijzen aan de hand van objectieve maatstaven, terwijl dit voor een aantal geneeswijzen toch wel mogelijk moet zijn (bijv. acupunctuur).

De commissie Alternatieve Geneeswijzen (CAG) stelt dat 'de eis, dat beoefenaren van alternatieve geneeswijzen eerst moeten aantonen, dat de door hen toegepaste geneeswijzen effectief zijn alvorens tot enigerlei vorm van erkenning zou kunnen worden overgegaan niet te verdedigen is'. De regering maakt onderscheid tussen 'aantoonbaar' en 'wetenschappelijk bewijzen'. De resultaten van alternatieve geneeswijzen zouden wel aantoonbaar moeten zijn. Een bewijs, in de wetenschappelijke zin, is hierbij niet strikt noodzakelijk.

Onderscheid dient gemaakt te worden tussen onderzoek naar het effect van een bepaalde alternatieve behandeling én dat van een gehele al-

ternatieve geneeswijze. Een geneeswijze als zodanig is niet toetsbaar, een aparte behandeling van een ziekte wél. Om verantwoord onderzoek te kunnen verrichten is nauwe samenwerking tussen alternatieve geneeskunde en bestaande onderzoeksinstituten en universiteiten belangrijk. Onderzoek naar het effect van alternatieve behandeling van een ziekte zou een plaats moeten krijgen naast onderzoek naar het effect van reguliere behandeling van dezelfde ziekte. Zo zou onderzoek naar de effecten van het Moerman-dieet onderdeel uit moeten maken van de kanker-research.

Onderzoekscriteria: eigen beoordelingskader nodig

Effectiviteitsonderzoek vormt het belangrijkste instrument, waarmee acceptatie van alternatieve geneeswijzen in wetenschappelijke kringen kan worden bereikt. De CAG vindt het onjuist de beoefenaren van alternatieve geneeswijze te dwingen verantwoording af te leggen volgens die methoden, die dominerend zijn in de reguliere geneeskunde, wanneer, gezien de wijze van behandeling, duidelijk aangetoond kan worden dat deze niet toe-reikend of inadequaat zijn.

De commissie tekent hierbij nog aan dat:

- in principe elke geneeswijze recht heeft op een eigen beoordelings- en evaluatiekader waarin de binnen die geneeswijze als centraal ervaren kenmerken ook een centrale positie kunnen innemen. Dit principe mag echter niet worden gehanteerd als een rechtvaardiging voor een vrijblijvende keus van onderzoeksmethoden;
- het hierboven gestelde niet tot een methodische anarchie voert, maar tot een methodische pluriformiteit, die overigens ook reeds binnen de verschillende disciplines van de reguliere geneeskunde zichtbaar is.

De regering benadrukt daarentegen, dat het hanteren van de algemeen geaccepteerde metho-

dologie de voorkeur verdient en een snellere acceptatie van onderzoeksresultaten met zich mee brengt. Tegen het ontwikkelen van nieuwe methodologieën bestaan bij de regering geen principiële bezwaren, maar de toepassing ervan kan slechts leiden tot het beoogde doel, indien de methodologie als zodanig eerst geaccepteerd is in wetenschappelijke kringen.

Wanneer geaccepteerd wordt dat de vooronderstellingen van reguliere en alternatieve geneeswijzen fundamenteel verschillen, is het standpunt van de CAG het redelijkst te noemen. Tevens moet het regeringsstandpunt in strijd geacht worden met de uitspraak 'elke geneeswijze behoort dezelfde ontplooiingskansen te krijgen, men denke hierbij aan research e.d.' in het D'66-beleidsprogramma. Bovendien neemt de CAG in deze een zeer genuanceerd standpunt in, op grond waarvan zorgvuldig onderzoek ook naar alternatieve behandelingswijzen mogelijk moet worden geacht.

In dit verband wordt in overweging gegeven om een 'proefproject alternatieve geneeswijze(n)' in te stellen. Het zou hierbij kunnen gaan om één of enkele alternatieve geneeswijze(n), waarvoor een (experimentele) opleiding met bijbehorende onderzoeksmogelijkheden gestart zou gaan worden. Dit liefst in samenwerking met een universiteit (bijv. uitbreiding van het onderwijs en onderzoek in de homeopathie aan de VU). Zowel om ervaring op te doen met opleiden tot, als met (het ontwikkelen van methoden van) onderzoek naar alternatief genezen, zou zo'n proef zeer nuttig kunnen zijn.

Registratie van alternatieve geneesmiddelen: uitzonderen op de regel

Volgens de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening is er sprake van een geneesmiddel wanneer

een middel wordt aangeprezen ten behoeve van een geneeskundig doel. Volgens dezelfde wet mogen geneesmiddelen in farmaceutische vorm slechts in de handel worden gebracht, nadat zij door het college ter beoordeling van geneesmiddelen zijn toegelaten. Het toelatingsbeleid rust op het ogenblik op de pijlers 'veiligheid' en 'werkzaamheid' van het middel.

In het Besluit Registratie Geneesmiddelen is op deze algemene regel ondermeer een uitzondering gemaakt voor homeopathische geneesmiddelen.

De regering stelt in dit verband in haar reactie op het rapport van de CAG, dat het voor de hand ligt om, voor zover dit in het kader van de EG mogelijk is, ook voor de overige alternatieve geneesmiddelen een dergelijke uitzondering te stellen, voor zover althans de desbetreffende middelen niet schadelijk zijn voor de gezondheid.

Bij het registreren van een geneesmiddel wordt steeds een afweging gemaakt tussen effectiviteit en veiligheid: hoe ernstiger de kwaal, des te belangrijker wordt het effectiviteitscriterium, en des te acceptabeler worden eventuele schadelijke neveneffecten. Met effectiviteit wordt zowel farmacochemische (aantoonbaarheid van werkzame stof) als klinische (werkzaamheid op de patiënt) effectiviteit bedoeld. Het aldus bepalen van de effectiviteit van een middel is alleen al om praktische redenen voor (veel) alternatieve middelen niet uitvoerbaar: door zeer hoge verdunningen is de kans op aantonen van werkzame stof in bijv. homeopathische middelen zeer gering, bovendien ontbreken meestal geschikte en aanvaarde methodes om klinisch effect van alternatieve middelen aan te tonen.

Om nu om deze reden (nl. geen aangetoonde werkzaamheid) te eisen dat geregistreerde alternatieve geneesmiddelen onschadelijk moeten zijn (vgl. regeringsstandpunt) gaat wat ver, gezien de over het algemeen 'milde' werking verzeleken met reguliere middelen, en mede gezien

de (on-)schadelijkheid van (vrij) in de handel zijnde reguliere geneesmiddelen. Bekendheid van schadelijke bijwerkingen lijkt voor geneesmiddelen een reëler eis. Evenals bij reguliere geneesmiddelen zouden gegevens hierover in een bijsluiter weergegeven moeten worden.

Hiernaast verdient het aanbeveling om alternatieve middelen uitsluitend een voorlopige registratie te geven, zoals in het d'66-beleidsprogramma al is voorgesteld voor geneesmiddelen in het algemeen. Dit maakt herwaardering na enkele jaren praktijk mogelijk.

Vergoeding van alternatieve geneesmiddelen

Bij erkenning van de opleiding in een bepaalde geneeswijze worden in principe tevens de in die geneeswijze gebruikte methoden en middelen erkend. Uiteraard zijn er grenzen: mogelijke schadelijke bijwerkingen moeten acceptabel zijn in het licht van het beoogde resultaat en de ernst van de bestreden kwaal. Maar in het algemeen moet een erkende opleiding (en toetsing van de beroepsbeoefenaren) voldoende garantie geacht worden voor het verantwoord toepassen van de in de betreffende geneeswijze gebruikelijke methoden en middelen.

Dat (alternatieve) geneesmiddelen (voorlopig) worden geregistreerd hoeft niet automatisch tot gevolg te hebben dat ze ook (allemaal) in het ziekenfondspakket worden opgenomen. Dit kan bijv. óók afhankelijk worden gesteld van de kosten van het middel, en het al dan niet voorhanden zijn van goedkopere middelen met overeenkomstige werking (zie 'negatieve lijst' van medicijnen). Hetzelfde geldt voor toegepaste behandelingsmethoden anders dan (uitsluitend) geneesmiddelen.

De regering stelt m.b.t. een vergoeding van de kosten van een behandeling, dat deze alleen kán geschieden bij die geneeswijzen, waarvan de kwaliteit bewaakt kan worden, d.w.z. toegepast

wordt door een arts, óf door een behandelaar die een erkende opleiding daartoe heeft genoten.

Ten aanzien van uitbreiding van het verstrekkingenpakket ingevolge de Ziekenfondswet is gezien de financieel-economische situatie – nog steeds volgens de regering – terughoudendheid geboden. Anderzijds verzekeren particuliere ziektekostenverzekeraars in toenemende mate (aanvullend) kosten in verband met alternatieve geneeswijzen. In verband hiermee heeft de huidige staatssecretaris van wvc de Nationale Raad voor de Volksgezondheid gevraagd een vergelijkende studie te verrichten naar de verzekeringsvoorwaarden, de hoogte van de premie, de toegang tot de verzekering etc., van de verschillende ziektekostenverzekeringen. De aanvullende ziekenfondsverzekering zal in de beschouwing worden betrokken. Een dergelijke studie wordt van belang geacht, omdat de burger daardoor inzicht kan krijgen in deze aangelegenheid, en om te kunnen beoordelen in hoeverre er aanleiding bestaat aanpassingen te bevorderen c.q. in leemten te voorzien.

In dit verband moet gesteld worden dat bij een toekomstige herziening van het verstrekkingenpakket Ziekenfondswet ook vergoeding van behandeling door erkende alternatieve genezers een plaats moet krijgen.

Tenslotte

Alleen zou ik tot het schrijven van bovenstaande tekst niet in staat zijn geweest. Veel dank ben ik verschuldigd aan Ruud de Melker en Fred Bol, die zo royaal waren met hun raad en kritiek. Hetzelfde geldt voor de leden van de d'66-adviesraad, die dit onderwerp bespraken n.a.v. een adviesaanvraag van Gerrit Mik, ter voorbereiding van een ucv op 5 september jl. over het rapport van de Commissie Alternatieve Geneeswijzen (cie. 'Muntendam') en het bijbehorende regeringsstandpunt.

september 1983

J.D. VAN KETWICH VERSCHUUR

Hoofd der gemeente eist hoofd voorzitter

De hartenkoningin in Alice in Wonderland had slechts één oplossing voor elk probleem: 'Off with his head'.

De persberichten rond het ontslag van de burgemeester van Doorn wekken de indruk dat de Doornse gemeenteraad even weinig nuances in zijn oplossingen legt. Nog spijtiger is dat de nuances evenmin aanwezig lijken bij de d'66-ers die zich ex officio over deze kwestie hebben uitgesproken.

Wat is het probleem? De d'66-er A. B. F. Elias wordt in november door de d'66-minister voorgedragen voor benoeming tot burgemeester in Doorn. De gemeenteraad van Doorn toont zich ontevreden, want het profiel vroeg om een vvd-er. Maar ja, dat kan je gebeuren met een systeem van benoemde burgemeesters. Na een half jaar zegt Elias zijn partijlidmaatschap op, omdat hij zich binnen d'66 politiek niet meer thuis voelt, zonder overigens lid te worden van een andere partij. De gemeenteraad verwijt hem:

- dat hij niet meer in een politiek hokje past;
- dat hij gebrek aan loyaliteit voor zijn partij toont;
- dat hij de vraag niet beantwoordt hoe hij als kleurloos burgemeester inhoud denkt te geven aan zijn functie.

En: eist zijn vertrek.

Na overleg met de Commissaris der

Koningin en de minister neemt Elias ontslag. De plaatselijke d'66-er in de raad zegt het volgende: 'Natuurlijk is het toegestaan van partij te veranderen. Toch maakt het verschil of je dat doet als gewoon lid van een partij of in een functie die je door je partij hebt gekregen'. Frans Rogier constateert met spijt in de 'd'raad', dat roeyement van Elias helaas niet meer mogelijk is. Onze partijvoorzitter schrijft in het *Utrechts Nieuwsblad* over Elias: 'iemand die voor of namens de partij een vertegenwoordigende of bestuurlijke functie bekleedt', en 'een ambt, dat hij zonder zijn d'66-lidmaatschap ongetwijfeld nooit had kunnen aanvaarden'. En ook Kohnstamm eist het hoofd van Elias.

Nog afgezien van het feit dat het lidmaatschap van d'66 nu niet direct het beste vertrekpunt is voor een burgemeestersloopbaan, zitten er twee fouten in deze redeneringen.

Ten eerste zit geen enkele burgemeester op zijn stoel *voor of namens de partij*. Hij is niet gebonden aan de partijlijn, zelfs niet aan de verkiezingsprogramma's; hij is ook politiek, totaal onafhankelijk.

Ten tweede is de politieke kleur niet de enige eis die aan een burgemeester gesteld moet worden. Hoop ik. Doorn is een gemeente, waar geen enkele fractie de meerderheid heeft in de raad en waar - zoals in veel kleinere gemeenten - eerder een bepaald type burgemeester op zijn plaats is dan een bepaalde politieke kleur. Er zijn overigens geen 'geheide' d'66-gemeenten.

Het komt vrij geregeld voor dat een burgemeester van politieke kleur verandert. Ik ken het geval van de pvda-burgemeester van Groningen, die overstapte naar een prominente rol in ds'70 en om die reden ontslag nam. Een naar mijn mening verstandig, maar niet zonder meer geboden besluit. Maar in alle (?) andere gevallen blijft de burgemeester gewoon zitten. Het is toch ook te gek dat je goed met een burgemeester kan opschieten zolang hij lid van de ppr is, en niet meer als hij overstapt naar de pvda. Ook d'66 heeft door een overstap zijn burgemeesterscorps zien groeien.

Nogmaals: het veranderen van politieke kleur moet kunnen, als de politieke samenstelling van de gemeente niet per se om een burgemeester van één bepaalde partij vraagt, en zolang een burgemeester overstapt naar een fatsoenlijke partij.

Waarom zou partijloosheid dan niet kunnen? In het verleden waren er burgemeesters die uit principiële overwegingen hun lidmaatschap beëindigden direct na hun installatie. Van dat moment af werden zij immers geacht boven de partijen te staan.

d'66 moet geen claim op zijn burgemeesters leggen. d'66 moet niet denken dat een d'66-er namens de partij zijn functie bekleedt. De loyaliteit die van een d'66-burgemeester gevraagd kan worden, is dezelfde als die van elk ander partijlid. d'66 kan bovendien niet doen wat Kohnstamm doet: een claim leggen op een door een d'66-er ont-rimde stoel. Als de gemeenteraad

van Doorn verstandig is, probeert hij via de weg van een vertrouwenscommissie zelf de keuze van

een zo goed mogelijke nieuwe burgemeester te beïnvloeden.

Wat mij betreft: ik hoop dat het een

d'66-lid zal zijn.

juli 1983

J. GLASTRA VAN LOON

Indelingen dwingen

Indelingen brengen niet alleen orde en overzichtelijkheid in de wereld, zoals toen de dag en de nacht van elkaar werden gescheiden, ze leggen ook iets op, zodat bijvoorbeeld een Amerikaan een heel ander iemand is dan een Europeaan, hoewel een Duitser ook een heel ander iemand is dan een Fransman enz. Bij iedere indeling raakt een aantal andere indelingen op de achtergrond. Soms verdwijnen ze helemaal uit het gezichtsveld.

Bij lezing van het speels getoonzette stukje van Wiero Beek beekroop mij het gevoel dat daarin toch ook zoiets aan de hand was. Links en liberaal, eerst een periode met een liberale nestgeur, toen een linkse periode, eerst de behoefte maatschappelijke verstarringen op te ruimen en het verlangen meer direct-werkende democratische processen te bewerkstelligen, toen een fase waarin minder de creatieve werking van het democratische proces en meer de taken die de overheid op zich zou moeten nemen, werden benadrukt. Er zit iets in, iets waar we bliksems goed voor moeten uitkijken zelfs, maar verdwijnt zo niet tegelijkertijd een aantal wezenlijke zaken achter de horizon?

Waar zijn opeens de zorg voor het natuurlijke milieu, het gevaar dat de techniek baas in plaats van knecht wordt, de noodzaak van industriële vernieuwing maar ook van humanisering en herwaardering van de arbeid, het belang van kleinschalige bedrijvigheid, de wenselijkheid van meer echte decentralisatie, de beklemtoning van de mens in al zijn verscheidenheid als de belangrijkste bron van vernieuwing, de positieve tolerantie en de persoonlijke verbondenheid van mensen met elkaar (in tegenstelling tot de abstracte, generaliserende solidariteit die door het socialisme wordt beklemtoond), waar zijn die opeens gebleven? Waren dat dan alleen maar schuimkopjes aan de oppervlakte of waren zij door één krachtige onderstroom met elkaar verbonden?

Ik meen dat dat laatste het geval was. Dat wij ons ook niet een beetje meer links of een tikkie meer rechts in het politieke spectrum hebben opgesteld, maar uit waren op fundamentele (en daarom langademi-gespanningen-vereisende) veranderingen van een maatschappij die onder het toenemende gewicht van het technisch en organisatorisch steeds efficiënter produceren van steeds meer materiële welvaart in steeds meer belangengroepen uit elkaar dreigt te vallen.

Ik meen bovendien dat die hoofd-

zaak door bijzaken op de achtergrond is geraakt. Wij zijn intern te veel een afspiegeling geworden van de maatschappelijke verdeeldheid van deelbelangen en specialistische deskundigheden, waarvoor telkens een andere groep het onderste uit de kan probeert te halen. Naar buiten toe hebben we de indruk gewekt dat meeregeren voor ons belangrijker was geworden dan het tot stand brengen van staatkundige en maatschappelijke hervormingen.

Beide ontwikkelingen kunnen worden gebracht onder de noemer van 'de behoefte om te scoren' of aan 'instant-bediening en het verlies aan maat, afweging en relativiteitszin dat daarmee samengaat' die Beek signaleert. Ik sluit mij bij zijn waarschuwing tegen die behoefte en neigingen van harte aan. Juist daarom zou ik echter niet graag zien dat het werd opgevat als alléén maar een kwestie van iets meer links of iets meer liberaal zijn. Het lijkt me zelfs dat aan een aantal van de zaken die ik hierboven noemde een zekere urgentie niet kan worden ontzegd.

september 1983

Zojuist verschenen

Leven zonder werk

Een sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar arbeidsongeschiktheid

H.S. Merens-Riedstra

Een helder geschreven verslag van onderzoek naar de immense problemen van het arbeidsloos bestaan in het algemeen en van het arbeidsongeschikt zijn in het bijzonder. Centrale vraag: Is het uit te houden?

Mevrouw H.S. Merens-Riedstra studeerde sociologie in Leiden, werkte geruime tijd bij het Nederlands Instituut voor Preventieve Geneeskunde/TNO en is nu coördinator van de Werkgroep Arbeidsvraagstukken en Welzijn van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Leiden.

Zij ging zorgvuldig op zoek naar antwoorden op vragen als:
Hoe beleven arbeidsloze mensen, in het bijzonder arbeidsongeschikten, hun leven zonder werk?
Wat kan die beleving beïnvloeden?
Welke veranderingen treden er in de loop der tijd in de beleving op?
Zijn er binnen de groep van arbeidsongeschikten verschillen te onderkennen?

In dit boek geeft zij overzichtelijk de resultaten weer, die een leemte kunnen vullen in de bestaande kennis op het gebied van *leven zonder werk*.

Van belang voor arbeids- en organisatiepsychologen, bedrijfskundigen, sociaal, klinisch en medisch psychologen, bedrijfs-sociologen, personeelsfunctionarissen, maatschappelijk werkers, arbeidsgeneeskundigen, organisatieadviseurs, agogen en andere geïnteresseerden.

Ing., 154 pagina's, f 24,-
ISBN 9060017897

Voor intekenaren op de reeks 'Werk en gezondheid' 20% korting.

Eerder verschenen:

Stressbenaderingen in de psychologie

R.J. Kleber
Ing., 157 pag., f 34,25
ISBN 906001759

Hart en stress: een psychosociale benadering

F.H. Verhagen, C.H.Th. Nass en J.A.M. Winnubst
Ing., 121 pag., f 30,-
ISBN 9060017587

Belt u voor rechtstreekse bestellingen of voor uw intekening op de reeks, Libresso bv: 05700-91153.

Ook verkrijgbaar via de boekhandel.

**VAN
LOGHUM
SLATERUS**

Van Loghum Slaterus bv
Wetenschappelijke uitgeverij

Postbus 23
7400 GA Deventer
Telefoon 05700-10811