
idee '66

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

jaargang 3 / nummer 1 / februari 1982

in dit nummer

A. Salomonson / Betogen als aanzet

P. A. Idenburg / De verzorgingsstaat als besluitvormingsprobleem

J. Pool / Euthanasie en hulp bij zelfdoding

A. P. van Walsum / Geschiedenis van de lage landen

D. J. Hissink / De commercie in het medische systeem

J. Pool / Vier van de acht

J. J. Vis / Scheuren en lijmen

VAN LOGHUM SLATERUS

idee '66

Tijdschrift onder auspiciën van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66

Inhoud

- A. Salomonson / Betogen als aanzet 1
P. A. Idenburg / De verzorgingsstaat als besluitvormingsprobleem 2
J. Pool / Euthanasie en hulp bij zelfdoding 14
A. P. van Walsum / Geschiedenis van de lage landen, deel III, hoofdstuk 20, 'Nederland: de laatste tachtig jaar' 19
D. J. Hissink / De commercie in het medische systeem 23
J. Pool / Vier van de acht. Een idee '66 voor een betere arbeidsverdeling 28
J. J. Vis / Scheuren en lijmen 31

Personalia

- A. Salomonson - lid van de redactie.
P. A. Idenburg - Voorzitter Harmonisatieraad Welzijnsbeleid; lid Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) ('Commissie Vonhoff').
J. Pool - hoogleraar cardiologie aan de Erasmus-universiteit te Rotterdam en lid van de Werkgroep Volksgezondheid D'66.
A. P. van Walsum - Ambtenaar Buitenlandse Dienst; sinds 1-12-'81 bij het Min. van BZ, daarvoor bij de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de EG (i.h.b. milieu- en atoomzaken).
D. J. Hissink - rustend algemeen chirurg, '45-'72 Gelderse Vallei (Wageningen), daarna 2 jaar Malawi, 3 weken A. Schweitzerziekenhuis te Gabon.
J. J. Vis - lid van de redactie; lid van de Tweede Kamer.

Redactie

Wieró Jan Beck, Martijn van Empel (secretaris), Marco Gans, Jan Glastra van Loon (voorzitter), Hans Gruijters, An Salomonson, Ruut de Melker, Aad Nuis, Jacquélien 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 575,-; bij 4 x : f 515,-
1/2 pag. f 345,-; bij 4 x : f 310,-

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 32,- per jaar; losse nummers f 9,25.
Opgave: zie onder *Administratie*

Verschijsning

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 gezonden.

Het verlenen van toestemming tot publicatie in dit tijdschrift houdt in, dat de auteur aan de uitgever onvoorwaardelijk de aanspraak overdraagt op de door 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, teneinde deze te doen exploiteren door en overeenkomstig de Reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam, één en ander behoudens uitdrukkelijk voorbehoud van de kant van de auteur.

ISSN 0167-2339

AN SALOMONSON

Betogen als aanzet

Mede ten gevolge van de technologische ontwikkelingen is er in ons land een kloof ontstaan tussen de politieke basis en de top. Het functioneren van het maatschappelijk bestel wordt steeds onzichtbaarder. De besluitvorming daarover dreigt zich te onttrekken aan een democratische controle. Een volledig inzicht in probleemcomplexen als kernwapens, kernenergie of DNA vereist een dosis specialistische kennis die slechts een kleine elite is voorbehouden. Het wantrouwen stijgt navenant.

Het pleit voor de samenleving dat zij tegen deze vervreemding steeds vaker in opstand komt. Het pleit beslist niet voor de Nederlandse politici, dat zij van hun kant de risico's van deze groeiende tweespalt niet tijdig hebben onderkend. Zij hebben dan ook verzuimd het proces te keren door in versterkte mate met goed gedoseerde en algemeen begrijpelijke informatie naar buiten te treden. Er zijn westerse landen waar dat wel is gebeurd.

Deze communicatiestoornis uit zich in demonstraties en massabetogingen. De vredesmars van 400.000 Nederlanders door Amsterdam was daarvan een indrukwekkende illustratie. Met één klap is duidelijk geworden dat voor een groot deel van de Nederlandse bevolking de tolerantiedrempel is overschreden. Dat een Europa met

nog meer kernwapens voor deze mensen geen leefbare wereld meer is.

Als alarmsignaal hebben zulke manifestaties - Amsterdam, Doodewaard, Frankfurt - een onvervangbare functie in de democratie. Zij kunnen het besluitvormingsproces stimuleren en sturen, zeker als ze getuigen van volwassen gedrag zoals in Amsterdam. Zonder de vredesbetogingen had president Reagan zeer waarschijnlijk niet al bij het begin van de onderhandeling in Genève aan de Sowjets de nuloptie aangeboden. Een jaar geleden was de nuloptie in Washington nog een vies woord.

Laten we ons evenwel geen rad voor ogen draaien. Zulke betogingen, hoe massaal ook, zullen de parlementaire besluitvorming nooit kunnen vervangen. Het schakelcentrum van onze democratie ligt op het Binnenhof, niet op de straat. Als collectieve emoties niet door het nuchtere verstand worden gekanaliseerd, slaan ze maar al te gemakkelijk om in onbeheersbare hysterie of in het beruchte 'gezonde Volksempfinden' der fascistten. Ook de honderduizenden Weners, die op 14 maart 1938 op de Heldenplatz in Wenen voor Hitler demonstreerden, deden dat uit diepe zorg over de toestand van hun land. Ze wilden daarmee hun verlangen naar een veiliger toekomst kenbaar maken. Welnu, de ontuchtering heeft niet lang op zich laten wachten.

In d'66 leeft hier en daar de neiging de Amsterdamse vredesmars als de succesvolle afsluiting van een

brede maatschappelijk discussie te beschouwen. Overduidelijk is aangetoond dat het plaatsen van kruisraketten in ons land een politiek onhaalbare kaart is geworden. En dat was het dan.

Is het dat? Of is deze betoging pas een eerste aanzet, waarmee alleen het fundamentele uitgangspunt: de eis tot wapenbeheersing is gedocumenteerd? Moet hierop niet de echte discussie nog volgen, uitmondend in een nieuw Nederlands veiligheidsbeleid? We willen dan wel niet dood, maar worden liever ook niet rood. Groter dan het gevaar van een nucleaire oorlog is op het ogenblik de dreiging van nucleaire chantage. Om die dreiging het hoofd te bieden, moet er worden onderhandeld. Nederland kan daarbij een inbreng hebben.

Dat vereist het nodige denkwerk. Van de politici, maar ook - wil de kloof zich niet opnieuw verbreden - van de publieke opinie. Zelfs in kringen van d'66 treft men nog wel eens weerstand aan tegen de noodzaak van rationele onderbouwing van de vredeswil. Op een vrouwen-symposium van onze partij over kernwapens in Krasnapolski heeft zich dat deze winter nog eens duidelijk gemanifesteerd toen slechts enkele deelnemers de (uitstekend samengestelde) documentatie bleken te hebben gelezen. Dan snijdt zo'n gesprek weinig hout.

Betogen is goed om aan te peilen waar we heen moeten. Het uitstipelen van de route daarheen is een kwestie van redelijk overleg. In het spanningsveld tussen die twee polen hoort een partij als d'66 te werken.

P. A. IDENBURG

De verzorgingsstaat als besluitvormingsprobleem

'De toekomst van de verzorgingsstaat wordt niet langer bepaald door ideeën over sociale rechtvaardigheid, maar bedreigd door gelegenheidsargumenten. Politieke bewegingen hebben verzuimd hun versleten ideologieën te actualiseren. Zelfs nu de economische omstandigheden de politici dwingen de grens te trekken tussen noden en verlangens laten ze het afweten en wordt het aan de ambtenaren overgelaten om de verzorgingsstaat door te lichten.' Aldus in een notedop een bestandopname van het politieke klimaat waaronder een nieuw kabinet van start gaat.¹

Wie zich in dat klimaat verdiept, kan moeilijk tot een andere conclusie komen dan dat verlegenheid met de vraagstukken waarvoor onze samenleving staat, overheerst; dat partijen en individuen niet meer weten wat nu de kern van het probleem is dat om een oplossing vraagt. Die interpretatie van de problemen is geen academische kwestie, want zij betekent een keuze voor de richting waarin oplossingen gezocht moeten worden. Dat is het belang van dit debat en daarin schuilt de motivatie voor dit artikel, dat afgesloten wordt op een moment dat een pas aangetreden kabinet weer de portefeuilles ter beschikking stelt en journalisten zich verdiepen in de 12 mogelijke en denkbare oplossingen waarom dat gebeurd zou kunnen zijn. Het gaat in de verzorgingsstaat-discussie om gewichtige vraagstukken voor ons toekomstige welzijn, die behandeld worden op een

voor de burger niet meer invoelbare wijze. Dat is niet nodig; het zou ook anders kunnen. Daarom wil dit artikel een bijdrage zijn aan dit debat door de verzorgingsstaat-problematiek te bezien als een besluitvormingsprobleem. Het beperkt zich daarbij tot de besluitvorming op rijksniveau, in regering en parlement.

Besluitvorming

Pour se disputer, l'on doit être d'accord. Meningsverschillen bestaan bij de gratie van overeenstemming over het terrein van het debat. Het huidige politieke strijdperk onderscheidt zich daarin niet van eerdere situaties. Iedere politieke gemeenschap bestaat bij de gratie van een stilzwijgende overeenstemming over de terreinen waarover getwist zal worden en wat buiten de politiek behoort te liggen. Iedere periode kent zo zijn centrale thema: volksvijand nr. 1.

Naarmate op die thema's een antwoord wordt gevonden, verschuift het politieke debat naar een strijd om nieuwe thema's op de politieke agenda te krijgen, teneinde die thema's - na het vinden van een oplossing of het bereiken van compromissen - weer af te kunnen voeren. Politieke geschiedenis is zo gezien een proces van politisering en depolitisering².

De verzorgingsstaat tot de oliecrisis

De huidige politieke cultuur is gestempeld door de vraagstukken van de vijftiger en zestiger jaren. Het centrale thema uit die periode was het economisch herstel en de economische groei via industrialisatie.

Met behulp van een steeds actievere overheid werd gestreefd naar een economische groei, volledige werkgelegenheid en sociale zekerheid. Zo ontstond een maatschappijvorm die, volgens de reeds in 1962 geformuleerde definitie van Thoenes, gekenmerkt wordt door een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg, dat zich bij handhaving van een ondernemingswijze productie garant stelt voor het collectieve welzijn van haar 'onderdanen'.³ De ontwikkeling van de hiervoor noodzakelijke voorzieningen vereist dat de staat steeds meer deskundigen op steeds meer deelterreinen van dit uitgebreide pakket dient in te schakelen.

Deskundig beheer is een eerste kenmerk van de verzorgingsstaat dat voor de politieke cultuur die ontstond, van betekenis is. Een fundamentele voorwaarde voor deze ontwikkeling was de economische groei, die het mogelijk maakte om de zich steeds verder differentiërende eisen⁴ van de bevolking te honoreren. En zo groeide wat ontstaan was als aanvullende hulp voor de zwaksten in de samenleving 'tot een pakket van voorzieningen ten dienste van het overgrote deel van de bevolking'.⁵ De garantie, waarover Thoenes spreekt, wordt steeds verder uitgebreid. Dit vond - ook internationaal gezien - zijn neerslag in een aantal rechten voor de burgers op door de staat gewaarborgde voorzieningen. Dit werden centraal gegarandeerde sociale grondrechten.

Een tweede voor de besluitvorming kenmerkende ontwikkeling van de verzorgingsstaat in de jaren vijftig en zestig was derhalve een toenemende *centrale regulering van rechten en plichten*. Als gevolg daarvan

ontstaat tussen staat en burger een 'maatschappelijk middenveld'⁶ met allerlei groepen die de belangen van steeds verder gedifferentieerde bevolkingscategorieën wisten te bundelen. Sterker dan in andere landen kwam daar in Nederland nog bij dat het systeem van overheidszorg verschaft werd door een stelsel van relatief autonome organisaties en beroepsgroepen, die in toenemende mate mee gingen spreken bij de nationale beleidsbepaling. Vaak gebeurde dat regelrecht met de zich eveneens steeds verder differentiërende overheidsbureaucratie of via corporatistische organen als de SER.

Een derde voor de besluitvorming kenmerkende ontwikkeling in de vijftiger en zestiger jaren was daarom de ontwikkeling van *een meesprekend en meesturend maatschappelijk middenveld*.

Gevolgen voor het politieke proces

Welke gevolgen hadden deze maatschappelijke ontwikkelingen voor het politieke proces?

Door vele auteurs is erop gewezen dat de verzorgingsstaat nauwelijks ideologisch verankerd is.⁷ Wilensky neemt, na aftrek van cultureel niet onbelangrijke variaties, in vrijwel alle zich industrialiserende landen in oost en west dezelfde verschijnselen waar.⁸ Die voor ideologen van rechts en links nogal onthutsende constatering stimuleert diepgravende studies in de politieke achtergronden van de verzorgingsstaat.⁹ De meeste van deze studies tonen aan hoe de verschillende tot de Verlichting te herleiden politieke tradities elk hun bijdrage hebben geleverd aan het politieke compromis dat de verzorgingsstaat in wezen lijkt te zijn. Het politieke debat in de jaren vijftig en in het begin van de jaren zestig ging echter niet over de ideologische achtergronden van de garantieformule van de verzorgingsstaat, maar over de wijze van invulling van die formule. De typerende politieke discussie uit die periode ging over

de belangen van 'vergeten groepen' en over de wettelijke en bestuurlijke garanties voor hun deelbelangen. Bell schreef dan ook in 1961 een grafschrift voor de grote politieke discussies uit het verleden in zijn 'The End of Ideology'.¹⁰ Daarmee is het kwetsbare karakter van de verzorgingsstaat echter aangegeven. Deze wordt niet gedragen door één of meer maatschappelijke bewegingen, maar geaccepteerd vanwege zijn opbrengsten. Vanwege de 'garantieformule' lijkt de verhouding van staat en maatschappij op die van contractpartners. Door afwezigheid van een sterke ideologische verbondenheid is hun relatie kwetsbaar.

Vanuit het oogpunt van politieke besluitvorming betekenden de jaren vijftig en zestig in hoge mate een proces van depolitisering. De vormen waarin getracht werd de besluitvorming te routiniseren¹¹, waren het directe gevolg van de genoemde kenmerken van de verzorgingsstaat. De groeiende betekenis van deskundigen betekende een zich steeds verder uitbreidende bureaucratie, bemand met de afgestudeerden uit de nieuwe disciplines: economen, sociologen, ingenieurs, agogen e.d. Voor ieder nieuw aan te vatten maatschappelijk probleem werd een nieuwe departementale afdeling, een nieuwe adviesraad of studie-orgaan ingesteld. De centrale regulering van rechten en plichten had een zelfde gevolg voor de politieke besluitvorming. Het politieke debat werd ontlast door een steeds voortgaande vastlegging van rechten en plichten in wetten, uitvoeringsbesluiten, normbladen en andere regelingen van velerlei aard. De groeiende betekenis van het 'maatschappelijk middenveld' betekende de oprichting van steeds meer semi-collectieve instellingen, koepels, inspraak- en overlegraden en belangenorganisaties. Ondertussen liet het geschetste proces van 'humanisering van het industriële systeem'¹² wel trendbreuken zien. De eerste was de bespro-

ken verbreding van de garantieformule van specifieke voorzieningen voor de zwaksten naar universele voorzieningen voor vrijwel iedereen: van de wieg tot het graf.

De tweede trendbreuk kwam aan het einde van de jaren zestig: de democratiseringsbeweging trachtte een sterk gedepolitiseerd en door deskundigen gestuurd systeem te doorbreken. Terugkijkend echter is die beweging niet meer dan een correctie. Het systeem dat werd gedragen door snelle economische groei en waaraan vorm werd gegeven door de gedepolitiseerde structuren en processen had ruimte voor deze politiserende ontwikkeling. Voor het keuzeprobleem was er geen echte behoefte aan deze ontwikkelingen, zolang het produkt van de 'contractpartner' maar acceptabel bleef.

Welke conclusies kunnen we uit deze schets van de verzorgingsstaat tot de oliecrisis voor de politieke besluitvorming trekken?

In de eerste decennia na 1945 kenmerkte de besluitvorming over de verzorgingsstaat zich door een vrij grote gedepolitiseerde sector, waarin deskundigen en maatschappelijke organisaties een gedeelte van de relevante beslissingen voor hun rekening namen. Het politieke debat was betrekkelijk marginaal. Het beperkte zich vrijwel tot de verdeling van door economische groei ter beschikking komende middelen; en zelfs dat in vele gevallen niet.

In die marge werden gevechten gevoerd over nog onvervulde behoeften van verschillende bevolkingsgroepen. Voor zover nieuwe problemen opkwamen, konden die meestal opgevangen worden door nieuwe uitgaven voor nieuwe voorzieningen. Voor een werkelijk harde evaluatie van het bereikte was geen noodzaak, vanwege de (zeker door de na de oorlog opgegroeide generatie gedragen) verwachting van voortgaande economische groei.

Het heftigst was ongetwijfeld de democratiseringsbeweging; uiting van een steeds mondiger burgerij die haar deel wenste in de besluitvorming. Structureel gezien bleef de politieke besluitvorming echter betrekkelijk onideologisch en vriendelijk.^{13, 14}

Na de oliecrisis

Er behoeven niet veel woorden te worden gewijd aan het feit dat aan de hiervoor geschetste politieke situatie een eind is gekomen. Er blijkt geen grond te zijn voor het vertrouwen dat een blijvende economische groei antwoord zal kunnen geven op onvervulde behoeften. Terecht sprak Den Uyl dan ook kort na de eerste oliecrisis de gedenkwaardige woorden: 'die tijd komt nooit meer terug'. Het is echter een kwestie van interpretatie op welke wijze grondvoorwaarden van de besluitvorming zijn aangetast.

Met het wegvallen van de verwachting van economische groei wordt tegelijkertijd het vertrouwen in de garantieformule van de verzorgingsstaat aangetast. De ontbrekende ideologische band tussen staat en maatschappij wordt nu zichtbaar.

Al aanwezige latente kritiek op het systeem krijgt nieuwe impulsen: van links dat de verzorgingsstaat niet echt tot herverdeling en de bevordering van gelijkheid komt; uit confessionele kring dat van echte solidariteit weinig sprake is en van rechts dat de verzorgingsstaat het maatschappelijk initiatief ondermijnt; van alle drie, dat hij inefficiënt, om niet te zeggen, ineffectief is.¹⁵

Het hele gedepoliteerde, want buiten de politiek gezette, besluitvormingssysteem komt zo op losse schroeven te staan. De toenemende kritiek op ingenieurs (chemici, verkeersingenieurs), artsen, het onderwijs, sociale wetenschappers, economen etc. is een illustratie van het afnemend

vertrouwen dat besluitvorming, overgelaten aan deskundigen, goed voor elkaar komt.

Het afnemend ledental van de vakbeweging, interne conflicten in talrijke andere landelijke organisaties en in het welzijnsveld het ter discussie komen van de koepelstructuur, tonen aan hoe het maatschappelijk 'middenveld' onder kritiek komt te staan.

Ook het derde element van de depolitisering – de centrale regulering via allerlei soorten van regelingen met de bijbehorende bureaucratische constructies – staat onder kritiek. Recent voorbeeld daarvan: de rapporten van de commissie Vonhoff.

Het besluitvormingssysteem wordt door deze toenemende kritiek van een aantal basiszekerheden beroofd.¹⁶ Dienen niet allerlei elementen die in het verleden efficiënt van de politieke agenda werden afgevoerd weer op de agenda te verschijnen? Zo ja, welke dan? Maar ook omgekeerd, is het traditionele politieke debat zelf nog wel terzake? Is het nog wel zinvol te blijven zoeken naar onvervulde noden als de middelen ontbreken om er ooit aan tegemoet te komen?

Onzekerheid

Het is begrijpelijk dat de politieke cultuur op allerlei wijzen de kenmerken vertoont van onzekerheid over de mogelijkheid het bereikte compromis van politisering en depolitisering te handhaven. Is het wel mogelijk zoveel te delegeren aan deskundigen; bureaucratisch uitgevoerde regelingen en zwak gecontroleerde maatschappelijke organisaties?

Conclusies uit deze vragen worden echter niet getrokken. De besluitvorming blijft gedelegeerd aan deskundigen, wanneer aan ambtenaren gevraagd wordt om met een stel bezuinigingen te komen. De voorstellen blijven dan marginaal en gaan uit van het bereikte, maar nu in neerwaart-

se zin: varianten van bezuinigingen tot 20%.¹⁷ De maatschappelijke organisaties graven zich in om het bereikte te verdedigen, de kwaliteit te handhaven etc.¹⁸ Maar aan hun macht wordt ternauwernood geknaagd. En hoewel er toenemende zorgen zijn over het bot worden van de bestuursinstrumenten (belastingen worden ontdoken, wetten niet uitgevoerd e.d.) worden daar nog weinig daadwerkelijke conclusies uitgetrokken. Een evaluatie van het systeem zelf komt nog maar traag van de grond.

Door deze onzekerheden krijgt het hele politieke klimaat iets reactionairs, hetgeen grote maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Allereerst kan de voortgaande maatschappelijke verandering niet langer worden opgevangen. Voor nieuwe beklemden groepen als culturele minderheden, de bewoners van in verval zijnde oude stadswijken, de groeiende groepen hoogbejaarden en langdurig werklozen, zullen geen voorzieningen getroffen kunnen worden. Tegelijkertijd betekent een financieel beleid van snoeien en schaven dat nieuwe beklemden groepen ontstaan. Nog zwak geregelde voorzieningen zullen het eerste aan bezuinigingsdrift ten onder gaan, waardoor wie recent werd 'opgevangen' nu weer in de knel komt. Allerlei zaken zullen worden afgeschoven naar groepen als het gezin of de 'buurt' en instituties als gemeenten¹⁹, die de problemen lang niet altijd aan kunnen.

Helaas blijven deze problemen niet beperkt tot deze gevolgen van de verstarring in de besluitvorming.²⁰ Gevreesd moet worden dat politieke besluitvorming in een tijd van onzekerheid over de uitgangspunten, irrationeel en dysfunctioneel gaat worden.

In een artikel voor de OECDE-conferentie over *De Verzorgingsstaat in crisis* heeft Dror een opsomming gemaakt van processen waarvoor gevreesd moet worden.²¹ Ook ten onzent waarschuwde Van Doorn reeds voor deze gevolgen bij een over-

belasting van de besluitvorming.²² Gedoeld wordt op effecten als het onderdrukken van feiten, het geloof hechten aan geruchten en illusies, het vertekenen van feiten, ontoelaatbare opdeling van problemen, het afschermen van onconventionele voorstellen, het overwegen van te weinig alternatieven, het niet nemen of uitstellen van noodzakelijke besluiten²³ of het overhaast nemen van drastische besluiten. Voor een internationaal publiek is Dror te beleefd om met al te concrete voorbeelden te komen, maar als hij het heeft over 'ideological de-problemisation' denk ik aan wat in de Verenigde Staten in de geestelijke gezondheidszorg dreigt te gebeuren, nl. de verbreiding van de gedachte dat bepaalde problemen niet bestaan of opgelost zijn (bijv. drugs) of dat het altijd beter is voor geesteszieken om zelfstandig te blijven wonen in plaats van hen te onderwerpen aan de 'hospitalisering' van het ziekenhuis.

Je gaat je afvragen of economen niet rap bezig zijn met nieuwe mythes te creëren als ze werkelijkheid toekennen aan een onbewijsbare stelling als die welke in de Laffercurve schuilt: boven een bepaald percentage belastingdruk nemen de belastingopbrengsten door toenemende ontduiking af. Of wanneer oude mythes - van het grote misbruik van sociale verzekeringen - weer nieuw leven in wordt geblazen. Minstens even irrationeel komt mij het voor wanneer een juridificering ten aanzien van alles en nog wat tot 3 decimalen achter de komma plaatsvindt, terwijl de grondslagen van het systeem aangetast dreigen te worden. Of wanneer het probleem van de verzorgingsstaat getrivialiseerd wordt door enerzijds te streven naar volledige werkgelegenheid, terwijl die hoogstwaarschijnlijk nooit weer terug zal komen, en door anderzijds de honderdduizenden vrouwen die toegang zoeken tot de arbeidsmarkt en de eveneens honderdduizenden WAO-ers die bij andere werkomstandigheden helemaal niet uitgesloten hadden behoeven te zijn, niet of maar gedeeltelijk mee te tellen.

De besluitvorming dreigt bovendien vast te lopen als iedereen zich met alles bemoeit. Het gevolg daarvan is dat het systeem het overneemt²⁴, of met andere woorden, dat ten onrechte de onder geheel andere omstandigheden geformuleerde politieke cultuur de toekomst zal gaan bepalen. Begrijpelijk als dan vanuit de samenleving wordt gezegd dat men het geloof in politici heeft opgegeven.

Wie deze boutade op zich laat inwerken, zal begrijpen dat hij wordt ingegeven door de gedachte dat politici zich bezig houden met zaken die ze aan deskundigen moeten overlaten en dat deskundigen ten onrechte beslissingen nemen over zaken van het allergrootste politieke belang.²⁵ Met andere woorden: *het compromis van politisering en depolitisering in de verzorgingsstaat is aan herziening toe.*

Het probleem van de verzorgingsstaat opnieuw bezien

In het begin van dit artikel werd gesteld dat het politieke debat bij de start van een nieuw kabinet gaat over de juiste interpretatie van de problemen waarvoor wij staan. Er komen meerdere in aanmerking.

De meest voor de hand liggende is de economische. Het probleem van de verzorgingsstaat is volgens die analyse het wegvallen van de economische groei. Men kan wijzen op de stijging van de energiekosten, het dalen van de investeringen, de hoogte van de overheidsuitgaven, het inzakken van de wereldhandel, de te hoge loonkosten etc. etc. Zelfs een organisatie als de OECD met een sterke economische inslag in zijn analyses kan het daarbij niet laten en verwijst naar de vele min of meer zelfstandige maatschappelijke aspecten van het vraagstuk.²⁶ Vraagstukken als wie nu nog eigenlijk verantwoordelijk is voor wat, de vermenigvuldiging van publieke en particuliere verantwoorde-

lijkheden, de sociale grenzen aan de groei, de demografische veranderingen, de zich wijzigende betekenis van het werk en de vrouwenemancipatie.

Vanuit die constatering is het een kleine stap verder naar een culturele analyse die het vraagstuk zoekt in een verandering van waarden en normen: waarden t.a.v. het werk, individu en gemeenschap²⁷; enerzijds de toenemende mondigheid van het individu en anderzijds zijn toenemende afhankelijkheid van een stelsel van voorzieningen dat zijn eigen vraag oproept, en de polarisatie, de egocultuur, de vervreemding, de spanningen tussen vrijheid, gelijkheid en solidariteit.

Wie al die analyses, de ene nog treuriger dan de andere, op zich laat inwerken, bekruipt de twijfel of er überhaupt nog wel een beleid te voeren is; of de irrationaliteit dat een OECD-conferentie over dit thema de al deze vraagstukken overstijgende problemen van vrede en veiligheid en de tegenstellingen van arm en rijk in de wereld ongenoemd laat²⁸, niet een noodlot is dat niet te keren valt.

Bij een nadere bestudering van deze benaderingen - de beperkte ruimte laat het uiteraard niet toe daar nu grondiger op in te gaan - blijkt hoe elke deelanalyse de andere analyses negeert. Dat is ook een van de conclusies van de Beleidsgerichte toekomstverkenning van de WRR, die constateert dat wie gelooft in sociocratische oplossingen pessimistisch is t.a.v. de technocratische en omgekeerd.²⁹

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat wie pretendeert een overkoepelende analyse te geven, niet anders doet dan een nieuwe verklaring en oplossing toe te voegen aan de lange reeksen voorstellen die er al liggen. De gedachte dat er één oplossing of één set van oplossingen voor de verzorgingsstaat-problematiek zou bestaan,

bepert de mogelijkheden om uit de problemen te komen al door zijn vraag: allereerst doordat overschat wordt wat besluitvorming kan bereiken. Dat vooronderstelt dat het geheel aan vraagstukken te overzien valt, terwijl nu juist elke probleemdefinitie andere uitsluit. Zou bovendien dat overzicht wel mogelijk zijn, dan lopen er nog geen directe verbindingen van onderkende problemen naar oplossingen. De maakbaarheid van de samenleving is gering.

Het zoeken naar een oplossing lijkt vervolgens ook irreëel, omdat daardoor aan het hele (nog niet eens politiek duidelijk gewaarmerkte) idee van de verzorgingsstaat meer werkelijkheid wordt toegekend dan het in feite bezit.³⁰

Zou het werkelijk zo zijn dat met het oproepen van de vraag naar de verzorgingsstaat en de impliciete suggestie dat op die vraag een antwoord mogelijk is, de oplossing van de vraagstukken bemoeilijkt wordt? Dan zijn we in de politiek getuige van een schijndebat, waarbij argumenten van de ene orde bestreden worden met argumenten uit een geheel andere denkorde, terwijl de vraagstukken waarop de kiezer een antwoord verwacht van weer een geheel andere orde zijn.

Bezien we de problematiek van de verzorgingsstaat met deze ogen, dan kan geconcludeerd worden dat:

- door het wegvallen van de verwachting van economische groei het vertrouwen in zijn functioneren is aangetast;
- er bij het ontbreken van een duidelijke ideologische verankering een uitzichtloos debat gevoerd wordt over mogelijke verklaringen voor deze problematiek;
- burgers en maatschappelijke organen zich steeds minder herkennen in het politieke debat. Voor zoverre besluitvorming zich op nationaal niveau afspeelt, betekent dit dat een nieuwe politieke agenda gemaakt zal moeten worden die overzichtelijk is, relevant voor de maatschappelijke problemen en herkenbaar.

Wat betekent dit nu? Een nadere uitwerking van deze gedachten vraagt op zich om een geheel politiek programma. Maar enkele suggesties zijn wel te doen. Zo'n nieuwe politieke agenda zal moeten worden gemaakt door twee operaties: een programma van depolitisering en een programma van politisering. Daartoe zullen er ook maatregelen van een voorwaardelijke aard genomen moeten worden.

Een programma van depolitisering

Een programma van depolitisering zal dienen te worden opgesteld met als uitgangspunt de gedachte dat onder de druk van de veranderde omstandigheden politici (naast hun natuurlijke neiging te ijverig te zijn) volstrekt overbelast worden; ze zijn niet in staat om werkelijk afstand te nemen van de grote maatschappelijke vraagstukken en staan daardoor onder een zodanige druk, dat zij al te gemakkelijk het slachtoffer worden van de irrationele tendenties die hierboven werden geschetst.

Momenteel is een tweetal voorstellen aan de orde die deels om nadere uitwerking en deels om implementatie vragen.

Het eerste is *decentralisatie*. Het onderwerp staat reeds jaren op de agenda, maar zichtbare vooruitgang wordt niet geboekt. Elk kent weliswaar de laan, maar hij wordt niet begaan. De commissie-Vonhoff heeft in een drietal achtergrondstudies dit thema nader uitgewerkt: territoriale decentralisatie, privaatrechtelijke decentralisatie en decentralisatie naar zelfstandige bestuursorganen kunnen onder voorwaarden het centrale politieke systeem sterk ontlasten.³¹ (Decentralisatie, hier opgevoerd als vorm van depolitisering voor de centrale overheid, is voor bijvoorbeeld de lokale overheid uiteraard een vorm van politisering. Dit artikel beperkt zich echter - het zij herhaald - tot de centrale overheid.)

Het tweede thema is de *privatisering*: een veel minder onderzocht, maar momenteel overal bestudeerd middel tot ontlasting van het politieke systeem. De achtergrondstudie bij de heroverwegingsoperatie³² is een begin van theorievorming, die uiteraard politiek zwaar moet worden gewogen.³³ Hopelijk is de in dit opzicht zwaar bewolkte lucht wat aan het opklaren, zodat het mogelijk is dit voorstel zonder direct levensgevaar te doen.

Het derde depolitiserende voorstel ligt beter in de markt, nl. het voorstel te komen tot *gegarandeerde minima*.³⁴ Uiteraard kan deze garantie verschillende vormen aannemen. Gedacht kan worden aan een gegarandeerd minimuminkomen of aan de garantie op werk³⁵ (wellicht zelfs een plicht tot werken³⁶).

In een tijdperk van groei is het bereikte nooit onderwerp van discussie. Bij economische stagnatie dreigt het omgekeerde, namelijk dat niets meer veilig is. Dat levert een emotionele overbelasting op van het systeem, die nergens voor nodig is. Het vastleggen van een ondergrens van het politieke debat op zeg 60% van het bestaande limiteert het tot een niveau waarbij met de huidige voorsprong in welvaart op het overgrote deel van de rest van de wereld de zaak nog overzienbaar blijft. Doordat hiermede niet telkens de hele voorziening ter discussie komt, is dit een depolitiserende maatregel. Doordat deze garantie ver beneden het niveau ligt waarnaartoe nu bezuinigd moet worden, is dit een politiserende maatregel. Met dit voorstel wordt niet bedoeld op de gedachte om tot basisvoorzieningen te komen die, zoals door de HRWB afdoende is aangetoond, veel te ver in depolitiserende zin doorslaat.³⁷ Een grondige bestudering van de mogelijkheden op het gebied van de gegarandeerde minima lijkt nu bij de tijd, zeker met behulp van het creatieve denken dat in kringen van de emancipatiebeweging heerst.³⁸

Een programma van politisering

Een programma van politisering zal moeten worden opgesteld met als uitgangspunt de gedachte dat onder de druk van de veranderde omstandigheden het politieke systeem niet meer voldoende in staat is om antwoord te geven op de gevoelde maatschappelijke problemen, terwijl de antwoorden van gisteren verlamdend werken op de maatschappelijke ontwikkelingsmogelijkheden.

Als één feit uit alle bestuurskundig onderzoek van de afgelopen jaren naar voren springt, dan is het dat vernieuwing in het bestaande systeem, zeker bij het teruglopen van de economische groei, praktisch onmogelijk is. De macht van het bestaande is zo groot dat op vele gebieden alles nagelast is gespijkerd met regels, rechten, beroepsprocedures, adviesraden, inspraakprocedures etc.

Schreef Den Uyl reeds tien jaar geleden over smalle marges van de democratische politiek, in een tijd van stagnatie zijn die marges praktisch afwezig. De enige ruimte die geschapen kan worden, bestaat in een afbraak van de top van de hele verzorgingsstaatconstructie: niet alleen door nieuw voor oud te geven en ook niet door het schrijven van de zoveelste knelpuntenanalyse, evenmin door het bekijken van -10% -20%-varianten, maar door het aantasten van verworvenheden. Alleen door de oplossingen voor de noden van gisteren aan te tasten, is het mogelijk om de ruimte te scheppen voor het aanpakken van de nog zwaardere noden van vandaag. Dit zal vereisen dat een groot aantal beslissingen die aan deskundigen en organisaties overgelaten worden of gedelegeerd zijn, politiek gewogen moeten worden.

Een dergelijke operatie zal gepaard moeten gaan met een grondige sanering van regelingen (deregulation)³⁹ en een evaluatie van het systeem waaraan gevolgen verbonden worden. Een dergelijke radicalisering van de politiek lijkt alleen

mogelijk op basis van een hervorming van het democratische besluitvormingsstelsel die maakt, dat wie de kosten van bezuinigingen draagt ook de opbrengsten ervan kan verdelen.

Het grote vraagstuk van deze operatie is niet de wenselijkheid ervan, maar de vraag of deze revolutie in onze politieke cultuur zonder bloedvergieten, dat wil zeggen, met enige geleidelijkheid kan worden bereikt. Daarover gaat een derde serie voorstellen.

Maatregelen van voorwaardelijke aard

Grondvoorwaarde van de haalbaarheid van voorgaande voorstellen is het vertrouwen in de mogelijkheid om onze politieke cultuur aan de maatschappelijke omstandigheden van vandaag aan te passen. Het nieuwe kabinet heeft het grote voordeel te beschikken over een rapport van de CHR waarin meer dan 200 voorstellen worden gedaan om tot een bijgesteld bestuursstelsel te komen. Ik zal ze hier niet herhalen.⁴⁰ Het is niet de enige serie voorstellen, die de condities voor een nieuwe politieke agendabouw kunnen scheppen. Allereerst al niet, omdat ze primair gericht zijn op herstructurering van de rijksdienst. Bij de agendabouw gaat het echter minstens zozeer om de overige delen van het politieke systeem.⁴¹ Een verwante analyse van het functioneren zal nodig zijn voor het parlement.

Dit zijn ingrijpende operaties die moeilijk inpasbaar zijn in het vierjaren-ritme van de politiek. Er zal echter voorkomen moeten worden dat ze daardoor van de politieke agenda afvallen en evenzeer dat hun haalbaarheid verkleind wordt, doordat ze in een te hoog tempo afgewerkt moeten worden. De CHR heeft een aantal voorstellen voor nieuw te creëren instrumenten gedaan om aan deze behoeften te voldoen.⁴² Zouden die ingevoerd kunnen worden, dan zal het mogelijk zijn om voorstellen te overwegen die niet behoe-

ven te pretenderen wat in tientallen jaren is opgebouwd in éénmaal te veranderen. Dan ontstaat hoop op het effect van meer openheid en publieksvoorlichting, op het ontwikkelen van leermodellen⁴³ en experimenten, op het gebruik maken van het generatie-ritme dat veel trager is dan het politieke ritme, op het werkelijk gebruiken van de resultaten van bestuurswetenschappelijk onderzoek en op de mogelijkheden van instrumenten voor geïntegreerde besluitvorming als wetgevingsharmonisatie en een samenhangende begrotingstoelichting. Wellicht is het dan ook mogelijk om wat minder energie te verbruiken in de jaarlijkse over 14 departementen opgedeelde begrotingsslag.

Conclusies

Bij de start van een nieuw kabinet is de inrichting en toekomst van de verzorgingsstaat het grote politieke onderwerp. Elke partij tracht haar analyse en de daaruit volgende oplossingen voor de, op zich door de meerderheid van de partijen onderschreven, problemen te laten domineren.

Dit artikel beschouwt de huidige politieke verarring daarom als een besluitvormingsprobleem: 'wat komt op de politieke agenda', 'waarover besluiten we in de politiek het oneens te zijn', en 'waarover besluiten we niet te twisten'. Zolang die nieuwe consensus over wat gepolitiseerd en wat gedepolitiseerd zal worden niet bereikt is, dreigt de politieke besluitvorming overbelast te worden, en is er het gevaar dat de genomen beslissingen irrationeel zijn en los staan van wat de samenleving als problematisch ervaart.

Men kan dit vraagstuk zonder overdrijving een cultuurprobleem noemen: sluit de politieke cultuur nog aan bij de maatschappelijk ervaren problemen? Waar zullen we de instrumenten, ja zelfs de breekijzers, vinden om tot een reconstructie te komen? Wie heeft de macht om de voorgestelde

en nog uit te denken maatregelen te realiseren?

De publieke reactie op de kabinetsformatie en zeker op de val van het pas opgerichte kabinet, toont een vertwijfeling over de mogelijkheid om oplossingen te vinden. Het zou naïef zijn om te denken dat wat hier als een besluitvormingsprobleem op nationaal niveau wordt beschreven, ook op dat niveau kan worden opgelost. Ongetwijfeld kunnen regering en parlement van binnenuit veel veranderen. En ambtenaren kunnen weigeren om de beslissingen te nemen die door het politieke systeem naar hen worden afgeschoven, hetgeen ze gelukkig ook wel eens doen. Maar niet mag worden vergeten dat regering, parlement en rijksapparaat evenzeer de gevangenen zijn van een politieke cultuur die achter de maatschappelijke feiten aanloopt, als dat zij die cultuur ten onrechte bestendigen. Waarmee dus gezegd is dat het programma van politisering en depolitisering evenzeer een kwestie is van de hele maatschappij. De verzorgingsstaat is een verzorgingsmaatschappij, zagen we eerder.

Politieke partijen behoren in het opnieuw verbinden van staat en maatschappij een belangrijke rol te spelen.

Politieke partijen hebben tot taak deze vertaalfunctie op zich te nemen. Zij slagen daar maar ten dele in.⁴⁴ Met een al te gemakkelijk beroep op de beweging aan de basis (op zich een zekerheid scheppende mythe) kunnen zij hun taak als tolk niet delegeren. Waarom doen ze het? Is het omdat, zoals Van Empel en De Wolff stellen, hun ideologieën versleten zijn? Ik meen van wel. Er zal beter geluisterd moeten worden naar wat mensen in onze samenleving beweegt. Er is een snelle verandering in normen en waarden in onze samenleving die onvoldoende doorklinkt in politieke besluiten.⁴⁵ Maar er zal ook op moeten worden doorgedacht: 'Some wild thinking is an essential input into social policy-making for a decade of decrement'.⁴⁶

Er ligt hier een taak voor politieke partijen om, wat minder gefixeerd op een al lang niet meer oppermachtige overheid, nieuwe vragen en nieuwe antwoorden te vinden voor vraagstukken van een verzorgingsmaatschappij in snelle verandering.

oktober 1981

Noten

1. F. van Empel en L. de Wolff, *Haagse Post*, 68 (1981) nr. 26 (27 juni).
2. In dit proces wordt politieke cultuur gemaakt. De paradox daarvan is dat zij enerzijds produkt is van menselijk handelen, anderzijds, in voor zoverre zij gedragen wordt door mensen, bepalend is voor dat handelen. In deze visie kan bij dit cultuurbegrip zowel aan waarden en normen als aan instituties en manieren van doen (besluitvorming) worden gedacht.
Deze visie op het ontstaan van een (politieke) cultuur werkte ik voor een bepaald terrein uit in: Ph. A. Idenburg, 'Hardop denken over politisering in de gezondheidszorg', *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde*, 57(1979) nr. 25 (28 december), blz. 825-834.
3. P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden, Stenfert Kroese, 1962, blz. 124.
4. Steeds meer bevolkingsgroepen vragen om voorzieningen in een steeds grotere variëteit. Koot ziet differentiatie (naast verkokering, fragmentatie en segmentering) als een proces waartegenover tal van andere processen in het geweer komen: integratie, harmonisatie, coördinatie etc. Th. G. M. Koot, *Harmonisatie van wetgeving in maatschappelijke context*, in *Jaarverslag 1979*, HRWB, Staatsuitgeverij 1980.
5. J. A. A. van Doorn, 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk', blz. 17-46 in: Van Doorn en Schuyt: *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, Boom, 1978, blz. 18.
C. J. M. Schuyt, 'De fragmentering van bestuur en beleid in de verzorgingsstaat', blz. 33-45 in: Gevers en In 't Veld (red.), *Planning als maatschappelijke vormgeving*, boekaflevering *Mens en Maatschappij*, 54e jrg., blz. 39.
6. Van Doorn, o.c. blz. 21. Dit quasi-publieke (quasi-particuliere) terrein is boeiend beschreven door J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Luchterhand, 1979. De betekenis van deze internationaal waarneembare ontwikkeling voor het welzijnsterrein werkte ik uit in: Ph. A. Idenburg, *Overheid en particulier initiatief, vragen en kanttekeningen bij een voortgaande discussie*, NRMW, publ. no. 47, Verslag van het Welzijnscongres 1976.
7. F. van Heck, 'De verzorgingsstaat heeft in de eerste kwart eeuw van zijn bestaan geen specifieke ideologie nodig gehad'. Ontbrekende ideologie in: 'Spanning in de democra-

- tische verzorgingsstaat', *Civis Mundi*, 18 (1979) (september), blz. 197-198. Zo ook: I. Sewandono, 'Theorie achter de verzorgingsstaat', in: Van Doorn en Schuyt, blz. 47-69, o.c. en C. J. M. Schuyt, 'Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat', in: Van Doorn en Schuyt, blz. 73-96.
8. H. L. Wilensky, *The welfare state and equality*, Un. of Cal. Press, 1975.
 9. Bijvoorbeeld: I. Sewandono, o.c.; V. George and P. Wilding, *Ideology and social welfare*, London, Routledge & Kegan Paul, 1976. P. den Hoed, 'Problemen in de verzorgingsstaat: een literatuurverkenning', hoofdstuk 3, blz. 33-45 in: J. Kooiman (red.), *De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos?* Vereniging van Bestuurskunde, Alphen a/d Rijn, Samsom, 1980.
 10. D. Bell, New York, Collier, 1961.
 11. In navolging van H. A. Simon, *The new science of management decision*, New York, Harper and Bros., 1961, maak ik hier onderscheid tussen programmed (geroutiniseerde, gedepoliteerde) en non-programmed (gepolitiseerde) decisions. Het onderscheid is relatief t.o.v. de besluitnemer. Tientallen met zijn handtekening bekrachtigde beslissingen zijn voor de minister volstrekt routinematige beslissingen. Voor de behandelende afdelingen behoeft dat in het geheel niet het geval te zijn.
 12. Wilensky, o.c. blz. 119.
 13. Dit overzicht van regels van politieke besluitvorming bij economische groei is nader uitgewerkt in: F. J. D. Stewart, 'From growth to standstill,' hoofdstuk 2 in: M. Wright (ed.), *Public spending decision, growth and restraint in the 1970's*, London, Allen & Unwin, 1980.
 14. Politiek was, zoals Dror het uitdrukte: een 'plus sum game'. Yehezkel Dror, 'Social policy in a period of decrement: a perspective of governments', blz. 260-274 in: *The welfare state in crisis*, Parijs, O.E.C.D., 1981.
 15. Nog steeds een boeiend overzicht is: David Moller, 'Ill fares the welfare state', *Encounter*, (1976) (september), blz. 58-64.
 16. Een boeiende verhandeling over dit vraagstuk in: H. A. Simon, 'Besluitvorming bij de overheid en rationaliteit', in: M. van Overeem en P. J. Tack, *Beslissen in het ongewisse*, SMO-boek 18, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, juli 1981.
 17. *Heroverweging collectieve uitgaven*. Samenvattend eindrapport, Tweede Kamer, 1980-1981, nr. 16 625 (nr. 3), blz. 5.
 18. Voor een lezenswaardig overzicht van problemen bij beleidsbeëindiging, zie: Peter de Leon, 'A Theory of policy termination', hoofdstuk 2 in: J. v. May en A. B. Wildavsky (eds.), *The policy cycle*, London, Sage, 1978.
 19. In een analyse van de bezuinigingen van de Engelse overheid constateert Walker: 'The Thatcher government, fixated by its spending targets, has shied away from the harder politics of ordering where the cuts should fall... One result is that local services shrink while locked into an existing pattern of provision'. David Walker, 'Can recession make services better?' *New Society*, 57 (1981) nr. 977 (6 augustus), blz. 218-219.
 20. Zie ook: R. J. in 't Veld, 'Verstarring bedreigt openbaar bestuur', *Binnenlands Bestuur*, (1981) (18 april), blz. 10-11. Idem, 'Spanningen door vergroeiing, een inleiding', in: *Spanningen rondom de bestuurder*, Vereniging van Bestuurskunde, Alphen a/d Rijn, Samsom, 1981.
 21. Dror, o.c. Zie ook: Ruth P. Mack, *Planning on uncertainty, decisionmaking in business and government administration*, New York, Wiley, 1971.
 22. J. A. A. van Doorn, 'Overvraging van beleid', *Beleid & Maatschappij*, 1980, nr. 2, blz. 38-49.
 23. Zie voetnoot 22.
 24. Zo'n effect wordt bereikt als het bijvoorbeeld door blijvende kortingen of onvoldoende compensatie voor prijsstijgingen onmogelijk wordt om voldoende materialen te kopen in een sociaal-culturele instelling. Het is dan een door het systeem gedicteerde schijnoplossing wanneer het personeel 'ziek wordt' om uit het geld van de Ziektewet de zo noodzakelijke middelen te kunnen aanschaffen. Een soortgelijke door het financieringssysteem gedicteerde irrationaliteit doet zich voor bij koppelsubsidies: als een gemeente 10 cent bezuinigt op een voor 90% door het Rijk gefinancierde voorziening (bijv. sociale werkplaatsen), verdient het Rijk 90 cent op die bezuiniging en kost het de instelling 1 gulden.
 25. Deze gedachte werkte ik uit vanuit het standpunt van de deskundige adviseur in: Ph. A. Idenburg, 'Het bestuurbaarheidsvraagstuk als probleem', *M & O*, 35 (1981) nr. 5 (september/oktober), blz. 437-449.
 26. O.E.C.D., o.c.
 27. 'We hebben een samenleving gemaakt die je, denk ik, moet kwalificeren als een *soft society*', merkt Albada op in een interview in de *Haagse Post*, (1981) nr. 29 (18 juli), blz. 12.
 28. A. H. Halsey, '... The problems of the 1980 were posed in terms of the problems of the rich societies', in: *Some lessons from the debate, a sociologist's viewpoint*, O.E.C.D., o.c., blz. 20.
 29. W.R.R., *Beleidsgerichte toekomstverkenning*, Deel 1, 'Een poging tot uitlokking', publ. 19, 1980, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.
 30. Ook Sewandono vraagt: 'Bestaat de verzorgingsmaatschappij eigenlijk wel? Is de verzorgingsstaat misschien geen realiteit op zich...?' o.c. blz. 47.
 31. Decentralisatie, territoriale decentralisatie, zelfstandige bestuursorganen, privaatrechtelijke decentralisatie. *Achtergrondstudies*, nr. 5, deel 1, 2 en 3, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Binnenlandse Zaken). 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.
 32. *Heroverweging collectieve uitgaven*, Deelrapport 3, 'Heroverweging profijtgedachte en privatisering', Tweede Kamer, 1980-1981, nr. 16 625 (nr. 18).
 33. Tijdens de O.E.C.D.-conferentie was er weinig belangstelling voor deze twee suggesties: 'neither privatisation through the market nor wholesale devolution or deregulation found much favour...' Halsey, o.c., blz. 27.
 34. Voor gegarandeerde minima, zie: Peter Self, 'Public ex-

- penditure and welfare', hoofdstuk 7 in: Wright, o.c. en OECD secretariat, *The challenges facing social policy in the 1980's*, blz. 76, OECD, o.c.
35. De tijd lijkt rijp om een doorbraak te maken in het denken over de betekenis van werk in een technisch hoog ontwikkelde samenleving, 'Is society not unduly restrictive in its definition of what is work?' vraagt het OECD-secretariaat (OECD, o.c., blz. 80). Het is maar één indicatie van een toenemende onzekerheid over de vraag of de koppeling van betaling aan slechts een gedeelte van alle maatschappelijk nuttige activiteiten niet een aantal vermijdbare problemen creëert.
 36. Minister Van der Louw deed onlangs, in navolging van Lubbers, deze suggestie. Het is een voorbeeld van irrationeel reageren als het voorstel door socialistische partijgenoten zonder nadere argumentatie gegeneerd wordt verworpen. Dan domineert de (recente) politieke cultuur, waarin liberalen geacht worden zulke dingen te zeggen boven de zaak waar het om gaat zelf. De critici zouden hun geschiedenis beter moeten kennen. In de jaren twintig gingen socialisten verkiezingen in met de slogan: 'Wie niet werkt zal niet eten'.
 37. HRWB, *De moeizame harmonisatie*. Voortgezet advies over het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, HRWB, nr. 5 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, mei 1979, blz. 35-39.
 38. Zie voorbeeld: Emancipatie Commissie, *Advies Arbeid*. Rijswijk, oktober 1980.
 39. Een overzicht in: 'The comptroller general of the U.S., Government regulatory activity: justification, processes, impacts and alternatives', Report to the Congress, Washington, June 3, 1977.
 40. Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan die derwaarts gaat*, Rapport nr. 3, 1980 en Eindadvies, mei 1981, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij.
 41. Zie vooral: mr. H. D. Tjeenk Willink, *Regeren in een dubbelrol*. Rapport over een studie naar de marges voor een samenhangend overheidsbeleid. Achtergrondstudie nr. 1, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, december 1980.
 42. In het bijzonder denk ik hierbij aan het voorstel om tot een zgn. beleidskader te komen. SCP en HRWB kregen gezamenlijk van de regering de opdracht om een dergelijk beleidskader voor het welzijnsbeleid uit te werken. Overigens is dit vraagstuk ook door de CHR nog onvoldoende uitgewerkt. Het zal op zijn minst moeten worden bekeken in de samenhang van alle belangrijke bestuursinstrumenten. Denk alleen al aan de sterke depolitisering die schuilt in het feit dat belangrijke wetsvoorstellen soms slechts in drie of meer kabinetsperiodes te realiseren zijn.
 43. Voor leerstrategieën zie: Chr. C. Hood, *The limits of administration*, London, Wiley, 1976, hoofdstuk 5.
 44. Bram Peper heeft de moed in een interview met de *Haagse Post* op te merken: 'Rechts heeft meer voeling met hun maatschappij dan wij met de onze', *Haagse Post*, 68 (1981) nr. 27 (4 juli).
 45. De gebrekkige manier waarop bijvoorbeeld de in veel opzichten voorbeeldige tweejaarlijkse Sociaal en Culturele Rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau doorwerken in de politiek is bedroevend.

J. POOL*

Euthanasie en hulp bij zelfdoding

Probleemstelling

Een dertigjarige man met 3 jonge kinderen wordt na een ernstig verkeersongeluk bewusteloos opgenomen en moet kunstmatig beademd worden. Het is duidelijk dat hij bij overleving ernstig gehandicapt zal blijven. Hij draagt een codicil bij zich waarin hij te kennen heeft gegeven dat in dit soort situaties van kunstmatig in leven houden afgezien moet worden. Zijn vrouw vraagt echter alles te doen wat mogelijk is.

Een veertigjarige vrouw is door haar echtgenoot verlaten en ziet het niet meer zitten. Zij vraagt de huisarts om zware slaaptabletten, omdat zij niet kan slapen.

Een vijfentachtigjarige vrouw, redelijk gezond, is nog alleen over. Haar man en kinderen zijn overleden. Het enige kleinkind is geëmigreerd. Broers en zusters heeft zij niet meer. Zij vindt dat ze geen taak meer heeft en vraagt haar arts om een middel om voorgoed in te slapen.

Een man van zeventig jaar verkeert in het eindstadium van longkanker. Hij heeft veel pijn en aanvallen van ernstige benauwdheid. Hij vraagt zijn arts er een eind aan te maken.

Een vijftientig jarig meisje wordt opgenomen na het innemen van een overdosis slaapmiddelen. Zij heeft een brief geschreven waarin het verzoek staat verder met rust gelaten te worden. Zij leed aan ernstige depressies maar had daartussen periodes waarin zij een volledig normaal leven leidde.

Een ouder paar krijgt een (derde) kind dat een ernstige aangeboren afwijking heeft. Het is geestelijk en lichamelijk ernstig gestoord maar zal nog wel enkele jaren kunnen blijven leven. De ouders vragen de dokter of deze het kind een spuitje wil geven om het uit haar lijden te verlossen.

Een demente zeventigjarige man krijgt een longontsteking. De kinderen vragen de huisarts hem niet meer te behandelen.

Dit zijn een aantal voorbeelden die een ieder uit zijn naaste omgeving of van horen zeggen wel kent. In een enkel geval lijkt de beslissing eenvoudig, vaak echter stelt het de omgeving en de betrokken arts voor een moeilijk probleem. Zelfs de tijd voor zorgvuldig overleg ontbreekt soms. Op de achtergrond speelt dan nog de mogelijke strafbaarheid van degene die zijn medewerking aan euthanasie of zelfdoding verleent.

*De hier geformuleerde stellingen zijn voorbereid door een studiecommissie van de Werkgroep Volksgezondheid van d'66, bestaande uit: Ruud J. M. Engels, Bernard M. Goslings, Jo W. Gruijters, Jan Pool en Heleen Terborgh-Dupuis.

Politieke verantwoordelijkheid

In de afgelopen paar jaar is er naar aanleiding van enkele gevallen zowel in de landelijk pers als in enkele vaktijdschriften een discussie op gang gekomen over deze problematiek. Van de Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie verscheen in 1980 een rapport 'Suicide en Strafrecht' en van de Stichting Vrijwillige Euthanasie een discussienota 'Euthanasie en Zelfdoding'.

Van een partij als D'66, die zo de nadruk legt op de persoonlijke vrijheid, mag in deze een weloverwogen standpunt worden verwacht. Een kleine studiegcommissie heeft zich hierin verdiept en is tot een aantal stellingen gekomen die als uitgangspunt van een verdere discussie kunnen dienen. Enkele van die stellingen zijn reeds in het partijprogramma opgenomen.

Begripsomschrijving

De begrippen euthanasie en zelfdoding worden te pas, maar vaak ook te onpas door elkaar gebruikt en met elkaar verward. Hoewel een sluitende definitie wellicht niet mogelijk is en er altijd twijfelgevallen overblijven, is het voor een goed begrip noodzakelijk tot een zo goed mogelijke omschrijving te komen.

Voor euthanasie is daarbij uitgegaan van definities geformuleerd door de Commissie Medische Ethiek van de Gezondheidsraad in haar Interim Advies inzake Euthanasie, uitgebracht in 1972. Voor 'zelfdoding' is gebruik gemaakt van de reeds eerder genoemde discussienota 'Euthanasie en Zelfdoding'. Het is van belang de begrippen euthanasie en zelfdoding goed te onderscheiden.

De letterlijker vertaling van *euthanasie* (uit het Grieks) is 'zachte dood'. Het begrip euthanasie wordt in de vakdiscussies gereserveerd voor die situaties waarin de hulpverlener, bijna altijd de behandelend arts, degene is die de dood versnelt.

Dit kan actief gebeuren door een bepaald middel toe te passen, maar ook passief door een behandeling te onthouden. Het gaat daarbij om ongeneeslijke patiënten.

Bij *zelfdoding*, een goed nederlands woord voor suicide en minder emotioneel beladen dan 'zelfmoord', is het de betrokkene zelf die de handeling uitvoert. Deze dood kan 'zacht' zijn, bijv. bij het innemen van een overdosis van bepaalde slaapmiddelen, maar ook 'hard', bijv. bij ophanging of voedselweigering. De betrokkene kan daarbij lichamelijk of geestelijk ziek zijn, maar ook volledig gezond.

Er wordt nog een onderscheid gemaakt tussen balanszelfdoding en crisis-zelfdoding. Bij balanszelfdoding wordt er vanuit gegaan dat de betrokkene weloverwogen en op goede gronden tot zijn dood komt; bij crisis-zelfdoding is vaak sprake van een acute wanhoopsuiting, een reactie op een onverwerkte of onverwachte gebeurtenis of een geestesziekte in een bepaalde fase. Naar schatting is er slechts in een gering percentage van de pogingen tot zelfdoding sprake van balans-zelfdoding.

Definitie Commissie Medische Ethiek van de Gezondheidsraad

Onder *euthanasie* wordt verstaan een opzettelijk levensverkortend handelen (*actieve* euthanasie) óf een opzettelijk nalaten van levensverlengend handelen (*passieve* euthanasie) bij een ongeneeslijke patiënt in diens belang.

Onder *vrijwillige* (gevraagde) euthanasie wordt verstaan het toepassen van euthanasie met uitdrukkelijke en geldige instemming van de betrokkene. Onder *onvrijwillige* (ongevraagde) euthanasie wordt verstaan het toepassen van euthanasie zonder uitdrukkelijke en geldige instemming van de betrokkene.

Definitie Stichting Vrijwillige Euthanasie

Onder *hulp bij zelfdoding* wordt verstaan het geven van middelen (als regel medicamenten), opdat de betrokkene zelf zijn sterven kan versnellen.

Een *balans-zelfdoder* is iemand die een poging tot zelfdoding doet en op dat moment aan *alle* onderstaande kenmerken *tegelijk* voldoet.

1. Hij moet in een voor hem ondraaglijke situatie zijn of stellig op zeer korte termijn daarin komen.
2. Die situatie moet onverbeterbaar zijn tot een voor hem leefbaar niveau.
3. Hij moet in staat worden geacht tot het overzien en begrijpen van zijn situatie en zijn toekomstmogelijkheden. Hij moet dus informatie daarover hebben verkregen en begrepen.
4. Hij moet in staat zijn zijn toekomst (als hij doorleeft) af te wegen tegen de gevolgen van zijn zelfdoding voor zichzelf en andere direct daarbij betrokkenen. Hij moet voldoende tijd, inzicht en energie hebben (gehad) om de beslissing tot zelfdoding weloverwogen te nemen.
5. Hij moet na die afweging vrijwillig en volhardend zijn dood willen.

Een *crisis-zelfdoder* is iemand die een poging tot zelfdoding doet en bij wie minstens één der bij de balans-zelfdoder genoemde voorwaarden niet is vervuld.

Stellingen

Als basis voor een discussie binnen D'66 om tot een nadere standpuntbepaling te komen zijn de volgende stellingen geformuleerd.

a. Betreffende euthanasie

1. Indien het recht erkend wordt dat een ieder in principe¹ zijn leven mag inrichten op basis van eigen levensovertuiging dient ook het recht op

een keuze ten aanzien van het sterven in principe volledig te worden gerespecteerd.

2. De erkenning van dit zelfbeschikkingsrecht omvat ook de vrijheid van een patiënt om de hulp van anderen in te roepen, het recht op euthanasie.²
3. De beschikkingsbevoegdheid van de zieke of stervende mens over zijn eigen naderend einde mag hem niet ontnomen worden. Met name dient voorkomen te worden dat dit recht door hulpverleners ontkracht of ontkend wordt.
4. Het verlenen van het recht van zelfbeschikking van een patiënt impliceert recht op informatie. Dit houdt niet alleen informatie over behandelingsmogelijkheden en het verwachte effect daarvan in, maar ook de mogelijkheid van euthanasie.
5. Hulp bij euthanasie dient niet strafbaar te zijn, indien aan de volgende voorwaarde is voldaan:
 - de hulp wordt door een arts gegeven;
 - de euthanasie vindt plaats op uitdrukkelijk verzoek van de patiënt;³
 - de patiënt bevindt zich in de laatste fase van zijn leven.
6. In bepaalde gevallen dient ook onvrijwillige (ongevraagde) euthanasie mogelijk te zijn. De legitimatie hiervan lijkt wettelijk niet af te bakenen, maar vraagt een 'marginale toetsing' van de toelaatbaarheid van medisch handelen in het algemeen.

b. Betreffende zelfdoding

1. De erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van de mens omvat mede de vrijheid tot beëindiging van het leven.
2. De erkenning van deze vrijheid brengt mede dat een beroep op de hulp van anderen kan worden gedaan in het geval dat zelfdoding zonder die hulp op onaanvaardbare wijze kan plaatsvinden. Die onaanvaardbare wijze betreft niet alleen de betrokkene zelf, maar ook de

omgeving en de nabestaanden.

3. Balans-zelfdoding[†] dient te worden erkend als gelijkwaardig alternatief voor actieve euthanasie en verdient soms zelfs de voorkeur.
4. Hulp bij zelfdoding is slechts dan aanvaardbaar als het een balans-zelfdoding betreft[†] en als deze hulp door een arts wordt gegeven.
5. De hulp dient op zodanige wijze te worden verstrekt dat anderen geen onevenredig leed wordt aangedaan.
6. Artikel 294 van het Wetboek voor Strafrecht dient te worden gewijzigd in die zin dat het verlenen van hulp bij zelfdoding niet strafbaar is indien is komen vast te staan dat aan de criteria sub 4 en 5 is voldaan.
7. Deze vaststelling dient op deskundige wijze te geschieden door anderen dan degene die de feitelijke hulp bij zelfdoding verleent.

Overwegingen

Zoals al gezegd, zijn deze stellingen geformuleerd door een kleine studiegroep, die o.a. gebruik heeft gemaakt van rapporten van de gezondheidsraad, de Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie en de Stichting Vrijwillige Euthanasie. Het is in het kader van dit artikel onmogelijk diepgaand op alle achtergronden in te gaan. De lezer kan daartoe het beste deze rapporten zelf raadplegen. Door de werkgroep zijn een aantal keuzen gemaakt die hier in het kort zullen worden besproken.

In stelling a.1 is 'in principe' toegevoegd omdat men in onze gecompliceerde maatschappij niet los van vele anderen kan leven (en sterven). Veel van ons handelen heeft directe en indirecte gevolgen voor het leven van anderen. Wat voor de één een voordeel is, kan ten nadele strekken van de medemens.

Als men, zoals in stelling a.2 het recht op euthanasie erkent, moet de hulp ook kunnen worden gegeven. De hulpverlener kan echter nooit gedwongen worden dingen te doen die in strijd zijn met zijn eigen morele normen. Wel heeft hij naar onze mening de plicht de hulpvrager naar anderen te verwijzen.

Het staat ter discussie (stelling a.5) of de hulp door een arts moet worden gegeven. De werkgroep heeft hiervoor om verschillende redenen gekozen. Ten eerste behoort het overwegen en bespreken van euthanasie tot de 'normale' behandeling van de ongeneeslijke ziekte. In de tweede plaats is het de arts die het beste in staat is te beoordelen welke wijze van euthanasie voor de betrokken patiënt in aanmerking komt. Tenslotte is de arts de enige wettelijk bevoegde tot het voorschrijven en toedienen van medicamenten.

Met de laatste fase van het leven wordt niet alleen de korte periode voorafgaand aan een 'natuurlijke' dood, de stervensfase, bedoeld, zoals bij een longkanker patiënt die ernstig benauwd is. Hier is ook gedacht aan die patiënten die ernstig ziek zijn, zonder uitzicht op genezing, en bij wie de dood nog enige maanden op zich kan laten wachten.

Bij zelfdoding ligt de problematiek veel moeilijker. Veelal is (een poging tot) zelfdoding een vragen van een wanhopige om hulp en aandacht. Vaak ook is de patiënt dusdanig ziek dat voor hem de dood de enige oplossing lijkt. Hieraan doet niet af, dat genezing nu of in de toekomst eventueel zeer goed mogelijk kan zijn, waarna de patiënt het leven zonder problemen weer aan zou kunnen.

Om in deze problematiek orde te brengen, is het begrip 'balanszelfdoding' gehanteerd en zo goed

mogelijk omschreven. Daarbij is getracht de situatie waarin de betrokkene verkeert te omschrijven, evenals de relatie tot de hulpverlener en diens plicht tot informatie, alsmede de criteria waaraan de besluitvorming van de betrokkene dient te voldoen. De wijze van toetsing is in stelling b.7 omschreven.

De studiec commissie acht slechts hulp bij balanszelfdoding aanvaardbaar (stelling b.4). Ook hier is als voorwaarde gesteld dat de hulp door een arts wordt verleend. Een van de redenen hiervoor is dat zorgvuldig moet worden nagegaan in hoeverre van een te genezen ziekte-proces sprake is. Ook komt hier weer de wettelijke bevoegdheid tot het voorschrijven van medicamenten aan de orde.

Met 'onaanvaardbare wijze' (stelling b.2) en 'onevenredig leed' (stelling b.5) wordt bedoeld dat de betrokkene zonder deskundige hulp aangewezen is op methoden die hemzelf (overbodig) doen lijden en die voor de omgeving, bijv. degene die de betrokkene dood aantreft, schokkend zijn.

De werkgroep neemt aan dat lang niet iedereen binnen 1966 het met deze stellingen eens zal zijn.

Voor de één gaan ze veel te ver, voor de ander niet ver genoeg. Voor een nadere standpuntbepaling door de partij zal aan geïnteresseerden de mogelijkheid geboden worden om samen met de werkgroep over deze stellingen te discussiëren. Wellicht bieden ook de kolommen van *idee '66* een mogelijkheid voor reacties.

december 1981

Noten

1. Deze basisrechten worden beperkt door de eis dat anderen niet belemmerd worden in datzelfde recht.
2. Artsen die op grond van hun levensovertuiging niet aan de wens willen voldoen hebben de plicht de patiënt naar anderen te verwijzen.
3. Deze stelling handelt alleen over vrijwillige (gevraagde) euthanasie. Het is de vraag of deze stelling ook kan gelden voor onvrijwillige (ongevraagde) euthanasie (zie stelling 6).
4. Zie de onder begripsomschrijving genoemde criteria voor balanszelfdoding.

Literatuur

Interim adviezen van de commissie Medische Ethiek van de Gezondheidsraad, 1972 en 1975.

Suicide en Strafrecht, Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie, 1980.

Euthanasie en Zelfdoding, Stichting Vrijwillige Euthanasie, 1980.

A.P. VAN WALSUM

*Geschiedenis van de lage landen,
deel III, hoofdstuk 20,
'Nederland: de laatste tachtig jaar'*

In dit hoofdstuk valt de nadruk vooral op het energiebeleid, omdat dit in de slotfase van de Nederlandse geschiedenis een centrale rol heeft gespeeld.

Progressief Nederland was aanvankelijk zonder veel vertrouwen en zelfs enigszins moedeloos met het tweede kabinet-Van Agt in zee gegaan. De formatie was teleurstellend verlopen; de kerncentrales van Borssele en Dodewaard bleven voorlopig open, al zou een nadere studie van een half jaar theoretisch alsnog in hun sluiting kunnen resulteren. In deze studie heerste weinig vertrouwen: het was nog maar de vraag of het kabinet zelfs dat halve jaar zou halen. Volgens sommigen rekende premier Van Agt zelf er vast op dat dit niet het geval zou zijn en dat nieuwe verkiezingen in 1982 de weg vrij zouden maken voor een rechts kabinet, waarmee de kernenergie in Nederland nog op het nippertje voor de ondergang zou worden behoed.

Zoals zo vaak in de Nederlandse politiek pakte het echter anders uit. Zodra het tweede kabinet-Van Agt was aangetreden zakte de pro-nucleaire lobby als een kaartenhuis ineen. De voorstanders van kernenergie, die het plotseling zonder de mo-

rele steun van de onverzettelijke Van Aardenne moesten stellen, begonnen in toenemende mate in te zien dat handhaving van hun standpunt in de tachtiger jaren op politieke zelfmoord neerkwam en hun gezinsleden verplichtte in Nederland als paria's door het leven te gaan.

Wat de kernenergie in Nederland tenslotte definitief de das omdeed, was de redelijke opstelling van de Tweede Kamerfractie van d'66. Deze distantieerde zich uitdrukkelijk van de emotionele excessen van de anti-kernenergiebeweging maar bepleitte ondertussen wel de sluiting van Borssele en Dodewaard, niet omdat de kernenergie voorgoed moest worden afgezworen, maar uitsluitend omdat deze twee centrales de belichaming vormden van een verziekte politieke situatie.

Nederland, aldus d'66, verkeerde in de gelukkige omstandigheid dat het slechts twee kleine kerncentrales bezat, die zonder veel schade ontmanteld konden worden. Voor veel Nederlanders waren deze centrales representatief voor de auto-

ritaire sfeer van weleer waarin de kernenergie in Nederland van start was gegaan. Sluiting van deze centrales zou het mogelijk maken zonder emoties en zonder binding met een belast verleden de energetische opties aan een werkelijk vrije, democratische discussie te onderwerpen. Als Borssele en Dodewaard dicht gingen, zo meende d'66, zou Nederland met een schone lei kunnen beginnen.

Voor velen die nog twijfelden, bleek dit het verlossende woord en nog vóór de zomer van 1982 werd tot sluiting van Borssele en Dodewaard besloten.

De Tweede Kamerfractie van d'66 was hierdoor geheel bevredigd en maakte zich op om nu de energetische opties te bespreken, maar de meer bezield tegenstanders van de kernenergie waren door dit binnenlandse succes zozeer aangemoedigd dat zij eerst ook nog met de kerncentrales in de rest van Europa wensten af te rekenen. Het was hun niet ontgaan dat in 1981 en 1982 de afkeer van kernenergie vooral in West-Duitsland sterk was toegenomen, terwijl zelfs het tot dan toe onaantastbaar geachte Franse nucleaire programma door een soort moratorium was getroffen. De tijd was dus kennelijk rijp voor een Nederlandse stormloop op alle Europese kerncentrales.

Conservatief Nederland had jarenlang beweerd dat Nederland zich met zijn voortrekkersrol van zijn bondgenoten isoleerde of zich in het gunstigste geval alleen maar belachelijk maakte, maar na 1984 werd deze bewering nauwelijks meer gehoord, omdat het steeds duidelijker werd dat van het Nederlandse voorbeeld op de omliggende landen een enorme invloed uitging. In alle nationale parlementen werd het Nederlandse model door een groeiend aantal volksvertegenwoordigers aan hun regering voorgehouden, en wat dit model zo inspirerend maakte was dat het Nederland kennelijk geen windeieren legde. Dit

was te danken aan een pragmatisch verbond tussen actievoerders, overheid en bedrijfsleven. Hoewel actiegroepen de mond vol hadden van de zegeningen van een soberder levensstijl en ook overheid en bedrijfsleven hieraan de nodige lippendienst bewezen, was het voor iedereen duidelijk dat het gedenucleariseerde Nederland de beschikking had over een overvloed aan energie. Zodra het namelijk had ingezien dat van de nieuwe energiebronnen weinig te verwachten viel en dat besparing zonder een politiek onverkooptbare aantasting van het Nederlandse levenspatroon weinig zoden aan de dijk zette, had het tweede kabinet-Van Agt zich verwoed op de steenkool geworpen en daar binnen enkele jaren reeds indrukwekkende resultaten geboekt. Het probleem van de zwaveldioxyde was nagenoeg opgelost en de technieken tot vloeibaarmaking en vergassing van steenkool werden voortdurend verfijnd.

Ook de sombere voorspelling dat een steenkool-economie onbetaalbaar zou zijn, was niet uitgekomen. Integendeel, dank zij de leiding die Nederland op het gebied van de steenkoolverwerking had genomen, konden tal van Nederlandse vindingen lucratief te gelde worden gemaakt, terwijl de Nederlandse economie ook nog kans zag zijde te spinnen bij de opruiming van de Europese kernenergie, omdat Nederland zich een unieke expertise op het gebied van de ontmanteling van kerncentrales had verworven: tot ver in de jaren negentig was Nederland het enige land ter wereld dat ooit een uraniumverrijkingsfabriek had ontmanteld.

Toen een kleine twintig jaar na het aantreden van het tweede kabinet-Van Agt de eenentwintigste eeuw aanbrak, had behalve in de Sovjet-Unie de kernenergie vrijwel overal ter wereld het veld geruimd voor de steenkool, en de voortrekkersrol die Nederland op dit gebied had gespeeld, werd overal erkend.

Het enige probleem was dat de massale ver-

branding van vaste, vloeibare of vergaste steenkool de concentratie van kooldioxyde in de atmosfeer steeds deed toenemen, hetgeen aanleiding gaf tot het zgn. broeikas-effect, waardoor het overal ter wereld voortdurend iets warmer werd. Dit broeikas-effect was ten tijde van het aantreden van het tweede kabinet-Van Agt wel bekend, doch had in die dagen weinig aandacht getrokken.

In de eenentwintigste eeuw begon het verschijnsel in toenemende mate aanleiding te geven tot wetenschappelijke publikaties, maar omdat niemand de temperatuurstijging van een paar luttele graden echt kon voelen, bleef de publieke belangstelling beperkt. Zeker in Nederland vonden de meeste mensen het trouwens geen onplezierige gedachte dat het klimaat blijkbaar bezig was wat zachter te worden, al was het alleen al omdat de nationale doelstellingen op het gebied van energiebesparing daardoor wat gemakkelijker konden worden gehaald.

Omstreeks 2035 begon Rijkswaterstaat echter waarschuwend geluiden te laten horen. Ten gevolge van de wereldwijde temperatuurstijging die door het broeikas-effect teweeg werd gebracht, smolt steeds meer poolijs waardoor het niveau van de zee voortdurend steeg. Wat Rijkswaterstaat verontrustte was niet zozeer de stijging die al geregistreerd was, als wel het feit dat de stijging steeds sneller bleek te verlopen.

Nadat zo'n vijftien jaar lang de berichten steeds alarmerender waren geworden, waarschuwde Rijkswaterstaat in 2050 dat de meeste waterkeringen binnen enkele jaren onvoldoende bescherming zouden bieden en dat het technisch onmogelijk was ze over de hele linie aan te passen. Bij de bouw van de ingewikkelde kunstwerken van het Deltaplan bijvoorbeeld was met deze eventualiteit geen rekening gehouden. Nederland zou in de golven verdwijnen te zij op korte termijn een eind zou komen aan de verbranding van

fossiele brandstoffen. Aangezien de kernfusie nog steeds in het experimentele stadium verkeerde en steeds minder uitzicht op exploitatie leek te bieden, kwamen de progressieve politici tot de conclusie dat alleen een spoedige wereldwijde omschakeling op kernsplijting Nederland nog zou kunnen redden.

De conservatieve politici, die in 2050 in de Tweede Kamer de dienst uitmaakten, reageerden echter geërgerd op deze bangmakerij. Zij hielden vol dat het broeikas-effect nooit wetenschappelijk was bewezen en herinnerden aan de achteraf even ongefundeerd gebleken paniekberichten die progressief Nederland omstreeks 1980 over de aantasting van de ozonlaag had rondgestrooid. Toen had men zonder voldoende bewijs en uitsluitend om het zekere voor het onzekere te nemen de spuitbusindustrie verplicht de chloorfluorkoolwaterstoffen hals over kop door minder doeltreffende en aanzienlijk duurere drijfstoffen te vervangen, alleen maar om tegen de eeuwwisseling te moeten constateren dat men op los alarm was afgegaan. Een dergelijke blunder moest ditmaal vermeden worden. Voor de verandering van de temperatuur konden allerlei verklaringen worden aangevoerd en vrijwel al die verklaringen leidden tot de conclusie dat het verschijnsel van tijdelijke aard zou zijn en binnen enkele jaren zelfs zeer wel in zijn tegendeel kon verkeren.

De kabinetsformatie van 2052 liep tot ieders verrassing echter uit op de totstandkoming van een progressief kabinet, dat er geen gras over liet groeien en nog vóór de totstandkoming van zijn regeringsverklaring een wereldwijde campagne tot uitbanning van fossiele brandstoffen en omschakeling op kernenergie lanceerde.

De Sovjet-Unie toonde onmiddellijk grote belangstelling voor deze campagne en verklaarde zich gaarne bereid aan alle landen, ongeacht hun maatschappelijke stelsel, de nodige expertise te

leveren, waarna Nederland in de Verenigde Naties een bewogen beroep deed op alle regeringen om dit aanbod te aanvaarden en via een radicale omschakeling op kernenergie de stijging van het zeewater een halt toe te roepen.

De Nederlandse oproep had echter weinig effect. De landen die de meeste steenkool verstookten bevonden zich in de gematigde klimaatzone en hadden weinig bezwaar tegen een lichte stijging van de gemiddelde temperatuur. Bovendien hadden zij, naar Nederlands voorbeeld, enorme investeringen in de steenkoolverwerking verricht, zodat zij er weinig voor voelden ter wille van een toch al half onder de zeespiegel liggend land het roer weer om te gooien. Wel verklaarde Frankrijk zich bereid de Nederlandse kunstschaten in vei-

ligheid te brengen en bood het in 1999 onafhankelijk geworden Groenland het Nederlandse volk een modderig gebied van bijna 40000 km² aan dat volgens deskundigen bij uitstek geschikt was voor bemaling met windmolens.

Tussen 2059 en '61 vestigden zestien miljoen Nederlanders zich in Groenland, waar zij onder auspiciën van de Verenigde Naties een eigen staat oprichtten. De voormalige gemeenten Borsele en Dodewaard waren inmiddels ondergelopen en ook d'66 bestond niet meer, zodat het eindelijk mogelijk was met een schone lei te beginnen.

oktober 1981

D.J. HISSINK

De commercie in het medische systeem

Verkoop van praktijken is niet meer geoorloofd.

Specialisten in dienstverband

Zoals bij elk vrij beroep spelen ook bij de praktiserende huisartsen en specialisten de geldelijke verdiensten een belangrijke rol. Daar het in dit beroep gaat om het behandelen en helpen van de zieke medemens zou je anders mogen verwachten. Het lijkt in strijd met de medische ethiek te zijn dat bij de medici echte commerciële belangen een rol spelen. Er zullen weinigen zijn die zullen betwisten dat dit soort belangen bij hen altijd min of meer aanwezig zijn. In Elseviers Weekblad (22-08-'81) kon men lezen dat 'de artsen over het algemeen de eigen belangen goed in de gaten houden - zeker in economische zin'. Naast andere factoren hebben deze commerciële belangen ertoe geleid dat de artsen een *monopoliepositie* innemen. Daar wij in een periode van ernstige recessie leven, is het afgezien van de ethische maatstaven alleszins gerechtvaardigd de commerciële achtergronden van het medische systeem kritisch te bezien.

Mijn kritiek geldt in de eerste plaats het feit dat het nog steeds voorkomt dat praktijken worden verkocht. Tot voor enige jaren kon je deze transactie goedpraten, omdat de artsen geen oudedagsvoorziening hadden. Sedert iedere arts recht op pensioen heeft, verschaft men zich in principe met het verkopen van een praktijk onrechtmatig een bron van inkomsten. Wat de praktijk van een *huisarts* betreft, moet door de opvolger vaak een

exorbitant bedrag worden betaald. Daar het huis van de arts meestal mee overgenomen dient te worden, is een bedrag van een half tot een miljoen gulden bij de overdracht tegenwoordig geen uitzondering. Daar het beroep vrij is en er bovendien vrije artsenkeuze is, heeft iedere arts het recht zich vrij te vestigen. Verwerpelijk is het dan ook, indien een huisarts die van dit recht gebruik maakt soms door de aanwezige artsen niet wordt geaccepteerd. Door hem niet mee te laten rouleren in de onderlinge dienstregeling wordt hem het bestaan moeilijk gemaakt. Stellig spelen commerciële factoren bij zo'n afwijzende houding een rol.

Bij de *specialisten* is de commercie, naast het feit dat ook voor hen geldt dat verkoop van hun praktijk niet meer geoorloofd zou moeten zijn, nog op een andere manier van belang. Als gevolg van de stormachtige technische ontwikkeling ook op medisch gebied moet elk modern ziekenhuis zowel diagnostisch als therapeutisch de meest geavanceerde apparatuur beschikbaar stellen. In het belang van hun patiënten zal het bestuur van elk ziekenhuis het beste willen bieden en is in een regio tussen de ziekenhuizen onderling een concurrentiestrijd ontstaan. Het zal duidelijk zijn dat dientengevolge het aantal zgn. specialistische verrichtingen de laatste jaren dan ook zeer is toegenomen (bij ziekenfondspatiënten steeg het aantal poliklinische verrichtingen de laatste 5 jaar

met 78%, het aantal klinische - dus bij opgenomen patiënten - met 18%).

Om dezelfde redenen is het aantal in discipline verschillende specialisten - de zgn. hyperspecialisatie - toegenomen. Hetzelfde geldt ten aanzien van het personeel dat deze apparatuur moet bedienen en eveneens van de administratieve krachten die deze gegevens moeten vastleggen. De grotere ziekenhuizen, de grens stellend bij circa 250 bedden, zijn door deze ontwikkeling ware grootbedrijven geworden. De gevolgen hiervan zijn dat de patiënt nauwkeuriger onderzocht en behandeld kan worden, de patiënt het contact met de specialist steeds meer verliest en de kosten van de gezondheidszorg mede door deze ontwikkeling enorm zijn gestegen.

De perfectie van onderzoek en behandeling

Leidt de zorgvuldiger behandeling, die door een nauwkeuriger onderzoek mogelijk wordt gemaakt, tot verbetering van onze gezondheidstoestand, aangenomen dat wij goed worden behandeld? Het toenemend ziekteverzuim wijst niet in deze richting. Het is overbekend dat allerlei medicijnen funeste bijwerkingen kunnen hebben. Het aantal patiënten dat om deze reden opgenomen moet worden, neemt toe. En wat de operationele behandeling betreft: elke operatie brengt een zeker risico met zich mee. In ieder geval is een operatie een tegennatuurlijke ingreep en moet daarom het laatste middel zijn dat men toepast. De meest zorgvuldige behandeling houdt het gevaar in naar perfectie te streven en de mens is niet volmaakt. De conclusie betreffende de waarde van de moderne specialistische behandeling moet luiden, dat zij strevend naar *perfectie* de kans loopt haar doel voorbij te schieten. Op technisch gebied lijken de grenzen van ons kunnen nog ver weg te liggen. Bij de behandeling van een natuurprodukt als de zieke mens met zijn unieke

roerselen liggen deze grenzen veel dichterbij.

Ter adstructie van mijn conclusie volgen hier enige uitspraken van anderen. H. Mahler, directeur-generaal van de World Health Organisation: 'The medical profession is in real trouble', een gevolg van de mystificatie van de medische technologie. Chain, hoofd van het best uitgeruste biochemisch laboratorium van Engeland: 'wij weten veel meer, het kost het tienvoudige en we weten niet wat we er mee moeten'. Professor I. Boerema, chirurg te Amsterdam bij zijn afscheid: 'dat men te gemakkelijk vele mogelijkheden van onderzoek gebruikt op momenten dat het ziektegeval hier nog niet aan toe is'. Illich: 'door de bevoogding van de mens door de medische sector vermindert onze weerstand die we uit zelf-zorg zouden moeten en kunnen putten'. Professor Hijmans van den Bergh (in 1932): 'de indrukwekkende verlenging van de gemiddelde levensverwachting is niet in de eerste plaats het gevolg van onze geneeskundige handelingen, maar veel meer het resultaat van hygiënische maatregelen en van de algemene maatschappelijke vooruitgang'. H. Festen, arts, tot voor kort voorzitter van de Centrale Raad voor de Volksgezondheid: 'Onze gezondheidszorg verloor haar menselijk gezicht'.

Het contact tussen patiënt en specialist

Een gevolg van bovengenoemd streven naar perfectie is dat de afstand tussen patiënt en specialist steeds groter wordt. In de noodzakelijke organisatie van het grote geheel gaat de menselijke communicatie tussen beide steeds meer verloren. Wat komt er terecht van die innige band die besloten ligt in het begrip van de vrije artskeuze; waarbij men zich geheel toevertrouwt aan de specialist van zijn keuze. Als men door een huisarts naar hem verwezen en door hem onderzocht wordt, doet een ander vaak het eigenlijke werk en maakt een derde (of zijn assistent) de visites. Ze-

ker onder de zgn. 'snijdende' specialisten is dit een normale gang van zaken geworden en worden ook zonder voorkennis andere specialisten in consult geroepen of worden, omdat een of andere laboratoriumuitkomst niet normaal is, min of meer ingewikkelde onderzoeken of fotoseries verricht van een orgaan, waarvan de patiënt bij zijn weten nooit last heeft gehad en als leek het verband met zijn klachten niet kan leggen. En het komt voor dat, zo dit onderzoek al tijdig wordt aangekondigd, dit door een verpleegkundige geschiedt. Ook zijn er ziekenhuizen waar de chirurgen uit praktische overwegingen het werk zo hebben verdeeld dat A de hele dinsdag opereert, óók patiënten, die hij niet eerder heeft gezien. Hetzelfde geldt voor B op woensdag, C op donderdag en D op vrijdag. De visitedagen rouleren eveneens volgens een vast schema, zodat het kan voorkomen dat A een door hem geopereerde patiënt pas na enige dagen voor het eerst ziet.

De kosten van de gezondheidszorg

Moderne ziekenhuizen beschikken over de meest geavanceerde apparatuur. De aanschafkosten zijn meestal zeer hoog. In die kosten betalen de specialisten niet mee. Het enige dat hen in rekening wordt gebracht, zijn de huren van de polikliniekruimten die in geen verhouding tot die investeringen staan. Hun inkomsten zijn gerelateerd aan het gebruik dat zij van de apparatuur maken. Met het aantal zgn. verrichtingen vermeerderen hun inkomsten. De mate waarin een specialist bij het stellen van de diagnose van de technische hulpmiddelen gebruik maakt, wordt alleen door hemzelf bepaald. De karakters verschillen. Er zijn er - de onzekeren - die zich veiliger voelen door elke hulpmogelijkheid te benutten (zo trof ik tijdens een waarneming in een naburig ziekenhuis 27 foto's aan, die juist waren gemaakt. Een auto met drie inzittenden had een

niet ernstige aanrijding gehad. Van elk van hen waren routinematig 9 foto's gemaakt. Twee van hen waren zonder enige behandeling te voet naar huis gestuurd. De derde was voor alle zekerheid opgenomen. Op een van de foto's was misschien een klein barstje te zien). Ook bij de behandeling is de specialist de eerst verantwoordelijke. Er zijn er die bij een geringe temperatuursverhoging direct penicilline voorschrijven en er zijn chirurgen, die na de operatie van een liesbreuk, deskundig uitgevoerd een van de meest steriele operaties, uit angst voor een wondinfectie routinematig een penicillinekuur laten geven. Een deskundig collega mag zich afvragen of in zulke gevallen gebruik niet in misbruik ontaardt. Het gevolg voor de gezondheidszorg is in ieder geval dat overmatig gebruik kostenverhogend werkt. Fundamenteel moet zijn dat de specialist in nauw contact en overleg met zijn patiënt deze zo nauwkeurig mogelijk onderzoekt en bij zijn behandeling niet streeft naar teveel perfectie; daarbij het gebruik van hulpmiddelen niet routinematig maar gericht inschakelend.

Uit het bovenstaande volgt dat er voor de specialist geen enkele reden is om noodzakelijk en onnodig gebruik tegen elkaar af te wegen. Hij is immers volkomen zelfstandig. Er is nauwelijks een mogelijkheid hem te corrigeren. (In de Verenigde Staten is dit wel het geval. In de meeste ziekenhuizen fungeert de zgn. 'Medical Audit', waardoor de specialisten zich tegenover elkaar bij elke handeling moeten kunnen verantwoorden. In ons land worden in vele ziekenhuizen wel geregeld besprekingen gehouden die hiernaar streven, maar minder hard als wij zijn, is de onderlinge kritiek veel minder scherp. Het Academisch Ziekenhuis te Leiden is het eerste geweest dat het vorige jaar exacte evaluatiegetallen heeft gepubliceerd.)

De structuur van een 'groot' ziekenhuis

1. Een bedrijf met zeer kostbare investeringen en een uitgebreide staf van in het algemeen hoogkwalificeerd personeel, dat zeer deskundig moet worden bestuurd om de efficiëntie zoveel mogelijk in verantwoorde banen te houden – terwijl het eigenlijke werk wordt verricht door de specialisten, die zich van een efficiënte bedrijfsvoering niets behoeven aan te trekken. En het effect van hun, t.o.v. hun patiënten ongetwijfeld ernstige, bemoeiingen is dat zij een bruto-inkomen van gemiddeld 250 000 gulden per jaar kunnen genieten. Een gemiddelde, want het is algemeen bekend dat er zowel naar boven als naar beneden grote verschillen zijn. De een verdient zijn geld veel gemakkelijker dan de ander. Deze onbillijkheden in de honorering zijn in de loop der jaren uit een soort traditie tot stand gekomen.

2. Onafhankelijk hiervan en voornamelijk een gevolg van de grootschaligheid van het 'bedrijf': een steeds slechter wordend contact tussen de patiënt en de specialist. Voor de kleinere ziekenhuizen gelden deze twee feiten in veel mindere mate, maar kunnen in principe aanwezig zijn.

Commerciële achtergronden

De commerciële achtergronden die zowel bij huisartsen als specialisten meer dan vroeger een rol zijn gaan spelen, en thans in ieder geval door sociaal-economische veranderingen in onze samenleving meer opvallen, hebben de medische stand als groep vooral in deze tijd van recessie om begrijpelijke redenen in de aandacht getrokken. Een gevolg van bovengenoemd niveau van inkomen is ook dat medici in ambtelijke functies een bedrag van deze grootte kunnen claimen. Het komt voor dat een directeur van een Districts Geneeskundige en Gezondheidsdienst 190 000 gulden per jaar verdient en de paar artsen die onder hem staan elk 140 000 gulden.

We mogen veronderstellen dat iemand in de allereerste plaats arts wil worden uit een zeker idealisme. Bij de behandeling van de zieke medemens past de commercie toch eigenlijk niet. Dat was ook de reden dat Churchill in Engeland de National Health Service invoerde. Een bijzondere mate van intellect is voor de studie tot arts niet noodzakelijk. Voor een bijzondere honorering is daarom geen reden. Er zijn tienduizenden niet-medici die dagelijks even verantwoordelijk werk doen. En waar in het verleden een tekort aan artsen nog een bijzondere honorering kon rechtvaardigen, is er met het grote aanbod van thans geen reden meer voor aan te wijzen. Het is dan ook niet gemakkelijk een plaats als huisarts of als specialist te vinden. Want al mag de medische groep als geheel een hecht blok vormen en voor haar belangen opkomen, t.o.v. de nieuwkomers is men, zoals al eerder opgemerkt, niet zo erg gastvrij. En tenminste in de ziekenhuizen is de onvolprezen vrije artskenkeuze in de laatste jaren vaak een mythe geworden. Toch onderschrijf ik de woorden van A. J. van Dijk (Opiniepagina NRC-Handelsblad van 13 febr. jl.) geheel: '...Nederland met zijn door een sterk ontwikkelde medische ethiek gedragen, over het algemeen voortreffelijk georganiseerde gezondheidszorg en zijn hechte systeem van politieke en sociale controle'. Toestanden en afspraken tussen artsen onderling, zoals die bij onze Zuiderburen voorkomen waarbij een soort handel in patiënten plaatsvindt, en naarmate men zuidelijker in Europa komt vaak een schandelijk peil bereiken, zal men bij ons tevergeefs zoeken. Ook ik ben van mening dat de medici in ons land dagelijks veel, goed, verzorgd en verantwoordelijk werk doen.

Noodzakelijke maatregelen

Mijn kritische opmerkingen in dit artikel betreffen voornamelijk de commerciële achtergronden van het medische systeem.

In de eerste plaats dient – met hun huidige recht op pensioen – de *verkoop van praktijken* aan alle artsen op zo kort mogelijke termijn onmogelijk te worden gemaakt. Een schadeloosstelling aan hen, bij wie de back-service nog in onvoldoende mate is aangegroeid, moet met de pensioenfondsen van huisartsen en specialisten naar billijkheid worden geregeld. Wellicht dat met het wegnemen van deze commerciële factor de huisartsen meer gastvrij zullen worden tegenover een zich vrij vestigende collega.

Wat de *specialisten* betreft, zouden deze eigenlijk veel meer aan de kosten van de moderne apparatuur moeten bijdragen dan de in verhouding geringe polikliniekhuren. Door de kans op een toenemend aantal verrichtingen trekken zij immers direct profijt van de ontwikkeling van de medische technologie. Door hen in *dienstverband* van het ziekenhuis te stellen, wordt hun inbreng aangepast aan de juiste verhoudingen. De rol die zij in het arbeidsproces in het ziekenhuis spelen, wordt zodoende structureel ingepast. Bovendien zijn hun inkomsten dan te regelen en kunnen deze tot normale proporties worden teruggebracht. Daarmee kunnen ook de onbillijke ongelijkheden in hun inkomsten worden weggenomen. De bovengenoemde salarissen van de artsen-ambtenaren zullen deze trend dan vanzelf moeten volgen. De monopoliepositie, die toch in de laatste plaats de medici past, zal dientengevolge verdwijnen. En ik geloof er niets van dat zij, op een enkele uitzondering na, hun werk minder goed zullen doen. Want het gros van de artsen, ook de specialisten, laat zich in het huidige systeem opnemen zonder – zeker in de eerste jaren wat de commercie betreft – daaraan, bewust en actief te willen meedoen. Zoals immers zo vaak

het geval is in onze complexe samenleving: wij zijn ons vaag bewust van onrechtvaardigheden, maar laten ons met de stroom meevoeren.

De gebrekkige communicatie tussen de patiënt en de specialist heeft slechts zijdelings met het onderwerp van dit artikel te maken. Het is een gevolg van de grootschaligheid van het moderne grote ziekenhuis. In de toekomst zal het aantal van dit soort ziekenhuizen toenemen. Gezondheidsraden met hun begeleidingscommissies streven naar een concentratie van ziekenhuizen en hun kostbare investeringen. Slechts enkele kleinere, perifere ziekenhuizen zullen blijven bestaan. De kans op bovengenoemde communicatiestoornissen zal dus nog groter worden. Om in de opleiding hier meer aandacht aan te besteden, lijkt een lange weg. De beste bedoelingen zullen meestal stranden in de grootschaligheid en organisatieproblemen van het grote ziekenhuis. Een directe oplossing biedt het aanstellen van *coördinerende artsen* in alle ziekenhuizen, groot en eventueel ook klein. Artsen niet als assistent, maar met de status van een specialist. Een 'algemene' specialist, die een twee à driejarige opleiding in het ziekenhuis krijgt die het hele vak globaal kan overzien en elke dag visite maakt bij de patiënt en deze op de hoogte houdt van het eigenlijke werk dat op de achtergrond door de specialisten wordt verricht. Deze laatsten zonodig stimulerend, waardoor de opnameduur wellicht teruggebracht kan worden met als gevolg dat zij zichzelf betalen. Een aantal van 75 patiënten per coördinerende arts lijkt verantwoord.

J. POOL

Vier van de acht. Een idee'66 voor een betere arbeidsverdeling

Andere verdeling arbeidstijd een noodzaak

Het is noodzakelijk op korte termijn tot een totaal andere verdeling voor de arbeidstijd te komen. Het aantal geregistreerde werklozen bedraagt thans meer dan 300.000. Daarnaast is er een 'stille reserve' van een groot aantal vrouwen die zich met hun geringe kans op een aantrekkelijke baan niet eens in laten schrijven. Gezien de maatschappelijke ontwikkeling is het te verwachten dat dit aantal nog zal toenemen. Dan zijn er nog zo'n 700.000 arbeidsongeschikten, onder wie zich een niet gering aantal bevindt dat nog wel geheel of gedeeltelijk zou kunnen werken, maar voor wie op de huidige arbeidsmarkt geen plaats meer is.

Het is te verwachten dat het aantal arbeidsplaatsen in de komende 10 à 20 jaar nog in aanzienlijk mate af zal nemen. Niet of niet alleen door de huidige slechte economische situatie. Bekijkt men deze problematiek internationaal, dan is het duidelijk dat de arbeidssituatie in de derde wereld nog heel wat slechter is dan bij ons. Geleidelijk zal een deel van onze arbeidsmogelijkheden naar deze landen worden overgebracht. Bovendien zullen in onze westerse wereld door de snel toenemende automatisering de arbeidsmogelijkheden verminderen.

Het beleid, zowel van overheid als van de vakbeweging, lijkt hier onvoldoende oog voor te hebben. De in de zestiger jaren opkomende ideeën van een

arbeidsloos inkomen met een vermindering van ons calvinistische arbeidsethos blijken het onvoldoende te doen. Zowel 'links' als 'rechts' zien niet-betaalde arbeid als een voor de mens *noodzakelijk* kwaad. Enerzijds wordt krampachtig vastgehouden aan de noodzaak tot het creëren van nieuwe, soms overbodige arbeidsplaatsen. Denk daarbij ook aan de angst voor een verlaging van de personeelsbehoeften door automatisering in bepaalde bedrijven. Anderzijds predikt Wiegel verlaagde sociale uitkeringen om mensen te dwingen tot werk dat er niet is.

Betere benutting investeringen

Juist vanuit een onconventionele, ondogmatische en ideeënrijke partij als D '66 kunnen, ja *moeten* zelfs, goede alternatieven worden aangedragen. Daarbij dient dan ook nog ingespeeld te worden op een andere maatschappelijke ontwikkeling. Investerings worden steeds kostbaarder. De hoge rentevoet en de hoge kosten van de bouw zijn sprekende voorbeelden. De automatisering vraagt kostbare apparatuur die bovendien snel veroudert. Het zal steeds minder verantwoord zijn deze investeringen een deel van de week ongebruikt te laten.

Bij mijn werk in een ziekenhuis valt het mij op dat gedurende het weekend, soms verlengd met een vrijdagmiddag als uitloop van de werkweek en een maandagochtend om weer op gang te komen, een

uitermate onrendabel gebruik van de aanwezige faciliteiten wordt gemaakt. Patiënten worden aan het eind van de week ontslagen en worden maandag opgenomen. Bedden staan dan leeg. Moeten zij onverhoopt gedurende het weekend blijven, dan kan slechts het noodzakelijke gedaan worden. Kostbare apparatuur staat in deze tijd volledig ongebruikt. Een dergelijke weekend-dip in de efficiency kost de gezondheidszorg schatten, zelfs dus in een pseudo-continu bedrijf als een ziekenhuis.

Geleidelijke verkorting van de werkweek en langere vakanties, zoals thans door velen wordt voorgesteld, vormen daarvoor geen oplossing, integendeel, de tijd dat van gebouwen, machines etc. gebruik wordt gemaakt, neemt dan nog af. Een betere oplossing lijkt te liggen in een radicale verkorting van de arbeidsdag tot 5 uur. In een twee-ploegdienst van tweemaal 5 uur wordt dan 50 in plaats van 40 uur per week van de kostbare voorzieningen gebruik gemaakt. Het biedt ook de mogelijkheid aan ouders met kinderen beiden te blijven of te gaan werken. Het onrendabele weekend is hiermee echter niet van de baan. Bovendien gaat de reistijd van en naar het werk een onevenredig groot deel van de arbeidstijd vragen. Soms zijn 5 uur onvoldoende om bepaalde omvangrijke dagtaken uit te voeren. De wisseling op het midden van de dag veroorzaakt onrust, 'iedereen komt en gaat'.

Een radicaal alternatief

Vandaar mijn veel radicalere oplossing, afwisselend vier dagen werken en vier dagen vrij. Dit maakt een veel efficiënter gebruik van de voorzieningen mogelijk. Een voorbeeld hiervan is weer het ziekenhuis.

Bedden hoeven niet meer gedurende het weekend leeg te staan, apparatuur kan dagelijks benut worden. Weekend-diensten voor huishoudelijk personeel, verpleegkundigen en artsen zijn niet meer nodig omdat er geen weekends meer zijn. Voor 'zon-

dagsuren' hoeft ook niet meer extra betaald te worden. Patiënten behoeven niet overbodig lang op verschillende onderzoeken te wachten. De polikliniek is altijd open, zodat patiënten sneller terecht kunnen. Ook in andere sectoren van de gezondheidszorg is de patiënt beter uit. Hij kan iedere dag bij een van zijn twee huisartsen terecht. Geen weekends met moeilijk bereikbare artsen meer. Ook de apotheek is altijd open!

Voor andere sectoren van het bedrijfsleven gelden overeenkomstige voordelen. Denk maar aan de dienstverlenende sector. Winkels zijn iedere dag open. Er is een veel gelijkmatiger spreiding van de drukte, met name niet de extreem drukke zaterdag die extra personeel vraagt. Dat personeel kan nu ook op *zijn/haar* vrije dagen gaan winkelen. Door die spreiding zijn ook minder winkels en daardoor minder investeringen nodig. De recreatiesector profiteert eveneens van de arbeidstijdverdeling. Ook hier geen piekuren of dagen meer, maar een gelijkmatige spreiding zowel voor het restaurant- en hotelbedrijf, als voor de zgn. pretparken. Attracties kunnen rendabeler worden gebruikt. Ook in natuurgebieden geen massale drukte meer tijdens het weekend.

Het lijkt mij dat voor vele andere sectoren van het maatschappelijk leven overeenkomstige voordelen zijn te ontdekken. Voor het individu zijn er extra vakantiemogelijkheden. Met vier dagen vrij kan men twaalf dagen achtereen weg. Dit biedt ongekennde mogelijkheden voor vakantiespreiding, wintersportvakanties etc. Voor gezinnen met kinderen die nog zorg thuis behoeven, is een veel betere taakverdeling tussen de ouders mogelijk. Beiden kunnen nu afwisselend werken, altijd kan een van beide thuis zijn. Desnoods werkt een van beide ouders een dag korter om ook een gezamenlijke vrije dag te hebben.

Natuurlijk zijn er aan de voorgestelde arbeidstijdverdeling ook nadelen verbonden. Overdracht van

werkzaamheden kan problemen opleveren. In de wat grotere bedrijven kan dit echter gemakkelijk worden opgevangen door collegae overlappend te laten werken. Dus A begint op dag 1, B op dag 3, C op dag 5 en D op dag 7, waardoor altijd twee personen gelijktijdig maar overlappend aanwezig zijn. In kleinere bedrijven zullen andere oplossingen moeten worden gezocht.

Het grootste probleem zal waarschijnlijk van het christelijk deel van onze bevolking komen. Hierbij zal de tegenstand meer van principiële dan van praktische aard zijn.

De voorgestelde vrij radicale verandering van de arbeidsverdeling moet vanzelfsprekend gepaard gaan met een andere inkomensverdeling. De arbeidsproductiviteit per individu, in werkuren uitgedrukt, neemt af van 40 uur per conventionele

week tot 28 uur, dus met 30%. Men zal dan met minder inkomen genoeg moeten nemen waar tegenover meer vrije tijd bestaat. Wel zullen vele werklozen weer aan de slag kunnen. De produktiviteit kan door een hoger rendement stijgen, waardoor het totale bedrag beschikbaar voor inkomsten uit arbeid kan toenemen. Waarschijnlijk is een combinatie met een basisinkomen, zoals door de Voedingsbond FNV is bepleit, zeer goed mogelijk.

Wellicht is een geleidelijke invoering mogelijk, met name in bedrijfstakken waarin om arbeidstijdverkorting wordt gevraagd of in sectoren waarin veel werkloosheid is zoals in de bouw. Een en ander zal natuurlijk nog goed moeten worden doorgerekend, maar haast is geboden!

mei 1981

J.J. VIS

Scheuren en lijmen

De datum van 16 oktober 1981 zal in de geschiedenis van het Nederlandse politieke bestel nog lang worden aangehaald als een zeer belangrijke: in de vroege morgenuren bezwijkt het nog maar vijf weken oude kabinet-Van Agt II aan een interne crisis. Precies vijftien jaar na de fameuze 'Nacht van Schmelzer' bereikt de Nederlandse politiek een nieuw dieptepunt - een gebeurtenis waaraan velen het gevoel ontlenen dat het bestel nog steeds net zo ziek is als in 1966 en misschien nog wel zieker. Een (in)formatieperiode van 107 dagen sinds de kamerverkiezingen van 26 mei bleek niet voldoende voor het creëren van een deugdelijk kabinet. Toen de echte beleidsmogelijkheden op de tafel van de ministerraad verschenen, was het met de zo moeizaam bereikte eensgezindheid snel gedaan.

In het vorige nummer van *idee '66* heb ik geprobeerd een analyse van en een commentaar op de langdurige en niet erg doorzichtige formatieperiode te geven. Nog voordat de tekst van mijn beschouwing goed en wel was gezet, bleek de beschouwing onvolledig; de ministers van het kabinet-Van Agt II dwongen mij tot een vervolg. Bij het schrijven van dit vervolg koester ik de hoop dat het kabinet nu heel blijft tot de verschijningsdatum van dit nummer van *idee '66*. Zoals de zaken er nu bijliggen - begin december - lijkt die hoop wel realistisch, maar het grille verloop van

de Nederlandse politiek doet mij toch wat aarzelen. Je weet maar nooit.

Het finale voorstel

Nadat het kabinet nog vlak voor Prinsjesdag was benoemd en beëdigd bleef het vrij lang stil. De minister-president liet aan de Tweede Kamer weten dat hij pas op 12 oktober de regeringsverklaring zou kunnen afleggen. Het onderdrukte gemopper over de lange vergadertijd die het kabinet blijkbaar nodig had, groeide uit tot forse kritiek toen op 12 oktober de mededeling volgde dat de regeringsverklaring nog weer een week zou moeten worden uitgesteld. Twijfel over de levensvatbaarheid van het kabinet groeide met sprongen en op 16 oktober bleek de levensvatbaarheid in het geheel niet meer aanwezig te zijn: Bij de beslissing over het finale voorstel van de premier over de 'problematiek 1982' scheurde het kabinet uiteen.

Over het nauwkeurige verloop van de gebeurtenissen lopen de meningen uiteen. De verschillende deelnemers aan het conflict verkondigden uiteraard verschillende lezingen - zo gaat dat met een intern conflict. Of er werkelijk sprake was van een door het vorige kabinet achtergelaten rommelzolder, of er werkelijk met een dubbele boekhouding was gewerkt - dat zal nooit echt duidelijk worden. Men kan slechts constate-

ren dat tijdens de (in)formatieperiode is gewerkt met gegevens die voldoende realiteitsgehalte misten; men kan slechts constateren dat de voorzitter van de ministerraad in de vroege morgen van 16 oktober niet meer in staat bleek een aanvaardbaar compromis te formuleren. Wat dit laatste betreft, vertoont de crisis enige overeenkomst met de interne crisis waardoor het kabinet-Biesheuvel in 1972 werd getroffen. Ook dat kabinet bezweek aan verdeeldheid over een laatste eindvoorstel, dat betrekking had op de begroting voor het komende dienstjaar. Na de crisis van 1972 kon men in Den Haag de opvatting horen dat een premier, die zelf geen specialist is in financieel-economische aangelegenheden, slecht functioneert in spannende kabinetdiscussies over financieel-economische aangelegenheden. Een dergelijke premier laat zich door zijn ambtenaren deskundig voorlichten en voorzien van (tenslotte) een finaal voorstel. Is dit voorstel niet aanvaardbaar en is er dus behoefte aan een compromis dat ter vergadering wordt geformuleerd, dan is de in dit onderwerp niet gespecialiseerde premier daartoe niet in staat. Hij doet het ordevoorstel 'stemmen' – en daarmee is dan de breuk een feit.

Evenals Biesheuvel geldt ook Van Agt niet als een financieel-economisch deskundige. Evenals Biesheuvel was ook van Agt niet in staat tot het formuleren van een compromis. Evenals Biesheuvel liet ook van Agt het tenslotte maar aankomen op een stemming – wetend dat daarmee het lot van de ploeg bezegeld zou worden.

Dat de standpunten over de problematiek 1982 onoverbrugbaar zouden zijn, is achteraf natuurlijk gelogenstraft door de uitkomst van de informatie De Galan-Halberstadt. Zij formuleerden tenslotte het compromis waartoe het kabinet zelf – om wat voor reden dan ook – niet in staat bleek. Het vermoeden dat de problematiek niet echt onoplosbaar was, maar alleen onoplosbaar was

voor dit kabinet in deze tijdnoed en met deze premier, moet reeds op het moment van uitbreken van de crisis aanwezig zijn geweest. Geheel tegen de staatsrechtelijke traditie stelden alle ministers hun portefeuilles ter beschikking: ze werden allemaal demissionair, niet een van hen vroeg ontslag. Een dergelijke handelwijze is uniek; in 1977 en in 1972 toen het kabinet-Den Uyl, resp. het kabinet-Biesheuvel na een stemming over een beslissend voorstel uiteen vielen, vroeg steeds de minderheid van het kabinet ontslag, terwijl als gevolg van dit ontslag de meerderheid alleen maar de portefeuilles ter beschikking stelde. Bij de tussentijdse crisis van het kabinet-Marijnen in 1965 werd net als in 1981 het gehele kabinet demissionair; maar het grote verschil is dat het kabinet-Marijnen in het geheel niet tot een besluitvorming kon komen (er werd niet gestemd), terwijl zulks in 1981 wel het geval was. In 1965 was er geen sprake van een minderheid, in 1981 wel.

Hulp van buiten

De stemming in de ministerraadsvergadering op 16 oktober was de bezegeling van een langdurig en diepgaand meningsverschil. Maar het collectief demissionair worden illustreerde de bij alle ministers aanwezige bereidheid om zo mogelijk alsnog tot elkaar te komen. Door dat gebaar sprak het kabinet als het ware de bereidheid uit om 'hulp van buiten' te accepteren. Achteraf kunnen we constateren dat dat gebaar tactisch juist was, want de hulp van buiten had succes. Maar meer principieel laat zich de vraag stellen of het wel juist is dat het hoogste souvereiniteitsdragende college (de ministerraad) tot zo'n gebaar overgaat. Als het gewoonte wordt om in moeilijke situaties zichzelf onmachtig te verklaren en hulp van buiten op te roepen, dreigt het gevaar dat verantwoordelijkheden worden ver-

doezeld, hetgeen weer terugslaat op de overtuigingskracht van het regeringsbestel. De hulp van buiten heeft succesvol gewerkt - maar als men vraagt wie er nu eigenlijk politieke verantwoordelijkheid draagt voor die hulp van buiten, dan kan daarop geen antwoord worden gegeven. De structurele zwakte van ons formatiestelsel - de onmogelijkheid om verantwoordelijkheid voor belangrijke onderdelen toe te rekenen en af te leggen - wordt daardoor alleen maar vergroot.

Een symptoom van dit alles bleek eigenlijk meteen al op 16 oktober, toen de koningin behalve de vaste adviseurs (de vice-president van de Raad van Staate en de voorzitters van de beide kamers) ook vier fractievoorzitters uit de tweede kamer voor advies ontbood: Lubbers (CDA), Meyer (PvdA) Brinkhorst (D'66) en Wiegel (VVD). Het ontbieden van de vier fractievoorzitters was inconsequent. Als de bedoeling om te 'lijmen' evident was geweest, zou de koningin Wiegel niet hebben moeten ontvangen; als er iets anders had moeten gebeuren, dan zouden alle fractievoorzitters uit de tweede kamer hebben moeten worden gehoord. Uit het horen van Wiegel kan worden afgeleid dat voor de koningin de kwestie toch niet zo duidelijk geweest moet zijn als voor de ministers. Het demissionair worden werd in dit geval oneigenlijk gebruikt - en op dit oneigenlijk gebruik volgde een inadequate reactie van het Huis ten Bosch.

De adviezen van de drie voormalige regeringsfracties waren overigens opmerkelijk eensgezind. PvdA en D'66 vroegen fasering resp. actualisering van het regeerakkoord en drongen aan op een socialistische informateur. Als alternatieve mogelijkheid adviseerde de PvdA tot het aanwijzen van drie formateurs, d.w.z. uit elke groepering een. Het CDA deed geen uitspraak inzake het regeerakkoord maar adviseerde wel tot het aanwijzen van een socialist als informateur. Opmerkelijk is dat althans twee van de drie par-

tijen kennelijk bereid waren het regeerakkoord op de een of andere manier op de helling te zetten.

Op 17 oktober bleek dat PvdA en D'66 wat dit laatste betrof hun zin wel eens zouden kunnen krijgen. De informateurs De Galan en Halberstadt (allebei PvdA) kregen de opdracht de mogelijkheden te onderzoeken 'om op korte termijn alsnog overeenstemming te bereiken in het kabinet-Van Agt op basis van het regeerakkoord en van de feitelijke situatie op sociaal-economisch gebied van dit ogenblik'. Vooral de toevoeging 'de feitelijke situatie van dit ogenblik' is opmerkelijk, want daaruit bleek dat het regeerakkoord weliswaar niet werd losgelaten, maar dat de feitelijke situatie een belangrijke medebepalend element zou moeten zijn. Terecht kon men de vraag stellen in hoeverre het voorstel van de twee informateurs het regeerakkoord nog overeind zou laten. (Dat ook de Nederlandsche Bankdirecteur en beoogde president Duisenberg voor de informatie werd uitgenodigd, maar dat deze weigerde in verband met zijn functie, is een detail dat ik verder laat rusten, omdat het voor het verloop van de informatie niet relevant is).

Grauwsluier

Informateurs die een tussentijdse crisis moeten oplossen, hebben geen behoefte aan openbaarheid. Mededelingen naar buiten kunnen leiden tot standpuntverharding die nadelig werkt op de bereidheid om compromissen te sluiten. De Galan en Halberstadt hebben zich dat goed gerealiseerd - en over hun informatie daalde dan ook pijlsnel de grauwsluier van de geheimhouding. Bij het kamerdebat op 19 oktober probeerde Wiegel via een motie openbaarmaking van het finale voorstel van premier Van Agt te bereiken, maar de kamermeerderheid wilde daar niet aan meewerken. Gezien de tactische belangen was

dat begrijpelijk - maar uit principieel oogpunt was het verwerpelijk. De stelregel dat publieke zaken publiek behandeld dienen te worden, legde het af tegen het belang van de voormalige en opnieuw beoogde coalitie.

Bij het debat op 19 oktober vroeg met name Brinkhorst om een 'boedelbeschrijving' - een vraag waardoor een schril licht wordt geworpen op de wezenlijke problematiek: het kabinet kende kennelijk zijn eigen boedel niet. Men kan daar de treurige conclusie aan vastknopen dat althans op dat moment het traditionele parlementaire verantwoordingsmechanisme geheel faalde. Op Prinsjesdag bij de presentatie van Troonrede en begroting wist het kabinet kennelijk niet hoe het met de boedel gesteld was; aan een kabinet dat zijn eigen boedel niet kent, valt door het parlement niet met enige vrucht verantwoording te vragen. De informateurs die door het kabinet indirect zijn gevraagd om een compromis te bedenken, krijgen van het parlement bovendien nog het verzoek om de boedel te beschrijven. Het stelsel faalt dus op meerdere manieren: het kabinet bleek het compromis niet te kunnen maken, het kabinet bleek de eigen boedel niet te kennen, het kabinet kon over de toestand van de boedel geen verantwoordig geven en het parlement kan daarover slechts niet te beantwoorden vragen stellen.

Ik vind het nogal ironisch dat de twee informateurs kort na dit kamerdebat het verwijt kregen dat zij voor hun informatiewerk 'Jan en Alleman' hoorden (departementsambtenaren, de directeur van het CPB, de voorzitter van de SER, de president van de Nederlandsche Bank, de voorzitter van de Algemene Rekenkamer, de voorzitters van werkgevers- en werknemersorganisaties en een functionaris van de Gasunie). De Galan en Halberstadt raadpleegden al die mensen die inzicht konden verschaffen in de toestand van de boedel en daarmee tevens al die mensen die het

kabinet ook wel eens had kunnen horen...

Duidelijk is dat de fracties van CDA, PvdA en D'66 slechts terloops bij het gebeuren werden betrokken. De informateurs onderhielden zich met de betrokken fractievoorzitters, maar voor zover valt na te gaan onderhielden de fractievoorzitters zelf een communicatie met de fracties die heel wat geringer van omvang en inhoud was dan tijdens de (in)formatieperiode na de verkiezingen. Het mandaat dat de fractievoorzitters van hun fracties kregen, moet betrekkelijk onduidelijk zijn geweest - het was waarschijnlijk iets in de geest van 'je doet maar, we zien later wel'. Naar valt aan te nemen hebben de fractievoorzitters wel amenderingen voorgesteld, maar het is niet waarschijnlijk dat de fracties van de exacte inhoud van die amenderingen op de hoogte waren. Tijdens de hele informatie hebben de fracties niet de beschikking gehad over schriftelijke stukken.

Conclusie

Interessant is in dit verband de ontknoping van de informatie: op 4 november presenterden de informateurs hun eindvoorstel aan Van Agt, Van der Stee, Den Uyl, Van Thijn en Terlouw - dus niet aan alle ministers, laat staan aan de fractievoorzitters en de fracties. De PvdA en D'66-ministers gingen snel akkoord, Van Agt en Van der Stee overschreden de vastgestelde termijn met zes uur. 's Avonds om tien uur gingen alle vijf ministers akkoord. Vervolgens werden de drie fractievoorzitters geïnformeerd en ging de voltallige ministersploeg met het voorstel akkoord. Toen de beide informateurs hun laatste bezoek aan de koningin brachten en vervolgens de premier de ter beschikking stelde portefeuilles terugvroeg, wisten de fracties nog vrijwel niets over de inhoud van het uiteindelijke compromis.

De beide informateurs hebben zichzelf beschouwd als oplosers van een intern conflict. Ze

slaagden er in 'parlementarisering' van het conflict te voorkomen. Formeel konden zij dat verdedigen met de stelling dat het regeerakkoord door hun compromis niet werd doorbroken; materieel is dat nog maar de vraag. Het invoeren van de 'solidariteitsheffing' impliceert vrij zeker een drukverzwaring in 1982 en die verzwaring is in strijd met het akkoord.

Achteraf kan worden geconstateerd dat de 'hulp van buiten' succesvol was. Daar laat zich de conclusie aan toevoegen dat de oplossing van de interne crisis het kabinet minder 'parlementair' heeft gemaakt dan het vóór de crisis was – en ook dan het nu nog beweert te zijn. De parlementaire fracties hadden geen werkelijk deel aan de formulering van het compromis, zoals zij wel deel hadden aan het regeerakkoord.

Deze laatste conclusie (nl. dat het kabinet niet meer zo parlementair is) is koren op de molen van hen die beweren dat een wat minder directe betrokkenheid van de parlementaire fracties de

kans op betere formatieresultaten verhoogt. Als men in de zomer van 1981 de beoogde ministers wat meer bij het toekomstige beleid had betrokken en de fracties wat minder, dan was men wellicht eerder op de feitelijke problemen gestuit – en dan had men die wellicht binnen de vergadering van de ministers kunnen oplossen.

In de toekomst een wat meer dualistische formatiemethode? De kans daarop is door de gebeurtenissen tussen 16 oktober en 4 november zeker niet kleiner geworden. Het voorstel van Brinkhorst om in de toekomst het formatieresultaat achteraf door een parlementaire motie van vertrouwen te fatteren (waardoor fracties wellicht minder neiging zullen hebben om zeer actief aan het formatieproces deel te nemen) lijkt goed aan te sluiten bij deze trend naar wat meer dualisme bij de formatie.

december 1981

Léon Deben en Johannes van der Weiden

Stadsveroudering en stadsvernieuwing

Een sociologische trendstudie



Duidelijk is dat er al ontzaglijk veel over stadsvernieuwing is geschreven, maar ook wordt er veel óver-geschreven, naverteld, geparafraseerd. In dit boek wordt geprobeerd de verworven inzichten te bundelen en lijnen aan te geven voor verder onderzoek. Bij dit laatste noemen de auteurs onder meer: onderzoek over de rol van actiegroepen, de uiteindelijke gevolgen voor gebruikers en het gebruik van a-legale en illegale middelen (kraken, bezetting, intimidaties, knokploegen van eigenaren). Sterk komt naar voren dat het bij de problemen rond stadsvernieuwing vooral om de maatschappelijke verdeling gaat. Verschuivingen in macht en belangen zullen nodig zijn om te leren continu zorgzaam om te gaan met de gebouwde omgeving en verval en veroudering in een beginnend stadium aan te pakken.

Uit de inhoud:

Achtergronden van stadsveroudering en verval / Overheidsbeleid en stadsvernieuwing / Algemene inleidende literatuur / Sociaal-wetenschappelijk onderzoek / De betrokkenen / De gevolgen / De rol van de sociale wetenschappen / Slotbeschouwing, conclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek.

ing., 224 blz., f 36,75 / 615 BF

ISBN 9060016475

Ook verkrijgbaar via de boekhandel

Van Loghum Slaterus

Besteladres voor Nederland: Libresso bv, Postbus 23, 7400 GA Deventer.

Besteladres voor België: Distybo bv, Santvoortbeeklaan 21-23, 2100 Deurne-Antwerpen.

Sociale bewegingen

Een systematische inleiding

O. Schreuder

De jaren 60 en 70 stonden in het teken van de beweging. Men streefde naar maatschappelijke veranderingen of naar een algemene ommekeer van denken en doen, naar de verwerkelijking van een utopisch gemeenschapsleven of naar diepere ervaringen van de oosterse wijsheid. Momenteel bevechten verschillende bevolkingsgroepen, zoals vrouwen, homoseksuelen, kleurlingen etc., voortvarend hun emancipatie.

De Amerikaanse geschriften over het verschijnen sociale bewegingen domineren sterk. Weliswaar is ook door Nederlandse sociologen aandacht aan dit onderwerp geschonken, maar tot een algemeen overzicht van het thema ten behoeve van de sociale wetenschap is het tot dusver niet gekomen.

Schreuder onderneemt de eerste poging. Het is bewust zo geschreven dat een geïnteresseerde leek het boek zonder jargonproblemen kan lezen. De uitgave is dan ook tevens van nut voor hen die actief aan de bewegingen deelnemen, ermee sympathiseren, geschokt naar kijken of die er uit hoofde van hun functie mee te maken krijgen.

Reeks Sociologische Monografieën

f 38,50/645 Bfrs.

ISBN 9060016904

Ook verkrijgbaar via de boekhandel

Het nazisme als ideologie

Een socio-psychologisch onderzoek naar de bepaaldheid van politiek gedrag

A. Hagendoorn

De geschiedenis van het Nationaal Socialisme is de geschiedenis van zijn onderschatting. Deze uitspraak is nog steeds in veel opzichten geldig.

In dit boek worden vijf verschillende aspecten en fasen van het opkomend nazisme onderzocht: de formatie van de elite, de groei van de partij, het plotseling toenemend aantal kiezers, de verkregen steun bij de machtsovername en de acceptatie van het regime door het Duitse volk.

De auteur gaat na welke motieven de genoemde groepen van aanhangers bewogen, wat hiervan de wortels waren en hoe daar in de presentatie van de nazi-ideologie op werd ingespeeld.

Daarbij passeren sociologische factoren als sociale klasse en economische omstandigheden en psychologische factoren als opvoedingspatronen en autoritarisme als opvoedingspatronen en autoritarisme de revue. Hagendoorn reconstrueert hoe de nazi-elite er in slaagde haar ideologie op een consistente wijze over te dragen zonder daarbij de draagwijdte van haar uiteindelijke doelstellingen prijs te geven.

Reeks Sociologische Monografieën

f 36,50/610 Bfrs.

ISBN 9060017234

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

JAN VIS

Grondwet '82: déjà vu

Over een paar weken zal in het Staatsblad de tekst van de nieuwe grondwet verschijnen. Daarmee is dan een eind gekomen aan een ontwikkeling die in 1967 begon en waaraan d'66 veel heeft bijgedragen.

De vooral door d'66 verwoorde belangstelling voor de democratie alsmede de kritiek op de traditionele staatsrechtelijke instellingen — én ons onverwachte verkiezingssucces in februari 1967 waren ongetwijfeld belangrijke stimulansen voor de instelling van de Staatscommissie Cals-Donner die een algehele wijziging van de grondwet en de kieswet moest voorbereiden.

Vijftien jaar na dit begin blijkt de uitkomst tegen te vallen. De nieuwe grondwet zal er weliswaar heel anders uitzien dan de huidige die in hoofdlijnen nog van 1848 dateert, maar achter deze geheel nieuwe façade blijft vrijwel alles bij het oude. De centrale constitu-

tionele instellingen blijven qua richting en werkwijze onveranderd. Het kiesrecht blijft beperkt tot kiesrecht voor vertegenwoordigende lichamen. Burgemeesters en commissarissen van de koningin zullen ook in de nieuwe grondwet nog steeds worden benoemd door de kroon; de rechtstreekse verkiezing van deze ambten bleek politiek onhaalbaar.

De kabinetsformatie blijft ook in de nieuwe grondwet een zwak punt van ons staatsbestel. De rechtstreekse verkiezing van de minister-president dan wel van de formateur bleek voor de meerderheid van het parlement niet acceptabel. Men wenste vast te houden aan het oude systeem van formieren.

Voor wat betreft de rechten van het parlement komt er weinig verandering en het parlement zelf blijft bestaan uit twee kamers.

Nieuw in de grondwet is de opsomming van de sociale grondrechten, maar die verandering stelt minder voor dan men zou denken want het gaat hier om weinig meer dan een opsomming in de constitutie van allerlei rechten die in de praktijk reeds bestaan en ook reeds een wettelijke basis hebben. Het toetsingsrecht —

het recht om wetten aan de grondwet te toetsen — wordt in Nederland niet ingevoerd en daardoor heeft de constitutionele opsomming weinig betekenis.

Valt uit de afloop van het wijzigingsproces nu de conclusie te trekken dat onze grondwettelijke instellingen stevig verankerd zijn en dat iedereen er tevreden mee is? Ik vrees dat die gedachte een illusie is. Het getob met kabinetsformaties, de zwakke legitimatie en besluitvaardigheid van kabinetten konden wel eens schadelijker voor het vertrouwen in de democratie zijn dan wij ons nu nog realiseren. Groeiende absentie bij de verkiezingen, groeiende belangstelling voor fascistoïde partijtjes, anti-parlementaire uitlatingen van sommige vakbondsleiders, pleidooien voor kabinetten met nationale allure en weinig of geen parlementaire bindingen — het lijken mij allemaal signalen dat onze democratie helemaal niet zo sterk is als vaak wordt beweerd. Het zijn ook stuk voor stuk redenen voor d'66 om de aandacht voor de democratie niet te laten verflauwen.

april 1982

A. SALOMONSON

De Sowjet-Unie: crisis of verval?

Begin van dit jaar lekte in Bonn een toekomstanalyse van de Oost-West-betrekkingen uit, die was opgesteld door de planningsafdeling van het departement van buitenlandse zaken. Een passage daaruit trok internationale aandacht, nl. die waarin een van de hoofdproblemen waarmee het westen zich in de komende jaren geconfronteerd zou zien, werd omschreven als: 'To manage the decline of the Soviet empire'.

Heeft de bewuste slagzin enige realiteitswaarde of is de wens hier de vader van de gedachte? Zijn de desintegratieverschijnselen in het communistische blok al zo substantieel, dat ze de positie van de Sowjet-Unie als supermacht zouden beginnen aan te tasten en het verval als factor in de Oost-West-betrekkingen voor de jaren tachtig moet worden ingecalculeerd, zoals het bewuste stuk min of meer suggereert?

Laten we onszelf niet voor de gek houden. Zeker, de Sowjet-Unie staat voor grote economische en politieke problemen. De innerlijke tegenspraak tussen haar versterde centralistische plan-economie enerzijds en de eis tot dynamiek en flexibiliteit, die een modern industrieapparaat stelt, anderzijds, tussen haar neiging tot expansie aan de ene kant en de groeiende spanningen binnen haar eigen koloniale systeem aan de andere kant - die tegenspraak zal zij niet kunnen oplossen. Bij de vervanging van de oude garde van Sowjet-leiders door een jongere generatie zullen

deze problemen zonder twijfel tot zware crises leiden.

Dat neemt niet weg dat de Sowjet-Unie op het ogenblik op het hoogtepunt van haar macht is, zowel militair als economisch en politiek. Zij is er in de afgelopen periode in geslaagd haar strijdkrachten zodanig uit te bouwen dat de oorspronkelijke achterstand op de Verenigde Staten, zowel nucleair als conventioneel, geheel is ingelopen. Zij heeft daarnaast de levensstandaard van de Sowjet-burgers van jaar tot jaar voelbaar kunnen verhogen (al is die naar onze maatstaven nog uitgesproken armoedig en al had die verhoging met een andere economische structuur heel wat makkelijker en sneller kunnen worden bereikt). En zij heeft het verlies van China en Joegoslavië uit het ideologische kamp althans ten dele kunnen compenseren met nieuwe invloedsgebieden in Latijns-Amerika, Zuid-Oost-Azië, het Midden-Oosten en op diverse strategische punten aan de Afrikaanse kusten.

Met deze indrukwekkende prestaties op de achtergrond wordt tegelijkertijd evenwel de steeds sterkere stagnatie in de Sowjet-samenleving duidelijk zichtbaar. Er is geen kracht meer tot innerlijke hervorming. De leiders van dit reuzenrijk zitten vastgeketend aan een ideologie, die nergens in de bevolking nog enige weerklank vindt. Hoewel het falen van de centralistische planeconomie ook in de hogere partijregioenen

evident is, loopt elke poging tot vernieuwing en rationalisering te pletter tegen de onverzettelijke bureaucratie. Steeds minder is de Sowjet-Unie in staat haar economische problemen op eigen kracht op te lossen.

De verzorging van de bevolking met consumptiegoederen vertoont levensgrote hiaten. Jaren achter elkaar zijn de graanoogsten mislukt, niet omdat het weer tegenwoordig slechter is dan vroeger, maar omdat de infrastructuur niet deugt, omdat er te weinig machines, opslag- en transportmogelijkheden beschikbaar zijn. De kwaliteit van de industriële produktie is ronduit slecht en het aanbod is niet afgestemd op de vraag, waardoor in sommige sectoren de voorraden zich tot in de hemel opstapelen terwijl aan andere goederen een schrijnend gebrek is. De huidige economische groei van 3,4% is de laagste sinds het eind van de oorlog.

Deze achterlijkheid, dit onvermogen om een goed draaiende economie op poten te zetten, is een bittere pil voor de Sowjet-leiders. Hun land is het rijkste ter wereld aan grondstoffen. Het grondgebied beslaat 23 miljoen km² tegenover de Verenigde Staten 8 miljoen en China 9 miljoen. De Sowjet-Unie beschikt over meer dan 60% van de energiedragers van de wereld. Siberië zit vol kostbare mineralen.

Alternatieven

Exploitatie van die rijkdommen zien de machthebbers in het Kremlin als redmiddel om de economische stagnatie het hoofd te bieden. De thans ter beschikking staande middelen zijn evenwel voor die exploitatie ten ene male ontoereikend. De chaotische gang van zaken bij de aanleg van de Siberische gaspijpleiding, een project dat toch de hoogste prioriteit geniet, is daarvan een duidelijke illustratie. De logge, zwaartillende bureaucratie is niet in staat zo'n bouwwerk ordelijk te

plannen. Verspilling van grondstoffen, machines, arbeid en tijd is daarvan het fatale gevolg.

Om uit deze impasse te raken zijn er voor de Sowjet-leiders twee alternatieven. Het eerste is een drastische sanering van het economische systeem in de vorm van decentralisatie en liberalisering. Dat is voor Moskou evenwel absoluut uitgesloten. Geen economische liberalisering is haalbaar zonder politieke liberalisering. Zo'n politieke liberalisering evenwel zou uiteindelijk het primaat van de communistische partij in gevaar brengen, omdat zij controle en kritiek vanuit andere gezichtshoeken dan de orthodox-ideologische impliceert. Zij zou bovendien koren op de molen zijn van de diverse niet-Russische minderheden in de Sowjet-Unie, die door hun hoge geboortecijfer nu al met elkaar geen minderheid meer vormen maar ruim 50% van de bevolking uitmaken. De daardoor ontketende centrifugale krachten zouden een directe aantasting van de nationale eenheid gaan betekenen.

Het huidige systeem moet tot elke prijs worden gehandhaafd, dat staat voor de leiders als een paal boven water. Er is geen kwestie van dat nieuwe, jongere generaties, zodra die aan bod komen, er anders over zouden denken. Wie in de partij carrière wil maken, moet in het apparaat met huid en haar zijn vergroeid. Met verlichte technocratische opvattingen of moderne wetenschappelijke theorieën kan men als ambitieus partijlid in het Sowjet-establishment niets beginnen. Het apparaat zal nooit en te nimmer iemand op de troon hevelen die er liberale ideeën op nahoudt. Daarmee zou het immers zijn eigen machtspositie in gevaar brengen. Laten we ons geen illusies maken: achter de vergrijsde Russische leiders staan allang andere – oudere – apparatsjiki klaar, die evenzeer als Bresnjev en consorten maar één ding voor ogen hebben: handhaving van hun macht, als het niet anders kan met repressie en geweld.

Het andere alternatief om uit de economische impasse te raken is economische samenwerking met het westen om zodoende aan de technische know-how en de kredieten te komen, nodig om de gaten in de produktie op te vullen en de rijkdommen van Siberië te ontginnen. Contact met en toenadering tot het westen zijn de prijs, die het Sowjet-regime zich genoodzaakt ziet te betalen om de economische stagnatie te overwinnen. Om zich als supermacht te handhaven. Om de wapenrace vol te houden. Om de stijgende kosten te kunnen betalen die het consolideren van de invloedssfeer in Oost-Europa en overzee met zich brengt. En last but not least: om de eigen bevolking niet al te zeer te frustreren.

Want ook aan het incasservermogen van het Russische volk zou ooit een einde kunnen komen, al heeft dit volk in zijn tragische geschiedenis een uitzonderlijk vermogen tot lijden ontwikkeld. Na ruim 35 jaar voor de naoorlogse wederopbouw en het welzijn van steeds weer een nieuw nageslacht te hebben gezwoegd, willen de Russen zelf langzamerhand ook wel eens wat. De geleidelijke, zij het zeer langzame verbetering in de levensomstandigheden heeft hoop aan de horizon doen gloren. Dat maakt de bevolking onrustig, ze wordt zelfbewuster, gaat eisen stellen. De onvrede met het starre, bureaucratische systeem wordt groter. Drankzucht, criminaliteit, apathie en corruptie als uiting daarvan zijn de laatste jaren nationale gesels geworden. Er is daarnaast een groeiende belangstelling voor godsdienst en voor de culturele schatten van vóór de revolutie, wat evenzeer als een stil protest en 'escapisme' kan worden uitgelegd.

Vandaar de noodzaak om uit het westen fundamentele zaken als voedsel – elk jaar bijv. tientallen miljoenen ton graan – te kopen, hoewel de Russische deviezen- en goudvoorraden snel teruglopen. Vandaar ook de haast die Moskou, met het oog op de daaraan verbonden deviezen-

inkomsten, met de contracten voor aardgasleveranties aan het westen maakt, zeker nu zijn olie-export terugloopt (maar ook bij de exploitatie van dat aardgas is het weer op westerse technologie aangewezen). En vandaar het grote belang voor de Sowjet-leiders om de détente te redden en het internationale politieke klimaat zo min mogelijk te verzieken. Anders hadden ze heus niet geaarzeld om door middel van een militaire actie van het Warschau Pact een einde te maken aan de Poolse liberalisering onder Solidariteit.

Kwetsbare grenzen

De krachtsinspanning om het militaire apparaat na de oorlog uit te bouwen mag dan indrukwekkend zijn geweest, toch koesteren de leiders in het Kremlin geen directe agressieve bedoelingen jegens het westen. De Sowjet-Unie wil geen oorlog, niet met Europa of Amerika en niet met China. Het trauma van de tweede wereldoorlog, toen 40% van het nationale vermogen verloren ging en op zijn minst 20 miljoen Sowjet-burgers het leven verloren (waarvan alleen in Leningrad 900 000 zijn verhongerd) zit in de Russische ziel gebrand. Bovendien beseft de Sowjet-leiding maar al te goed dat haar positie in de Oosteuropese satellietlanden zo is aangeslagen dat deze in geval van een militair conflict allerminst betrouwbare bondgenoten, maar een extra risicofactor zouden vormen.

Russen zijn evenwel van nature grenzeloos wantrouwend en zitten vol minderwaardigheidsgevoelens. Een onzekere politieke situatie aan de andere kant van hun grenzen werkt in hoge mate irriterend op de leiders. Iedere onverwachte ontwikkeling in de buurlanden brengt ze in paniek. Voor dit kwetsbare reuzenrijk vormen grenzen van nature een risicofactor, temeer omdat juist aan de grenzen enige van de meest rebelse minderheden wonen: de Oekraïners bijv. en de isla-

mitsche volken in de Centraal-Aziatische deelrepublieken. Een van de argumenten voor de inval van het Rode Leger in Afghanistan was dan ook de zorg dat de vonk van het islamitisch fundamentalisme anders vanuit Iran via Afghanistan naar het eigen, o zo labiele Oesbekistan zou kunnen overwaaien.

Ook de militaire activiteiten aan de grens met China – een kwetsbare grens, 7000 km lang in woest onoverzichtelijk gebied – zijn geen voorbereiding voor een agressieve opstelling maar dienen als waarschuwing aan het adres van Peking. Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat de Sowjet-Unie bij de minste aanleiding klaar staat om terug te slaan. China is en blijft als ideologisch afvallige een gevaarlijke rivaal in het internationale krachtenveld. De groeiende politieke en economische betekenis van China, de vaak ondoorzichtige ontwikkeling binnen de Chinese top en de betrekkingen tussen China en Amerika wekken in Moskou angst en wantrouwen. De anti-Russische campagne van Peking in het westen werkt deze gevoelens alleen nog maar verder in de hand.

Met China in het oosten en Afghanistan in het zuiden is een stabiele situatie aan de westflank, in de satellietlanden dus, een hoge prioriteit. De verhouding tussen de betreffende volken en de Russen is ronduit slecht en is dat altijd geweest, waarbij de Bulgaren uit historische redenen – ze werden ooit door de Russen van het Turkse juk bevrijd – wellicht de enige uitzondering vormen. Het Poolse experiment heeft onder de Russen wrok en woede gezaaid, omdat zij de prijs konden betalen (in 1981 moest Moskou met 500 à 600 miljoen dollar in deviezen plus gigantische materiële hulpzendingen bijspringen). 'Zij staken, wij hongeren' was een van de gemelijke slagzinnen die vorig jaar in de Russische steden te horen was.

Omgekeerd zijn de Russen in Oost-Europa al-

gemeen gehaat. De Polen, Tsjechen, Roemenen, Hongaren verafschuwen de Sowjet-broeders, ze zijn bang voor ze en zien tegelijkertijd op hen neer als een achterlijke, barbaarse, niet-Europese natie. De vaste overtuiging dat de Polen op een Russische invasie met een guerrilla-oorlog zouden hebben geantwoord, moet als een van de beweegredenen worden beschouwd om een Pool, i.c. generaal Jaruzelski, de militaire coup te laten plegen, al was het in werkelijkheid een Pools-Russisch optreden. Als Jaruzelski er evenwel niet in slaagt het land te normaliseren, zal Moskou er beslist niet voor terugdeinzen alsnog militair in te grijpen.*

Finlandisering

Consolidatie, niet agressie, is dus het leidende beginsel van de Sowjet-Russische buitenlandse politiek. Daarnaast blijft expansie van het machtsgebied het uiteindelijke doel, niet alleen omdat de Sowjet-Unie een supermacht is, maar ook omdat zij als hoedster van de communistische heilsleer denkt en handelt vanuit de theorie van de permanente revolutie. Zij laat daaraan, getuige de publikaties in partijbladen en de redevoeringen van haar leiders, geen enkele twijfel bestaan.

Die expansie willen zij in het geval van Europa bewerkstelligen door Finlandisering. West-Europa moet uit het Navo-bondgenootschap worden losgeweekt en in een staat van zwevende neutraliteit worden gebracht, waardoor het in zijn besluitvorming meer en meer afhankelijk wordt van en aangewezen is op Moskou. De pacifistische tendenzen en de golf van anti-Amerikanisme in West-Europa vallen de Sowjet-leiders daarbij in de schoot als een geschenk van de hemel.

Daartegenover staat dat het ideologische image van de Sowjet-Unie in het westen zwaar is aangeslagen. Het marxisme heeft er iedere aantrekkingskracht verloren. Dat geldt in het bijzon-

* Dit artikel is medio maart geschreven.

der voor de twee landen waar het traditioneel in sterke communistische partijen kon wortelen: Frankrijk en Italië. Hoewel de breuk tussen Moskou en de Italiaanse communistische partij nog niet definitief is, krijgt deze scheuring langzamerhand toch de dimensie van bijv. het conflict met Tito. In Frankrijk heeft de partij rond de helft van haar mandaten verloren – een duidelijke faillissementspolitiek. De partijleiding blijft trouw aan Moskou, maar de basis keert zich steeds sterker tegen de koers van Marchais. De beste intellectuelen lopen uit de partij weg.

Het gevolg is dat de Sowjet-leiders steeds meer oog krijgen voor de publieke opinie in het westen en hoe hun systeem daarin overkomt. Ze willen hun image van vredelievendheid tot elke prijs bewaren. Westerse publikaties over het bloedige optreden van het rode leger in Afghanistan, over schending van mensenrechten in de Sowjet-Unie of over repressie in Polen – waar ze vroeger hun schouders over zouden hebben opgehaald – treffen hen nu op een kwetsbare plek. De veroordeling in herfst 1980 in de VN-Assemblée door een overgrote meerderheid van de lidstaten, ook van die uit de derde wereld, was een even grote tegenslag voor Moskou als het optreden van de westerse en neutrale landen in februari jl. op de toetsingsconferentie in Madrid. Iedere Polen-actie, iedere anti-Russische manifestatie krijgt op het ogenblik hun volle aandacht.

Druk

Hoe moet het westen op deze toestand van permanente crisis reageren? Moet het werkeloos toekijken bij het bankroet van dit centralistische dwangstelsel en zodoende een mogelijke neergang van het Sowjet-imperium in de hand werken? Of moet men doorgaan met het verlenen van kredieten en technische know-how en dus helpen zijn crises te bezweren? Zijn economische

sancties een wapen om de communistische machthebbers tot rede te brengen en hen te laten afzien van nieuwe schendingen van internationale gedragsregels?

Welnu, ten eerste trekt het westen zelf in hoge mate profijt van sterkere handelsbetrekkingen met het Oostblok. De Sowjet-Unie vormt een gigantische potentiële markt voor westerse industrieproducten, waardoor de economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid in de kapitalistische landen voelbaar kunnen worden gestimuleerd.

Ten tweede zou door stopzetting van die samenwerking heel Oost-Europa in laatste instantie in een chaos verzeild raken. De bevolking zou er worden teruggeworpen in de duisternis van armoede, achterlijkheid en isolationisme. Voor de vrede zou dat in onze interdependente wereldgemeenschap een direct gevaar betekenen. Een supermacht, die voor zijn overleven vecht, kan tot gevaarlijke en onberekenbare noodsprongen in staat zijn. Uit puur eigenbelang zal het westen dan ook zijn grote Russische tegenspeler niet alleen voor verval moeten behoeden, maar sterker nog: hem moeten helpen zijn economie te saneren.

Dat wil niet zeggen dat Russische huzarenstukjes als de bezetting van Afghanistan of de militaire coup in Polen verder klakkeloos moeten worden geaccepteerd. Door een harde en principiële houding moet het westen de Sowjet-leiders overtuigen van de noodzaak zich verantwoordelijk te gedragen en op een redelijke, volwassen manier politiek te bedrijven. Als we even afzien van militaire pressie, wat als een onrealistisch alternatief van de hand moet worden gewezen, staan er drie handvatten ter beschikking om Moskou onder druk te zetten. Dat zijn: selectieve economische sancties, politieke druk en het opschorten van het wapenbeheersingsoverleg.

De laatste optie moet worden uitgesloten. De

onderhandelingen over de middellange afstands-raketten (INF) en de strategische wapens (START) zijn van zo fundamenteel belang dat ze onder alle omstandigheden moeten worden voortgezet. Het westen zou niet minder de dupe zijn van stopzetting ervan dan het Oostblok.

Wat economische sancties als in- en exportbeperkingen betreft, moet worden vooropgesteld dat deze nooit effectief kunnen zijn tenzij wereldwijd toegepast en dat is niet haalbaar. Dergelijke sancties zullen worden ontdoken en kosten dan alleen maar prestige. Zij kunnen op zijn hoogst tijdelijk, als waarschuwingssignaal, worden toegepast.

Zware sancties als het stopzetten van leningen en van technologische bijstand betekenen een grote bedreiging en dienen dus met uiterste behoedzaamheid te worden gehanteerd. Het westen moet de Sowjets duidelijk maken dat het economische samenwerking van groot belang vindt, maar dat om die voort te zetten bepaalde grenzen niet mogen worden overschreden. Men moet hen duidelijk maken dat een coöperatieve houding ten aanzien van liberaliseringstendenzen in de satellietlanden een voorwaarde is, maar tegelijkertijd het irrationele Russische omsingelingscomplex proberen af te breken. Alle bruggen die de dialoog kunnen verbreden, moeten zorgvuldig intact worden gehouden.

Die dialoog en de economische samenwerking moeten evenwel vergezeld gaan van de nodige politieke druk, daarbij inhakend op de Russische gevoeligheid voor de wereldopinie. De discrepantie tussen de ideologie die de Sowjet-Unie in het vaandel heeft geschreven en haar daden moet aan de kaak worden gesteld. Bij bilaterale en internationale ontmoetingen moeten de westerse landen blijven hameren op naleving van de slotakte van Helsinki. Zij moeten niet bang zijn steeds opnieuw Afghanistan en Polen te kritiseren.

Cruciaal daarbij is een hechte eensgezindheid binnen het westerse kamp. Meningsverschillen tussen de Navo-bondgenoten onderling worden ginds niet als bewijs van democratische kracht maar als teken van zwakte opgevat. Een scheuring tussen West-Europa en Amerika zou van de westerse geloofwaardigheid in Russische ogen een lachertje maken. Zelf hebben de Sowjets de tactiek van onverzettelijkheid zo lang kunnen toepassen omdat ze weten hoe effectief die is. Als het westen zich tot eenzelfde onverzettelijkheid zou kunnen opwerken, zullen de Russen toegeven als er vitale belangen mee zijn gemoeid.

Een van hun meest vitale belangen is zonder twijfel om in de wapenbeheersingsonderhandelingen tot resultaten te komen. In Moskou wordt de nieuwe Pershing-II raket als een dodelijke bedreiging ervaren omdat hij slechts 4 à 6 minuten nodig heeft om zijn doel te bereiken. Men wil daarom de modernisering in het westen tot elke prijs voorkomen. Zwaarder nog weegt voor hen de hervatting van de START-onderhandelingen over de strategische wapens. Een nieuwe ronde in de kernwapenwedloop zou al voor de Verenigde Staten nagenoeg onbetaalbaar zijn. Hoeveel te meer geldt dat voor de zieltogende Sowjet-economie!

Toekomstverwachting

Het is best mogelijk dat de aaneenschakeling van crises binnen het Sowjet-imperium – en alleen al de opvolging van partijleider Bresnjev zal voor jarenlange instabiliteit en (dientengevolge) politieke onbewegelijkheid zorgen – op den duur de neergang van dat imperium zal inluiden. Dat is evenwel een kwestie van decennia, niet van jaren. De volwassenen van nu zullen dat niet meer meemaken.

Wat men bij iedere prognose voor ogen moet houden, is de levensinstelling ginds, die haaks

staat op de pragmatische aanpak van de westerling. De Russische mens leeft vanuit een toekomstige heilsverwachting. Zijn denken is een eschatologisch denken, typisch voor het Russisch-orthodoxe christendom, dat tot op vandaag het zieleleven van dit volk heeft gestempeld. Voor de Russische kerk is de aardse werkelijkheid slechts een versluierde weerschijn van het komende koninkrijk der hemelen. De communistische leer heeft dit geloof proberen te vervangen door haar toekomstvisie van de bevrijde mens, de nieuwe mens in een klassenloze maatschappij.

Het Russische volk houdt zich in de misère van zijn dagelijkse leven staande door de verwachting van een verre, maar betere toekomst. Zijn tijdsbegrip is voor ons onnavoelbaar. Minister Gro-

myko heeft eens tegenover een (geschokte) Nederlandse diplomaat opgemerkt dat de MBFR-onderhandelingen over troepenreductie 'voor onze kleinkinderen misschien iets' zouden opleveren. Dat was in 1971, toen die onderhandelingen nog niet eens waren begonnen.

Met hetzelfde relativisme zullen de Russen de beproevingen, die nu op hen afkomen, ondergaan en verdragen. De realiteit van vandaag is voor hen slechts een afgeleide realiteit. Een volk met een dergelijke gelatenheid zal zólang met zijn crises kunnen leven, dat het van kortzichtigheid zou getuigen het werkelijke verval van het Sowjet-imperium als een factor in onze politieke toekomstverwachtingen te betrekken.

maart 1982

D. VANDER WERF

Het sociaal-economische beleid in het D'66-verkiezingsprogramma 1981-1985

Nog maar kort geleden hebben wij vol goede moed het verkiezingsprogramma 1981-1985 vastgesteld. Het heeft wellicht bijgedragen tot het verkiezingssucces van D'66 en later tot het regeerprogram. Maar wanneer we het nu een jaar later zorgvuldig beschouwen, dan blijkt het tegenstrijdigheden te bevatten, die door de ongunstige wending van de economische ontwikkeling aan het licht treden.

De veronderstellingen die aan ons programma ten grondslag liggen, wijken niet essentieel af van die van de CPB-raming in 'De Nederlandse Economie in 1985'. Daarin werd uitgegaan van een toeneming van het nationaal inkomen met 1% per jaar, een prijsstijging van 6,5%, evenwicht op de lopende rekening in 1985 en een financieringstekort in dat jaar van 4,5% NNI. De werkloosheid in 1985 werd op een half miljoen geraamd. Deze uitkomsten getuigen nog van optimisme – zeker wat de groei betreft. Voor de uitkomst van de werkloosheid waren ze reeds somber. Intussen is er zowel ten aanzien van de groei als ten aanzien van de werkloosheid reden voor grotere bezorgdheid. Daarbij kunnen we wel proberen de productie te bevorderen en tegelijk het financieringstekort terug te brengen, maar er is een grote kans dat dit niet lukken zal. Een verlaging van het financieringstekort bereik je via verlaging van uitgaven of verhoging van inkomsten. In beide gevallen zijn er negatieve bestedingseffecten. En,

verlaging van de bestedingen geeft minder activiteit, minder belastingsopbrengst. Dat wil zeggen, verlaging van het financieringstekort tendeert zichzelf te neutraliseren. Of, er dient veel meer te worden omgebogen dan voorzien, wil het financieringstekort voldoende omlaag gaan. Met alle consequenties van dien voor de economische activiteit.

Knelpunten voor het herstel van productie en werkgelegenheid

De oorzaken van de malaise hangen deels samen met knelpunten aan de aanbodzijde. Enerzijds knelpunten op de arbeidsmarkt, anderzijds in de produktiestructuur.

Op de arbeidsmarkt lijken de knelpunten met de toeneming van de werkloosheid te zijn verdwenen. Maar ze zijn niet echt weg. Op deelmarkten zijn nog steeds tekorten. Zou de vraag ineens gaan aantrekken, dan gaan die knelpunten weer toenemen. En dan kan het best zijn dat een nieuwe hoogconjunctuur afgeremd wordt door knelpunten op deelmarkten, terwijl daarnaast werkloosheid blijft bestaan. Een anti-knelpuntenbeleid blijft daarom ook nu nodig. Hoe moeten we dit aanpakken? In hoeverre is een anti-knelpuntenbeleid tijdens een depressie mogelijk en haalbaar?

Knelpunten in de produktiestructuur zijn er

ook. Daarop is het industriebeleid gericht. In dit verband wordt aan het herstel van de winstpositie van bedrijven een centrale betekenis toegekend. De in ons programma voorkomende loonmatiging en ombuigingen hebben tweërlei effect op de winsten en de investeringen. Enerzijds werken zij kostenverlagend, dit effect is stimulerend door de positieve invloed op de concurrentiepositie en op de winsten. Anderzijds werken zij in het binnenland afzetverminderend; dit effect is destimulerend. Daarom is het niet duidelijk hoe het herstel van de investeringen kan worden bereikt door matiging en ombuiging.

Daarbij komt dat in veel landen om ons heen ook gematigd wordt, waardoor het effect van de kostenverlaging op de uitvoer wordt tegenwerkt.¹ Er worden onder de huidige internationale omstandigheden wel hoge eisen gesteld aan de positieve effecten van matiging! Een probleem is ook waarop moet worden bezuinigd. De voornaamste genoemde bezuinigingsposten betreffen de defensie, de overheidssalarissen, de verkorting van de verpleegduur en inverdieneffecten van maatregelen in de sfeer der sociale voorzieningen. Gezien de werkgelegenheidsgerichtheid van het programma moet worden voorkomen dat bij de overheid werkgelegenheid verloren gaat. Dit past ook in een programma waarin op veel gebieden collectieve behoeften worden erkend. Het zou betekenen dat de oplossing van de financiële problematiek zoveel mogelijk wordt gezocht in de nominale sfeer. Maar, kan men zich afvragen, zijn deze posten wel toereikend voor het gestelde doel? Indien niet, moet dan toch op het volume worden bespaard? Of is het toelaatbaar of zelfs geboden, risico's van financiële aard te nemen voor handhaving en uitbreiding van de werkgelegenheid bij de overheid en in de quartaire sector?

De sociaal-economische visie van Van Agt-I

Het beleidsprogramma heeft een bepaalde verwachting over de economische mogelijkheden als uitgangspunt. Het is echter – vanzelfsprekend – gebaseerd op meer, namelijk visie op hetgeen politiek nodig is. En wat voor dit artikel in het bijzonder van belang is, een visie op de gewenste economische politiek. Belangrijk is daarvoor van welke premissen men uit wil gaan. Het Kabinet Van Agt-I ging ervan uit dat door een beperking van de consumptieve bestedingen van particulieren en overheid ruimte vrijgemaakt moet worden voor het herstel van winsten en daarmee voor de investeringen. Vandaar de nadruk op ombuigingen en restrictief monetair beleid. Het monetaire beleid heeft daarbij de functie de inflatoire krachten in te dammen door beperking van de geldvoorziening. Onder ongunstige omstandigheden kunnen rentestijgingen daarvoor onvermijdelijk zijn. Deze dienen hoofdzakelijk tot het vrijmaken van bestedingsruimte voor investeringen. Dit veronderstelt aanpassingen, die zich in een snel tempo moeten kunnen voltrekken. Om die te bereiken wordt een beroep gedaan op het marktmechanisme, d.w.z. op flexibiliteit in prijzen en inkomens, waaronder overdrachtsinkomens, op mobiliteit van arbeid, op aanbod van kapitaal. In deze visie staat een hoog rendement op investeringen centraal voor de creatie van nieuwe, stabiele arbeidsplaatsen, is inkomensmatiging voorwaarde voor het behoud van bestaande arbeidsplaatsen. Het risico dat afzet en werkgelegenheid door de inkomensmatiging tijdelijk zullen worden gedempt, wordt bewust aanvaard omdat men daarvan in een later stadium verwacht de vruchten te plukken in de vorm van een herstel van de uitvoer, het terugdringen van de invoer, meer investeringen, meer afzet, meer arbeidsplaatsen.

De zwakke punten van stabilisatiebeleid

Je kan je afvragen of met dit stabilisatiebeleid niet teveel wordt vertrouwd op de evenwichtsherstellende krachten van de markt. Of niet aan deflatoire ontwikkelingen teveel ruimte wordt gegeven. Kostenmatiging kan nuttig zijn als voorwaarde voor winstherstel, investeringsherstel, vraag naar arbeid, enz. Toch is er goede grond voor kritiek op dit beleid, omdat het geen garanties biedt voor handhaving van bestedingen en afzet. Wie investeert er als er geen afzetperspectieven zijn?

Twijfel is ook gerechtvaardigd over het anti-inflatiekarakter van het stabilisatiebeleid. Kijken wij naar de resultaten; in recente jaren zien we vaak juist inflatie in perioden van recessie. Wat is daarvan de oorzaak? Dikwijls wordt bij de beoordeling van inflatie voorbijgegaan aan het bestaan van economische machtsposities. Om een groot aantal redenen – te vriend houden van de openbare mening, niet de schuld willen krijgen van de inflatie, vertragingen bij de besluitvorming – komt de opgebouwde machtspositie in perioden van groei en stijgende afzet niet volledig in de prijzen tot uitdrukking. Bij stagnatie van afzet wordt dit anders. De ondernemingen krijgen te maken met kosten die drukken op een te gering afzetvolume. Om redenen van cash-flow worden de ondernemingen gedwongen om het verlies aan afzetvolume zoveel mogelijk terug te halen in de prijzen. Doordat de prijzen door de hausse niet maximaal werden opgedreven, wordt het nu mogelijk ze te handhaven en eventueel te verhogen, hetgeen met inkrimping van de activiteit gepaard gaat. Waar onvoldoende machtspositie bestaat, wordt de cash-flow aangetast en komen ondernemingen in moeilijkheden, en wordt in het ergste geval de activiteit door bedrijfssluiting beëindigd.

Gebruikmaking en zelfs opbouw van economische machtsposities in perioden van recessie is

geen nieuw verschijnsel. Marktimperfecties hebben traditioneel een dempende invloed op prijsfluctuaties en zetten deze om in volume-aanpassingen. De markt laat echter nu ook in de recessie prijsstijgingen toe, ondanks, wellicht mede door, het restrictieve beleid. Pragmatisch beleid vereist in dit geval prijsbeleid, gecombineerd met handhaving van afzetvolume, waardoor de cash-flow op peil blijft en volumereacties vermeden worden.

Willen we niet teveel tegelijk?

Ons programma bevat een groot aantal wenselijkheden: meer werkgelegenheid, minder inflatie, terugdringen financieringstekort, verbetering van de produktiestructuur, het ontzien van de minima en de uitkeringen. Dit programma bevat risico's o.a. in de inkomenssfeer, in de sfeer van de overheidsuitgaven. Maar al willen wij de realiteit op deze onderdelen aanvaarden, het blijft een moeilijk punt dat wij in het program erg veel tegelijk willen. Het wordt daardoor inconsequent.

Vermindering van het financieringstekort, stabilisering van de collectieve sector, versterking van de industrie, een meerjarige min-lijn voor de lonen en salarissen, en het beroep op het prijsmechanisme op verschillende plaatsen in het programma (monetair beleid, milieubeleid, energiebeleid, verkeersbeleid), wijzen op een benadering die lijkt op die van het Kabinet Van Agt I. Andere wensen: uitbreiding van de quartaire sector en invoering van deeltijdarbeid, het sparen van de minima, het verwerpen van het prijsmechanisme op andere punten van het programma (inkomensbeleid, prijsbeleid, grondpolitiek, huurbeleid enz.) zijn daarmee in strijd. Naarmate de vooruitzichten somberder zijn, wordt het consistentieprobleem klemmender, omdat een aantal wensen geld kost, waarvoor het programma op andere plaatsen geen ruimte biedt. Dit laatste be-

treft m.n. het doelcijfer van 4,5% NNI voor het financierstekort, genoemd in het aanhangsel.²

Het arbeidsplaatsenplan van D'66

In het programma krijgt de creatie en het behoud van arbeidsplaatsen samen met de doorvoering van structuurverbetering de hoogste prioriteit. Het arbeidsplaatsenplan bevat de realisatie van ruim 300000 arbeidsplaatsen, waarvan 40000 in de marktsector via het structuurverbeterend beleid, 30000 in de bouwnijverheid via de verhoging van het woningbouwprogramma, 60000 in de quartaire sector, en de rest, ca. 175000 arbeidsplaatsen via verdeling van werk, waarbij de nadruk ligt op deeltijdbanen. We gaan nu kijken naar de mogelijkheden tot realisatie ervan.

a. Arbeidsplaatsen door versterking van de industriële structuur

Het programma wil 40000 banen vinden in het bedrijfsleven (buiten de bouw), waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op verlaging van de produktiekosten en versterking van de produktie-structuur. De industrie krijgt veel aandacht. Je zou bijna uit het programma begrijpen dat D'66 zou streven naar een hernieuwde groei van de industrie. Maar zou de structurele werkgelegenheid opnieuw kunnen toenemen als de loonontwikkeling wordt gematigd om met het buitenland in de pas te blijven? Dat zou misschien meer matiging betekenen dan wij wensen. Het buitenland omvat immers ook de lage-loonlanden. Daarom zal het voor het handhaven van ons welvaartspeil daarnaast nodig blijven de arbeidsproductiviteit op te voeren, met name in prijsgevoelige sectoren. Dat remt het aantal arbeidsplaatsen. De gewenste uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen is langs deze weg niet te bereiken.

Een ander probleem is dat het activiteitenpak-

ket in de achter ons liggende periode een redelijke afzetgroei (in binnen- en buitenland) heeft laten zien, maar dat zich nu verzadigingsverschijnselen voordoen. Deze problematiek is met kostenverlaging niet op te lossen. Het structuurbeleid zal gericht moeten worden op een verschuiving van het pakket naar groeimarkten. In verband met de ook in deze activiteiten te verwachten groei van de arbeidsproductiviteit zie ik als resultaat van dit beleid voornamelijk behoud van arbeidsmogelijkheden.

Het blijkt dat een vernieuwend structuurbeleid nodig is. Het moet voorkomen dat de werkgelegenheidsproblematiek erger wordt, maar het kan niet voorkomen dat deze blijft bestaan. Om die op te lossen is conjunctureel herstel van de marktsector nodig, waarover het programma maar weinig zegt. Conjunctureel herstel is niet mogelijk zonder herstel van de vraag. Dit zal een grotere plaats in het beleid moeten innemen, anders zullen de doelcijfers van het arbeidsplaatsenplan niet worden gehaald.

b. Arbeidsplaatsen in de bouwnijverheid en in de quartaire sector

Deze worden hier tezamen genomen omdat de financiering van de plannen voor beide sectoren via de overheid loopt. Laten we eerst naar de quartaire sector kijken. Hiermee kunnen aanzienlijke inverdieneffecten worden bereikt. Dit maakt ca. 60000 extra arbeidsplaatsen in de quartaire sector naar valt aan te nemen, een financieel oplosbaar probleem.

Ook ten aanzien van de 30000 arbeidsplaatsen in de bouwnijverheid via verhoging van de woningwetbouw, mag worden aangenomen dat de plannen te realiseren zijn. Alleen de gevolgen voor het financierstekort en de effecten op de overige variabelen kunnen per arbeidsplaats gerekend, groter zijn, door meer materiaalkosten. Daartegenover staat een groter aantal arbeidsplaatsen in toeleveringsindustrieën.

c. Arbeidsplaatsen door verdeling van werk, in het bijzonder deeltijdbanen

Het betreft hier de omzetting van normale arbeidsplaatsen in deeltijdarbeidsplaatsen, leidend tot de creatie van 200 000 deeltijdarbeidsplaatsen bij de overheid en nog eens 200 000 deeltijdarbeidsplaatsen in de marktsector. Deze aantallen zijn voor de opvang van ca. 175 000 werkzoekenden uit het geraamde aanbod van ruim 300 000 personen.

Mijns inziens is hier een fout in het programma gesloten. In de ramingen van het CPB voor de werkloosheid is reeds uitgegaan van de veronderstelling dat de bestaande spontane trend in de creatie en bezetting van deeltijdbanen, door ca. 40 000 deeltijdwerknemers per jaar, doorgang vindt. Het aantal werklozen in 1985, in manjaren gemeten, zou dientengevolge, impliciet 200 000 hoger moeten worden geraamd. Er zouden om de som te kunnen maken, in de periode van 1985 niet 175 000 maar 275 000 volle banen in deeltijdbanen moeten worden omgezet, waarvan 100 000 spontaan en 175 000 als gevolg van doelgericht beleid. Dit verzwaart de problematiek aanzienlijk.

Er wordt gesteld dat de te creëren deeltijdbanen ruim gekozen zijn, omdat door de grootscheepse creatie ervan nieuw aanbod wordt uitgelokt c.q. meer gedeeltelijk arbeidsongeschikten zullen blijven werken. Essentieel voor het beleid ten aanzien van dit nieuw aanbod is de doelstelling van de deeltijdarbeid. Valt deze samen met de realisatie van het arbeidsplaatsenplan of met de verbetering van ontplooiingskansen? Hoe zit het met de belangstelling voor deeltijdarbeid, zonder financiële compensatie voor het verlies aan inkomen samenhangend met inkorting van de werkweek? Als het voornamelijk gaat om het scheppen van kansen voor ontplooiing, wordt het bereikte aantal deeltijdbanen daaraan ondergeschikt. We hoeven dan ook niet te proberen via

compensatie van inkomen het aantal deeltijders op te voeren. Wel betekent dit vermoedelijk dat het arbeidsplaatsenplan langs een andere weg moet worden gehaald.

Arbeidsplaatsenbeleid door stimulering

Bij kritische beschouwing blijken de meeste mogelijkheden tot realisatie van het arbeidsplaatsenplan zich te bevinden in de sfeer van conjunctuureel herstel van de marktsector en uitbreiding van de quataire sector. Wat dit laatste betreft, gezien de vele wensen die in het programma te lezen zijn, lijkt het ook mogelijk dat meer mensen in de quataire sector nuttig emplooi vinden.

Voor de realisatie van het plan is het voorts nodig dat de arbeidsmarkt beter gaat functioneren en knelpunten worden opgelost. Het programma richt zich met name op opleiding en scholing ter verbetering van de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, alsmede op meer mogelijkheden voor deeltijdbanen. Het is de vraag of dit voldoende is. Fundamenteel voor het functioneren van de arbeidsmarkt is dat het aanbod op de arbeidsmarkt, zowel werkenden als niet-werkenden, reageert op de impulsen die uitgaan van de vraag naar arbeid.

Voordat iemand zich op de arbeidsmarkt aanbiedt, vergelijkt hij doorgaans de situatie waarin hij zich bevindt met het geheel van voorwaarden dat in het vooruitzicht wordt gesteld (het bereikbare loon). De positieve kanten: arbeidsinkomen, promotiemogelijkheden enz. enerzijds, en de negatieve kanten: onzekerheid, noodzaak van bijscholing, zwaardere werkbelasting, enz. spelen daarin een rol. Het bereikbare loon moet naar zijn oordeel beter zijn dan het geheel van voorwaarden dat de uitgangssituatie kenmerkt (het reserveringsloon). Alleen wanneer duidelijke perspectieven tot verbetering worden geboden, is een actieve reactie van het aanbod op de vraag

te verwachten. In de huidige conjuncturele situatie is dit niet het geval. Het resultaat is matige reactie van werkenden zowel als niet-werkenden op de impulsen van de arbeidsmarkt. Alleen de sterksten kunnen verbetering van positie bereiken. Deze dringen in de concurrentiestrijd de zwakkeren uit het arbeidsproces. Een verbetering van de scholingsmogelijkheden biedt daarvoor geen voldoende tegenwicht.

Dit instrument kan pas gericht worden ingezet wanneer er weer zekerheid kan worden geboden over de positieverbetering die met de scholing kan worden bereikt. Het antwoord ligt in een beleid dat de impulsen versterkt, de garanties in zich draagt voor behoud van werk en meer perspectieven biedt op positieverbetering.

Flankerend beleid

De verschillende denkbare varianten van een stimuleringsbeleid leiden, ondanks aanzienlijke in- verdieneffecten, meest tot een verdere vergroting van het financieringstekort en tot ongunstige effecten op de lopende rekening, prijzen en beschikbare inkomens.³

Ter vermindering daarvan is flankerend beleid nodig. In het programma vinden we aanzetten tot flankerend beleid onder meer op de punten: besparing op energie, het monetaire en het betalingsbalansbeleid, het inkomens- en het prijsbeleid. We zullen dit nu bekijken.

a. Besparing van energie

De energieschaarste vormt thans een rem op de productie. Er zijn besparingen nodig die grotendeels worden afgedwongen via een afnemende groei. Door zuiniger verbruik kan deze rem worden weggehaald. De industrie zal daarbij een bijdrage moeten leveren, zegt het programma, via het ontwikkelen van besparingstechnieken, maar ook: het bewuste zuinigheidsbeleid zal

vorm dienen te krijgen in de tarieven. Vraag: welke tarieven zijn bedoeld en welk gedeelte van de last krijgen de gezinnen te dragen?

Het programma wil bepaalde kostenstijgingen, waaronder die van energie via doorberekening in de prijzen en beperking van de prijzen aan de gezinnen, in rekening brengen. Wat zal met dit beleid worden bereikt? Het gezinsgebruik is voor de meeste energiekosten niet erg prijsgevoelig. Dit zou betekenen dat een relatief geringe besparing wordt bereikt en ipso facto een relatief groot inkomensoffer. Hoe is dit te plooiën met het inkomensbeleid? Zou het dan niet meer voor de hand liggen de last meer bij de bedrijven te leggen? Ook daar kan de prijsgevoeligheid echter onvoldoende zijn. Om uit deze impasse te komen, zou overgegaan kunnen worden op besparingsvoorschriften buiten de prijzen om, zowel voor gezinnen als voor bedrijven. Dit heeft het voordeel dat lagere energieprijzen mogelijk worden, waardoor de concurrentiepositie wordt begunstigd en tevens de inkomens worden ontzien.

b. Het monetaire en het betalingsbalansbeleid

In het voorgaande heb ik geprobeerd duidelijk te maken, waarom te eenzijdige en te haastige pogingen om het financieringstekort terug te dringen gevaarlijk kunnen zijn. Dat wil niet zeggen dat het niet nodig is om het financieringstekort naar een lager niveau te brengen. Alleen dat de daling van het tekort minder als doelstelling en meer als resultaat van een juist gekozen strategie moet worden gezien. Intussen zitten we dan wel met tekorten, die op een of andere manier moeten worden gedekt, en waarop dan later rente en aflossing moeten worden betaald. Het is, dunkt me, zaak om rente en aflossingen zo laag mogelijk te houden.

Belangrijk is daarvoor dat de lopende rekening geen tekort vertoont. Anders zou eventueel in het buitenland moeten worden geleend om de totale

rekening in evenwicht te houden, en dat is, op de lange termijn gezien, geen goede zaak. Om het evenwicht te bereiken en te handhaven lijkt mij depreciatie van de gulden een geoorloofd middel, indien verbetering van de concurrentiepositie door loonmatiging in onvoldoende mate mogelijk blijkt. Maar het wisselkoersbeleid is geen doel op zichzelf: appreciatie en depreciatie moeten gezien worden als onderdeel van een groter pakket.

Om de financieringstekorten te dekken, liggen volgens traditionele opvattingen langlopende leningen voor de hand. Maar de langlopende rentevoet is geleidelijk opgelopen tot 12 à 13%. Bij langlopende dekking legt men de renteverplichtingen op dit niveau voor jaren vast. Vraag: is het niet verstandiger voorlopig niet langlopend te dekken en met consolidatie te wachten tot de rentevoet zal zijn gedaald? En in hoeverre kan dat? Wat zijn de risico's van dit beleid? Theoretisch moet het zeker kunnen. De Nederlandsche Bank is verplicht de Minister van Financiën te helpen bij zijn beleid.⁴ Hij kan dus altijd lenen bij de Bank, als hij dit voor zijn beleid nodig vindt. Het probleem is veeleer, dat iedereen schijnt te vinden dat monetaire financiering inflatie veroorzaakt. Toch behoeft dit niet zo te zijn. Inflatie, prijsstijging dus, wordt veroorzaakt door prijsverhogingen van bedrijven. Meestal op grond van kostenverhogingen. Maar kortlopende financiering van overheidsschuld en kosten van bedrijven zijn geheel andere zaken en hebben alleen zeer indirect verband met elkaar. Een direct verband mag men niet stellen.⁵

Wel lijkt het verstandig om de grote vlottende staatschuld die op die manier kan ontstaan te consolideren, zodra de rentevoeten zakken, en tegelijk de overliquiditeit van het bankwezen te beperken door gerichte bankpolitiek, zonder de rente weer op te jagen. In het geval van een nieuwe opleving kunnen de liquiditeiten in een proces van beheerste kredietverlening geleidelijk worden vrijgelaten.

c. *Het inkomensbeleid*

Bij dit onderwerp is sprake van strijdigheid tussen het matigingsbeleid en de bevordering van de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Bij de uitvoering van het kostenmatigend beleid worden in het programma voor geen enkele inkomenscategorie koopkrachtgaranties gegeven. Wel zullen de werkelijke minima zoveel mogelijk worden ontzien, hetgeen op een verdere verkleining van de inkomensverschillen zou neerkomen. Aangezien de bestaande netto netto-koppeling tussen sociale uitkeringen en overige inkomens wordt gehandhaafd, geldt de verkleining van de inkomensverschillen ook ten opzichte van de uitkeringen. Een en ander is van belang voor de verhouding van het bereikbare loon en het reserveringsloon, en daarmee voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt. De arbeidsmobiliteit is afhankelijk van de mogelijkheid werk te vinden tegen een loon boven het reserveringsloon. In een situatie van weinig vraag naar arbeid zijn de mogelijkheden om werk te vinden boven het reserveringsloon schaars. Deze schaarsheid wordt versterkt door verkleining van de inkomensafstand tussen werkenden onderling en tussen werkenden en niet-werkenden. De verkleining der inkomensverschillen verklaart gedeeltelijk het verschijnsel van schaarste aan gekwalificeerde werkkrachten voor bepaalde beroepen en in bepaalde bedrijfstakken, bij gelijktijdige toeneming van de werkloosheid. Begunstiging van de beloning voor vuil en zwaar werk waarvoor arbeid moeilijk te vinden is, en het achter laten blijven van de inkomens in de collectieve sector, waar de schaarste minder groot is, zoals in het programma voorzien, kunnen helpen de mobiliteit te bevorderen. Met het verlagen van uitkeringen ten opzichte van de actieve inkomens en het verruimen van het begrip passende arbeid kan de problematiek niet worden opgelost. Dit zou tot gevolg hebben dat de

beter gekwalificeerde werknemers op steeds lagere posten terecht komen en daar de minder gekwalificeerde verdringen. Terecht worden zulke 'oplossingen' niet in het programma aanbevolen.

Van de verkleining van de inkomensverschillen, hoe sympathiek ook als gedachte, mag bij een teruglopende vraag naar arbeid helaas geen bijdrage tot de oplossing van het mobiliteitsprobleem worden verwacht, maar eerder een verdere verstarring. Zonder versterking van de vraag naar arbeid is dit probleem vermoedelijk niet op te lossen.

d. Het prijsbeleid

Over het beleid ten aanzien van prijsvorming en inflatie is het programma onduidelijk. Enerzijds wil het prijsstijgingen van energie, grondstoffen en andere externe kosten, milieulasten, via doorberekening in de prijzen aan de gezinnen in rekening brengen, anderzijds wordt een laag inflatiepercentage nagestreefd via het algemeen kostenmatigend beleid, het prijsbeleid en het monetaire beleid, bevordering van vrije mededinging. Verbetering van de rendementen wordt dus enerzijds nagestreefd door doorberekening van kosten zonder prijscompensatie, anderzijds belemmerd door inflatiebestrijding en mededingingsbeleid. Dit staat in tegenspraak met elkaar. Wat is hier de betekenis van prijsbeleid en mededingingsbeleid?

Het verkiezingsprogramma spreekt van vrije en van eerlijke mededinging. Dit sluit kennelijk niet het bestaan van economische machtsposities uit (van verschillende sterkte), doch alleen het misbruik van machtsposities. Het begrip misbruik van machtspositie is echter moeilijk af te bakenen. Valt oneigenlijk gebruik er ook onder? Is er altijd sprake van misbruik als winst wordt gemaakt? Is handhaving van cash-flow door prijsverhoging in een teruglopende markt misbruik van machtspositie? Ook indien daardoor arbeids-

plaatsen worden veilig gesteld?

Het bestaande prijsbeleid laat toe dat verhogingen van lonen en externe kosten grotendeels in de prijzen worden doorgegeven. Omgekeerd geldt dit ook voor verlagingen van externe kosten en voor de stijging van de arbeidsproductiviteit. De ramingen voor de loonkostenstijging en de arbeidsproductiviteitsstijging worden ontleend aan macro-economische gegevens. Dit betekent dat de prijsgedragsregels vrijwel ongedifferentieerd worden toegepast op grote groepen van bedrijven. Sommige bedrijven ondervinden daardoor te weinig invloed van het prijsbeleid, andere bedrijven teveel. Voor deze laatste groep kunnen uitzonderingen worden gemaakt. Ongetwijfeld heeft de globale toepassing tot gevolg dat het prijsbeleid onvoldoende werkzaam is.

Het spiegelbeeld van efficiency-verbeteringen wordt gevormd door onder meer de kosten van onderbezetting. Welk gedeelte daarvan zou in de prijs tot uitdrukking mogen komen, en welk gedeelte ten laste van het bedrijf moeten worden gebracht? Hoe moet de mate van onderbezetting worden gemeten? Onder welke omstandigheden gaat het handhaven van de cash-flow, als de markt dit toestaat, boven het streven naar prijsstabiliteit?

Aan het prijsbeleid gebaseerd op de kostenontwikkeling kleven grote bezwaren. Als alternatief kan men denken aan een prijsbeleid gebaseerd op maxima te stellen aan de winstmarge. Margebeleid kan aan een bedrijf met relatief hoge kosten toestaan deze door te berekenen voor zover de markt dit toelaat. Er is geen speciale regeling voor onderbezettingsverliezen nodig, noch op andere gronden. Margebeleid kan het gebruik van machtsposities beperken. Ik verwacht er een grotere bijdrage tot de prijsstabiliteit van dan van het bestaande prijsbeleid. Van het programma gaat de suggestie uit dat het prijsbeleid en het

mededingingsbeleid moeten worden vernieuwd en op elkaar afgestemd. Het lijkt me hoog tijd. Een werkzaam mededingings- en prijsbeleid kan een uiterst nuttige bijdrage leveren als flankerend beleid.

Algemene conclusie

We hebben tegenstellingen in het programma geconstateerd. Het is aan de partij om deze te repareren. Daarvoor zouden o.m. de in dit artikel gestelde vragen moeten worden beantwoord. Ik zal hier volstaan met de belangrijkste tegenstelling, nl. die tussen het werkgelegenheidsbeleid enerzijds en het inkomens- en het financieel beleid anderszijds. Anders gezegd: heeft het zin om door te gaan met ombuigen en matigen om op die manier het financieringstekort terug te brengen tot 4,5% NNI?

Ik betwijfel het. Theoretisch is het wellicht mogelijk langs de klassieke weg, via matiging en ombuiging, versterking van de concurrentiepositie, enz., het economisch herstel te bereiken. Het daartoe strekkende beleid is echter onuitvoerbaar, omdat de benodigde loonmatiging onhaalbaar is en het risico van een verdere toeneming van de werkloosheid – ook al zou deze van tijde-

lijke aard zijn – te groot. Dan staat alleen de expansieve aanpak open. Berekeningen op basis van het spoorboekje in 'De Nederlandse Economie in 1985' laten zien dat 1% financieringstekort goed is voor 75000 minder werklozen, 2% meer BNP, 1½% meer NNI, bij een sluitende betalingsbalans en nauwelijks meer prijsstijging.⁶ Het lijkt mij consequenter die lijn te volgen.

november 1981

Noten

1. Vgl. de analyse van de internationale afhankelijkheid van Jan Siebrand in ESB van 28 oktober 1981: 'Het kwetsbare gelijk'.
2. Het aanhangsel maakt geen deel van het verkiezingsprogramma uit. D'66 heeft zich dus niet gebonden aan enig doelcijfer voor het financieringstekort.
3. Zie 'De Nederlandse Economie in 1985', p. 154 en 155.
4. Vgl. het artikel van Marco Gans in ESB van 4 feb. 1981.
5. Merkwaardig is in dit verband dat we zien dat in landen waar een zeer stringent monetair en financieel beleid wordt gevoerd, strikter dan monetaristen in ons land voorstaan, zoals in de VS en het VK, inflatie niet kan worden voorkomen. Waarschijnlijk heeft daar prijsverhoging plaats door bedrijven met economische machtsposities, die alleen door van die machtsposities gebruik te maken het hoofd boven water kunnen houden.
6. Zie mijn artikel in ESB van 4 november 1981.

F. GEENE

Vervreemding: een onderschatte bedreiging

De parlementaire democratie heeft de laatste jaren sterk aan aantrekkingskracht ingeboet: menige belangengroep denkt voor de wil van het parlement zijn neus op te kunnen halen, terwijl delen van de krakers- en van de anti-kernenergiebeweging – zonder een beter alternatief voor ogen te hebben – bij het horen van de begrippen 'rechtsstaat' en 'parlementaire democratie' nog slechts schamper kunnen lachen en veel intellectuelen daar opmerkelijk veel begrip voor op kunnen brengen.

Twee bij pogingen deze ontwikkeling te verklaren veelvoorkomende begrippen zijn 'vervreemding' en (te hoog) 'geschapen verwachtingen'. In dit artikel zal ik proberen duidelijk te maken dat deze twee begrippen betrekking hebben op verschijnselen die veel algemener en duurzamer zijn dan doorgaans gedacht wordt. Sterker: ze zijn inherent aan onze moderne, geïndustrialiseerde maatschappij.

Wat is vervreemding?

Vervreemding kan optreden als we niet in staat zijn een essentiële menselijke behoefte te bevredigen, namelijk die van macht en invloed. Vooral in zijn eerste levensjaren is de mens een wezen dat voor zijn voortbestaan en zijn behoeftebevrediging door en door van de hem omringende wereld afhankelijk is. Om zich in die wereld te kunnen

handhaven, probeert de mens daarom greep te krijgen op de verschijnselen waarvan hij afhankelijk is. Lukt hem dat, dan levert hem dat een gevoel van zelfvertrouwen en zelfbewustzijn op. De factoren waarvan hij afhankelijk is en die hij in zijn greep heeft gekregen, zijn 'van hem', ongeacht of er van 'bezit' of 'eigendom' sprake is.

Is de mens afhankelijk van mensen die ook van hém afhankelijk zijn en met wie hij in direct contact kan treden, dan kunnen zich gevoelens van vriendschap ontwikkelen. Is de mens afhankelijk van mensen of verschijnselen waar hij nauwelijks enige greep op heeft, dan kunnen die bij hem gevoelens van eerbied oproepen als ze bijdragen aan zijn behoeftebevrediging en kunnen ze hem gezag inboezemen als ze in staat zijn zijn behoeftebevrediging nadelig te beïnvloeden. De mensen en verschijnselen tegenover wie we gevoelens van gezag of eerbied koesteren, ervaren we nauwelijks als 'van ons'. Ze zijn relatief 'vreemd' aan en voor ons.

Er is evenwel pas sprake van ernstige vervreemding als ook de gevoelens van eerbied of gezag afwezig zijn. Dit is het geval als we het gedrag van mensen en verschijnselen waarvan we erg afhankelijk zijn, niet kunnen voorspellen en/of niet als legitiem kunnen accepteren.

Is ernstige vervreemding nieuw?

In *traditionele, stabiele maatschappijen* bestaat weinig ernstige vervreemding. De mens is sterk afhankelijk van familieleden en andere mensen in zijn naaste omgeving. Deze mensen roepen gevoelens van vriendschap, eerbied, gezag of zelfvertrouwen op.

Hij is voorts afhankelijk van (adellijke) politieke personen voor wie hij eerbied opbrengt en die hem gezag inboezemen. Het gedrag van de medemens is doorgaans redelijk voorspelbaar, doordat men hem kent en doordat zijn gedrag geleid wordt door in de traditie gelegen normen, regels en waarden. De meest willekeurige macht waaraan de mens onderworpen is, is de natuur. Dat is een enorme bron van ernstige vervreemding, ware het niet dat de mens uit zijn behoefte aan macht en voorspelbaarheid zich in of achter de natuur één of meer mensachtige wezens voorstelt. Deze wezens kan hij proberen gunstig te stemmen door te handelen en te leven zoals die wezens dat wensen, waardoor hij invloed op hun handelen krijgt en zijn gevoelens van vervreemding kan beperken.

In onze *moderne, geïndustrialiseerde maatschappij* bestaan geheel andere afhankelijkheidsrelaties. Wij zijn in staat geweest onze afhankelijkheid van de natuur door vergroting van onze kennis en door een steeds sterkere specialisatie en arbeidsdeling te verkleinen. Daarvoor in de plaats zijn we afhankelijk geworden van veelal anonieme economische en politieke personen en processen. Bovendien is de voorspelbaarheid van de maatschappelijke processen niet groot en berust de legitimiteit van de positie van veel machthebbers op een veel wankelere basis dan die waarop de legitimiteit van hun middeleeuwse voorgangers stelde. De geringe voorspelbaarheid en de geringere legitimiteit worden mede veroorzaakt door de afbrokkeling van traditionele waarden en normen.

We hebben de toename van onze vrijheid dus betaald met een toename van de vervreemding. Tevens is door de groei van de overheidsinvloed en door de groei van het bureaucratisch overheidsapparaat de afhankelijkheid van anonieme regels en personen toegenomen. Het is evenwel voorbarig daar een toename van de vervreemding uit af te leiden. Het is voorzichtiger om te spreken van een verschuiving van de vervreemding, evenals van een verschuiving van de vrijheid. Het overheidsingrijpen is voor een groot deel gericht op een vergroting van de maatschappelijke gelijkheid. Tegenover een aantasting van de vrijheid van de maatschappelijk sterken (o.m. door ons belastingstelsel) staat een vergroting van de vrijheid van de maatschappelijk zwakken (sociale zekerheid, minimumloon e.d.). Voor de maatschappelijk sterken heeft dit geleid tot (grotere) vervreemding, voor de zwakkeren tot minder afhankelijkheid en daardoor minder vervreemding.

Wat zijn de psychische reacties op vervreemding?

De vervreemding levert gevoelens van *onbehagen en frustratie* op en verkleint daardoor het geluk van de mensen die erdoor getroffen worden. De mensen zullen het onbehagen zo klein mogelijk proberen te houden en zullen hun gedrag daarom proberen aan te passen. Welke maatschappelijke gevolgen hebben die aanpassingen?

De *reacties* zijn in drieën te verdelen: 1. het onderdrukken van de behoefte aan invloed op de plaats waar men weinig invloed heeft en waar het moeilijk is die invloed te vergroten; 2. proberen op andere plaatsen het zelfvertrouwen en zelfbewustzijn op te krikken en 3. voorzover 1 en 2 niet lukken: het onbehagen onderdrukken met behulp van m.n. alcohol, en de frustraties via agressie afreageren. De vormen die het drankgebruik langzaamaan heeft aangenomen, mogen

bekend geacht worden. De agressie die uit de vervreemding voort kan vloeien, uit zich o.m. in het zonder reden in elkaar slaan van onbekenden, in vandalisme en in relschoppen.

De gevolgen van vervreemding op het werk

Het onderdrukken van de behoefte aan invloed gaat o.m. gepaard met apathie, onverschilligheid en zich geestelijk en lichamelijk terugtrekken. Als vervreemding in de arbeidssituatie optreedt, leidt dit tot een instrumentele houding ten aanzien van het werk. Zo blijkt uit een onderzoek van Goldthorpe e.a.¹ dat ondanks dat mensen controle over het werk, het gebruik van de eigen capaciteiten, het kunnen nemen van initiatief en het hebben van variërend werk, als de belangrijkste aspecten van het werk aanwijzen, er toch veel zijn die in de praktijk niet naar deze aan het werk intrinsieke aspecten zoeken, maar naar werk dat een hoog inkomen, grote zekerheid e.d. oplevert. Deze instrumentele houding tegenover het werk leidt o.m. tot een hoog absentisme, een groot verloop en krachtige vakbondsactiviteiten. De psycholoog Argyris verklaart de instrumentele houding niet alleen uit het onderdrukken van de behoefte aan controle, maar o.m. ook uit de wens genoeg middelen te vergaren om het machteloze leven niet buiten het werk te hoeven voort te zetten.²

In het oog springende gevolgen van vervreemding

Het heeft m.i. weinig betoog dat het op dit moment vooral de jongeren zijn die door de vervreemding getroffen worden. Zij hebben de meeste energie, maar kunnen er het minste gebruik van maken. Op de arbeidsmarkt staan ze zwak. Tot op hoge leeftijd verkeren ze in de afhankelijke positie van 'leerling' of 'student'. Uit een onderzoek van Blauner³ blijkt dat studenten zich nog meer

dan lopende bandwerkers gemanipuleerd, gecontroleerd en als nummer behandeld voelen. Hoe mensen op vervreemding reageren, hangt mede af van de middelen waarover ze beschikken. Scholieren en studenten beschikken meestal over weinig geld, maar over veel kennis. Ze zijn relatief vaak opgevoed in een sfeer van betrokkenheid bij het maatschappelijk leven. Het is dan ook niet verwonderlijk dat we veel van hen bij politieke acties, kraakacties en anti-kernenergie-acties tegen kunnen komen. In de jaren zestig richtten hun acties zich voor een groot deel tegen ondemocratische verhoudingen en structuren die hun invloed beperkten. Als we niet wisten dat vooral de vervreemding de drijfveer achter hun acties was, zou het ons waarschijnlijk verbazen dat zij zich 15 jaar later met evenveel gemak tegen democratische verworvenheden zouden kunnen richten.

Een minder evident, doch zeer belangrijk gevolg

De vervreemding komt echter niet alleen in kraak- en anti-kernenergie-acties tot uitdrukking. Vervreemding betekent gebrek aan verbondenheid en gebrek aan verbondenheid leidt tot bekrompen egoïsme. De vervreemding is m.i. daardoor op dit moment een van onze allergrootste maatschappelijke problemen: ze leidt tot een gevaarlijke maatschappelijke *verstarring*, waarin elke belangengroep schreeuwt dat zij niet achteruit kan en dat zij niet de oorzaak van de problemen is.

Om te voorkomen voor a-sociaal uitgemaakt te worden, is het gewoonte geworden om je tot zielige, onderdrukte minderheidsgroep uit te roepen. Het begrip 'algemeen belang' is een taboe geworden, doordat het aan het slechte geweten knaagt.

*Het belang van de ervaren mate van
afhankelijkheid*

Toch is het verschijnsel vervreemding onvoldoende als verklaring van de malaise waarin we terecht zijn gekomen, als we hem niet in samenhang beschouwen met het in onze cultuur meest over het hoofd geziene menselijke verschijnsel, namelijk dat de grootte van een behoefte afhankelijk is van de mate *waarin we hem als bevredigbaar ervaren*. Dit verschijnsel speelt op verschillende wijzen een rol.

In de eerste plaats valt van nature het zien, voelen of ruiken van een bevredigingsmiddel samen met nabijheid en daarmee met bereikbaarheid. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat als we honger hebben, die honger bij het zien van bijvoorbeeld een lekker kippetje groter wordt. Dit verschijnsel speelt ten aanzien van andere behoeften vaak een nog belangrijkere rol.

In de tweede plaats neemt bij een inkomensstijging de behoefte aan goederen en diensten die nu voor ons betaalbaar zijn geworden, toe. Dit is de zogenaamde 'preference drift'. Ook het stijgen van het inkomen van collega's, familie, vrienden en burens versterkt onze behoeften. Dat is de 'reference drift'. Uit een onderzoek van Van Praag, Kapteyn en Van Herwaarden onder 15000 Nederlanders en Belgen blijkt dat de preference drift 50% tenietdoet van de welzijnsstijging die het gevolg is van een inkomensstijging en de reference drift nog eens 30%.⁴

Het ligt voorts voor de hand te veronderstellen, dat de voortdurende stijging van het inkomen die de laatste twee decennia zo sterk heeft plaatsgevonden, in de verwachtingen van de mensen tot uitdrukking is gekomen. Dit is waarschijnlijk een belangrijke oorzaak van het feit dat men zo moeilijk een stap terug kan doen en van het feit dat men zijn verwachtingen ten aanzien van zijn consumptieniveau probeert waar te maken ten

coste van zijn besparingen (met alle gevolgen van dien). Welnu, naarmate men sterkere behoeften heeft, wordt bij een constante macht over de omgeving, de afhankelijkheid van de omgeving groter en daarmee de vervreemding.

De invloed op ons geluk

De vervreemding en de verhoging van onze behoeften en verwachtingen hebben via drie wegen een negatieve *invloed op ons geluk*. In de eerste plaats via een negatieve beïnvloeding van onze economie, onze sociale zekerheid en onze politieke vrijheid en democratie. Door de vervreemding wordt een beroep op het algemeen belang moeilijker. Het hemd is nader dan de rok. Hierdoor wordt het moeilijk mensen ertoe te bewegen financieel een stap terug te doen. De hoge verwachtingen versterken dit. Zij zijn bovendien een van de hoofdverantwoordelijken voor de lage besparingen. Men wil ondanks de tegenvallende inkomensontwikkeling zijn verwachtingen verwekelijken, ten koste van de besparingen. Hierdoor stijgt de rente en nemen de investeringen af (vooral die in de woningbouw).

Hierdoor komen economisch herstel en terugdringing van de werkloosheid steeds verder van ons af te liggen en wordt het beroep op onze sociale zekerheid steeds groter, waardoor de financiering van die zekerheid steeds meer problemen oplevert. Deze levert bovendien problemen op doordat de particuliere inkomens moeilijk te verlagen zijn.

Onze politieke democratie en vrijheid komen onder druk te staan door de toename van ondemocratische acties.

Dat de vervreemding nog niet tot rampen heeft geleid, is m.i. het gevolg van de voortdurende stijging van onze welvaart, van onze sociale gelijkheid en de mate van democratie. Welvaart, rechtvaardigheid en democratie zijn in ons land

de belangrijkste *legitimatiebronnen* van gezag en autoriteit geworden. Waarbij men zich overigens kan afvragen of deze drie waarden even krachtig zijn. Hoelang zal de democratie zich bijvoorbeeld kunnen handhaven, als ze de toename of handhaving van de welvaart in de weg lijkt te staan?

We hebben gezien dat er vooral vervreemding optreedt als het gedrag van de mensen en processen waarvan we erg afhankelijk zijn moeilijk voorspelbaar is en we hun positie niet als legitiem kunnen accepteren. Welnu, aangezien de legitimatiebron van ons huidige maatschappelijk bestel in toenemende mate zijn rechtvaardigheid en effectiviteit is, kunnen de economische stagnatie en zijn maatschappelijke gevolgen de vervreemding ernstig doen toenemen. En met de vervreemding de maatschappelijke verstarren en de sociale onrust, die op hun beurt de economie weer verder kunnen aantasten.

Een van de voordelen van onze huidige problemen ten opzichte van die in de jaren dertig is dat we een veel hoger welvaartsniveau bereikt hebben en een veel grotere sociale zekerheid, zodat vooralsnog niemand bang hoeft te zijn dat de economische ontwikkeling en de snoeiplannen die deze noodzakelijk maakt, erg diep in het vlees gaan snijden. We mogen daar echter ook weer niet al te optimistisch over zijn. We moeten niet alleen kijken naar het fysieke welvaartspeil, maar ook naar de discrepantie tussen verwachtingen en werkelijkheid. Bovendien, als we eenmaal in een spiraal naar beneden terecht zijn gekomen, is het de vraag in welke mate en hoe snel die spiraalbeweging te stoppen is.

Willen we de spiraal op de meest efficiënte wijze ombuigen, dan moeten we niet alleen zoeken naar materiële economische en politieke veranderingen, maar ook naar immateriële veranderingen in onze waarden, normen, verlangens, verwachtingen enz. Verschijnselen als vervreemding, legitimiteit, geluk, de zin van het leven enz.

zouden veel meer dan op dit moment gebeurt, bestudeerd en bediscussieerd moeten worden. Daarbij kunnen we ons zelfs afvragen of we überhaupt wel in staat zijn uit de economische problemen te komen, zonder ons uitvoerig te bezinnen op de wereld der ideeën en idealen.

Voorts gaat er van de twee verschijnselen een *directe negatieve invloed* op ons geluk en op onze vrijheid uit. Vervreemding betekent onzekerheid, gebrek aan zelfbewustzijn, aan zelfvertrouwen, aan warmte en aan geborgenheid.

De stijging van onze behoeften betekent onbehagen en ontevredenheid. Dat ook onze vrijheid door de toename van onze behoeften afneemt, is minder evident. Dit hangt samen met ons eenzijdig, westers vrijheidsbegrip. Onder vrijheid verstaan wij meestal 'zelfstandig iets kunnen doen', los zijn van van buitenaf komende dwang. Wij leggen daarbij een eenzijdige nadruk op 'kunnen', zonder dat 'kunnen' te relateren aan 'willen'. We moeten echter ook naar onze behoeften kijken, naar hun aard en naar hun grootte. We zien dan dat we onze vrijheid op twee wijzen kunnen vergroten, namelijk door de obstakels die ons in de weg staan op te ruimen en door onze behoeften te verlagen.

Ook ten aanzien van vervreemding zullen we niet snel over 'beperking van onze vrijheid' spreken. De oorzaak daarvan is dat we vrijheid doorgaans in verband brengen met de aan- of afwezigheid van duidelijk aanwijsbare obstakels. Bij vervreemding zijn die niet of nauwelijks aanwezig. Zouden we ook aan deze eenzijdigheid in ons vrijheidsbegrip een einde maken, dan zouden we de afname van de legitimiteit van allerlei maatschappelijke instituties, de arbeidsdeling, de afbrokkeling van traditionele normen en waarden en de bureaucratisering misschien als bronnen van onvrijheid kunnen bestempelen. Of we dat ook werkelijk moeten doen, kunnen we

slechts met behulp van een kosten/baten-analyse vaststellen. De arbeidsdeling, de afbrokkeling van waarden en normen enz. dragen immers ook bij aan de verhoging van onze vrijheid. Wat het netto-effect is, valt niet een-twee-drie te bepalen.

De derde weg waarlangs de vervreemding en de verhoging van onze behoeften invloed op ons geluk heeft, is een weg die *ons fysieke voortbestaan* bedreigt. De lichte beïnvloedbaarheid van onze behoeften leidt tot een voortdurend verlangen naar méér materiële rijkdom, terwijl van de vervreemding eenzelfde werking uitgaat: men wil symbolen voor macht en kracht (dure auto's, grote motoren enz.) en om de stress te beperken, die voor een deel het gevolg is van de onzekerheid die de vervreemding met zich meebrengt, wil men kunstmatige middelen tot ontspanning (w.o. dure verre vakantie-reizen). Deze rijkdom kost energie. En meer energie betekent óf een grotere druk om kerncentrales te bouwen, en/óf een grotere afhankelijkheid van de olie. De gevaren van kernenergie zijn bekend. Een grotere afhankelijkheid van olie maakt ons militair en economisch kwetsbaarder en vergroot de claim op de schaarse hulpbronnen, wat allebei het gevaar op een oorlog om de olie vergroot.

Voorts kan de sociale verstarring tot een sociaal en economisch verval leiden, hetgeen tot een krachtige maatschappelijke destabilisatie kan leiden, die op zijn beurt de vredeskansen niet bevordert, zoals de geschiedenis ons leert.

Wat te doen tegen de vervreemding?

Reden genoeg, dunkt mij, om de *mogelijkheden* te bestuderen om de vervreemding terug te dringen, evenals de mogelijkheden om onze behoeften te verlagen, of niet verder te laten stijgen. 'Wat te doen?' dus.

Om de vervreemding die van de grote overheidsinvloed uitgaat, terug te dringen, moeten

we beslissingen die nu door de overheid genomen worden voortaan door het individu zelf laten nemen of door kleinere, nabije, overzichtelijke groepen.

Dit is een reden tot opwaardering van het profijtbeginsel. En een reden om tot reprivatisering over te gaan. Dat wil echter niet zeggen dat we de staatsactiviteiten dan maar zo snel mogelijk tot een minimum terug moeten brengen, zowel omdat we ook met andere doelen rekening moeten houden (rechtvaardige inkomensverdeling, maatschappelijke stabiliteit enz.), als omdat een deel van de overheidsuitgaven het grote groepen mensen juist mogelijk maakt om een onafhankelijker en minder vervreemd leven te leiden.

Indien het niet mogelijk of niet gewenst is om beslissingen meer door de individuen te laten nemen, kan in sommige gevallen de beslissingsbevoegdheid in handen gegeven worden van de groep mensen die belang heeft bij de beslissingen. Zo zou men de inrichting van de straat door de straat- of buurtbewoners zelf kunnen laten bepalen.

Ook de criminaliteit speelt ten aanzien van de vervreemding een grote rol. In een omgeving die onveilig is, waarin men zich bedreigd voelt, kan men zich niet thuis voelen. Die omgeving kun je niet als iets van jezelf ervaren. Minstens zo belangrijk zijn de hedendaagse opvattingen ten aanzien van schuld, verantwoordelijkheid en boete. In toenemende mate zijn we ons er van bewust geworden dat crimineel gedrag voor een gedeelte verklaard kan worden uit bestaande maatschappelijke omstandigheden, waardoor we de crimineel als slachtoffer van de maatschappij zijn gaan zien, in plaats van omgekeerd. De crimineel wordt nog zieliger als we tot de conclusie komen dat zijn gedrag voor een groot deel het gevolg is van lichamelijke of geestelijke mishandeling in zijn jeugd-jaren. En met een beetje goede wil kunnen we vaak het gedrag van de mishandelaars –

ouders of anderen – in laatste instantie terugvoeren op maatschappelijke toestanden. Ook hierdoor zijn we de crimineel in toenemende mate als slachtoffer van de maatschappij gaan zien. Als iemand die zielig is en geholpen moet worden en niet hard moet worden aangepakt. Wellicht is dat een goede houding en een goede visie. Maar dat neemt niet weg dat zij de vervreemding vergroten, aangezien ze de mens als een passief object zien dat nauwelijks een eigen wil heeft en slechts het produkt is van maatschappelijke structuren. Daarom is het zeer gewenst deze structuralistische opvattingen niet te extreem aan te hangen en de eigen verantwoordelijkheid van de mens weer meer te benadrukken.

Een aantal middelen om de vervreemding te bestrijden, ligt voor de hand, zoals het creëren van meer geborgenheid biedende en gezelligere woonwijken, de werknemers meer greep geven op hun naaste werkomgeving, meer produktieprocessen hanteren waarbij mensen (alleen of in kleine groepen) en heel produkt maken enz. Wat minder voor de hand ligt, is dat we zorgvuldiger om moeten springen met tradities en traditionele symbolen en instellingen, aangezien ze een gevoel van stabiliteit, zekerheid en verbondenheid tot gevolg hebben.

Wat te doen tegen het stijgen van onze behoeften?

Hoe kunnen we de voortdurende stijging van onze behoeften tegenwerken? Sommige maatregelen liggen voor de hand, zoals reclame verbieden die niet enkel informatie biedt en het achterwege laten van mensen 'rechten' toe te kennen die niet op korte termijn verwerkelijk kunnen worden.

Daarmee kan de overheid het de burger makkelijker maken zich tegen prikkels, die zijn behoeften dreigen te vergroten, te verzetten. Want het is uiteindelijk alleen de burger zélf die dat

kan. Hij zal zich meer bewust moeten worden van de verschijnselen die zijn behoeften opjagen, opdat hij zich daar (beter) tegen kan verzetten. Een probleem bij dat verzet is dat het verwerven van rijkdom en status voor de westerse mens zeer belangrijk is bij het geven van zin aan zijn leven.

De overheid kan de mens helpen andere bronnen van zingeving te vinden. Als bron komt o.m. de kunst in aanmerking. Kunst kan echter pas een bron van vreugde, geluk en zingeving zijn als we er voldoende mee in aanraking zijn geweest. We moeten kunst *leren* begrijpen en kunst *leren* waarderen. De eerste stappen die we in dat leerproces moeten zetten, zijn vaak moeilijk, waardoor voor veel mensen een zeer groot deel der kunst een gesloten boek blijft. Hier ligt een onderwijstaak voor de overheid. Ons onderwijs is er overwegend op gericht ons kennis en kwaliteiten bij te brengen die ons in staat moeten stellen produktieve activiteiten te ontplooiën. Dus ook in het onderwijs komt het eenzijdige (ééndimensionale) westerse vrijheidsidee tot uitdrukking. We moeten daarom veel meer tijd uittrekken om jonge mensen met kunst in aanraking te brengen, met muziek, film, toneel, schilderkunst, beeldhouwkunst, literatuur, ballet, architectuur etc.

Andere bronnen van zingeving zijn: de ontwikkeling van een gezond en fit lichaam, het genieten van de schoonheid van de natuur, het geloof, en het zich inzetten voor hoge idealen als vrijheid, gelijkheid, broederschap, veiligheid, een schoon milieu etc.

Ook om de mens te helpen bewust en actief een gezond en fit lichaam te ontwikkelen, moeten er veranderingen in het onderwijs worden aangebracht: in plaats van een para-militaristische lichamelijke opvoeding, een onderwijs gericht op verbetering van individuele zwakke lichamelijke schakels (conditie, kracht, lenigheid, behendigheid etc.) en gericht op het leren genieten van lichamelijke inspanning en activiteit.

Op deze wijze zijn wij in staat de burger te helpen zijn behoeften verder onder controle van zijn rede te brengen en zich onafhankelijker te maken van verschijnselen waar hij geen of nauwelijks greep op heeft, kortom: we proberen hem dan in staat te stellen een redelijker, gelukkiger, vrijer en minder vervreemd mens te zijn.

Daarbij moeten we ons er terdege van bewust zijn, dat we niet voor de keus staan tussen vooruitgang of stilstand, maar tussen vooruitgang of achteruitgang. Stilstand bestaat hier niet. De vervreemding maakt het samen met de hoge verwachtingen onmogelijk een adequaat economisch matigings- en bezuinigingsbeleid te voeren (met alle gevolgen van dien), terwijl de vervreemding van onze democratische rechtsstaat onze democratische verworvenheden aantast.

Hoe snel de weg omlaag kan gaan, weten we niet. De geschiedenis leert ons echter wél, dat (onverwachte) stroomversnellingen eerder regel dan uitzondering zijn. Het is daarom mogelijk, dat de geschiedenis zal uitwijzen dat we voor een historische taak gesteld worden.

Noten

1. Goldthorpe e.a. *The affluent worker: industrial attitudes and behavior*, New York, Cambridge University Press, 1969.
2. Zie Chris Argyris *The applicability of Organizational Sociology*, Cambridge University Press, 1972.
3. Blauner *Alienation and freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.
4. Floor van Herwaarden, Arie Kapteyn en Bernard van Praag, 'Twelve Thousand Individual Welfare Functions. A comparison of six Samples in Belgium and The Netherlands', *European Economic Review*, 9, 283-300, 1977.

M. JASPERS-LAMERS

Volwasseneneducatie

1. Inleiding

Volwasseneneducatie is een betrekkelijk recente term in Nederland. Tot 1976 sprak men van tweede kans-onderwijs, tweede weg-onderwijs, her- om- en bij- scholing etc.

Rond 1977 verschijnt de term volwasseneneducatie (verder aangeduid als *VE*). In 1978 is er sprake van dit begrip in de regeringsverklaring. Er wordt dan een coördinerend bewindsman aangewezen en een nota over de *VE* in het vooruitzicht gesteld. Sindsdien is de term vrij snel ingeburgerd.

Wat wordt er nu precies bedoeld met deze term? Globaal kan men zeggen dat het hier gaat om personen, die hun eerste onderwijsweg hebben afgesloten, meestal een tijdlang geen onderwijs meer hebben gevolgd, en nu weer – om welke redenen dan ook – terugkeren naar het 'leren' (te verstaan in zeer brede zin). De andere helft van de term 'educatie' dekt in het algemeen de begrippen:

- vorming, gericht op het eigen maatschappelijk functioneren;
- scholing, het opdoen van vaardigheden, vooral voor het uitoefenen van een beroep; en
- onderwijs, algemeen vormend onderwijs, analoog aan wat kinderen krijgen op de basisschool, de mavo etc.

Veel educatieve activiteiten van en voor volwas-

senen zijn echter mengvormen. Van alle personen boven de 15 jaar neemt ongeveer 10 tot 15% deel aan een of andere vorm van *VE* (conclusie van het Sociaal Cultureel Planbureau). In landen als Zweden, Joegoslavië en de VS, is dat meer. De Rijksbegroting van 1981 gaf de volgende cijfers over de *VE*:

Ministerie van O en W 657,7 miljoen

Ministerie van CRM 191,25 miljoen

Ministerie van Soc. Zaken 206,15 miljoen

Niet alleen hebben we in de *VE* dus te maken met een grote groep medeburgers, ook gaan er forse bedragen over de toonbank. De vraag is: komen deze bedragen op een correcte manier ten goede aan de mensen, die daar om vragen?

Als politieke partij, zelfs met regeringsverantwoordelijkheid, moeten wij ons ook die vraag stellen. Om echter tot een verantwoorde invulling te komen, lijkt het mij gewenst de nodige beleidsontwikkelingen nog eens na te lopen.

2. Over wie praten we?

Een 'versnipperd' veld, zo wordt de *VE* nogal eens genoemd. Het woord versnippering duidt dan vooral op de verscheidenheid van educatieve behoeften en het feitelijke aanbod. Men kan niet spreken van *VE* als een samenhangende sector, integendeel.

In grote lijnen onderscheiden we:

a. alfabetiseringscursussen. Schattingen wijzen uit dat ± 7000 autochtone Nederlanders een elementaire cursus lezen en schrijven volgen;*

b. basiseducatie voor volwassenen. Het aantal geschatte deelnemers bedraagt ± 29000 . Het gaat hier om allerlei inhaal- en opfriscursussen van lagere schoolkennis, algemene ontwikkeling en maatschappelijke vorming, schakelcursussen en brugklassen, voorbereiding voor dag- en avondonderwijs. De open schoolprojecten introduceerden een nieuwe werkwijze en realiseerden op die manier een doorbraak in het veld van de VE;

c. voortgezet onderwijs overdag en in de avond. De avondscolen zijn al jarenlang een trekpleister geweest voor mensen, die naast hun dagelijkse werkzaamheden een of ander diploma wilden behalen. Nieuw was echter het 'project' Middenmeer in 1975, waarin men de mogelijkheid bood aan volwassenen om ook overdag diplomagericht onderwijs te volgen (de zgn. moedermavo). Een enorme explosie van dagschoolonderwijs voor volwassenen was het gevolg en nu spreekt men van dagmavo, -havo, -vwo en -meao voor volwassenen. Schattingen wijzen op een totaal van ± 95000 (dag en avond);

d. educatie van culturele minderheden. Rond 12000 mensen, waaronder gastarbeiders, Surinamers, Molukkers, woonwagenbewoners en vluchtelingen vragen om Nederlandse taalcursussen en andere vormen van basiseducatie;

e. beroepsgerichte educatie. Ongeveer 70000 jonge mensen tussen 18 en 27 jaar volgen het partieel onderwijs. Een sterke toename doet zich voor in de cursussen voor boven 27-jarigen (bijv. in de bejaardenzorg). Schatting van het aantal deelnemers boven de 27: 52000;

f. activiteiten voor speciale groepen. Hiertoe wordt gerekend:

-de cursussen in het kader van vrouwenemancipatie bijv. de vos-cursussen (Vrouwen Oriënteren zich op de Samenleving), de vlo-cursussen

(Vrouwen Leren over Ontwikkelingssamenwerking), de vido-cursussen (Vrouwen In De Overgang) en de vlam-groepen (Vrouwen Leren Actief Meedoen);

-activiteiten voor niet-actieven zoals werklozen en wao-ers;

-voorbereiding op de pensionering;

g. hoger onderwijs. Van oudsher is er altijd een groot aantal werkstudenten geweest in het HBO (in 1979 waren dit er 71843). Aan de universiteiten neemt het aantal studenten toe dat de studie combineert met een gedeeltelijke of volledige werkkring (tussen de 15000 en 30000 studenten). In 1984 of 1985 zal de Open Universiteit starten; er wordt een aantal studenten verwacht van 30000.

Nog steeds ontstaan er nieuwe activiteiten van 'onderop'. Lang niet alle geboden kansen zijn voor iedereen bereikbaar. Vaak is er een gebrek aan continuïteit, vooral omdat veel werk door vrijwilligers wordt gedaan. Bovendien sluit niet elk aanbod aan bij de behoeften. Zo zijn er gebieden in Nederland waar ruimschoots wordt voorzien in cursussen en andere gebieden waar praktisch geen aanbod is.

Dan bestaat er nog het probleem van de beroemde 'drempel'. 'Hoe krijg ik de mensen uit hun huizen?' Daarvoor is nodig: activering, stimulering en begeleiding, maar ook een overzichtelijk aanbod, samenhang en een duidelijke financiële regeling.

3. De Overheid en de VE

Pas sinds kort bemoeit de centrale overheid zich actief met de VE en tracht zij structuur aan te brengen in de 'wildgroei' in het veld. Een grote moeilijkheid hierbij is dat vanuit de historie de verschillende vormen van VE, thuishoren onder minstens 3 verschillende departementen, (Onderwijs, CRM en Sociale Zaken) die elk op hun eigen

*De cijfers berusten op gegevens van 1980 (WRR-rapport).

manier betrokken zijn bij de ontwikkelingen in het veld.

Sinds de laatste kabinetsformatie is de coördinerend bewindsman inzake de VE (Van Kemena-de) ook projectminister geworden.

a. Hoe was echter de overheidsbemoedening tot 1981?

Zoals gezegd, de overheid nam lang een afwach- tende houding aan. Incidenteel werden er subsi- dies verstrekt. Men dacht echter in het algemeen dat verbetering van het jongerenonderwijs de voorzieningen voor volwassenen overbodig zou maken.

Een doorbraak ontstond rond 1965, toen het principe van *permanente educatie* werd erkend (een leerproces verspreid over het gehele leven). Daar- bij kwamen rond 1969 de ideeën van '*recurrent education*' (wederkerend onderwijs met afwisseling tussen arbeid, leren en vrije tijd). De Internatio- nale Arbeidsorganisatie (ILO) deed er nog een schep boven op met haar idee van *betaald educatief verlof*, dat tot doel had afwisseling te brengen tus- sen werken en leren.

Nederland ondertekende in 1976 een verdrag, waarin de verplichting werd gesteld om een edu- catief verlofsysteem te ontwikkelen en jaarlijks een voortgangsverslag uit te brengen.

Beleidsmaatregelen werden steeds meer nood- zaak. In de bekende Contourennota's werd welis- waar een strategie van wederkerend onderwijs ont- vouwd, maar de praktische uitwerking ont- brak. De beleidsverantwoordelijkheid bleek te zeer versnipperd te zijn over de diverse departe- menten. Wel trachtte men door het instellen van *commissies*, die elk een of meerdere adviezen zou- den uitbrengen, meer overzicht en samenhang te krijgen. Zo werden achtereenvolgens sinds 1975 ingesteld: de COS (Commissie Open School), de CBPEN (Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken), de CVOU (Commissie Voorbereiding Open Universiteit) en de CBEV

(Commissie Betaald Educatief Verlof).

In 1977 kwam de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) met het *leerrecht* als voorstel en een interdepartementale werk- groep zou de voorwaarden en eventuele uitvoe- ringsmogelijkheden gaan bestuderen. Het gonsde dus van de activiteiten. De bovengenoemde com- missies brachten hun adviezen uit in een aantal lijvige nota's (COS: 10 stuks; CBPEN: 10 stuks; CVOU: 2 stuks en de CBEV: 1). Helaas, de advie- zen vulden elkaar maar voor een gedeelte aan. Ze waren te veel opgesteld vanuit de heersende zienswijze van het betrokken departement.

Wel was er enige overeenkomst, o.a. in de er- kenning van het leerrecht als sociaal grondrecht (COS, CBPEN en de CBEV). Ook kozen al deze drie commissies als doelgroep diegenen, die wei- nig kansen hebben gehad. De adviezen liepen op belangrijke punten soms sterk uiteen, bijv. in het antwoord op de vraag van waaruit het aanbod moet geschieden, vanuit de doelgroep zelf of van- uit de overheid. Ook de keuze voor een centraal gerealiseerd aanbod of decentrale aanpak leverde een verschillend advies op. Kortom: verscheiden- heid was troef.

Beleidskeuzes werden aan de bewindslieden overgelaten en de rapporten verdwenen groten- deels in de bureauladen. Elk departement be- heerde weer zijn eigen winkel inzake de VE en de gewenste harmonisatie kwam er niet. De hoop bleef, dat de toegezegde Nota Volwassenenedu- catie de oplossing zou brengen. Maar deze liet op zich wachten. Daarom werden er opnieuw korte termijnbeslissingen genomen, o.a. over voortzet- ting van de Open School, over projecten op het terrein van plaatselijke netwerken en werkplaat- sen, over de pré-pensionering, projecten van alfa- betisering en van culturele minderheden. Moei- zaam werd er vorig jaar geld vrij gemaakt voor projecten m.b.t. beroepskwalificerende educatie.

Een *landelijke coördinatiegroep* (onder leiding van

prof. de Moor) kreeg de taak de diverse projecten te coördineren en een *Voorlopige Adviesgroep* zou de betrokken ministers (met name de coördinerend bewindsman) gaan adviseren. Betaald educatief verlof en de invulling van het leerrecht bleven de grote struikelblokken. De financiering kon niet ingevuld worden.

b. Het initiatiefwetsontwerp harmonisatie, vorming en opleiding van volwassenen

Op 17 maart 1981 is bij de Tweede Kamer door de PvdA-kamerleden Van Kemenade, Meijer en Worrell een initiatiefwetsontwerp ingediend 'houdende regelen m.b.t. de voorziening in en de samenhang van de vorming en opleiding van volwassenen'. Dit wetsontwerp wil de vorming en opleiding van volwassenen helemaal opnemen in de gemeentelijke welzijnsplanning met een verplichte aansluiting bij samenwerkingsverbanden op gemeentelijk (of intergemeentelijk) niveau, en handhaving van wettelijke regelingen voor onderwijsvoorzieningen. De aard van de wet (harmonisatie) brengt met zich mee dat er niet meer dan een minimum aan regelingen in mag staan. Veel moet er later uitgewerkt worden via Algemene Maatregelen van Bestuur.

Nog enkele algemene punten uit deze wet zijn:

- het hele onderwijs voor volwassenen en het hele sociaal-culturele werk vallen onder deze wet, evenals de vakopleiding voor volwassenen;
- de wensen en ervaringen van deelnemers staan centraal;
- het door de gemeenteraad in te stellen samenwerkingsverband moet zorg dragen voor samenhang in activiteiten en voorzieningen, voorlichting en advisering;
- de op landelijk niveau ongeorganiseerde vormen van VE (teleac-cursussen, schriftelijk en buitenschools mondeling onderwijs) zullen moeten worden afgestemd op het aanbod op lokaal niveau;

– een landelijk ontwikkelingscentrum is nodig om de ontwikkelingen te coördineren en af te stemmen, zorg te dragen voor materiaalontwikkeling en voor deskundigheidsbevordering;

– verder zal er een soort adviesraad moeten zijn, die de betrokken bewindslieden zal adviseren over de ontwikkelingen op het terrein van vorming en opleiding voor volwassenen.

Bij de aanbieding van dit wetsontwerp is aan het veld gevraagd om schriftelijk commentaar in te dienen. Ook is er op 11 feb. jl. een hoorzitting gehouden ter verduidelijking van deze commentaren voor de diverse partijspecialisten. In grote lijnen is men blij met het verschijnen van een wet op de VE. Aan de andere kant is er ook veel kritiek geuit. Ook onze partij bekeek deze wet zeer kritisch.

c. D'66 en het wetsontwerp

De landelijke onderwijsgroep van D'66 boog zich over deze wet om de fractieleden te steunen in hun bijdragen tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer. De voornaamste bevindingen waren:

- de harmonisatiewet geeft te weinig aanknopingspunten tot een geïntegreerd aanbod van vorming, onderwijs en scholing. Naar de praktijk gerekend betekent dit een voortduren van onduidelijkheid over de bestaande verschillen in rechtsposities, financieringsstromen, deskundigheidseisen etc;
- het leerrecht wordt slechts indirect onderschreven. Het D'66-partijprogramma is daar duidelijk positief vóór. We zagen deze erkenning dan ook graag uitdrukkelijker vermeld.
- het samenhangende beleid in de gemeenten zou volgens het programma van D'66 het beste gestalte kunnen krijgen in een *educatief centrum*. In het wetsontwerp spreekt men van een samenwerkingsverband. Is dat hetzelfde en waar zitten eventuele verschillen? Voor beide samen-

- werkingsvormen geldt: wie beheert deze?;
- het oprichten van een nieuw landelijk ontwikkelingscentrum wijzen we af. Bestaande instellingen kunnen de genoemde taken uitstekend vervullen;
- over de positie van het personeel in de VE wordt in dit wetsontwerp niet gesproken, terwijl daar juist nog al wat knelpunten liggen;
- het voortduren van ongelijkheid in de financiering vinden wij een ernstig bezwaar.

d. Beginselennota inzake de volwasseneneducatie

- Op 18 mei 1981 (ruim een week voor de verkiezingen) is de zo lang verwachte *Nota Volwasseneneducatie* uitgebracht. Het gaat hier om een beginselennota. De belangrijkste punten daaruit zijn:
- volwassenen moeten in iedere levensfase in de gelegenheid worden gesteld onderwijs, vorming en scholing te ontvangen. Dit uitgangspunt van permanente educatie moet gestalte krijgen in een stelsel van wederkerende educatie: perioden van werken, onderwijs, vorming en scholing en vrije tijd moeten elkaar af wisselen;
 - een regeling Betaald Educatief Verlof moet stapsgewijze ingevoerd worden met voorrang voor diegenen, die het meest kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt;
 - de Nota wijst het leerrecht als opeisbaar recht af;
 - de financiering van de VE moet berusten op 4 pijlers:
 - a. financiering door de gemeenschap;
 - b. eigen bijdragen;
 - c. herverdeling van middelen binnen en tussen de educatieve sectoren.
 - d. geldmiddelen, die tot dusver voor andere terreinen zijn gereserveerd. Voorwaarde is dan wel, dat onderwijs, vorming en scholing aanwijsbare effecten hebben;
 - bestuurlijk worden ook de huidige wettelijke kaders gehandhaafd.

Als belangrijkste kritiekpunt op deze nota kan men aanvoeren, dat zij lijkt te gaan over wat allemaal niet mogelijk is, omdat de financiën ontbreken. De economische crisis is duidelijk voelbaar en de vraag is of dit uitgangspunt mag zijn voor een beleid op lange termijn.

e. Wat zeggen de verschillende partijprogramma's

Wanneer de politieke keuzes niet verder gaan dan 'meer mogelijkheden voor mensen, die weinig kansen hebben gehad' of 'integratie van vorming, scholing en onderwijs' dan blijkt dat te vrijblijvend te zijn. De werkelijkheid vraagt om duidelijke en realistische uitspraken. Alle politieke partijen schermden in 1977 met dergelijke frasen in hun programma's, maar deze hebben de afgelopen jaren niet veel opgeleverd. Wel is steeds duidelijker geworden, wat er zoal geregeld zou moeten worden om minstens tot ordening te komen.

De programma's van 1981 geven wel verschillen te zien.

Het CDA zegt o.a.: 'De diploma-gerichte VE moet onder de WVO (Wet op het Voorgezet Onderwijs) blijven vallen en de 'open' educatie onder de Kaderwet Specifiek Welzijn. Ook besteedt het CDA veel aandacht aan de behoefte aan educatie van de culturele minderheden. Hoe daaraan moet worden voldaan blijft onduidelijk. Het erkennen van een leerrecht wil het CDA graag later nog eens bekijken.

De PVDA wil (uiteraard) een wettelijk kader voor de VE tot stand gebracht zien. Onduidelijk blijft deze partij over Betaald Educatief Verlof. Wel is er een regeling nodig, zegt het programma, maar er staat niet in hoe deze bekostigd moet worden.

De VVD blijft erg onduidelijk in haar standpunt over de VE. Wel worden er enkele stellingen naar voren gebracht, maar deze worden niet uitgewerkt. Een voorbeeld: 'er moet een samenhan-

gend stelsel van onderwijs aan volwassenen komen'. Vaagheid over de uitvoering ervan.

Met enige trots kunnen we constateren, dat d'66 beter inspeelt op de bestaande behoefte aan ordening. In ons programma wordt gekozen voor een apart directoraat-generaal voor de VE, waar ook alles, wat nu niet onder o&w valt, wordt ondergebracht. Na de leerplichtige leeftijd van 16 jaar vinden wij dat er een leerrecht moet komen voor iedereen, uit te werken in een stelsel van VE. Ook vindt onze partij, dat de studiekosten van volwassenen geregeld moeten worden via een systeem van studiekostenfinanciering.

Echter ook bij ons programma kan men nog vele vraagtekens plaatsen. Op welke manier willen wij bijv. de studiefinanciering geregeld zien? Hoe willen wij het leerrecht financieel haalbaar maken? Hoe moet het stelsel van de VE er uit zien?

4. De toekomst van de VE

Het Kabinet Van Agt-II is gestart met enkele mooie voornemens voor de VE. Zo vinden we in het regeerakkoord vermeld dat er regels moeten komen voor educatief verlof en volwasseneneducatie. Ook zal aandacht worden gegeven aan de concretisering van het leerrecht. Achterstands-groepen krijgen prioriteit.

De coördinerend minister is nu projectminister geworden inzake de VE. De VE heeft direct te maken met maar liefst 8 bewindslieden:

- de minister van o & w (Van Kemenade). Hij is belast met de coördinatie van het beleid inzake de VE. Ook de Open Universiteit valt onder zijn beheer;
- staatssecretaris Deetman. Hij heeft zich vooral belast met het voortgezet onderwijs (ook voor volwassenen);
- staatssecretaris Hermes is bezig met de wetgeving inzake de verzorgingsstructuur (o.a.

onderwijsbegeleidingsdiensten, ook voor het volwasseneneducatieonderwijs);

- bij Sociale Zaken zal minister Den Uyl met zijn werkgelegenheidsplan niet om het (betaald) educatief verlof heen kunnen;
- zijn staatssecretaris Hedy d'Ancona, verantwoordelijk voor emancipatiegerichte werkzaamheden, zal vooral beroepen- en beroepskeuzevoorlichting voor vrouwen moeten bewerkstelligen.
- minister Van der Louw van CRM zal zich moeten bezinnen op de vraag, die straks gesteld gaat worden, nl: Hoe verhoudt zich de Kaderwet Specifiek Welzijn tot de wet op de VE?
- staatssecretaris De Boer van CRM zal via het club- en buurthuiswerk, bibliotheekwerk, vormingswerk en niet te vergeten het vrijwilligerswerk veel te maken krijgen met volwassenen;
- staatssecretaris Van Leijenhorst is speciaal belast met het minderhedenbeleid, waaronder vele volwassenen een betere kans moeten krijgen.

Indirect zal ieder ministerie betrokken zijn bij de beleidsontwikkelingen inzake de VE in de toekomst.

In een paragraaf over VE, in de Nota van Wijzigingen bij de begroting van o & w wordt duidelijk gemaakt, dat de projectminister zich bezig zal houden met drie projecten, die uiteindelijk in regelgeving en wetsontwerpen zullen uitmonden.

Deze projecten omvatten:

- een duidelijk beleidsplan voor de basisvoorzieningen m.b.t. *elementaire educatie*. Dit plan zal medio 1982 verschijnen;
- een plan om samenhang en verband te brengen in de verschillende regelgevingen, rechtsposities en financieringsstelsels t.a.v. de totale VE. Eind 1982 hoopt de minister een wetsontwerp hierover op tafel te kunnen leggen;
- een plan voor wet- en regelgeving m.b.t. be-

taald educatief verlof. In 1983 hoopt men dit ingevuld te hebben.

Dat de decentralisatie door gaat, d.w.z. dat de gemeenten meer bevoegdheden zullen krijgen in het opstellen van educatieve plannen is wel duidelijk. Er zal zich dan snel de vraag voordoen in hoeverre gemeenten zelf een scholingsbeleid kunnen voeren dat rekening houdt met de totale arbeidsmarktsituatie. Het oorspronkelijke idee: 'Op scholing volgt automatisch een beroep' geldt niet meer in deze tijd, ook niet voor volwassenen. (Wellicht is het interessant de verhouding tussen educatie en arbeidsmarkt, toegespitst op volwassenen, eens nader te bekijken binnen onze partij.)

Voor d'66 rijzen er interessante vragen. Enkele kunnen o.a. zijn: Wat verstaat onze partij precies onder elementaire educatie? L. van Ommen, die onlangs is aangesteld als projectleider voor de elementaire educatie, omschrijft deze term in 'Trefpunt' als volgt: 'elementaire educatie is die educatie, die voor volwassenen het allernoodzakelijkste is om zich in de maatschappij zelfstandig en weerbaar op te kunnen stellen'. Een interessante, maar geen eenvoudige omschrijving, want waar liggen de grenzen? Moeten we bij de invulling van dit begrip uitgaan van functioneringsgebieden, (werk- en leefverbanden) van doelgroepen sec of van een combinatie van het aanbod van boven af en de doelgroep?

Moet de invulling van het aanbod door de doelgroepen zelf gebeuren vanuit een lokaal of regionaal gebied, of moet men het functioneren in de maatschappij in het algemeen als uitgangspunt nemen? Of wellicht een combinatie van bei-

de? In hoeverre moet de beroepsvorming hierbij betrokken zijn? Welke doelgroepen genieten voorrang? Op welke manier wordt de elementaire educatie gefinancierd?

Bij het project harmonisatie en wetgeving kunnen we trachten een antwoord te geven op vragen als: Is regel- en wetgeving wel zo noodzakelijk en welke zaken moeten dan vastgelegd worden en welke zeker niet? Hoe wordt de 'decentralisatie' optimaal gerealiseerd en hoe lossen we in deze de knelpunten op?

Al eerder is de vraag gesteld over de samenwerkingsverbanden c.q. educatieve centra (bestuur, verantwoordelijkheid, verplichting tot samenwerking of niet, gelijkschakeling van rechtsposities, deskundigheidseisen etc. etc.).

Ook durven wij in ons programma te pleiten voor betaald educatief verlof. Hoe stellen wij ons echter de financiering voor?

Vele vragen, die wachten op een antwoord. Onze partij zou antwoorden kunnen zoeken, voordat we alleen maar instemmend hoeven te knikken of juist niet.

maart 1982

Geraadpleegde literatuur

- Initiatiefwetsontwerp (met alle mogelijke commentaren).
- Beginselennota inzake de volwasseneneducatie* (met commentaren).
- Bulletins Volwassenen-Educatie*, jaargang 5.
- Educatie en Welzijn*, rapport-WRR hoofdstuk 5.
- Volwasseneneducatie*, Harmonisatieraad Welzijnsbeleid.
- Volwasseneneducatie in Nederland*, Intermediair bibliotheek.
- Gids Volwasseneneducatie*.

JAN GLASTRA VAN LOON

Tussen droom en daad

d'66 is weer eens in moeilijk vaarwater terecht gekomen. De vraag is, waar dat aan ligt. Ik denk, in alle ernst, aan twee dingen: aan d'66 en aan het vaarwater.

d'66 wil de regenteske, de burgers onmondig houdende en politieke verantwoordelijkheden versluierende elementen in ons politieke bestel opheffen. Het wil dat partijen vóór verkiezingen op zo'n manier hun standpunten kenbaar maken, dat de kiezers ook echt kunnen kiezen en niet alleen een halfslachtig mandaat afgeven. d'66 wil dat het beleid wordt gericht op de vorming van een maatschappij waarin de vergroting ieders persoonlijke ontwikkelingsmogelijkheden voorrang heeft boven het verder verhogen van onze materiële welvaart.

Kortom, d'66 wil fundamentele politieke, staatkundige en maatschappelijke hervormingen. Dit maakt dat andere hervormingsgezinde partijen (en onder hen in het bijzonder de PVD A) haar natuurlijke bondgenoten zijn. d'66 moet haar doelstellingen echter ook trachten te verwezenlijken in een politiek bestel dat doorspekt is met regenteske, de burgers onmondig houdende en politieke verantwoordelijkheden versluierende elementen; in een politiek krachtenveld waarin vaagheid vóór verkiezingen tactisch meer voordelen biedt dan duidelijkheid;

en in een maatschappij waarin verhoging van van de produktiviteit en de consumptie van verhandelbare goederen niet alleen voorrang heeft boven, maar ook haar eisen stelt aan, ieders persoonlijke ontwikkeling.

Deze situatie is allerminst alleen die van d'66. Het is integendeel die van alle hervormingsgezinde partijen. Zij is een van de oorzaken die maken dat 'links' van nature sterker verdeeld is dan 'rechts' en zij vormt de basis op grond waarvan de radicalen, ongeduldigen en rechtlijnigen van 'links' de revolutie als enig mogelijke uitweg zien. Iets van dat laatste was ook terug te vinden in de de 'explosietheorie' van Hans van Mierlo. Hoe dit zij, alle hervormingsgezinde partijen zijn belast met het telkens vinden van oplossingen voor de spanningen en tegenspraken tussen de maatschappij die men wil realiseren en de normen en waarden die dat oplegt enerzijds, de bestaande maatschappij waarin men moet werken met haar heersende waarden en normen en haar instellingen anderzijds.

Op dit moment worden die spanningen door twee omstandigheden vergroot. Ten eerste door het feit dat er op het ogenblik geen sprake is van een verdere vergroting van onze materiële welvaart, maar veel eerder van een bedreiging van de bestaande met als effect een stijgende werkeloosheid die niet alleen de materiële welvaart, maar ook de ontplooiingsmogelijkheden van velen aantast. In de tweede plaats, doordat onze belangrijkste natuurlijke bondgenoot, de PVD A, in deze situatie door de eerder beschreven

spanningen innerlijk wordt verscheurd. Op deze extra gecompliceerde situatie moeten wij vóór de komende Tweede Kamer-verkiezingen een adequaat antwoord geven.

Zie daar de belangrijkste kenmerken van de situatie waarin d'66 zich nu bevindt. Al het overige is van bijkomstige betekenis. d'66 heeft die situatie niet gemaakt, zij hoort er als hervormingsgezinde partij wel in thuis. Er zijn ruw gezegd vier manieren waarop zij de moeilijkheden die in deze situatie besloten liggen voor zichzelf kan vergroten - vier valkuilen die wij moeten vermijden. De eerste valkuil is dat wij ons meer laten leiden door bijkomstigheden (kritiek vanuit andere partijen, het optreden van bepaalde persoonlijkheden, beeldvorming in de media e.d.) dan door de hoofdzaken. De tweede, dat wij het natuurlijke bondgenootschap met de PVD A opvatten als een soort stilzwijgend, half moreel, half politiek verbond dat dwingt tot volgzzaamheid. De derde valkuil die wagenwijd voor ons openstaat is dat wij de PVD A vanwege haar innerlijke verdeeldheid in haar geheel afzweren en van de weeromstuit het eigen politieke heil zoeken bij andere, minder of in het geheel niet hervormingsgezinde partijen. De vierde, niet minder wijd openstaande valkuil is dat wij onszelf door innerlijke verdeeldheid (bijv. over het schijn-alternatief tussen de tweede en de derde mogelijkheid) de grond inboren.

Wat ons in de huidige situatie te doen staat, vloeit zakelijk voort uit onze taak en verantwoordelijkheid als een zelfstandige hervormings-

gezinde partij met een eigen samenhangend programma en een eigen beleidslijn ten opzichte van de uitzonderlijk ernstige economische en maatschappelijke problemen van dit moment. Wij willen regeringsverantwoordelijkheid in een coalitie met een zo breed mogelijk politiek en maatschappelijk draagvlak dat een realistisch en sociaal rechtvaardig beleid voert tot sanering van onze economie en hervorming van onze maatschappij. Dit betekent, dat onze voorkeur uitgaat naar een regeringscoalitie met hetzij CDA en PVDA, hetzij PVDA en VVD, maar dat onze bereidheid om in een op één van deze twee manieren samengestelde regering zitting te nemen afhankelijk is van de vraag, of die partijen in voldoende mate bereid en in staat zijn mee te werken en uitvoering te geven aan een beleid dat:

1. de stijging van de tekoren op de overheidsbegroting ombuigt;
2. de sociale minima ontziet;
3. ons stelsel van sociale zekerheden op een zodanige manier hervormt dat zijn financiering ook in een teruglopende economie structureel is gewaarborgd en sociale rechtvaardigheid wordt gehandhaafd;
4. de vernieuwing van de industriële sector bevordert (m.n. door lastenverlichting en door gerichte maatregelen, met name ter ondersteuning van midden- en kleinbedrijf);
5. gericht is op een billijkere verdeling van de werkgelegenheid (m.n. door uitbreiding van deeltijdarbeid);
6. de emancipatie van mannen en vrouwen in onze maatschappij, waar nodig ook met positief dis-

criminerende maatregelen, bevordert;

7. met kracht de vermindering van de nucleaire bewapening en compenserende versterking van de conventionele bewapening in het kader van de NAVO nastreeft en zich tot het uiterste inzet voor een ombuiging van de bewapeningswedloop tussen oost en west.

Dit zijn, meen ik, de belangrijkste elementen van het meersporige, innerlijk samenhangende, zowel de gezondmaking van onze economie als een rechtvaardigere maatschappij bevorderende beleid waarvoor d'66 kan tekenen. Zou één van de daarvoor in aanmerking komende partijen in een van de genoemde coalities niet bereid of in staat zijn datzelfde te doen, dan zal voor d'66 in de eerste plaats de oppositierol zijn weggelegd. Gezien de ernst van de economische crisis zal dan niettemin zorgvuldig moeten worden onderzocht en afgewogen, of het door ons noodzakelijk geachte beleid niet beter kan worden gediend door deelname aan een anders samengesteld kabinet (waarbij ook een minderheids- en een zakenkabinet niet zijn uit te sluiten) dan door plaats te nemen in de oppositiebanken.

Een standpuntbepaling als deze roept natuurlijk onmiddellijk kritische vragen op. De meest voor de hand liggende reactie is: 'Ah, d'66 opent de deur voor een kabinet van CDA, VVD en d'66. Het zwenkt (dus) naar rechts!' Ik wil daar meteen op ingaan, omdat ik goede redenen heb om aan te nemen dat die reactie ook binnen onze partij te horen zal zijn.

Ik acht die reactie om de volgende redenen onjuist. Daarbij moeten m.i. drie dingen voorop worden gesteld. Ten eerste, dat de economische crisis inderdaad zo uitzonderlijk ernstig is dat uitzonderlijke zorgvuldigheid bij het bepalen van een standpunt vereist is. Ten tweede dat de ongelukkige crisis binnen de PVDA door een miskenning van de ernst van de economische situatie door een deel van haar leden is veroorzaakt en dat diezelfde groep binnen de PVDA de vorming van een door ons primair gewenst kabinet in de weg kan staan. Onder deze omstandigheden zou een weigering bij voorbaat onzerzijds om hoe dan ook zonder de PVDA regeringsverantwoordelijkheid te aanvaarden juist die groep veel macht in handen geven. Het zou bovendien onze eigen onderhandelingspositie in de kabinetsformatie en de daarin door ons te vervullen bemiddelingsrol verzwakken. (Het zal ook niet de eerste keer zijn, dat d'66 de taak heeft de positie van de realisten binnen de PVDA te versterken. Bij het totstandkomen van 'Keerpunt' vervulde het diezelfde rol, zij het in onderhandelingen die niet openbaar zijn gemaakt. Die weg is echter door de afwijzing van een progressieve volkspartij door de PVDA afgesneden).

Ik meen dat in mijn eerder gegeven standpuntbepaling het voorwaardelijk stellen van onze voorkeurscoalities en het als laatste mogelijkheid naast die van een oppositierol onder dezelfde voorwaarden in overweging willen nemen van deelname aan een anders samengesteld kabinet, afzonderlijk en in combi-

natie met elkaar, zakelijk recht doen aan de situatie waarin wij ons bevinden en aan wat wij daarin willen bereiken. Wie dit ontkent, ontkent in mijn ogen de zelfstandigheid ten opzichte van alle andere partijen van waaruit wij ons standpunt moeten bepalen. Het zou goed zijn onzerzijds te bevorderen dat aan de

(eerste) informateur/formateur een termijn wordt gesteld. Tot slot nog een hartekreet. Ik hoop, dat degenen die na het besluit van ons congres de minderheid zullen vormen, hoe dat besluit ook uitvalt, hun democraat zijn ook in die zin het volle pond zullen geven, dat zij zich ten behoeve van de

lange baan voor de korte baan waakzaam maar ook loyaal achter dat besluit zullen scharen. Pas als dat is gebeurd, zullen we zelfstandig bestaansrecht echt waar hebben gemaakt. Want tussen droom en daad wijst de redelijkheid een weg.

1 juli 1982

E. VAN DER HOEVEN

Vaste grond voor D'66 in de samenleving

Om van maatschappelijk beweging te worden tot politieke partij is een zekere consolidatie onontbeerlijk. Integratie in de machtsstructuur is een noodzakelijk streven voor een politieke partij die wil blijven. Kritische steun aan de ons na staande belangenorganisaties is daarbij één van de belangrijkste hulpmiddelen.

In tegenstelling tot de drie grootste partijen mist d'66 de band met maatschappelijke belangengroepen. Binnen de partij is daarover altijd tamelijk zonnig, zelfs stralend gedaan: d'66 zou niet onderworpen zijn aan de verlamdende werking van zo'n band, zoals de PVD'A ondervindt van de FNV, en daarom zouden wij steeds weer met frisse ideeën kunnen komen. Over de grenzen van belangengroepen heen zouden wij zo steeds opnieuw de verlichte kiezer, die verondersteld wordt zijn buik vol te hebben van het belangengedram, kunnen aanspreken.

Tot zover de theorie. De electorale consequenties ervan hebben we wél geweten! Toen de aanpak van d'66, eenmaal in een kabinet verzeild, minder fris oogde dan was voorgespiegeld, bleek er geen maatschappelijk fundament te zijn waarop de partij kon terugvallen. De verlichte kiezers keerden zich teleurgesteld af, zowel doordat in campagnes te hoge verwachtingen waren gewekt die niet waargemaakt konden worden, als door

een minder onbevangen aanpak van de regeringsverantwoordelijkheid dan mogelijk was geweest. Daarbij kwam de ontluistering van het imago van de lijsttrekker, die de pers bleek te hebben ingepalmd met eigen wapens, wat hem op de vijandschap van schrijvend en uitzendend Nederland kwam te staan. Kortom, de wereld keerde zich tegen d'66, en er bleek geen belangengroep die het voor ons wilde opnemen. Misschien zou een maatschappelijk draagvlak toch zin hebben?

Fantasie

De voordelen van de onthechting van maatschappelijke belangengroepen zijn bovendien illusoir. Was het nu nog zo, dat de partij werkelijk voordelen had getrokken uit het ontbreken van een band met deze groepen, dan had men nog kunnen betogen dat wij de vaste grond onder de voeten bewust hebben laten varen. Maar ik kan die voordelen niet ontwaren. Ze hadden kunnen bestaan uit fan-

tasierijke, of uit impopulaire standpunten – impopulair dan bij de baasjes van de belangenorganisaties. Met fantasie paait men de verlichte kiezer – evenals met standpunten die duidelijk het geheel, maar niet één van de vele deelbelangen dienen. Aan beide heeft het de partij in de laatste jaren ontbroken.

Laten we een voorbeeld nemen van een 'impopulair' standpunt – verlaging van het minimum jeugdloon. Ieder die enig contact heeft met het bedrijfsleven weet dat vele ondernemers wel meer jongeren in dienst zouden willen nemen, maar het niet kunnen vanwege de hoogte van het minimum jeugdloon, en de vrij geringe prestatie die daar, door hun gebrek aan ervaring, tegenover wordt gezet door de meeste jongeren. Uiteraard vindt men voor de verlaging van het minimum jeugdloon geen applaus bij de bonzen van de vakbeweging of de bonsjes van de jongerenorganisaties, maar een partij zonder binding aan een van die groepen zou zich over hun hoofden heen kunnen richten tot de vele jongeren die een baan prefereren boven een uitkering. Uiteraard zou de hoon van de pers op de koop toe genomen moeten worden. Ik constateer dat de moed om zulke paden te bewandelen de laatste tijd in de partij heeft ontbroken, waarmee één van de voordelen van de onthechting van belangengroepen is vervallen.

Is de partij de laatste tijd dan gekenmerkt door fantasie? Al evenmin. Ik bedoel de fantasie die het mogelijk maakt maatschappelijke problemen in een ruim verband te zien, en vanuit dat kader oplossingen te bedenken die vanuit de sectorale belangengroepen niet naar voren gebracht kunnen worden; ik bedoel de intellectuele creativiteit, die het mogelijk maakt dwarsverbanden te leggen die vanuit het denken in belangen niet worden gesignaleerd, zodat gedacht kan worden in het opheffen van belemmeringen in plaats van het stellen van nieuwe regels. Zo'n intellectuele creativiteit zou het waarmerk van d'66 moeten zijn. Ont-

breekt die, dan heeft de partij geen bestaansrecht, dan zijn wij werkelijk een CDA zonder C.

Wie het angstig en fantasieloos opereren van de partij met regeringsverantwoordelijkheid heeft gadeslagen, moet erkennen dat wij daar dicht in de buurt zijn gekomen. Waar zijn de staatkundige hervormingen die de partij voorstaat? Waar een verfrissende kijk op het onderwijs naast het nivelleringsgedram van Van Kemenade? Waar een welzijnsfilosofie die ook maar enigszins vergelijkbaar is met de beschouwingen van Van der Louw bij de verdediging van zijn begroting? Waar is zelfs maar de onderbouwing van onze standpunten op die gebieden die we als het waarmerk van de partij zien: energie, milieu, vrijheid van de burger? Toegegeven, somberheid is niet helemaal troef. Er zijn verfrissende ideeën naar voren gebracht over het informatiebeleid, het mediabeleid, het innovatiebeleid, om maar wat te noemen. Maar het saldo moet ons toch te denken geven. Hébben wij wel voordelen behaald uit ons gebrek aan binding met belangengroepen?

Er zijn vele factoren die meewerken aan deze verbazingwekkende fantasieloosheid van de partij; zonder te willen suggereren dat deze factor steeds een belangrijke rol heeft gespeeld, wil ik er één noemen: de ambtelijke binding van veel van de actieve leden van de partij. Ambtelijke bindingen kunnen op de fantasie eenzelfde uitwerking hebben als bindingen aan belangengroepen; ze zijn alleen minder openbaar en daardoor voor velen minder zichtbaar. Het denken in vele partijorganen, bijvoorbeeld veel SWB-werkgroepen, wordt bepaald door ambtelijke agenda's, door de veelheid van toegewijde ambtenaren en andere beleidsbepalers. Voor hen is het vaak moeilijk zich te ontworstelen aan de vragen van alledag, die met name via het betreffende kamerlid tot hen komen, en de intellectuele creativiteit te ontplooiën die het waarmerk van de partij zou zijn. Deskundig is de partij daardoor zeker, maar niet altijd fantasierijk.

Nogmaals: hebben wij wel de mogelijkheden gegrepen, die onthechting van maatschappelijke belangengroepen ons bood?

Machtsvorming

Om redenen van machtsvorming is een lossere of vastere band van een grote politieke partij met maatschappelijke belangengroepen vrijwel onmisbaar. Het is algemeen bekend dat Nederland maar ten dele een parlementaire democratie is: besluitvorming vindt maar voor een betrekkelijk klein deel plaats in gekozen organen. Veel meer besluiten vallen in die gremia, die op 'evenwichtige wijze' zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van... maatschappelijke belangengroepen – evenwichtig natuurlijk op basis van vroegere machtsvorming, niet op basis van een voor eens en altijd gegeven maatstaf.

In het veld van raden en commissies, waarover het hier gaat, is D'66 vaak opvallend afwezig. En we mogen veronderstellen dat van aanwezige D'66-leden of sympathisanten de binding met de partij vaak niet erg groot zal zijn, zodat zij betrekkelijk weinig met onze kamerleden ruggespraak zullen houden over op handen zijnde besluiten of adviezen. De D'66-invloed in dit 'maatschappelijke middenveld' tussen burger en Kamer wordt verder gereduceerd, doordat D'66ers er doorgaans geen zittin in hebben vanwege hun partijbinding, zodat zij door iemand van een andere politieke kleur kunnen worden opgevolgd. De parallel met de kleine partijen is duidelijk. Zonder een structurele vertegenwoordiging van D'66 in dit maatschappelijke middenveld blijft onze partij in beslissend opzicht klein: niet werkelijk geïntegreerd in de machtsstructuur, teveel afhankelijk van de macht van het getal in vertegenwoordigende organen, en daardoor ook kwetsbaar voor verkiezingsnederlagen.

Het argument van machtsvorming kan ook op

een andere manier, als korte politieke filosofie, worden weergegeven. We proberen dan te onderzoeken wat de relatie is tussen het algemeen belang dat door politieke partijen wordt gediend, en de deelbelangen die door belangenorganisaties worden behartigd. Politieke partijen hebben een visie op het belang van de samenleving als geheel, het algemeen belang. Maar dit is een wazige grootheid, niet bij voorbaat kenbaar, terwijl er wel vele deelbelangen concreet geformuleerd worden. Elke visie op het algemeen belang wordt dan ook pas concreet in de consequenties voor de deelbelangen. Bij elke partij zien we dan ook dat de visie op het algemeen belang wordt gekarakteriseerd door het denken vanuit één of meer deelbelangen.

De consequentie hiervan is dat er belangenorganisaties zijn waarmee zo'n partij een nauwe band heeft. Die band is er altijd, al is deze soms niet meer dan een gelijkgerichtheid; organisatorisch kan de band sterk zijn, of ook vrijwel afwezig. Partijen met sterke banden met een achterban van maatschappelijke belangengroepen zijn PVDa en CDA. Leidend belang bij de PVDa in de maatschappelijke opstelling is dat van de arbeiders en laagstbetaalden, wat leidt tot een bijzondere band met de FNV. Het CDA, dat zijn wortels heeft in de emancipatie van het christelijke volksdeel, heeft een identiteit die vrijwel samenvalt met die van de hele reeks christelijke organisaties in de samenleving, met name in onderwijs en gezondheidszorg. Naast deze beide partijen hebben ook zulke uiteenlopende politieke groeperingen als GPV en CPN nauwe banden met een achterban van maatschappelijke belangengroepen.

Relaties als deze zijn bij D'66 onderontwikkeld. Wanneer ik hier pleit voor het aanknopen van banden met bepaalde maatschappelijke organisaties, dan is dat niet bedoeld om onze identiteit als het ware aan hen uit te leveren. Een té nauwe band beperkt creativiteit en speelruimte van de partij en zou deze van behartiger van het alge-

meen belang doen verworden in behartiger van een aantal deelbelangen. Dat beschamende beeld biedt de politiek reeds teveel. Het gaat mij om een kritische relatie met maatschappelijke belangengroepen, maar toch: een relatie, die nu ontbreekt.

Immateriële belangen

Op dit punt aangekomen, is een goede omschrijving van de deelbelangen die door d'66 belangrijk worden gevonden, cruciaal. Deze zijn uit de geschiedenis van de partij af te lezen. Ik noem een aantal: milieubescherming, bescherming van de persoonlijke vrijheid, medezeggenschap, emancipatie (het is zaak hier de doorweekte stoplap *persoonlijke ontplooiing* te vermijden). Deze belangen kunnen worden samengevat onder de naam immateriële belangen, een term waarop kritiek bestaat (o.a. R. Hueting) maar die toch voldoende duidelijk maakt dat het hier in het algemeen gaat om belangen die niet primair door een beter gevulde portemonnee beter worden gediend.

Er zijn ook materiële belangen die door d'66 belangrijk worden gevonden, zoals consumentenbescherming (vaak ook met een immateriële component) en – waarom niet – de bescherming van de inkomenspositie van ons electoraat, het middenkader (zoals bijvoorbeeld bescherming tegen pensioenverlies bij verandering van baan). En er zijn afgeliëde belangen, zoals de noodzaak van een rechtszekere deeltijdbaan, consequentie van het streven naar emancipatie en persoonlijke vrijheid.

Welke organisaties behartigen in de samenleving deze belangen? Voor de bescherming van het milieu komt de milieubeweging op, voor emancipatie de emancipatiebeweging en voor consumentenbelangen de Consumentenbod. Vóór bescherming van de rechten van het individu zijn organisaties als Coornhertliga, Comité voor de Rechtsstaat, Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie. Voor bescherming van de inkomenspositie van het

middenkader komt een bond als Unie BLHP op, en voor een rechtszekere deeltijdbaan is in de meeste sectoren geen goede belangenbehartiger.

De relatie tussen onze partij en de betreffende belangenorganisaties is lang niet altijd goed. Daarvoor zijn – buiten een gebrek aan inspanning van onze kant – twee redenen aan te wijzen. In de eerste plaats bestaan de toppen van de organisaties in de immateriële hoek veelal niet uit d'66ers maar uit leden van PVDa, PPR, PSP en soms CPN. Daarom wordt d'66 door zulke organisaties vaak juist op afstand gehouden. In de milieubeweging, die ik goed ken, wordt in de top veelal anti-industrieel gedacht, wat leidt tot een andere maatschappelijke opstelling dan de onze en een corresponderend wantrouwen tegenover innovatiepartij d'66 als behartiger van het milieubelang. Soortgelijke verhoudingen bestaan wellicht op het gebied van emancipatie en rechtsbescherming.

Vrijheidslievend

Een tweede reden voor de afstand tussen belangenorganisaties op immaterieel gebied en d'66 is de vrijheidslievendheid die juist bij deze organisaties, evenals overigens in onze partij, bestaat. Men bindt zich niet graag. Zelfs leden van d'66 zullen daardoor vaak huiverig staan tegenover het vervullen van een brugfunctie tussen de partij en deze belangenorganisaties.

Het zou daardoor averrechts werken, wanneer d'66 zou gaan proberen een relatie als die tussen CDA en christelijk werkveld, of tussen PVDa en FNV na te streven – zo wij dit al zouden wensen. De speciale relatie zal er één op afstand moeten zijn – maar de relatie zal wel moeten bestaan. Bij Consumentenbond, Stichting Natuur en Milieu, Unie BLHP, zal men op den duur d'66 moeten gaan zien als het 'natuurlijke' orgaan dat hun signalen in de politiek oppikt, vanuit het gewicht dat wij aan de door hen verwoorde belangen toekennen.

Zo'n speciale relatie zal overigens nooit kunnen inhouden dat de standpunten van de betreffende organisatie onkritisch in de politiek worden overgenomen – ook daarom zal de relatie er één op afstand moeten zijn. Belangenorganisaties hebben nu eenmaal niet tot taak hun belang af te stemmen op de vele andere belangen die in de maatschappij spelen. De maatregelen die zij voorstaan, kunnen in de ogen van een hen nog zo goed gezinde politieke partij onaanvaardbaar zijn. De partij kan bijvoorbeeld menen dat op dit moment geen geld beschikbaar is voor het betreffende doel. Of – wat vaker voor zal komen – de partij kan menen dat de bestuurlijke middelen die de belangengroep aangeeft niet correct zijn vanwege precedentwerking, of vanwege een algemene bestuurlijke filosofie. Een veel voorkomend meningsverschil betreft de mate van centralisatie versus decentralisatie die bestuurlijk gewenst is. In abstracto menen de meeste D'66ers dat 'het bestuur bij de burgers moet komen', d.w.z. dat het laagste bestuursorgaan dat de betreffende klus nog kan klaren, het beste is. In de praktijk blijken velen op het door hen behartigde deelgebied een veel centralistischer filosofie voor te staan – zie daarvoor de bewijzen in de partijprogramma's. De reden daarvoor ligt voor de hand: in het hogere bestuursorgaan maken de deskundigen meer de dienst uit – en men vertrouwt meer op de lobbykracht van de sectordeskundigen, dan op het politieke gevecht in gemeenteraad of Provinciale Staten. Zo meent de milieubeweging dat natuur- en landschapsbescherming gecentraliseerd moet blijven, terwijl vanuit een bestuurlijke D'66-filosofie decentralisatie op zijn plaats is. Natuurlijk: de milieubeweging ziet met lede ogen de macht van de – veelal door CDA en dientengevolge door landbouwbelangen gedomineerde – provincies bij de natuur- en landschapsbescherming toenemen; maar vanuit D'66 dient dat de vraag geretouneerd te worden, of men meent natuur en landschap blijvend te kunnen be-

schermen tegen de gramschap van steeds weer voor het blok geplaatste boeren in.

Nogmaals: de relatie die dringend noodzakelijk is, zal van beide zijden een kritische moeten zijn. Bij voorbaat zullen meningsverschillen moeten worden ingecalculiseerd, en wellicht zelfs harde strijd daarover. Wanneer de bestuurbaarheid van het land de bescherming van een bepaald belang niet meer mogelijk maakt, zal de partij soms beslissingen moeten nemen – zeker wanneer regeringsverantwoordelijkheid wordt gedragen – die hard aankomen bij een achterban van belangengroepen. Maar dit alles zal moeten worden gegrondvest op een wederzijds kritisch vertrouwen, dat zulke schokken kan opvangen.

De praktijk

Hoe organiseren we dat vertrouwen? Het gaat hier natuurlijk om een proces dat vele jaren in beslag zal nemen. Het minste dat we kunnen doen, is onnodige botsingen vermijden. Soms is het daarvoor nodig te plengen op het altaar van de symbolische kwesties. Wanneer een rijksweg onvermijdelijk is geworden, bijvoorbeeld door een politieke ruil, dienen uitspraken over rijen struiken, die alleen het wantrouwen voeden, achterwege te blijven; de betreffende bewindspersoon kan daarentegen juist aangeven dat hij de beslissing met pijn heeft genomen.

Een vertrouwensbasis kan echter alleen ontstaan op basis van geregeld overleg en waar mogelijk samenwerking. De hoofdrol daarbij is uiteraard weggelegd voor de Tweede Kamerfractie. Een gecoördineerd plan dient te worden opgesteld voor overleg tussen fractieleden en vertegenwoordigers van voor onze partij relevante belangenorganisaties; zoveel mogelijk wordt daar duidelijkheid betracht over wat de fractie van de belangengroep overneemt en wat niet. Ook andere politieke organen, zoals de Programmacommissie, kun-

nen hierin een rol spelen. Bij de voorbereiding van een programmacommissie, kunnen hierin een rol spelen. Bij de voorbereiding van een programma-hoofdstuk kan bijvoorbeeld om commentaar bij belangengroepen worden gevraagd op een concepttekst, waarbij dan opnieuw duidelijkheid moet bestaan over de punten waarop de partij afwijkt van de belangengroep, en de redenen waarom. Dezelfde handelwijze kan worden gevolgd bij de publikatie van SWB-nota's

Een belangrijke rol zullen ook de leden van de partij moeten spelen. De schaamte en de vrijblijvendheid die sommige leden lijkt te bevangen wanneer het over hun partij gaat, zal moeten worden afgeschud. Leden die een functie vervullen in het maatschappelijk middenveld zullen door de partij aangesproken moeten (kunnen) worden op de bemiddelde en signalerende rol die zij kunnen spelen. Het motiveren van de leden voor hun partijtijdmaatschap is daardoor een belangrijke factor in het plan.

In sommige gevallen bestaat er geen duidelijke belangenorganisatie die de door ons belangrijk gevonden veranderingen wil bewerkstelligen. In het

onderwijs, waar een belangrijk deel van de door d'66 toegejuichte deeltijdbanen tot stand kan komen, is er bijvoorbeeld géén organisatie die verbetering van de rechtspositie van de deeltijder bovenaan zijn verlanglijst heeft staan – al is er wat beweging merkbaar in het denken van de voltijders die de leiding geven aan de vakorganisaties. d'66 zou hier actief kunnen proberen belanghartig voor deeltijders te stimuleren: eerst door gesprekken te voeren met de leiding van de meest in aanmerking komende vakorganisaties, en als dit niet helpt, door pogingen een eigen vakorganisatie op te richten.

Tot slot

Door de recente maatschappelijke ontwikkelingen is in onze partij de nood aan de man gekomen. De redding is niet dichtbij, maar alleen in het afleggen van maatschappelijke bedeesdheid, in het doelbewust zoeken en bezetten van een plaats in de machtsstructuur van de samenleving.

juni 1982

L.J. MEIRESONNE

Gemeenteraad en openbaarheid van bestuur

Inleiding

Dit jaar zijn weer grote groepen pas gekozen raadsleden toegetreden tot het hoogste bestuursorgaan van de gemeenten in Nederland. Velen met jarenlange ervaring, velen ongetwijfeld voor de eerste keer. Er zijn op allerlei plaatsen trainingsbijeenkomsten georganiseerd om de a.s. raadsleden vertrouwd te maken met de vele onderdelen van hun nieuwe taak. Nadat ik dit voorjaar tijdens één van zulke bijeenkomsten de openbaarheid van bestuur had behandeld, leek het me een zinnige gedachte de hoofdlijnen van dat betoog nog eens op een rij te zetten; misschien dat ook anderen er iets mee kunnen doen.

Het uitgangspunt van mijn betoog is dat ons democratisch stelsel is gebaseerd op door de bevolking – via verkiezingen – aan gekozen vertegenwoordigers gegeven vertrouwen om de gemeente te besturen. Dit verhaal gaat ook op voor provinciaal en landelijk bestuur, maar voor de eenvoud blijf ik me beperken tot de gemeente. De in een gemeente gekozen raadsleden kiezen weer wethouders, aan wie ook vertrouwen wordt gegeven om het dagelijks bestuur van de gemeente te vormen.

De kiezers hebben in deze constructie éénmaal in de vier jaren de mogelijkheid de samenstelling van die vertegenwoordiging te veranderen. Velen vinden dat onbevredigend. Zij zouden tussentijds

wel wijzigingen willen kunnen aanbrengen. Wat wel mogelijk is, is om tussentijds invloed uit te oefenen op de besluitvorming van onze gekozen vertegenwoordigers. We spreken in dit verband wel van een verschuiving van de representatiedemocratie naar de participatiedemocratie. Die participatie kan zichtbaar worden in een actief voorlichtings- en inspraakbeleid.

Wie zich wat verder verdiept in de mogelijkheden van beïnvloeding van het bestuur, ontdekt al gauw dat er op dat gebied nog veel verbeteringen mogelijk zijn, maar de ontwikkeling naar meer invloed is er zeker. In dit artikel wil ik proberen aan te geven welke rol de openbaarheid van bestuur hierbij kan spelen. Ik hoop daarbij aan te tonen dat de openbaarheid van bestuur het belangrijkste 'wapen' in handen van de burger is om persoonlijke en collectieve belangen te behartigen. Behalve dat zie ik de openbaarheid van bestuur tevens als een belangrijk zo niet het belangrijkste middel om te kunnen controleren of de kiezer terecht zijn vertrouwen aan een bepaalde partij of persoon heeft gegeven*. Alleen wanneer men over voldoende relevante informatie beschikt, kan men de besluitvorming volgen. Deze laatste opmerking geldt nadrukkelijk voor minimaal twee groeperingen, de burger, maar ook het raadslid. Beiden kunnen met meer informatie de besluitvorming van raad en college beter volgen. Zowel raadslid als burger oefenen op die manier controle uit op het doen en laten van gekozen vertegenwoordigers.

* Overall waar ik hij, zijn of hem gebruikt, bedoel ik tevens zij of haar.

Wet openbaarheid van bestuur (WOB)

Weinig wetten hebben zo'n hardnekkige kritiek gekregen, zowel in de ontwerpfase als na invoering, als de Wet Openbaarheid van Bestuur. Het is bijna mode om de vaagheid, halfslachtigheid, kortom onbruikbaarheid in brede zinnen uit te meten. Helaas is dat voor een groot deel terecht, maar toch wil ik in dit artikel een aspect van de wet behandelen dat m.i. ten onrechte sterk onderbelicht is gebleven. Ik doel daarbij op de actieve openbaarheid die wordt 'geregeld' in artikel 2 van de WOB.

De bedoeling van de WOB komt nergens zo goed tot uiting als in de inmiddels stokoude memorie van toelichting bij het eerste wetsontwerp uit 1974. Daar wordt namelijk geformuleerd dat bij het in werking treden van de WOB 'de bij het bestuur opgetaste kennis tot gemeen goed wordt van de samenleving, die met behulp daarvan beter bij machte zal zijn de besluitvorming te beïnvloeden op een wijze die in een volwassen democratisch bestel past'. In de wet zelf komt deze bedoeling alleen nog terug in dat artikel 2 over de actieve openbaarheid. Kenners weten dat juist aan het niet naleven van dat artikel de (juridische) sanctie ontbreekt. Of toch niet? Daarover later meer.

Voor een goed begrip is het nodig nog even de kern van de WOB aan te geven. Een verzoek om informatie moet worden ingewilligd, tenzij aannemelijk kan worden gemaakt dat een in de wet genoemde uitzonderingsgrond van toepassing is. Zelfs verzoeken om informatie over stukken die zijn opgesteld voor 'intern beraad' (dus ter behandeling in vergaderingen die in het algemeen niet openbaar zijn) moeten worden ingewilligd. Er bestaan dan echter nog twee extra barrières nl. wanneer de stukken nog 'in bewerking' zijn, dan wel bestuurlijke of ambtelijke persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Wil een burger zinnig gebruik kunnen maken van dit recht op informatie, dan

moet hij natuurlijk wel op de één of andere manier aan de weet kunnen komen dat er onderwerpen in behandeling zijn, waarin voor hem wel eens belangrijke informatie zou kunnen schuilgaan.

We spreken in dit verband van passieve openbaarheid, wanneer de overheid (passief) afwacht tot de burger met vragen komt. Om deze passieve informatieplicht van de overheid meer inhoud te geven heeft de WOB in artikel 2 een plicht tot actieve openbaarheid geformuleerd: 'Het overheidsorgaan dat het rechtstreeks aangaat verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid (...) zodra dit in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering'. In het tweede lid van dit artikel wordt verder bepaald, dat dit dient te gebeuren in begrijpbare vorm en op een tijdstip dat burgers hun inzichten tijdig ter kennis van de overheid kunnen brengen. Het gemeentebestuur bepaalt echter zelf of en wanneer iets in het belang van een goede en democratische bestuursvoering zal worden gepubliceerd.

Daar komt de burger niet aan te pas, zelfs niet met een beroep op de rechter. Als het gemeentebestuur geen actieve openbaarheid betracht, weet de burger nauwelijks en soms zelfs helemaal niet welke onderwerpen er 'spelen'. Hij weet dus ook niet waarnaar hij moet vragen. Daarmee is de cirkel van openbaarheid en geheimhouding gesloten. Zo kon het ook gebeuren dat de evaluatiecommissie van de WOB in zijn tweede interimrapport moest verzuchten: 'De vrees bekruipt ons, dat bestuur en burger zich behaaglijk nestelen in een nieuw evenwicht. Het bestuur vertelt niet zoveel, omdat de burger niet veel vraagt. En de burger vraagt niet zoveel, omdat het bestuur hem niet duidelijk maakt waarnaar hij zou moeten vragen.' 't Is maar wat je 'behaaglijk nestelen' vindt!

Rechtsbescherming

Samengevat ligt de zaak dus als volgt. De overheid

is op grond van de wob verplicht verzoeken om informatie in te willigen, tenzij er een in de wet genoemde uitzonderingsgrond in het geding is. Weigert de overheid, dan kan de burger op grond van de Wet Administratieve Rechtspraak Overheids Beschikkingen (Wet AROB) een bezwaarschrift indienen bij de instantie die het verzoek afwees. Wordt, na heroverweging, het verzoek voor de tweede keer afgewezen, dan is het mogelijk beroep in te stellen bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Zoals hiervoor al werd gesteld, kan de rechter niet te hulp worden geroepen als de overheid geen actief openbaarheidsbeleid voert, al was het alleen al door het ontbreken van een beschikking die noodzakelijk is voor de AROB-procedure.

Ik kom daarom tot de stelling dat, wanneer een gemeentebestuur de actieve openbaarheid van artikel 2 wob niet serieus neemt, de burger met zijn rechtsbescherming rond artikel 1 wel zo ongeveer op het dak kan gaan zitten. Wat formeler uitgedrukt: het niet naleven van de plicht tot actieve openbaarheid frustreert het recht op passieve openbaarheid van de burger.

Vertrouwen

Hoe kan de kiezer nu nagaan of het bij de verkiezingen geschonken vertrouwen door de gekozen bestuurder(s) niet is beschaamd en hoe kan het raadslid datzelfde vaststellen ten aanzien van zijn vertrouwen in het wethouder(s)? Mijn antwoord hierop is dat het vooral de openbaarheid van bestuur is die deze controle mogelijk moet maken. Ondanks de twijfel aan het goed functioneren van de wob, waarvan ik reeds melding maakte en ondanks de hierna nog naar voren te brengen problemen over de toepassingsmogelijkheden van de wob, zie ik in deze wet toch aangrijpingspunten die van groot belang zijn voor de individuele burger, maar ook voor het raadslid. Deze aangrij-

pingspunten zie ik liggen in het politiek gebruik van artikel 2 van de wob. Hoewel aan het niet naleven daarvan geen juridische sanctie is verbonden, wil ik proberen aan te tonen dat dit artikel zich wel leent voor politieke sanctie. Als die redering als juist kan worden aanvaard, zit in dit artikel 2 van de wob het breekijzer om gesloten besturen in overdrachtelijke zin open te breken.

Praktijk

De praktijk brengt met zich mee dat verzoeken om informatie vrijwel altijd door burgemeester en wethouders worden behandeld. De gemeenteraad komt hier in uitvoerende (dus besluitende) zin zelden aan te pas, tenzij bijvoorbeeld wordt gevraagd om de notulen van een besloten raadsvergadering. Het is nu aan de gemeenteraad om te bepalen welk openbaarheidsbeleid in de gemeente dient te worden gevoerd. Wanneer b & w in de ogen van de raad een te zwak openbaarheidsbeleid voeren, dan staan de raad verschillende mogelijkheden ten dienste om daarin verandering te brengen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de actieve en de passieve openbaarheid. Ten aanzien van de passieve informatie kennen de gemeentewet en de meeste reglementen van orde aan de raad bepaalde rechten toe waarvan de belangrijkste zijn:

- a. het inroepen van de hulp van de gemeentesecretaris (en bij uitbreiding het ambtelijk apparaat);
- b. het recht schriftelijke vragen te stellen over onderwerpen waarover meer klaarheid wordt verlangd;
- c. het gebruik maken van de rondvraag in commissievergaderingen of het vragenuurtje tijdens de raadsvergadering;
- d. het zwaarste middel in deze opsomming: het recht van interpellatie, dat ook kan worden aangewend om over bepaalde zaken (beter) te worden ingelicht.

Hoewel het hanteren van deze middelen direct te maken heeft met het functioneren van het individuele raadslid, moet worden gezegd dat ook de burgers erg gebaat kan zijn bij het gebruik hiervan. Een interpellatie heeft niet zelden plaats onder druk van (een deel van) de achterban van een raadslid.

Maar wat te doen als een raadslid ontevreden is over het actieve openbaarheidsbeleid dat door het college wordt gevoerd? Wanneer de raad of een deel ervan op dit punt iets wil bereiken, mag hij zich allereerst sterk geruggesteund weten door de wetgever. In het begin van dit artikel citeerde ik al een passage uit de *MVT* en ook artikel 2 van de *WOB*, waaruit duidelijk naar voren komt dat het uit eigen beweging door de overheid geven van informatie een plicht is. De manier waarop die plicht ten uitvoer moet worden gelegd, is in lid 2 van dat artikel echter uiterst mager geregeld. Er is daarom alle aanleiding dat gemeenteraden aan *B & W* opdragen dat vage artikel voor de eigen gemeente en haar inwoners nader uit te werken. Het minste wat de raad al kan doen, is *B & W* op te dragen in een nota vast te leggen hoe de actieve openbaarheid (lees: voorlichting) vorm zou moeten krijgen. Vervolgens zou bovendien moeten worden vastgelegd aan welke regels een deugdelijke inspraak van de bevolking zou moeten voldoen. Spelregels dus voor burger en gemeentebestuur, waaraan beide partijen zich hebben te houden. De raad heeft natuurlijk wel meer argumenten bij de hand om de noodzaak van een actief openbaarheidsbeleid aan te tonen. Het is niet alleen de dreiging van *AROB*-procedures, wanneer de nieuwsgierige burger toch maar eens ergens om komt vragen op grond van artikel 1. Een gemeentebestuur heeft er ook zelf belang bij een beleid tot stand te brengen dat mag rekenen op een zekere mate van acceptatie. Die acceptatie zal moeilijk ontstaan, wanneer het bestuur alle besluiten in beslotenheid voorbakt en ze niet alleen aan de burger,

maar misschien ook zelfs aan de raad als voldongen feiten voorlegt. Elk gemeentebestuur heeft belang en baat bij een goede relatie met de bevolking, al was het alleen al vanwege het negatieve argument dat de kiezer na vier jaar wel eens hard zou kunnen ingrijpen, wanneer het gevoerde beleid hem daar aanleiding toe geeft.

Als de raad al geen actie zou ondernemen in de richting van een actief openbaarheidsbeleid, dan kunnen ook maatschappelijke organisaties, wijkcomité's of actiegroepen het gemeentebestuur onder druk gaan zetten. Het lijkt me voor een gemeenteraad minstens genant wanneer men op een zo elementair gebied als het recht op informatie acties uit de bevolking nodig zou hebben om in actie in komen.

Natuurlijk beseft iedereen, dat het maken van een nota over de voorlichting of de inspraak op zich nog geen actief openbaarheidsbeleid tot stand brengt, maar het is wel de eerste aanzet zonder welke waarschijnlijk helemaal niets gebeurt.

AROB-commissie

Hiervoor werd al aangegeven dat in de *AROB*-procedure een bezwaarschrift de eerste fase vormt. Artikel 14 van de Wet *AROB* opent de mogelijkheid het behandelen van zo'n bezwaarschrift op te dragen aan een commissie. Dat kan een commissie uit de raad zijn. De consequentie zou dan zijn dat deze commissie zich belast met het horen van de verzoeker om informatie, waarna advies wordt uitgebracht aan het orgaan dat in eerste instantie het verzoek afwees. Dit geeft de raad een belangrijke invloed op het collegebeleid. De raad wordt hierdoor veel nauwer betrokken bij het openbaarheidsbeleid en het college voelt als het ware de hete adem (niet van de vijand, maar) van de raad in de nek. Een college kan zich moeilijk permitteren voortdurend af te wijken van het advies van een raadscommissie. Uiteraard is de kans groot dat

van deze constructie een sterk preventieve werking kan uitgaan. Ook langs deze weg heeft de raad dus aanzienlijk meer mogelijkheden dan op het eerste gezicht lijkt.

Politieke sanctie?

Hiervoor suggereerde ik al dat er zelfs sprake kan zijn van een politieke sanctie, wanneer de juridische ontbreekt. Bij diverse gelegenheden heeft de raad de bevoegdheid B & W aan de tand te voelen over gevoerd beleid, dus ook over gevoerd beleid t.a.v. de openbaarheid van bestuur. Wanneer het duidelijk wordt dat een bepaalde wethouder voortdurend afwijkt van het klaarblijkelijk door de raad gewenste beleid, zal hij zeker ter verantwoording kunnen/moeten worden geroepen. Onder bijzondere omstandigheden zou dat zelfs kunnen leiden tot verlies van vertrouwen in (en dus tot ontslag van) de betreffende wethouder(s). Ten aanzien van het functioneren van de burgemeester op dit punt kan diens beleid worden 'meegenomen' in de door minister Van Thijn voorgestelde procedure bij herbenoeming.

Een partij als D'66 die openbaarheid en democratisering zo hoog in het vaandel voert, zou zich op alle plaatsen waar dat mogelijk is sterk moeten maken voor een zo goed mogelijk beleid op het gebied van voorlichting en inspraak.

Op de hoogte

Voor het goed functioneren van een raadslid is nodig dat het zelf ook redelijk op de hoogte is van de werking van de wet. Wat doet een raadslid wanneer hem informatie wordt onthouden, waarvan hijzelf de overtuiging of minstens het gevoel heeft dat deze onmisbaar is voor een goede besluitvorming? Wanneer de hiervóór al genoemde mogelijkheden om aan informatie te komen hem uit handen zijn geslagen wat rest hem dan? Als een

raadsmeerderheid zijn motie aan het slot van een interpellatie afwijst, wat moet hij dan doen. Heeft de WOB dan iets voor hem te betekenen?

Allereerst moet worden gezegd dat de WOB is geschreven in de relatie overheid-burger en dus niet voor de verhouding raadslidcollege. Als dat zo al is, dan kan de merkwaardige figuur ontstaan dat de burger op grond van de WOB misschien wel eens meer informatie zou kunnen krijgen dan het raadslid via zijn politieke kanalen. Dat is natuurlijk wel al te dol. Ook de wetgever vond dit blijkbaar al te dol, want in het nieuwe ontwerp van de gemeentewet is een zelfstandig recht op informatie voor raadsleden opgenomen. Terecht, naar het mij dunkt; dit onderwerp is daarmee dan geregeld op het niveau waarop het behoort te worden geregeld. Het doet toch al te merkwaardig aan wanneer een raadslid zich als burger moet 'vermommen' om met toepassing van de WOB informatie in te winnen. Toch zijn er gevallen waarin een raadslid zich in arren moede gedwongen zag informatie te vragen met een beroep op de WOB. De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State discrimineert raadsleden dus niet. Deze afdeling toetst geweigerde beschikkingen – zoals dat heet – marginaal, waarbij de vraag wordt beantwoord of het orgaan in redelijkheid tot dit besluit kon komen. Deze toetsing bevat daarbij ook wel een zeef om notoir gedram van een uiterst wantrouwend raadslid tegen te houden. Overigens sta ik op het standpunt dat het gedram van een raadslid wel zeer hevige vormen moet hebben aangenomen, wil een verzoek om informatie geweigerd moeten worden. Misschien is dat raadslid juist zo wantrouwend geworden, omdat het dagelijks bestuur geheimzinnig doet en geen open kaart speelt.

Raadslid in het riet

In de praktijk blijkt nogal eens dat colleges van B & W vragen van raadsleden afweren met de ter-

minologie van de wob. Daarom is het goed hier ook nog even aandacht te besteden aan enkele van die argumenten waarmee het raadslid wel eens om de oren wordt geslagen. Voorkomen moet worden dat een raadslid zich met wettelijke uitzonderingskluitjes in het openbaarheidsriet laat sturen.

Allereerst is het goed nog eens te wijzen op het bestaan van absolute en relatieve uitzonderingsgronden in artikel 4 van de wet. Uit het al eerder aangehaalde interimrapport over de wob is bijv. gebleken dat de in de wet voorgeschreven afweging van verschillende belangen niet of nauwelijks plaatsvindt als de persoonlijke levenssfeer in het geding is. Ik pleit niet voor het snel terzijde stellen van het belang op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar in veel gevallen kan dat probleem eenvoudig hebben omzeild door de gegevens die op de privacy betrekking hebben gewoon weg te laten of wit te kalken en ze dan te kopiëren.

Een ander punt is de positie van een derde bij een verzoek om informatie. A vraagt aan de gemeente gegevens die verband houden met B. Alvorens die vragen te beantwoorden zal een zorgvuldig bestuur er vermoedelijk wel voor zorgen dat de mening van B hierover wordt gevraagd. Is B van mening dat de informatie niet moet worden gegeven, dan betekent dat nog niet dat het gemeentebestuur zich klakkeloos achter die mening kan verschuilen. Het gemeentebestuur blijft de instantie die de beslissing moet nemen. De gemeente zal de argumenten van A én van B zorgvuldig tegenover elkaar moeten afwegen. Vaak kan de informatie in het kader van de ruimtelijke ordening voor nog veel meer burgers van groot belang zijn. B moet dan van goede huize komen, willen zijn argumenten leiden tot afwijzing van het verzoek. Ik ga hier voorbij aan wat juridisch nog mogelijk zou zijn om het verzoek van A 'op termijn' toe te slaan en die termijn te laten samenvallen met de beroepstermijn van de Wet AROB, waar-

binnen B dan aan de AROB-rechter tenminste schorsing of vernietiging van die beschikking zou kunnen vragen.

Een derde gevaar bij toepassing van de wob is dat aan alle al bestaande uitzonderingsgronden er nog één wordt toegevoegd, die is ontleend aan artikel 6 van het Besluit Openbaarheid van Bestuur. Daarin wordt toegestaan rekening te houden met het belang van een vlotte voortgang van de werkzaamheden ten stadhuize. 'Het kost teveel tijd' wordt dan de nieuwe uitzonderingsgrond. Dit artikel is echter vooral geschreven om in heel bijzondere gevallen een ontsnappingsweg te hebben, wanneer verzoeken om informatie een groot deel van een afdeling of bureau zouden dreigen lam te leggen.

Een vierde interessant geval is om met de lesgesverordening in de hand precies te gaan becijferen hoeveel inwilliging van een verzoek om informatie eigenlijk zou moeten kosten. Dan is het niet moeilijk om voor een betrekkelijk eenvoudig rapport f400 te vragen. Mijns inziens moet elk openbaarheidbeleid erop zijn gericht te voorkomen dat het recht op informatie wordt gefrustreerd door het in rekening brengen van onredelijk hoge kosten. Ook hier zal een goed evenwicht moeten worden gezocht tussen wat redelijk en onredelijk is.

Ten vijfde zou ik nog willen wijzen op de wel erg ruime interpretatie die kan worden gegeven aan de extra uitzonderingsgronden bij verzoeken om informatie uit stukken voor intern beraad. Het gaat dan om 'stukken die nog in bewerking zijn' en daardoor een vertekend beeld kunnen geven en stukken met een 'persoonlijke beleidsopvatting van een ambtenaar of bestuurder'. Het gevaar voor een vertekend beeld kan in het algemeen vrij gemakkelijk worden toegelicht. Als iemand vraagt om een deelrapport over een bepaald onderwerp, dan is het toch niet zo moeilijk duidelijk te maken dat de visie in dit deelrapport nog niet de eindvisie op het totaalprobleem is? Hoe vaak gaan in het

kader van de inspraak niet voorlopige en onvolledige stukken voor discussie de wijk in? Problemen rond persoonlijke beleidsopvattingen zijn in het algemeen redelijk te ondervangen door de feitelijke gegevens die daarin voorkomen (en die wél moeten worden verstrekt) zo te groeperen dat de persoonlijke beleidsopvatting die men niet wil publiceren, aan het eind wordt geformuleerd. Dat deel kan dan gemakkelijk bij het kopiëren worden afgedekt. er zijn naar het mij voorkomt twee mogelijkheden om de wet uit te voeren, een moeilijke en een minder moeilijke. Welke mogelijkheid mijn voorkeur geniet, valt niet moeilijk te raden.

Een laatste punt betreft de vraag of leden van de gemeenteraad in de praktijk de gelegenheid zouden moeten krijgen *alle* stukken die ten grondslag liggen aan de besluitvorming, in te zien. Naar mijn mening moet dat in het algemeen wel kunnen. De raad kent ook de geheimhoudingsplicht, zodat mij nauwelijks argumenten bekend zijn die zich zouden verzetten tegen het volstrekt delen van de beschikbare informatie. In gemeenten waar een kenniskloof tussen raad en b & w in stand wordt gehouden, is dus zeker werk aan de winkel. Vaak zullen leden van de raad geen tijd of zelfs

zin hebben alle informatie na te lopen. Het gaat hier echter om de vraag of een raadslid principieel recht heeft op die informatie. Wil de raad met recht het hoogste bestuursorgaan van de gemeente zijn, dan is in mijn opvatting niet te verdedigen dat de raad niet zou kunnen beschikken over *alle* (door de raad) relevant geachte informatie.

Tenslotte

Over de w o b en de toepassing ervan zijn al zoveel artikelen verschenen dat ik niet de illusie heb hier een volkomen nieuw inzicht in de wet te hebben gegeven. Wel hoop ik enkele minder in het oog springende zaken in en rond de wet onder de aandacht te hebben gebracht van mensen die hier in de praktijk van hun werk, bijv. als raadslid of als lid van een steunfractie, veel mee te maken kunnen krijgen.

Openbaarheid van bestuur is voor de democratie wat zuurstof is voor leven. Dus toch goed dat er een w o b is!

mei 1982

R. KREUTZER

No first use-verklaring? Ja, mits...

Deze herfst zal de Tweede Kamer een hoorzitting organiseren over de NAVO-strategie van het aangepaste antwoord (*flexibility in response*). Eén van de hete hangijzers zal daar ongetwijfeld zijn de vraag of het westerse bondgenootschap moet afzien van een mogelijk eerste gebruik van kernwapens.

Twee gebeurtenissen hebben deze oude gedachte nieuw leven ingeblazen. Een artikel in het lentenummer van *Foreign Affairs*, waarin vier grote prominente Amerikanen een pleidooi houden voor zo'n no first use-verklaring. Dit verhaal heeft vooral in Duitsland nogal wat kritiek opgeroepen. De tweede stimulans voor de hernieuwde discussie is de rede van de Sovjet-minister van buitenlandse zaken Gromyko voor de Ontwapeningsconferentie van de Verenigde Naties in juni. De Russische bewindsman gaf in zijn speech een boodschap door van zijn opperste baas, Leonid Breznev, waarin deze het eerste gebruik van kernwapens eenzijdig afzweert.

De discussie over een no first use-verklaring, en daarmee over de hele NAVO-strategie, komt niet uit de lucht vallen. Het is goed een aantal ontwikkelingen op een rijtje te zetten die de strategie van het 'aangepaste antwoord' zelf rijp hebben gemaakt voor aanpassing. Toen de NAVO in 1967 tot deze strategie besloot, verliet zij daarmee het concept van 'massale vergelding' als antwoord op

elke vorm van Russische agressie, hoe klein ook, tegen enig land van de verdragsorganisatie. De pariteit tussen de VS en de Sovjet-Unie op het gebied van strategische kernwapens, die toen in zicht kwam en anno 1982 bestaat, maakte die strategie ongeloofwaardig.

Ervoor in de plaats kwam het concept van 'flexibility in response'. Voortaan bestond de afschrikking van de NAVO uit de dreiging 'gepast' te antwoorden op agressie vanuit het oostblok. Voorwaarde voor deze strategie was en is een ruime sortering van kernwapens van allerlei 'niveau' (qua bereik, vernietigend vermogen, mobiliteit, enz.) Eén van de bezwaren, die dan ook worden geoperd, is de constante druk die er van uitgaat om steeds nieuwe systemen te ontwikkelen, steeds 'bruikbaarere' kernwapens. Denk hierbij aan de neutronenbom dan wel - granaat.

Het afgelopen jaar is Europa herhaaldelijk opgeschrikt door uitlatingen van de Amerikaanse president over de mogelijkheid van een 'beperkte kernoorlog'. Afgezien van de ongenueanceerde woordkeus die *Ronald Reagan* gebruikte, is het hele idee van de beheersbaarheid van het gebruik van kernwapens impliciet besloten in de strategie van *flexible response*. En juist dat idee is niet langer houdbaar.

Men kan de vraag stellen of kernwapens ooit een bruikbare gevechtsfunctie hebben gehad; de huidige krachtverhoudingen tussen de NAVO en

het Warschaupact laten een dergelijke opvatting in elk geval niet toe. Immers, de Sovjet-Unie heeft op elke trede van de escalatieladder intussen pariteit bereikt, dan wel een overzicht.

Door al deze ontwikkelingen is in de publieke opinie in de diverse landen van het bondgenootschap sterke twijfel ontstaan over de NAVO-strategie. Mij lijkt dat een heel gezonde reactie, gezien de inherente zwakheden in die strategie.

McNamara cs

Het artikel van vier prominente Amerikanen in *Foreign Affairs* (lente 1982), onder wie *Robert McNamara* en *McGeorge Bundy* die in de jaren zestig zelf een belangrijk aandeel hadden bij de formulering van de strategie van *flexible response*, vormt een krachtig pleidooi voor het afgeven van een no first use-verklaring. De schrijvers menen dat hiermee het afkalvend vertrouwen van het publiek in de defensiepolitiek kan worden hersteld. De waarde van een no-first-use politiek ligt in de eerste plaats in: 'A posture of effective conventional balance and survivable second-strike nuclear strength is vastly better for our own peoples and governments, in a deep sense more civilized, than one that forces the serious contemplation of 'limited' nuclear scenarios that are at once terrifying and implausible'.¹

Uit dit citaat blijkt ook al dat de vier geen voorstander zijn van een no first use-verklaring zonder meer. Zij verbinden er heel duidelijk de voorwaarde van een 'strengthened confidence in the adequacy of the conventional forces of the Alliance...'.² Het verwijt aan McNamara cs dat een no first use-politiek nauwelijks inhoud heeft, omdat het slechts een papieren verklaring betreft, wordt hiermee al voldoende gelogenstraft.³

In hun artikel zeggen de vier oud-bewindslieden te hopen dat deze voorstellen het Duitse wantrouwen in de Amerikaanse bedoelingen niet zullen vergroten. Die hoop is evenwel ijdel gebleken.

Met uitzondering van SPD-ontwapeningsexpert Egon Bahr hebben alle belangrijke smaakmakers op dit terrein de voorstellen gekraakt. Opvallend is de felheid waarmee dit gebeurt, met name in het door vier Duitsers geschreven 'tegenstuk', dat eind juni gelijktijd in *Europa-Archiv* en *Foreign Affairs* verscheen.⁴ De schrijvers zijn vier niet minder prominente Duitsers, te weten: professor *Karl Kaiser*, *Georg Leber* (van 1972 tot 1978 minister van defensie), CDU/CSU-woordvoerder *Alois Mertes* en de voormalig opperbevelhebber van de NAVO-strijdkrachten in Midden-Europa *Franz-Joseph Schulze*. De voornaamste bezwaren van deze vier (en andere critici) tegen een no first use-verklaring zijn:

- Amerika verzwakt zijn strategische garantie;
- het tast één van de peilers van de NAVO-strategie aan, nl. het in onzekerheid laten van de tegenstander;
- het gevaar van een conventionele oorlog wordt erdoor vergroot.

Ik zal deze drie kritiekpunten achtereenvolgens de revue laten passeren.

Lekken in de atoomparaplui?

De Duitse bondskanselier *Schmidt* laat geen gelegenheid voorbij gaan om te benadrukken dat hij 'geen enkele twijfel' heeft aan de Amerikaanse nucleaire garantie. Een Amerikaans president mag volgens deze formule niet méér belang hebben in de bescherming van de eigen bevolking, dan die van de Bondsrepubliek. Sterker, hij zou het voortbestaan van zijn eigen land in de waagschaal moeten willen stellen ter verdediging van West-Europa. Voor een weldenkend mens roept dat toch vragen op. Trouwens, oud-minister *Kissinger* heeft deze droom in september 1979 al wreed verstoord met een geruchtmakende speech in Brussel. *Kissinger* zei daar: 'De Europese bondgenoten moeten niet blijven vragen om steeds meer strategische ga-

ranties. Want die kunnen we niet nakomen, en misschien willen wij ze ook niet nakomen, want als we dat wel deden, zouden we de totale vernietiging van de beschaving riskeren'.

De belangen van West-Europa en Amerika zijn nu eenmaal niet identiek, hoe parallel zij ook kunnen lopen. Amerika heeft globale belangen als supermacht, en staat ook in een andere relatie tot de Sovjet-Unie dan Europa. Als dat ergens gebleken is, dan is het wel rond de Russische inval in Afghanistan, waarna met name het Duitse wachtwoord was: ontspanning is deelbaar. Vanuit Amerikaans standpunt kan zij dat niet zijn. Belangrijker zijn de geografische verschillen. Een 'evenwicht in de kwetsbaarheid' tussen de vs en West-Europa is alleen daarom al irreëel.⁵ Trouwens, zelfs tussen bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek bestaat geen 'evenwicht van kwetsbaarheid', en dat kan ook niet vanwege hun respectievelijke ligging op de wereldbol.

De belangrijkste reden waarom de Amerikaanse atoomparaplu niet langer gegarandeerd lekvrij is, ligt in de sterk gegroeide Sovjet-macht, en niet in Amerikaanse onwil. De vier Duitsers kiezen in deze kwestie toch voor de struisvogelvariant. Zij verwijten hun Amerikaanse tegenhangers zelfs dat zij de Europeanen een 'liever rood dan dood'-optie willen opdringen, als het erop aan komt.

McNamara en de zijnen pleiten inderdaad voor een principiële no first use-politiek en stellen dat 'even the most limited nuclear actions to prevent even the most imminent conventional disaster should be left out of authorized policy'.⁶ Zij wijzen daarmee de mogelijkheid van een no early use-verklaring (zo laat mogelijk inzetten van kernwapens) af op grond van de gedachte dat er dan feitelijk niet veel zou veranderen in de NAVO-strategie en -bewapening.

De overtrokken gevolgtrekking van de vier Duitsers duidt wel op de grote gevoeligheid die dit punt bij onze oosterburen oproept. Wat zij echter wat al te gemakkelijk over het hoofd zien is dat

de aanwezigheid van 250000 Amerikaanse soldaten op Westduits grondgebied (een unieke situatie in de wereldhistorie) een duidelijke koppeling vormt tussen wat er in West-Europa gebeurt en de rest van de Amerikaanse militaire macht, inclusief de kernwapens. Geen enkele Amerikaanse president kan een dreigende vernietiging van zijn overzeese troepen onbeantwoord laten.

Met andere woorden, zolang deze troepen er zijn, en *McNamara* cs bepleiten juist een versterking van die aanwezigheid, is de koppeling voor zover mogelijk verzekerd. Men kan niet volhouden dat een no first use-verklaring Amerika de optie geeft buiten een tot Europa beperkt conflict te blijven.

(On)zekerheid

Het tweede kritiekpunt op de no first use-gedachte is dat het in strijd is met het 'essentiële beginsel van het NAVO-beleid dat oorlog het beste kan worden voorkomen door de tegenstander in het onzekere te laten over de reactie die een eventuele aanval zou teweegbrengen'.⁷ Ook NAVO-opperbevelhebber *Rogers* wijst hierop.

Hierbij zijn een aantal kanttekeningen te maken. Ten eerste blijft een bepaalde mate van onzekerheid altijd bestaan, zeker bij strijdhandelingen van een ongekende omvang. Ten tweede is de vraag gerechtvaardigd of niet gebleken is dat de eigen bevolking meer op stang wordt gejaagd dan de Russen door een strategie waarbij letterlijk alles mogelijk is. Daarop aansluitend: kan een strategie die alle opties open laat eigenlijk wel een strategie genoemd worden? De indruk dringt zich op dat deze belangrijke peiler van de strategie veeleer een verbloeming is van het feit dat er geen eensluidende, duidelijke strategie is, en dat in de praktijk met talloze verschillende scenario's wordt gewerkt. Tenslotte is het zo dat militairen (dat gaat aan beide kanten op) de neiging hebben naar de *capabili-*

ties te kijken van de wapensystemen en niet naar de praatjes eromheen. Het in onzekerheid laten leidt intussen wel tot een versterking van het denken in termen van een *worst case-scenario*.

Oorlogsdrempel omlaag?

De belangrijkste kritiek van de vier Duitse auteurs is echter hun vrees dat een conventionele oorlog waarschijnlijker wordt, wanneer de Sovjet-Unie haar risico kan berekenen.⁸ Van Eenennaam deelt deze kritiek en komt tot de conclusie: 'Een op zichzelf goed bedoelde poging de atoomdrempel te verhogen resulteert aldus in een ernstige verlaging van de oorlogsdrempel'.⁹

Theoretisch is hier geen speld tussen te krijgen. Als de dreiging van escalatie naar een atoomblog wegvalt of sterk vermindert, ziet een 'gewone' (conventionele) oorlog er voerbaarder uit. Maar is dit in de praktische verhoudingen in Europa ook zo, en zo ja, is daar dan geen wijziging in te brengen?

Vooraf dit: van verschillende kanten is er de laatste tijd terecht gewezen op de verschrikkingen van zo'n 'gewone' oorlog, die waarschijnlijk net zo immens zullen zijn.¹⁰ Dat houdt derhalve in dat er evenzeer een afschrikkende werking vanuit gaat. Weliswaar blijven de supermachten zelf, althans hun grondgebied, misschien buiten schot, maar welk doel kan ermee gediend zijn dat grote delen van West- en Oost-Europa verwoest worden? Noch Moskou noch Washington kan enig voordeel putten uit zo'n optie.

Blijft over de mogelijkheid van Russische druk of chantage. Welnu, de mogelijkheid daartoe hangt grotendeels af van het conventionele vermogen van de NAVO weerstand te bieden aan militaire acties van het Warschaupact. Een no first use-verklaring zou dat alleen bevestigen én (ook dat is een belangrijk argument voor de Amerikaanse pleitbezorgers) juist een belangrijke stimulans

kunnen vormen voor een vergroting van de niet-nucleaire kracht van de NAVO.

Kernwapens voor het slagveld

Toch ook een punt van kritiek op het betoog van *McNamara*, namelijk dat het teleurstelt in de uitwerking van concrete (conventionele en nucleaire) maatregelen. Toch zou het onredelijk zijn dit de schrijvers te zwaar aan te rekenen. Het gebrek aan gedetailleerde alternatieven is een tekortkoming die met net zoveel recht doorgeschoven kan worden naar het bordje van de critici van een no first use-verklaring. Immers, ook al deze experts blijken voorstander van het verhogen van de atoomdrempel zonder dat iemand dat precies uitwerkt.

De vier Amerikanen zouden echter wel wat duidelijker kunnen zijn over de zogenaamde *gevechtswapens*, ook wel tactische kernwapens.

Binnen de bestaande nucleaire wapenmix komen deze systemen het eerst in aanmerking voor afschaffing. Steeds meer deskundigen blijken voorstander van een drastische inkrimping (of totale verwijdering) van het aantal korte dracht-kernwapens. De twijfel groeit aan hun militaire effectiviteit, en de wapens (zoals de neutronengranaat) die voor praktisch gebruik zijn verfijnd, worden afgewezen omdat zij de grens tussen kernwapens en conventionele systemen dreigen te vervagen.

Het belangrijkste criterium voor de beoordeling van kernwapens dient te zijn de vraag of zij al dan niet een gevechtstaak hebben, dit in tegenstelling tot een pure afschrikkingfunctie. In de literatuur wordt dit als 'defence' tegenover 'deterrence' afgezet. De gedachte aan 'nuclear defence'-strategieën, hoe aantrekkelijk ook in technische termen, zou geheel afgezworen moeten worden¹¹. *Volten* wijst er in een artikel in de *Internationale Spectator* terecht op dat tot op de dag van vandaag geldt 'wat Bernhard

Brodie in 1946 als een van de eerste over nucleaire strategie schreef, namelijk dat kernwapens ongeschikt zijn voor het voeren van een gevecht¹². Toch komt Volten in datzelfde artikel tot de conclusie dat een 'blijvende behoefte aan kernwapens voor de korte afstand' bestaat om daarmee een aanvaller te dwingen tot spreiding van zijn troepen en een conventionele aanval te bemoeilijken¹³. Een duidelijk voorbeeld van een gevechtstaak en daarmee in strijd met het criterium dat kernwapens hun oorspronkelijke functie als afschrikingswapen weer terug moeten krijgen. Bovendien zou waarschijnlijk ook een kernwapen voor langere afstand een aanvaller tot spreiding kunnen dwingen.

Maar er zijn ook militaire twijfels. In een Adelpi Paper gaat Gregory Treverton, onderdirecteur van het IRSS in Londen, de bruikbaarheid van korte afstand-kernwapens na. Hij komt tot de conclusie dat het onwaarschijnlijk is dat de gevechtswapens ooit ingezet zullen worden: 'Thus, a limited Poseidon strike against targets deep in Eastern Europe could turn out not to be one of the last 'rungs' on some notional escalation ladder, but the first'¹⁴.

Het zou te ver voeren alle voors en tegens van tactische kernwapens hier op een rijtje te zetten. Dat er gereede twijfel kan bestaan over hun nut moge hierbij duidelijk zijn.

Met een no first use-verklaring zouden de gevechtswapens grotendeels overbodig worden. Als de Sovjet-Unie bereid is tot een nul-optie, kunnen ze totaal verdwijnen. Zo niet, dan kan de NAVO besluiten tot een zeer beperkt aantal. McNamara *cs* rekenen erop dat van een no first use-politiek een heilzame werking op de politieke verhoudingen tussen oost en west zal uitgaan.

Rol kernwapens terugdringen

Overigens zijn de aangehaalde tegenstanders het allemaal eens over de noodzaak om de atoom-

drempel zo hoog mogelijk te maken, met name door een voldoende sterke conventionele defensie. Dat gezegd zijnde komen de verschillen weer volop naar boven, want wat is voldoende? *McNamara cs* wijzen erop dat het risico van een conventionele oorlog 'nooit zo groot is geweest als doemdenkers hebben beweerd' en dat er op dit punt de laatste twintig jaar veel is verbeterd.

In het kader van dit artikel is het natuurlijk onmogelijk dieper in te gaan op de vraag hoe de NAVO er conventioneel voorstaat. Toch is het antwoord op deze vraag beslissend voor een definitief 'ja' of 'ja, mits..' tegen een no first use-politiek. Tegenstanders van deze politiek, zoals in Nederland de VVD-er Bolkestein, zijn van mening dat er een dermate hoog prijskaartje aan zou hangen, dat niet verwacht mag worden dat de NAVO-lidstaten dit kunnen of willen opbrengen.¹⁵ Anderen laten getallen vallen als vier procent jaarlijkse groei van de defensiebegrotingen, maar niet duidelijk is waarop dit is gebaseerd. Er is duidelijk sprake van natte vinger-werk, ook bij degenen die zonder dralen stellen dat we nu wel genoeg hebben.

Het zal geen gemakkelijke opgave zijn hier iets concreets voor te bedenken, hetgeen het overigens niet minder dringend maakt. Een vergelijking van getallen kan in elk geval niet volstaan. In zekere zin is het daarom onvoorwaardelijk 'ja' zeggen tegen een no first use-verklaring te vroeg.

Alles wijst er op dat de technologische ontwikkelingen in het voordeel werken van defensieve taken. *Precision guided missiles* hebben hun waarde bewezen in de Falkland-oorlog. Bestrijding van het gevreesde tankoverwicht van het Warschaupact zonder een numerieke versterking aan NAVO-zijde gaat tot de mogelijkheden behoren. Ook wordt het binnen afzienbare tijd mogelijk geacht met conventionele middelen de aanvoerlijnen en het tweede echelon strijdkrachten van de tegenstander zware slagen toe te brengen. Dit is uitgewerkt in het nieuwe NAVO-concept 'Airland battle 200'. Vol-

gens de Amerikaanse senator Sam Nunn (invloed-
rijk Democraat) valt dit allemaal financieel bin-
nen de mogelijkheden van de NAVO-landen.¹⁶

Tot slot een enkele opmerking over het D'66-
standpunt in deze kwestie. In het Beleidsprogram-
ma 1977-1981 wordt gesteld dat een no first use-
verklaring onder de huidige omstandigheden een
vlag is die de lading niet kan dekken: een voorzich-
tig 'nee, tenzij...'. In het concept verkiezingspro-
gramma 1981-1985 wordt er met geen woord over
gerept, terwijl in het definitieve verkiezingspro-
gramma ineens een onvoorwaardelijk 'ja' opduikt:
'Nederland moet binnen de NAVO pleiten voor het
afgeven van een verklaring om niet als eerste kern-
wapens te gebruiken' (pag. 32).

Niet duidelijk is waaraan deze verandering in
het standpunt te danken, dan wel te wijten is.

juni 1982

Noten

1. McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert McNamara en Gerard Smith, 'Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance', *Foreign Affairs*, lente 1982, p. 766. Van dit artikel verscheen een uittreksel in *NRC-Handelsblad* (19 april 1982), maar in deze samenvatting ontbreken enkele belangrijke passages.
2. Idem, p. 759.
3. Bijvoorbeeld B. van Eenennaam in *NRC-Handelsblad* van 22 juni 1982. Curieus genoeg gaat deze in de rest van zijn betoog juist uit van de veronderstelling dat zo'n verklaring wél betrouwbaar overkomt in Moskou.
4. *Europa-Archiv, Folge* 12/1982. Een uitvoerige samenvatting is te vinden in de *Frankfurter Allgemeine* van 24 juni 1982.
5. Zie J. G. Siccema, 'Risico West-Europa onevenredig groot', *Volkskrant* 28 april 1982.
6. McGeorge Bundy ea. o.c., p. 762.
7. Van Eenennaam, *NRC* 22 juni 1982, zie ook noot 3.
8. In een artikel in *Europa-Archiv, Folge* 12/82. Door mij geraadpleegde samenvatting in *FAZ*, 24 juni 1982.
9. Zie noot 7.
10. Bijvoorbeeld J. G. Siccema in *NRC* van 13 april 1982.
11. Zie Gregory Treverton, *Nuclear weapons in Europe*, Aldelphi Paper no. 168, zomer 1981, p. 12.
12. P. M. E. Volten, 'Wapenbeheersing en Europese Veiligheid', *Internationale Spectator*, oktober 1981, p. 624.
13. Idem, p. 627.
14. Treverton, o.c., p. 12.
15. *Haarlems Dagblad*, 8 mei 1982.
16. In een interview in *Newsweek*, 31 mei 1982.

E. W. LOENDERSLOOT EN A. C. J. M. JONGERIUS

Sterilisatie van minderjarige zwakzinnigen

Inleiding

Het verkiezingsprogramma van d'66 bevat de volgende stellingname: 'Ouders van geestelijk gehandicapte kinderen moeten altijd beschouwd worden als eerst-verantwoordelijken voor hun kind, ook al is dit uit huis geplaatst', (hfdst. 5f).

In ons land leven ongeveer 185 000 zwakzinnigen. Daarvan zijn er 55 000 ernstig en 130 000 licht gestoord. Ongeveer de helft van de ernstig gestoorde zwakzinnigen leeft in zo'n 130 internaten. Wie een beter beeld wil krijgen over zwakzinnigen en zwakzinnigenzorg, raden wij aan het boek 'Wij worden altijd voor de gek gehouden' van de VPRO-verslaggevers Jan Jongepier en Djoeko Veeninga (Ambo, 1978).

In dit artikel beperken wij ons tot de moeilijke vraag: Wanneer is sterilisatie van een minderjarige zwakzinnige toegestaan? Hierbij zal met name dieper moeten worden ingegaan op de relatie ouder - kind - 'deskundige'. Alhoewel in toenemende mate ouders c.q. wettelijke vertegenwoordigers om sterilisatie van hun minderjarige zwakzinnige dochter of - in mindere mate - zoon verzoeken en het zeker is dat een dergelijk verzoek niet zelden gehonoreerd wordt, blijkt dat formeel-juridisch gezien de ingreep alleen mag worden uitgevoerd om strikt medische redenen (ernstig gevaar voor de gezondheid van de zwakzinnige in geval van zwangerschap). Geprobeerd wordt om volgens

een ethische redenering die recht doet aan de vaak uiteenlopende belangen, toch een meer bevredigende oplossing van het vraagstuk te vinden.

Seksualiteit bij geestelijk gehandicapten

Tot voor kort waren jongens en meisjes binnen de inrichtingen streng gescheiden. In toenemende mate wordt thans gestreefd naar gemengde samenlevingsvormen. Al is het zeker dat een grote groep van de ernstig zwakzinnigen geen behoefte heeft aan vrijen, bij een groot aantal zwakzinnigen bestaat die behoefte wel. Het blijkt dat de ouders, maar ook de begeleiders in de instituten, beschermde werkplaatsen of dagverblijven vaak grote moeite hebben met het positief benaderen van deze seksuele behoefte bij zwakzinnigen. Steeds meer wordt ingezien dat seksuele contacten van zwakzinnigen een positieve invloed op hun zelfontplooiing uitoefenen.¹ Toch blijkt dat ook voor ouders die de seksuele gevoelens van hun kinderen accepteren, het seksuele gedrag van hun geretardeerde zoon of dochter vaak een bron van kommer en kwel blijft. Enerzijds is men bang dat het kind zijn seksuele gevoelens op een onverantwoorde manier blijft uiten; anderzijds vreest men dat anderen misbruik zullen maken van de gevoelens van deze kwetsbare mensen.² Accepteert men overigens dat zwakzinnigen als ieder ander een seksueel leven mogen hebben, dan moet er aansluitend

een antwoord worden gegeven op de vraag naar eventuele anticonceptie. Hierbij moet er natuurlijk een onderscheid worden gemaakt tussen de lichtgestoorden, de debielen, die zich meestal goed kunnen redden in de maatschappij, zij het veelal met begeleiding en de ernstiggestoorden, de imbecielen en idioten, voor wie dit absoluut niet geldt. Debielen zijn in veel gevallen in staat kinderen op te voeden en het vraagstuk van eventuele anticonceptie zal bij hen niet anders benaderd moeten worden dan bij geestelijk volwaardigen. Het probleem van noodzakelijke anticonceptie geldt vooral voor ernstig zwakzinnigen: eigenlijk is iedereen het er wel over eens dat het uiterst ongewenst is dat deze mensen kinderen zelf krijgen, over de methoden om dit te voorkomen verschillen echter de meningen.

Van de huidige anticonceptionele middelen ('pil, spiraal en prikpil') is geen zonder bezwaren en zeker indien de ouders c.q. wettelijke vertegenwoordigers van een zwakzinnige menen dat een zwangerschap *altijd* ongewenst zal zijn, zullen zij vaak vragen of het niet mogelijk is of hun dochter of – in veel mindere mate – zoon te steriliseren. Zo'n sterilisatie is weliswaar een kleine ingreep, de eventuele juridische consequenties maken dat veel artsen toch huiverig zijn om te voldoen aan een verzoek tot sterilisatie van een minderjarige zwakzinnige.

De discussie in de medische vakpers

In 1979 bracht hoofdredacteur van 'Medisch Contact', het officiële weekblad van de Koninklijke Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst, het onderwerp ter sprake.³ Wij citeren met instemming:

'Seksuele relaties zijn in onze samenleving nog maar aan betrekkelijk weinig beperkingen onderworpen. Het is moeilijk in te zien waarom zwakbegaafden, die meer dan andere zijn aangewezen

op lichamelijke contacten, zich aan een veel strenger regime zouden moeten blijven onderwerpen of, waarom hun opvoeders hen dat zouden moeten opleggen. Onmiddellijk rijst hier de vraag naar de toelaatbaarheid van het verwekken van nakomelingen. Indien er genetische complicaties zijn te verwachten, dan lijkt het niet zo moeilijk uit te maken welke gedragslijn er zou moeten worden gevolgd. Meewerken aan de samenlevingsvorm zou dan afhankelijk moeten worden gesteld van verplichte sterilisatie van een van beide partners. Het komt mij voor dat ook wanneer er sprake is van een debiel meisje met sterk erotische neigingen, dat vlot ingaat op voorstellen tot seksuele handelingen, een verplichte sterilisatie mogelijk moet zijn: het alternatief zou isolatie zijn. Sommigen staan op het standpunt dat medewerking aan het tot standkomen van een duurzame relatie altijd het opleggen van een verplichte sterilisatie inhoudt. Sterilisatie alleen voor het geval dat er wel eens een seksueel contact tot stand zou kunnen komen, is in die opvatting een ongeoorloofde aanslag op de lichamelijke integriteit. Anderen daarentegen zullen erop wijzen dat het niet alleen om de zwakzinnige zelf gaat, maar dat ook de belangen van een eventueel kind een grote, zo niet beslissende rol spelen. In het algemeen zou men toch moeten stellen dat zwakzinnigen niet in staat zijn zelf hun kinderen op te voeden. Daarbij komen dan de belangen van de samenleving in het geding. Anderen zullen de taak van de ouders moeten overnemen. De verantwoordelijke personen staan in dit geval voor de keus, of de zwakzinnige de menselijke en voor hén belangrijke waarde van huwelijk en seksualiteitsbeleving te onthouden, of zelf eventueel met anderen de zorg voor de kinderen die zouden worden geboren op zich nemen, of gedwongen sterilisatie van de zwakzinnige te vragen'.

Op dit artikel reageerde de Geneeskundige In-

specteur voor de Geestelijke Volksgezondheid, hoofdafdeling Zwakzinnigenzorg, dr J. Hoeing als volgt⁴:

'In het algemeen is het standpunt dat door onze inspectie wordt ingenomen zeer terughoudend en het is wel zeker dat verzoeken van ouders met betrekking tot sterilisatie van een geestelijk gehandicapte dochter volgens de huidige inzichten slechts zelden dienen te worden gehonoreerd'.

Hier lijnrecht tegenover staat bijvoorbeeld de mening van de oud-hoogleraar psychiatrie H.J.v.d. Berg⁵:

'Naar mijn overtuiging dienen al diegenen zich aan sterilisatie te onderwerpen, die op kosten van de gemeenschap worden behandeld en verpleegd wegens zulke ernstige erfelijke afwijkingen als bloedziekte, of wegens zo'n ernstige zwakzinnigheid dat zij zich zelf, noch aan hen toevertrouwen kunnen verzorgen'.

Het standpunt van de Hoofdinspectie Geestelijke Volksgezondheid

Inmiddels was de meningsvorming, zoals deze tot dan toe had plaatsgevonden middels reacties en ingezonden brieven in 'Medisch Contact', niet onopgemerkt gebleven in de Zwakzinnigenzorg zelf.

Het maandblad 'Klik' ging er in januari 1980 uitgebreid op in.⁶ In een interview zegt de genoemde inspecteur Hoeing:

'We hebben geen handvat om sterilisatie bij zwakzinnigen te verbieden. In de wet staat dat je als kind te doen hebt wat je ouders je zeggen en dat houdt in dat als de ouders vinden dat een minderjarige zwakzinnige gesteriliseerd moet worden, zij daar juridisch het volste recht toe hebben. Wij kunnen dit op korte termijn niet tegenhouden, maar op langere termijn gaan we erover denken of het de bedoeling van de wetgever is geweest dat dit soort dingen plaatsvinden'.

De Voorzitter van de Vereniging van Ouders van Geestelijk Gehandicapten H.J.A. Vrouwenvelder⁷ vertelt in principe ook geen voorstander te zijn van sterilisatie, maar uiteindelijk vindt hij dat de ouders toch het laatste woord mogen en moeten hebben:

'Als die ouders niet in opwelling zo'n besluit nemen, dan zeg ik: het is hun recht om te kijken naar de toekomstmogelijkheden van hun kind. Als die ouders tot de conclusie komen dat sterilisatie de beste oplossing is, ook na raadpleging van deskundigen en adviseurs, dan zeg ik: waarom moeten ouders van geestelijk gehandicapten gediscrimineerd worden? Ouders van niet gehandicapte kinderen mogen ook zelf beslissen over hun eigen kind'.

De jurist van het Nationaal Centrum van Geestelijke Volksgezondheid, mr Paul Laurs, gevraagd om zijn commentaar, zegt in hetzelfde nummer van 'Klik' dat hij de gedachtengang van Hoeing niet helemaal kan volgen⁸:

'Hoeing zegt: zwakzinnigen zijn in het algemeen niet geschikt om kinderen te krijgen en op te voeden. Maar toch vindt hij dat sterilisatie pas in aanmerking komt als je eerst minder zware mogelijkheden om zwangerschap te voorkomen, hebt toegepast. Sterilisatie is onherroepelijk en dat noemt hij een bezwaar. Het lijkt mij juist het meest belangrijke voordeel van sterilisatie; sterilisatie is onherroepbaar, evenals zwakzinnigheid dat ook is. Daarmee wil ik zeggen dat een zwakzinnige vrouw die door haar handicap niet in staat is zelfstandig een kind op te voeden en dat in de toekomst ook niet zal kunnen. Voor haar is een definitieve onherroepbare oplossing noodzakelijk. Het grote probleem bij sterilisatie van niet gehandicapte mensen is dat die in de toekomst spijt zullen krijgen. Dat argument gaat bij geestelijk gehandicapten minder op, omdat die geestelijk gehandicapt zullen blijven. Door sterilisatie zullen geestelijk gehandicapte vrouwen meer kans krijgen op een rij-

ker en gevarieerder leven. Zij zullen ook in seksueel opzicht de vrijheid kunnen krijgen waarop zij recht hebben. Ik denk dat de beslissing uiteindelijk zal moeten worden genomen door diegene, die de dagelijkse verantwoordelijkheid draagt. Dat zijn de ouders, samen met de werkers in de woonvoorziening en als de ouders zich weinig of niet met het kind bemoeien, dan zijn het de mensen in de voorziening die beslissen. Er moet wel een royaal overleg zijn voor het besluit valt, tussen ouders, werkers en de geestelijk gehandicapte zelf, voor zover dat mogelijk is'.

Er valt na deze publikaties een korte stilte. De Hoofdinspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid heeft echter niet stilgezeten en komt met een richtlijn voor de besturen, directies en medewerkers van de Nederlandse zwakzinnigeninrichtingen.⁹ De Hoofdinspecteur voor de Geestelijke Volksgezondheid, H.J.A. Verhagen, schrijft dat discussie hierover mogelijk is. Zij sluit nuanceringen in de uitvoering van de richtlijn niet uit, maar stelt tegelijkertijd dat de zwakzinnigeninrichtingen wel op de inhoud van de richtlijn kunnen worden aangesproken.

'Bij een zwakzinnige, die niet in staat is zelf te beslissen en om wiens sterilisatie wordt gevraagd door ouders of vertegenwoordigers, omdat deze vinden dat er wel degelijk een indicatie tot sterilisatie aanwezig is, moet consultatie plaatsvinden via multidisciplinair overleg'.

Aan dit multidisciplinair overleg moeten dan volgens de inspectie deelnemen: een vertegenwoordiger van diegene die de ingreep zal ondergaan (meestal een der ouders), daarnaast iemand die niet tot de familie of wettelijke vertegenwoordiger van de pupil behoort, wel in een 'professionele' relatie staat tot de pupil (bijv. iemand van de groepsleiding of van de staf van de inrichting waar de pupil woont), de arts die de ingreep zal verrichten, een vertegenwoordiger van de Geneeskundige

Hoofdinspectie van de Geestelijke Volksgezondheid en een of twee deskundigen uit de zwakzinnigenzorg, die niet in een professionele relatie tot de pupil in kwestie staan (een psycholoog, arts, verpleegkundige of maatschappelijk werker uit deze sector). De arts die de ingreep verricht, conformeert zich aan de beslissing die in het overleg is genomen. Als dit overleg geen consensus oplevert, wordt de ingreep niet verricht.

Inmiddels zijn de richtlijnen aangepast.¹⁰ Essentieel voor de Geneeskundige Hoofdinspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid is het volgen van een zorgvuldige procedure: sterilisatie bij geestelijk gehandicapten zal pas kunnen geschieden na een overleg van mensen, die nauw betrokken zijn bij het welzijn van de betrokkene. Dit moeten dan zijn: de ouders of wettelijke vertegenwoordigers van de persoon om wie het gaat en tenminste twee vertegenwoordigers van de voorziening waar de betrokkene verblijft, aan te wijzen door de directie. Onveranderd blijft evenwel dat indien er geen consensus wordt bereikt, de ingreep niet wordt verricht. Evenwel geldt de volgende nuancing: als de ouders de ingreep desondanks toch wensen, staat het hen vrij de betrokkene uit de betreffende inrichting te halen.

Bevoegding door deskundigen

Deze ogenschijnlijke redelijke richtlijnen zijn in feite uitermate bevoogdend ten opzichte van de ouders. Cruciaal is namelijk de stelling dat sterilisatie alleen mag worden uitgevoerd als het overleg tussen ouders en 'deskundigen' een *éénsluidend positief advies oplevert*. Aangezien veel 'deskundigen' uit de zwakzinnigenzorg a priori al negatief staan tegenover een verzoek tot sterilisatie, zal op een aanvraag van de ouders in zeer veel gevallen negatief beslist worden. De ervaring van een onzer¹¹ bevestigt deze vrees.

De kernvraag is of de ouders c.q. wettelijke ver-

tegenwoordigers een beslissende rol kunnen spelen in deze kwestie. Jongerius gaat hierop dieper in. Hij onderscheidt in 'Indruk', het blad van het Werkverband van Ouders rondom Internaten, dat er twee kanten aan deze zaak zitten: ten eerste de vraag in hoeverre de ouders kunnen bepalen dat een geestelijk gehandicapt kind gesteriliseerd moet worden en ten tweede in hoeverre ouders in staat zijn om een advies van deskundige zijde gegeven om hun kind te laten steriliseren, af te wijzen. Met andere woorden kunnen zij stappen ondernemen om zo'n sterilisatie tegen te houden?

Om te beginnen met dit laatste: er behoeft geen vrees te bestaan dat sterilisatie buiten toestemming van de wettelijke vertegenwoordigers kan plaatsvinden. Zou dit toch gebeuren, dan zou dit het recht op lichamelijke integriteit schenden en een strafbaar feit opleveren.

Het eerste punt, de vraag of ouders hun kind zonder meer kunnen laten steriliseren, laat zich niet zo gemakkelijk beantwoorden. Het gaat daarbij om de inhoud die aan het begrip 'ouderlijke macht' gegeven wordt. Aan het burgerlijk wetboek kan worden ontleend dat ouderlijke macht en ouderlijk gezag niet beogen te zijn de toekenning aan de ouders van een beschikkingsrecht over hun kinderen, maar veeleer als een opdracht om hun kinderen te begeleiden naar een volwassen zelfbeschikking. Zo typeerde de kantonrechter in Tilburg de ouderlijke macht als een bevoegdheid op basis van een plichtscheppende functie. Het kan evenwel niet ontkend worden dat soms ook door ouders van geestelijk gehandicapte kinderen, de relatie die er bestaat tussen enerzijds de ouderlijke macht anderzijds de persoonsrechten van hun kinderen weinig in het oog wordt gehouden. De opvatting van ouderlijke macht een in de wet omschreven zelfstandig recht van de ouders kan worden gezien, dat zeker in de toenemende mate aan kritiek komen bloot te staan. Ook kinderen hebben recht. De rechten van het kind kunnen ge-

steld worden tegenover de zorgplicht van de ouders.

Op zich zelf zijn dit allemaal misschien niet van die nieuwe dingen: binnen de ouderverenigingen en ook in de internaten is de discussie over ouderlijke verantwoordelijkheid al lang op gang. Maar het is goed om daar nog even bij stil te staan. Immers: ouderlijke verantwoordelijkheid mag niet verward worden met ouderlijke macht en ouderlijk gezag. De beide laatste begrippen slaan op hetgeen in wetboeken is vastgelegd, de ouderlijke verantwoordelijkheid heeft veeleer te maken met datgene wat ouders zelf ervaren en voelen, kijkend naar en levend met een geestelijk gehandicapt kind.

Rechten van de zwakzinnigen

De Verenigde Naties hebben in december 1971 plechtig de rechten van de geestelijk gehandicapten geprobeerd als een verbijzondering van de universele verklaring van de rechten van de mens.

Het eerste punt van de verklaring luidt: 'De geestelijk gehandicapten genieten zoveel als doenlijk dezelfde rechten als andere mensen'.¹² Onverminderd gelden ook voor hen de Europese verklaring van de rechten van de mens (1950) en een aantal artikelen in diverse wetboeken, met name het wetboek van strafvordering, waarin het recht op zelfbeschikking en het recht op lichamelijke integriteit gewaarborgd wordt voor iedere Nederlander. In dit verband is het zelfbeschikkingsrecht essentieel. Dit is gebonden aan de persoon en dus niet overdraagbaar, noch te niet te doen door bijvoorbeeld de uitoefening van de ouderlijke macht.

Er moet bij geestelijke gehandicapten een antwoord worden gevonden op de vraag hoe te handelen wanneer iemand niet in staat is zijn of haar zelfbeschikkingsrecht bewust uit te oefenen.

Reeds jaar en dag wordt gewerkt aan de rechts-

positie van de geestelijk gehandicapten. Deze regeling zal, naast een oplossing voor vermogensrechtelijke aangelegenheden, ook een oplossing moeten bieden voor de vraag wie en op welke gronden kan treden in de aan de persoon gebonden rechten van de zwakzinnige.

Sterilisatie kan gezien worden als een inbreuk op lichamelijke integriteit van – in dit geval – het zwakzinnige kind. Het kind zal dus toestemming moeten geven voor deze ingreep. Deze toestemming moet vrijwillig worden gegeven, zonder enige vorm van dwang of drang. Betrokkene zelf is echter niet in staat om de rijkwijdte van deze beslissing te overzien. Ouders kunnen niet treden in dit persoonsgebonden recht. Zo ver reikt de bevoegdheid, omschreven in het burgerlijk wetboek en gebonden aan de term 'ouderlijke macht', niet. De enige uitzondering daarop is de sterilisatie *op medische gronden*. In strikte zin zal dit vrijwel nooit het geval zijn: de (lichamelijke) gezondheidstoestand van de zwakzinnige zal slechts zelden ernstig in gevaar gebracht worden door een zwangerschap.

Er moet dus geconstateerd worden dat de ouderlijke macht hier te kort schiet en aangezien de gehandicapte zelf niet tot het geven van toestemming in staat is, volgt hieruit de conclusie dat in geen enkel geval sterilisatie bij minderjarige en meerderjarige geestelijk gehandicapten mogelijk is.

Deze conclusie staat dus lijnrecht tegenover de aan het begin van dit artikel weergegeven mening van de inspectie.⁶ Formeel zou de Geneeskundige Hoofdinspectie dus helemaal geen problemen hoeven te hebben met het 'verbod' zwakzinnigen te steriliseren: De ouders zijn bij de geldende wetgeving vrijwel machteloos. Ruimte voor een minder enge uitleg aan het begrip 'ouderlijke macht' geeft de benadering van deze kwestie vanuit de ethiek.

Ethiek

Over deze problematiek hebben twee ethici hun licht doen schijnen: Sporken¹³ en Christiaens.²

Opvallend is de eengezindheid: in het algemeen dient nakomelingschap van zwakzinnigen te worden vermeden gezien de onmacht tot het opvoeden van kinderen. Christiaens stelt: 'Ik heb gepleit voor het recht op seksualiteit voor onze gehandicapten, zij het dat zij nooit gedwongen moeten worden dit recht uit te oefenen. Een authentiek-liefdevolle hulpverlening legt niet kritiekloos eigen seksuele normen op, maar haakt in op wensen, verlangens en mogelijkheden van de pupillen. Niet zelden volgt men dezelfde redenering ten aanzien van het ouderschap. Men zegt dan dat het recht op kinderen een onvervreemdbaar recht is van elke mens, evenzeer als het recht op lichamelijke integriteit; bijgevolg mag niemand een kinderwens dwarsbomen, ook niet de kinderwens van een geestelijk gehandicapte. Het parallelisme met het recht op seksualiteit gaat hier niet op. In het recht op seksualiteit gaat het om de ontplooiing van een persoon zonder dat de fundamentele rechten van iemand anders in het geding zijn. Bij het recht op ouderschap is het leven en de bestaansconditie van een derde, met name het kind, wel in het geding. Bij verantwoord ouderschap liggen de belangen van de ouders en die van het kind in elkaars verlengde: het geluk van de ouders bestaat erin dat zij zich ten dienste stellen van een gelukkige ontwikkeling van de persoon van hun kind.

Waar een geestelijk gehandicapte een kind verlangt, kunnen de belangen van het paar en van het gewenste kind onvereenigbaar zijn. Ethisch handelen beoogt het geluk van elk mens, niet het geluk van de een ten koste van de ander. De vraag is of de opvoedingskracht, het stimuleren tot volwassen zelfstandigheid, mee in deze wens is verrekend en of het paar überhaupt in staat mag wor-

den geacht deze opvoedingsopdracht aan te kunnen, ook al meent het zelf van wel. Op de weegschaal liggen aan de andere kant van de kwaliteit van de kinderwens de rechtmatige belangen van het kind én van de samenleving, die met de opvoedende taak is belast als de ouders falen.

Er zijn beslist voorbeelden aan te halen waarbij het ouderschap, tegen alle verwachtingen in, vrij succesvol is gebleken. Het blijft altijd gissen. Een mens moet durven leven met risico's, maar die risico's moeten wel verantwoord zijn. Niet zelden zal de toekomst van het kind te zeer gevaar lopen. Niet alleen dat, ook de toekomst van het paar zelf wordt zwaar belast door onmachtgevoelens en de druk die het zorgenvragend kind hun oplegt. Onverantwoorde risico's mogen niet worden genomen. Efficiënte en altijdurende contraceptie zal dus aangewezen zijn.

Hoe verder?

De conclusie vanuit de ethiek is duidelijk: de belangen van eventuele nakomelingen mogen preveleren boven die van de geestelijk gehandicapte. De huidige wetgeving is hiermee echter in strijd. Bovendien zullen thans veelal de wensen van de ouders van de geestelijk gehandicapte tot 'altijdurende contraceptie' geen gehoor vinden bij de 'deskundigen' die – om overigens ook valide redenen – een sterilisatie nog verwerpen als een op dat moment onnodig grote ingreep. Wij menen dat indien dit het geval zou zijn de ouders als eerst-verantwoordelijke dienen te worden beschouwd; hetzelfde standpunt is neergelegd in het verkiezingsprogramma van D'66. Het Werkverband van Ouders rondom Internaten heeft dit neergelegd in het volgende procedurevoorstel:

'Indien ouders van een diep zwakzinnig kind sterilisatie van hun zoon of dochter overwegen, al dan niet daartoe geadviseerd, maken zij hun voornemen bekend aan de directie van het internaat

waar hun kind woont. Tegelijkertijd kunnen zij dit voornemen voorleggen aan een gynaecoloog uroloog/chirurg, die de ingreep zou moeten uitvoeren. Zowel de directie als de benaderde beroepsbeoefenaar vormen zich zelfstandig een oordeel over het voorgedragde voornemen van de ouders. Zowel van instituutside als van de zijde van de beroepsbeoefenaar ontvangen de ouders schriftelijk een oordeel over de voorgenoemde sterilisatie. Indien dit oordeel van beide zijden positief is, bestaat er, althans procedureel, geen bezwaar tegen de ingreep. Indien de arts die de ingreep zou moeten uitvoeren negatief reageert en de ingreep niet met de persoonlijke verantwoordelijkheid in overeenstemming acht, zullen de ouders een andere arts moeten benaderen. Indien het instituut negatief adviseert en de benaderde arts wel bereid is tot het uitvoeren van de ingreep, rust op de ouders de morele plicht de tegenargumenten van het instituut zwaar in hun oordeel te laten wegen. Dit zal destemmer het geval zijn, als in de door het instituut aangevoerde argumentatie de stem van de gehandicapte man of vrouw zelf hoorbaar en invoelbaar wordt. Het lijkt raadzaam om in een dergelijk geval een psychiater in te schakelen. Deze legt zijn argumenten eveneens schriftelijk vast. Het geheel wordt ter kennis gebracht van de ouders en de arts die de ingreep zal uitvoeren. Indien deze procedure is gevolgd, de ouders én de betreffende arts kennis hebben van de verschillende pro's en contra's, kan worden gezegd dat aan de zorgvuldigheid recht is gedaan. Het is dan vervolgens aan de ouders en de uitvoerende arts om tot een beslissing te komen.'

In de intramurale zwakzinnigenzorg kan op deze wijze worden voldaan aan de zorgvuldigheid die rond sterilisatie geboden is. Bovendien wordt in deze procedure recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van elk der betrokkenen: de geestelijk gehandicapte waar het allemaal om gaat, de

ouders en de uitvoerende arts en het instituut. Vermeden wordt, dat een hoogst onzuivere vermenging plaatsvindt van deskundigheid en aan de persoon gebonden rechten. Deze rechten immers, waarin het recht op zelfbeschikking centraal staat, vormen de juridische basis waarop ieder mens aan zijn leven gestalte kan geven.

Hierin ligt ook het belang van de gehandicapte mens. Het zou onjuist zijn dit belang van de internaatsbewoner gelijk te stellen met de indicatiestelling vanuit de professionele hulpverlening. Hiermee is niet gezegd dat de visie en de hulp van deskundigen het belang van de gehandicapte niet zou dienen, maar vermeden moet worden dat deskundige adviezen het belang van de internaatsbewoner bepalen, c.q. ermee gelijkgesteld worden.

Ongerustheid en angst bij de ouders

Tot nu toe is niet ingegaan op de vraag hoe de argumenten van ouders moeten worden beoordeeld. Naar ons oordeel kunnen ook gevoelens van ongerustheid en angst een reële grond zijn voor een sterilisatieverzoek. Sterilisatie zou nimmer door de ouders worden overwogen als de mogelijkheid tot zwangerschap niet aanwezig zou zijn. Als een meisje nooit in haar leven een jongen zou ontmoeten, is elke vorm van anticonceptie overbodig.

De huidige internaten geven echter een samenlevingspatroon te zien, waarin voor deze beleving van de ouderlijke verantwoordelijkheid ook plaats mag zijn. Deze wat sumiere aanduiding van dit wezenlijke probleem geeft echter wel aan dat sterilisatie niet uitsluitend en alleen kan worden over-

wogen, als er sprake is van genitale seksualiteitsbeleving. Als een meisje niet of nauwelijks in jongens geïnteresseerd is, wil dat immers niet zeggen dat jongens geen belangstelling voor dat meisje zouden kunnen hebben!

Politiek

Het is te hopen dat voor deze zo principiële problematiek meer belangstelling komt ook van de zijde van de politieke partijen. Almacht van 'deskundigen' is een slechte zaak en met name ouders van geestelijk gehandicapten worden toch al zo vaak betutteld!

maart 1982

Literatuur

1. Jan Jongepier en Djoeko Vecninga, *Wij worden altijd voor de gek gehouden*, Ambo, 3e druk, 1978.
2. Marc Christiaens, *Medisch Contact*, 14 augustus 1981; p. 1014.
3. F. A. Bol, *Medisch Contact*, 30 november 1979, p. 515.
4. J. Hoeing, *Medisch Contact*, 4 januari 1980, p. 2.
5. H. J. van den Berg, *Medisch Contact*, 25 januari 1980, p. 112.
6. Jea Kiers, interview met J. Hoeing, *Klik*, januari 1980, p. 12.
7. Jea Kiers, interview met H. J. A. M. Vrouwenfelder, *Klik*, januari 1980, p. 15.
8. Jea Kiers, interview met Paul Jaurs, *Klik*, januari 1980, p. 16.
9. H. J. A. Verhagen, *Voorlopige richtlijnen voor electro-aversieve therapie en sterilisatie bij zwakzinnigen 1980*.
10. H. J. A. Verhagen, *Richtlijnen inzake sterilisatie bij zwakzinnigen*, december 1981.
11. E. W. Loendersloot, *Medisch Contact*, 1 februari 1980, p. 142.
12. *Verklaring van de Rechten van de Geestelijk Gehandicapten*, Brochure van het Nationaal Orgaan Zwakzinnigenzorg (1979) Postbus 415, 3500 AK Utrecht, prijs f1,50.
13. P. Sporken, *Ethiek en Gezondheidszorg*, Ambo, 1978.

G.J. TEN VELDHUIJS

Partijdigheid of gemeenschapsbesef?

Wat bij kabinetsformaties nog meer dan bij het gewone Kamerleven, altijd weer opvalt, is de nadruk op de belangen van de partij (d.i. de grote, georganiseerde groep) en niet – of nauwelijks – op de belangen van het land als geheel of, beter nog, van de gehele samenleving, opgevat in de betekenis van 'samen moeten leven'.

In de periode vóór de eerste wereldoorlog bestonden er in Nederland slechts drie markante groeperingen: de liberalen, die destijds iets minder conservatief waren dan thans; de zo geheten 'christelijke' partijen, die, ondanks het 'monsterverbond' tussen katholieken en protestanten, bij alle in hun ogen 'principiële' vraagstukken één lijn trokken; en de socialisten, het concrete resultaat van diverse maatschappelijke wantoestanden. Laatstgenoemden heetten toen nog niet zo zeer 'links' als wel 'rood', een kleuraanduiding, die ook nu nog graag wordt gehanteerd door aanhangers van de twee andere politieke hoofdgroepen en waar van de inhoud ternauwernood varieert tussen 'uiterst bedenkelijk' en 'zeer verwerpelijk'.

Nadat in de moeizame dertiger jaren de confessionele en/of liberale bewindslieden van het oplossen van de afschuwelijke crisismalaise weinig hadden terecht gebracht, rees tijdens de oorlogsjaren in kringen van hen, wier denken niet was besmet, noch bevooroordeeld, het gezonde besef 'dat het toch anders moest kunnen'. Indien wij afzien van nogal wilde kreten als: 'weg met de feitenkennis,

want die heeft de oorlog niet kunnen verhinderen', kunnen wij toch vaststellen dat er, na alle door-gemaakte ellende en geleden verliezen, een grotere openheid bestond ten opzichte van de actuele vraagstukken dan ooit het geval was geweest. Voor de wederopbouw van onze havens, ons maatschappelijk leven, ons onderwijs werden niet langer figuren met relaties in society of kerk, doch mannen van karakter – en vooral van deskundigheid – aangezocht.

Bepaalde partijen wijzigden hun vroegere naam, teneinde hun brede visie of hun sociale be-wogenheid te demonstreren. Zo kregen wij een 'volks'partij voor vrijheid en democratie, alsmede een katholieke 'volks'partij (met Volkskrant compleet). De socialisten, aan wier zorg voor het volk niemand behoefde te twijfelen, verenigden zich in de 'partij van de arbeid', daarbij hopende (zelfs rekenende) op een zogenaamde 'doorbraak' van de overige partijen uit naar hen toe. Helaas leidde deze doorbraak vrij spoedig wederom tot een uit-braak, aangezien velen zo'n vorm van breken achteraf zien als een inbreuk op de trouw aan het standpunt der vaders.

'De Groene', vlak na 1945 nog wat minder links dan thans, maar wél altijd zeer gewiekst in het voorzien van toestanden, gaf n.a.v. de eerste verkiezingen voor de Staten-generaal 1946 de volgende, schertsende typering van de verkiezing-sleuzen van de 'nieuwe' politieke partijen:

De communisten: 'Voor vrijheid en brood' (ongewijzigd).

De PvdA: 'Voor vrijheid en brood met kaas'.

De pvdv. (vrijheid): 'Voor vrijheid en brood met sandwich-spread'.

De AR: 'Voor vrijheid en brood voor de rechtvaardigen'.

De CHU: 'Voor vrijheid en taai-taai'.

De KVP: 'Voor vrijheid en beschuit met muisjes'.

De overall om begrijpelijke redenen geprezen en doorleefde vrijheid bleek ook nu weer een in de praktijk van ons leven moeilijk te realiseren begrip, zoals o.a. reeds was gebleken tijdens de oud-Griekse democratie en tijdens en na de Franse revolutie. Vrijheid heeft nu eenmaal in vrijwel alle levensomstandigheden zijn grenzen; is het niet meteen, dan toch zeker op den duur.

Dank zij de Marshall-hulp kon vrijheid zich in ons land lange tijd ontplooiën. De vijftiger en zestiger jaren hebben daarvan een duidelijk beeld gegeven: verhoogde lonen en salarissen leidden tot beter wonen, tot meer eigen vervoer en tot echte vakanties voor zeer velen. Zelfs de confessionele groeperingen zagen hun volgelingen gretig gebruik maken van meer informatie via lectuur en media; van meer medisch verantwoorde voorlichting; van wetenschappelijk gefundeerde geboortebeperving. Hun theologen, die het begrip vrijheid voornamelijk beperken tot de 'vrijheid van onderwijs' uit art. 208 van de grondwet, gingen zich schijnbaar progressief opstellen, zonder overigens iets van hun dogma's te relativëren. (De verklaring, 'dat Galilei toch gelijk had' → hetgeen reeds enige eeuwen vaststond – kan moeilijk als zodanig worden beschouwd.)

Inmiddels is het aantal benen, die de weelde van de vrijheid kunnen dragen, veel minder groot dan, speciaal links georiënteerde, politici in hun optimistische visie hadden verwacht. Het bij zijn vrijheidsstreven niet meer rekening houden met anderen, meestal anders denkenden, treft vooral bij

steeds groter wordende groepen jongeren, die om begrijpelijke redenen (oorlogsdreiging, werkloosheid, woningnood) van de heersende vrijheid gebruik (soms misbruik) maken in woord, geschrift en daad. Een vrij belangrijk deel van deze jongeren brengt bij verkiezingen zijn stem niet uit, onder het spandoekachtig motto: 'politiek is toch rot'. Daar staat dan tegenover dat jongeren uit confessioneel milieu, ongetwijfeld gewaarschuwd voor het 'rode gevaar', veelal wél stemmen, hetzij uit angst voor vergelding in een niet zo fel gekleurd hiernamaals – hetzij gewoon uit traditie.

Zo staan de diverse partijen, nog steeds opnieuw, partijdig tegenover elkaar. De eerlijkheid gebiedt vast te stellen, dat dogma's niet beperkt blijven tot partijen met een theologische voor- en achterban; er bestaan wel degelijk ook sociale dogma's, zowel in uiterst linkse als in uiterst rechtse kring. Zulke dogma's heten dan 'vooroordelen'; die zijn minder Grieks, doch even halsstarrig; ze verwijzen niet naar 'eeuwige', maar wel naar erg langdurige 'waarheden'.

Intussen wordt ons gemeenschappelijk bestaan jaarlijks, en zelfs op veel kortere termijn, ingewikkelder en problematischer. Wat onze politieke voormannen en voorvrouwen te vaak en te lang miskennen in hun gebondenheid aan hun partijpolitiek, is dat de werkelijk grote problemen, waarmee wij in stijgende mate worden geconfronteerd, voor alle partijen precies dezelfde zijn. Het heeft geen zin te spreken van 'christelijke benadering van de kernenergie', noch van 'het werkneemersstandpunt in zake van de werkloosheid'. Beide vraagstukken zijn van nationale, en daarnaast ook van internationale aard.

De overtuiging dat iedere oorlog, om welke reden ook begonnen, een zinloze vorm is voor het oplossen van conflicten, is niet ontstaan in de hoofden van orthodoxe theologen. Confessionele partijen, bij ons en elders, hebben decennien lang vóór elke defensiebegroting gestemd en het Inter-

kerkelijk Vredesberaad is niet meer dan een laat-komer temidden van de wellicht overwegend 'linkse', maar dat wel sterk gedocumenteerde vredesbewegingen van na 1918. Trouwens, reeds in 1925 heeft dr. G. J. Heering, in zijn boek 'De Zondeval van het Christendom', op gedegen wijze afgerekend met degenen, die op bijbelse gronden bepaalde vormen van vernietiging verdedigen als zijnde overeenkomstig de Wil Gods. Dat er, helaas, vele van dit soort Willen blijken te bestaan, wordt nog dagelijks duidelijk in Noord-Ierland, Iran, Zuid-Afrika, enzovoort....

Wat het opvangen van de werkloosheid aangaat, zijn wij er, vergeleken bij de dertiger jaren, duidelijk op vooruitgegaan. Onze sociale politiek, waarvan ook onze kerkelijk-gezinde vaderlanders dankbaar gebruik maken, heeft geleid tot een vorm van sociale bijstand, waaraan de vs nog niet toe zijn. Het bij alle menselijke maatregelen optredende, incidentele misbruik kan bezwaarlijk een reden zijn om de armoede maar weer te gaan aanbevelen als een onfeilbaar middel teneinde het koninkrijk der hemelen deelachtig te worden.

De Stichting van de Arbeid en het overleg in de ondernemingsraden hebben werkgevers en werknemers nader tot begrip voor elkaars arbeid en zelfs voor elkaars onmisbaarheid gebracht. Dat onbekwaam geleide familie-bv's enerzijds en soms te hoog opgeschroefde eisen van werknemers anderzijds de samenwerking belemmeren, behoeft aan de bereikte resultaten geen afbreuk te doen. Groter is de bedreiging van de 'multinationals', die hun vestigingen hier te lande sluiten, wanneer het de moederbedrijven slecht gaat.

Het is vooral onze positie als klein land zonder voldoende grondstoffen temidden van een groot aantal, merendeels veel grotere landen, welke samenwerking binnen onze grenzen op politiek, sociaal en economisch terrein tot zulk een bittere noodzaak maakt. Ondanks het mythologische verbod om van de boom der kennis te proeven, heb-

ben in de afgelopen vierhonderd jaren vele heldere geesten het hun van nature geschonken en door volharding gerijpte redelijk denken gebezigd voor de verbetering van ons levenspeil, onze gezondheid, ons onderwijs – kortom van ons welzijn.

Dit redelijk denken, deze redelijkheid in wetenschappelijke en in sociale zin, valt bij de leidlieden onzer gelovigen niet in de smaak: het 'riekt immers naar verlichting en Franse revolutie', d.w.z. naar rationalisme! Ik ken weinig lectuur, die zò rationalistisch is als de geschriften, waarin theologen hun tegenstanders en elkaar te lijf gaan. Voor een persoonlijke geloofsovertuiging kan ik respect gevoelen, evenals voor iedere andere, eerlijk beleden overtuiging. Wanneer men zich evenwel het etiket 'levensbeschouwelijk' toeëigent, alsof er geen andere levensbeschouwingen zouden bestaan op een basis van redelijk en zedelijk denken, dan bekruipt mij de wens eens een regering te zien regeren, waarin die 'enige mogelijke levensbeschouwing' niet is vertegenwoordigd – al was het alleen maar om te kunnen vaststellen dat ons land dan niet plotseling te gronde gaat.

Zo'n bekruipe wens is apert irrationeel, en bovendien nog irreëel ook. Het CDA vormt wel geen meerderheid meer temidden van ons volk, het heeft echter nog te veel aanhangers om als 'quantité négligable' te worden beschouwd. Wie verlangt naar een alternatief, moet zulks wel binnen redelijke grenzen nastreven! In een kabinet van VVD, PVDa en D'66 zou laatstgenoemde partij een tactisch en strategisch evenwicht kunnen vormen tussen de uiterst linkse, resp. uiterst rechtse elementen uit de beide andere partijen. Er zou dan wel sprake zijn van een ander beleid, maar daaraan is thans in ieder geval behoefte. De grote vraagstukken zijn door het vorige kabinet te veel op de lange baan, althans de commissionele ijskasten in geschoven. Wat wij op korte termijn behoeven zijn bekwame leidlieden met durf en initiatief – geen principiële rit-uitzitters, en vooral geen

angsthazen. Zulke bekwame leidslieden zijn te vinden in alle partijen, zeker niet uitsluitend in de grootste; helaas zijn zij veelal niet bereid om de ondankbare taak van een ministerschap op zich te nemen.

Inmiddels wordt de noodzaak van een bewust en moedig beleid bij de dag groter. Van een Europese Gemeenschap komt, evenals in de periode tussen de beide oorlogen, bitter weinig terecht: de grote staten gaan blindelings door met het behartigen van hun eigen belangen, terwijl in breder verband – de zo geheten Veiligheidsraad met zijn vetorecht het begrip democratie met onveilige voeten treedt. Temidden van al die ‘verenigde’ na-

ties, die hun noodzakelijke eenheid pas plegen te beseffen, wanneer het te laat is, zal ons land de onmisbaarheid van zijn gemeenschap in sterkere mate moeten gaan beseffen dan tot dusverre het geval is geweest. Bij iedere politieke partij en bij iedere maatschappelijke groepering zal het belang van ons allen prioriteit moeten verkrijgen boven het ‘gelijk willen hebben’ of het renoveren van ‘heilige huisjes’. Wij leven, sedert Huizinga, nog steeds in de ‘Schaduwen van Morgen’, moge onze gezamenlijke schijnwerper boven onze individuele zaklantaarns gaan uitschijnen!

oktober 1981

E. R. VAN SLOOTEN

Vervreemding, een commentaar

Terecht werd in het laatste nummer van *idee'66* de vervreemding als groot maatschappelijk probleem aan de orde gesteld. Mijns inziens is het zelfs ons grootste probleem en de bron van vrijwel alle spanningen in de samenleving!

Desondanks kon ik na de lezing van het artikel van Geene een gevoel van teleurstelling niet onderdrukken, omdat daarin feitelijk wordt voorbijgegaan aan de kern van de zaak (nl. bij de stelling dat vervreemding inherent is aan de moderne geïndustrialiseerde maatschappij); voorts hanteert Geene een vrijheidsbegrip dat te beperkt is en daardoor tot foute conclusies leidt en tenslotte laat hij een zeer belangrijke bron van vervreemding — de schrikbarende verarming van onze taal — geheel buiten beschouwing. Dit laatste is des te meer een gemiste kans, omdat in de taal óók een mogelijke genezing van de ziekte is te vinden.

De kern van de zaak

Bij het oplossen van vragen en problemen beschikt de mens over twee gronden van zekerheid: de historische bezinning en de (natuur)wetenschap. Er zijn echter nogal wat begrippen die zich via deze methoden niet laten behandelen en derhalve behoren tot het domein van de metafysica.

Vele begrippen die momenteel naar

hartelust worden gehanteerd, zijn metafysisch van aard, zoals vervreemding, welzijn, vrijheid, kwaliteit van het bestaan, enz. enz. Terecht werd dus onlangs in een bekend weekblad¹ geconstateerd dat metafysica een politieke wetenschap is (het omgekeerde is echter ook waar) en even terecht werd geconstateerd dat metafysica aan de Nederlandse universiteiten helaas nauwelijks meer een object van studie is. Vreemd is dit echter niet, aangezien de metafysica ons ook het één en ander heeft te vertellen over 'de wetenschap', zodat de vak-professoren tegen deze studie altijd hun bezwaren hebben gehad en niets nalieten om de metafysica te kleineren en te ridiculiseren. Men prefereert een eigen 'vakfilosofie', die doorgaans met filosofie weinig meer uitstaande heeft en dus minder bedreigend is. Het begrip vervreemding is door metafysici diepgaand behandeld, waarbij zij de oorzaak niet leggen bij de anonieme economische en politieke personen, instituten en processen, doch bij de rationele, abstracte, materiegerichte en 'onmenselijke' denkmethode, die inherent is aan de moderne, geïndustrialiseerde maatschappij en waaruit al deze personen, instituten en processen onvermijdelijk zijn voortgekomen.

De geheimzinnige achterwereld, waarvan de goden onze voorouders nog een royale keuze aan levensmogelijkheden boden (immers, de sterrenstanden wisselen van uur tot uur, de vlucht van de wolken en de vogels is nimmer dezelfde en met de goden viel altijd nog te onderhandelen), is door dit rationele, weten-

schappelijke denken 'bevolkt' met onwrikbare natuurwetten die de mens exact voorschrijven hoe hij leven moet, zonder te vragen of hij dat ook zo wil.

Het antwoord hierop is overigens een duidelijk 'neen', aangezien de gehele menselijke geschiedenis aantoonde dat menselijke gevoelens, verlangens en emoties doorgaans irrationeel en onlogisch zijn, maar toch ons handelen en de maatschappelijke ontwikkelingen bepalen. Hier hebben we dus de kern van het probleem: doordat de wetenschap de mensheid veel zegeningen heeft gebracht, vooral in materieel opzicht, is de bijbehorende, rationele denkwijze in toenemende mate overschat en tenslotte als waarheid beschouwd. De mens is zelf echter vooral een geestelijk en irrationeel wezen, dat zich in de aldus ontstane maatschappij niet meer thuisvoelt; hij 'vervreemdt', omdat de menselijke natuur niet is aan te passen aan een natuurwetenschappelijke samenleving!

Vrijheid

Iedereen, die tracht begrippen als vervreemding en vrijheid te definiëren, raakt onherroepelijk in de problemen, omdat deze begrippen niet exact te definiëren zijn, zoals dat met geen enkel metafysisch begrip het geval is. Men definieert altijd iets dat minder is dan het begrip zelf. Wetenschappelijk gezien kunnen wij dus niets doen met de metafysica, de metafysica daarentegen doet iets met ons!

De wetenschappelijke noodzaak om met scherpe definities te werken,

leidt in dit soort gevallen echter tot een hoop ellende voor de samenleving waarop de uitgedachte theorieën worden losgelaten, omdat onjuiste en/of te beperkte definities leiden tot conclusies die onjuist en/of vol tegenspraak zijn. Zo ook bij Geene, als hij meent te kunnen concluderen dat overheidsingrijpen leidt tot minder afhankelijkheid en dus minder vervreemding bij de maatschappelijk zwakkeren. Hier wordt maar liefst een zekere mate van materiële en financiële zekerheid geïdentificeerd als 'vrijheid'. Waaraan zeker wordt voorbijgegaan, is het feit dat deze zwakkeren langzamerhand totaal afhankelijk zijn geworden van diegenen die de aardse goederen te verdelen hebben: de politiek en het daaruit ontsproten overheidsapparaat. Totale afhankelijkheid valt voor mij moeilijk te rijmen met de toenemende vrijheid, die Geene constateert.

Als de dalende opkomstcijfers bij verkiezingen een signaal zijn van toenemende vervreemding, en ik denk dat dat zo is, dan stellen de feiten mij in het gelijk, omdat de vervreemding van de politiek dan juist het grootste blijkt te zijn in de armere wijken, zoals in de afgelopen maanden overduidelijk is aangetoond.

De taal, mede-oorzaak en redmiddel

Eén van de belangrijkste wapens in de strijd tegen de vervreemding is de taal, omdat de taal verreweg ons belangrijkste communicatiemiddel is. Dit vooronderstelt dan echter wel de aanwezigheid van een rijke, genuanceerde en zorgvuldig in stand gehouden taalschat, die *algemeen be-*

zit moet zijn. Aan deze voorwaarden wordt echter steeds minder voldaan en daarom is de taal zélf een bron van vervreemding geworden. Er zijn al geruime tijd twee ontwikkelingen aan de gang, die elkaar versterken:

- de algemene omgangstaal verarmt schrikbarend, zodat de gemiddelde Nederlander er nauwelijks meer in slaagt om gevoelens, emoties en verlangens op genuanceerde wijze onder woorden te brengen. Deze gebrekkige communicatie leidt tot onderling onbegrip en vervreemding;
- de opkomst van gespecialiseerde 'kaste-jargons', waardoor hele bevolkingsgroepen van elkaar geïsoleerd raken. De gemiddelde volksvertegenwoordiger is bijvoorbeeld voor het volk een onbegrijpelijke en dus onbegrepen figuur aan het worden. Allicht treedt dan vervreemding op, doch de politici moeten wél de hand in eigen boezem steken!

Het beste en rijkste taalgebruik wordt over het algemeen gevonden in de dichtkunst, waar tevens de oorspronkelijke en/of verborgen betekenis van woorden wordt hersteld. Dat dit tot groot onbegrip kan leiden, is aan goede dichters maar al te zeer bekend, zoals mag worden afgeleid uit twee uitspraken: 'dichters liegen de waarheid' (Bertus Aafjes) en 'lees maar, er staat niet wat er staat' (Martinus Nijhoff).

Tenslotte wil ik vier citaten geven uit een publikatie² uit 1955(!), gewijd aan de Duitse filosoof Heidegger, waaruit moge blijken dat de oorzaken van vervreemding ook toen al haarscherp en nauwkeurig

werden aangewezen. Helaas is met die kennis sindsdien weinig gedaan. 'De geïndustrialiseerde staat dreigt tot een moloch te worden, die de menselijke individualiteit verslindt en ons tot robots maakt. In een dergelijke maatschappij is een computer inderdaad "wijzer" dan de mens, die in toenemende vervreemding leeft.'

'We zagen hoe de West-Europeaan door de techniek een geweldige macht heeft gekregen, niet alleen over de materie maar ook over zijn medemensen. Door deze macht is hij a.h.w. vervreemd van eigen wesen.'

'De verarming van de taal kon gezien worden als een gevolg van een verminderde oplettendheid t.o.v. de ons omringende wereld. Wij hebben ons blind gestaard op de materie en daardoor hebben wij het contact met de levende werkelijkheid verloren. Wij zien eenvoudig net meer wat niet past bij het wetenschappelijke wereldbeeld. De schade die het éézijdige wetenschappelijke denken in de menselijke ziel heeft aangericht, is reeds zeer groot. De moderne techniek is gekocht voor een ontstellend hoge prijs.'

'Niet de beeldroman, maar de gedichtenbundel zal het schoolboek van de toekomst moeten zijn. Helaas zien nog veel te weinigen welke belangen hier op het spel staan. De nivellering van het geestesleven door de techniek is nog geenszins tot stilstand gekomen.'

Noten

1. *Elseviers Magazine*, 16-1-1982.
2. *Inleiding tot het denken van Heidegger*. 1e druk, (1955), Born, Assen/Amsterdam.

Naschrift F. Geene

1. Ik heb geenszins de pretentie gehad het probleem van de vervreemding alomvattend te bespreken. Dat kan natuurlijk ook niet op 8 pagina's. Ik heb geprobeerd me tot de kern van het probleem te beperken.
2. Van Slooten stelt dat de anonieme economische en politieke personen, instituten en processen in de maatschappij *onvermijdelijk zijn voortgekomen* uit de rationele denk-methode. Ik deel dit idealistisch determinisme niet. Daarmee is aangegeven waarom wij een verschillende kern van de zaak zien.
3. Dat wil echter niet zeggen dat ik geheel aan de rol van het rationalisme ben voorbijgegaan. De lichte beïnvloedbaarheid van de behoeften en het probleem van de zingeving hangen namelijk sterk met het rationalisme samen (daarover een andere keer meer).
4. Als men wil communiceren, is men gedwongen begrippen waarvan de betekenis niet bij voorbaat duidelijk is, nader aan te duiden, te omschrijven of zelfs te definiëren. Dat is heel iets anders dan de empirisch-wetenschappelijke gewoonte om met exacte, scherpe, operationalistische definities te werken. 'n Dergelijke definitie komt in mijn artikel helemaal niet voor.
5. Ik stel dat het staatsingrijpen enerzijds de vrijheid verkleint en anderzijds de vrijheid, vooral van de sociaal-economisch zwaksten, vergroot. Van Slooten is het met dat laatste niet eens. Minimumloon, sociale zekerheid, wetgeving ter verbetering der arbeidsomstandigheden enzovoort – afwezigheid hiervan, zou de vrijheid van de sociaal-economisch zwaksten niet aantasten!? Niet ik, maar Van Slooten zelf hanteert een zeer eng (en zeer rechts-liberaal) vrijheidsbegrip!
6. Hoe de taal een belangrijk strijdmiddel tegen de vervreemding kan zijn, heeft Van Slooten mij niet duidelijk kunnen maken.

Arbeidsbeleid en arbeidsverhoudingen

Centralisering en fragmentering in het arbeidsbeleid



C.J. Vos

Is er in de Nederlandse arbeidsverhoudingen nu sprake van centralisering of decentralisering? Aan dit thema is de laatste jaren een stroom publicaties gewijd. Analytici signaleerden in de jarenlange traditie van toenemende overheidsinvloed een keerpunt,

kentering of breukvlak. Er zou zich nu eindelijk een zekere mate van decentralisering inzetten. Vos constateert echter in 'Arbeidsbeleid en arbeidsverhoudingen' dat de centralisering nog altijd voortgaat. Deze situatie zal zich ook niet wijzigen gelet op de structurele kenmerken van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen en gelet op de huidige problemen: behoud sociale voorzieningen, werkloosheid enz.

Een samenhangend arbeidsbeleid is gewenst, met méér aandacht voor de inhoud van het werk en de arbeidsomstandigheden dan voor lonen, werkgelegenheid en sociale zekerheid. Het dient immers om correctie te gaan en niet om compensatie. Verder signaleert Vos dat de centralisering zo langzamerhand ook gaat gelden voor personeels- en sociaal beleid, arbeidsomstandigheden, medezeggenschap en humanisering van de arbeid.

Reeks Sociologische Monografieën
Ing., 265 pag., f 35,-/585 Bfrs.
ISBN 9060017641

Bestellingen: Libresso bv, Postbus 23, 7400 GA Deventer.
Tel. 05700-91153.

Ook verkrijgbaar via de boekhandel

Van Loghum Slaterus

Wetenschappelijke uitgeverij

Sociale bewegingen

Een systematische inleiding

O. Schreuder

De jaren 60 en 70 stonden in het teken van de beweging. Men streefde naar maatschappelijke veranderingen of naar een algemene ommekeer van denken en doen, naar de verwerkelijking van een utopisch gemeenschapsleven of naar diepere ervaringen van de oosterse wijsheid. Momenteel bevechten verschillende bevolkingsgroepen, zoals vrouwen, homoseksuelen, kleurlingen etc., voortvarend hun emancipatie.

De Amerikaanse geschriften over het verschijnsel sociale bewegingen domineren sterk. Weliswaar schonken ook Nederlandse sociologen aandacht aan dit onderwerp, maar tot een algemeen overzicht van het thema ten behoeve van de sociale wetenschap is het tot dusver niet gekomen.

Schreuder onderneemt de eerste poging. Het is bewust zo geschreven dat een geïnteresseerde leek het boek zonder jargonproblemen kan lezen.

De uitgave is dan ook tevens van nut voor hen die actief aan de bewegingen deelnemen, ermee sympatiseren, er geschokt naar kijken of die er uit hoofde van hun functie mee te maken krijgen.

Reeks Sociologische Monografieën f 38,50

ISBN 9060016904

Ook verkrijgbaar via de boekhandel

Van Loghum Slaterus

Voor een snelle toezending kunt u onderstaande coupon in een *ongefrankeerde* envelop sturen naar het uitgeversdistributiecentrum Libresso, Antwoordnummer 426, 7400 VB Deventer. Telefonisch bestellen kan ook: 05700-91153.

Bestelcoupon

Ondergetekende wenst te bestellen *rechtstreeks/via boekhandel _____

_____ te _____

..... ex. (9060016904) *Sociale bewegingen* à f 38,50

Naam: _____

Adres: _____

Postcode: _____ Plaats: _____

Datum: _____ Handtekening: _____

Genoemde prijs is incl. btw en excl. verzendkosten. * Doorhalen wat niet van toepassing is.

Meningen en media

Politieke opposanten in een realistisch experiment

O. Wiegman, A.D. de Roon en Th. Snijders

In 'Meningen en media' draait alles om het zogenaamde Wiegel/Van Thijn-onderzoek. Dit onderzoek bestaat uit verscheidene deelexperimenten, waaraan o.a. hebben meegewerkt de politici Wiegel (VVD) en Van Thijn (PvdA), leden van PvdA en VVD en de VARA-televisie. De centrale onderzoeksvraag was: waardoor laten mensen zich nu eigenlijk meer overtuigen, door de persoon van de politicus, door zijn optreden of door het beleid dat hij voorstaat? Anders gezegd, gaat het om de bron of om de inhoud van zijn verhaal? Zo gaan de onderzoekers bijvoorbeeld na welk effect de aanwezigheid van publiek bij een opname in de studio van een interview met Wiegel heeft op de televisiekijker, welke uitwerking de massamedia televisie, radio en krant op zichzelf genomen hebben en welk effect de moeilijkheidsgraad van het door Van Thijn gebezigde vakjargon heeft op de meningsvorming bij de televisiekijker.

*Uit de reeks Psychologische Monografieën
ing., 329 pag., f 51,-/855 Bfrs.
ISBN 9060016823*

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

J. E. C. M. VAN OERLE

D'66 en het historisch perspectief

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Al sinds de oprichting van Democraten '66 doet in die partij het gerucht de ronde dat D'66 een herleving is van de vooroorlogse Vrijzinnig Democratische Bond. Henk Zeevalking gelooft er nog steeds heilig in, Pieter Fokkink heeft er nog nooit in geloofd. Dit artikel beoogt een summier vergelijking aan de geïnteresseerde lezer te bieden, die dan op het eind zelf kan bezien of hij of zij uit hetgeen de geschiedenis ons biedt een les wil trekken.

1. De oprichtingsmotieven

In de jaren tachtig van de vorige eeuw was de Liberale Unie, de partij van toen al wijlen Thorbecke, oppermachtig in de Nederlandse politiek. Zij was echter ook aan het verstarren en leed steeds meer aan een sterke interne verdeeldheid, met name op het punt van de uitbreiding van het kiesrecht. In januari 1888 ontstond er in de liberale kiesvereniging 'Burgerplicht' te Amsterdam een splitsing, nadat er met een krappe meerderheid van de ledenvergadering algemeen kiesrecht en zelfbestuur voor Nederlandsch Indië waren afgewezen. Er werd onder leiding van mr. Treub een nieuwe kiesvereniging opgericht: 'Amsterdam'. Deze kiesvereniging werd snel populair, met name doordat men als enige openbare vergaderingen hield. Nadat ook elders in het land vergelijkbare verenigingen waren opgericht en de aanhang

stormachtig groeide, ging men in 1892 over tot de stichting van de Radicale Bond als landelijke politieke partij.

Het program was voor die dagen (de SDAP was nog niet opgericht!) ongekennd vooruitstrevend: algemeen kiesrecht, afschaffing van de Eerste Kamer, zelfbestuur voor Nederlands Indië, evenredige vertegenwoordiging, leerplicht etc. Een van de meest prominente leden was Aletta Jacobs.

In 1901 kwam het tot een scheuring in de Liberale Unie. Het partijbestuur koerste aan op het opnemen van het streven naar algemeen kiesrecht als prioriteit in het verkiezingsprogramma en nodigde Treub uit om in het partijbestuur zitting te nemen ter voorbereiding van een fusie tussen de Radicale Bond en de Liberale Unie. Op 26 januari 1901 vroeg het bestuur alle kamerkandidaten om het algemeen kiesrecht te onderschrijven. Een krappe meerderheid van de vergadering verwierp het voorstel en het bestuur stapte op. Men begon direct met besprekingen over het oprichten van een nieuwe partij. Op 17 maart 1901 kwam te Utrecht de Vrijzinnig Democratische Bond tot stand. Het programma kende twee grondbeginselen: 1. algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen, actief en passief. 2. door sociale wetgeving wegnemen van de oorzaken van de maatschappelijke ongelijkheid in Nederland. Men was niet uit op een verscherping van de klassenstrijd, maar wilde die juist verzachten door sociale hervormingen.

De vdb was geboren en plaatste zich onmiddellijk tussen sociaal-democraten en conservatief-liberalen. De kiesrechtwestie en het principieel kiezen voor democratisering van de samenleving hebben het voornaamste oprichtingsmotief gevormd, zowel van de Radicale Bond, als van de Vrijzinnig Democratische Bond. Op sociaal-economisch terrein is nauwelijks sprake van een fundamenteel programma.

1966 was een bijzonder rumoerig jaar, met name voor Amsterdam. Provo bereikte een hoogtepunt, het huwelijk van Beatrix met de Duitse prins Claus von Amsberg in maart werd ontsierd door rellen en in juni leidde een bouwvakkersmanifestatie tot een complete belegering, inclusief veldslag, van het gebouw van 'De Telegraaf'.

Het Amsterdamse vvd-gemeenteraadslid Hans Gruijters weigerde naar de huwelijksreceptie van Beatrix te komen en werd gedwongen uit de vvd te stappen. Een maand later, april 1966, begon hij met een aantal andere Amsterdammers besprekingen over het op poten zetten van een beweging met als voornaamste doel de herdemocratisering van Nederland. Op 15 september 1966 presenteerde men het befaamde Appèl, dat in december 1966 leidde tot de partij Democraten '66 met een uitvoerig programma. De voornaamste paragraaf was die over de staatsrechtelijke vernieuwingen (gekozen minister-president, gekozen burgemeester, beperkt districtenstelsel, opheffing Eerste Kamer). De zwakste paragraaf was die over de sociaal-economische politiek, welke geschreven werd onder de noemer 'meer sociale rechtvaardigheid, grotere economische doelmatigheid'.

Het hoofdmotief voor de oprichting van d'66 was gelegen in de behoefte aan democratisering en de doorbreking van een verstard politiek bestel. Op sociaal-economisch gebied koos men voor sociale hervormingen. Op het punt van de internationale politiek stond men dicht bij de pvda (ver-

oordeling apartheid, stopzetting bombardementen op Vietnam, erkenning DDR etc.). Alles bij elkaar genomen koos men een positie tussen de pvda en de vvd in.

De overeenkomsten met de vdb liggen voor het opscheppen. Beide partijen zijn ontstaan uit de behoefte aan democratisering van de samenleving. Beide partijen hielden warme pleidooien voor afschaffing van de Eerste Kamer (en terecht natuurlijk). Beide partijen distantiëren zich op sociaal-economisch terrein van het socialisme, maar tonen solidariteit voor de minderbedeelden door te pleiten voor meer sociale rechtvaardigheid. De verschillen worden enkel bepaald door het tijdsgewricht waarin men leeft: iedere d'66-er zou nu pleiten voor algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen, actief en passief als we het niet al hadden!

Het belangrijkste verschil is gelegen in het feit, dat de vdb hartstochtelijk pleitte voor evenredige vertegenwoordiging, terwijl d'66 terug wilde naar een bepaalde vorm van een districtenstelsel. Het pleidooi van de vdb was niet helemaal vrij van enig opportunisme. Men koppelde het evenredige kiesstelsel immers aan de invoering van het algemeen kiesrecht. Men had daarbij het voorbeeld van België voor ogen. Daar werd in 1893 al het algemeen kiesrecht ingevoerd, maar pas in 1899 de evenredige vertegenwoordiging, waarbij bleek dat algemeen kiesrecht zonder evenredig kiesstelsel in het voordeel van de confessionele partijen werkte. Dat dat nadeel ook voor vrouwenkiesrecht gold, kon men toen niet weten.

Een ander interessant verschil is gelegen in het moment van oprichting. De vdb ontstond in de tijd dat de Nederlandse politiek begon aan zijn verzuiling. Voortbordurend op Kuijpers antithese bundelden de protestanten en katholieken hun krachten tegen zowel de liberalen als tegen de juist opkomende sociaaldemocraten. d'66 werd opgericht in een tijd dat de Nederlandse politiek aan

een duidelijke ontzuiling bezig was, zoals tegelijkertijd de Nederlandse samenleving zich bezig hield met zijn seksuele bevrijding. Overigens waren beide partijen het produkt van desintegratie van de oude politiek.

2. De jonge jaren

Het jaar 1901 is niet alleen belangrijk vanwege de oprichting van de vdb. In dat jaar kwam de arp-leider Kuijper met zijn antithese-idee: katholieken en protestanten moesten gaan samenwerken, gezien het atheïsme van liberalen en socialisten. Hij behaalde een enorme verkiezingsoverwinning en formeerde een kabinet met drie katholieke ministers. Een keerpunt in de Nederlandse parlementaire geschiedenis: voor het eerst sinds 1848 namen liberalen geen deel aan de regering. Het is het begin van de confessionele dominantie in de Nederlandse politiek.

De vrijzinnig democraten gingen in op Kuijpers antithese en streefden naar samenwerking van alle vrijzinnigen, d.w.z. van de sdap met de vdb, de Liberale Unie en de zogeheten vrije liberalen (een behoudende afscheiding van de lu). Men kwam een heel eind. In 1905 sloten vdb en Liberale Unie een stembusakkoord, nadat ook de oude moederpartij zich voor algemeen kiesrecht had uitgesproken (zij het alleen voor mannen). Fel keerde men zich met de sdap tegen Kuijper, met name vanwege het kiesrecht, het protectionisme, het beleid inzake Zuid-Afrika en het uitblijven van sociale hervormingen. De confessionelen verloren hun absolute meerderheid, maar de opstelling van de sdap enerzijds en de vrije liberalen anderzijds verhinderde dat er een vrijzinnig meerderheidskabinet kwam.

In 1912 probeerde de vdb het opnieuw. De confessionelen gingen een duidelijke bedreiging vormen voor zaken als de vrijhandel en de openbare school en de drie liberale partijen gingen de Vrij-

zinnige Concentratie aan, een stembusakkoord met een summier gezamenlijk program, met o.a. algemeen kiesrecht voor mannen en het evenredig kiesstelsel. Bij de verkiezingen van 1913 won men, maar de winst viel in het niet bij de zetelverdubbeling die de sdap wist te bereiken. Een vrijzinnig kabinet van liberalen en socialisten werd mogelijk.

De fractievoorzitter van de Vrijzinnig Democratische Bond, Bos, werd aangewezen als formateur en bood direct de sdap-leider Troelstra drie ministers aan. De sdap weigerde regeringsverantwoordelijkheid te dragen, al wilde Troelstra een vrijzinnig minderheidskabinet in de kamer wel steunen. Bos nam daar geen genoegen mee en gaf zijn opdracht terug. Er kwam een extra-parlementair liberaal kabinet onder Cort van der Linden.

Het streven van de Vrijzinnig Democratische Bond naar een regering zonder confessionelen en met sociaal-democraten was mislukt, doordat de sdap nog niet rijp bleek voor het dragen van regeringsverantwoordelijkheid.

Direct na de eerste wereldoorlog beging Troelstra zijn 'vergissing', waardoor de sdap zich voor lange tijd onmogelijk maakte, en dat terwijl men in dat zelfde jaar, 1918, eindelijk uitgesproken had dat men onder voorwaarden bereid was aan de regering deel te nemen. De confessionelen waren wel zodanig geschrokken van het beeld van een socialistische staatsgreep dat een wetsontwerp voor vrouwenkiesrecht, ingediend door de vdb-leider Marchant, door de regering werd overgenomen, terwijl er ook tal van sociale hervormingen afkwamen.

De Vrijzinnig Democratische Bond nam na de oorlog, onder leiding van Marchant, een andere politieke strategie aan. Men verwijderde zich van de overige liberalen, met als doel de Liberale Unie te splijten in een progressief deel voor de vdb en een conservatief deel voor de Bond van Vrije Liberalen, wat tevens de eigen identiteit van de vdb

ten goede zou komen. Voor wat betreft het streven naar regeringsmacht richtte men zich nu op het doorbreken van de antithese: een regering van SDAP en Roomsche Katholieke Staatspartij met de VDB als brug daartussen. Men stond in de twintiger jaren dicht bij de SDAP, vooral in het gezamenlijk kritiseren van de defensiepolitiek van de nieuwe ARP-leider Colijn. Vanaf 1924 was de VDB voor nationale ontwapening (de SDAP sinds 1920). De vrijzinnig democraten gingen niet uit van pacifistische idealen, maar hadden een pragmatische benadering. De vernieuwing van het (chemische) oorlogstuig sinds 1914 had een snelheid die voor een klein land niet meer bij te benen viel, zodat het doen van defensie-uitgaven volstrekt zinloos werd. De VDB bepleitte dus eenzijdige ontwapening, stopzetting van de defensie-uitgaven en een versterkte deelname aan de Volkerenbond, die de vrede veel beter kon waarborgen.

De liberalen ter rechterzijde van de VDB fuseerden in 1921 tot de Vrijheidsbond en verloren iedere verkiezing meer, terwijl VDB en SDAP zich handhaafden of wonnen.

In 1925 stonden de verkiezingen volledig in het teken van voor of tegen Colijn, die net via de Vlootwet de defensieuitgaven enorm omhoog had geschroefd. De confessionelen en liberalen verloren flink, vrijzinnig en sociaal-democraten wonnen, maar de coalitie hield haar meerderheid.

Binnen het jaar greep Marchant een amendement-Kersten (SGP) aan, dat voor opheffing van het Nederlands gezantschap bij de paus was, om de regering door voor te stemmen ten val te brengen: de RKSP stapte na het aannemen van het amendement uit de regering Colijn. Marchant kreeg de formatie-opdracht. Hij stelde een uiterst voorzichtig programma op: handhaving van het gezantschap bij de paus en geen ontwapening, maar een bezuiniging op defensie. De SDAP had geen enkele moeite met het programma en was bereid om met VDB en RKSP een regering te vormen.

De katholieke leider Nolens sprak zich echter principieel uit tegen samenwerking met socialisten; het programma van Marchant had overigens zijn instemming. Marchant gaf zijn opdracht terug en er kwam een extra-parlementair confessioneel kabinet. De koudwatervrees van Nolens zorgde voor het feit dat de VDB voor de tweede keer in haar bestaan er niet in slaagde een doorbraak te forceren.

De overeenkomsten met het politieke doen en laten van D'66 in de laatste zestien jaar zijn niet moeilijk te vinden. Nadat in 1970 het politieke gistingproces, waaruit naast D'66 ook de PPR en DS'70 resulteerden, min of meer tot stilstand was gekomen, ging D'66 zich oriënteren op nieuwe mogelijkheden een doorbraak in het bestel te forceren. Men sloot in 1971 een akkoord met PVDA en PPR om te streven naar een nieuwe grote progressieve volkspartij, middels opheffing van de drie partijen zelf. Men zou een gezamenlijk regeringsprogramma opstellen en een schaduwkabinet vormen. Bij de verkiezingen van 1971 leverde dat enige winst op voor PVDA en D'66, maar geen regeringsdeelname.

De onvoorziene verkiezingen van eind 1972 waren er debet aan dat de vorming van de Progressieve Volks Partij, waar met name D'66 o.l.v. Hans van Mierlo aan werkte, nog niet rond was. Men stelde weer gedrieëlijk een regeringsprogramma op en een schaduwkabinet in en nam aan de verkiezingen deel als 'progressieve drie'. Het beeld was heel helder: stem op ons en kies deze mensen in de regering. Het gezamenlijk programma omvatte een groot deel van de D'66-voorstellen voor vernieuwing van het staatsrecht.

De VDB voor de eerste wereldoorlog streefde naar samenwerking van alle vrijzinnigen (toen ook wel linksen genoemd), met name om staatsrechtelijke hervormingen te kunnen realiseren. Natuurlijk is er verschil: D'66 sloot samenwerking

met confessionelen niet uit, mits die voor de verkiezingen wensten te onderhandelen over het programma. Feitelijk is dat nauwelijks een verschil, omdat men in feite zei: ik kan pas met u samenwerken als mij nu reeds blijkt dat wij programmatisch tot overeenstemming kunnen komen.

In 1977 en later weer in 1981 (toen met meer succes) volgde d'66 een andere strategie. Het ging er de partij niet meer om een linkse meerderheid te bewerkstelligen, die regeren kon zonder confessionelen, maar men streefde naar een regering waarbinnen d'66 een brug zou vormen tussen PVDa en CDA. Het accent lag niet meer op de wenselijkheid van staatsrechtelijke hervormingen, maar op de door d'66 gepropageerde bijstelling van de sociaal-economische en internationale politiek.

De basis voor het streven van de vdb voor de oorlog naar samenwerking met sdap en rksp was min of meer dezelfde: in de politieke praktijk van alle dag was merkbaar dat er tussen de drie partijen met name op het gebied van sociale hervormingen overeenstemming te bereiken viel. Zowel d'66 als de vdb poogden een brugfunctie te vervullen om continuering van een rechts bestuur te verhinderen.

In beide partijen valt een ontwikkeling waar te nemen van een partij met een hoofdoel – namelijk democratisering van de samenleving – naar een reguliere politieke partij met een totaal-programma, waarin met name internationale en defensiepolitiek een zwaar accent hebben.

3. De veroudering

Tot en met 1930 bleven de vdb en de sdap redelijk bij elkaar in de buurt en konden zij worden beschouwd als elkaars natuurlijke bondgenoten. Met het uitbreken van de economische crisis veranderde dat. De sdap verlinkste: men was tegen iedere loonmaatregel en nam een antimonarchaal

beleid aan. De vdb verrechtste en steunde het financieel-economisch beleid van de regering-Colijn.

Bij de verkiezingen van 1933 bepleitte de vdb-fractievoorzitter Marchant een regering op brede grondslag, maar zonder de sdap. Colijn formeerde een zogeheten crisiskabinet van confessionelen, liberalen en vrijzinnig democraten. Voor de vdb namen Marchant en Oud zitting op respectievelijk onderwijs en financiën. In 1935 zorgde Marchant voor een schandaal, toen bekend werd dat hij in het geheim katholiek was geworden, wat tevens verklaarde waarom hij als liberaal op onderwijs zo weinig voor het openbaar onderwijs deed. Hij werd gedwongen op te stappen.

De internationale situatie (de opkomst van Mussolini en Hitler) had er intussen voor gezorgd dat zowel sdap als vdb hun ontwapeningsstreven hadden losgelaten en er in het parlement sprake was van een voorzichtige toenadering tussen de twee vroegere bondgenoten. Joekes, de nieuwe fractievoorzitter wenste die toenadering ook, maar minister Oud, de werkelijk sterke man binnen de vdb, had zich zozeer verbonden aan Colijns bezuinigingspolitiek en een dermate sterke antipathie jegens de sociaal-democraten ontwikkeld, dat toen de rksp onder leiding van Aalberse uit ongenoegen over de bezuinigingspolitiek uit het kabinet stapte en toenadering zocht tot de sdap, de vdb niet volgde. De vdb onder leiding van Oud gaf zijn brugfunctie prijs. De vdb werd zelfs de natuurlijke bondgenoot van Colijn. De formatie-Aalberse kreeg geen steun van de vdb en mislukte, waarop er een extra-parlementair kabinet Colijn-Oud volgde.

De politiek van de vdb bleef tot het uitbreken van de tweede wereldoorlog ongewijzigd. De charismatische persoonlijkheid van Oud zorgde ervoor dat de partij zeer stabiel bleef en bij iedere verkiezing ca 5% van de stemmen wist te verwerven. Zij hield echter op een belangrijke factor in

de Nederlandse politiek te zijn en nam enkel deel aan de regeringsmacht bij de gunst van Colijn.

Direct na de oorlog stapte het grootste deel van de vrijzinnig-democraten onder leiding van Joeskes over naar de PVD.A. Oud voelde zich daar niet thuis en werd mede-oprichter van de vvd, waarvan hij tot aan het begin van de zestiger jaren fractievoorzitter was. De verrechtsing van de vvd na zijn vertrek (met name door de invloed van Van Riel) én de ontwikkeling van de PVD.A van de ondogmatische progressieve volkspartij (die het had moeten worden) naar een normale sociaal-democratische partij én de deconfessionalisering van Nederland maakten het klimaat rijp voor het ontstaan in 1966 van Democraten'66.

De latere jaren van d'66 schijnen te zijn aangebroken. De economische crisis zorgt ook nu voor een verwijdering tussen enerzijds de sociaal-democraten en anderzijds d'66, de partij die zo veel gelijkenis vertoont met de vrijzinnig democraten van voor de oorlog. De Partij van de Arbeid stapte uit de regering Van Agt, de man die zoveel weg heeft van Colijn. D'66 bleef zitten, ondanks veel gemor, onder leiding van de werkelijk sterke man, de minister van Economische Zaken Terlouw, die zich met handen en voeten gebonden heeft aan de be-

zuinigingspolitiek van Van Agt. D'66 is in een interimkabinet-Van Agt terecht gekomen, een kabinet Van Agt-Terlouw, met gedoogsteun van de vvd. Alle verkiezingspolls geven aan dat d'66 ongeveer 5% van de stemmen zal halen.

Zo gaat Jantje naar de bliksem toe! Of toch niet? Als dit artikel gepubliceerd is, weten we meer: geeft d'66 zijn brugfunctie prijs? Wordt in 1982 de zelfde manoeuvre uitgevoerd weg van alle oorspronkelijke uitgangspunten en posities als dat in 1935 de Vrijzinnig Democratische Bond deed? D'66 verantwoordelijk... maar waarvoor en voor wie?

Concluderend, stel ik dat d'66 beangstigend veel weg heeft van de Vrijzinnig Democratische Bond van voor de oorlog. Wie hoort er nog vrijzinnig democraten praten over afschaffing van de Eerste Kamer? Over de doorbreking van de confessionele (onbetrouwbare) macht? Over de wenselijkheid van een grote ondogmatische progressieve volkspartij? Het is weer tijd om te bepalen waar het allemaal om gaat, tijd om te bepalen waar d'66 staat.

5 september 1982

E. VAN HOUTEN-VAN DER KALLEN, A. S. H. BREURE EN
G. VAN DIJK

Natuur- en landschapsbehoud in de jaren tachtig

'Natuurbehoud: nóódzaak'. Zo luidt de tekst van een recentelijk verspreide affiche. De afgelopen jaren is dit onderwerp geregeld in de belangstelling gekomen, met name dankzij het vele werk dat de particuliere natuurbeschermingsorganisaties hebben verricht. Dit heeft echter niet kunnen verhinderen dat het natuurbehoud in de politiek niet het gewicht heeft gekregen dat het toekwam. Wat zijn momenteel de noden van de natuurbescherming en vooral, wat kunnen we er aan doen. Dat is het onderwerp van de onlangs door de Stichting Wetenschappelijk Bureau van D'66 uitgebrachte nota 'Natuur- en landschapsbehoud in Nederland'. In deze ruim 80 bladzijden tellende nota zijn naast een inleiding twee hoofdonderdelen te onderscheiden, nl. een beschouwing over de invloed van verschillende sectoren van de samenleving (landbouw, bosbouw, recreatie, ontgrondingen, enz.) op natuur en landschap (hfdst. 2) en een uitvoerige behandeling van gewenste beleidsmaatregelen. In dit artikel wordt een deel van de in deze nota aan de orde komende materie in het kort behandeld. Het terrein van het natuur- en landschapsbehoud is echter zo veelomvattend, dat het ondoenlijk zou zijn daarvan een volledig beeld te geven in het bestek van dit artikel. Om dezelfde reden konden in de nota zelf de verschillende probleemgebieden steeds beknopt worden behandeld.

Natuurbehoud is noodzakelijk. Niet alleen van-

wege ethische motieven, maar ook omdat de natuur een aantal essentiële functies vervult: reservoïrfunctie (stoffen en produkten die direct of indirect voor geneeskunde, voedselvoorziening, enz. van belang zijn), regulatiefunctie (handhaven van biologische evenwichten), signaalfunctie (het verschijnen of verdwijnen van organismen duidt op verstoring), onderzoeksfunctie (het verwerven van kennis om een effectief beheer te kunnen voeren), onderwijsfunctie, recreatiefunctie en oogstfunctie (visserij, jacht, enz.). Deze functies moeten in stand worden gehouden, zeker als wij denken aan de belangen van de generaties ná ons. Dit betekent dat de bescherming van natuur en landschap voldoende gewicht moet krijgen binnen het totale regeringsbeleid.

Door de eeuwen heen, maar vooral na het jaar 1000, heeft de mens het oorspronkelijke karakter van ons land (vnl. wouden en moerassen) onherkenbaar veranderd, maar toch is daarvoor in de plaats een zeer gevarieerd en biologisch rijk cultuurlandschap ontstaan, dat tot ca 1900 niet ingrijpend achteruit is gegaan. Sinds de eeuwwisseling wordt deze rijkdom echter steeds meer bedreigd. Bij de natuurgebieden betreft dit in eerste instantie areaalverlies (ontginning tot landbouwgrond, afgraven van hoogveen, enz.), de laatste decennia in toenemende mate kwaliteitsverlies.

Ook de cultuurlandschappen hebben veel te lijden van kwaliteitsverlies, o.a. door de invoering

van de kunstmest, diepere ontwatering en andere cultuurtechnische maatregelen, opruiming van houtwallen en steeds vroegere maaidata. De negatieve effecten van onze toegenomen welvaart zijn massaal en onvoldoende doordacht op de groene ruimte afgewenteld. Een afwentelingsproces dat overigens nog steeds doorgaat.

Invloeden op natuur en landschap

In het kort willen wij nu enkele ontwikkelingen schetsen die hebben bijgedragen aan de aftakeling van natuur- en landschap. De verschillende sectoren van de samenleving staan daarbij in willekeurige volgorde.

Bij de landbouw heeft schaalvergroting, mechanisering en intensivering geleid tot vergroting van de produktie voor een steeds groeiende bevolking en een toegenomen export. De keerzijde hiervan is echter een ernstige achteruitgang van de waarden van het cultuurlandschap. Diepe ontwatering en een intensieve toepassing van kunstmest hebben de botanische waarde van graslandvegetaties vrijwel geheel teniet gedaan. De waarde van slootlevensgemeenschappen is sterk achteruit gegaan door o.a. eutrofiëring, welke, al naar gelang de omstandigheden wisselen, in wisselende verhouding wordt veroorzaakt door de inlaat van verontreinigd oppervlaktewater (vaak Rijnwater), zware mestgiften de aangrenzende percelen (uit- en afspoeling van meststoffen en ongewild meebemesten van sloten) en de invloed van ongerioleerde boerderijdorpen. Daarnaast dreigt de snel opkomende beregening van landbouwgronden te leiden tot een grootscheepse toevoer van oppervlaktewater van relatief slechte kwaliteit (o.a. Rijnwater) naar gebieden die daarvan tot nu toe gevrijwaard bleven. Talrijke waterschapsplannen wachten nog slechts op uitvoering. Ook de weidevogelstand gaat in snel tempo achteruit, eerst de meest 'kritische' soorten (kemphaan: 75% achter-

uitgang in de periode 1955-1980), daarna veelal ook de andere soorten, vooral na ingrepen als ruilverkavelingen of ontwateringswerken.

Zowel in als buiten ruilverkavelingen zijn verder veel landschapselementen (houtwallen, drinkpoelen, heggen, enz.) verloren gegaan. De toegenomen vrije tijd en welvaart heeft een groot aantal recreatievormen binnen het bereik van velen gebracht. Plaatselijk kan een zodanige recreatiedruk ontstaan (door caravan- en bungalowparken, motorcrossen, watersport, enz.) dat deze de draagkracht van natuur en landschap te boven gaat. De grootste problemen ontstaan door de explosieve toename van het plankzeilen (surfen), dat ook in het winterhaljaar wordt beoefend en niet belemmerd wordt door ondiepten, alsmede door de toenemende versterking door o.a. pierenstekers op o.a. de Zeeuwse slikken.

Ontgrondingen vinden veelal plaats in landschappelijk waardevolle gebieden, zoals uiterwaarden, het Zuidlimburgse Krijtland en de Veluwe. Ook militaire oefenterreinen zijn dikwijls in waardevolle gebieden gelegen, bijv. in het Waddengebied en op vele heidevelden. In de laatstgenoemde gebieden is de toenemende mechanisatie van het militaire bedrijf een probleem.

Het huisvestingsbeleid van de afgelopen decennia heeft verstrekkende gevolgen gehad. De suburbanisatie heeft niet alleen tot grote(re) woonwerkafstanden geleid, met alle milieugevolgen van dien, maar ook tot een versnippering van het platteland. Het ruimtebeslag geldt niet alleen woningbouw, maar ook de (in)directe effecten daarvan: wegen, industrieterreinen, vuilstortplaatsen, enz. Waterstaatkundige werken, zoals de afsluiting van zeegaten en rivierdijkverzwaringen, hebben eveneens vaak ingrijpende gevolgen. Tenslotte heeft ook de industriële ontwikkeling gevolgen voor natuur en landschap (bijv. de invloed van PCB's op de zeehondenpopulatie in het Waddengebied).

Het natuurbeschermingsbeleid

Natuurbescherming is in ons land vanouds een zaak van het particulier initiatief. Zo dateert de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten al van 1905. De bemoeienis van de overheid bleef aanvankelijk beperkt tot enkele wetten (Vogelwet, Jachtwet, enz.) en het gevoerde beleid heeft de hierboven geschetste ontwikkelingen niet kunnen voorkómen noch bijsturen.

Vooral vanaf de jaren zestig zijn de activiteiten van de overheid (natuurbeschermingsconsulenten, planologie, enz.) snel toegenomen, wat overigens ook geldt voor de particuliere natuurbescherming (o.a. Stichting Natuur en Milieu, provinciale milieufederaties).

Wil een natuurbeschermingsbeleid voldoende gestalte kunnen krijgen, dan is daarvoor niet alleen een duidelijke beleidslijn nodig, maar ook een effectieve bestuurlijke organisatie. De positie van en de, vergeleken met andere landen, zeker niet slecht georganiseerde natuur- en landschapsbescherming bij het ministerie van CRM doet evenwel onvoldoende recht aan de andere dan recreatieve en welzijnsmotieven tot natuurbescherming (zie het begin van dit artikel). Het zou daarom – naar de mening van de D'66 Werkgroep Milieu – een goede zaak zijn indien dit departementsonderdeel wordt overgeheveld naar een versterkt milieuministerie¹. De samenhang in het beleid en het politieke gewicht van beide – nu gescheiden – beleidsterreinen kunnen hierdoor worden vergroot.

Uitgangspunt voor het natuurbeschermingsbeleid behoort te zijn dat alle nog resterende natuurgebieden (incl. de grote wateren) worden behouden. Het huidige beleid gaat hier in principe ook van uit, doch komt nog niet in alle opzichten voldoende uit de verf. Dit moge bijv. blijken uit de uitzondering die men kennelijk maakt voor grote wateren (beleidsvoornemen tot inpoldering van de Markerwaard), de krappe financiën t.b.v.

het beheer in natuurreservaten en de vrijwel ontbrekende middelen om het beheer van particuliere natuurterreinen te subsidiëren. Ook zouden de voornaamste natuurgebieden moeten worden aangewezen krachtens de Natuurbeschermingswet. Delen van het Waddengebied hebben inmiddels deze procedure doorlopen, maar dit kan toch nog niet voldoende worden geacht. Ook ten aanzien van andere natuurgebieden geldt dat ze van bijzondere betekenis zijn en dat aantastingen moeten worden voorkomen. Genoemd kunnen o.a. worden het IJsselmeergebied (o.a. geen inpoldering van het Markermeer; geen zomerpeilverhoging t.b.v. beregening in Noordoost-Nederland i.v.m. inondatie kustgebieden en verdwijning ondieptes), de randmeren (herstel van de waterkwaliteit, functiescheiding natuur-recreatie), het Deltagebied (functiescheiding natuur-recreatie en pierensteker, handhaving van de Grevelingen als zoutwaterbekken, het tot ontwikkeling laten komen van het Markiezactsmeer als natuurgebied), laagveenmoerasgebieden (bestrijding waterverontreiniging en negatieve invloeden van recreatie; reservaatvorming, voorkoming van aantasting van grondwaterstromen (kwelwatertoevoer)).

Het beleid mag zich echter niet beperken tot natuurgebieden in engere zin. Ook in het cultuurlandschap komen waardevolle gebieden voor die alleszins de moeite waard zijn om te worden behouden. Nu gaan de natuurwaarden in deze gebieden nog in zorgwekkend tempo achteruit. Indien de huidige ontwikkelingen onverminderd doorgaan, dreigt de kwaliteit van deze gebieden in de naaste toekomst vrijwel geheel te verdwijnen².

Reservaatvorming is hier de meest aangewezen weg, naast het geven van beheers- en onderhoudsvergoedingen. Deze beleidsinstrumenten zijn reeds ontvouwd in de zgn. Relatienota³ uit 1975, maar de uitvoering komt maar zeer langzaam op gang.

Gezien het huidige landbouwbeleid is onttrekking van een gering percentage van de landbouwgronden voor reservaatvorming onontkoombaar. De Relatienota gaat uit van een oppervlakte van 100 000 hectare voor reservaten en 100 000 hectare voor beheersgebieden. Dit rekenvoorbeeld werd in de Nota Landelijke Gebieden reeds als maximum aangemerkt.

Na korte tijd werd het Relatienotagebied, mede om financiële redenen, voorlopig zelfs teruggebracht tot 100 000 hectare, waarvan 65 000 hectare nu is ingedeeld (22 000 hectare beheersgebied en 43 000 hectare reservaat). Wat de reservaatgebieden betreft, leert de ervaring dat de aangewezen terreinen slechts in een traag tempo kunnen worden aangekocht, hetgeen in afnemende mate te wijten is aan een geringe grondmobiliteit en in toenemende mate aan geldgebrek. Indien de aankoopmogelijkheden blijven als in 1982 (1 300 à 1 500 hectare), dan duurt het nog vele decennia voor de genoemde 100 000 hectare kan zijn verwezenlijkt. Intussen gaat echter de achteruitgang door. Verhoging van deze begrotingspost is dus dringend gewenst, maar misschien kan het gewenste resultaat ook reeds worden bereikt door uitvoering van de motie-Faber (verkoop van domeingronden t.b.v. reservaatvorming). De werking van de Relatienota wordt verder beperkt doordat in ruilverkavelingsgebieden slechts 3% van de grond (met een maximum van 150 hectare) als reservaatgebied kan worden aangewezen. Zolang deze beperking niet is opgeheven, dient het ruilverkavelingsprogramma zo nodig te worden vertraagd. Behalve beheersovereenkomsten in beheersgebieden en nog niet aangekochte reservaatgebieden, kunnen in principe ook onderhoudsovereenkomsten worden afgesloten (Beschikking Onderhoudsovereenkomsten Landschapselementen). Tot nu toe kan deze regeling echter slechts in een beperkt deel van ons land worden toegepast, terwijl bezuinigingen het ergste doen vreezen voor de naaste toekomst.

Bijsturen in andere sectoren

Zoals wij aan het begin van dit artikel hebben geschetst, wordt de groene ruimte door ontwikkelingen in tal van sectoren van de maatschappij beïnvloed. Alleen een natuurbeschermingsbeleid – hoe belangrijk op zichzelf ook – is dan ook niet voldoende. Het beleid in de andere sectoren moet daarom worden bijgestuurd. Ten aanzien van de elementen die een negatief effect hebben op natuur- en landschapswaarden dient daarbij een structurele aanpak voorop te staan.

Voor de landbouw betekent dit dat het structuurbeleid zal moeten worden aangepast. Fundamentele veranderingen, welke eerder tot een situatie waarin wordt afgezien van maximalisering van de produktie en waarin eveneens een stap terug wordt gezet t.o.v. de huidige situatie, lijken echter pas op langere termijn te verwezenlijken. Niettemin kan daar nu reeds aan worden gewerkt, o.a. door het stimuleren van een milieuvriendelijke (organisatie e.d.) landbouwmethoden. Gezien de ernstige situatie m.b.t. de natuurwaarden in het cultuurlandschap is het echter onvermijdelijk dat op de korte en middellange termijn een soort 'symptoombestrijding' wordt uitgevoerd, die o.a. omvat:

- planologische bescherming van waarden van natuur en landschap, waardoor een rem op de achteruitgang kan worden gezet;
- toepassing van de Relatienota, in feite het concentreren van de inspanningen t.b.v. de meest kwetsbare waarden op een beperkt areaal (functiescheiding) maar momenteel het enige middel;
- bescherming en beheer van landschapselementen⁴ als knotwilgen, houtwallen, heggen e.d. doen bredere toepassing van de Beschikking Onderhoudsovereenkomsten Landschapselementen, het stimuleren van vrijwilligers en het uitbreiden van de werkgelegenheid;
- een lichte vorm van landinrichting (een zgn. laag inrichtingsniveau);

—een rem op de uitbreiding van de beregening, zowel die met behulp van grondwater (i.v.m. grondwaterstands dalingen) als die door toepassing van oppervlaktewater (i.v.m. de daarvoor noodzakelijke aanvoer van water van veelal slechte kwaliteit).

Daarnaast is ook het volgende van belang. Ruilverkavelingen in (potentiële) nationale landschapsparken c.q. nationale landschappen dienen te worden opgeschort tot milieuvriendelijke oplossingen mogelijk zijn, terwijl in andere gebieden de uitvoering van ruilverkavelingen gelijke tred moet houden met de realisatie van reservaatgebieden. De herinrichtingsvormen die in het kader van de ontwerp-Landinrichtingswet worden voorgesteld, zijn nauwelijks een verbetering: de rechtsbescherming voor niet-zakelijk belanghebbenden is zwak, Kroonberoep ontbreekt, alternatieve voorstellen zijn niet verplicht en de rol van de centrale Landinrichtingscommissie is ondoorzichtig. Wat nodig is, is een integratie van landbouw en natuurbehoud door middel van één landinrichtingsprocedure die via een democratisch proces integratie en afstemming van alle betrokken belangen waarborgt. We mogen hiervan echter ook weer geen wonderen verwachten, daar ook in zo'n situatie de landbouw alleen maar verder geïntensiveerd zal worden.

Tegen de achtergrond van de groeiende houtbehoefte in de wereld verdient bosbouw op landbouwgronden te worden gestimuleerd.⁵ Dit zal het tevens mogelijk maken in het huidige bosareaal een groter accent te leggen op de recreatieve waarden en de natuurwaarden. Het is verheugend dat nu reeds in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, deel a, beleidsvoornemen, belangrijke aanzetten zijn gedaan tot een nieuw bosbeheersbeleid, met een sterker accent op het natuurbehoud. Door de aanleg van nieuwe (park)-bossen en voorzieningen voor verblijfsrecreatie

dichtbij de grote wooncentra kunnen kwetsbare natuurgebieden worden ontlast van een hoge recreatiedruk. Dit is reeds neergelegd in de Nota Landelijke Gebieden.

Anders dan het reeds genoemde Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, waarin een aantal positieve aanzetten tot een nieuw beleid worden geformuleerd, is het gesteld met het Structuurschema Openlucht recreatie. Hierin wordt een zeer aanzienlijke groei van de recreatieve voorzieningen gepland. Beleidsmaatregelen in de recreatiesector dienen niet gericht te zijn op een onbeperkte verdere groei van het aantal ligplaatsen voor schepen, kampeertreinen, enz. Veeleer moeten beleidsinstrumenten worden ontwikkeld die deze groei indammen; de kwetsbaarheid van natuur- en landschap voor (grootschalige) recreatieprojecten dient daarbij als grens te worden aangehouden van wat mogelijk is.

De vernietiging van natuur- en landschapswaarden door ontgrondingen heeft enkele provinciebesturen tot voorzichtigheid bij het afgeven van vergunningen gebracht. Een terughoudend beleid blijft in dit opzicht geboden. Dit geldt in het bijzonder voor belangrijke gebieden als de uiterwaarden, het gebied langs de Maas, het Zuidlimburgse Krijtland, de stuwwallenlandschappen van o.m. Veluwe en Utrechtse Heuvelrug en biologisch waardevolle wateren. Een planmatige opzet (behoefteraming en gecoördineerde locatiekeus) moet leiden tot beëindigen van het huidige ad hoc-beleid.

Het ontwikkelen van alternatieve grondstoffen uit bouw- en sloopafval, hoogovenslakken, havenslib, enz. kan nog verder worden bevorderd. Waar ontgrondingen nog worden toegestaan dient milieu-effectrapportage verplicht te zijn.

Uit het recente Structuurschema militaire terreinen blijkt dat het oppervlakte voor oefengebieden zal worden beperkt. Dit is op zichzelf een goede zaak, doch het gevaar bestaat dat de druk op

belangrijke natuurgebieden hierdoor zal toemen. De oefenterreinen in het Wadden resp. Lauwersmeergebied moeten zo mogelijk worden verplaatst resp. niet worden aangelegd.

Het in het Structuurschema Openluchtrecreatie bepleite medegebruik van oefenterreinen t.b.v. onder andere lawaaisporten als motorcrossen e.d. doet in het geheel geen recht aan het feit dat oefenterreinen meestal waardevolle natuurgebieden zijn en zou in de regeringsbeslissing niet meer mogen voorkomen. Verder is het wenselijk dat de aanleg van oefenterreinen op landbouwgronden serieus wordt overwogen. Uitbreiding van 'free for all-terreinen' en voor rupsvoertuigen mag niet meer in natuurgebieden plaatsvinden.

In het kader van ruimtelijke ordening vinden processen plaats die gericht zijn op de optimale inrichting en verdeling van de geografische ruimte voor de verschillende gebruiksfuncties in de samenleving. Het belang van natuur- en landschapsbehoud komt daarbij momenteel onvoldoende tot uiting. Om een verdergaande versnippering van het landschap tegen te gaan, dient bij woningbouw prioriteit te worden gegeven aan de stadsvernieuwing. Wat de infrastructuur betreft, is het wegennet al dermate fijnmazig dat verdere uitbreiding ongewenst is. Veeleer is een verbetering van het openbaar vervoer noodzakelijk. Het is verder van wezenlijke betekenis dat waardevolle natuurgebieden en cultuurlandschappen in streekplannen een zodanige beschermingsgraad krijgen dat de kwaliteit behouden en afbrokkeling voorkomen wordt. Waar de provincie in gebreke blijft met betrekking tot het behartigen van de belangen van natuur en landschap, dient het Rijk frequenter gebruik te maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. De huidige praktijk leert dat een verdergaande decentralisatie op dit beleidsterrein niet gewenst is. Dit komt onzes inziens door de zwakkere positie van het natuur- en landschaps-

behoud t.o.v. economische belangen op lagere afwegingsniveaus. Het effect van streekplannen is echter afhankelijk van de mate waarin gemeentelijke bestemmingsplannen daarop aansluiten. Dit vergt de nodige bestuurskracht bij het goedkeuringsbeleid door Gedeputeerde Staten, die ter bescherming van natuurwaarden vaker van hun aanwijzingsbevoegdheid gebruik zouden kunnen maken. Recent onderzoek heeft aangetoond, dat aan de wettelijke verplichting tot het maken van bestemmingsplannen voor het buitengebied onvoldoende wordt voldaan.⁶

Deze plannen zijn juist van groot belang voor het behoud van natuur en landschap. Daarbij komt dat de kwaliteit van de plannen vaak te wensen over laat. Niet alleen voldoende beschermende bestemmingen van natuur- en landschappelijke waarden, ook een nauwkeurige(r) inventarisatie van (m.n. de kleine) landschapselementen is van groot belang. Verder kunnen de gemeenten door het bevorderen van locale of regionale beheersplannen de bestaande potenties van natuur- en landschap niet alleen behouden, maar ook aan het restaureren en ontwikkelen van deze waarden een bijdrage leveren.

Conclusie

De stijgende bevolkingsdichtheid en de toegenomen welvaart hebben de afgelopen decennia geleid tot een steeds grotere druk op natuur en landschap vanuit de verschillende sectoren van de maatschappij. De vernietiging en uitputting van natuurwaarden gaat daarbij het regenererende vermogen van de natuur te boven. Natuur- en landschapsbehoud dient daarom als onderdeel van het milieu(facet)beleid in de komende jaren met de meeste kracht te worden voortgezet. Dit vereist in verschillende sectoren een structurele aanpassing van het beleid. Van politici vereist dit de moed om verder te kijken dan de eerstvolgende

verkiezingsdag. Het gaat immers ook om het leefmilieu van de generaties na ons. Natuurbehoud: nóódzaak en noodzakelijk, ook in de jaren tachtig.

juli 1982

Noten

1. Zie A. S. H. Breure en J. W. Copius Peereboom, 'Milieubeleid in de jaren tachtig', *Intermediair*, 6 maart 1981.

2. Zie het rapport *Bemesting, waterhuishouding, intensivering in de landbouw en het natuurlijke milieu* van het Rijksinstituut voor Natuurbeheer, 1980.
3. Nota betreffende de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud.
4. Zie ook A. S. H. Breure en J. Eijck, 'Nationale landschaps-parken, beheersregelingen en beleid', *Intermediair*, 9 maart 1979.
5. Zie tevens de swb-nota *Naar meer en beter bos in Nederland*, 1981.
6. Zie het rapport *Het buitengebied landelijk gezien* van de Rijksplanologische Dienst/RU Leiden.

D. VAN DER WERF

Wie mag het monetaire beleid bepalen?

Recent is er nogal wat te doen geweest over het monetaire beleid. Zeer uitgesproken opvattingen daarover zijn bij verschillende gelegenheden door de President van De Nederlandsche Bank (DNB) naar voren gebracht. Ik neem hier als voorbeeld de brief van 18 december 1980, gericht aan de Minister van Financiën. Daarin spreekt de president van DNB zijn bezorgdheid uit over het besparingstekort, met name van de overheid en over de omvang van de monetaire financiering. Daarop ontwikkelt hij onder meer de volgende beleidslijnen:

1. het totaal van de monetaire financiering ten behoeve van de overheid mag de 3 miljard niet overschrijden;
2. de rest van het financieringstekort moet langlopend worden gedekt;
3. de banken mogen geen langlopend krediet aan de overheid geven dat wordt gefinancierd uit korte middelen.

Bij andere gelegenheden, waaronder interviews heeft de president van DNB zijn beleid nader toegelicht en onder meer verklaard (interview met 'Vrij Nederland', 17-10-1981) dat de overheid moet ombuigen, ook als dat betekent dat daardoor de werkloosheid eerst nog toeneemt en de economische groei verder zakt; DNB zal ter financiering van een werkgelegenheidsplan geen miljarden aan de staat kunnen verschaffen.

De Nederlandsche Bank heeft bij monde van

zijn President vaker van zijn standpunt inzake de financiële en monetaire politiek van de regering laten blijken. Dit standpunt is niet zelden kritisch en is recent zelfs zeer kritisch, met name in verband met de grote tekorten van de staat. Daarmee wordt een lange traditie voortgezet dat DNB een zelfstandige positie inneemt, en blijk geeft van een zekere onafhankelijkheid die het mogelijk maakt tegendruk te geven tegen de traditioneel onverzadigbare kredietbehoefte van de staat.

Een oude discussie

Het argument dat de Centrale Bank onafhankelijk moet kunnen staan tegenover de kredietbehoefte van de staat werd in 1903 in een discussie van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde door de oud-liberaal G. M. Boissevain gebruikt om te pleiten voor continuering van de positie van De Nederlandsche Bank als particuliere, geotrooieerde circulatiebank. Daartegenover stond toen de opvatting van de vrijzinnig-democraat D. Bos, die van opvatting was dat het beleid van de circulatiebank gericht moet zijn op het algemeen belang, en dat dit alleen te realiseren valt bij een staatsbank. Bos liep hiermee vooruit op de naasting in 1948. Boissevain sprak vanuit de traditie van het metallisme. Dit geeft strakke regels voor het monetaire beleid. Het monetaire beleid wordt in engere zin opgevat, gericht op liquiditeit en sol-

vabiliteit van het bankwezen, handhaving van de convertibiliteit. Niet op conjunctuur-stabilisatie, werkgelegenheid, enz. Deze zaken passen in een ruimere opvatting van de doelstellingen van het monetaire beleid, en krijgen pas later meer ahang.

De strakke regels waren trouwens later niet meer bruikbaar, toen het metallisme werd verlaten. Bij een papieren standaard bestaat geen a priori-richtsnoer voor de geldpolitiek meer. Elke denkbare geldpolitiek wordt mogelijk en (tot op zekere hoogte) uitvoerbaar. De geldvoorziening wordt ad libitum manipuleerbaar.

De verantwoordelijkheid van de staat

Dit heeft tot consequentie dat de staat de verantwoordelijkheid voor een goede werking van het geldwezen overneemt, in de zin dat deze niet meer op bepaalde 'beginselen' kan worden afgeschoven. Dit kon nog wel in de tijd van de metallieke standaard, toen de staatszorg voor het geld zich beperkte tot de geldvoorziening in engere zin, en met name tot het weren van een groot aantal circulatiebanken.

De Centrale Bank werd 'lender in last resort'. Aanvankelijk op commerciële basis. Eerst in de twintigste eeuw kwamen sociale beginselen de 'rust' verstoren: ook om sociale redenen werden in moeilijkheden geraakte banken geholpen. Dit leidde weer tot het afstemmen van de kredietverlening op de conjunctuurbehoefte: beperking in de hausse, ruim geld in de baisse. De staat greep in wat betreft de monetaire voorschriften, zoals het bijstellen van dekkingsvoorschriften, stopzetting van de convertibiliteit. In feite werd daarmee de onderschikking van het monetaire beleid aan het algemene economische en sociale beleid een feit. Eén en ander is in 1948 bevestigd bij de naasting van DNB in de artikelen 9, lid 1 (taakomschrijving) en 26 (aanwijzingsrecht) van de Bankwet. Het

veel geciteerde artikel 9, lid 1 luidt als volgt: 'De Bank heeft tot taak de waarde van de Nederlandse geldeenheid te reguleren op zodanige wijze als voor 's lands welvaart het meest dienstig is en daarbij die waarde zoveel mogelijk te stabiliseren'. Deze taakomschrijving is zodanig geformuleerd dat de regulering van de geldwaarde ondergeschikt wordt gemaakt aan 's lands welvaart.

Men kan natuurlijk van mening verschillen over de vraag welk sociaal-economisch en financieel beleid het meest geschikt is voor 's lands welvaart. Deskundigen en partijen zijn het daar veelal niet over eens. In ons land hebben wij afgesproken dat regering en parlement uitmaken welk beleid zal worden gevoerd. De Bankwet wil dat het monetaire beleid daar een rol in vervult, en spreekt in artikel 26 van de coördinatie van de monetaire en financiële politiek der Regering en de politiek der Centrale Bank. Via het 'aanwijzingsrecht', geregeld in dat artikel*, wordt de Minister van Financiën politiek verantwoordelijk voor het beleid van DNB. Deze verantwoordelijkheid is aanwezig als hij van het aanwijzingsrecht gebruik maakt, maar uiteraard ook wanneer hij dit niet doet. Van het aanwijzingsrecht is tot nog toe nooit in directe zin gebruik gemaakt. In hoeverre betekent dit dat van de mogelijkheden tot coördinatie en indirecte parlementaire controle van het bankbeleid evenmin gebruik is gemaakt?

Nu bekijken we de brief van 18 december 1980 en de uitspraken in het interview van VN van 17 oktober 1981 tegen de achtergrond van de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. De uitspraken in de brief en in het interview bevatten heel duidelijke beleidsuitspraken. In de brief trekt de bankpresident een beetje aan het jasje van de Minister van Financiën en zegt: laten we nu dit en dat afspreken, dat is goed voor het land. Niet meer dan 3 miljard monetair financieren. Later geeft hij de regering een pluimpje: (interview met 'NRC-Handelsblad' van 5-12-1981): 'de overheid

in het volgende lid is de directie gehouden die aanwijzingen op te volgen.

* Artikel 26, lid 1: In de gevallen, waarin Onze Minister zulks ter coördinatie van de monetaire en financiële politiek der Regering en de politiek der Centrale Bank noodzakelijk acht, geeft hij, de Bankraad gehoord, aan de directie de ter bereiking van dat doel benodigde aanwijzingen. Behoudens het bepaalde

heeft zich in 1981 scrupuleus aan deze afspraak gehouden'. Andere uitspraken uit de mond van de president van DNB wijzen eveneens in de richting dat 'paal en perk gesteld moet worden aan de monetaire financiering'.** Met deze opvatting stelt de bankpresident zich teweer tegen kredietbehoefte van de staat. Hij handelt daarmee in lijn met oud-liberale opvattingen, anno 1903.

Men kan – op goede gronden – met hem van mening verschillen, en een ruimer, zo men wil moderner standpunt huldigen. Men kan bijvoorbeeld van opvatting zijn dat wel miljarden aan de staat geleend moeten worden, ondanks de monetaire repercussies die daaraan verbonden zijn. Of dat juist nu, in de recessie, een grotere ruimte op de geldmarkt nodig is om de rentevoet te verlagen en het herstel te bevorderen. Of dat de staat beter nu niet kan consolideren, omdat de rentevoeten nog zullen zakken, en consolidatie dan goedkoper wordt.

De betekenis van artikel 9

Voor het antwoord op de vraag op welke grond de president van DNB tot zijn beleid komt, pleegt hij te verwijzen naar artikel 9, en met name naar de taak om de waarde van de gulden zoveel mogelijk te stabiliseren. Het bezwaar van deze verwijzing is echter dat artikel 9 erg vaag is geformuleerd, met name het eerste voorschrift dat de waarde van de gulden zo moet worden geregeld als voor 's lands welvaart het meest dienstbaar is. Bovendien is een bezwaar dat het stabiliseren van de gulden daaraan ondergeschikt is. Hoe moeten we daarmee uit de voeten?

G. M. Verrijn Stuart in zijn bekende boek 'Bankpolitiek' tilt niet zo zwaar aan deze vaagheid: het is een compromisoplossing, en we zullen wel zien hoe het werkt. Als de wetenschap voortschrijdt, zal er wel meer eenheid van opvatting komen over doel en functie van de geldpolitiek, en kan artikel 9 nader worden ingevuld.

**In het jaarverslag DNB 1981 dat inmiddels onder verantwoordelijkheid van de nieuwe president DNB, dr. W. Duisenberg is verschenen, wordt deze lijn doorgetrokken.

Deze wens is hier wellicht de vader van de gedachte geweest. Sedert de controverse tussen Currency principle en Banking principle is de kloof in het monetair denken geenszins overbrugd, en dit is ook niet binnen afzienbare tijd te verwachten. De kloof was er tussen Boissevain en Bos, onder Lieftinck bij de formulering van artikel 9, hij is er nu nog met de lijn Zijlstra, die, naar wij mogen aannemen door Duisenberg zal worden voortgezet en de lijn Gans, Schouten, Stevers en vele anderen. Daarom bestaat principiële behoefte aan een aanwijzing voor de uitgangspunten van het bankbeleid aangezien de verschillen in opvatting over de te volgen monetaire politiek in wezen politiek bepaald zijn en de verantwoordelijkheid daarvoor dus thuishoort bij de regering. De verwijzing naar artikel 9 door de president van DNB betekent dat hij die monetaire politiek voert, die hijzelf nuttig vindt, en die kan passen en ook niet passen bij het regeringsbeleid. Hij bezit daartoe de discretionaire bevoegdheid, zolang de regering hem geen aanwijzingen geeft. Dit blijkt in de praktijk niet te gebeuren. De hantering van het aanwijzingsrecht als repressief instrument is te zwaar en schiet over het doel heen. Wil de regering inhoud geven aan zijn recht tot bepaling van de contouren van het monetaire beleid, dan is alleen hantering bij voorbaat mogelijk, bijvoorbeeld jaarlijks bij de begroting of ter gelegenheid van de regeringsverklaring. Na een parlementair debat kan een aanwijzing over de hoofdlijnen van het monetair beleid volgen, als routine, niet als uitzondering. Daarmee kan worden bereikt dat inhoud wordt gegeven aan de bedoeling van de artikelen 9 en 26 van de Bankwet, dat wil zeggen dat het sociaal-economisch-financieel beleid van de regering zich de facto ook gaat uitstrekken tot het monetaire beleid.

december 1981

T. DE GRAAF

De raad en de regent

Over de aanstelling van de burgemeester

1. Inleiding

Het vraagstuk van de gekozen of benoemde burgemeester dateert reeds van de vorige eeuw. De Grondwet van 1848 bepaalde in artikel 139 dat de voorzitter van de gemeenteraad door de Koning werd benoemd. De memorie van toelichting bij het ontwerp van deze bepaling vermeldde onder meer dat de keuze van de voorzitter aan de Koning was opgedragen 'omdat de zuiverheid en volledigheid van het stelsel vorderen, dat aan het hoofd van dit college, mede deel uitmakende een schakel van den keten der uitvoerende magt, een commissaris des Konings zijn geplaatst'.¹

Het benoemingsrecht van de Koning kan mede worden gezien als een voortzetting van het systeem uit de Franse tijd, waarin de burgemeester een sterk van het centraal bestuur afhankelijke functionaris was. Tegen juist deze centrale beïnvloeding van het lokale bestuur is sinds 1848 steeds verzet gerezen. Na enkele decennia stilte laaide de discussie over de positie van de burgemeester met de geboorte van d'66 weer hoog op. d'66 pleitte voor een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, de commissaris der Koningin en de minister-president. Wat de burgemeester betreft vond dit pleidooi voor directe democratie een enkele jaren gehoor bij de PVD A en nog iets later bij PSP en PPR.

Op basis van voorstellen van de staatscommissie

Cals-Donner stelde de regering-Den Uyl in het midden van de jaren zeventig voor de benoemingskwestie te deconstitutionaliseren, zodat bij gewone wetgeving over verkiezing of benoeming nader kon worden besloten. Deze gedachte, mede ingegeven door de idee van differentiatie naar de grootte van gemeenten, kreeg geen steun in de Tweede Kamer, die bij meerderheid het centrale benoemingsrecht als 'een vast ankerpunt'² in de Grondwet wilde laten staan. Achterhoedegevechten van d'66 en PVD A leverden niets op, zodat binnenkort het ontwerp-Grondwetartikel 7.8 van kracht wordt, regelende dat burgemeester en commissaris der Koningin bij koninklijk besluit worden benoemd. De strijd om de democratische vernieuwing op constitutioneel vlak lijkt te zijn gestreden en verloren. De rechterflank van de Nederlandse leeuw heeft vooralsnog weten te voorkomen dat de verfoeilijke gekozen burgemeester zijn intrede maakt in ons staatsbestel.

Toch dienen pleidooien voor een gekozen burgemeester met de nieuwe Grondwet niet te verstommen. De aandacht voor de democratische positie van de burgemeester kan levendig worden gehouden, enerzijds vanwege de ontwikkelingen op het gebied van de inspraak, anderzijds omdat juist nu weer publikaties het licht zien, waarin staatsrechtelijke vernieuwingen worden aanbevolen.³ Totdusverre is echter de gekozen burgemeester nog niet voor het voetlicht verschenen.

Samenvallend met de instelling van een staatscommissie die ook de positie van de burgemeester onder de loep zal nemen, is ook binnen 1966 gelukkig weer interesse ontstaan voor de gekozen burgemeester, getuige een in januari jl. gehouden studiedag. Dit artikel, waarin de door de raad gekozen burgemeester wordt verdedigd, wil een bijdrage aan de discussie zijn.

2. De positie van de burgemeester anno 1982

'Drie machten deelen de beslommingen aan het bestuur der gemeente verknocht' schreef ooit Openheim. Eén daarvan is de burgemeester, een apart gemeentelijk orgaan, die een drieledig takenpakket beheert: raadsvoorzitter, voorzitter en lid van het college en zelfstandig bestuurder. Als voorzitter en lid van het college van B & W heeft de burgemeester de belangrijke beslissende stem bij het staken der stemmen in een tweede ronde. Vaak beheert hij, evenals andere collegeleden, een eigen politieke portefeuille. Artikel 129 lid 1 Gemeentewet legt de burgemeester als collegelid een verantwoordingsplicht op. Gelijke verplichting bestaat ook voor zijn functioneren als zelfstandig bestuursorgaan. Zijn belangrijkste taak daarin ligt in het handhaven van de openbare orde. In gemeenten met meer dan 25 000 inwoners heeft de burgemeester ook de algemene leiding, de organisatie en het beheer van de gemeentepolitie onder zich (art. 3 Politiewet). Ook een groot aantal andere wetten verlangt de expliciete medewerking van de burgemeester bij de uitvoering van aan de gemeente opgedragen taken, waarbij de burgemeester soms zeer grote discretionaire bevoegdheden geniet. Als agent van het centrale gezag kan de burgemeester nog worden herkend in art. 76 Gemeentewet. De hierin neergelegde verplichting om de uitvoering van besluiten van het college en de raad, die naar zijn oordeel in aanmerking komen voor vernietiging door de Kroon, te schorsen

en voor te dragen voor vernietiging, wordt in de praktijk zelden of nooit geëffectueerd.

De burgemeester is in zijn functie de afgelopen 150 jaar aan ingrijpende veranderingen onderhevig gebleken. Al bleven formeel zijn taken en bevoegdheden sinds 1851 nagenoeg ongewijzigd, toch ontwikkelde de burgemeester zich van oorspronkelijk als rijkscommissaris bedoelde functionaris tot eerste gemeentebestuurder, man van de gemeente. Maatschappelijke evolutie heeft het karakter van het overheidsoptreden in de loop van deze eeuw drastisch gewijzigd. Van de overheid, dus ook de lokale, wordt een grote en leidende rol in de beheersing en sturing van economische, culturele en sociale processen verwacht. De strakke scheidslijnen tussen rijks-regionale en plaatselijke overheid vielen door een verwevenheid van complexe belangen weg. In toenemende mate ook bemoeide de centrale overheid zich met het gemeentelijk wel en wee. Voor de burgemeester bracht dit gevolgen met zich mee. Steeds vaker werden aan hem medebewindstaken opgedragen, waardoor zijn invloed in het plaatselijk belang derhalve evenredig toenam.

Was de burgemeester aanvankelijk vooral gezagsdrager en 'burgervader', de laatste decennia zien velen hem meer als promotor, manager en coördinator van het gemeentelijk bestuur.⁴ De beleidsmatige aspecten van het burgemeesterschap zijn sterk op de voorgrond getreden. Bovendien is de burgemeester door zijn leiding aan het expanderende ambtelijke apparaat een spin in het web van de gemeentelijke bureaucratie geworden, welk beeld nog wordt versterkt door zijn invloed op benoemingen van hogere ambtenaren. De burgemeester als promotor en manager is een gevolg van de complexiteit van bestuur en de toenemende tendens naar centralisatie. De burgemeester is voortdurend bezig om 'zijn' gemeente leefbaar te houden. Hij neemt het voortouw in de contacten met het rijk, dat wellicht hem als benoemde func-

tionaris meer vertrouwt dan de wethouders, probeert nieuwe kansen te scheppen op het terrein van woningbouw, werkgelegenheid en sociale voorzieningen en treedt in overlegsituaties met andere gemeenten, rijk, provincie en particulieren vaak op als representant van de gemeente. Interessant is dat het overgrote gedeelte van de door Faber in 1974 ondervraagde burgemeesters zichzelf in het college de grootste invloed toekent, hetgeen volgens henzelf te maken heeft met het voorzitterschap en een betere informatievoorziening.⁵ Een onderzoek van Derksen, 6 jaar later, leidde tot een zelfde conclusie.⁶

3. Burgemeester en politiek

Sinds de gezagscrisis, eind jaren zestig, is de burgemeester als vertegenwoordiger van staatsgezag en dito waardigheid op de tocht komen te staan. De burgemeester is nog niet gemakkelijk in het dorpscafé aan te klampen, maar het aureool van de ambtsketen is in ieder geval beduidende minder geworden: 'De vader is als autoriteit verdwenen en de burgervader verging het niet anders', aldus het Genootschap van burgemeesters in 1978, wellicht met enige spijt in de pen.⁷

De burgemeester anno 1982 is haast per definitie een politicus die bestuurt en een bestuurder die politiek bedrijft. Het beleid rondom zijn benoeming heeft hierin een grote rol gespeeld. Het is sinds jaar dag bekend dat niet alleen deskundigheid een belangrijk criterium is bij de beoordeling van kandidaten, maar ook en vooral hun politieke overtuiging. Politieke partijen eisen burgemeesters op en claimen plaatsen, daarbij de voor hen gunstigste berekeningsmethoden aanwendend om te bewijzen dat zij in evenredig burgemeestersaantal sterk zijn onderbedeeld. Indien men er nu van uitgaat dat de burgemeester een onpartijdige, neutrale bestuurder is, die slechts het 'algemeen belang' dient en zijn politieke voorkeuren niet

door laat klinken in zijn optreden, lijkt deze partijenstrijd, zelfs uitmondend in passages in het regeerakkoord, weinig betekenis te hebben. Maar politieke groeperingen verwachten, om met de Wiardi Beckman-stichting te spreken dat 'hun partijgenoot-burgemeester zijn politieke macht zal aanwenden om de verwerkelijking van de doelstellingen van de partij een stap dichterbij te brengen'.⁸ Illustratief voor deze ontwikkeling is het feit dat in 1981 slechts iets meer dan een half procent van de Nederlandse burgemeesters geen of onbekende politieke kleur heeft. Personen die eerder een politieke positie als wethouder of kamerlid bekleedden, worden ook steeds vaker voor het ambt gerekruteerd en hebben daarin grotere carrièremogelijkheden.⁹ Burgemeesters zijn dus politici voor wie het bijzonder moeilijk zal zijn, zo zij het al willen, hun politieke geaardheid te onderdrukken. Het beleid dat een burgemeester voorstaat, zal altijd terug te voeren te zijn op de fundamentele keuzen die hij maakt t.a.v. de inrichting van de maatschappij.

4. Waarom een gekozen burgemeester?

Alle argumenten van voorstanders van de gekozen burgemeester zijn in wezen terug te voeren op het democratisch sentiment: elke bestuurder die politieke verantwoordelijkheid draagt, heeft een democratische legitimatie van hen over wie hij bestuurt. Belinfante omschreef in 1966 het stelsel van kroonbenoeming als een paternalistisch overblijfsel uit de tijd van Willem I, dat het gezag van de overheid bij een volwassen en kritische bevolking ondermijnt.¹⁰

Aan de gekozen burgemeester is in een werkelijk gedemocratiseerde samenleving niet te ontkomen. Zelfs zijns ondanks kreeg de burgemeester door de politisering van het lokale bestuur in de zeventiger jaren een politieke rol, waaruit niet te vluchten valt. De politisering lijkt de gekozen burgemeester

als logisch sluitstuk te bevatten. Het programma-tisch regeren van meerderheidscolleges, in praktisch alle grote gemeenten sinds 1978 schering en inslag, dwingt de burgemeester ofwel op het tweede plan ofwel tot het optreden als eerste wethouder.

Slechts in het laatste geval kan de gemeente zijn bekwaamheden uitbuiten. Noodzakelijke consequentie is dan zijn aanwijzing door de gemeenteraad. Daarmee wordt ook de politieke verantwoordingsplicht van de burgemeester gecomplementeerd. Sinds 1969 legt de burgemeester over alle onderdelen van zijn beleid verplicht verantwoording af aan de raad. Een daadwerkelijke sanctie op deze verantwoording of het nalaten daarvan bestaat echter niet. Een *ultimum remedium* om het beleid van de burgemeester te veroordelen, ontbreekt. De gemeenteraad kan hem niet naar huis sturen en moet het doen met een halfzachte regeling die een rechtens niet afdwingbare verplichting inhoudt. Een blote rechtsnorm verandert niet wezenlijk iets aan de onaantastbare positie van de burgemeester. De verantwoordingsplicht van art. 129 Gemeentewet moet dan ook worden gezien als een fictie, zolang daaraan geen sancties verbonden zijn.

5. Een visie op de gekozen burgemeester

Het principiële uitgangspunt van de democratische legitimatie van de burgemeester dient gepaard te gaan met een visie op zijn plaats en rol binnen het lokale bestuur. Ik meen dat ook bij verkiezing het staatsrechtelijk bestel zoveel mogelijk in tact moet blijven, deels omdat dit doelmatigheid van het bestuur ten goede komt, deels omdat het huidige systeem historisch is gegroeid en een drastische omwenteling voor het gehele politieke bestel een aanpassing zou vergen die met veel inspanning en pas na lange jaren tot stand zou komen. Om die reden al acht ik een rechtstreekse

verkiezing van de burgemeester door de bevolking niet opportuun. Bij een verkiezing door de burgers van de gemeente ontstaat het levensgrote probleem van de confrontatie van gemeenteraad en burgemeester. Beiden genieten een mandaat van de kiezers. De raadsfracties zijn door de kiezer gekozen op basis van hun programma's, de burgemeester eveneens, zeker in grotere gemeenten, waar burgemeesters politieke beleidspunten zouden moeten presenteren om in de gunst van het electoraat te komen. Om deze twee mandaten tegen elkaar uit te spelen, zou een geheel nieuw stelsel moeten worden ontworpen met een ontbindingsrecht van de burgemeester en een college dat niet langer uit door de raad aan te wijzen wethouders bestaat maar uit 'adjoints', door de burgemeester te benoemen en door hem te ontslaan. Dit presidentieel systeem zou bovendien een aanslag betekenen op de macht en de invloed van de gemeenteraad, die immers, als de burgemeester zijn eigen mandaat en bevoegdheden heeft, zijn functie als hoofd van de gemeente zal verliezen.

Een beter en gemakkelijker in te passen stelsel is dat van de door de gemeenteraad te benoemen burgemeester. Een door de raad aangewezen functionaris kan uitstekend opereren in een gepolitiseerde gemeente en is dan ook niet uit een politieke context te isoleren.¹¹

Een door de raad gekozen burgemeester zou m.i. moeten worden aangesteld voor een ambtsperiode van vier jaar, waarvan begin en einde samenvallen met de raadsverkiezingen. De aanwijzing van de burgemeester zou dan ook moeten overeenkomen met de vorming van het collegeprogramma dat de kandidaat dient te onderschrijven aangezien hij de eerst aangewezen is om dit uit te voeren. Daarvoor is het noodzakelijk dat de burgemeester een vertrouwensrelatie, identiek aan die van de wethouders, met de raadsmeerderheid geniet. Dit criterium zal een belangrijke rol moeten spelen in de sollicitatieprocedure.

De burgemeester weet zich dus gebonden aan de uitvoering van het 'regeerakkoord'. Hij dient te operen in een dualistische situatie: het college met de burgemeester aan het hoofd staat tegenover de volksvertegenwoordiging, die als mandant de beleidsuitvoering en -voorbereiding controleert en daaraan ook eventueel sancties verbindt. De raad zou hiervoor in de gemeentewet in de gelegenheid moeten worden gesteld om de burgemeester en de wethouders om zuiver politieke redenen naar huis te sturen. De burgemeester zou zich in deze context sterk politiek profileren en optreden als eerste wethouder. De vraag is of hij dan zijn bestuursfunctie zou moeten combineren met het raadsvoorzitterschap. Tegenover het principiële bezwaar van een inbreuk op de zuivere mandaatsverhouding staat het praktische voordeel van een handhaving van deze koppeling: de burgemeester kan als niet-raadslid beter raadsvoorzitter zijn dan een willekeurig lid van de gemeenteraad, juist vanwege de relatieve afstand tussen hem en de raad. Als beroepsbestuurder zal hij ook meer bekwaamheid hiervoor aan de dag kunnen leggen. Vooral in kleine gemeenten zou het bovendien weinig realistisch zijn om naast de burgemeester nog een aparte raadsvoorzitter aan te wijzen.¹²

Een door de raad aan te wijzen burgemeester hoeft niet noodzakelijkerwijze uit de gemeenteraad voort te komen. Er spreekt zelfs meer tegen dan voor. Men verengt de keuzemogelijkheden tot een onaantvaardbaar kleine ruimte. Het is daarbij zinvol om het burgemeesterschap als apart beroep in stand te houden, met carrière- en doorstroommogelijkheden. Gemeenten kunnen op die manier profiteren van de ervaring en deskundigheid die hun burgemeester eerder in kleinere plaatsen opdeed. Hierdoor wordt ook in zekere zin de managersfunctie van de burgemeester gewaarborgd. Goede raadsleden zijn nog niet altijd goede burgemeesters, zo min als dat geldt voor het uitoefenen van het wethouderschap. Bestuurscapacitei-

ten zijn nu eenmaal niet inherent aan een goed functioneren als raadslid. Daarom moeten naar mijn mening zowel het wethouderschap (vooral in grote gemeenten) als het ambt van door de raad gekozen burgemeester worden opgesteld voor buitenstaanders. De burgemeester behoeft daarbij geen ingezetene van de gemeente te zijn geweest.

6. Gevolgen

Niet denkbeeldig is de kans dat de managersfunctie van de burgemeester enigzins in het gedrang komt als deze laatste vooral op politieke gronden wordt aangesteld. Men acht dat uit het oogpunt van continuïteit een bezwaar.¹³ Dit bezwaar lijkt te kunnen worden ondervangen door aan het burgemeestersambt het carrière-aspect te laten kleven. Buitendien bestaat er in elke gemeente een deskundig ambtelijk apparaat, dat aan politieke controle onderhevig is. Wie bevreesd is voor een vergroting van de ambtelijke invloed bij de verkiezing van de burgemeester, onderkent m.i. niet voldoende het primaat van de politiek, eigen aan het gehele democratische stelsel.

Een ander bezwaar dat regelmatig tegen de gekozen burgemeester wordt geopperd, is dat hij niet kan worden beschouwd als vertegenwoordiger van het rijksgezag. Dit zou gevolgen met zich mee kunnen brengen voor het takenpakket van de burgemeester en centralisatie in de hand werken. Wat de medebewindstaken van de burgemeester betreft, lijkt een raadsverkiezing geen consequenties te zullen hebben. De gemeentewet kent immers in art. 156 bij verwaarlozing van dergelijke taken een voorziening door de commissaris der Koningin, een regeling die in de praktijk overigens van weinig betekenis schijnt te zijn. De belangrijkste stok achter de deur voor de burgemeester is nu nog de sanctie van niet-herbenoeming. Bij een raadsverkiezing zou art. 156 wellicht van meer betekenis kunnen worden, ware het niet dat een incapabele

burgemeester vermoedelijk ook niet op herverkiezing door de raad behoeft te rekenen. Voor de verplichting van de burgemeester om dubieuze raads- en collegebesluiten te schorsen en voor te dragen voor vernietiging, zou een overheveling naar een andere instantie, bijv. Gedeputeerde Staten, denkbaar zijn. Daarmee zou de greep van de hogere overheden op het gemeentelijk beleid, tezamen met andere toezichtsregelingen, in voldoende mate gegarandeerd zijn.

De mogelijkheid van toenemende centralisatie, waarvoor velen bevreesd zijn,¹⁴ valt niet te ontkennen, maar hangt m.i. vooral af van de politieke kleur en gevoeligheid van de centrale bewindslieden. Grotere invloed van de centrale overheid valt ook nu al te onderkennen, hetgeen niet zo zeer grond lijkt op wantrouwen jegens lokale bestuurders, maar op het model van de verzorgingsstaat. Centralisatie van het openbare ordebeleid, zoals Belinfante voorspelt¹⁵, zou mijns inziens niet geheel onwenselijk zijn, zeker niet bij ordeverstoringen van grote omvang met een politieke achtergrond. Het is nu al ondenkbaar geworden dat slechts de plaatselijke burgemeester terzake het beleid bepaalt en een zekere landelijke lijn in het politie-optreden zou tenminste grote verschillen naar gelang de plaats waar de ordeverstoring zich voordoet voorkomen.

Veel van de overige, in de literatuur geopperde, bezwaren tegen de gekozen burgemeester lijken bij een aanwijzing van de gemeenteraad weg te vallen. De 'neutrale', 'onpartijdige' leidsman van de gemeente, zoals sommigen zich de burgemeester voorstellen, is ook nu al een fictie. Een raadsbenoeming zal deze vermeende a-politieke houding terzijde schuiven, maar niet het gevoel voor democratische verhoudingen. Wie bang is voor een partijdige raadsvoorzitter die raads minderheden zal negeren, heeft een fundamenteel wantrouwen in de democratische gezindheid van gekozen bestuurders.

Een laatste bezwaar dat regelmatig opduikt, komt er op neer dat gemeenteraden niet geschikt zouden zijn om te oordelen over de capaciteiten die een burgemeester moet bezitten. De ervaringen met vertrouwenscommissies lijken echter op het tegenovergestelde te wijzen. Evenals nu het geval is bij de benoeming van de gemeentesecretaris zullen de Nederlandse gemeenteraden ongetwijfeld bij een burgemeestersbenoeming beseffen welk belang hun gemeente heeft bij een daadkrachtige, deskundige en representatieve burgemeester.

7. *Inspraak bij Kroonbenoeming*

De formalisering van de door de raad benoemde burgemeester in de zin als hierboven beschreven, vereist een wijziging van zowel Grondwet als Gemeentewet. Vooralsnog is hier weinig kans op, gezien de teksten van de nieuwe Grondwet en de ontwerp-Gemeentewet. We zullen het voorlopig moeten stellen met het recht van inspraak dat gemeenteraden het laatste decennium hebben verkregen. Tot dusverre hebben we bij deze inspraak een golfbeweging kunnen waarnemen. Het begin daarvan werd gemarkeerd door de wijziging van de 'Instructie voor de Commissarissen des Konings' in 1972¹⁶, waardoor de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld werden zich uit te laten over de eisen van bekwaamheid die aan een nieuwe burgemeester gesteld kunnen worden. De gemeenteraad mocht de kandidaten wel 'en profil' schetsen maar niet 'en face'. Veel gemeenteraden twijfelden aan het nut van deze marginale vorm van inspraak, soms wel 'profiel schetserij' genoemd, omdat volstrekt onzeker bleef in hoeverre de Commissaris der Koningin met het inspraakresultaat rekening hield in zijn aanbeveling aan de minister. Niet zelden overigens verzandt de profieldiscussie in onenigheid over de politieke kleur van de burgemeester. In het midden van de zeven-

tiger jaren brachten de door minister De Gaay Fortmann stilzwijgend toegelaten experimenten in verscheidene provincies met vertrouwenscommissies de gemeenteraden dicht bij een recht van aanbeveling. Via de kamerfractiespecialisten die vaak over uitstekende informatie beschikken, werden sollicitanten uitgenodigd voor gesprekken met uit raadsleden samengestelde vertrouwenscommissies. Deze commissies beoordeelden de kandidaten en brachten adviezen uit aan de commissarissen, van wie een enkeling geestdriftig aan deze experimenten meewerkte door de sollicitanten aan te raden zich uit eigener beweging bij de gemeenteraad aan te melden.¹⁷ Om redenen van uniformiteit in de procedures, maar vooral om de landelijke politieke verdeling van burgemeestersposten, de privacy van sollicitanten en de doorstroming van zittende burgemeesters te bewaken, plaatste de Gaay's opvolger, minister Wiegel, een rem op deze ontwikkeling. Het opereren van vertrouwenscommissies kon Wiegel als autonome activiteit van de gemeenteraad niet uitbannen, wel verplichtte hij, in zijn 'werkafspraken' met de commissarissen van 1978, de laatsten om zich te onthouden van elke intermediaire rol tussen sollicitanten en gemeenteraad.

Minister Wiegel wenste de inspraak van gemeenteraden te beperken met het oog op de landelijke politieke verhoudingen, de vertrouwelijkheid van de sollicitatie en het doorstromingsbeleid. Zijn opvolger Van Thijn, altijd al een warm voorstander van lokale inspraak, liet vooral de eerste overweging voor wat zij waard is. In zijn in april jl. verschenen nota Intensivering inspraak bij de (her)benoeming van burgemeesters en de benoeming van commissarissen der Koningin¹⁸ heeft Van Thijn de vertrouwenscommissies in ere hersteld. Deze zullen in de toekomst 5 à 10 door de commissaris geselecteerde kandidaten mogen beoordelen, welke beoordeling mee moet wegen in de aanbeveling van de commissaris aan de minis-

ter. Wijkt de minister van het advies van de vertrouwenscommissie af, dan zal dit gemotiveerd worden tegenover de commissie.

Minister van Thijn heeft zowel in deze nota als bij de behandeling van de begroting van zijn departement in december 1981 uitdrukkelijk aangegeven dat intensivering van de inspraak haaks staat t.o.v. de landelijke politieke verdeling van burgemeestersposten op basis van evenredigheid naar de getalssterkte van politieke partijen in de Tweede Kamer. Ik meen dat dit niet enkel een terechte conclusie is, maar ook een juist uitgangspunt uit oogpunt van democratisering en decentralisatie. Tot dusverre zijn de landelijke politieke verhoudingen bepalend geweest voor de politieke kleur van burgemeesters. Op het benoemingsbeleid van de minister (in grotere gemeente het kabinet) hadden de fractielobbïsten dan ook een uitermate grote invloed,¹⁹ welke het beste geadstrueerd kan worden door de positie van d'66. Indien nu de burgemeester niet als 'hand van het gouvernement', maar als plaatselijk politicus wordt beschouwd, hetgeen ook uit de bemoeienissen van de politieke partijen blijkt, is het principieel onjuist zijn politieke kleur te laten afhangen van landelijke politiek. Wie gemeentelijke autonomie hoog in het vaandel heeft staan, dient toch te erkennen dat slechts decentrale verhoudingen aanwijzing mogen zijn voor de benoeming van een lokale bestuurder. De nadruk die politieke partijen leggen op democratisering en decentralisatie lijkt oneigenlijk wanneer uit machtspolitieke overwegingen slechts rekening mag worden gehouden met partijpolitieke evenredigheid.

Wie kiest voor inspraak, kiest voor 'communalisme', hetgeen zoveel wil zeggen als: de politieke overtuiging van de nieuwe burgemeester vindt zijn oorsprong in de plaatselijke verhoudingen. Dit communalisme brengt met zich mee dat kleinere en middelgrote partijen minder aanspraak zullen krijgen op burgemeesters. vvd en d'66 bij-

voorbeeld zullen er nauwelijk op mogen rekenen dat een raadsmeerderheid voorkeur uitspreekt voor hun kandidaten. Wie echter voorstander is van lokale beïnvloeding, ooit wellicht resulterend in verkiezing van de burgemeester, zal deze tol moeten betalen.²⁰

Ondanks de grote sprong voorwaarts die de nota intensivering inspraak in het vooruitzicht stelt, is op de plannen van minister van Thijn wel het een en ander aan te merken. Zo heeft de minister uit het oogpunt van bescherming van de vertrouwelijkheid zich beperkt tot advisering van slechts enkele raadsleden. (de leden van de vertrouwenscommissie) die geen ruggespraak mogen houden met hun fracties. Een wettelijk recht van aanbeveling dat Van Thijn als kamerlid nog met zoveel vuur verdedigd (1969) heeft, hoewel ook volgens de nieuwe Grondwet mogelijk, moeten wijken voor de privacy van de sollicitanten. Wie echter naar een publieke functie dingt, zal toch moeten aanvaarden dat het karakter daarvan consequenties met zich meebrengt. De nevelen die rond de benoeming in een dergelijk belangrijk politiek ambt worden opgetrokken, lijken niet in overeenstemming met de recente verworvenheden op het terrein van openbaarheid van bestuur.

Een ander bezwaar tegen de ministeriële voorstellen is daarin gelegen dat in elke gemeente, groot of klein, de vertrouwenscommissie slechts 5 à 10 door de commissaris der Koningin aangedragen kandidaten kan beoordelen. Omdat het aantal sollicitanten in kleine gemeenten gemiddeld meer dan vijfmaal zo groot is als in grote gemeenten, betekent dit dat in grote gemeenten (bijna) alle kandidaten kunnen worden gehoord, in kleine gemeenten daarentegen slechts een gering gedeelte. Deze rechtsongelijkheid beperkt de kleinere plaatsen behoorlijk in hun beoordeling en advisering, evenals het feit dat een tweede ronde met nieuwe kandidaten niet mogelijk zal zijn.

Tenslotte houdt de minister, ondanks zijn inten-

ties, zoveel slagen om de arm (doorstroming van zittende burgemeester moet worden gecontinueerd, kwaliteitseisen gaan boven inspraakresultaat) dat het hoogst onzeker is welk daadwerkelijk effect de nieuwe inspraakvormen zullen sorteren. Dat hangt af van het percentage van het oordeel van de vertrouwenscommissie afwijkende benoemingen. Is de marge ruim dan leidt dit tot demotivatie bij gemeenteraden en herstel van de ondoorzichtige, weinig verheffende politieke lobby in Den Haag. Blijft het percentage echter gering, dan lijken we in Nederland in navolging van buurland België op weg te zijn naar de – door de raad gekozen – benoemde burgemeester, een ontwikkeling die het democratisch gehalte van het lokale bestuur aanmerkelijk vergroot.

eind april 1982

Noten

1. MvT, wetsontwerp tot wijziging van de Grondwet 1948.
2. Aldus de motie Tilanus, *HTK* 1974-1975, bijlagen 129, 44, nr. 24.
3. Zie: S. W. Couwenberg 'Staatsrechtelijke hervormingen opnieuw aan de orde', *NJB* '82, nr. 12, 341 e.v.
4. S. Faber, *Burgemeester en democratie*, diss. Alphen a/d Rijn, 1974, p. 31.
5. Faber t.a.p. p. 75
6. W. Derksen, *Tussen loopbaan en carrière, het burgemeestersambt in Nederland* (diss.), Den Haag, 1980, p. 200.
7. Zie: 'De burgemeester in deze tijd', een discussiebijdrage van het *NGB*, onder redactie van W. Derksen en H. Roelfsema, 1978, p. 16.
8. *WBS-cahier*, 'De socialistische burgemeester' door T. Horrevorts en R. Pans Deventer, 1977, p. 25.
9. Derksen t.a.p., p. 147.
10. A. D. Belinfante, *De burger en zijn staat*, Alphen a/d Rijn, 1966, p. 93.
11. Zie: D. J. Elzinga, 'De gekozen burgemeester, een beperkt perspectief', *Recht en Kritiek*, I, 1978, p. 30-47.
12. Horrevorts en Pans wezen al op de relatief zware belasting van de raadsfractie die de voorzitter zou moeten leveren, zie p. 29.
13. Zie o.m. W. Press, *De burgemeester in de branding*, Alphen a/d Rijn, 1968, p. 7 en A. Kleijn in: *De Nederlandse Gemeente*, 1970, p. 50.

14. Oud-minster Beernink waarschuwde hier reeds aan het eind van de zestiger jaren voor, *HTK* 1968-1969, p. 583.
15. A.D. Belinfante, in: *De Nederlandse Gemeente*, 1970, nr. 10, p. 110
16. *Staatsblad*, 1972, nr. 271.
17. De commissaris van Noord-Holland, R.J. de Wit, ontwierp zelfs een procedure voor de inspraak in grotere gemeenten, zie de *De Nederlandse Gemeente*, 1977, p. 457.
18. Kamerstuk 17.639, nrs. 1-2: 'Intensivering inspraak bij de

(her)benoeming van burgemeesters en de benoeming van Commissarissen van de Koningin'.

19. Zie Derksen t.a.p., p. 73-78.
20. D'66-fractievoorzitter Brinkhorst liet echter begin 1982 bij de installatie van de nieuwe (D'66-) burgemeester van Rijswijk blijken dat hij, ook bij intensivering van de inspraak, de claim van D'66 op meer burgemeesters wil blijven behouden.

J. D. VAN KETWICH VERSCHUUR

De Graaf en de regent

Van oorsprong was de graaf in Holland een ambtenaar. Hij werd benoemd door de landsheer. Zo niet de regent. Die werd gekozen door en uit zijn mederegenten. Regenten hebben de macht van de graaf gebroken. Brekt De Graaf nu ook de macht van de regent?

Naar mijn mening: nee. Hij werpt zich op als kampioen van de door de gemeenteraad benoemde burgemeester. Aan de verkiezing gaat een sollicitatieprocedure vooraf, waaraan ook (of alleen?) niet-raadsleden kunnen deelnemen. Ik zou hier eerder van een benoeming dan van een verkiezing spreken. Zo wordt de gemeentesecretaris door de raad benoemd (art. 102 gemeentewet). Ook de wethouders worden door de raad benoemd (art. 86 gemeentewet). De huidige grondwet legt de benoeming van de burgemeester bij de kroon. Een rechtstreeks gekozen burgemeester is dus uitgesloten. Een door de gemeenteraad benoemde burgemeester ook. Veel lezers van dit blad zullen het met De Graaf (en mij) eens zijn dat de mensen meer zeggenschap moeten krijgen bij de keuze van een burgemeester. De vraag is: hoe?

De rechtstreeks gekozen burgemeester

In het eerste verkiezingsprogramma bepleitte d'66 een rechtstreeks door het volk gekozen burgemees-

ter. Eenvoudig en duidelijk. Burgers moeten zo direct als maar mogelijk is, beslissen over de behartiging van de publieke zaak. De compromissen, die anders na de verkiezingen worden gesloten, zullen dan vóór de verkiezing van de burgemeester gesloten moeten worden. De politieke partijen mogen en moeten ook doorgaan met duidelijk maken wat hen scheidt, de kandidaat-burgemeester zal juist duidelijk moeten maken wat hen bindt. Natuurlijk is de burgemeester gebonden aan het beleid dat door de raad wordt bepaald. Maar hij staat wel onafhankelijk ten opzichte van de raad. Hij kan niet worden ontslagen. De raadsfracties zouden dan vrijer ten opzichte van de burgemeester en van het college van burgemeester en wethouders kunnen staan; er is immers geen meerderheid in de raad die het college door dik en dun moet steunen. Een dergelijk systeem hoeft de positie van de raad als hoofd der gemeente niet in gevaar te brengen. Ik sta nog steeds achter dit programmapunt van het d'66 van de beginjaren. De ontwikkeling van de laatste jaren heeft mij nog in die mening gesterkt. De positie van de burgemeester wordt uitgehold, zeker in de wat grotere gemeenten. Portefeuilles krijgt hij nauwelijks. Zijn invloed wordt door velen - De Graaf inclusief - overschat. Op politie en brandweer na zijn hem weinig belangrijke medebewindstaken opgedragen. Zelfs zijn 'invloed op de benoeming van hogere ambtenaren' is uit hoofde van zijn functie niet groter dan die van een ander collegelid. 'Vertegenwoordiger van het staatsgezag' is hij niet en wil hij

ook niet zijn. Overleg met rijk en provincie gebeurt primair door de portefeuillehouder.

Kortom, de macht van een burgemeester berust grotendeels op de persoonlijke verhoudingen binnen college en raad en op de kwaliteit van de burgemeester en zijn medebestuurders.

Een sterk punt voor de door de Kroon benoemde burgemeester is zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de raad. En juist die zou hij verliezen als het door De Graaf bepleitte systeem van de door de raad benoemde burgemeester zou worden ingevoerd. In dat systeem past ook tussentijds door de raad te geven ontslag, met alle gevaren van dien. Continuïteit van het bestuur is van levensbelang voor een gemeente.

Inspraak van de raad bij benoeming door de Kroon

Als aanloop tot de gekozen burgemeester koos d'66 in 1966 voor een door de raad op te stellen voordracht van drie personen. d'66 zal moeten zoeken naar een zo goed mogelijk systeem om de raad tot een reële beoordeling van de kandidaten te laten komen. De voorstellen van Van Thijn en Rood op dat punt zijn een stap in de goede richting. Er spreekt nog wel een duidelijke bevoogding van de gemeente uit. Zo wil de minister er voor zorgen dat de beste kandidaat benoemd wordt. Kan een vertrouwenscommissie uit de raad dat niet beoordelen en trouwens, zou zo'n commissie een andere bedoeling hebben? Ook de voorkeur voor vrouwen en zittende bur-

gemeesters – hoe legitiem ook – hoeft niet door de minister opgedrongen te worden.

Nog sterker geldt dit voor de politieke kleur. In de beginjaren van d'66 weigerde Anneke Goudsmit principieel te lobbyen bij de minister, zoals dat door de andere kamerfracties gebeurde. Een d'66-kandidaat moest zich maar waarmaken bij de gemeenteraad en bij de commissaris. Terecht, mijns inziens.

Onnodig en onjuist lijkt mij de bepaling dat de commissaris alleen een selectie uit de sollicitanten aan de vertrouwenscommissie doorgeeft. Die selectie kan de commissie zelf wel maken. Wat moet een vertrouwenscommissie doen, als een niet door de commissaris geselecteerde kandidaat zich bij haar meldt? Weigeren te ontvangen.

Mocht de vertrouwenscommissie

toch een verkeerd besluit nemen (bijv. bij gebrek aan informatie), dan kan de commissaris alsnog met goede argumenten en na overleg met de commissie anders oordelen. Overigens past in de voorstellen dat een minister wel met zeer sterke argumenten moet komen om van de opvattingen van een vertrouwenscommissie af te wijken, als die opvattingen unaniem of bijna unaniem zijn. Door eendracht te tonen kan een vertrouwenscommissie zijn invloed bij de burgemeestersbenoeming vergroten. In dat geval wordt ook de saamhorigheid in de raad en de positie van de toekomstige burgemeester versterkt.

Conclusies

1. Overschat niet de macht van een

burgemeester. 2. Iedere bestuurder heeft iets regenterigs in zich. Of dat een kans krijgt zal in de eerste plaats plaatselijk bepaald worden. 3. Verkiezing van de burgemeester door de bevolking blijft het nastreven waard. Het zou goed zijn de onvermijdelijke veranderingen, die in de gemeentelijke bestuursorganisatie zullen gaan plaatsvinden bij een rechtstreekse verkiezing, te onderzoeken. 4. Zolang rechtstreekse verkiezing niet mogelijk is, moet de raad als vertegenwoordiger van de bevolking zo nauw mogelijk bij de benoeming van de burgemeester worden betrokken. In geen geval moet de eindbeslissing over de benoeming van de burgemeester in de handen van de raad worden gelegd.

augustus 1982

Helder rapporteren

Een handleiding voor het schrijven van rapporten, scripties, nota's en artikelen in wetenschap en techniek

Peter Nederhoed

Wie een hogere beroepsopleiding of een academische studie volgt ontkomt niet aan de eis om verscheidene rapporten en scripties te vervaardigen. En ook na voltooiing van de studie is de noodzaak om van tijd tot tijd schriftelijk te rapporteren uiterst waarschijnlijk. Menigeen heeft een natuurlijke begaafdheid voor het op schrift stellen van een helder en systematisch betoog. De overgrote meerderheid echter heeft grote moeite met formuleren, ordenen en presenteren. Gezien de absolute onvermijdelijkheid van schrijfoverdrachten is het van groot belang dat iedereen met een hogere opleiding zich de principes van het wetenschappelijk rapporteren eigen maakt.

Het boek van Nederhoed kan daarbij een uitstekende leidraad zijn. Het bestaat uit vijf delen:

De voorbereiding / De illustraties / De onderdelen van het rapport / De formulering van de teksten / De afwerking en de controle.

Ing., 192 blz., f 34,25
ISBN 9060016726

Wie wil er even notuleren?

Peter Nederhoed

De fijne kneepjes van het notuleren glashelder uit de doeken gedaan voor een ieder die beseft dat een vergadering zo goed is als haar notulen.

Verschijnt september 1982
Ing., ca. 100 blz., ca. f 19,50
ISBN 9060017749

Van Loghum Slaterus

Wetenschappelijke uitgeverij

Verkrijgbaar via de boekhandel
