
idee '66

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

jaargang 1 / nummer 1 / april 1980

in dit nummer

J. Gruijters / Een gekozen premier

P. van Schilfgaarde / Arbeidsmarkt

J. Doeleman / UNIFIL: de onmacht van een vredesmacht

J. Soetenhorst - de Savornin Lohman / De volgende generatie

H. van Oorschot / Complementair bestuur

VAN LOGHUM SLATERUS

idee '66

Tijdschrift onder auspiciën van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66

Inhoud

- J. Gruijters/Een gekozen premier: actuele beschouwingen over een 'oud' idee 3
P. van Schilfgaarde/Arbeidsmarkt 11
J. Doeleman/UNIFIL: de onmacht van een vredesmacht 19
J. Soetenhorst-de Savornin Lohman/De volgende generatie 25
H. van Oorschoot/Complementair bestuur: een mooi woord voor bestuurlijke onmacht 32

Personalia

- J. Gruijters-lid van de redactie
P. van Schilfgaarde-doctor sociologie. Momenteel werkzaam bij de Heidemij. op het gebied van de organisatie van de stadsvernieuwing. Hield zich voorheen vooral bezig met organisatie- en personeelsbeleid in het bedrijfsleven. Vanaf 1966 lid van D'66 en actief betrokken bij diverse SWB-werkgroepen op sociaal-economisch gebied.
J. Doeleman-advocaat te Amsterdam; heeft van maart tot en met juli 1979 als pelotonscommandant bij de UNIFIL-troepen in Zuid-Libanon gediend.
J. Soetenhorst-de Savornin Lohman - lid van de redactie
H. van Oorschoot - jurist. Hoofd afdeling Grote Steden, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Vice-voorzitter Politiek van D'66.

Redactie

W. J. Beek, M. van Empel (secretaris),
M. P. Gans, J. Glastra van Loon (voorzitter),
J. P. A. Gruijters, A. Salomonson,
R. A. de Melker, A. Nuis, J. Soetenhorst-de Savornin Lohman, J. J. Vis,
W. C. L. 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 500,-
1/2 pag. f 300,-

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 28,- per jaar; losse nummers f 8,-
Opgave: zie onder *Administratie*

Verschijsning

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

idee '66

Er zijn verschillende redenen om dit blad van stapel te laten lopen.

Onze samenleving is aangekomen op een punt waarop de oude manieren van doen (van produceren, organiseren, beslissingen nemen) niet meer zijn opgewassen tegen de problemen waarvoor wij worden gesteld. D'66 heeft geen panklare oplossingen voor deze problemen. Wel een innerlijk samenhangende beleidsvisie die steunt op een maatschappij-analyse. Die analyse moet verdiept en voortdurend bijgesteld worden. Onze beleidsvisie moet met behoud van haar innerlijke samenhang tot in onderdelen worden uitgewerkt. Dit blad moet daarvoor een hulpmiddel zijn.

Het moet een schakel zijn in de keten van ongerustheid, analyse van maatschappelijke ontwikkelingen, toekomstvisies, politieke meningsvorming en beleid. Het moet daarvoor mensen mobiliseren met inzichten, ideeën en politiek relevante voorstellen, die in staat zijn deze op een voor de algemeen ontwikkelde lezer begrijpelijke manier uiteen te zetten. Het moet die inzichten, ideeën en voorstellen toegankelijk maken voor een ieder die zijn politieke keuzes en beslissingen wil richten op het verbeteren van de bestaansmogelijkheden (en overlevingskansen) van toekomstige generaties en op de maatschappijveranderingen die daarvoor nodig zijn.

De redactie van dit blad is samengesteld uit leden

van D'66. Zij staat echter ook open voor anderen. De redactie baseert zich op de uitgangspunten, het beleidsprogramma en de doelstellingen van D'66. Het blad verschijnt onder auspiciën van de Stichting Wetenschappelijk Bureau van D'66. De redactie is echter geheel onafhankelijk. Zij zal haar speurtochten naar bijdragen voor het blad dan ook niet beperken tot de ledenkring van D'66, en kritische commentaren op het programma en de activiteiten van die partij niet schuwen.

Wij willen van dit blad een focus maken van politiek en beleidsvoorbereidend toekomstdenken. Wij zijn er ons van bewust, dat wij daar om te beginnen maar bescheiden middelen voor hebben. Wij zijn echter geen pessimisten en niet vies van groei – mits die goed gericht is. Dat geldt niet alleen met betrekking tot dit blad: ook de algemene menselijke en maatschappelijke ontwikkelingsmogelijkheden zijn in onze ogen allerminst uitgeput. Om die mogelijkheden te verwerklijken zullen we echter andere bronnen moeten aanboren dan die waaruit we tot nu toe de impulsen voor de groei van onze welvaart hebben geput.

Naar onze overtuiging is de menselijke verscheidenheid een van de belangrijkste bronnen van vernieuwing. Hoe van die bron gebruik wordt gemaakt, hoe mensen zich ontplooiën, waarop zij zich richten en waarvoor zij zich inzetten, is echter in hoge mate afhankelijk van de omstandigheden waaronder zij

opgroeien, leven en werken. Hun fysieke woonomgeving, hun verplaatsings- en andere keuzemogelijkheden zijn hiervoor van even groot belang als de informatie die hen bereikt, de mogelijkheden die zij hebben om die te verwerken en de organisatievormen waarin zij met anderen samenwerken en beslissingen nemen.

Dit blad richt zich tot hen die met ons ervan over-

tuigd zijn, dat de verhouding tussen de mens en zijn materiële, organisatorische en sociaal-culturele milieu vanuit nieuwe invalshoeken moet worden gezien en veranderd om ook voor toekomstige generaties menswaardige bestaansmogelijkheden te scheppen. En die in die veranderingen een actief aandeel willen hebben.

De redactie

J. GRUIJTERS

Een gekozen premier; actuele beschouwingen over een 'oud' idee

In 1967 voerde de nieuwe partij D'66 verkiezingscampagne met het instituut van de gekozen premier als een van de voornaamste propagandapunten. De vraag, wie na de verkiezingen voor de Tweede Kamer regeringsleider zou worden, behoorde niet langer beantwoord te worden door middel van ondoorzichtig overleg tussen kamerfracties en partij-organen in steeds wisselende combinaties, maar moest rechtstreeks aan de kiezers worden voorgelegd. De gedachte sloeg blijkbaar voldoende aan bij de spraakmakende gemeente om ook het politiek bedrijf in beweging te brengen; het kabinet-De Jong – aangetreden na de verkiezingen van februari 1967 – stelde een Staatscommissie voor de Grond- en Kieswet in, die er tot begin 1971 menig uurtje aan besteedde. Haar voorstel om de kiezers bij gelegenheid van Tweede-Kamerverkiezingen ook een uitspraak te laten doen over de persoon van degene die 'zal worden belast met de leiding van het te vormen kabinet'¹ kwam ondanks de inpassing van een dergelijke 'verkiezing' in een overigens traditioneel systeem van regeringsvorming, tegemoet aan de bij D'66 levende wensen. Een jaar later vindt men dit advies van de Staatscommissie terug in Keerpunt, het 'regeerakkoord van de progressieve drie'; in 1974 is het verwerkt in een nota van het kabinet-Den Uyl. De Tweede Kamer doet op dit punt echter een negatieve uitspraak over de regeringsnota en ondertussen wordt D'66, de politieke gangmaker van de staatsrechtelijke

hervorming bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten van maart 1974 bijna weggevaagd. Er valt een stilte rond 'de gekozen premier'.

Toch is het idee niet zonder uitwerking gebleven. Het heeft invloed gehad op de politieke opvattingen en het gedrag van de kiezers zo goed als op de werking van ons politieke stelsel. Aan de hand van bekend en nieuw enquête-materiaal* wil ik in dit artikel enkele aspecten daarvan bekijken.

Uit een recente peiling (zie verder) blijkt, dat ongeveer tweederde van de kiezers voorstander is van de invoering van het instituut van de gekozen premier. Dat is meer dan – voor zover mij bekend – ooit eerder bij een enquête is gebleken.

Voor het eerst werd de vraag aan een representatieve steekproef van Nederlandse kiezers voorgelegd na de Tweede-Kamerverkiezingen van februari 1967. Naast andere voorstellen werd toen ook het oordeel gevraagd over de volgende stelling²:

'De kiezers moeten voortaan niet alleen de kamerleden kiezen, maar ook de minister-president.'

voor tegen geen mening of geen antwoord

50% 37% 13%

Enquête gehouden van 16 februari tot en met 2 maart 1967.

Omvang van de steekproef: 4 292.

In opdracht van de GPD (Gemeenschappelijke Pers Dienst) legde Makrotest in 1969 een vraag van gelijke strekking voor aan een steekproef van kiezers³:

eventuele verkiezing van de premier. Dit artikel beoogt geen overzicht van die peilingsresultaten te zijn. Daartoe raadplegen men een afzonderlijke NIPO-publikatie, A899/29.

*Het NIPO stelde mij gegevens ter beschikking uit zijn archief. Tevens kon ik voor dit artikel gebruik maken van de resultaten van een NIPO-peiling, die werd gehouden in de tweede week van januari 1980 en welke speciaal betrekking had op de wenselijkheid van een gekozen premier en op de uitkomsten van een

'Waar geeft u nu de voorkeur aan, dat de minister-president rechtstreeks gekozen wordt of dat hij – zoals nu al het geval is – door de formateur bepaald wordt?'

voor tegen weet niet/geen opgave

55% 35% 10%

Enquête gehouden in september 1969.

Omvang van de steekproef: 2 326.

De vraagstelling van 1969 is duidelijk *niet* gelijk aan die van 1967. Toch mag verondersteld worden dat de stijging van het aantal voorstanders ook verband houdt met de populariteit die D'66 in het najaar van 1969 genoot. Volgens de Makrotest-enquête sprak 13,7% van een totaal van 1 756 ondervraagden, die een voorkeur uitspraken voor een partij, zich uit voor D'66⁴. En in die dagen was 'de gekozen premier' nog heel duidelijk een programmapunt, waaraan in het bijzonder deze aanhangers van D'66 gehecht waren; 71% van hen verklaarde zich voorstander.⁵

In 1971 wordt een poging gedaan om een voorschot te nemen op de staatsrechtelijke hervormingen, die D'66 bepleit. PvdA, D'66 en PPR presenteren voor de Tweede-Kamerverkiezingen van april 1971 een schaduwkabinet met Den Uyl als premier en Van Mierlo als vice-premier. De uitslag van de verkiezingen viel voor elk van deze drie partijen tegen. De PvdA wint, na ruim 4 jaar oppositie, slechts 2 zetels en komt op 39. D'66 behaalt niet de in 1969 nog verwachte verdubbeling, maar moet met een stijging van 7 naar 11 zetels tevreden zijn. De PPR tenslotte blijft op 2 zetels steken. Den Uyl en Van Mierlo blijven in de schaduw van de oppositie.

De Nederlandse Stichting voor Statistiek legde ten behoeve van de Werkgroep Nationaal Verkiezingsonderzoek in 1971 de volgende vraag voor aan een steekproef⁶:

'In hoeverre bent u het eens met de volgende bewering? De minister-president moet rechtstreeks door de kiezers worden gekozen.'

voor tegen geen opgave

50% 39% 11%

Enquête gehouden in april (na de verkiezingen van 28 april 1971) en mei 1971.

Omvang van de steekproef: 1980.

Zonder meer een opvallende gelijkenis met het resultaat van 1967.

In 1972 komt het kabinet-Biesheuvel ten val. In november zijn er weer verkiezingen en opnieuw proberen 'de progressieve drie' van hun kant ook de personele bezetting van de regeringsposten tot inzet van de verkiezingen te maken; onder leiding van Den Uyl treedt een deelkabinet op.

Na de verkiezingen wordt de vraagstelling van 1971, eveneens door de Nederlandse Stichting voor de Statistiek, herhaald⁷:

'De minister-president moet rechtstreeks door de kiezers worden gekozen.'

voor tegen geen opgave

60% 29% 11%

Enquête gehouden in november (na de verkiezingen van 29 november 1972) en december 1972.

Omvang van de steekproef: 1 605.

De progressieve drie behalen gezamenlijk de bescheiden winst van 4 zetels (PvdA: + 4; D'66: - 5; PPR: + 5). Er komt een kabinet-Den Uyl, maar dat eerst na een moeizame en vooral langdurige formatie.

Dat kabinet valt in maart 1977 uiteen. De verkiezingen worden op het 'normale' tijdstip in mei 1977 gehouden. Er is één CDA-lijst met Van Agt als lijsttrekker. De PvdA heeft Den Uyl als lijsttrekker en 'Kies de minister-president' als een van haar leuzen. Van 'de progressieve drie' wordt niets meer vernomen; D'66 is 'het redelijk alternatief'.

Het was nu Interact (Dongen) dat ten behoeve van de Werkgroep Nationaal Verkiezingsonderzoek dezelfde vraag als in 1971 en 1972 aan een steekproef voorlegde⁸:

'De minister-president moet rechtstreeks door de kiezers gekozen worden.'

voor tegen geen opgave

57% 35% 8%

Enquête gehouden in mei 1977 (voor de verkiezingen van 25 mei 1977).

Omvang van de steekproef: 1856.

Er komt ondanks tien zetels winst voor de PvdA, na opnieuw een zeer langdurige formatie, een kabinet-Van Agt/Wiegel; Den Uyl en Terlouw voeren hun fracties aan in de oppositie. Over 'de gekozen premier' wordt niet meer gesproken.

Toch blijkt bij nader onderzoek, dat de populariteit van een rechtstreeks door de kiezers gekozen regeringsleider zeker niet is afgenomen. In januari van dit jaar vroeg het NIPD aan een steekproef uit het Nederlandse electoraat en kreeg de volgende resultaten:

'Zou u er voor of tegen zijn als voortaan de kiezers ook zouden kunnen stemmen op wie zij het liefst als de volgende minister-president willen hebben?'

voor tegen geen opgave

65% 25% 10%

Enquête gehouden in de tweede week van januari 1980.

Omvang van de Steekproef: 1073.

De conclusies van de verschillende enquêtegegevens, die sedert 1967 verzameld werden, kan geen andere zijn dan dat een verandering in ons constitutioneel bestel waarbij een gekozen premier zou worden geïntroduceerd, althans onder de kiezers, op een meerderheid kan rekenen, die het vereiste van tweederde – nodig voor de grondwetswijziging – benadert. Met de successen of teleurstellingen die D'66 bij verkiezingen beleeft, lijkt dat zeker in de jaren zeventig weinig van doen te hebben. Eerder moet men mijns inziens kijken naar de ontwikkeling van de politieke praktijk. De kiezer wordt steeds meer vertrouwd gemaakt met de gedachte dat hij

bij gelegenheid van de Tweede-Kamerverkiezingen een uitspraak doet over aard en samenstelling van de regering, die daarna zal optreden. Dat begint al als er nog maar sprake is van een regeringscrisis, of die nu dreigt te ontstaan door een conflict binnen de regering – dus tussen de ministers onderling – of als gevolg van een geschil tussen de regering en een meerderheid van de Kamer. Nog voor het werkelijk tot een crisis komt, houden politici en commentatoren rekening met de 'noodzaak' van nieuwe verkiezingen. Sedert de 'nacht van Schmelzer' heeft de mening post gevat, dat verkiezingen in geval van regeringscrisis gehouden moeten worden. In 1972 is naar die norm gehandeld en in 1977 is alleen het geringe tijdsverschil tussen maart en mei 1977 reden geweest om de in maart ontstane crisis te laten 'oplossen' door de gewone periodieke verkiezingen van mei.*

Meer recent wordt de afloop van de discussies tussen de regering-Van Agt en de groep van de 'loyalisten' binnen de CDA-fractie in de Tweede Kamer steeds weer in hoge mate bepaald door de vermoede gevolgen van verkiezingen, die bij een 'uit de boot vallen van de loyalisten' noodzakelijk heten.

Met zulke verkiezingen verheft men de kiezer tot oplosser van een regeringscrisis. Als men dan ook nog schaduw- of deeltkabinetten presenteert, in Amerikaanse stijl televisiedebatten organiseert die de aandacht naar de leiders van twee grote groeperingen trekken en tenslotte zijn partijleuzen aangepast ('kies de minister-president'), dan suggereren ook die verkiezingen zelf dat de kiezer rechtstreeks een antwoord moet geven op de vraag wie het land straks zal regeren en niet op de vraag wie namens hem daarover zal gaan onderhandelen.

Misschien duiden de positieve antwoorden op de hierboven vermelde enquêtevragen over de gekozen minister-president voor een groot deel op een simpele bevestiging van een al als werkelijk vermeende praktijk. Een aanwijzing in die richting

* Wel werd de Tweede Kamer ontbonden, zodat de nieuwe Kamer praktisch onmiddellijk na de verkiezingen bijeen kon komen; anders had daarmee gewacht moeten worden tot september.

kan het feit zijn dat er bij de NIPO-enquête van januari jl. betrekkelijk weinig verschil bleek tussen de aanhangers van de vier grotere partijen, als het gaat om de vraag of de Nederlandse kiezers de minister-president rechtstreeks moeten kiezen.

Voor of tegen gekozen minister-president:

zou nu stemmen	voor	tegen	geen opgave	N (aantal)
PvdA	74%	18%	8%	276
CDA	68%	25%	7%	260
VVD	47%	47%	7%	105
D'66	67%	29%	5%	123

In ieder geval is 'de gekozen premier' geen bijzonder D'66-issue meer. Eerder is er verband met de mate waarin de kiezers zichzelf links of rechts inschalen ('u ziet hier zeven hokjes tussen de woorden links en rechts, wilt u op deze schaal aangeven hoe links, rechts of daar tussen uw eigen politieke richting ligt?').

Voor of tegen gekozen minister-president:

	voor	tegen	geen opgave	N (aantal)
links (posities 1-3)	75%	21%	4%	330
midden (positie 4)	63%	28%	9%	287
rechts (posities 5-7)	60%	32%	8%	344

Ook hier geen scherp verschil tussen de politieke richtingen. Zowel ter linker- als ter rechterzijde vindt men ruime meerderheden voor een gekozen minister-president.

Het mag dan zo zijn, dat de meeste kiezers al geruime tijd – en zelfs in toenemende mate – voorstanders zijn van een gekozen minister-president en misschien zelfs voor wat betreft een niet onbeduidend aantal het gevoel hebben dat verkiezingen ook een rechtstreekse uitspraak inhouden over de nieuwe

vormen regering, de gegevens waarover we beschikken wijzen eerder op een toenemende discrepantie tussen die wens en dat vermoeden enerzijds en het eindresultaat van de jongste kabinetsformaties anderzijds.

In 1967 was er waarschijnlijk nog geen vuiltje aan de lucht. Zijlstra was toen onmiskenbaar de populairste politicus van Nederland. Hij was premier van een overgangskabinet, kon rekenen op ruime steun in de Kamer en werd alleen maar geen minister-president, omdat hij zelf de voorkeur gaf aan de functie van president-directeur van de Nederlandse Bank.

Bij een enquête, die ik kort na de verkiezingen van februari 1967 met het bureau Veldkamp/Marktonderzoek opzette, werd de verkiezing van een premier gesimuleerd. Aan de geënquêteerden werden een reeks paren van namen voorgelegd met daarbij voor twee paren de volgende uitkomsten⁹: 'Zoudt u van ieder paar willen aangeven welke van de twee u het liefste minister-president zag worden?'

Zijlstra	53,4%	Schmelzer	41,4%
Den Uyl	29,2%	Den Uyl	38,7%
geen keuze	17,4%	geen keuze	19,9%

Enquête gehouden in februari 1967 (na de verkiezingen van 15 februari 1967).

Omvang van de steekproef: 2447.

Zelfs de in die dagen niet alom populaire KVP-er Schmelzer krijgt in de steekproef de voorkeur boven Den Uyl. Zelfs zonder de populaire Zijlstra zouden de confessionele partijen in 1967 op een gekozen premier uit hun kring hebben mogen rekenen. Weinigen dachten toen nog aan De Jong. Die trad pas op na een mislukte formatiepoging van Biesheuvel, maar zelfs het kabinet-De Jong kan achteraf bezien wat zijn ontstaan betreft, weinig conflict met de wil van de kiezers in de weg gelegd worden.

Ook de formatie-'71, die resulteerde in het kabi-

net-Biesheuvel, komt waarschijnlijk niet in conflict met de wil van de kiezers, zoals die zich in een rechtstreekse verkiezing van de minister-president geuit zou hebben.

Het NIPPO legde op 15 februari 1971 – ongeveer tien weken voor de verkiezingen – een steekproef van kiezers de vraag voor of men voor minister-president de voorkeur geeft aan Biesheuvel (de informele kandidaat van de confessionelen) of Den Uyl. Gecombineerd met de vraag naar de partij waarop men zou stemmen, ziet het resultaat er als volgt uit¹⁰:

'Op wie zoudt u stemmen voor minister-president?'

	Biesheuvel	Den Uyl	geen keuze
totaal			
steekproef	45%	34%	21%
zou stemmen op:			
KVP	61%	19%	20%
PvdA	18%	72%	10%
VVD	72%	9%	19%
ARP	86%	2%	12%
CHU	78%	8%	14%
D'66	41%	48%	11%
DS'70	49%	37%	14%

Enquête gehouden op 15 februari 1971.

Omvang van de steekproef: 1 022.

Merkwaardig genoeg is de dan nog zeer aanzienlijke aanhang van D'66 ongeveer gelijkelijk verdeeld over de twee politici, terwijl toch D'66 en PvdA met de PPR een schaduwkabinet met Den Uyl als aspirant-premier presenteren.

Als dan het kabinet-Biesheuvel gevormd wordt en een jaar later weer ten val komt, gaat de strijd, minstens voor 'de progressieve drie', om een hernieuwde poging een kabinet-Den Uyl tot stand te brengen. Zoals al eerder opgemerkt, de progressieven winnen 4 zetels en binnen de groep van drie is er een duidelijke verschuiving: D'66, dat niet zo Den Uyl-minded is, verliest zwaar, de andere twee win-

nen. Maar of dat ook de weerspiegeling is van een voldoende verschuiving van de voorkeur van de kiezers ten gunste van Den Uyl als premier, is op zijn minst een zinnige vraag. Jammer genoeg ontbreken mij uit die belangrijke periode (de jaren 1972 en 1973) min of meer beslissende gegevens. Het weinige dat beschikbaar is, wijst op een negatief antwoord.

Ten behoeve van de Werkgroep Nationaal Verkiezingsonderzoek stelt de Nederlandse Stichting voor Statistiek na afloop van de formatie 1972/1973 de vraag¹¹:

'Vindt u de regering die nu gevormd is in overeenstemming met de verkiezingsuitslag of vindt u van niet?'

wel niet geen opgave

37 43 20

Enquête gehouden in mei (na 11 mei) en juni 1973.

Omvang van de steekproef: 1 246.

Vanzelfsprekend kan een gebrek aan 'overeenstemming' geconstateerd worden op nog heel wat andere gronden dan de persoon van de eerste minister, maar dat Den Uyl in 1973 tegen de wil van de meerderheid van de kiezers premier werd, is lang geen denkbeeldige veronderstelling. Zeker niet met een populaire tegenstander als Biesheuvel.

Dankzij een enquête van het NIPPO, gehouden ruim een jaar na de formatie, weten we intussen dat de verhoudingen dan aanzienlijk zijn gewijzigd. Het onderzoek richt zich op de gekozen kabinetsformateur en daarbij is de volgende vraag, waarvan de antwoorden gecombineerd worden met die op de vraag naar de partijvoorkeur¹²:

'(En) als u alleen kon kiezen tussen Biesheuvel en Den Uyl? Wie koos u dan als kabinetsformateur?'

	Den Uyl	Biesheuvel	geen opgave
Totale steekproef heeft in 1973 gestemd op:	48%	40%	12%
PvdA	89%	7%	4%
VVD	13%	80%	7%
KVP	31%	57%	12%
ARP	3%	93%	4%
CHU	19%	75%	6%
PPR	79%	15%	6%

Enquête gehouden op 17 en 18 juni 1974.

Omvang van de steekproef: 922.

Den Uyl is er dan bij de kiezers van alle partijen, vergeleken met 1971, absoluut en relatief op vooruit gegaan (na de voor hen desastreuze verkiezingen voor Provinciale Staten en gemeenteraden van 1974, komen er te weinig kiezers van D'66 en ds'70 in de steekproef voor om zinvol te percenteren; die van de PPR verschijnen op het tapijt).

Bijna drie jaar later peilt het NIPO opnieuw met de volgende vraag, die voor de verkiezingen van 25 mei 1977 wordt gesteld¹³:

'Den Uyl is nu vier jaar minister-president geweest. Vindt u dat hij weer minister-president moet worden of dat het beter is wanneer er een andere minister-president komt?'

	weer Den Uyl	een ander	geen opgave
totale steekproef zou stemmen op:	46%	45%	9%
PvdA	86%	8%	6%
CDA	20%	75%	5%
VVD	9%	87%	4%
D'66	69%	29%	2%

Enquête gehouden op 9 en 10 mei 1977.

Omvang van de steekproef: 911.

Allereerst moet erop gewezen worden, dat dit de voor 'kandidaat' Den Uyl ongelukkigste vraagstel-

ling is, aangezien iedere kiezer nu zijn favoriete alternatief tegenover Den Uyl kan afwegen. Dat hij het niettemin redt, duidt op een – op dat moment – sterke positie. (Bij een peiling van maart 1978 liet hij Van Agt ver achter zich: 48% tegen 38%.¹⁴)

Dat die positie na de verkiezingen nog versterkt is, blijkt uit het feit dat de vraag naar Den Uyl als minister-president of 'iemand anders' nu door 59% met 'Den Uyl' wordt beantwoord.¹⁵

Den Uyl werd geen minister-president. In het Catshuis 'woont' al weer ruim twee jaar van Agt.

Was er in 1972 nog twijfel mogelijk over de vraag of Biesheuvel dan wel Den Uyl de voorkeur van de kiezers had, in 1977 was de uitkomst duidelijk.

Dit brengt mij tot de conclusie, dat de indruk als zouden Tweede-Kamerverkiezingen tenderen in de richting van uitspraken over de regeringsvorming, vooralsnog geen enkele grond heeft. Wie opmerkt, dat dat ook niet de opzet van onze staatsinrichting is, heeft natuurlijk gelijk, maar hij is dan wel gehouden aan die opmerking twee gevolgtrekkingen te verbinden. De eerste ligt voor de hand: men mag dan de kiezer tijdens de verkiezingscampagne en vooral tijdens de daaraan voorafgaande kandidaatstelling niet de indruk geven, dat dat wel zo is.

Dat is een kwestie van simpele oprechtheid. De tweede zou mijns inziens moeten zijn, dat men de nieuwe staatsrechtelijke norm als zou een regeringscrisis onmiddellijk tot nieuwe verkiezingen moeten leiden om zodoende de kiezers aan het woord te laten, weer snel moet laten vallen. Die norm is namelijk niet alleen onoprecht, want die dwang suggereert die kiezer een beslissend antwoord, maar hij is ook onpraktisch. Als we toch vasthouden aan regeringsvorming door middel van onderhandelingen tussen weliswaar gekozen, maar in hun mandaat vrije volksvertegenwoordigers, kan in veel gevallen een sneller resultaat bereikt worden als niet eerst verkiezingen worden gehouden, waarvan men de teneur later toch altijd negeren kan, maar als onmiddellijk na de regeringscrisis tot onderhandelen over een nieuwe combinatie wordt overgegaan.

Men kan het ook anders benaderen. In een staatsrechtelijke opzet waarin de gekozen premier een essentieel element is, past in geval van een majeur conflict tussen de door de premier (als door een Engelse prime minister) geleide regering en een parlementaire meerderheid een oplossing via nieuwe verkiezingen, voor zowel de premier als het parlement. Men neemt dit zware, wat ongemakkelijke middel tot oplossing van conflicten op de koop toe om het democratisch goed van een rechtstreeks door de kiezer gekozen premier (d.w.z. regering) te verwerven.

Van het laatste is het blijkbaar niet gekomen; niettemin hebben we wel geopteerd voor het eerste. Zoiets als het aanschaffen van een haarnetje voor een kaal hoofd. En zo had het dan rond de jaarwisseling 1979/1980 kunnen gebeuren dat het kabinet-Van Agt als gevolg van een motie-Stemerding ten val was gebracht en onmiddellijk daaropvolgend verkiezingen voor de Tweede Kamer uitgeschreven waren. Tegen de achtergrond van die veronderstelling heb ik – na de terugblik van de voorgaande beschouwing – met behulp van gegevens uit een NIPO-enquête, een scenario voor de naaste toekomst bekeken.

In de tweede week van januari legde het NIPO een steekproef van kiezers de volgende vraag voor: 'Als er bij nieuwe verkiezingen de volgende vier kandidaten zouden zijn: Van Agt, Terlouw, Den Uyl en Wiegel, op wie van deze vier zou u dan stemmen?'

Van Agt	34%
den Uyl	29%
Terlouw	21%
Wiegel	6%
geen opgave	10%

Enquête gehouden in de 2e week van januari 1980.
Omvang van de steekproef: 1 073.

Direct daarop werd de volgende vraag gesteld:

'En als er alleen de volgende twee kandidaten zouden zijn: Van Agt en Den Uyl, op wie zou u dan stemmen?'

Van Agt	48%
Den Uyl	41%
geen opgave	11%

Enquête gehouden in de 2e week van januari 1980.
Omvang van de steekproef: 1 073.

Deze vraag berustte op de vooronderstelling, dat in een 'eerste ronde' met vier kandidaten, Van Agt en Den Uyl als eerste twee uit de bus zouden komen. Dat klopte, zij het dat er geen groot verschil was tussen Den Uyl (29%) en Terlouw (21%). Interessant is, dat de 'aanhang' van Terlouw zich in 'tweede ronde' als volgt splits over de eerste twee kandidaten:

Van Agt	38%
Den Uyl	53%
geen opgave	9%

De 'aanhang' van Wiegel gaat praktisch geheel naar Van Agt. In de tweede week van januari – en die beperking hoort er uitdrukkelijk bij, want de gunst van de kiezer is zeer wisselvallig – zou Van Agt in een verkiezing voor het ambt van premier duidelijk favoriet geweest zijn. Anders gezegd: had de kiezer een oordeel moeten vellen over het al of niet aanblijven van Van Agt – en die vraag wordt hem met ontbinding van de Tweede Kamer na een crisis gesuggereerd – dan zou de premier zijn positie waarschijnlijk bevestigd hebben gezien.

In werkelijkheid zou er echter een nieuwe Tweede Kamer gekozen zijn. In dezelfde enquête werd daarom de vraag gesteld:

'Op welke partij zou u stemmen als er vandaag verkiezingen zouden zijn?'

De antwoorden van diegenen, die een voorkeur voor een bepaalde partij uitspraken:

PvdA	34%
CDA	32%
VVD	13%
D'66	15%
overige partijen	7%

Enquête gehouden in de 2e week van januari 1980.
Omvang van de steekproef: 819

Met de reserve die past bij de betrekkelijk geringe omvang van de steekproef kan gesteld worden dat dezelfde kiezers die in januari van dit jaar Van Agt aan de macht wilden houden, het hem onmogelijk zouden hebben gemaakt daarvoor de bestaande parlementaire coalitie van CDA en VVD te gebruiken. Die groepering komt met 45% van de stemmen ver onder de vereiste meerderheid. Verbreding van de coalitie zou dus nodig geweest zijn.

Maar dat zou er bij de huidige stand van zaken in de Haagse politiek niet ingezet hebben. Mijns inziens zijn de kaarten anders geschud.

Men zou na een verkiezingsuitslag vastgesteld hebben dat de combinatie CDA-VVD het onderspit had gedolven en *dus* zou moeten verdwijnen. Aangezien PvdA en D'66 ook geen solide meerderheid hadden behaald, zou men terugvallen op een coalitie van PvdA, D'66 en CDA, met Den Uyl – de voorman van de grootste partij – als meest gerede kanshebber voor de post van eerste minister. Dat de kiezers Van Agt hadden geprefereerd, speelt dan

geen rol, aangezien dat hun niet werd gevraagd. Die vraag zou door het proces van kamerontbinding en nieuwe verkiezingen na een regeringscrisis alleen maar zijn gesuggereerd. Over de ironie van een dergelijke situatie is het mooi filosoferen; ik laat dat over aan de lezer.

Noten

1. Eindrapport van de Staatscommissie voor Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, blz. 77, Den Haag, 1971.
2. Sociaal-Wetenschappelijk Instituut van de Vrije Universiteit, *De Nederlandse Kiezers in 1967*, blz. 64, Amsterdam / Brussel.
3. Makrotest, *Stembus 1969; een politiek onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Gemeenschappelijke Pers Dienst / GPD*, blz. 44 e.v., Amsterdam, 1969.
4. AV, blz. 10.
5. AV, blz. 46.
6. Werkgroep Nationaal Verkiezingsonderzoek 1971, *De Nederlandse Kiezer '71*, blz. 147, Meppel, 1972.
7. Werkgroep Nationaal Verkiezingsonderzoek 1972, *De Nederlandse Kiezer '72*, blz. 95, Alphen aan den Rijn, 1973.
8. G. A. Irwin, J. Verhoef en C. J. Wiebrens, *De Nederlandse Kiezer '77*, blz. 169, Voorschoten, 1977.
9. H. Gruijters, K. Schermer en K. Sloodman, *Experimenten in Democratie*, blz. 185, 187 en 205, Amsterdam, 1977.
10. NIPO, *Bericht nr. 1408*, Amsterdam, 2 maart 1971.
11. Werkgroep Nationaal Verkiezingsonderzoek, *De Nederlandse Kiezer '73*, blz. 121, Alphen aan den Rijn, 1973.
12. NIPO, *Bericht nr. 1647*, Amsterdam, 16 juli 1974.
13. NIPO, *Bericht nr. 1847*, Amsterdam, 3 juni 1977.
14. NIPO, *Bericht nr. 1832*, Amsterdam, 30 maart 1977.
15. NIPO, *Bericht nr. 1849*, Amsterdam, 15 juni 1977.

P. VAN SCHILFGAARDE

Arbeidsmarkt

1. Werk als sociale realiteit

In het afgelopen decennium is het vraagstuk van werkgelegenheid en arbeidsmarkt in toenemende mate en steeds met somberder vooruitzichten aan de orde geweest.

Op het moment dat ik nu zit te schrijven liggen de kranten van de laatste dagen (eerste week januari 1980) om mij heen waarin in alle mogelijke toonaarden de weer somberder perspectieven voor 1980 (en de komende jaren) worden belicht. De nieuwste prognoses van het planbureau, de verhoogde oliepijzen, de hausse in goud, het hoge renteniveau, al of niet een loonpauze, nauwelijks zicht op een centraal akkoord: het ligt allemaal uiterst moeilijk. En door al dat heen schuifelt onze nieuwste illusionist: Jantje Modaal.

Hoezeer overigens de meningen overeenstemmen over het belang van de problemen – over de oplossingen en de beleidsuitgangspunten is veel minder overeenstemming te vinden. Ondanks een overdaad aan cijfers ontbreekt het aan *concepten* en vooral aan *overeenstemming van doeleinden* om tot duidelijke politieke en beleidsmatige besluitvorming te komen. De haast waarmee volgende cijferreeksen de vorige achterhaald verklaren, geeft ook aan hoe moeilijk het is tot een beleidsperspectief op lange of zelfs middellange termijn te komen.

Het komt mij voor, dat dit met name komt door-

dat 'arbeidsmarkt' te veel als een economisch probleem wordt gezien. Het is natuurlijk *ook* een economisch probleem, maar realistische oplossingen zullen pas komen als het als een algemeen maatschappelijk probleem wordt gezien en erkend. Het is de vraag of de term 'markt' nog op zijn plaats is; het is de vraag of economische groei (als die nog gewenst is) meer werkgelegenheid zal meebrengen; het is zeker ook de vraag of, als het economische schip weer op koers ligt, ook het werkgelegenheidsprobleem is opgelost.

Tegen deze achtergrond heb ik hieronder mijn beschouwingen opgebouwd en kom ik tot een aantal concrete suggesties voor arbeidsmarktbeleid. 'Werk' heb ik getracht in de maatschappelijke context te plaatsen waar het hoort; één van de aspecten is de economische relatie van vraag en aanbod. Geborgenheid, zekerheid, prestige, opgenomen zijn in een groep, kortom de functie van 'werk' in onze complexe maatschappij, spelen evenzeer mee. Dit is wat ik bedoel met: 'werk als sociale realiteit'.

2. Werkgelegenheid: een beschrijving in lagen

Eind 40-er jaren heeft de Franse socioloog G. Gurvitch de gedachte ontwikkeld dat de maatschappelijke ontwikkelingen op verschillende 'lagen' kunnen worden beschreven en verklaard. In zijn 'Sociologie en profondeur' onderscheidt hij 10 lagen welke,

beginnend bij de 'oppervlakte'beschrijving steeds dieper indringen in de diepere lagen van de sociale werkelijkheid.

Een volledige analyse van de werkgelegenheidsproblematiek zou ook alle door Gurvitch genoemde 'lagen' moeten betreffen. De morfologie van gebouwen, wegen, overige infrastructuur en inrichting is immers evenzeer van belang als bijv. de waarden en ideeën die in een samenleving (of bepaalde groepen daarvan) bestaan. Van belang is voorts dat de verschillende lagen relatief onafhankelijk van elkaar kunnen worden beschreven. Er is zeker een sterke wederzijdse beïnvloeding van op verschillende lagen waarneembare fenomenen; het is niet zo dat het één als verklaringsgrond van het andere dient.

Naar analogie van het analysemodel van Gurvitch wil ik een zestal niveaus onderscheiden in de werkgelegenheidsproblematiek en wel:

Economisch-institutioneel:

1. marktfactoren en afzetproblemen;
2. kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt;
3. onevenwichtigheid in de structuur van de voortbrenging.

Sociaal-cultureel:

4. verwachtingenpatroon van nieuw tot de beroepsbevolking toetredenden;
5. tegenstelling tussen maatschappijwens en maatschappelijke realiteit;
6. het veranderingspatroon van waarden in onze samenleving.

2.1. Marktfactoren en afzetproblemen

De oorzaak van werkgelegenheidsproblematiek wordt veelal gezien in de economische stagnatie. Van Duyn onderscheidt 10 theorieën¹ en kiest zelf voor de theorie dat wij ons in de neergaande fase van de zogenaamde Kondratieff-cyclus bevinden. De belangrijkste factor ligt dan in het ontbreken van basisinnovaties. Andere theorieën zoeken het in

bijv. vraagverzadiging, te hoge lonen, te lage bedrijfsrendementen, te hoge aandelen van de collectieve sector (daaronder dan ook de inkomensoverdrachten).

Ook de vraag naar conjuncturele c.q. structurele oorzaken houdt de aandacht gespannen. In de werkgelegenheidsnota van 1975 wordt dit onderscheid nogal scherp gemaakt met als doelstelling: beide vormen van werkloosheid terug te dringen! Inmiddels is dit doel overgenomen in Bestek '81, heeft de geregistreerde werkloosheid zich gestabiliseerd op $\pm 5\%$ van de beroepsbevolking ofwel ruim 200000 werklozen, terwijl de werkelijke werkloosheid (rekening houdend met wao, werkwillige getrouwde vrouwen enz.) waarschijnlijk rond 400000-500000 ligt.

Markt- en afzetproblemen kunnen veel verschillende oorzaken hebben: de harde gulden, de duurdere energie, de hoge lonen, de lage rendementen, de geringe investeringsgeneigdheid, de concurrentie uit de derde wereld enz. enz., ze hebben er allemaal mee te maken. Ten aanzien van de werkgelegenheid kan een en ander teruggebracht worden tot: er wordt minder geproduceerd. In de Nederlandse situatie: de produktiestijging blijft achter, de produktiviteitsstijging gaat door.

2.2. Kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt

Moeilijker waarneembaar is de tweede laag: het langs elkaar heen schuiven van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Aan de vraagzijde: verschuivingen van de secundaire naar de tertiaire sector, van de direct-productieve naar de indirect-productieve groepen, maar tevens (soms parallel met de verschuiving van blauwe kiel naar wit boord) kwantitatieve verschuivingen tussen beroepsgroepen en verschuiving van beroepsisen.

Aan de vraagzijde dus een groot aantal 'horizontale' en een kwantitatief minder overheersend aantal 'verticale' verschuivingen

Aan de aanbodzijde: de demografische ontwik-

kelingen, de participatie aan het onderwijs en de toenemende deelneming van getrouwde vrouwen. Het meest van belang is de invloed van het onderwijs, dat er in nog geen 20 jaar toe geleid heeft dat de nieuwe beroeps generaties een totaal andere beroeps- en opleidingssamenstelling hebben verkregen.

Het is nauwelijks te verwonderen dat waar vraag en aanbod zich beide autonoom en zeer snel ontwikkelen, de aansluiting van vraag en aanbod niet altijd soepel zal verlopen. Te verwonderen valt hoogstens dat pas zo laat dit fenomeen is onderkend, en dat zelfs nu nog een meer omvattende analyse ontbreekt. Zo gaat bijv. Passenier² uitsluitend in op niveauveranderingen in het onderwijs, iets wat ook opvalt in 'Maken wij er werk van?'³. Voor de veranderende belangstelling in de richting van onderwijs, de relatieve teruggang van de technische vakken en studies, opbloei van bijvoorbeeld de sociale academies tegenover relatieve achteruitgang van de HTS wordt geen gewag gemaakt. Dit ondanks het feit dat de geschoolde vakman zeer in trek is, ongeacht of dit een loodgieter, metaalbewerker, automonteur of stratenmaker betreft. Een van de problemen op de arbeidsmarkt is nu juist dat wij nalaten de echte vakman op te leiden. De ideologie van 'hoge' en 'lage' onderwijsniveaus belemmert de ontwikkeling van die beroepsgroep die wij het meeste nodig hebben.

2.3. Onevenwichtigheid in de structuur van de voortbrenging

Niet alleen economisch, ook maatschappelijk, in de beslissings-processen, in de verhoudingen tussen de betrokken instanties is een structuur-onevenwichtigheid aanwezig⁴.

In de eerste plaats ontstaat er een toenemende tegenstelling tussen economische bijdrage van sectoren of bedrijfstakken aan het nationaal inkomen en de bijdrage aan de werkgelegenheid. In de 50-er en 60-er jaren was het verband tussen economische

groei en toename van de werkgelegenheid vanzelfsprekend. Momenteel niet meer⁵. Investerings leiden niet vanzelfsprekend tot werkgelegenheid en, waar dit laatste het criterium is, zullen vaak 'verkeerde' investeringen volgen.

Een tweede onevenwichtigheid ligt in de beslissingsstructuur. Kon in de 50-er jaren onze beslissingsstructuur ten aanzien van lonen, industriebeleid, werkgelegenheid en sociale wetgeving als voorbeeld gelden, in de 60-er en 70-er jaren is de klad er in gekomen. Achterstand in bouwprogramma's, blijven hangen van hoogst noodzakelijke beslissingen (lonen, centraal akkoord, pensioenen!), aangekondigde programma's die nooit uitgevoerd worden zijn duidelijke tekenen dat er in het beslissingsproces zelf iets hapert.

Als derde factor mag dan genoemd worden het feit dat nogal wat zaken 'uit de schaal' gegroeid zijn. De nu al decennia durende discussie over kleine of grote provincies, wel of niet gewesten, daarmee samenhangend het aantal bestuurlijke lagen vormt een voorbeeld binnen de overheid. Fusies die niet werken⁶, investeringsbeslissingen maar ook opdrachten die het voortbestaan van een gehele onderneming op het spel zetten zijn voorbeelden van de risico's van schaal. Ook in de relaties tussen kleine winkeliers en supermarkt, warme bakker en broodfabriek ontstaan alles-of-niets-situaties die een structuur als geheel instabiel maken.

Erg kort en wellicht wat abstract geformuleerd:

- het doorbreken van bekende relaties tussen kosten en opbrengsten;
- een beslissingsstructuur die niet op de problemen past;
- een schaal-instabiliteit die zowel als oorzaak als gevolg van het voorgaande gezien kan worden.

2.4. Het verwachtingenpatroon van de (nieuwe) beroepsbevolking

Aan de samenstellers van het rapport 'Maken wij

er werk van' komt de eer toe zeer duidelijk de relatie tussen sociaal-culturele en economisch-institutionele problematiek aan de orde gesteld te hebben. In relaties tussen bijv. actieven en inactieven, draagvlakproblemen en arbeidscreatie in de quartaire sector komt dit duidelijk naar voren. Het meest herkenbaar ligt dit in de verwachtingen die mensen van 'werk' hebben.

Mensen verwachten een zekere continuïteit in de overgang van school of studie naar functie. De overgang vormt echter nogal vaak een breuk, wordt in ieder geval als zodanig ervaren. Wat dat betreft zijn HAVO-leerling en socioloog gelijk; ze leren op 'school' dingen die in veel gevallen niet bruikbaar zijn in het bedrijfsleven. In ieder geval niet direct bruikbaar.

Een deel van de werkloosheid bij jongeren (ook jonge academici) kan waarschijnlijk hieraan worden toegeschreven. Men krijgt gewoon niet de kans om de functie te kiezen die de zo gewenste continuïteit in de eigen beleving waarborgt. Anderzijds heeft men niet de kunde om een zijsporang te wagen, opnieuw te beginnen op wat andere niveaus en zo een beter perspectief te verkrijgen⁷.

2.5. *Tegenstelling tussen realiteit en wens*

De verwachtingen die iemand individueel heeft, maken deel uit van wensen die er in de samenleving zijn. En dat is nogal wat! Een vrije democratische samenleving, vrije mensen in sociaal verband, eerlijke omgangsvormen, vrije keuze in materiële zin en ook zelfontplooiing, meer aandacht voor milieu, schoon helder fris water enz. enz.

Er is erg veel losgemaakt de laatste 15 jaar, maar de offers die gebracht moeten worden om het te bereiken zijn niet duidelijk. Natuurlijk willen we emancipatie! Maar als vrouwen dan de mannen uit functies verdrijven? Natuurlijk willen we voor iedereen zo goed mogelijk onderwijs naar capaciteiten! Maar wat kost dat allemaal? (En die jongelui moeten er wel voor werken!) Zo zijn er duizenden wen-

sen die opgang doen, maar waarvan de offers niet bekend, in ieder geval niet bewust zijn. Niet alleen de instituties, ook de algemene gedragskaders worden daardoor instabiel.

Tussen wens en realiteit ligt altijd een kloof. De veelheid en verscheidenheid van wensen brengt echter momenteel mee dat het niet meer duidelijk is in welke richting men moet gaan om de kloof te overbruggen.

2.6. *Het veranderingsproces van waarden*

Aan de basis van wensen en verwachtingen ligt een waardenpatroon. Ten dele is dat individueel bepaald maar er is een zeer belangrijke gemeenschappelijke basis: huwelijk, kerk en kennis, zijn voorbeelden van zaken waar grote groepen mensen gelijke of vergelijkbare waardering voor hebben. Het feit dat er zoiets als een 'maatschappelijke ladder' bestaat, dat wij vinden dat een landbouwingenieur meer mag verdienen dan een landarbeider zijn ook tekenen van collectieve waardepatronen.

Ook deze gemeenschappelijke waarden zijn niet meer zo gemeenschappelijk. Over huwelijk, samenwonen, carrière, kinderen en hun positie wordt verschillend gedacht. Bovendien zijn de waarden die worden gekoesterd vaak niet relevant voor de problemen. 'Vuil werk' mag nu 'extra' betaald worden. Een onzinnige formulering voor het feit dat de klassieke werkclassificatie (grotendeels gebaseerd op intelligentie en plaats in de hiërarchie) zijn tijd gehad heeft. En tenslotte zijn veelal waarden onderling conflicterend (ondernemingszin is goed; winst maken is fout).

De grote snelheid waarin afgelopen decennia vanzelfsprekendheden omvergehaald zijn is verbluffend en ook in vele opzichten bevrijdend. Er is echter niet een nieuw gemeenschappelijk fundament, en zeker zijn er niet de bijbehorende institutionele vormen. De turbulentie brengt ook hier instabiliteit mee en vooral onzekerheid.

3. Beleidsalternatieven

Tien suggesties

De beleidsalternatieven die een regering heeft, betreffen met name de economische en institutionele kaders.

De werking van de maatregelen wordt echter sterk beïnvloed door de sociaal-culturele ontwikkelingen, al was het alleen al door de aanvaardbaarheid van maatregelen. In de hieronder gegeven suggesties voor beleid ga ik dan ook steeds uit van deze gegevens.

Wel wil ik nog even terugkeren tot mijn uitgangspunt: 'werk als sociale realiteit'. Wat dat betreft wil ik graag teruggrijpen op het zogenaamde rapport Mansholt uit 1972 over de knelpunten in de maatschappelijke ontwikkelingen. Een van de kernpunten van het advies betrof de 'herwaardering van de arbeid' waarin men kan lezen: '*Het gaat niet zozeer om een verlenging van de zgn. "vrije tijd" als wel om radikale heroriëntering op de arbeid, die parallel loopt met de heroriëntering op de begrippen welvaart en economische groei*'⁸.

Het werd geschreven toen er wel problemen waren met de effecten van de groei, maar niet met de groei zelf. Toen een jaar later de eerste echte toetsing volgde door de zgn. energiecrisis bleef er van de radicale heroriëntatie niet veel over. Persoonlijk huldig ik het standpunt dat, hoe moeilijk het ook zal zijn, de heroriëntering nog niets aan actualiteit verloren heeft. Dat dit niet beleidsmatig kan worden afgedwongen heb ik hierboven wel duidelijk gemaakt; het zal in de samenleving zelf moeten kunnen groeien, maar er hoeft althans geen beleid gevoerd te worden dat hiertegenin gaat. Het niet-werken als sociaal acceptabele levensvorm zou voor wie dat kiest in ieder geval mogelijk moeten zijn.

1. GEDEELTELIJKE LOSKOPPELING VAN DE WERKGELEGENHEIDSDOELSTELLING VAN DE ECONOMISCHE POLITIEK

Rationalisatie van de productie is noodzakelijk in het kader van de internationale concurrentieverhoudingen. Het is kortzichtig dit tegen te willen houden. Bij geringe of geen groei zal dit echter een verlies aan arbeidsplaatsen betekenen die niet in dezelfde sector of bedrijfstak is op te vangen. Zolang het economisch 'inleveren' nog niet als doelstelling aanvaardbaar is (en momenteel is dat beslist niet zo) zal in die bedrijfstakken die sterk aan internationale concurrentie onderhevig zijn de werkgelegenheidsdoelstelling geen centrale doelstelling kunnen zijn.

2. NIET EEN SECTOR-STRUCTUURPOLITIEK, MAAR REGIONALE ONTWIKKELINGSPLANNEN DIENEN DE KERN TE VORMEN VAN WERKGELEGENHEIDSBELEID

Regio's zijn in het verleden steeds 'gestimuleerd' binnen het kader van algemene economische doelstellingen (aantrekken van industrie) dan wel ruimtelijke ordening (bedrijven en diensten verplaatsen mede om mensen te verplaatsen). De ervaringen zijn niet zonder meer gunstig. Tenslotte dienen ook de werkgelegenheidsobjecten (aanvullende werken) genoemd te worden, bedoeld als tijdelijke werkverruiming. Ook hieraan kleven belangrijke nadelen.

Deze bezwaren verdwijnen echter als niet de economische maar de maatschappelijke ontwikkeling de kern vormt van het werkgelegenheidsbeleid. De regionale arbeidsmarkt is immers verreweg het belangrijkste en mobiliteit binnen de regio tussen bedrijfstakken c.q. beroepen is voor het overgrote deel van de Nederlandse bevolking veel aanvaardbaarder dan andersom. Maar ook binnen een sector is daar best ruimte voor beleid. Om slechts een voorbeeld te noemen: waarom mag de klassedeler in Friesland

niet lager liggen dan in Rotterdam als de werkgelegenheidssituatie daar naar is?

3. STERKE STIMULERING VAN KLEINSCHALIG ONDERNEMERSCHAP

Niet alleen het feit dat de economische stabiliteit zeer gediend zou zijn met een krachtiger positie van de kleine onderneming, ook de aanvaardbaarheid is veel groter. Over de opbrengst kan verschillend gedacht worden: ik heb zelf sterk de indruk dat er grote behoefte bestaat aan het kleine bedrijf. De loodgieter, de warme bakker, de winkel op de hoek en de ouderwetse garage. En het is wel wonderlijk dat we het grote bedrijf 30 miljoen toestoppen om voort te bestaan, in de student f 300000 investeren om er een arts van te maken, maar de werkloze niet f 30000 geven om een eigen bedrijfje te beginnen.

4. STIMULERING VAN INNOVATIES: MET NAME OP HET KLEINE BEDRIJF GERICHT

De stoommachine bracht schaalvergroting mee, de elektromotor de mogelijkheid van schaalverkleining; de computer bracht schaalvergroting (en eigenlijk iedere vorm van automatisering tot nog toe), de chip schept de mogelijkheid van schaalverkleining.

De mogelijkheden om in produktie en dienstverlening tot schaalverkleining te komen zijn waarschijnlijk even groot als om tot projecten en organisaties op grote schaal te komen. Van de overheid kan worden verwacht dat zij juist de kleine schaal stimuleert. De grote organisatie heeft zelf echt wel voldoende mogelijkheden.

5. EEN OPLEIDINGENBELEID, DAT AANVULLEND OP HET ONDERWIJS, DE KWALITATIEVE AFSTAND TUSSEN VRAAG EN AANBOD OVERBRUGT

Het is mij een raadsel waarom dit meest essentiële instrument in een arbeidsmarktbeleid zo misdeeld en miskend is. Iedereen weet hoe wij de in-

dustrialisatiepolitiek van de 40-er en 50-er jaren alleen door een zeer gericht scholingsbeleid hebben kunnen waarmaken. Maar in de 60-er jaren is het vrijwel verdwenen naar wat rijks- en sociale werkplaatsen. We hebben de methodieken! We hebben in principe ook de instituties! Waarom geen leerlingenselstels voor volwassenen? En waarom geen gerichte her- en bijscholing *voordat* iemand werkloos wordt?

Om slechts enkele voorbeelden te noemen: aan een afvloeiingsregeling kan een omscholingsprogramma vastzitten; een aan ondernemingen gekoppelde TAP-regeling met scholingsprogramma kan zowel werkgever als werknemer dienen; aanvullende werken kunnen in plaats van een werkverschaffingskarakter een scholingskarakter hebben, enz.

6. DE WERKWILLIGE WERKLOZE DIENT OOK RECHT TE HEBBEN OP WERK; DE NIET-WERKWILLIGE RECHT OP EEN MINIMUM INKOMEN⁹

Wat dit laatste betreft, of dit minimum inkomen alleen een 'biologisch' minimum moet zijn zoals Wiegel voorstelt, betwijfel ik; wel mag het duidelijk lager liggen dan het minimum loon. Belangrijker is echter dat de *werkwillige* ook daadwerkelijk geholpen moet worden. Dat her- of bijscholing deel uitmaakt van dit helpen is voor mij uitgangspunt.

Maar ook dient het reëel werk te betreffen, geen werkverschaffing en ook geen eeuwig tijdelijkheid.

Tenslotte wil ik wel opmerken dat ik dit zeker niet wil beperken tot de full-time werkwillige. Ook de werkwillige part-timer, man of vrouw, kan aanspraak maken op werk en de daartoe strekkende scholing.

7. ARBEIDSPLAATSOVEREENKOMSTEN ZIJN
WENSELIJK, DOCH NIET ALS GARANTIE
VOOR EEN HOEVEELHEID ARBEIDS-
PLAATSEN, MAAR OM EEN HIERBOVEN
BEDOELD KWALITEITSBELEID T. A. V.
WERKGELEGENHEID EN WERKEN TE
GARANDEREN

Hier ligt m.i. één van de moeilijkst oplosbare vraagstukken. Een APO met een middelgroot bedrijf met 1 of 2 vestigingen heeft immers een heel ander karakter dan met een international of met een over Nederland sterk verspreide onderneming. Zonder een concreet geformuleerd regionaal ontwikkelingsbeleid (2) en een opleidingsbeleid dat een dergelijke APO ook honoreert (5), blijft dit wishful thinking. Misschien is mijn wens hier nog niet direct in overeenstemming te brengen met de realiteit. Op langere termijn geef ik echter de moed niet op.

8. DE OVERHEID DIENT TEN AANZIEN VAN
DE PRODUKTIEHUISHOUDING IN HET
ALGEMEEN MEER ALS STIMULATOR EN
BEGELEIDER (EN UITERAARD CONTROLEUR)
VAN DE ONDERNEMING OP TE TREDEN EN
ZO WEINIG MOGELIJK ALS ZELFDOENER

Er zijn een aantal marktsectoren waar 'socialisatie van de vraag' niet alleen in conjunctuurschommelingen maar ook op lange termijn een belangrijk beleidsinstrument kan zijn (bijv. milieu, waterbouw, stadsvernieuwing, woningbouw). Hoe belangrijk de rol van de overheid dan ook mag zijn, als zij te veel zelf gaat doen c.q. ondernemen, acht ik het gevaar van uitholling van een gezond bedrijfsleven levensgroot aanwezig. Behalve het economische gevaar (er ontstaat al gauw oneigenlijke concurrentie) is uiteindelijk het gevaar van morele ondergraving nog ernstiger.

9. IN PLAATS VAN OP NIEUWE BOUWWERKEN,
KUNSTWERKEN, WEGEN, ENZ. ZAL DE AAN-
DACHT VOORAL OP BEHOUD EN ONDER-
HOUD VAN HET BESTAANDE GERICHT MOETEN
ZIJN

Niet alleen is goed onderhoud een belangrijke stimulator voor de economie, door de grote arbeidsintensiviteit is aandacht voor onderhoud ook vanuit werkgelegenheid lucratief. Aan beheer en onderhoud van natuur, landschap, milieu, stedelijke gebieden, bouwwerken en wegen is aandacht beslist niet verspild. Juist hier heeft de overheid een primaire rol, maar kan, zowel doordat zij het werk zelf uitbesteedt, als ook door de effecten van het onderhoud zelf een belangrijke stimulans voor het bedrijfsleven uitgaan.

10. ALTERNATIEVE ONDERNEMINGS- EN
PRODUKTIEVORMEN WELKE PASSEN IN DE
HOOFDDOELSTELLINGEN VAN ARBEIDS-
MARKT, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING
DIENEN TE WORDEN GESTIMULEERD

Het meest duidelijke voorbeeld is de stimulering van alternatieve vormen van landbouw. Ook al zijn de zichtbare opbrengsten lager (dit wordt bestreden, maar wat waar is weet ik echt niet), stimulering van relatief klein, gemengd, arbeidsintensief, energiebesparend niet vervuilend bedrijflijkt beter in de algemene beleidslijnen te passen dan toepassing van zuiver landbouweconomische criteria. Ook ten aanzien van ambachtelijke bedrijven, distributiebedrijven, e.d. kunnen vergelijkbare criteria gesteld worden. Handhaving van de kleine buurtwinkel en een redelijk gespreid distributienet van kleine zelfstandigen eist aparte maatregelen. Door voor winkels en ambachtelijke bedrijven regelingen te treffen die de vaste lasten voor dit type onderneming tot reële maatstaven terugbrengen, ontstaat opnieuw een hanteerbaar evenwicht tussen arbeid en inkomsten. Hiermee blijft dit type onderneming voldoende draagkrachtig wat voor de stad (of wijk) als geheel van wezenlijk belang is.

Deze 10 punten, suggesties tot concretisering, zijn geen raamwerk voor een algemeen beleid. Voor dit laatste is met name een nadere analyse van de overheidsrol en overheidsfinanciëring nodig. Voor zover ik heb kunnen nagaan stelt het bovenstaande geen overmatige eisen aan de overheidsfinanciën; wel stelt het hoge eisen aan een op participatie gerichte organisatie, van overheid zowel als van bedrijfsleven.

Noten

1. J. v. Duyn, 'Actualiteit en beleidsimplicatie van de Kondratieff-cyclus', *ESB*, 25-1-1978, no. 3139.
2. J. Passenier, 'Enkele statistische gegevens over onderwijs en

- arbeidsmarkt', in: *Onderwijs en arbeidsmarkt*, Ned. Mij. van Nijverheid en Handel, 195e jaarvergadering, 8 juni 1978.
3. *Maken wij er werk van?*, Rapport van de wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid, 1977, hfdst. IX.
4. Structuur kan hier gedefinieerd worden als 'het totaal aan relaties tussen participanten in het voortbrengingsproces.'
5. Vgl. M. Brouwer en H. de Jong, 'Herstructurering werkgelegenheid en internationalisatie', in: *Herstructurering van de industrie*, Alpen a.d. Rijn, 1978.
6. Zie bijv. *De mythe van synergie*, H. van Londen, 1979.
7. Onze instituties spelen hier een belangrijke rol. De werkloze socioloog mag geen elektrotechniek studeren, of hij verspeelt zijn werkloosheidsuitkering. Wel mag hij een cursus loodgieter volgen.
8. Advies van de 'commissie van zes' aan het permanent overlegorgaan van PvdA, D'66 en PPR, blz. 26.
9. Dit is het enige punt in mijn suggesties dat, bij rigoureuze invoering, veel geld zou kunnen kosten. Toetsing op brede aanvaardbaarheid is dan ook nodig!

J. DOELEMAN

UNIFIL: *de onmacht van een vredesmacht*

Inleiding

Libanon is in de loop van de jaren '70 het land geworden waar de zwaarste klappen vallen in het Israëliisch-Arabisch conflict. De oorspronkelijke afzijdigheid van dat conflict heeft het land nu tot het grootste strijdtoneel gemaakt: voor de Arabische broeders werd de zwakste onder hen de dumpplaats voor de ongewenste Palestijnen.

De felste, zij het niet de eerste, Israëliische reactie op de aanwezigheid van bijna 400000 Palestijnse vluchtelingen en hun 20000 strijders aan zijn noordelijke grens kwam op 14 maart 1978. Achter een barrage van lucht- en artilleriebombardementen trok een leger van 20000 man Zuid-Libanon binnen, om een kleine week later aan de oever van de Litani tot staan te komen.

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties antwoordde daarop met het enige middel dat de wereldgemeenschap tot haar beschikking heeft als de tegenstellingen onoverbrugbaar zijn: de instelling van een vredesmacht, die het bezette deel van Libanon zou overnemen om er een neutrale, voor beide partijen gesloten, bufferzone van te maken.

In juni van dit jaar zal de Veiligheidsraad, ondanks het gebrek aan vooruitgang, het mandaat van UNIFIL naar alle waarschijnlijkheid verlengen. Nederland zal tegen die tijd de vraag beantwoord moeten hebben of het nog langer de bijdrage van 800 man,

die het in het voorjaar 1979 zo spontaan ter beschikking stelde, wil leveren.

In de navolgende bladzijden volgt een pleidooi voor voortgezette deelname aan een onmogelijke taak.

Voorgeschiedenis

Toen in maart 1979 het Nederlandse contingent arriveerde, bestond UNIFIL bijna een jaar. Er viel nog weinig te vieren.

De vredesmacht werd door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in het leven geroepen op 19 maart 1978, vijf dagen na de Israëliische invasie. Aanleiding voor deze inval was de Palestijnse terreuractie van 11 maart op de weg Haïfa-Tel Aviv, waarbij 37 Israëli's de dood vonden.

De Veiligheidsraad eiste de onmiddellijke terugtrekking van de Israëliische troepen en gaf UNIFIL een drieledige opdracht: 1. bevestiging van de terugtrekking van de Israëliische troepen; 2. herstel van de internationale vrede en veiligheid in Zuid-Libanon; 3. bijstand aan de Libanese regering bij het herstel van haar daadwerkelijk gezag in het gebied.

De eerste VN-soldaten kwamen op 23 maart in het zuiden aan. De sterkte van de vredesmacht was aanvankelijk op 4000 man gesteld. Later werd dit aantal tot 6000 verhoogd. De militairen waren afkomstig uit acht landen: de Fiji-eilanden, Frank-

rijk, Ierland, Iran, Nepal, Nigeria, Noorwegen en Senegal.

Met de uitvoering van het mandaat is UNIFIL in het eerste jaar nog niet ver gekomen. De terugtrekking van de Israëli's werd weliswaar op 13 juni 1978 voltooid, maar niet op de wijze die de Veiligheidsraad voor ogen had gestaan: Israël droeg de resterende grenstrook van 5 à 10 kilometer breedte, waarin ook het VN-hoofdkwartier te Naqoura was gelegen, niet aan UNIFIL over, maar aan de Christen-militie, in UNIFIL-jargon: de De Facto Forces (DFF), van de Libanese Majoor Saad Haddad. Tot meer dan heftige protesten waren de VN niet in staat.

Enige hoop op het bewerkstelligen van een meer stabiele toestand in Zuid-Libanon kon echter vanaf dat moment niet meer bestaan. Voor de bevolking in het gebied en voor de verschillende Palestijnse en links-Libanese groeperingen was een duidelijker demonstratie van UNIFIL's politieke en militaire onmacht niet goed denkbaar, terwijl aan de andere kant Israël in Haddad de ideale façade voor zijn verdeel-en-heers-politiek in Libanon vond.

Met het herstel van orde en rust was het niet veel beter gesteld. Hoewel een deel van de gevluchte bevolking in het kielzog van de VN-troepen terugkeerde om aan de wederopbouw te beginnen, gaven vele tienduizenden er de voorkeur aan boven de Litani-rivier te blijven.

Onder de terugkerenden bevonden zich ook gewapende Palestijnen. Hun aantal schatte UNIFIL-commandant Erskine in januari 1979 op 250 à 300. Vooral in de eerste maanden veroorzaakten zij herhaaldelijk confrontaties met de VN-troepen. Daarbij vielen er verscheidene slachtoffers, met name onder de Franse mariniers, die zich in korte tijd de reputatie wisten te verwerven, dat zij met het mes tussen de tanden vrede kwamen stichten. Een reputatie waarvoor deze eenheid uit de Force Extérieure

d'Intervention, met ervaring in Zaïre en de Soedan, zich allerminst schaamde.

Van de terugkeer van het wettige Libanese gezag naar Zuid-Libanon, het derde element van het mandaat, was in het geheel nog geen sprake. Het bataljon, dat de regering op 31 juli 1978 naar het zuiden had gestuurd, was halverwege gestrand, na heftige beschietingen door Haddad. De regering van premier Selim al-Hoss had het daarbij moeten laten. Zij had haar handen vol aan de taak om in andere delen van het land de schijn van gezag op te houden. De kern van het Libanese probleem werd – en wordt nog steeds – gevormd door de omstandigheid dat de burgeroorlog, na bijna twee jaar strijd, in 1976 onbeslist eindigde. Het leger was gedesintegreerd volgens de religieuze en etnische lijnen, welke de bevolking als geheel doorsneden, en de centrale overheid was verlamd. Het gezag was louter plaatselijk geworden, in handen van de clan- of familiehoofden, gesteund door hun eigen milities.

De centrale overheid, of wat daarvan na de burgeroorlog resteerde, steunde daarom niet op een van de coalities, grofweg de moslim-linkse en de christen-rechtse, waartussen de strijd zich had afgespeeld. De regering bestond bij de gratie van de Syrische aanwezigheid.

De stationering in Libanon

De sector die het Nederlandse bataljon in maart 1979 overnam, lag in het zuiden van de UNIFIL-zone, waar het geflankeerd werd door het Ierse contingent. Tegenover hen bevonden zich de De Facto Forces van Haddad, of de 'Kataeb', zoals de Libanese bevolking de falangisten aanduidde.

De eerste kennismaking was veelbelovend. Haddad verwelkomde de Nederlanders met pamfletten waarin hij zijn vertrouwen in hen uitsprak. Een maand later zou het bijna oorlog zijn.

Na vier dagen onderricht in de praktijk van de

vn-taak, waarover in Nederland helaas nog geen duidelijk beeld was ontstaan – ‘Vergeet alles wat je in Zuidlaren hebt gehoord’, was de eerste opdracht die wij op het vliegveld van Beiroet ontvingen –, vertrokken de Fransen en was ‘Dutchbatt’ in functie. In de dorpjes was, onder het toezien van Khomeiny, wiens grote populariteit onder de Shiïtische bevolking van Zuid-Libanon zich in vele aanplakbiljetten uitte, de ontvangst uiterst vriendelijk. De eerste week werd evenwel contact met de burgerbevolking verboden, zodat alle uitnodigingen om op de thee te komen moesten worden afgeslagen.

Het gebied was militair lastig terrein. Tussen de tot 800 meter hoge, veelal kale, rotsige heuvels liepen onoverzichtelijke wadi's, ideale sluiproute's voor wie de geitepaden wist te vinden. Een gebrek aan wegennet beperkte het nut van de bijna 60 YP's, de met een zware .50-mitrailleur uitgeruste pantservoertuigen. De aard van dit terrein dwong tot een sterk verspreid optreden. Groepen van tussen de tien en veertig man bezetten de ruim twintig posten. Van daaruit werden waarnemingsposten uitgezet en patrouilles op weg gestuurd.

Er is vooral in die eerste maanden veel geschreven over de zware omstandigheden waaronder de vn-taak moest worden verricht. Zonder daar veel aan af te willen doen – een maand lang noodrantsoenen eten is bepaald belastend, evenals een structureel slaapgebrek – moet gezegd worden dat het hier vooral aanvangsproblemen betrof. Na verloop van tijd werden huisvesting en fouragering verbeterd, terwijl ook de verhouding tussen de infanteristen in het veld en het verzorgend personeel werd aangepast. Ook de neiging van sommige commandanten om zich te gedragen alsof zij zich op een tweeweekse oefening bevonden, maakte allengs plaats voor het realistischer besef, dat deze soldaten nog maanden achtereen inzetbaar zouden moeten zijn. Maar dat er veel geëist werd, was duidelijk. Het typisch Ne-

derlandse trekje om alles beter te willen doen bleef ook in Libanon overeind.

Die eerste periode werd enerzijds gekenmerkt door een nog niet vlekkeloos verlopende organisatie, anderzijds door een opmerkelijk enthousiasme en verantwoordelijkheidsbesef. Al werd er vaak wat cynisch gedaan over het nut van UNIFIL wanneer de Israëlische en Palestijnse granaten over het gebied heen vlogen, toch was praktisch iedereen ervan overtuigd dat de bufferfunctie noodzakelijk was. Dat motiveerde zeer, hetgeen nog versterkt werd door de omstandigheid dat men opereerde in kleine eenheden die zeker in het begin volstrekt op zichzelf waren aangewezen. Inmenging van bovenaf in de dagelijkse gang van zaken was spaarzaam, waardoor sterker dan ooit in het ‘normale’ militaire leven het accent op de eigen verantwoordelijkheid kwam te liggen. Tegen die achtergrond is het niet verwonderlijk dat, toen na enige maanden de staf weer belangstelling begon te tonen voor allerhande verschijningsvormen van uiterlijke discipline, dit het moreel geen goed deed. Het is zeer de vraag of de zelfdiscipline, waar het uiteindelijk altijd op aankomt, niet meer gediend wordt door het bieden van enige vrijheid.

Een kwestie die in het geheel geen rol meer speelde was de vrijwilligheid, waarover in Nederland zo heftig gediscussieerd was. Meer dan 180 van de 810 man had letterlijk een nul op het rekest gekregen, waarbij zij om vrijstelling van uitzending hadden verzocht. Daarnaast was er een groot aantal – ik schat omstreeks 200 – dat met tegenzin naar Libanon was vertrokken. Bijna de helft van het detachement bestond derhalve uit onvrijwilligen.

In de praktijk heeft dit de effectiviteit van het bataljon evenwel niet geschaad. Eenmaal beseffend dat aan de gang naar Libanon niet meer te ontkomen viel, gezien de tijdnood waarin de regering zich had gemanoeuvreerd, had men zich voorgenomen er maar het beste van te maken. Achteraf gezien is een dergelijke gereserveerde houding voor

VN-militairen wellicht de beste. Juist omdat al te hoog gestelde verwachtingen ontbreken, is men goed opgewassen tegen zowel de lange perioden waarin niets gebeurt als de sporadische momenten van spanning.

Dat neemt echter niet weg dat het uitzenden van dienstplichtigen onder dwang een uiterst onelegante manier van buitenlandse politiek bedrijven is. Zeker wanneer de schaal waarop dat gebeurt te wijten is aan een ruimschoots onvoldoende voorbereiding. Een betere voorbereiding is daarom hard nodig.

Ervan uitgaande, dat vrijwilligers veruit de voorkeur verdienen – niet omdat ze hun taken zoveel beter verrichten, maar om de bizarre personeelsproblemen van begin 1979 te voorkomen – zou een systeem als het Noorse opgezet moeten worden. Dienstplichtigen kunnen daar na hun diensttijd kiezen voor VN-eenheden en krijgen dan in plaats van de gebruikelijke herhalingsoefeningen een op VN-taken gerichte opleiding. Zij zijn daarna binnen een week oproepbaar. Ondanks het risico dat men op eens voor zes maanden uit zijn normale bestaan kan worden gelicht, is het animo voor deze eenheden ruimschoots voldoende, mede dankzij een hoge toelage en de omstandigheid dat de VN-cursussen alleen 's zomers plaatsvinden. Een niet te onderschatten voordeel van deze regeling is dat deze soldaten hun volledige militaire opleiding achter de rug hebben. Dat is ook noodzakelijk, want ook al verricht de VN-militair politieke taken, hij moet de zekerheid hebben dat hij in het ergste geval op zijn militaire vaardigheden kan vertrouwen.

In het licht van de vele incidenten van het afgelopen jaar kan men niet goed volhouden dat de situatie in Zuid-Libanon verbeterd is. Weliswaar kon in april '79 tenslotte toch een Libanese eenheid zijn entree binnen het VN-operatiegebied maken – anders dan in juli van het voorafgaande jaar bleven nu Haddads protesten verbaal –, maar meer dan een heel kleine stap voorwaarts was dat niet.

Bepaald negatief is de houding van Haddad, die een actieve intimidatiepolitiek voert tegen verschillende dorpen in vooral de Ierse en Nederlandse sectoren. Vertegenwoordigers van deze dorpen krijgen van Haddad, die vaak wordt bijgestaan door een van de vele Israëliëse adviseurs, te verstaan dat zij zich moeten aansluiten bij zijn gebied. Zouden zij dat willen weigeren, dan worden hen beschietingen in het vooruitzicht gesteld. Vaak wordt deze bedreiging waargemaakt. Ook houden de DFF sinds deze zomer een viertal posities in het VN-gebied bezet. Tekenen van bereidheid om de tegenwerking te staken ontbreken vooralsnog van die zijde.

De andere partij, de PLO, stelt zich iets tegemoetkomender op, maar dat neemt niet weg dat de infiltratiepogingen voortduren. Bij het verhinderen daarvan zijn tot nu toe de meeste slachtoffers onder de UNIFIL-soldaten gevallen.

Politieke ontwikkelingen en situatie

De spanningen in Libanon zijn een afgeleide van de spanningen in de gehele regio. Libanon is voor de Palestijnen de enige vrijplaats, van waaruit zij hun strijd kunnen voeren. De Arabische landen zijn niet in het minst geneigd om hen die vrijplaats te ontnemen. Dringende verzoeken van de Libanese president Sarkis, die daarin voor het eerst door bijna alle Libanese groeperingen werd gesteund, om de Palestijnse activiteiten aan Libanese controle te onderwerpen, werden door de landen van de Arabische Liga in Tunis (november 1979) niet gehonoreerd. De topconferentie bevestigde daarentegen het recht van de Palestijnen om 'op alle fronten met alle middelen tegen de zionistische agressie te strijden'. Zolang de Libanese verdeeldheid voortduurt zal het front in Libanon gelegen zijn, want dat de PLO, nog afgezien van het feit dat deze de meest radicale groepen niet in de hand heeft, uit eigen beweging haar bases zal opgeven is niet te verwach-

ten. Dat wordt geïllustreerd door een opmerking van een Fatah-vertegenwoordiger: 'Het bestand (van eind augustus, J.D.) in Zuid-Libanon speelt ons in de kaart... We moeten rust hebben om onze strijdgroepen weer op te bouwen en het vertrouwen van de plaatselijke bevolking te herwinnen' (NRC/H., 10-11 '79).

De sleutel voor de oplossing ligt in handen van de Israëli's. Alleen een vredesproces waarbij de hoofdstroom van de Palestijnen betrokken kan worden zal de PLO ertoe kunnen brengen haar terreuracties te staken.

De huidige Israëli's strategie lijkt daar allerminst op gericht. Al hebben de laatste maanden de preventieve aanvallen op Palestijnse doelen in Libanon aan scherpte ingeboet, de Israëli's militaire reacties vinden nog steeds op een schaal plaats, die in geen enkele verhouding tot de aanleidingen ervan staat. Van medewerking aan UNIFIL is evenmin sprake. Directe schendingen van de VN-zone door het Israëli's leger zijn geen uitzondering, nóg ondermijnender zijn de door Israël, op zijn zachts gezegd, toegelaten activiteiten van Haddad. In essentie is Haddad's optreden bedoeld om de instabiliteit in Zuid-Libanon te bevorderen. Het Israëli's belang daarbij is evident: zolang de situatie in Libanon explosief blijft wordt de aandacht afgeleid van het nederzettingen-beleid op de westbank en de controversiële vrede met Egypte, terwijl bovendien de PLO onder druk wordt gehouden.

In deze omstandigheden – enerzijds de onmacht van de Libanese partijen om tot politieke overeenstemming te komen en anderzijds de blijvende impasse waar het een algehele vredesregeling voor het Midden-Oosten betreft – is de veronderstelling gerechtvaardigd dat de aanwezigheid van UNIFIL nog lang noodzakelijk zal zijn. Hoe weinig succes de vredesmacht ook lijkt te hebben, het enkele bestaan ervan voorkomt erger. Indien UNIFIL gedwongen zou worden tot vertrek, zou een hevige escalatie het

onmiddellijke gevolg zijn. Een nieuwe Israëli's invasie, misschien in de vorm van gebiedsuitbreiding door Haddad, wordt dan verre van onwaarschijnlijk.

Er zijn geen tekenen die erop wijzen dat UNIFIL's aanwezigheid er in de directe toekomst eenvoudiger op zal worden. Zolang het vooruitzicht om bij vredesbesprekingen betrokken te worden ontbreekt, heeft de PLO er geen belang bij de posities in Zuid-Libanon op te geven – integendeel – zodat de VN-troepen van die zijde niet op meer medewerking lijken te hoeven rekenen.

De situatie in de zuidoostelijke sectoren van het UNIFIL-gebied geeft nog minder aanleiding tot hoop. Haddad's expansiedrift is allerminst bekoeld en hij vertoont geen enkele bereidheid om de steunpunten die hij zich verworven heeft aan de VN terug te geven. De Palestijnen zien daarin een reden om op hun beurt hun aanwezigheid in de VN-sector te versterken, zodat een vicieuze cirkel van claims en tegen-claims ontstaat.

De mogelijkheden die de VN tot hun beschikking hebben om de erosie van UNIFIL's geloofwaardigheid een halt toe te roepen zijn beperkt.

De Libanese 'oplossing', zoals die in mei en juli door VN-ambassadeur Tueni werd geformuleerd, om UNIFIL tot een instrument van 'peace-enforcement' te maken, is geen oplossing. Afgezien van het feit dat de verandering van het mandaat die vereist zou zijn politiek onhaalbaar is, zou een dergelijke maatregel slechts leiden tot een absurde bewapeningswedloop in Zuid-Libanon, waardoor het zoeken naar werkelijke, dat wil zeggen politieke, oplossingen voor jaren gefrustreerd zou worden.

Mocht verandering van het mandaat overigens ooit toch overwogen worden, dan geldt ook voor Nederland de regel dat het contingent onmiddellijk teruggetrokken kan worden. De troepen zijn voor een in het oorspronkelijke mandaat omschreven doel ter beschikking gesteld/ verandert dit doel, dan

moet de toestemming voor het gebruik van het contingent opnieuw gegeven worden. Ten opzichte van de betrokken militairen lijkt mij een Nederlandse regering in ieder geval moreel verplicht deze toestemming niet te verlenen.

Binnen het kader van het huidige mandaat blijvend zijn er evenwel verschillende mogelijkheden om verdere ondermijning van UNIFIL te voorkomen.

In de eerste plaats natuurlijk politieke druk op Israël, maar er lijkt geen reden voor de veronderstelling dat de troepen-leverende landen wat dat betreft tekort schieten. De belangrijkste rol daarbij is echter voorbehouden aan de vs.

In de tweede plaats kan ook militaire versterking niet bij voorbaat uitgesloten worden. In het Kamerdebat van 6 september werd die mogelijkheid onder meer door D'66 aan de orde gesteld. 'Alle deskundigen' vonden echter volgens minister Van der Klaauw een sterkte van 6000 man voldoende. Toch wekt dat enige verwondering, als men bedenkt dat de vier tactisch niet onbelangrijke posities die Haddad sinds deze zomer binnen de Ierse en Nederlandse sectoren bezet houdt, kennelijk niet van VN-posten voorzien waren; was dat wel het geval geweest, dan hadden deze posities de bezetting kunnen verhinderen. Indien uit nieuwe DFF-acties of toegenomen infiltraties blijkt dat er behoefte is aan extra personeel, zal de vredesmacht dan ook vergroot moeten worden.

Tenslotte valt te denken aan verbeteringen van uitrusting en organisatie. Als Generaal Erskine, de commandant van UNIFIL, het Nederlandse bataljon 'de beste eenheid en qua organisatie het best voor zijn taak berekend' (NRC/H., 21-1-1979) noemt, dan betekent dat, dat er bij de andere bataljons nog iets te doen valt.

Slotconclusie

Nederland heeft in maart vorig jaar medeverantwoordelijkheid voor het welslagen van de vredesoperatie in Libanon aanvaard. Hoewel de resultaten van UNIFIL's optreden tegenvallen, blijft de aanwezigheid van VN-troepen een dringende noodzaak. Zonder UNIFIL zou Libanon er slechter aan toe zijn dan het nu is en zouden de kansen op een uiteindelijke vrede in het Midden-Oosten nog geringer zijn.

Met dat voor ogen is een eventuele terugtrekking van het Nederlandse detachement op korte termijn ongewenst. De bijdrage die het levert aan de taak van de vredesmacht is aanzienlijk en wordt door de VN op hoge prijs gesteld. Door Israël wellicht minder, maar het zou onjuist zijn daaraan de conclusie te verbinden dat aan de bijdrage een einde moet komen. Beter is het, dat de traditionele banden met Israël worden benut om een positieve invloed op het functioneren van de vredesmacht uit te oefenen.

J. SOETENHORST - DE SAVORNIN LOHMAN

De volgende generatie

Om het twaalfeneenhalfjarig bestaan van D'66 te memoreren werd november 1979 een symposium belegd over het onderwerp 'De volgende generatie', met als inleiders: G. Mik, H. Potman, Else-Rose Kuiper, G.P. Hoefnagels en Jacqueline Soetenhorst-de Savornin Lohman. Verrijkt door de discussies van deze dag komt Jacqueline Soetenhorst in bijgaand artikel nog eens op dit thema terug.

Filosoferen over de cultuur

Denken over de situatie waarin een volgende generatie zich zal bevinden, betekent kijken in koffiedik. Auteurs als Jules Verne of Aldous Huxley voelden op een knappe manier tendensen uit hun eigen tijd aan om daaruit inspiratie te putten voor een toekomstbeeld.

Meer beperkte zielen moeten met wetenschappelijke gegevens in de hand uitspraken over de toekomst doen. De angst om de plank mis te slaan is dan zo groot, dat er vele slagen om de arm nodig zijn. Zo heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR) zich uit deze situatie gered door te spreken over 'een verrassingsloze toekomst'. Op die manier is het mogelijk lijnen door te trekken. Het werken met verschillende scenario's kan dan de basis vormen voor bepaalde uitspraken in de trant van als... dan...

Alleen is er één bezwaar: de toekomst is niet zonder verrassingen. Gelukkig maar. Zo is bijvoorbeeld

het besef van de eindigheid van lucht, bodem en water betrekkelijk nieuw. Zo'n vijftien jaar geleden was milieu iets dat geassocieerd werd met welfremde biologen, die – gewapend met een botaniseertrommel – de natuur introkken. Hetty Blok had daar in de vijftiger jaren een ijzersterke sketch over. In cultuur-historische beschouwingen, zoals bijvoorbeeld Jan Romeins 'Historische lijnen en patronen' (1971) ontbreekt deze problematiek geheel. Toch is zij nu een niet weg te denken, vaak bepalend aspect bij het politiek denken en handelen.

Een ander opvallend verschijnsel bij cultuur-filosofische beschouwingen over de eigen tijd met een perspectief op de toekomst is de gedateerdheid. Veel uitspraken die op mijn generatie – de jongvolwassenen uit het begin van de zestiger jaren – grote indruk maakten, doen nu komisch aan.

De Amerikaanse sociaal-psycholoog Kenneth Kenniston was zo'n guru uit die tijd. Hij schetst in 'The uncommitted' (1960) een typische vertegen-

woordiger van 'the lost generation'. De flexibele, tot aanpassing geknede jongeman, zonder herkenbare wortels in familie, traditie of geloof en zonder duidelijk perspectief. Figuren waarmee hij zich zou kunnen identificeren ontbreken, nu hij de manier van leven van zijn ouders veracht. Kenniston belicht scherp de vervreemdende tendensen in onze beschaving.

Wat dat betreft staan zijn ideeën nog recht overeind. Peter Hoefnagels wijst op de 'geatomiseerde mens' als gevolg van de 'atomisering van de wereld', waaronder dan de processen gevangen worden die de mensen uit elkaar drijven in plaats van de binding en saamhorigheid te bevorderen. Kenniston ziet in zijn studie toch een lichtpuntje. Volgens hem zijn de radicale veranderingen uit de vijftiger jaren niet onopgemerkt voorbij gegaan aan de ouders van 'the uncommitted'. 'Maar het pure feit dat zij kinderen hebben en een gezin stichten, dat geeft de samenleving de nodige stabiliteit en band met het verleden in een blijkbaar stuurloze wereld.'

Slechts twintig jaar later – één generatie verder – blijkt deze uitspraak alweer achterhaald. Het geboortecijfer was in 1960 nog 20,8%, in 1970 was dit nog maar 12,5%, waarna een stabilisatie intrad. Er worden minder huwelijken gesloten, terwijl het aantal echtscheidingen fors toeneemt. Als er al getrouwd wordt, dan wacht men steeds langer met de komst van het eerste kind en van uitstel komt weer afstel. Prognoses gebaseerd op dit soort ontwikkelingen schatten het aantal kinderloze huwelijken op 25% waarvan 18% vrijwillig kinderloos blijft. Is door deze toch vrij schokkende verschuiving 'de stabiliteit en band met het verleden' weggevallen? Is de wereld nog stuurlozer geworden? Het ziet er niet naar uit. De vanzelfsprekendheid van het gezin, met de vaste rolverdeling is in deze episode op de helling gegaan. Of dit een louter negatief te waarden ontwikkeling is, betwijfel ik. Hierin ligt veel-
eer een bron voor verandering, een bron die wij

broodnodig hebben in een wereld waar de marges voor verandering klein zijn.

Het is deze onwrikbaarheid van organisaties en instituties, die zijn gegroeid met de bedoeling het samenleven zo goed en prettig mogelijk in te richten, waar cultuur-critici van nu de vinger op leggen. Kijk om je heen – zo schrijft de Amerikaanse socioloog Peter Berger in 'The homeless mind' (1973) –, wat je ziet zijn bureaucratieën, de produkten van opgehoopte deskundigheid en technocratie. De triomf – maar tegelijkertijd de armoede – van het verstandelijke, het rationele. Ook Else-Rose Kuiper noemt deze scheiding tussen verstand en gevoel als een kenmerk van onze maatschappij. 'Gevoel is voor kunstenaars, zij moeten hun gevoel cultiveren en heel hard werken, want de staat heeft veel geld in ze geïnvesteerd. Verstand, dat is voor mensen in ivoren torens die in dienst van de wetenschap staan, waar zakelijkheid en objectiviteit centraal staan.'

Emoties, zij zijn er wel, maar zij zijn georganiseerd volgens erkende probleemgroepen, waar dan een instantie voor bestaat en als deze er niet is, dan moet er een komen. Onze emoties houden we in totdat wij bij het juiste deurtje zijn waar wij ze mogen uiten en dan nog op een bepaalde manier, anders raakt de instantie in de war en wordt je naar een ander verwezen. Deze zorgorganisaties – zoals ik ze wel noem – nemen onze zorgen over, maar daarmee krijgen die zorgen een ander karakter. Zij worden gekneed, van een etiket voorzien en in een computer gestopt, zodat zij verwerkbaar zijn volgens de geldende voorschriften. Met persoonlijke waardigheid, warmte en gevoel heeft het weinig te maken.

De roep om kleinschaligheid, zelfhulp en democratisering vormt een reactie op de hier geschetste onbedoelde neveneffecten van de manier waarop de verzorgingsstaat is ingericht.

De cultuur-criticus Christopher Lash vindt dat in

de loop van de twintigste eeuw deskundigen het vermogen van mensen om hun problemen zelf op te lossen, hebben afgenomen. Een moeder moet naar een pedagoog voor haar opvoedingsproblemen; een klacht over 'de gezondheid' komt bij de medicus terecht die een passende pil bedenkt. Scholing – vroeger een volstrekt natuurlijke taak van de omgeving – vindt plaats in leerfabrieken die het contact met de werkelijkheid missen. Dit moet dan weer worden hersteld door 'een overheidsbeleid gericht op participerend leren'. Dat werken leuk, leren prikkelend en sporten feest kan zijn, dreigen wij te vergeten onder de stress van de cijfers. Leraren excuseren zich tegenover hun pupillen met de verzuchting 'Het moet nu eenmaal'. Door het verbazingwekkend aanpassingsvermogen van mensen, walsen deze instituties voort volgens eigen wetmatigheden, zonder dat correctie plaatsvindt vanuit de privé-ervaringswereld.

Henry Potman noemt op de congresdag de schooldemocratie als voorbeeld, of liever het falen van de schooldemocratie. De medezeggenschap en eigen verantwoordelijkheid die horen bij democratisering ontbreken in het 'normale' schoolgebeuren dat bestaat uit lessen, examens en proefwerken. Het invoeren van een schoolparlement krijgt daardoor iets kunstmatigs waar de leerlingen gauw genoeg van hebben.

Wat moeten jongeren met deze Spielerei aan? Gerit Mik's ervaringen als jeugdpsychiater in Groningen, stemmen niet tot vrolijkheid. Hij noemt in zijn inleiding een groot aantal problemen waar de jeugd mee te maken heeft, zoals gebrek aan motivatie, onzekerheid over studie- en beroepskeuze, relatiestoornissen en identiteitsproblemen als 'Ik hou het wel voor gezien', of 'Ik zie het niet meer zitten'.

Hoewel hij zelf stelt dat dit 'de sombere bril van de hulpverlener' is, die de zaak wat eenzijdig tekent, 'wettigen gesprekken met schooldekanen en universitaire docenten het vermoeden dat minstens

de helft van leerlingen van het voortgezet onderwijs en vooral studenten van de eerste jaren met dergelijke problemen tobben'. Zeker is dat het aantal gevallen van zelfdoding vooral onder jongeren toeneemt.

Kernthema's

Kernthema's uit de discussie zijn dan ook: wat moeten we aan met de contradictie van deze tijd die – afgaande op de gestegen welvaart, de uitbouw van het onderwijs, de grotere sociale gelijkheid en de enorme uitbreiding van technisch kunnen – gelukkiger mensen zouden moeten opleveren, terwijl het tegendeel het geval lijkt te zijn. Volgens een recent onderzoek deed in 1972 gemiddeld anderhalf miljoen Nederlanders een beroep op een instantie uit de gezondheidszorg. Op grond van de gegevens van deelterreinen mag men rustig aannemen dat dit aantal sedertdien alleen maar is gestegen.

Hoewel waarden als zelfontplooiing en persoonlijke vrijheid hoog staan aangeschreven, hebben wij in de praktijk te maken met een steeds grotere discipline en reglementering; aanleiding voor stress, ontevredenheid en politiek atavisme. Een tweede kernthema van deze discussiedag wordt de vraag hoe in steeds strakker wordende structuren ruimte te scheppen voor 'dwarsigheid', voor contrairgerichte initiatieven, hoogst noodzakelijk om niet in de knellende omarming van organisaties te sterven.

Bij de uitwerking van deze thema's in de middagdiscussie breekt er tussen de inleiders een generatieconflict uit. De ouderen vinden het doorzetten van democratische principes zo belangrijk als antwoord op deze kernproblemen, dat de toepassing van zachte dwang hierbij geoorloofd is. Volgens de jongeren moet het invoeren van democratische structuren een kwestie van vrije keuze zijn voor de betrokkenen.

Blijkt hier een verschil in tijdsperspectief? Zijn

wij ongeduldiger omdat wij minder tijd van leven hebben? Of is het een kwestie van cynisme? Schat-ten wij de kans langs vrijwillige weg democratisering in te voeren pessimistischer in?

Het vastlopen van de democratie op school is één voorbeeld, maar ook de voorstellen van de Commissie-Van der Burg over democratisering van particuliere instellingen liggen al jaren lang op uitvoering te wachten. Het regeringsstandpunt hiervoor is bepaald niet slagvaardig te noemen. De departementen zijn zelf nog verre van democratisch ingericht. Een inventarisatie van de wetgeving tussen 1971 en 1977, waarbij participatie van de burger is ingevoerd, laat zien dat de rijksoverheid deze mogelijkheid tot beleidsbeïnvloeding hoogst zelden heeft toegelaten en dan nog alleen bij de beleidsvoorbereiding. Waar de democratisering dan wel is ingevoerd, op de universiteiten, is zij in vele opzichten een fiasco te noemen.

Een principiële bewaking van de noodzaak tot democratisering. Ligt hier een centrale 'grondslag' voor D'66? Een 'ideologie' waar – ondanks de pragmatische inslag van de partij – zoveel vraag naar is? Aan het slot van dit artikel kom ik op deze vraag terug. Eerst nog een aantal feiten die van belang zijn voor een juiste inschatting van wat ons in de tachtig jaren te wachten staat.

Sociale veranderingen in Nederland

In de *bevolkingsopbouw* vallen twee veranderingen op. De eerste is hiervoor al kort genoemd. Zij betreft de andere manier van samenleven. De prognoses over de bevolkingsgroei uit de jaren zestig leverden verkeerde uitkomsten op omdat geen rekening was gehouden met de mentaliteitsverandering uit de tweede helft van de zestiger jaren. In die tijd vond de omslag plaats in het denken – en doen – op seksueel gebied. Volgens het onderzoek 'culturele veranderingen' – een permanent opinie-onderzoek onder de Nederlandse bevolking – zetten deze nieu-

we inzichten in de loop van de jaren zeventig door. De veranderde opvattingen over huwelijk en gezin, eerst aanvaard onder jongeren en hoger opgeleiden, werken ook in andere bevolkingslagen door.

Het krijgen van kinderen is niet meer vanzelfsprekend. Er komen verhoudingsgewijze minder jongeren bij. Aan de andere kant is de levensverwachting gestegen. Bij mannen tot 71,5 jaar en bij vrouwen tot 75 jaar. In verzorgingsstaattermen: er komen steeds minder jongeren om voor steeds meer ouderen te zorgen. Het aandeel van de tachtigplussers is verhoudingsgewijs groot.

Dit betekent een zware belasting voor de toekomstige volwassene. In de verhouding jong-oud is een verschuiving aan de gang ten gunste van oud. De toch al benarde ruimte die jongeren wordt gegund voor experiment, kritiek en onaangepastheid, komt daardoor nog meer in het gedrang. Van een 'silent generation' (stil in de zin van politiek engagement, niet op het punt van de disco) zal geen impuls tot vernieuwing uitgaan. Niet de jeugd, maar de ouderdom zet een stempel op het leven en werpt een schaduw achteruit.

De tweede demografische verandering betreft de meer verscheiden samenstelling van de Nederlandse bevolking. Het aantal legaal in Nederland verblijvende buitenlandse werknemers bedraagt zo'n half miljoen. Het zijn voorlopig merendeels mannen, maar het proces van gezinshereniging zet door. De 160000 Surinamers en Antillianen zijn vooral vrouwen en kinderen. Zij stromen nog maandelijks toe en wonen vooral in de grote steden. Naar schatting bestaat het aantal illegale buitenlanders uit enkele tienduizenden.

Deze allochtonen werken vooral in de productiesfeer van de industrie en wonen merendeels in wijken met een hoge concentratie aan achterstand. De werkloosheid onder hen is relatief hoog. (In Rotterdam komt bijvoorbeeld 17% van de werklozen uit deze groepen.) Dit alles bevordert de groei van een

nieuw proletariaat. Een ontwikkeling die, gevoegd bij een sterk groepsgeïsme in een stagnerend economisch klimaat, zorgwekkend is.

Over de *economische veranderingen* slechts dit. Los van de uitkomsten van het economendebat en afgezien van de omvang van de gasbel, zal het in de jaren tachtig vooral gaan om het verdelen van 'minder', terwijl wij nu juist zijn toegerust op het verdelen van 'meer'. De instrumenten ontwikkeld voor de verdeling van de welvaartkoek werken onrechtvaardig doordat de meest kwetsbare groepen de klappen moeten incasseren.

De generatie die voor het eerst kansen kreeg om een behoorlijke opleiding te volgen, moet ervaren dat er geen plaats is op de arbeidsmarkt. Juist nu zij zich een auto kan veroorloven, raken de wegen verstopt. Of het zal lukken rechtvaardige verdelingsmechanismen te ontwikkelen en een grimmige strijd tussen groepsbelangen – waarbij de overheid de rol van arbiter krijgt toegewezen – te voorkomen, hangt sterk af van het cultuurpatroon of de mentale uitrusting.

Op het gebied van de *mentaliteit* blinkt de gemiddelde Nederlander niet uit door grandeur of grootsheid van lijn. Een degelijke middenklasser is een betere typering. Burgerlijke knusheid gecombineerd met vlijt is het waardenmerk. De drie K's van Küche, Kirche en Kinder zijn vervangen door de drie S-en van spruitjes (onbespoten), sport en spulletjes. Welzijn – geluk – betekent bij ons vooral materiële welvaart. Leefstijlen onderscheiden zich door ander consumptiegedrag. De één steekt zijn geld in een bootje, de ander in antiek. Deze instelling, gevoegd bij de ontzuiling, de op het individue gerichte ideologie van zelfontplooiing en de overheveling van wat vroeger naastenliefde heette naar zorgorganisaties, versterkt de verenkelling of atomisering van de samenleving.

In zoverre stemt het beeld dat uit opinie-onderzoek is opgebouwd (door de Utrechtse Vakgroep

Planning en Beleid in het onderzoek scenariomethoden) overeen met de gevoelsmatige analyse van de cultuur-filosof.

Is de gemiddelde Nederlander ook conservatiever geworden in de jaren zeventig? Kreten als de grote matheid en de nieuwe truttigheid versterken dit imago. Het antwoord uit het onderzoek 'Culturele veranderingen' is ja en nee. De duidelijke doorbraak in vernieuwingsgezindheid uit de tweede helft van de zestiger jaren neemt in de jaren zeventig op een aantal levensgebieden af. Dit geldt voor de houding tegenover de vrijheid van meningsuiting (demonstraties, kritiek koningshuis, dienstweigeren, gebouwen bezetten, schrijven wat men wil). Men is zich behoudender gaan opstellen tegenover deze burgerlijke vrijheden. Daar staat tegenover dat men de onderdrukking hiervan sterker veroordeelt. De 'actie-tolerantie' nam in deze episode dus toe. De houding tegenover inspraak en medezeggenschap, zeer positief in de periode '65-'70, houdt voor wat betreft de politiek en het bedrijfsleven stand, maar wordt negatief als het gaat over de inspraak van scholieren en studenten op het onderwijs. Heel duidelijk is de verandering in opvattingen over huwelijk en gezin, de vrijheid van kinderen en de emancipatie van de vrouw. Op deze terreinen heeft de omslag uit de zestiger jaren vaste vorm gekregen.

Structurele veranderingen zouden op deze andere opvattingen moeten volgen. Van deze aanpassing is nog weinig te merken. Professor De Valk schrijft – in een speciaal nummer van 'Economisch Statistische Berichten' over de zeventiger jaren, dat het vernieuwende élan van de jaren zestig de herstructurering van tal van maatschappelijke organen en instellingen op gang heeft gebracht. Alleen – zo constateert De Valk – het succes was teleurstellend. 'De processen van schaalvergroting, centralisatie en bureaucrativering zijn onophoudelijk voortgegaan. De democratiseringsbeweging heeft ze, paradoxaal genoeg, zelfs in de hand gewerkt. De democratiserings-

beweging heeft immers geleid tot een verveelvoudiging van inspraakcolleges, overlegorganen en overkoepelende instanties. Het streven naar grotere gelijkheid en naar individualisering heeft er vaak toe geleid dat de massaliteit en de anonimiteit van het leven vergroot is, zoals men kan vaststellen als men bijvoorbeeld de ontwikkeling van onderwijsinstellingen of ziekenhuizen beziet (...). Blijkbaar kan niets deze processen tegenhouden.' (ESB, 1979, p. 1350).

Democratie als dogma

Na deze kleine tour d'horizon komen wij terug op de rol van D'66.

Als politieke beweging ontstaan in de euforie van de zestiger jaren, met participatie en democratie hoog in het vaandel, ligt hier een speciale taak. Dat de gekozen minister-president en de gekozen burgemeester als antwoord niet aansloeg, en dat daarna de stagnatie van de economische groei, de energieproblematiek, de vraagstukken van oorlog en vrede, de aandacht hebben verlegd, is vers twee.

Het neemt niet weg dat democratisering op een aantal terreinen is doorgezet. De behoefte hieraan leeft sterk en realisering is nodig, tenminste, wanneer wij ons niet willen aansluiten bij de mistroostige conclusie van De Valk. Er zijn tal van hoopgevende initiatieven. Het is wel zaak deze op te sporen, te bundelen en politiek gestalte te geven.

D'66 heeft niet alleen een sterke claim liggen om dit 'kanalen graven' verder uit te werken: zij heeft ook een ereschuld. Andere partijen zullen deze hachelijke materie maar al te graag laten liggen. De confessionele partijen verlenen slechts lippendienst aan de participatiegedachte. De bolwerken op levensbeschouwelijke grondslag opgetrokken, blijven onneembaar. Het gelijkheidsstreven van de socialistische beweging heeft massaliteit en anoni-

teit gebracht. Dat de mensen zelf, voor wie al deze georganiseerde weldaad is bestemd, in de knel dreigen te raken, daarvoor heeft men slechts zeer recent oog gekregen.

Het zoeken naar antwoorden op de problematiek van de tachtiger jaren zal de nodige inventiviteit vragen. Een inventiviteit die vooral inspiratie kan vinden in tegendraadse bewegingen. Om geldende fricties door te prikken zal het soms nodig zijn om een impopulair standpunt in te nemen. Hoefnagels noemt de wezenlijke ongelijkheid tussen mensen. Door de dominerende gelijkheidsideologie dreigen wij dit gegeven – bron van creativiteit – te vergeten.

Dan zijn er de initiatieven die in wijk of buurt op tal van terreinen van de grond komen. Soms strijdig met de opvatting dat werklozen niet mogen werken. Een levende gemeenschap kan dit soort dwarsheid niet missen. Dit geldt niet alleen voor de maatschappij, het gaat ook op voor de partij. Ook daar werken krachten in de richting van het veiligstellen van verworvenheden in regels en hiërarchieën.

Een tweede bron van inspiratie voor politieke vernieuwing ligt in de veranderde opvattingen over de man-vrouw-relatie of – nog algemener – de gezagsrelaties. Eén van de problemen is de kloof tussen de manier waarop mensen in organisaties met elkaar omgaan en de dagelijkse werkelijkheid van het privé-leven. Door mannen naar huis te halen en vrouwen meer in deze werksituaties te brengen kan deze kloof worden versmald. We weten uit de ervaring van het afgelopen decennium dat rigoureuze stappen nodig zijn om de wetmatigheden van de bureaucratieën te breken. Emancipatie betekent meer dan vrouwen de helft van de macht geven. Ook hier ligt een taak voor D'66 op maatschappelijk terrein en binnen de partij. Wij hebben veel vrouwelijke kiezers en verhoudingsgewijs veel vrouwelijke leden. Waar is hun inbreng te vinden? Als

de emancipatiegolf blijft steken in bureaucratische termen van gelijke rechten, wordt een kans gemist. Met het vermijden van risico's dreigt dat vleugle anarchisme te worden buiten gesloten dat nu juist het zout in de pap is of het kruidenbultje in de politiek.

Literatuur

- Sociaal en Cultureel Rapport 1978*, hoofdstuk 'Culturele veranderingen'.
Onderzoek scenariomethoden, Vakgroep Planning en Beleid, Sociologische Faculteit, Utrecht.
Demografie, no. 3, november 1979.
Economisch Statistische Berichten, december 1979.

H. VAN OORSCHOT

Complementair bestuur: een mooi woord voor bestuurlijke onmacht

De afgelopen vier à vijf jaar heeft in Nederland het denken over complementair bestuur een vlucht genomen. Dit heeft geresulteerd in een aantal min of meer gewichtige publikaties. Te noemen vallen in dit verband: het rapport 'Complementair Bestuur Verkend' door een door de Minister van Binnenlandse Zaken ingestelde werkgroep, het advies terzake van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, een artikel over het Coördinatie Bureau Noordelijk Deel Randstad in een publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht en tenslotte het nummer van Bestuurswetenschappen uit juli 1978.

In deze publikaties treft men veelal lovende verhalen aan over complementair bestuur en tevens allerlei suggesties om complementaire bestuursvormen formele status te geven.

Over wat complementair bestuur nu precies is, bestaat een redelijke overeenstemming. In het meen is men bereid de nota van Biza, voor wat betreft haar definitie, te volgen. Die definitie luidt als volgt: Complementair bestuur is overleg tussen besturen van afzonderlijke openbare lichamen van verschillende bestuursniveaus met een zorgvuldig geregelde procedure op basis van met waarborgen omklede gelijkwaardigheid en met een duidelijke regeling van de rechtsgevolgen van het overleg. Deze definitie leidt ertoe, dat we moeten constateren dat in de praktijk complementair bestuur eigenlijk nog niet volgens de regels functioneert. Im-

mers in welke verbanden wordt aan al die voorwaarden voldaan? De vraag rijst of D'66 daarover verdrietig is, of nog duidelijker, of de eerste stappen in de richting van complementair bestuur moeten worden toegejuicht en gestimuleerd. Het antwoord daarop van D'66 moet ontkenkend luiden en in het nu volgende zal ik uiteenzetten waarom.

Als belangrijkste aanwijzing voor de noodzaak van complementair bestuur wordt vaak gezien de sterk toegenomen en nog steeds toenemende gecompliceerdheid van de samenleving en daarmee van het bestuur van die samenleving. Allerlei processen zijn boven de schaal van gemeente en provincie uitgroeid; allerlei zaken grijpen in elkaar. In dat hele proces heeft bovendien een concentratie van geld en regelingen bij de centrale overheid plaatsgevonden, terwijl de zgn. verantwoordelijkheden voor die zaken toch veelal formeel bij lagere overheden zijn blijven berusten. Goede voorbeelden zijn bijv. de centrale positie van de provincie in de wet Ruimtelijke Ordening en de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de volkshuisvesting. Wie de bestuurlijke praktijk kent, weet wat daarvan terecht komt. De rijksinvloed op titel van de financiële belangen is er gigantisch. En nu steeds meer zaken blijkbaar het terrein van meer dan één bestuurslaag raken, wordt de roep om een gezamenlijk beleid sterker. Men moet zich echter afvragen of die roep om gedeelde verantwoordelijkheid wel het antwoord is op dit probleem.

In ieder geval kan er om te beginnen vanuit D'66-optiek een groot vraagteken bij worden gezet. Het zal immers duidelijk zijn, dat constructies van complementair bestuur ingewikkelde bestuursconstructies zijn. Zij vormen dan ook een reactie op een inmiddels ingewikkelde maatschappelijke situatie. Het toegankelijk maken van het bestuur voor de burger is echter niet gediend met ingewikkelde constructies. Wij mogen dan ook gevoeglijk aannemen dat complementaire bestuursconstructies de afstand tussen burger en bestuur vergroten.

Hierbij komt een tweede bezwaar tegen de complementaire bestuursvorm, nl. de aantasting van het functioneren van de democratie. Hetzelfde bezwaar heeft D'66 ook steeds geuit tegen de gemeenschappelijke regelingen. Er ontstaan daarmee nl. nieuwe bestuursvormen die het adequate democratische controle-orgaan missen. De bestuurslagen die in dergelijke constructies bijeen worden gebracht, kunnen veelal nauwelijks hun eigen democratische achterban recht doen. Het spel, waarbij bestuurders in dit soort situaties zich verschuilen achter de druk die hen door vertegenwoordigers van andere bestuursniveaus wordt opgelegd, is overal waarneembaar. Het begrip 'zwarte pietten' behoort zelfs al tot het bestuurlijk jargon.

Complementair bestuur als antwoord op een ingewikkelde samenleving en bevoegdhedenverdeling is dan ook meer een bevestiging en versterking van die ondoorzichtigheid en ingewikkeldheid dan een bestuurlijke oplossing ervoor.

Een ander argument voor complementair bestuur is de wens om als lagere overheid invloed uit te oefenen op de bevoegdhedenuitoefening van de hogere overheid. Het rapport van de Biza-werkgroep wijst in dit verband op de toenemende politisering van het lokale en regionale bestuur. Wat daarmee wordt bedoeld wordt duidelijk als we ver-

volgens lezen dat de burger zijn fundamentele recht eist om binnen de hoofdlijnen van beleid aan zijn eigen leefsituatie vorm te geven en hierop politiek invloed uit te oefenen. Een echt D'66-item, dunkt me.

Maar de conclusie die men bij het doordenken over die wens van de burger moet trekken kan niet anders zijn dan dat hogere overheden zich tegenwoordig blijkbaar in toenemende mate ook binnen die hoofdlijnen van beleid bemoeien met de concretisering van het beleid naar die concrete leefsituatie toe. Daarop zou complementair bestuur dan het antwoord zijn. Het ware echter beter die toenemende bemoeizucht in te dammen.

Als derde argument pro wordt gesteld dat ook een hogere overheid over stuurmiddelen wil beschikken om een beleid te realiseren. En ten opzichte van het handelen van een lagere overheid bestaat die wens dan niet zozeer uit de reeds bestaande negatieve controlemiddelen als goedkeuring en vernietiging, maar zou met name behoefte bestaan aan positieve stuurmiddelen die beleidsvormend werken.

Dit klinkt wel aardig, maar is zeer bedenkelijk. Om te beginnen moet men zich realiseren dat deze positieve beleidsbeïnvloeding al lang bestaat via het hanteren van de gouden koorden of via het extensief interpreteren van een wettelijke bevoegdheid. Voorbeeld voor dit laatste is de wijze waarop de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie van bestemmingsplannen zich via het bestemmingsplanvooroverleg op grond van het Besluit Ruimtelijke Ordening met rijks- en provincie-invloed heeft ontwikkeld tot een gemeenteknevelarij die in ieder geval in strijd is met de oorspronkelijke bedoelingen van de wet. Dergelijke, op bestuurlijk ongewenste administratieve instrumenten gebaseerde beïnvloeding, zal binnen het complementair bestuur grote proporties aannemen.

Het tweede en het derde argument voor comple-

mentair bestuur laten zich gezamenlijk bevechten. In beide gevallen – of het nu de gemeente is die een hogere bestuurslaag wil beïnvloeden of andersom – is een opening gemaakt voor nauwelijks bestuurbare bemoeizucht.

Volgens de verdedigers van het complementair bestuur moet hieraan dan ook nog de waarborg van gelijkwaardigheid van de betrokken bestuurslagen worden gegeven. In die situatie zal de burger nooit meer weten wie hij nu eigenlijk in redelijkheid waarvoor kan aanspreken. Er zal hierbij vermenigving van bevoegdheden en verantwoordelijkheden plaatsvinden en de drang om hierin ordenend op te treden zal afnemen. Dat dit zal leiden tot precies het tegengestelde van wat ermee werd beoogd, nl. verhoging van de bestuurskracht, kan geen twijfels oproepen. Aangezien iedereen óók in de uitoefening van volstrekt eigen bevoegdheden van de ander afhankelijk wordt, dreigt er een besluiteloosheid die ernstig moet worden genoemd.

Als laatste argument voor het complementaire bestuur in Nederland wil ik het argument noemen dat nogal eens door de Commissaris van de Koningin in Noord-Holland, drs. R. de Wit, wordt gebruikt. Complementair bestuur en de daaruit volgende afspraken tussen drie bestuurslagen zijn naar zijn mening nodig om gewichtige maatschappelijke projecten uit te voeren die niet door een verandering in opvatting van één bestuurslaag mogen worden onmogelijk gemaakt. Een voorbeeld dat hij vaak gebruikt, is het verstedelijkingsplan voor Noord-Holland benoorden het Noordzeekanaal. De stadsvernieuwing in Amsterdam en de integrale ontwikkeling van de groeikernen met de daarbij behorende externe infrastructurele werken vormen een geheel, dat over een groot aantal jaren tot stand moet worden gebracht. Volgens De Wit mag het slagen van een dergelijk project niet afhangen van 'de politieke waan van de dag' die bij één van de betrokkenen kan optreden.

In de eerste plaats denk ik dat de geest die De Wit uit de fles laat, zich in die fles prima op zijn gemak voelt. Ik ken althans geen voorbeelden van grote maatschappelijk algemeen aanvaarde projecten, die, nadat ze met ieders goedvinden waren gestart, door één van de deelnemers tegen de zin van de anderen in zijn gestaakt. En zelfs als dat zo is, dan nòg denk ik niet dat complementair bestuur of een basisakkoord daaraan veel veranderen. Met onwillige ossen is het slecht ploegen.

Dan nog iets over 'de politieke waan van de dag'. Ik vrees dat de heer De Wit over hetzelfde spreekt als ik, wanneer ik het heb over een 'levende democratie.' Daar een dam tegen op werpen is on-D'66.

Als men nu vanuit de D'66-optiek zoveel kritiek heeft op het complementair bestuur, wat is dan het alternatief? Want het denken over complementair bestuur is wel ontstaan als reactie op maatschappelijke en bestuurlijke verschijnselen die zich ontegenzeggelijk voordoen.

Het lijkt mij nuttig om bij het formuleren van een alternatief eerst een aantal uitgangstellingen te formuleren.

1. Het feit dat de maatschappij en daarmee de bestuurlijke samenhangen complexer worden vraagt om maatregelen die in die situatie de bestuurbaarheid maximaliseren.
2. De doorzichtigheid van het bestuur voor de burger is, naarmate de samenleving complexer wordt, er evenredig meer mee gediend dat bestuurlijke bevoegdheden bij aanwijsbare en democratisch gecontroleerde organen zijn ondergebracht.
3. De enige manier om te voorkomen dat bestuursorganen zich met allerlei zaken bemoeien die de hunne niet zijn, is een nauwkeurige omschrijving van hun bevoegdheden.

Als men deze stellingen aanvaardt, dan is de re-

medie even doeltreffend als eenvoudig, namelijk decentralisatie tot het laagst mogelijke niveau op zowel beleidsvormend, financieel, instrumenteel als uitvoerend terrein. In een dergelijk model blijven bij het rijk slechts die zaken, die duidelijk boven-provinciaal zijn en bij de provincie die zaken die duidelijk boven-gemeentelijk zijn.

De hogere bevoegdheden moeten dan steeds nauwkeurig worden omschreven en met meer noch minder heeft men zich dan op dat niveau te bemoeien. Als een dergelijk bestuurlijk systeem goed wordt opgezet kan de behoefte aan gedeelde verantwoordelijkheid tot een relatief gering aantal gevallen worden teruggebracht. Dit model vraagt op ieder beleidsterrein bij elke nieuwe regeling of nieuwe beleidsuitspraak bijzondere zorg. Maar in de praktijk brengt men wel een directer, effectiever en democratischer systeem tot stand.

Het is natuurlijk niet zo dat in dit sterker gedecentraliseerde systeem geen overleg tussen bestuurslagen zou moeten worden gevoerd. Wat echter moet worden voorkomen is dat:

- a. door het bestaan van bijv. een complementaire bestuurswetgeving het verticale bestuurlijke overleg een aantrekkelijke, eenvoudige werkwijze wordt en niet meer tot het hoogstnoodzakelijke wordt beperkt;
- b. het complementair bestuur – en die neiging en bedoeling heeft het ontegenzeggelijk – meer en meer de bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het midden laat in dagelijks beleid en administratie;
- c. de toenemende centralisatie en uitholling van wettelijke bevoegdheden (in alle richtingen) voortgaat.

Eerst moet overal waar dat enigszins mogelijk is een duidelijke bevoegdheden-afperking plaatsvinden en moet aan de desbetreffende bestuursniveaus het bijpassende financiële en administratieve instrumentarium worden gegeven.

Die opdracht lijkt mij een gigantische. Het is immers een saneringsoperatie van wat in vele jaren stapje voor stapje is scheefgegroeid. Maar die sanering verdient prioriteit boven het leggen van de complementaire wattendecken over de ontstane wirwar.

Het valt zeer te betwijfelen of voor het verticale bestuurlijke overleg wat vervolgens nog nodig zal zijn, een complementair bestuursstelsel moet worden ontwikkeld. Het lijkt mij ongewenst in verband met het hierboven onder a. gestelde. Het zou beter zijn als men voorafgaand aan verticaal bestuurlijk overleg nauwkeurig omschreef wat het onderwerp van bespreking vormt, wat wiens bevoegdheden zijn en wat dus in ieder geval niét gezamenlijk behoeft te worden besproken. En zelfs als dit consciëntieus wordt gedaan zal de burger/volksvertegenwoordiger vaak nog moeite genoeg hebben om de democratische controle uit te oefenen.

Zo'n model leidt in een ingewikkelde samenleving wel tot een andere manier van beleidsvorming en -uitvoering. Ik wil daarvan graag een voorbeeld geven en zal daarvoor de totstandkoming van een bestemmingsplan nemen. Dit voorbeeld is vooral zo geschikt, omdat in de huidige situatie men daarbij kan zien hoe quasi-complementaire bestuursvormen tot bestuurlijke wildgroei leiden.

Een bestemmingsplan is volgens de wet een plan voor en door een gemeente. Omdat het plan in het regionale ruimtelijke beleid moet passen, wordt het op grond van diezelfde wet getoetst door de provinciale overheid, die zich in deze laat adviseren door de PPC die in overwegende mate wordt bezet door rijksheren. Het plaatje wordt compleet als wij vervolgens het vooroverleg over bestemmingsplannen in beeld brengen. Dit vooroverleg wordt beschreven in een uitwerkingsbesluit van weer dezelfde wet. Zowel wet als besluit laten echter in het midden wat nu precies wordt getoetst.

En zo zien wij hoe rijks- en provinciale ambtenaren zich met vulpotlood en uitschuifbaar aanwijsstokje op de gemeentelijke schetsen werpen, geen stoepbreedte onberoerd laten, zich bemoeien met de gemeentelijke stedenbouwkundige visie, oordelen over hoogstralen en dakhellingen en, last but not least, op grond van financiële en bestuurlijke macht hun persoonlijke esthetische opvattingen opdringen.

Dit soort merkwaardige uitwassen van ons bestuurlijke systeem – zij het hier wat karikaturaal beschreven – kan op zich eenvoudig worden voorkomen als men het hierboven beschreven systeem hanteert.

Als streekplannen door het rijk zouden moeten worden goedgekeurd via een toetsing op een aantal van te voren wettelijk vastgelegde globale criteria, zoals bijv. hoofdlijnen van het verstedelijkingsbeleid, en het totaal benodigd bedrag voor bijzondere infrastructuurele en bouwkundige werken, dan zou de bemoeienis daarmee grosso modo afgelopen kunnen zijn. De provincie zou kunnen volstaan met het toetsen van gemeentelijke plannen op de inpasbaarheid in het streekplan (d.w.z. of de locatie zo'n functie verdraagt), de bebouwings-

dichtheid, de aansluiting op de boven-gemeentelijke infrastructuur en de uitzonderlijke ontwikkelingskosten van de locatie. Deze criteria zouden nauwkeurig in het streekplan moeten vastliggen en daarmee moet de kous af zijn. Een plan zal dan via een check-list binnen 15 minuten worden goedgekeurd.

De gemeente kan dan tenslotte een gemeentelijk plan maken zoals haar dat goeddunkt. En zo hoort dat ook.

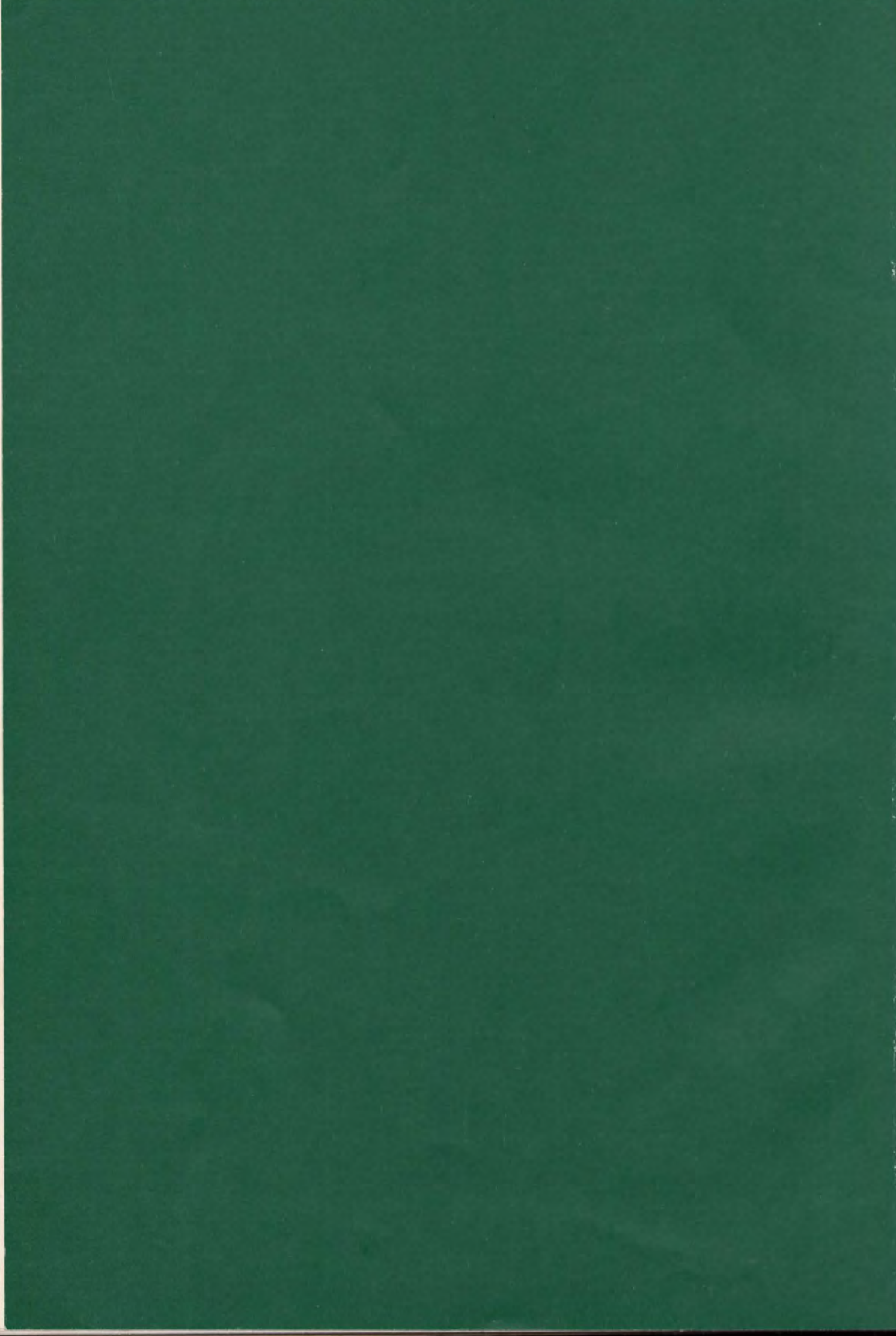
Tenslotte nog het volgende. Bezwaren hebben tegen complementair bestuur als antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen zal – zoals gezegd – nooit betekenen dat er geen overleg meer tussen bestuurslagen behoeft plaats te vinden. Dat overleg behoort echter te gaan over bevoegdheden en zo weinig mogelijk over concrete zaken. Alleen dan kan een bestuursstructuur tot stand komen die D'66 aanstaat en die zich laat begrijpen en controleren door de burgers. Dat bovendien de bestuurbaarheid wordt vergroot bij een doorzichtig bevoegdheden- en instrumentariumpakket moge voor zich spreken.

Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66

Lijst van thans voorradige publikaties swb D'66		maart 1980
CRM 8	Het (bedreigde) boek in de samenleving	1979 f 4,50
CRM 9	Landelijke en regionale omroep	1980 f 3
DV 13	Symposium 12½ jaar D'66	1979 f 4,50
E 5	Besparen is vooruitzien	1979 f 4,50
E 6	Herzieningsontwerp Warenwet en de Levensmiddelenwetgeving in Nederland	1980 f 4,50
L 2	Van ruilverkaveling naar landinrichting	1979 f 3,50
MV 8	Standpuntbepaling inzake abortus	1979 f 3,50
MV 9	Studiedag gezondheidszorg	1980 f 4,50
S 11	Voorontwerp wet ter beperking van de nadelen van pensioenverlies wegens inflatie	1979 f 2
VRO 12	Op weg naar bewonerszelfbestuur I en II	1979 f 4
VRO 13	Een pleidooi voor echte verstedelijking	1978 f 3

Bij de swb is een lijst van niet meer voorradige publikaties aan te vragen

swb D'66
Bezuidenhoutseweg 195
2594 AJ Den Haag
tel. 070-858303



HERMAN TOHEN JEHORAM

*Overheid en omroep**

1. Zendtijdtoedeling gelegitimeerd door schaarste

Het beleid van een overheid ten aanzien van de media dient terughoudend en alleen voorwaarden-scheppend te zijn. Dit uitgangspunt vloeit voort uit onze opvattingen over de vrijheid van meningsuiting. De Nederlandse overheid heeft in het algemeen deze terughoudendheid ook in acht genomen, met echter wel een belangrijke, zij het ook weer nauw omschreven, uitzondering die laatstelijk nog eens geformuleerd is in een door ons parlement in eerste lezing aanvaarde en bij de volgende Grondwetswijziging aan art. 7 GW toe te voegen tweede lid: 'De wet stelt regels omtrent radio of televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending'. Ook artikel 10 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden bepaalt onder meer, dat de in dit artikel neergelegde vrijheid van meningsuiting niet belet, dat Staten radio-, omroep- of televisie-ondernemingen kunnen onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

De legitimatie voor deze specifieke beperking van de vrijheid van meningsuiting wordt allereerst gevonden in de technisch bepaalde schaarste van nationale zendtijd. Deze schaarste maakt het onvermijdelijk, dat de overheid via een concessiestelsel het schaarse goed zendtijd verdeelt onder de gegadigden hiervoor. Ten aanzien van de niet-

schaarse gedrukte media zou een dergelijk concessiestelsel beschouwd worden als een onduidbare inbreuk op de vrijheid van meningsuiting.

Alle staten ter wereld kennen aldus wel een concessiestelsel ten aanzien van radio- en televisie-omroep. Er bestaan echter vele verschillende manieren om een dergelijk stelsel in te vullen. Alvorens ons eigen stelsel aan een nadere beschouwing te onderwerpen, wil ik eerst een korte internationale tour d'horizon maken. Dit geeft de gelegenheid om de gebreken van ons stelsel iets te relativeren en tegelijk om ideeën tot verbetering op te doen.

2. Buitenlandse stelsels

In het overgrootste deel van de wereld, de landen van het Oostblok en de meeste staten in de Derde Wereld, waar men niet gesteld is op democratie en dus vrijheid van meningsuiting, ligt de wijze van invulling van het omroepconcessiestelsel voor de hand: de staat verleent de concessie eenvoudig aan zichzelf, aan een eigen staatsomroep. Het stelsel is hier van een trieste eenvoud.

Interessanter wordt de situatie in het niet-totaire deel van de wereld, waar men via zeer uiteenlopende methoden van concessieverlening de omroepvrijheid in meerdere of mindere mate toch wel wil garanderen.

Deze omroepvrijheid kent drie wel te onderscheiden elementen, waartussen soms een zekere span-

*Dit artikel is een geheel om- en uitgewerkte versie van de hoofdstukken 'Het bestaande landelijke omroepbestel: een diagnose' en 'Contouren van een vernieuwd bestel voor de landelijke omroep', die ik geschreven heb voor het in maart jl. gepubliceerde swb-rapport 'Landelijke en regionale omroep'.

In het onderhavige artikel ligt de nadruk op de mediarechtelijke verantwoording en uitleg van een nieuw omroepsysteem, terwijl het swb-rapport de functie had van een (inmiddels aangenomen) partijpolitiek voorstel voor een paragraaf in het Beleidsprogramma van d'66. In hoofdlijnen graaft het onder-

ning bestaat. Er is in de eerste plaats de vrijheid van de burger, en groepen van burgers, om de eigen mening d.m.v. de omroep te uiten; vervolgens is er de vrijheid van de burger om informatie via de omroep te ontvangen; en tenslotte is er nog de uitingsvrijheid van de omroepinstanties, de programmamakers zelf. De onderscheiden Westerse concessiestelsels lijken vaak te verschillen in de accentuering van dit of gene element van de omroepvrijheid.

Een buitengewoon hypocriet stelsel is het Franse. Hier bestaat een staatsomroep, die voor de vorm is opgedeeld in verschillende overheidsomroeporganisaties. Daarnaast opereren er een aantal schijnbaar particuliere, schijnbaar buitenlandse omroeporganisaties. Zij maken hun programma's in Parijs en sturen deze via kabels naar zenders die net even over de Franse grenzen gelegen zijn, zodat deze programma's formeel buiten het Franse grondgebied de lucht in kunnen gaan: Radio-Luxemburg, Monaco en nog enkele andere 'stations périphériques'. In werkelijkheid is bovendien de Franse Staat de grootste aandeelhouder in deze commercieel opgezette stations. De Franse president zelf heeft er zijn invloed via de leiding van de twee belangrijkste 'stations périphériques', Europe I en Monte Carlo, die in handen is van voormalige hoge functionarissen van zijn eigen persdienst. Het Franse staatsomroepmonopolie wordt politiek mede gedragen door de socialistische oppositie, die alleen hoopt op aflossing van de wacht in dit bolwerk van volksbeïnvloeding.

In Duitsland is er niet sprake van een staatsomroep, maar van wat ik zou willen aanduiden als een stelsel van een beperkt aantal nationale omroepen. De omroepaak is namelijk opgedragen aan een aantal van de staat onafhankelijke grote publiekrechtelijke organisaties, waarin de verschillende 'relevante' groeperingen van de bevolking vertegenwoordigd zijn. In feite zijn het echter – als op zovele andere gebieden – de twee grote Duitse politieke partijen die elkaar in deze organisaties op le-

ven dood bestrijden. De in het algemeen naar het schijn onderliggende CDU-CSU probeert nu het hele groepmonopolie van het publiekrechtelijke omroeporganisaties te doorbreken door met een beroep op de vrijheid van meningsuiting te ijveren voor de oprichting van commerciële omroepen. De SPR ziet daartegenover angstvisioenen van de Springer Verlag óók al op de buis.

Een juridisch beroep op de vrijheid van meningsuiting heeft in Italië kolossale gevolgen gehad. Vandaar bestond er in dit land het staatsomroepmonopolie, van de RAI, totdat het Italiaanse Constitutionele Hof dit monopolie enkele jaren geleden in strijd met de vrijheid van meningsuiting en daarmee nietig verklaarde, althans op regionaal/plaatselijk niveau. Sindsdien opereren er in Italië duizenden plaatselijke radio- en honderden plaatselijke televisiestations buiten ieder concessiestelsel om.

De Verenigde Staten kennen een vrijwel ongelimiteerd commercieel stelsel van omroep, dat in zijn uitkomsten van massaprogramma's die telkens door reclame onderbroken worden, ook vele Amerikanen niet aanspreekt.

Engeland tenslotte kent een uiterst interessant 'gemengd' stelsel. Voor wat bijv. de televisie betreft, verzorgt de BBC als onafhankelijke nationale omroep twee nationale netten, één met een lichter, één met een zwaarder programma. Daarnaast is er de publiekrechtelijke Independent Broadcasting Authority, die aan particulieren concessies verleent voor het verzorgen van een commercieel derde nationaal televisienet, waarbij adverteerders overigens geen invloed mogen uitoefenen op de programma's van de concessionarissen, die onder streng toezicht staan van de Authority. Het ligt in de bedoeling dat er een vierde net geopend wordt, een tweede commercieel net, bestemd voor zwaardere programma's. Het Engelse omroepstelsel dat 'elck wat wils' lijkt te geven en er daarbij ook nog in slaagt een zeer behoorlijk programmapeil te bereiken, trekt onweerstaanbaar de blikken van omroepvormers in andere landen tot zich.

havige artikel dieper, gaat het ook verder in zijn voorstellen dan het SWB-rapport, dat op zijn beurt echter ook nog praktische details behelst, die mij voor het onderhavige begripbepalende artikel minder geschikt leken.

Iedere internationale vergelijking op het gebied van de media moet echter met grote voorzichtigheid gehanteerd worden. Met name de omroep is in ieder land zo nauw verweven met de hele nationale cultuur en de meer of minder verdraagzame wijze waarop mensen daarin met elkaar plegen om te gaan, dat men wel nooit klakkeloos een buitenlands omroepbestel kan overplanten in de eigen nationale omgeving, hoezeer deze ook aan een nieuw bestel toe zou zijn.

3. Onze zuilen

Ook ons eigen internationaal unieke omroepbestel is uitermate nauw verweven met de hele organisatie van de Nederlandse samenleving, met onze opvattingen over vrijheid van meningsuiting en cultuurbeleid, kortom met belangrijke elementen van de Nederlandse cultuur zelf, in ieder geval zoals deze heeft bestaan in de jaren twintig, toen de radio opkwam; de Omroepwet van 1967 vormde de eigenlijk al verlate neerslag hiervan.

In die vroege jaren twintig had ons land net de schoolstrijd achter de rug, maar de diepe loopgraven en de coalities uit deze strijd bestonden nog. Het door de calvinisten aangevoerde confessionele blok was nog diep onder de indruk van de door Abraham Kuiper ontwikkelde antithese, de onverzoenlijke tegenstelling tussen christelijke en liberale groepen in onze samenleving en het principe van de 'soevereiniteit in eigen kring'.

De eerste omroeporganisatie in ons land was de in 1923 onder auspiciën van de Nederlandsche Seinstoestellen Fabriek (even later een Philips dochter), de hardware-industrie dus, opgerichte Hilversumsche Draadloze Omroep, later AVRO geheten. Deze omroep noemde zich 'algemeen' en 'neutraal' en zij zocht haar ledenaanhang, de 'luistervinken', in alle richtingen en groepen van het Nederlandse volk. De HDO/AVRO had de nog lang volgehouden ambitie een Nederlandse nationale omroep te zijn.

De termen 'algemeen' en 'neutraal' alleen al werkten op de confessionelen – men denke aan de schoolstrijd – als een rode lap op een stier. Zij plakten de HDO/AVRO al direct het predicaat 'liberaal' op, waartegenover 'rechts', zoals de confessionelen zich toen nog onbekommerd noemden, met een antithetisch eigen geluid moest komen. Zoals de Katholieken en Protestanten ook ieder hun hoogst eigen scholen en universiteiten hadden opgericht, hun kranten, clubhuizen, ziekenzorg, sport- en vakverenigingen, politieke partijen en wat niet al, zo kwam het ook al heel gauw tot de oprichting van de eigen omroeporganisaties KRO en NCRV.

De socialisten konden zich evenmin vinden in de ook in hun ogen liberale HDO/AVRO en stichtten alweer een eigen omroeporganisatie, de VARA. Daarmee waren de vier grote zuilen ontstaan, die de omroep vóór de oorlog en nog lang daarna zouden beheersen. Daarnaast was er alleen nog de Vrijzinnig Protestantse VPRO, die vanaf het begin tot heden de gedachte van één grote nationale omroep verdedigde 'in welke men de geestelijke structuur van ons volk als eenheid zou kunnen terugvinden'. Min of meer tegen het eigen uitgangspunt in was de VPRO als vijfde, heel klein, zultje opgericht. Dit vriendelijke omroepje, door de grote zuilen nauwelijks serieus genomen, is veel later, na de oorlog, 'overgenomen' door links gerichte krachten die het vrijzinnig protestantisme inruilden voor wat ik zou willen noemen een vrijzinnig-democratische grondslag.

De bedoeling van de grote confessionele groeperingen was om voor de eigen schare een autarkisch geestelijk en maatschappelijk leven te organiseren dat een zekere garantie moest bieden tegen te veel contacten met de andersdenkenden in een zo verdeeld land: onzichtbare Berlijnse muren tegen ideologische besmetting. Sociale druk en kerkelijke tucht trachtten deze overigens afbrokkelende apartheid tenslotte met meer of minder wanhopigheid nog te handhaven. Men denke aan het bisschoppelijke mandement van 1954.

Daarnaast leek de radio ook prachtige mogelijkheden te bieden tot missie en zending juist buiten de eigen aanhang. Hierbij verloor men dan wel uit het oog dat ook omgekeerd de verderfelijke geachte geluiden uit bijv. liberale of socialistische hoek natuurlijk ook de eigen achterban kon bereiken. De radio verschilde in zoverre radicaal van de traditionele gedrukte eigen media, dat de wederzijds uitgezonden boodschappen zonder enige in abonnementsgeld ingebouwde financiële drempel ghetto-overschrijdend geestelijk verkeer gingen vormen. De door de zieleherders aan hun kudde wel gedane aanbeveling om 'het station uit te schakelen' zodra er een niet-eigen zuil aan het woord was, viel op den duur niet op te volgen.

Intussen was er hier niet alleen sprake van tegenover elkaar staande religieuze en politieke overtuigingen. De verschillende bewegingen die niet alleen de KRO en de NCRV, maar ook de VARA hadden voortgebracht, kunnen tevens beschouwd worden als emancipatiebewegingen. De VARA diende al heel duidelijk het ideaal van 'de bevrijding van de arbeidersklasse'. De NCRV was echter ook een wapen in een emancipatiestrijd, en wel die tot gelijkberechtiging in Nederland van de gereformeerde 'kleine luyden'. De KRO tenslotte diende ook tot integratie van een katholieke gemeenschap, die zich sinds 1568 buitengesloten had gevoeld in de Nederlandse staat.

Geloofsovertuiging, levensbeschouwing en emancipatiestrijd hadden zo ook ten grondslag gelegen aan die talloze Nederlandse organisaties, die zich langs grosso modo dezelfde scheidingslijnen formeerden. Ook ons huidige politieke vierstromenland vindt zo zijn equivalent in het bestaan van de genoemde vijf oude omroepverenigingen. Met alle simplificatie die onvermijdelijk is bij iedere typologie, kan gezegd worden dat de socialistische VARA haar tegenhanger vindt in de PvdA, de Katholieke en Protestantse KRO en NCRV tezamen in het CDA, de – in haar betere momenten – creatieve en ondogma-

tisch linkse VPRO in D'66, terwijl tenslotte de volgens zichzelf zo opzettelijk algemene en neutrale AVRO zeker door de anderen gezien wordt als een pendant van de VVD.

4. De omroepwinkel aangeveegd

Zoals al aangeduid, de Nederlandse overheid moest tenslotte de schaarse zendtijd onder gegadigden verdelen, maar toen zij uiteindelijk in 1930 hiertoe overging met het Zendtijdbesluit, waren de kaarten al geschud door het bestaan, en op basis van voorlopige toestemming in de ether opereren, van de vijf geschetste particuliere omroeporganisaties. Van een staatsomroep zal niemand gedroomd hebben, wel daarentegen van een van de staat onafhankelijke nationale omroep. De AVRO en de VPRO waren daar de voorstanders van. De andere drie, maar met name de KRO en de NCRV met hun sterke steun van bevriende politieke partijen in regering en parlement, wisten de bestaande verzuiling officieel gelegaliseerd te krijgen.

Het Zendtijdbesluit van 1930 deelde aan de vier grote omroepen ieder 20% van de zendtijd toe, hetgeen in ieder geval een overwinning betekende voor de confessionele omroepen en een definitieve reducering van de AVRO, met haar nationale-omroepaspiraties, tot inderdaad een vierde zuil. Vervolgens werd 15% van de zendtijd gereserveerd voor een door de grote vier zuilen bij toerbeurt te verzorgen algemeen programma (zeer symbolische rest van de nationale omroep-gedachte) en een kleine rest werd aan de VPRO aangeboden, die, zo typisch voor de VPRO, hiervan nog een gedeelte afsloeg.

De Omroepwet van 1967, waarover nog eens een kabinet gestruikeld is, bouwde hierop slechts voort. Wel bracht deze wet iets meer openheid in het bestel door vergemakkelijking van de toegang tot de ether voor nieuwe gegadigden via het stelsel van de aspirant-omroeporganisaties. Ook werd een belangrijker aandeel gegeven aan het aparte nu door de NOS te

verzorgen gezamenlijke programma, dat met name ook bestemd was om minderheden aan bod te laten komen, die niet vertegenwoordigd werden door de zuilen, of de ook nog toe te laten mini-omroepjes als IKON, Humanistisch Verbond, politieke partijen e.d. Tenslotte kwamen er meer differentiatiemogelijkheden in zendtijdtoedeling, op basis van verschillen in ledenaanhang van de omroeporganisaties, via een aflopende schaal A t/m C, waarbij de ondergrenzen voor de verschillen in status zodanig gesteld werden, dat de vier grote zuilen alle de A-status kregen, niemand in de B-status terecht kwam, en de C-status diende als reservaat voor de VPRO, vanouds het geweten van het bestel: de VPRO moest kunnen blijven bestaan zonder dat zij serieus genomen behoefde te worden.

Onze omroepwinkel was overzichtelijk, tamelijk democratisch en oer-vaderlands aangeveegd; met garanties voor een pluriformiteit van meningsuiting die in geen enkel ander land bestaan. Een geheel andere vraag was echter, of het aldus verbrokkelde stelsel voldoende grootschalige omroepen toeliet om ook nog goede programma's te brengen. Het negatieve antwoord is ons intussen maar al te zeer bekend, nog niet eens zozeer duidelijk voor de oude radio, waarvoor het bestel oorspronkelijk ook alleen was ingericht, als wel voor de televisie, die men later in een onbewaakt moment automatisch onderbracht bij dezelfde geprofileerde omroepen die zich wellicht nog voor de radio waar konden maken, maar helemaal niet meer voor het medium televisie, dat zoveel zwaardere eisen ging stellen.

De opkomst van de televisie viel bovendien in tijd bijna samen met de voortschrijdende afbraak van de hokjesgeest, die bijzondere Nederlandse vorm van apartheid, die in de jaren twintig, bij de opkomst van het hele bestel, nog zo gefloreerd had. Deze afbraak, het gevolg van de groeiende emancipatie van de diverse bevolkingsgroepen, die de verschillende stromingen hadden gedragen, vormde een onderdeel van de grote culturele verande-

ring die ons land in de jaren zestig heeft ondergaan.

Een en ander heeft o.m. geleid tot de opkomst van de twee grote en nog steeds groeiende nieuwere omroeporganisaties van commerciële oorsprong, de TROS en de VOO, die zonder enige confessionele of maatschappelijke achtergrond, aan bepaalde gemassificeerde vermaaksbehoeften gingen voldoen. Ook de door een belangrijke commerciële injectie uitgebreide AVRO bevond zich op dit pad.

KRO, VARA en NCRV, beducht voor ledenverlies, meenden in hun programmering met de TROS in de concurrentieslag te moeten gaan. Dit levert enerzijds slechts imitatie-TROS-programma's op, de zgn. vertrossing van de omroep. Anderzijds vervreemden deze omroepen de nog resterende ideologisch geïnteresseerde aanhang steeds meer van zich. Men zaagt de doorbuigende tak waarop men zit, compleet af.

De enig overgebleven werkelijk geprofileerde omroeporganisaties zijn de kleintjes, de VPRO en de, daar lijnrecht tegenover staande, nieuwe EO. Hun zendtijd is zo gering, dat deze ook valt te profileren.

5. Juridische scheuren

Nu de hele maatschappelijke ondergrond van het bestel is gaan schuiven, worden de juridische scheuren die het omroepgebouw vanouds al vertoonde, steeds gevaarlijker.

De oudste scheur wordt gevormd door het feit dat de zendtijdtoedeling wel berust op het aantal leden of contribuanten dat een omroeporganisatie heeft, maar dat deze leden in hoge mate fictieve leden zijn. Volgens een recent onderzoek is ongeveer de helft van deze 'leden' niet aangesloten op grond van een voorkeur voor de identiteit van een bepaalde omroep of de programma's die zij brengt, maar op grond van een voorkeur voor het bepaalde door een organisatie uitgegeven radio-tv-programmablad. Deze abonnees worden met weer eens een 'arithmétique hollandaise' beschouwd als leden van de om-

roep die het blad uitgeeft. Nu zou dat op zichzelf nog niet zo erg zijn, als dit fictieve element t.a.v. alle omroepen ongeveer even sterk zou zijn. In werkelijkheid lopen de percentages van abonnees die zich *niet* tevens als lid van de omroep beschouwen, echter zeer uiteen, van 17-18% bij EO en VPRO tot 57 en 59% bij TROS en AVRO. Men denke bij dit laatste voorbeeld dan ook aan *de abonnees* op het oorspronkelijk door een gewone commerciële uitgever gebrachte blad Televisier die in verband met het aannemen van de Omroepwet 1967 eenvoudig als 'leden' zijn 'overgedaan' aan de toen gevaarlijk geslonken AVRO, in ruil voor de daardoor voor het blad te verkrijgen status van omroepblad. Deze status had het blad na 1967 nodig om de omroepprogramma-gegevens te kunnen blijven brengen, waarop de omroepen dat curieuze Nederlandse pseudoauteursrecht bezitten, nog aanzienlijk versterkt in de Omroepwet 1967, dat de juridische kurk vormt waarop het hele systeem van abonnees - leden en daarmee ons hele zo scheef gegroeide bestel drijft: het omroepbladenmonopolie. Een systeem dat 'coups' als die van AVRO-Televisier mogelijk maakt, veroordeelt zichzelf al. Maar bovendien, zoals ik in een beschouwing over een recente uitspraak van de Europese Commissie voor de rechten van de mens heb betoogd (*Ars Aequi*, 1979, 145 e.v.), dit omroepbladenmonopolie, goed voor 3,8 miljoen abonnees-'leden', zal in het licht van deze uitspraak in een eventueel nieuw proces over deze materie hier te lande wellicht als strijdig met de vrijheid van meningsuiting geen stand meer kunnen houden.

Een tweede juridische scheur in het gebouw van ons omroepbestel wordt gevormd door het feit dat de gehele grondslag is ontvallen aan het systeem van door de overheid te verlenen zendconcessies, een systeem dat, zoals in het begin van dit artikel beschreven, berust op de schaarste van de te verdelen zendtijd. Met name de ons land sinds vele jaren internationaal toegewezen televisienetten worden lang niet gebruikt, de televisienetten Nederland 1

en 2 slechts voor een kwart van de daarop beschikbare tijd, de netten 3 en 4 in het geheel niet. Ons bestel heeft al moeite genoeg met die zo gedeeltelijke vulling van de eerste twee netten. Wat is echter rechtens, wanneer zich een geheel nieuw soort zendingadigden zou aandienen, die niet voldoen aan de eisen van de Omroepwet, bijv. omdat zij commercieel zijn? (In verband met viewdata en teletekst hebben zich trouwens al uitgevers als gegadigden gepresenteerd.) Kan dan de overheid blijven doorgaan met de afwijzing en aldus een enorme hoeveelheid *overtollige* zendtijd blijven blokkeren? Er rijzen hier ernstige juridische twijfels, wanneer de enige legitimatie voor de in het huidige concessiestelsel gelegde beperking van de vrijheid van meningsuiting, de schaarste, zo manifest niet meer bestaat. Uitspraken van de hoogste rechterlijke instanties in verscheidene landen kunnen deze twijfel verder voeden. In Italië is de dam zo al doorgebroken.

Op iets langere termijn, als de technologische ontwikkelingen (bijv. satelliet en kabel) iets verder zullen zijn voortgeschreden en een bijna onbegrensd aantal uitzendkanalen ter beschikking zal komen, is het natuurlijk helemaal gedaan met de schaarste en zullen de elektronische media in dit opzicht gelijk te stellen zijn met de gedrukte. De overheid zal de slechts terughoudende en uitsluitend voorwaardenscheppende rol die haar tegenover de gedrukte media toekomt, dan ook ten aanzien van radio en televisie in acht moeten nemen.

6. Een voorstel: een nieuw derde net

Ondertussen leven we echter in een overgangperiode. De schaarste van zendtijd in absolute zin bestaat zeker niet meer, wel is er nog steeds een zeer voelbare eindigheid aan de voorraad, die in ieder geval nog voor een aantal jaren het systeem van overheidsconcessies onvermijdelijk maakt. Bij de nu dan toch al bestaande overvloed zal deze overheid er niet omheen kunnen haar beleid te 'libera-

liseren' en meer tot de ether toe te laten dan tot nu volgens de Omroepwet mogelijk is geweest.

Het gaat m.i. echter niet aan om nu met volkomen schone lei te beginnen, de bestaande omroeporganisaties met een pennestreek af te schaffen of anderszins 'kaltzustellen', zoals hier en daar wel bepleit is. Bij alle kritiek die men op deze organisaties kan hebben, zal men moeten erkennen dat zij ook heel veel goeds gebracht hebben, in ieder geval de door geen ander land geëvenaarde pluriformiteit van de omroep. Waar zij in tekortschieten, en met name waar het de televisie betreft, is in de kwaliteit van het gebodene. Dit lijkt vooral te wijten te zijn aan structurele tekortkomingen van het bestel: de verschillende particuliere organisaties in ons toch al zo kleine land zijn eenvoudig te klein om het quantum aan talent en geld op te brengen dat het medium televisie nu eenmaal vereist.

Er lijkt toch wel een mogelijkheid te bestaan tot oplossing van het probleem dat 'democracy and art are uneasy bedfellows'. Juist die toevallig nu dan bestaande overvloed aan zendtijd verschaft die mogelijkheid.

Ook zonder dat men de rol van de omroeporganisaties op de televisienetten 1 en 2 behoeft terug te dringen, kan men in ieder geval een derde net in gebruik nemen, dat aan één grootschalige publiekrechtelijke nationale omroeporganisatie toevertrouwd zou kunnen worden.

Deze NOO zou de taak moeten overnemen, die de oorspronkelijk voor iets geheel anders bedoelde, de geprofileerde, omroepverenigingen zich met zo desastreuze gevolgen hebben aangemeten: het in onderlinge concurrentie verzorgen van een massa-programma dat zich alleen maar richt op het scoren van de hoogst mogelijke kijkcijfers.

De NOO zou voorts de commerciële wind uit de zeilen moeten nemen van onze eigen omroepverenigingen zowel als van buitenlandse, via satelliet, kabel, of anderszins, op Nederland gerichte reclamezenders. Het zou de NOO met haar toch al op kijk-

dichtheid georiënteerde programma's toegestaan moeten worden Ster-reclameblokken te bouwen rond al haar programma-onderdelen. De NOO zou zelfs nog een verdere stap moeten kunnen zetten op het commerciële pad. Haar 'stofzuigerfunctie' t.a.v. de omroepverenigingen op de eerste twee netten zou compleet gemaakt worden als haar de mogelijkheid werd gegeven programma's te brengen die door het bedrijfsleven worden aangeboden, zij het niet zelf gemaakt of beïnvloed, d.w.z. die specifieke categorie van gesponsorde programma's die men wel noemt 'underwritten programmes'. Deze programma's maken geen reclame voor een bepaald produkt of een dienst, zij verhogen slechts de algemene goodwill van de dan ook vóór- en achteraf te noemen aanbieder. Te denken valt hierbij aan kostbare prestige-objecten als een reportage van de Olympische Spelen of de Amerikaanse verkiezingen, een opera-voorstelling uit de Scala van Milaan e.d.

De NOO zou tenslotte mét alle andere omroeporganisaties moeten ressorteren onder het samenwerkingsorgaan van de NOS, zodat zij aan dezelfde uurtarieven, arbeidsvoorwaarden en faciliteiten is gebonden als de omroepverenigingen en deze dus ook weer geen oneerlijke concurrentie kan aandoen.

De extra kosten, verbonden met de opening van een derde net, zouden bestreden kunnen worden uit de aanzienlijke toeneming van Sterreclamezendtijd via het derde net, en uit de door het bedrijfsleven aan het derde net aangeboden, zgn. 'underwritten programmes'. Een derde extra bron van inkomsten zou gevonden kunnen worden door een maatregel, die tevens een einde zou maken aan een groot deel van de huidige in het geheim bedreven commercie van de omroeporganisaties: het zou aan het NOS samenwerkingsorgaan overgelaten kunnen worden om de marchandising ter hand te nemen en ook de verkoop van programma's van alle zendgemachtigden.

7. Een voorstel: de vernieuwde netten 1 en 2

De eerste twee televisie-netten zouden geheel een geprofileerd karakter moeten krijgen en – om te beginnen – gevuld moeten worden door de huidige zendgemachtigden, de acht volledige omroeporganisaties, de zgn. mini-omroepen en de NOS als zendgemachtigde.

De NOS, mede beheerd door vertegenwoordigers van de omroeporganisaties, vervult op dit moment drie zeer onderscheiden taken: het is in de eerste plaats samenwerkingsorgaan, vervolgens faciliteitenbedrijf, beide t.a.v. de omroep in zijn geheel. Tenslotte is de NOS ook zelf nog zendgemachtigde met specifieke wettelijke taken: het brengen van een gezamenlijk programma en het verschaffen van een uitingsmogelijkheid aan stromingen in het volk, die niet vertegenwoordigd zijn door de overige zendgemachtigden (art. 36 Omroepwet). Deze NOS-zendgemachtigde dient afgesplitst te worden van de NOS als samenwerkingsorgaan en faciliteitenbedrijf, en in ieder geval onttrokken aan de bestuurlijke invloed van de overige omroeporganisaties, die nu altijd initiatieven van de NOS-zendgemachtigde kunnen blokkeren. Het ware denkbaar de aldus losgekoppelde NOS-zendgemachtigde, een neerslag toch van de oude nationale omroepgedachte – met behoud van haar wettelijke taak op de televisie-netten 1 en 2 – mede onder te brengen in de groot-schalige Nationale Omroeporganisatie. Deze NOO zou zelfs vanuit de huidige NOS-zendgemachtigde opgebouwd kunnen worden.

De tegenstelling tot deze zeer grootschalige NOO wordt voornamelijk gevormd door de huidige acht volledige omroeporganisaties, die bovendien nog van hun fictieve grote ledenbestand afgeholpen moeten worden. Daartoe dient de koppeling afgeschaft te worden van abonnement op een programmablade en het lidmaatschap van de uitgevende omroeporganisatie. Ook het pseudo-auteursrecht op omroepprogrammegevens kan dan verdwijnen. De

ze dwaze elementen hebben de huidige omroepwet laten verworden tot een omroepbladenwet. Het hele idee zelfs van door alle omroeporganisaties afzonderlijk uit te geven omroepbladen dient plaats te maken voor een gezamenlijk, door de NOS-samenwerkingsorgaan uit te geven, blad dat alle programmegevens bevat. De ledentallen van de organisaties zullen hierdoor astronomisch kelderen, nog veel sterker dan voorzien was in de al meer genoemde studie over de effecten van ontkoppeling, omdat bij deze studie nog niet als gegeven bestond de gedachte van één gezamenlijk NOS-programmablade. Dit alles betekent, dat de geprofileerde omroeporganisaties zéér kleinschalig en gedemocratiseerd kunnen worden, hetgeen ook noodzakelijk is om hen terug te doen keren naar hun ideologische basis. Zij kunnen dan ook afzien van hun huidige vertrossende drift tot het verwerven van steeds grotere aanhang. Deze drift wordt nu alleen maar versterkt door *verhoging* van getal-eisen, zoals onlangs bij de laatste wijziging van de Omroepwet heeft plaatsgevonden. Invoering van omroepverkiezingen, zoals hier en daar bepleit, zou nóg desastreuzer in de richting van schaalvergroting werken.

Tenslotte zouden de huidige concurrentie-aanmoedigende verschillen in zendtijdverdeling tussen A-, en B- en C-omroepen dienen te verdwijnen. Voor alle omroeporganisaties dient één enkel, zeer sterk verlaagd, minimum ledental te worden vastgesteld, dat dan slechts beslissend is voor de toegang tot de ether. Eenmaal toegelaten dienen gemachtigden ieder het recht te krijgen, niet de plicht, evenveel zendtijd te vullen, voor radio alleen, voor televisie alleen, of voor beide media.

8. Nieuwe emancipatie-omroepen

In het algemeen zal de gedachte moeten doordringen bij de omroeporganisaties dat niet *zij* eigenaars van de ether zijn, maar het publiek. Via de overheid worden slechts *zendconcessies* verleend aan deze par-

ticuliere organisaties. Deze concessies kunnen te allen tijde ingetrokken worden, als men niet aan zijn wettelijk voorgeschreven plicht tot profilering voldoet. Er zal dan ook periodiek een externe toetsing moeten plaatsvinden van de programma's op de netten 1 en 2. Zo zullen dan ook pseudo-geprofileerden het veld moeten ruimen, evenals eventueel oorspronkelijk wel levende emancipatiegroepen, die intussen hun doel bereikt en daarmee hun zin verloren hebben.

De generale, zeer sterke verlaging van de getalsgrenzen voor particuliere organisaties voor toegang tot de omroep kan dan tenslotte ook leiden tot de opkomst van nieuwe, authentieke, emancipatiegroeperingen als zendgemachtigden. Men denke aan de feministen, homoseksuelen, Surinamers, Turkse gastarbeiders en al die andere zorgvuldig onderhouden culturen en subculturen in die steeds toenemende veelkleurigheid van de metropolis Nederland.

J.J. VIS

Volksvvertegenwoordiger en partij

Een politieke partij die zich radicale democratisering van de samenleving ten doel stelt, loopt vroeg of laat op tegen de problematiek in de verhouding tussen volksvertegenwoordiger en politieke partij. Wie heeft in geval van meningsverschil tussen volksvertegenwoordiger en partij het laatste woord: de volksvertegenwoordiger die door de kiezers is gekozen, of de partij die hem kandidaat heeft gesteld op basis van een verkiezingsprogramma, waaraan de volksvertegenwoordiger zich heeft gebonden? Het antwoord op deze vraag blijkt in de politieke praktijk niet eenduidig te zijn. Men kan met recht en redelijkheid tot verschillende conclusies komen; welk antwoord tenslotte het meest bevredigend is, lijkt tenslotte vooral af te hangen van de overheersende politieke cultuur – en die politieke cultuur is niet stabiel, maar vertoont veranderingen in de tijd. Bovendien hebben verschillende politieke partijen ook (eigenlijk; juist) opmerkelijke verschillen in politieke cultuur. Daarom is de verhouding bij uitstek een politiek vraagstuk, dat zijn actualiteit zal behouden zolang de samenleving verschillen in politieke opvatting accepteert, verlangt of bevordert.

Onderstaande beschouwing heeft dan ook niet de bedoeling eens en vooral de waarheid over dit problematische onderwerp vast te stellen; het is slechts bedoeld als een bijdrage tot de opinievorming over dit onderwerp.

Partij als voorwaarde voor het probleem

Over één ding kunnen wij het eens zijn: het vraagstuk doet zich niet voor, als een politieke samenleving geen politieke partijen kent. De kans op meningsverschillen is dan per definitie afwezig.

Deze constatering is minder platvloers dan op het eerste gezicht lijkt. De parlementaire regeringsvorm of de bestuursvorm met hulp van een vertegenwoordigend stelsel is heel wat ouder dan de politieke partij. Onze hele staatsrechtelijke structuur – inclusief die onderdelen die betrekking hebben op het parlement en de afzonderlijke volksvertegenwoordigers – dateert uit een periode die nog geen politieke partijen kende. Politieke meningsverschillen realiseerden zich niet in de vorm van afzonderlijke politieke partijen; ze vielen samen met verschillen tussen volksvertegenwoordigers die individueel herkenbaar waren. De verschillen in politieke opvattingen manifesteerden zich alleen maar in de parlementaire discussies – waarin sommige parlementariërs meer invloed bleken te hebben dan andere. Van tijd tot tijd konden de invloedrijksten – op basis van ervaring, kennis – een meerderheid achter zich krijgen, maar het was altijd een wankel meerderheid, omdat zij slechts werd gebaseerd op incidentele overeenstemming en niet op een gemeenschappelijk program van uitgangspunten en/of doelstellingen. De gekozenen waren in feite aan niets anders gebonden dan aan hun eigen

opvattingen. Verantwoording voor hun gedrag als parlementariërs hoefden ze slechts af te leggen, indien ze zich in hun district opnieuw kandidaat stelden.

Juist in de Nederlandse Grondwet is deze oerfase van het vertegenwoordigende stelsel nog goed te herkennen. Parlementariërs mogen niet onderworpen zijn aan last en ruggespraak; de Grondwet stelt een aantal voorwaarden aan het lidmaatschap, die niets te maken hebben met politieke partijen, maar alles met de vraag of men naast het Kamerlidmaatschap nog andere functies mag vervullen en of men naar de normen van het negentiende-eeuwse fatsoen wel Kamerlid mag zijn. Vaak worden deze bepalingen gebruikt als argumenten tegen voorstellen om de band tussen partij en volksvertegenwoordiger te verstrakken en te versterken – maar wie de achtergrond en de ontstaansreden van de constitutionele bepalingen analyseert, ervaart deze argumentaties als onbevredigend. Ze waren bedoeld voor een andere situatie in een andere tijd. Het is bovendien toegestaan de Grondwet te veranderen – het karakter van de Grondwet is niet absoluut.

De Nederlandse Grondwet vooronderstelt in wezen het vrije mandaat van de volksvertegenwoordiger: de situatie dat de vertegenwoordiger vrij is in zijn politieke doen en laten. De Nederlandse Grondwet laat daarmee de politieke partij buiten het beeld. Men zou het nog sterker kunnen stellen: de atmosfeer van de samenleving, waaruit onze Grondwet (van 1848) voortkwam, verwierp impliciet het partijwezen, men beschouwde het als verwerpelijk. In de tijd van de Bataafse Republiek had men de kwade kanten van het partijwezen leren kennen, de opstandige Belgen (van 1830) waren naar het oordeel van vele Noord-Nederlanders stellig opgezweept door kwaadaardige partijgangers; tot 1855 was het niet toegestaan om zonder toestemming van de overheid politieke vergaderingen te houden, hetgeen ertoe leidde dat zelfs plaatse-

lijke kiesverenigingen in het geheim moesten bijeenkomen.¹

De emancipatie van het volk achter de (census-)kiezers heeft deze oerfase drastisch beëindigd. Door de snelle uitbreiding van het kiesrecht namen de politieke meningsverschillen toe en formeerden zich de politieke partijen met hun programma's. De emanciperende groepen legden hun claims op de tafels van de welgestelden; de staatsinvloed nam toe en daardoor weer de betrokkenheid van de politieke partijen bij het publieke gebeuren. In dertig jaar (ruwweg tussen 1890 en 1918) waren de politieke partijen uitgegroeid van nauwelijks of niet getolereerde organisaties tot onmisbare bestanddelen van de parlementaire democratie. En daarmee was het probleem geschapen: waren de volksvertegenwoordigers gedwongen zich te houden aan de partijlijn, was fractiediscipline te verdedigen, mocht men zijn zetel behouden na roeyement door de partij of na een breuk met de meerderheid van de fractie, hebben fractieleiden zich te houden aan tussentijdse uitspraken van de partij – of hebben zij nog steeds recht op een vrij mandaat, omdat ze slecht gekozen zijn door de kiezers?

Antwoorden op al deze vragen zijn eigenlijk niet te geven, indien men de functieverandering van de parlementariër niet in de beschouwingen betreft. De doctrine van het vrije mandaat gaat ervan uit, dat de individuele volksvertegenwoordiger in staat is over alle politieke vraagstukken (al of niet na gedachtenuiseling met collega's) een gefundeerd oordeel te hebben. Die veronderstelling is irreëel: de gecompliceerdheid van de politieke vraagstukken dwingt tot specialisatie en maakt het onmogelijk dat afzonderlijke individuen nog tot zinvolle beslissingen over alle problemen komen.² Samenwerking in groepsverband is onvermijdelijk, de specialist in de groep geeft zijn oordeel en zijn geestverwanten zijn meestal wel zo verstandig zijn oordeel te vol-

gen. Vandaar dat het instituut van de fractiediscipline ook in het moderne parlement eigenlijk nauwelijks wordt aangevochten. Het is een kwestie van doelmatigheid, de specialist beslist. Wie daar tegenin wil gaan, mag dat – mits hij zijn groepering met zijn eigen opvatting niet overvalt. Maar de dwarsligger bewijst daarmee tevens, dat ook hij een specialist is. En wellicht is het juist daarom (de erkenning dat een andere specialistische visie ook zijn waarde heeft), dat afwijkend gedrag toelaatbaar is – mits tijdig bekend en deugdelijk gemotiveerd.

Fractiediscipline is ook nog om een andere reden de minst problematische van de hierboven gesignaleerde wrijfpunten: er is een duidelijke norm waaraan men zich te houden heeft, nl. het oordeel van de meerderheid van de fractie. Ook het onderwerp waarbij de fractiediscipline aan de orde komt, is uiterst concreet: de parlementaire stemming over een bepaald beleidsonderdeel.

Bij de andere wrijfpunten is de context heel wat vager: wat is de partijlijn en wie beslist erover? Concrete normen en aanwijsbare beslissers ontbreken maar al te vaak – vandaar wellicht dat men zich bij de discussie over die andere wrijfpunten vaak behelpt met de vage term 'vertrouwen'. De volksvertegenwoordiger moet het 'vertrouwen' van de partij bezitten. Heeft hij dat vertrouwen verloren, dan moet of behoort er iets te gebeuren.

Vertrouwen in de politiek

Het begrip vertrouwen is afkomstig uit het ongeschreven staatsrecht. In de Nederlandse situatie is het van huis uit eigenlijk niets anders dan het spiegelbeeld van het wantrouwen, het evident ontbreken van het vertrouwen. Als een kabinet wantrouwen ervaart van een Kamermeerderheid, dan dient het te verdwijnen; dat wantrouwen manifesteert zich op een concreet moment in een concrete kwestie. De afwezigheid van wantrouwen is een globaal verschijnsel, dat in de Nederlandse verhoudingen nim-

mer concreet wordt uitgesproken. Moties van vertrouwen kent ons bestel niet.

Overplanting van het vage begrip vertrouwen op de verhoudingen binnen een politieke partij is eigenlijk niet goed mogelijk. Als men het begrip vertrouwen definieert als verwachtingen inzake toekomstig gedrag, dan wordt daarmee direct duidelijk dat er behoefte is aan een of andere norm waaraan dit gedrag zich kan laten toetsen. Bij alle moderne politieke partijen is die norm gerealiseerd in het partijprogramma. Indien een partij vertrouwen heeft in haar volksvertegenwoordigers, dan leeft zij in de verwachting dat de vertegenwoordigers hun best zullen doen het programma in werkelijkheid om te zetten. De afgevaardigde die dat evident niet doet, loopt een grote kans op royement; dat hij dan meestal niet zijn zetel prijsgeeft, is weliswaar een bekend probleem, maar het is ook een probleem dat buiten het kader van deze beschouwing valt. Binnen alle politieke partijen is men het erover eens, dat de ontrouwe afgevaardigde zijn zetel behoort prijs te geven; in veel politieke partijen moeten kandidaten tevoren ook verklaren hun zetel op te geven als het partijlidmaatschap wordt beëindigd. Juridisch is het niet mogelijk om nakoming van deze belofte af te dwingen – maar deze onmogelijkheid is het gevolg van het juridische feit dat de geldende wetgeving geen aandacht schenkt aan politieke partijen, waardoor interne partij-afspraken juridisch onverbindend zijn. Dat is wellicht te betreuren, maar er valt alleen iets aan te doen als de positie van politieke partijen juridisch wordt geregeld – en daarvoor is in Nederland nog steeds geen meerderheid te vinden.

Het partijprogramma als norm waaraan het politiek gedrag van de vertegenwoordiger kan worden getoetst – het is een constructie die slechts een schijnbare duidelijkheid schept.

Er zijn verschillende complicaties denkbaar:

1. Het partijprogramma is weinig exact, niet gede-

tailleerd en poly-interpretabel. Wie heeft het recht om een van de mogelijke interpretaties als de geldende voor te schrijven: de volksvertegenwoordiger aan de politieke frontlijn of de partijleden die het thuisfront vormen en meerendeels buiten de dagelijkse politieke praktijk staan?

2. Het partijprogramma gaat uit van gegevens die na enige tijd realiteitsgehalte missen. Is het doelmatig de volksvertegenwoordiger te verplichten aan verouderde programma-onderdelen vast te houden.
3. De fractie moet compromissen met andere fracties sluiten om regeringspartij te worden. Moet het eventueel gesloten regeerakkoord onderworpen worden aan goedkeuring door de partij?
4. Het regeerakkoord moet tussentijds worden bijgesteld, omdat het realiteitsgehalte mist. Moet de bijstelling niet alleen het fiat hebben van alle betrokken fracties, maar ook van alle betrokken partijen?

Het is theoretisch natuurlijk denkbaar, dat men in al deze gevallen de partij het laatste woord geeft: het partijcongres of het partijparlement. De vertegenwoordigers werken dan met een volledig imperatief mandaat. Het land wordt dan geregeerd door de partijen, de parlementaire fracties zijn dan niets anders dan de spreekbuizen van deze partijen. Het parlement heeft als orgaan geen eigen betekenis meer, het mist speelruimte en kan niet meer improviseren. In alle westerse democratieën wordt deze situatie vrij algemeen verworpen: hetzij omdat men haar strijdig acht met het principe dat ook een afgevaardigde recht heeft op eigen opvattingen, hetzij omdat men haar ondoelmatig acht, hetzij op grond van beide overwegingen. Eveneens vrij algemeen heerst de opvatting, dat afgevaardigden bij het optreden van de hierboven genoemde situaties in elk geval een verantwoordingsplicht hebben tegenover de partij en dat de partij het recht heeft de vertegenwoordigers ook ongevraagd advies te

geven. Ook binnen onze partij lijkt mij die mening de overheersende: D'66 kent een Adviesraad die de vertegenwoordigers van advies dient en waaraan de vertegenwoordigers van tijd tot tijd een verantwoording afleggen, waarin het politiek gedrag in concrete kwesties wordt verduidelijkt en gemotiveerd.

Tegen volksvertegenwoordigers die geen of onvoldoende verantwoording afleggen of de adviserende uitspraken van de partij niet ernstig nemen, heeft de partij een wapen in handen: bij de volgende kandidaatstellingsprocedure kunnen de betrokken kandidaten over het hoofd worden gezien. Belangrijker dan deze stok achter de deur is evenwel het al of niet bestaan van een samenhang binnen de partij, het wederzijdse begrip en respect. Vertegenwoordigers en partij moeten in principe bereid zijn elkaars motiveringen aan te horen en tot op zekere hoogte te accepteren. De fractievoorzitter die zijn partij alleen maar kan meekrijgen door met zijn portefeuille te zwaaien, zal wellicht op korte termijn zijn zin krijgen, maar op wat langere termijn zal deze handelwijze belangrijk bijdragen tot desintegratie van de partij – zo goed als ook het partijcongres bijdraagt tot de desintegratie door de betrokken fractievoorzitter zover te brengen. En wellicht zijn het niet eens bijdragen tot desintegratie, maar slechts symptomen van een desintegratie, die al langer bestond, maar in een concrete situatie plotseling zichtbaar wordt.

De hierboven genoemde complicaties 1 t/m 4 zijn in de praktijk niet onbekend. Ze zijn te beschouwen als symptomen van het verschijnsel, dat partijprogramma's en regeerakkoorden zelden absolute gelding kunnen hebben. Het zijn veeleer momentopnamen en uitingen van eensgezindheid (hetzij eensgezindheid binnen een politieke partij in de vorm van een programma, hetzij eensgezindheid tussen samenwerkende partijen in de vorm van een regeerakkoord) die tijdens de rit snel aan betekenis inboeten.

Hoe meer die betekenis terugloopt, hoe meer ook de relatie tussen de programma- of akkoorden-makers onder spanning komt te staan. Hoewel opposeren over het algemeen gemakkelijker is dan regeren, blijkt ook bij oppositiepartijen het functieverlies van een programma spanningverhogend te werken. D'66 heeft dat zelf ervaren in de kernenergie- en kernbewapening-kwesties.

Het ligt voor de hand, dat die spanning het meest toeneemt binnen politieke partijen waar de integratie toch al niet groot is, waar het partijprogramma veel compromissen kent en waar minderheden binnen de partij zich sterk verbonden voelen met bepaalde onderdelen van het programma, dat dan meestal ook nog vrij uitgebreid is. Het ligt voorts voor de hand, dat de spanning ook toeneemt, indien het ledenbestand van een politieke partij in korte tijd grote veranderingen ondergaat. De partijmeerderheid die indertijd het programma formuleerde, kan aan kracht verliezen en zelfs in de minderheid geraken.

Het recall-recht

Het is waarschijnlijk geen toeval, dat juist binnen partijen met een geringe integratie of met sterke wijzigingen in het ledenbestand gezocht wordt naar een mogelijkheid om de onduidelijkheid op te heffen, die ontstaat als het partijprogramma niet de heldere en duidelijke norm blijkt te zijn, waaraan politiek gedrag betrekkelijk eenvoudig kan worden getoetst. In dit verband wordt vaak gedacht aan invoering van het recall-recht, de bevoegdheid van de partij om afgevaardigden terug te roepen, indien zij naar het oordeel van een daartoe aangewezen partij-instantie handelen in strijd met het programma. De vertegenwoordiger die in strijd met het programma handelt, verliest het vertrouwen van de partij en moet dan zijn zetel ter beschikking stellen. Om misverstand te vermijden: het terbeschikking stellen van de zetel is in de Nederlandse verhoudingen niet

juridisch afdwingbaar – net zo min als het ter beschikking stellen na verlies van het partijlidmaatschap bijv. door roeyement.

De essentie van het recall-recht (zoals het met name binnen de PvdA bestaat op gemeentelijk en provinciaal niveau) ligt in het juridificeren van de interne relaties. Waar in de meer ontspannen situatie kan worden volstaan met het afleggen van verantwoording door de vertegenwoordiger, het uitspreken van advies door de partij en het al of niet opvolgen van dit advies door de vertegenwoordiger (met als sanctie tegen een vertegenwoordiger het passeren bij de volgende kandidaatstelling), treedt nu een juridisch proces in werking. Ruwweg bestaat dat proces uit hoor en wederhoor ten overstaan van een commissie van onderzoek, die rapporteert aan de partij (partij-afdeling), welke vervolgens uitspraak doet, alles met inachtneming van bepaalde termijnen en de mogelijkheid van beroep op het partijbestuur.

(Voor nadere details zij verwezen naar de bijlage van dit artikel, waarin de geldende regeling van de PvdA is weergegeven. Deze regeling omvat ook het opzeggen van vertrouwen in wethouders – waarover hier korthedshalve wordt gezwegen. In gemeenteraadsleden kan men het vertrouwen opzeggen, omdat zij zich niet aan het partijprogramma houden, in wethouders kan men zonder meer het vertrouwen opzeggen; van handelen in strijd met het programma wordt niet gesproken, vermoedelijk omdat het verkiezingsprogramma voor wethouders niet per se bindend is).

Hantering van het recall-recht maakt de verhoudingen ongetwijfeld duidelijker. Het staat vast, wie er beslist en langs welke lijnen de beslissing wordt bereikt. Het staat ook vast, wat de gevolgen van de beslissing zijn: de vertegenwoordiger dient naar het oordeel van zijn partij zijn zetel op te geven.

Er zijn tegen het recall-recht heel wat theoretische

bezwaren aan te voeren. Men kan het recht strijdig achten met de representatie-theorie, omdat de partij die een vertegenwoordiger terugroept, daarmee de kiezers negeert, die de afgevaardigde hebben gekozen.³ (Een nogal formeel argument, want de Nederlandse kiezers stemmen meer op partijlijsten dan op afzonderlijke kandidaten.) Men kan het recall-recht afwijzen, omdat het een overschatting van het eigen partijprogramma impliceert, terwijl toch steeds meer vertegenwoordigers zich – naar vrij algemeen oordeel – ook hebben te richten naar opvattingen en wensen van niet-partijgebonden groeperingen als actiegroepen. Men kan het recall-recht afwijzen, omdat het juridisch toch niet valt hard te maken en de eigen verantwoordelijkheid van de vertegenwoordiger zal ondermijnen.⁴

Belangrijker is het antwoord op de vraag, of het recall-recht doelmatig is. Voldoet het aan de kenmerkende behoefte naar duidelijkheid in twijfelgevallen? Voorkomt het de desintegratie die optreedt als het programma geen duidelijke norm meer oplevert?

Hantering van het recall-recht kan de verhoudingen binnen een politieke partij ongetwijfeld verscherpen. Conflicten worden niet meer gesust of toegedekt, maar uitgevochten. Er komen verliezers en winnaars, triomf en nederlaag. Het lijkt me daarom zeer de vraag, of de partij die het recall-recht in het huishoudelijk reglement opneemt, het ook metterdaad zal durven toe te passen. Aarzelings om het recht toe te passen is overigens geen argument tegen invoering, tegen het creëren van de *mogelijkheid* om het toe te passen. De kans dat het recall-recht kan worden gehanteerd, zal ongetwijfeld de politieke cultuur binnen een partij beïnvloeden. Het feitelijke bestaan van het recht kan de verantwoording aan de partijleden stimuleren – dat is winst. Het kan ook individualisten met creatieve eigen opvattingen uit de politiek wegjagen – dat is verlies.

De PvdA kent het recall-recht op gemeentelijk en provinciaal niveau. Onlangs is voorgesteld het recht ook op nationaal niveau in te voeren.⁵ Moet d'66 deze voorbeelden navolgen? De situaties in beide partijen zijn totaal verschillend. Omvang, engagement en politieke cultuur in het algemeen vertonen nogal grote verschillen. De behoefte aan het recall-recht bestaat op dit moment binnen d'66 nauwelijks. Onze partij kent van oudsher wel een andere behoefte: het nauwkeurig regelen van verhoudingen. Maar als de wens om het recht in te voeren alleen zou voortkomen uit de behoefte aan nauwkeurigheid, aan een neiging om ook datgene exact te definiëren, wat feitelijk (nog) niet aan de orde is, dan lijkt mij dat te weinig. Het recall-recht is een scherp middel, dat alleen moet worden overwogen als de kwaal manifest is.

Noten

1. Een aardig beeld van deze sfeer geeft J. H. von Santen in zijn bijdrage 'De Amstelsociëteit' in de Boog-man bundel 'Figuren en Figuraties', p. 122, Utrecht, 1979.
2. Heiner Flohr, *Parteiprogramma in der Demokratie*, Göttingen, 1968, p. 148.
3. Een goed overzicht geeft A. C. P. van den Broek, *Recall-recht in het licht van de representatie*, Uitgave van de VSG, 1978.
4. Zie de vaak aangehaalde beschouwingen van W. A. Bongers in *Problemen der democratie*, p. 123, Amsterdam, 1976 (reprint).
5. Zie het rapport Partijdemocratie, zoals gepubliceerd in *Roos in de Vuist*, 10 maart 1980, p. 29. De rapporteurs signaleren nogal wat haken en ogen. De procedure tot terugroeping zou in gang moeten worden gezet door de instantie, die ook met de kandidaatstelling is belast, in casu het partijgewest. Maar hoe zal de fractie er aan toe zijn, als het ene gewest een gedraging niet accepteert en het andere wel?

Bijlage

Artikelen 76 t/m 79 Huishoudelijk Reglement Partij van de Arbeid

Opzeggen vertrouwen in dagelijkse bestuurders

ARTIKEL 76

1. Een wethouder dient af te treden indien zijn fractie, gehoord het hiermee instemmend oordeel van zijn afdeling, c.q. gemeentelijke federatie, c.q. gemeentelijk gewest, het vertrouwen in hem heeft opgezegd. Het initiatief tot deze procedure kan zowel van de fractie als van de afdeling, c.q. gemeentelijke federatie, c.q. gemeentelijk gewest uitgaan.

2. De fractie kan, eventueel op verzoek van de afdeling, c.q. gemeentelijke federatie, c.q. gewest, een besluit als bedoeld in het eerste lid slechts in ernstige overweging nemen in een fractievergadering, uitgeschreven met dit te kennen gegeven doel, waarbij betrokkene aanwezig moet kunnen zijn.

3. Heeft de fractie een besluit als bedoeld in lid 1 in ernstige overweging genomen, dan deelt zij dit met de motivering aan het afdelings-, c.q. gemeentelijk federatie-, c.q. gewestelijk bestuur mee. Deelt het afdelings-, c.q. gemeentelijke federatie, c.q. gewestelijk bestuur – beide partijen gehoord – de mening van de fractie, dan doet het een voorstel aan de afdeling, c.q. federatie, c.q. gewest. Deelt het bestuur – beide partijen gehoord – niet de mening van de fractie, dan kan de fractie vorderen dat deze aangelegenheid op de agenda van de vergadering van de afdeling, c.q. federatie, c.q. gewest wordt geplaatst.

4. Meent de afdeling, c.q. federatie, c.q. het gewest, in haar vergadering dat een besluit als bedoeld in lid 1 ernstige overweging verdient, dan schrijft zij een nieuwe vergadering uit, die niet eerder dan 14 dagen later zal mogen plaatsvinden, waarin zij een oordeel over het opzeggen van het vertrouwen kan geven.

De betrokken wethouder kan vorderen dat een commissie van onderzoek wordt ingesteld, bestaande uit 3 leden, één door hem, één door de fractie en één door het gewestelijk bestuur aan te wijzen. Het oordeel dat de fractie het vertrouwen in de wethouder kan opzeggen, kan in dat geval eerst door de afdelings-, c.q. federatie-, c.q. gewestelijke vergadering worden gegeven, gehoord

het rapport van de commissie van onderzoek en gehoord het verweer van de wethouder.

5. Eerst nadat de afdeling, c.q. de federatie, c.q. het gewest haar of zijn oordeel heeft gegeven, kan de fractie het besluit nemen het vertrouwen in de wethouder op te zeggen.

6. Zowel het door de afdelings-, c.q. federatie-, c.q. gewestelijke vergadering, als het door de fractievergadering genomen besluit, wordt met de motivering schriftelijk aan de betrokkene medegedeeld.

7. Geen enkel geldig besluit als bedoeld in voorgaande leden kan worden genomen in een vergadering, waarvoor de uitnodigingen niet uiterlijk zes dagen tevoren door de leden zijn ontvangen. Deze uitnodigingen dienen nadrukkelijk te vermelden, dat aan de orde wordt gesteld het in ernstige overweging nemen van het opzeggen van het vertrouwen, een oordeel over het opzeggen van het vertrouwen door de fractie dan wel het opzeggen van het vertrouwen in de wethouder. De tijdstippen van de vergaderingen worden in overleg met de betrokken wethouder zodanig vastgesteld, dat deze geacht kan worden in de gelegenheid te zijn de vergaderingen bij te wonen.

8. Deze bepalingen worden op overeenkomstige wijze toegepast op de dagelijkse bestuurders van de provincies, de territoriaal gewestelijke lichamen, de deelgemeenten of wijkraden, waarvan de raad rechtstreeks wordt gekozen.

In die gevallen waarin het niet om een wethouder gaat, moet voor afdeling, c.q. federatie, c.q. gewest worden gelezen: het orgaan waaraan de betrokken fractie verantwoordig schuldig is. Indien het een dagelijkse bestuurder betreft van een provincie, waarbinnen meer gewesten zijn gelegen, is dit orgaan de provinciale vergadering.

Voor gewestelijk bestuur in lid 4 dient te worden gelezen: partijbestuur, indien het orgaan waaraan de betrokken fractie verantwoordig schuldig is, is de gewestelijke vergadering, de provinciale vergadering of de kieskringvergadering Rijnmond.

Opzeggen vertrouwen in leden vertegenwoordigende lichamen

ARTIKEL 77

1. Een raadslid stelt zijn zetel ter beschikking, indien de afdelings-, c.q. federatie-, c.q. gewestelijke vergadering, met inachtneming van de navolgende procedure het ver-

trouwen in hem opzegt wegens gedrag als raadslid in strijd met het program, waarop het raadslid is gekozen.

2. Eerst dient het besluit te worden genomen door de afdelings-, c.q. federatie-, c.q. gewestelijke vergadering, dat het opzeggen van het vertrouwen in het betrokken raadslid ernstige overweging verdient. Bij dit besluit wordt aangegeven op welke gedragingen van het raadslid dit berust, in hoeverre deze gedragingen in strijd zijn met het program waarop het raadslid is gekozen en waarom op grond hiervan de opzegging van vertrouwen overweging verdient.

Het betrokken raadslid kan vorderen, dat een commissie van onderzoek wordt ingesteld, bestaande uit 3 leden, één door hem, één door de afdelings-, c.q. federatie-, c.q. gewestelijke vergadering en één door het gewestelijk bestuur aan te wijzen.

3. In een volgende afdelings-, c.q. federatie-, c.q. gewestelijke vergadering, die niet eerder dan 14 dagen na de in lid 2 genoemde vergadering mag worden gehouden, kan een gemotiveerd besluit worden genomen tot het opzeggen van het vertrouwen in het raadslid. Het besluit kan eerst worden genomen gehoord het oordeel van de fractie, gehoord het rapport van de commissie van onderzoek en gehoord het verweer van het betrokken raadslid. De motivering van het besluit bevat de aanwijzing van de gedragingen die in strijd zijn met het program en waarop het besluit berust. Heeft de afdelings-, c.q. federatie-, c.q. gewestelijke vergadering zulk een besluit genomen, dan wordt dit met de motivering schriftelijk aan de betrokkene medegedeeld.

4. Geen enkel geldig besluit als bedoeld in de voorgaande leden kan worden genomen in een vergadering, waarvoor de uitnodigingen niet uiterlijk 6 dagen tevoren door de leden zijn ontvangen. Deze uitnodigingen dienen uitdrukkelijk te vermelden dat aan de orde wordt gesteld het in ernstige overweging nemen van het opzeggen van het vertrouwen, dan wel het opzeggen van het vertrouwen in het raadslid. De tijdstippen van de vergadering worden in overleg met het betrokken raadslid zodanig vastgesteld, dat deze geacht kan worden in de gelegenheid te zijn de vergaderingen bij te wonen.

5. Deze bepalingen worden op overeenkomstige wijze toegepast op de leden van de provincies, de territoriaal gewestelijke lichamen, de deelgemeenten of wijkraden, waarvan de raad rechtstreeks wordt gekozen.

In die gevallen waarin het niet om een raadslid gaat, moet voor afdeling, c.q. federatie, c.q. gewest worden gelezen: het orgaan waaraan de betrokken fractie verantwoording schuldig is. Indien het een statenlid betreft van een provincie, waarbinnen meer gewesten zijn gelegen, is dit orgaan de provinciale vergadering.

Voor gewestelijk bestuur in lid 2 dient te worden gelezen: partijbestuur, indien het orgaan waaraan de betrokken fractie verantwoording schuldig is, is de gewestelijke vergadering, de provinciale vergadering of de kieskringvergadering Rijnmond.

Beroep

ARTIKEL 78

1. Tegen de besluiten, bedoeld in de artikelen 76 en 77, staat binnen 30 dagen na ontvangst van de brief waarin de beslissing ter kennis van betrokkene is gebracht, beroep open op het partijbestuur op grond van:

A. voor wat betreft de artikelen 76 en 77:

- a. het niet in acht nemen van de voorgeschreven procedures;
- b. de onevenredigheid tussen de besluiten en de feiten waarop deze berusten.

B. voor wat betreft artikel 77:

- c. het niet in strijd zijn van de gedragingen van betrokkene met het program waarop hij of zij is gekozen;
- d. het zijn afgeweken van het program door betrokkene hetzij op basis van een uitdrukkelijk voorbehoud bij de kandidaatstelling dan wel bij de programvaststelling, hetzij in overeenstemming met de daartoe overeengekomen bijstellingsprocedure.

2. Het partijbestuur neemt uiterlijk 60 dagen na ontvangst van het beroep na hoor en wederhoor een voor alle betrokkenen bindende beslissing. Het kan deze termijn met ten hoogste 30 dagen verlengen, indien het beroep in behandeling is, maar nog geen definitieve beslissing kon worden genomen.

3. Het beroep heeft opschortende werking tot het moment waarop het partijbestuur zijn beslissing aan de betrokkenen heeft medegedeeld.

Overgangsbepaling

ARTIKEL 79

Ingeval bij de inwerkingtreding van de artikelen 76, 77 en 78 leden van de partij met leden van andere partijen één fraktie vormen en bovendien een regeling van kracht

is dat de fraktie verantwoording aflegt aan een vergadering van die partijen gezamenlijk als bedoeld in artikel 70 laatste zin en artikel 73 tweede zin, blijven de bepalingen van de artikelen 76, 77 en 78 buiten toepassing tot aan de staten- en raadsverkiezingen van 1978.

R. A. DE MELKER

De eigen verantwoordelijkheid voor gezondheid en ziekte

Kritiek op de gezondheidszorg

Binnen onze samenleving bestaat onvrede met betrekking tot het functioneren van de gezondheidszorg. De kritiek richt zich met name op gebrek aan informatie aan patiënten, de dehumanisering en de onderschatting van de rol van de patiënt als medebeslisser binnen het hulpverleningsproces. Er bestaan een aantal factoren in onze huidige technologische gezondheidszorg, die de verwaarlozing van de individualiteit van de patiënt in de hand werken. In onze westerse maatschappij is de mens vergeleken met de 'dingen' een verwaarloosd gebied: de 'dingen' lijken belangrijker dan de mens (Fortmann¹).

Het afstandelijk objectiverende denken is niet naar binnen gericht, maar naar buiten, naar de wereld om ons heen. De patiënt dreigt daardoor tot object van medisch handelen te worden. Fortmann benadrukt terecht de betekenis van nuchter, rationeel denken voor de ontwikkeling van de geneeskunde. Hierdoor is de mens bevrijd van een aantal kwalen waar men vroeger machteloos tegenover stond. 'Objectiverende' bezigheden dienen echter in het perspectief van de erkenning van het subject te staan. Door de gerichtheid op de wereld om ons heen dreigt deze objectiverende benadering een van het subject geïsoleerde activiteit te worden. De verwaarlozing van de individualiteit wordt sterk in de hand gewerkt door het proces van *differentiatie* en *specialisatie* binnen de gezondheidszorg, d.w.z. dat hulpverleners steeds meer in categorieën worden in-

gedeeld, terwijl hulpverlening steeds meer op ieder van deze categorieën is gericht vanuit aparte hulpverleningsinstellingen.² Hoewel dat proces reeds in de 16e eeuw is begonnen, kreeg dit in de 19e eeuw een grote impuls ten gevolge van de snelle ontwikkelingen in de geneeskunde op basis van de natuurwetenschappen. Hulpverlening is steeds meer een beroepsmatige aangelegenheid geworden. Iedere beroepsgroep heeft zijn eigen opleiding en ontwikkelt zijn eigen denk- en waardensysteem. Deze differentiëring, specialisering en professionalisering van zorgverlening neemt nog steeds toe. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven, dat de laatste 20 jaar het aantal specialisten per 100000 inwoners vrijwel is verdubbeld, terwijl het aantal huisartsen per 100000 inwoners constant is gebleven.³

Deze specialisatie heeft niet alleen betrekking op de medisch-somatische aspecten van zorgverlening, maar geldt evenzeer voor psycho-sociale hulpverlening.

Door deze professionalisering is zorg van een christelijk geïnspireerde en ambachtelijke bezigheid, tot een gebeuren van ingewijden en deskundigen geworden.

Mc. Knight⁴ benadrukt dat in onze samenleving sociale dienstverlening tot 'business' is geworden. Omdat dienstverlening, d.w.z. zorg en liefhebben, een universeel en apolitek karakter draagt, is deze tot een onbegrensd en onweerlegbaar 'goed' geworden. Door deze professionalisering van dienstver-

lening hebben de verschillende groepen van ingewijden veel macht en beslissingsbevoegdheid gekregen.

Zorgverlening vervreemde zich ook steeds meer van de hulpvragers.

Deze ontwikkelingen in de gezondheidszorg hangen nauw samen met een algemene ontwikkeling in onze samenleving, waarbij de rol van de deskundige steeds groter is geworden. Het individu is steeds meer afhankelijk van anderen, hetgeen gevoels van onmacht met zich meebrengt. Veel activiteiten in de gezondheidszorg gaan dan ook buiten de patiënt om (bijvoorbeeld de gesloten verwijsbrief van de huisarts aan een specialist).

De toegenomen afhankelijkheid van medische deskundigheid heeft ertoe geleid, dat mensen zich niet langer zelf verantwoordelijk voelen voor hun gezondheid: de dokter weet het immers toch beter. Deze toegenomen afhankelijkheid komt onder meer tot uiting in een sterke toename van het aantal klachten waarvoor medische hulp wordt ingeroepen.

De Nijmeegse hoogleraar-huisarts Huygen zag gedurende de laatste dertig jaar een verdubbeling van het aantal ziekten en klachten die aan hem door zijn patiënten werden gepresenteerd.⁵ Deze toename is niet alleen het gevolg van het vaker voorkomen van ziekten, maar vooral van een ander ziektegedrag. Ook de vraag naar specialistische hulpverlening is sterk toegenomen. Zo blijkt uit ziekenfondsgegevens, dat de laatste 15 jaar het aantal verwijzingen door de huisarts naar specialisten en ziekenhuisopnamen met ongeveer 50% is toegenomen.⁶

De ver voortgeschreden specialisatie en professionalisering en de sterk toegenomen vraag van hulpverlening hebben *organisatie, standaardisatie en bureaucratisering* in de gezondheidszorg bevorderd.

Voor de patiënten is de gezondheidszorg tot een doolhof van versnipperde instanties geworden, met een onoverzichtelijk veld van verschillende deskundigen. Ziek zijn is ook steeds meer *geïnstitutionali-*

seerd. Dit blijkt bijvoorbeeld, naast de toename van het aantal ziekenhuisopnamen, ook uit de daling van het aantal thuisbevallingen, de afname van het aantal huisbezoeken van de huisarts, etc.³

Door de bureaucratisering en institutionalisering is de paradox ontstaan, dat de patiënt zijn rechten in de gezondheidszorg moet verdedigen.⁷ Een van de belangrijkste grondrechten is het recht op informatie en medebeslissing.⁸ Uit diverse onderzoeken blijkt, dat gebrek aan informatie de meest gehoorde klacht van ziekenhuispatiënten is.^{9,10,11,12} Deze blijken veelal nauwelijks inzicht te hebben in de te verwachten onderzoeks- en behandelingsprocedures.¹² Ook buiten het ziekenhuis bestaat met name t.o.v. de huisarts kritiek om het gebrek aan informatie.¹³

Deze ontwikkelingen verklaren het feit, dat zowel binnen de gezondheidszorg als in de samenleving veel kritiek op het functioneren van de gezondheidszorg wordt uitgeoefend. Van den Hoofdakker¹⁴ was een van de eerste medici die in een aantal essays onder de titel 'Het bolwerk van de beterveters' een scherpe aanval deed op het concept van de alleswetende dokter. Hij noemt het een mythe om te denken dat medici als enige zouden weten, hoe mensen in nood geholpen zouden moeten worden. Deze auteur pleit ervoor dat de medicus van zijn voetstuk afkomt en zich gaat afvragen, wat zijn eigen rol en functie in de gebeurtenissen is. Ook andere auteurs benadrukken het feit, dat de medicus zich een machtspositie heeft verworven niet alleen t.a.v. medische, maar ook t.a.v. maatschappelijke problemen. Zola¹⁵ spreekt van 'medicalizing of society': d.w.z. de geneeskunde oefent een geïnstitutionaliseerde macht uit, die zo groot is dat godsdienst en wet voorbijgestreefd worden.

Trimbos¹⁶ meent dat 'de mantel van de humane geneeskunde en gezondheidszorg het grote maatschappelijke tekort overdekt'. Door het eenzijdig medisch-biologisch antwoord wordt het individu de mogelijkheid ontnomen om zelf adequate oplossingen van zijn problemen te vinden.

Door pijn en ziekte en dood tot een technisch probleem te herleiden ontnemt de medische wetenschap de mens het vermogen zelfstandig zijn leven in te richten (Illich¹⁷).

De mondige patiënt in de gezondheidszorg

Uit de beschreven ontwikkeling in de gezondheidszorg is duidelijk geworden, dat het individu in sterke mate van de deskundige en de gezondheidszorg afhankelijk is geworden. Zowel binnen onze samenleving als in de gezondheidszorg groeit het inzicht dat het individu niet een passieve consument van dienstverlening, maar meer een actieve partner binnen het hulpverleningsproces zou moeten worden.

Men kan de vraag stellen, in hoeverre de roep om 'inspraak' en mondigheid reëel is en niet als een modeverschijnsel moet worden afgedaan.

Er bestaan echter verschillende overwegingen die de betekenis van mondigheid en het behouden van verantwoordelijkheid voor de eigen gezondheid niet alleen mogelijk, maar ook zeer noodzakelijk maken. Daartoe zullen we aan de volgende punten aandacht besteden:

1. het gewijzigde klachten- en ziektenpatroon;
2. de relatieve betekenis van de begrippen gezondheid en ziekte;
3. de beperkte mogelijkheden van de gezondheidszorg in het licht van het huidige ziekten- en klachtenpatroon.

Het gewijzigde klachten- en ziektenpatroon

Nadere beschouwing van het huidige klachten- en ziektenpatroon leert ons, dat dit mede samenhangt met de leefwijze in het primaire leefmilieu, het werkmilieu, de maatschappij. Men denke daarbij aan de hart- en vaatziekten, verkeersongevallen, sommige kwaadaardige ziekten en klachten waarin maatschappelijke en relationele onlustgevoelens tot uiting komen. Onze huidige leefwijze kan worden

aangeduid als 'risico-nemend', deels ook 'risico opgedrongen' gedrag. Ons voedingspatroon, verkeersgedrag, de volle agenda's duiden daarop. Daarbij dienen we te benadrukken, dat riskant gedrag en riskante gewoonten zijn ingebed in het cultuurpatroon. Het individu kiest zeker niet in vrijheid voor dit riskante gedrag. Veel ziekten en klachten zijn een neveneffect van onze productie- en prestatie maatschappij. De econoom Hagen¹⁸ stelt terecht, dat de negatieve invloed van de economische groei op onze gezondheid weinig onderkend wordt.

Werkloosheid, dreigende werkloosheid, competitie en andere onzekere leefsituaties vormen een ernstige bedreiging voor een gezond bestaan. Uit recent onderzoek¹⁹ blijkt, dat het ontstaan, de presentatie en het verloop van ziekten samenhangen met de leefwijze van het individu, met name de wijze waarop de mens in zijn primaire leefmilieu (gezin) met 'normale' leefproblemen omgaat.

Er blijken statistisch zeer significante samenhangen te bestaan tussen ouders en kinderen m.b.t. de frequentie van het inroepen van medische hulp voor vrijwel alle categorieën van aandoeningen, behoudens de allerernstigste.

In het gezin leert men van zijn ouders gezondheidsstoornissen te herkennen en ermee om te gaan. Smits²⁰ en Van Eyk²¹ toonden aan, dat de verschillen in het inroepen van medische hulp samenhangen met het probleem-oplossend vermogen van de ouders, met hun leefwijze en functioneren in sociale netwerken en hun wijze van omgaan met elkaar en met hun klachten. De medicus en zeker de huisarts neemt daarbij een sleutelfunctie in, zowel bij de processen die ertoe kunnen leiden dat mensen tot 'patiënt' gemaakt worden als bij het voorkomen daarvan.

De werkelijke oorzaken van veel klachten en problemen liggen daarbij overwegend in de werksituatie, problemen m.b.t. sanering, fusie, competitiekwesies, e.d. Bovendien vervullen klachten een belangrijke rol en functie in het primaire leefmilieu.

Zo hangt het vermijden van conflicten in de tussensamenlijke sfeer samen met het vaker invoeren van hulp van de huisarts.

Door het geven van een medisch antwoord op deze in wezen maatschappelijke en relationele problemen houdt de huidige gezondheidszorg dit klachtenpatroon en leefpatroon eerder in stand, dan deze processen te doorbreken. Tot op zekere hoogte is de gezondheidszorg daarmee zelf een ziekmakende factor geworden. Alleen door het individu zelf de verantwoordelijkheid voor de oplossing van zijn eigen problemen terug te geven, kan deze vicieuze cirkel doorbroken worden.

De doorbreking van deze vicieuze cirkel plaatst de arts voor een dilemma. Enerzijds dient hij verkeersslachtoffers, hartpatiënten optimaal te behandelen. Tegelijkertijd wordt door deze hulpverlening het verwachtingspatroon t.a.v. de gezondheidszorg in stand gehouden. De achterliggende persoonlijke en maatschappelijke problemen blijven hierdoor verborgen. Alleen door informatie en bevordering van mondigheid van patiënten in het medisch handelen in te bouwen, kan een bewustwordingsproces t.a.v. riskant gedrag op gang worden gebracht.

De betekenis van de begrippen gezondheid en ziekte

Een tweede punt heeft betrekking op de relatieve betekenis van ziekte en gezondheid. Het is gebleken, dat het klachtenpatroon dat de huisarts wordt aangeboden, slechts een topje van een ijsberg betreft.^{22, 23} Slechts voor minder dan 10% van alle klachten wordt medische hulp ingeroepen. Ziekten en klachten zijn eerder de regel dan uitzondering. Gezondheid is daarom niet gelijk te stellen aan het niet hebben van klachten. Toch is deze fictie wijd verbreid (zie bijvoorbeeld de definitie van de WHO: gezondheid zou een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en sociaal welbevinden zijn!).²⁴ Uit dit alles valt af te leiden, dat de mensen de meeste

klachten zonder medische hulp oplossen. Alleen het individu zelf kan dan ook bepalen, wat de waarde is van de eigen gezondheid. Kuiper²⁵ vat gezondheid op als een wijze van omgang van de mens met zijn wereld en wel die wijze waarop de mens zich wel in de wereld bevindt. De consequentie van deze opvatting is dan ook, dat de mens persoonlijk verantwoordelijk is voor zijn gezondheid. Hoewel natuurlijk niet alle oorzaken van ziekten en klachten door het eigen gedrag te beïnvloeden zijn, kan bij het huidige multiconditioneel bepaalde klachtenpatroon in de meeste gevallen het gedrag van het individu zelf bepalend zijn voor het verloop van de ziekte. Mensen moeten leren, welke rol ze zelf vervullen bij het ontstaan van ziekten, zodat de verantwoordelijkheid voor ziekten en klachten niet uitsluitend buiten het individu wordt beleefd.

De beperkingen in de gezondheidszorg

De beschreven ontwikkelingen in de gezondheidszorg hebben ondanks de kritiek een hoog verwachtingspatroon t.a.v. de mogelijkheden van de geneeskunde opgeroepen. Door de toegenomen afhankelijkheid van de gezondheidszorg is gezondheid tot een centrale waarde van het menselijk bestaan geworden. Het streven naar gezondheid begint trekken te vertonen van een heilsleer.²⁶ Werd vroeger het christendom ervan beschuldigd opium voor het volk te zijn, tegenwoordig richt men dezelfde beschuldiging aan het adres van de hulpverleners in de gezondheidszorg. De hooggestemde verwachtingen berusten ten dele op het misverstand, dat de opvallende sterftedeling sinds 1900 het gevolg van medisch handelen zou zijn.

Uit analyses van sterfte-statistieken is echter gebleken, dat de sterftedaling t.g.v. bijvoorbeeld infectieziekten voor het grootste deel het gevolg is van verbetering van sociale omstandigheden (hygiëne, huisvesting) en voeding. De sterftedaling is veelal aan de invoering van medische maatregelen (bijv.

immunisaties) voorafgegaan.^{27, 28} Bovendien bestaat over oorzaak, verloop en behandeling van de meest voorkomende klachten nog veel onzekerheid.²⁹ Zo bestaat grote onduidelijkheid over het nut van preventieve maatregelen bij hart- en vaatziekten, het ontstaan van kanker e.d. Juist als de geneeskunde weinig te bieden heeft, bestaat de neiging – mede onder druk van patiënten – behandelingsmethoden toe te passen, waarvan het nut niet bewezen is. De beperkte mogelijkheden van de huidige gezondheidszorg berusten voornamelijk op het reeds vermelde gegeven dat de medicus geneigd is een medisch antwoord te geven op in wezen maatschappelijke en intermenselijke problemen. De patiënt heeft het recht hierover geïnformeerd te worden, hetgeen behandeling van klachten geenszins uitsluit.

Nieuwe opvattingen m.b.t. de hulpverlening

Zowel het gewijzigde klachtenpatroon, de veranderde inzichten m.b.t. het begrip gezondheid en de beperkte mogelijkheden van de gezondheidszorg hebben ook tot andere opvattingen m.b.t. hulpverlening geleid.

Daar een groot deel van de klachten met onze leefwijze samenhangen, vereist preventie en behandeling van ziekten en klachten voor alles gedrags- en mentaliteitsverandering van het individu. De hulpverlener dient de hulpverlening op de persoonlijke opvattingen en omstandigheden af te stemmen, wil deze gedragsverandering haalbaar en mogelijk zijn. De gewijzigde opvattingen m.b.t. ziekte en gezondheid maken de taak van de hulpverlener meer een adviserende t.a.v. beslissingen die door de mensen zelf genomen moeten worden. Deze veranderde visie op hulpverlening komt duidelijk naar voren bij de zogenaamde humanistische geneeskunde. Deze geneeskunde benadrukt de betekenis van de benadering van de mens als totaliteit en accentueert de relatie hulpverlener-hulpvrager. De

arts heeft de opdracht de zieke zo te helpen, dat deze meer of weer naar zichzelf wordt terugverwezen.³⁰ Door van de mens als totaliteit uit te gaan wordt de geneeskunde meer sensitief en doelmatig. Om dit te bereiken is een leer- en opvoedingsproces nodig. Dit leer- en opvoedingsproces richt zich enerzijds op hulpverleners, waarbij met name artsen hun machtspositie prijs moeten geven. Anderzijds is dit proces gericht op het zelfstandiger maken van mensen, zodat ze beter in staat zijn op te komen voor hun belangen bij ziekte en gezondheid.

Het recht op gezondheidszorg is niet meer en niet minder dan een recht om gebruik te maken van de mogelijkheden van de gezondheidszorg en de plicht tot zorg voor zichzelf te kunnen vervullen. Hulpvrager en hulpverlener zijn gezamenlijk verantwoordelijk om vast te stellen, hoe in dit geval, in deze omstandigheden het recht op gezondheidszorg geconcretiseerd kan worden. Hiermee wordt afgerekend met de alleswetende dokter en de vermedisering van relationele en maatschappelijke problemen.

Bij deze humanistische geneeskunde staat de arts-patiënt relatie dus centraal. De mate waarin arts en patiënt verantwoordelijk zijn, verschilt per situatie. Szasz en Hollander³¹ onderscheiden drie vormen van relaties en ernst van de situatie. Bij spoedgevallen (bijv. ernstige verwonding) is de arts actief, de patiënt passief (activity-passivity). Deze relatie vertoont enige gelijkenis met die van moeder en zuigeling. Bij minder extreme omstandigheden – bijvoorbeeld infectieziekten – geeft de arts wel aanwijzingen, maar de patiënt is in staat daar enig oordeel over te geven ('guidance-cooperation'). Deze relatie wordt door Szasz en Hollander vergeleken met de relatie tussen ouders en opgroeiende kinderen. De meest volwassen relatie wordt door Szasz en Hollander 'mutual participation' genoemd. In een herstelfase van ziekte, bij levensproblemen, zal de patiënt zich van de hulpverlener (arts) los moeten maken. Het accent ligt op het geven van adviezen.

De arts helpt de patiënt zichzelf te helpen. Met nadruk dient vermeld te worden, dat ook bij 'mutual participation' de arts zijn verantwoordelijkheid t.a.v. het hulpverleningsproces behoudt. De arts moet het de patiënt door overdracht van kennis ook mogelijk maken zelf tot beslissingen te komen. Juist daarom is het van belang deze verschillende situaties voor ogen te houden, omdat deze andere visie op hulpverlening er niet toe mag leiden, dat de hulpverlener zich aan zijn verantwoordelijkheid onttrekt.

Hier ligt een uitdaging voor hulpvragers en hulpverleners om met behoud van de positieve aspecten van de moderne geneeskunde tot een meer humane, individuele en democratische gezondheidszorg te komen. Door velen wordt betwijfeld of democratisering van de gezondheidszorg en bevordering van mondigheid van patiënten haalbaar en reëel is. De herziening van de relatie arts-patiënt kan zeker niet woren gerealiseerd zonder dat de gemeenschap meewerkt aan een verandering van het ontstane 'consumentisme' bij veel hulpzoekenden (Van Doornde Leeuw³²). Daarom zal het individu veel meer bij de organisatie van de gezondheidszorg betrokken moeten worden.

In een bijdrage aan het congres 'Democratie 1979' in het kader van de herdenking van de Unie van Utrecht hebben Elida Wessel en ik benadrukt, dat de patiënt niet alleen consument van de gezondheidszorg is, maar ook – zelfs in de eerste plaats – burger.

De burger staat voor de politieke vraag, *wie* over *wat* in de gezondheidszorg beslist.³³ Durven Democraten 66 ook in dit opzicht de koplopers te zijn? Eén van de middelen voor democratisering van de gezondheidszorg is de *regionalisatie*. Dit is een integratieproces van bestuurlijke, functionele en financiële componenten. Het gaat niet alleen om verschuiving van macht van centrale naar provinciale overheid, maar vooral om openheid, openbaarheid en verantwoording m.b.t. het besluitvormingspro-

ces van geldstromen. Daarbij dienen we te bedenken, dat thans ca. 10% van ons Nationaal Inkomen aan de gezondheidszorg wordt besteed tegen 3% in 1953.

Er zouden democratisch gekozen bestuurscommissies moeten komen met verregaande bevoegdheden. Om tot een gezondere leefwijze en een ander ziekte- en gezondheidsgedrag te komen, zijn grote maatschappelijke veranderingen noodzakelijk m.b.t. opvoeding, werkomstandigheden, communicatiepatronen in gezin en buurt.

Binnen de gezondheidszorg zijn allereerst veranderingen t.a.v. de opleiding van medici dringend noodzakelijk. Zowel gedurende de basisopleiding tot arts als gedurende de beroepsopleiding tot huisarts, specialist en sociaal geneeskundige zal de (a.s.) arts moeten leren, dat hulpverlening op het behoud resp. herstel van de eigen verantwoordelijkheid van de patiënt voor zijn gezondheid gericht dient te zijn. Door verkleining van praktijken (vestigingsbeleid) en verbetering van de organisatie van de gezondheidszorg zal de arts de tijd en rust moeten krijgen om patiënten de noodzakelijke informatie te geven. Zonder de problemen te willen onderschatten, ben ik van mening, dat veel medici geneigd zijn de mogelijkheden om patiënten mondig te maken te onderschatten. Zo blijken veel patiënten tegenwoordig zelf het overbodig gebruik van geneesmiddelen af te wijzen. Toch wordt door medici nogal eens beweerd, dat patiënten altijd een recept vragen...! Dat veranderingen mogelijk zijn moge uit enkele voorbeelden blijken.

Nieuwe vormen van hulpverlening

Een voorbeeld van een project dat gericht is op het bevorderen van zelfzorg en het onafhankelijker maken van professionele zorg is de *gezondheidswinkel*.³⁴ Dit is een project voor preventieve 'en' nuldelijks gezondheidszorg d.m.v. voorlichting, preventie, begeleiding en behandeling van klachten die met on-

ze leefwijze samenhangen. De gezondheidswinkel in Oudwijk te Utrecht heeft zich bijvoorbeeld tot doel gesteld³⁴:

- mensen meer kennis over het eigen lichaam te geven;
- het bevorderen van eigen mondigheid en verantwoordelijkheid en vermindering van mystificatie van de geneeskunde;
- hulpverleners richten op het onafhankelijk maken van die hulp;
- het collectiveren van individuele problemen, zodat duidelijk wordt dat een persoonlijk probleem vaak een algemeen probleem is.

Dit project werkt wijkgericht, teneinde non-professionele hulp (bijv. burenhulp) weer in zijn functie te herstellen. Er wordt nauw met de bestaande professionele hulpverleners samengewerkt teneinde niet geïsoleerd te raken en de ideeën op deze professionele hulpverleners over te dragen. Als activiteiten kunnen worden genoemd:

- een spreekuur in een buurthuis, waar informatie gegeven wordt over bijvoorbeeld het gebruik van geneesmiddelen, voeding, huisvesting i.v.m. gezondheid, e.d.;
- diverse groepsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld een slapeloosheidskursus, waarin getracht wordt het verband tussen slapeloosheid en diverse leefproblemen te ontdekken;
- groepen van vrouwen in de overgang;
- valiumgroepen, waarin getracht wordt elkaar te helpen bij het ontdekken en uitschakelen van spanning-opwekkende factoren, etc.

Een tweede voorbeeld betreft het project *ziektebegeleiding*, waarbij zelfhulp en onderlinge hulp van chronisch zieken en gehandicapten centraal staat vanuit onder meer ondersteuningsgroepen van zgn. medehelpers.³⁵ Deze medehelpers zijn lotgenoten van de chronisch zieken, die informatie geven en vooral helpen emoties te uiten en onderling bespreekbaar te maken.

Veel hulpvragen blijken beter door non-professionele hulpverleners beantwoord te kunnen worden dan door professionele hulpverleners. Professionele hulpverleners blijken geneigd eenzijdig inhoudelijk op 'woord en gebaar' van patiënten in te gaan, omdat ze zelf met de door patiënten geuite emoties geen raad weten. Medepatiënten blijken beter als klankbord te kunnen fungeren en beter in staat te zijn tot invoelen en begrijpen dan professionele hulpverleners.

Het medehelpersmodel kan ertoe bijdragen, dat afhankelijk gedrag in de gezondheidszorg wordt omgezet in samenwerking op basis van zelfverantwoordelijkheid. Daarbij dient participatie van wijkbewoners resp. lotgenoten centraal te staan, teneinde ook deze activiteiten niet tot een verdere professionalisering te laten uitgroeien.

Samenvatting

In dit artikel hebben we een beschrijving gegeven van het professionaliseringsproces in de gezondheidszorg. Dit heeft ertoe geleid, dat het individu steeds meer afhankelijk is geworden van deze professionele zorg, waarbij een irrealistisch verwachtingspatroon t.a.v. de mogelijkheden van de geneeskunde is ontstaan.

De verschuiving van het klachtenpatroon, de veranderde betekenis van de begrippen ziekte en gezondheid en de beperkte mogelijkheden van de gezondheidszorg t.a.v. dit klachtenpatroon hebben, tot nieuwe inzichten m.b.t. hulpverlening binnen de gezondheidszorg geleid.

Het herstel van zelfzorg en het streven naar herstel c.q. behoud van de eigen verantwoordelijkheid voor ziekte en gezondheid blijkt noodzakelijk te zijn om tot een doorbreking van een vicieuze cirkel te komen. Deze vicieuze cirkel ontstaat t.g.v. het gegeven dat te ver doorgevoerde professionalisering van hulpverlening nieuwe hulpvragen en verwachtingen oproept.

Teneinde de positieve verworvenheden van de geneeskunde te kunnen behouden is een humaner en democratischer hulpverleningsmodel van belang. Daarbij staat de relatie hulpvrager-hulpverlener centraal, waarbij de hulpverlener de opdracht heeft de hulpvrager zo te helpen, dat deze weer of meer naar zichzelf wordt verwezen. De gezondheidszorg dient door participatie van wijkbewoners, patiënten, etc., gedemocratiseerd te worden. Enkele voorbeelden van zelfzorg en non-professionele zorg worden besproken.

Literatuur

1. Fortmann, H.: De dingen en de mens. Uit: *Heel de mens*. Amboeboeken, Bilthoven, 1972, pag. 250 e.v.
2. Nederlands Gesprekscentrum: *Gezondheid (szorg) en democratisering*. Bosch en Keuning, Baarn, 1979, pag. 14 e.v.
3. Bremer, G. J.: Ten geleide, Themanummer over het huisbezoek. *Huisarts en Wetenschap*, 1979, 22, 467.
4. Mc. Knight, John: Geprofessionaliseerde dienstverlening en ondermijnende hulp. In: *De deskundige, vriend of vijand*. Het Wereldvenster, Baarn, 1978, pag. 56.
5. Huygen, F. J. A.: Een visie op onze gezondheidszorg vanuit de eerste lijn. In: *Waarheen met onze gezondheidszorg?* Amboeboeken, Baarn, 1977, pag. 22.
6. Belleman, S. J. M.: Ontwikkelingen in de vraag naar specialistische hulp. *Medisch Contact*, 1977, 32, 13.
7. Leenen, H. J. J.: De patiënt in de gezondheidszorg. *T. Soc. Geneesk.*, 1977, 55, 229.
8. Aghina, Marie Julie: *Patiëntenrecht*. Van Gorcum, Assen/Amsterdam, 1978, pag. 28 e.v., 44 e.v.
9. Barnes, Elisabeth: *People in hospital*. Mc. Millan & Co., London, 1961.
10. Zwinkels, J. M.: De mening van de patiënt over het ziekenhuis. *Het Ziekenhuiswezen*, 1969, 24, 50.
11. Rutten, J. T. Th.: Wat mensen van het ziekenhuis zeggen. *Ons Ziekenhuis*, 1962, 24, 50.
12. Melker, R. A. de: *Ziekenhuispatiënt, huisarts, huisgezin*. Dekker en Van de Vegt, Nijmegen, 1975.
13. Persoon, J. M. G.: *Veranderingen in de patiënt-huisarts relatie*. Dekker en Van de Vegt, Nijmegen, 1975.
14. Hoofdakker, R. H. van den: *Het bolwerk van de beteroverters*. Van Gennep, Amsterdam, 1970.
15. Zola, I. K.: *De medische macht; de invloed van de gezondheidszorg op de maatschappij*. Boom, Meppel, 1973.
16. Trimbos, C. J. B. J.: Het proces der vermedisering. In: H. J. Dokter, T. van der Grinten en G. A. de Jong (red.), *Gezondheid en gezondheidscentra*. Bohn, Amsterdam, 1974, pag. 168.
17. Illich, I.: *Medical nemesis*. Calder en Boyars, London, 1975.
18. Hagen, H.: Gezondheid moet factor zijn in het economisch denken. *Inzet*, 1979, 3, 7.
19. Huygen, F. J. A.: *Family Medicine. The medical life history of families*. Dekker en Van de Vegt, Nijmegen, 1978.
20. Smits, A. J. A.: *Kind, huisarts, huisgezin*. Diss. Nijmegen, 1978.
21. Eyk, J. Th. M. van: *Levensgebeurtenissen en ziekte*. Diss. Nijmegen, 1979.
22. Folmer, H. R.: *Huisarts en IJsborg*. Diss. Utrecht, 1968.
23. Velden, H. G. M. van der: *Huisvrouw, huisarts, huisgezin*. Diss. Nijmegen, 1971.
24. Melker, R. A. de: *Beterschap door beter beleid*. Dekker en Van de Vegt, Nijmegen, 1975, noot 9, pag. 114.
25. Kuiper, J. P.: De betrekkelijke waarde van gezondheid en gezondheidszorg. In: *Integratie als doelstelling en middel binnen de gezondheidszorg*. De Tijdstroom, Lochem, 1978, pag. 62.
26. Dijk, J. P. A. van: Een visie op samenwerking vanuit de opleidingsproblematiek. In: R. S. ten Cate, I. P. A. van Dijk, en M. A. M. van der Togt-de Ruyt, *Hulpverleners in samenwerking; eerstelijns gezondheidszorg*. Alphen aan den Rijn, 1979, pag. 1000-22.
27. Keown, Th. Mac: *The role of medicine, dream, mirage of nemesis?* Wuffield Provincial Hospitals Trusts, 1976.
28. Kinlay, J. B. Mc., and S. M. Mc. Kinlay: The questionable contribution of medical measures to decline mortality in the U.S. in the 20th century. *Milbank Med. Fund.*, 1977, 55, 405.
29. Dawber, T. R.: Annual Discourses, unproved hypothesis. *N. Engl. J. Med.*, 1978, 229, 452.
30. Chapman, J. E., en H. H. Chapman: *Werken in een humanistische gezondheidszorg*. De Toorts, Haarlem, 1977.
31. Szasz, Th. S., and M. H. Hollander: A contribution to the philosophy of medicine: the basic models of the doctor-patients relationship. In: *AMA archives of internal medicine*, 1956, 97, 585.
32. Doorn-de Leeuw, M. van: Wie gaat de gezondheidszorg beheersen? *Beleid en maatschappij*, 1977, 4, 141.
33. Wessel-Tuinstra, E., en R. A. de Melker: Democratisering in de gezondheidszorg. *Med. Contact*, 1979, 34, 697.
34. Dijk, P. van: Gezondheidszorg in een buurthuis. In: R. S. ten Cate, J. P. A. van Dijk, en M. A. M. van der Togt-de Ruyt, *Hulpverleners in samenwerking; eerstelijns gezondheidszorg in ontwikkeling*. Samsom, Alphen aan den Rijn, 1979, pag. 2500-1.
35. Nederlands Gesprekscentrum: Het project ziektebegeleiding: medehelpers en ondersteuningsgroepen. In: *Gezondheid (szorg) en democratisering*. Bosch en Keuning, Baarn, 1979, pag. 39.

J. HALM

Topambtenaar en bewindsman

I. Inleiding

Bij het overdenken van het onderwerp 'topambtenaar en bewindsman', waarover ik als oud-topambtenaar op verzoek van de redactie van dit tijdschrift een artikel zou schrijven, realiseerde ik mij dat vele lezers weinig of niets afweten van de wereld van de ambtenarij. Dank zij de t.v.-camera's, die van tijd tot tijd tonelen uit de Tweede Kamer in de huiskamers brengen, heeft het grote publiek van het werk van politici wel enige weet en – zij het in mindere mate – ook van dat van bewindslieden. Een enkele maal verschijnt een deskundig ambtenaar op de beeldbuis of krijgt er een wat ruimte in een krant om een technisch ingewikkeld probleem wat uit de doeken te doen, maar voor het overige vormt de ambtenarij in de ogen van het grote publiek een ietwat geheimzinnige en niet helemaal ongevaarlijke bevolkingsgroep.

Ik besloot daarom in het artikel wat licht te laten schijnen op het ambtelijk apparaat, in het bijzonder dat van het rijk; daar lag namelijk mijn werkkring. Verder zou de relatie tussen de ambtenarij en de bewindslieden de nodige aandacht moeten krijgen. Die relatie is daarom zo belangrijk, omdat daarin een van de scharnierpunten van ons politiek-bestuurlijk systeem ligt.

Wat de aard van het artikel betreft, leek het mij beter mijn persoonlijke ervaringen met mensen i.c. bewindslieden niet op de voorgrond te plaatsen.

Het artikel zou in dat geval een anekdotisch karakter krijgen en daardoor minder informatieve waarde, terwijl ik mij voortdurend zou moeten dwingen tot grote behoedzaamheid bij het vermelden van persoonlijke eigenaardigheden van mensen. Door het artikel wat meer afstandelijk en beschouwelijk te houden zou het, naar het mij voorkwam, meer kunnen bijdragen aan de ideeënvorming over verdere democratisering van ons staatsbestel. Deze slotsom van mijn overwegingen had nog het voordeel dat, nu mijn persoonlijke binding met het ambtelijk apparaat nog maar zo kort geleden is beëindigd, mijn vermogen om de nodige afstandelijkheid tot het onderwerp te krijgen, niet al te zeer op de proef zou worden gesteld.

II. Van Vadertje Staat en Moeder de Gans

De klassieke opvatting van de rol van de ambtenaren in de westerse samenleving houdt in, dat zij uitvoerders zijn van de beslissingen van politici en bestuurders. In die visie is de ambtenaar – ik beperk mij nu verder tot de rijksambtenaar – in het maatschappelijk geheel een passieve figuur; in politiek verband telt hij zelfs niet mee. In overeenstemming daarmee is 'de verantwoordelijkheid van de politieke bewindsman het scharnierpunt in onze bestuurlijke verhoudingen'.¹ Uit het feit dat de ministeriële verantwoordelijkheid nog steeds zo wordt vertaald, dat de ambtenaar daarin niet voorkomt,

blijkt dat die klassieke opvatting nog ten volle opgeld doet en in de politieke structuren blijft verankerd.

Max Weber merkt ergens op, dat bureaucratie neerkomt op functionele deskundigheid en om onpersoonlijke, afzijdige attitudes vraagt. Deze verfijning van de klassieke voorstelling zou ons op de gedachte kunnen brengen, dat het beeld van de ambtenaar als uitvoerder *tout court* een uitvinding is geweest van sociologen. Ik vermoed echter, dat het een welbewust bedenkfel is geweest van politici en hoge ambtenaren uit de vorige of het begin van deze eeuw. De democratie was in ons land tot 1887 een censusdemocratie en daarna tot ongeveer het einde van de eerste wereldoorlog zoiets als een standendemocratie op basis van inkomen en ontwikkeling. De staattaken en daarmee ook de bureaucratie waren in vergelijking met die van onze tijd zeer beperkt van omvang. Het bedrijven van politiek was tijdens de censusdemocratie het voorrecht van een dunne maatschappelijke bovenlaag; dezelfde laag waaruit bewindslieden, bestuurders en hoge ambtenaren werden gerecrueteerd en die ongeveer samenviel met die der kiesgerechtigden.

Met de *élitaire* afgeslotenheid van het politieke en bestuursapparaat strookte een mentaliteit die ik voor mijzelf aanduid als neo-regentenmentaliteit. Kenmerkend was een groepsexclusivisme, waaraan het gevoel inherent was dat de zorg voor het welzijn van de natie uitsluitend op de groep rustte en verder een elkaar de hand boven het hoofd houden.

Vergeleken met de tijd, dat de republiek nog een wereldmacht was en de regenten de grandeur van het mondiale omgaf, had de autoriteit van de neo-regenten iets kneuterigs. Na het absolute koningschap aan de kant te hebben gezet, waren zij het die Vadertje Staat belichaamden. Het ambtelijk apparaat kwam niet voor het voetlicht, omdat dat niet zou stroken met het beeld van de vaderlijke bestuurder. Zoals wij weten, is dat beeld een sprookje. Dat dit sprookje nog steeds verteld wordt, moet, denk ik,

toegeschreven worden aan het feit dat de wereld van politiek en vooral van bestuur nog een sterk *élitair* karakter heeft. Ten dele is dat een gevolg van sociale kom-af en van opleidingsniveau van politici, bestuurders en ambtelijke topklaag, zoals wel blijkt uit o.a. een studie van Rosenthal en Van Schendelen.² De wijze waarop de verantwoordelijkheid van ministers en bestuurders aan hun politieke lichamen is geregeld, heeft verder een conserverende invloed op de *élitaire* tendensen. In het volgende hoofdstuk kom ik hierop terug.

Politieke invloed

Dat topambtenaren invloed hebben op de politieke besluitvorming, weten alle insiders. Die invloed uit zich in het bijzonder in de gesprekken van de topambtenaren met hun bewindslieden, in de ideeën die zij ter tafel brengen, in hun adviezen aan de bewindslieden, in de selectie van het informatie-materiaal dat zij aan hen voorleggen en in de toelichting die zij daarbij geven. Doordat de meeste topambtenaren bepaalde, door de betrokken bewindslieden aan hen gedelegeerde bevoegdheden hebben, oefenen zij indirect invloed op de besluitvorming uit door de veranderingen die zij middels die bevoegdheden in het politieke of bestuurlijke medium teweegbrengen.

De politieke of bestuurlijke reikwijdte van die invloed kan licht overschat worden. Ik denk dat een indruk van die reikwijdte kan worden verkregen, als wij de ambtelijke invloed vergelijken met de politieke bewegingsvrijheid van bewindslieden. Die vrijheid wordt in belangrijke mate bepaald door het 'vrije' bedrag waarover zij in hun jaarlijkse begroting kunnen beschikken. Aangezien het overgrote deel van het nationale overheidsbudget is vastgelegd voor de financiering van lopende projecten en van wettelijk geregelde inkomensoverdrachten, blijft er voor nieuwe zaken voor de meeste bewindslieden jaarlijks maar weinig geld over; voor sommige departementen of delen daarvan is dat vrije deel niet meer dan 10% van het budget.

Een andere factor die ik in dit verband nog noem, is de complexiteit van regelingen waarmee sommige soorten van subsidies worden bepaald. Die complexiteit is een uitvloeisel van de in ons land gehuldigde opvatting van rechtvaardigheid, namelijk dat iedereen exact evenveel moet ontvangen. Dat het veel rechtvaardiger kan zijn als de een meer krijgt dan de ander is een gedachte waarover wij het nu niet zullen hebben. Bij het uitwerken van bijv. subsidieregelingen brengt de genoemde opvatting een zeer omvangrijke casuïstiek teweeg. Ik heb minister Witte destijds horen verzuchten, dat de verdelende rechtvaardigheid zonder enige twijfel in Nederland is uitgevonden, zulks bij het bespreken van een nieuwe subsidieregeling voor woningbouw. Ik heb wel de indruk gekregen, dat het op gezette tijden verschijnen van nieuwe subsidieregelingen voor eenzelfde zaak moet worden toegeschreven aan regelmatig weerkerende hermeneutische catastrofes. Wanneer namelijk bij de uitvoering van zo'n regeling, en dat wil zeggen bij het uitleggen van artikelen ervan door de betrokken ambtenaren, blijkt dat het meergenoemde rechtvaardigheidsidee wordt gefrustreerd, moet bij een zekere opeenhoping van zulke frustraties noodzakelijk een betere regeling worden ontworpen. Maar misschien zie ik dit alles niet goed.

Wel staat vast dat de wettelijke kaders waarbinnen bewindslieden en hun ambtelijke medewerkers moeten opereren, door de vérgaande differentiatie van allerlei regelingen in de loop der jaren een zodanig technocratisch karakter hebben gekregen, dat de vrije speelruimte voor het bedrijven van politiek erg klein is geworden. De dynamiek van het staatsapparaat heeft op mij een indruk gemaakt, waarvoor het vliegwiel mij een passend beeld lijkt. Veranderingen in tempo en stand van het wiel kunnen alleen geleidelijk worden aangebracht. De grote inertie van deze vliegwiel-dynamiek zie ik als grond voor de noodzaak tot het ontwikkelen van een politieke lange-termijn visie en een daarop ge-

baseerd politiek handelen. De huidige voorkeur voor korte-termijn politiek bevordert de technocratische tendensen van onze tijd en vormt daarvoor een gevaar voor de democratie.

Politieke mentaliteit

Dat de topambtenaar invloed op de besluitvorming heeft, wil niet zeggen dat die invloed altijd een partijpolitiek stempel heeft. Ik meen dat dit in het algemeen zelfs niet het geval is. De verschillen die de programma's der onderscheiden politieke partijen te zien geven met betrekking tot de korte-termijn doeleinden zijn trouwens in de meeste gevallen niet van dien aard dat bij behandeling van zaken in het ambtelijk apparaat dat stempel gemakkelijk als een criterium voor het schiften van informatiemateriaal en voor het opstellen van adviezen zou kunnen dienen. Datgene wat in hoofdzaak de invloed van de topambtenaar kleur geeft is, wat ik zou willen noemen, diens politieke mentaliteit. Onder dit begrip vat ik niet alleen de houding die iemand in algemeen politieke zin inneemt, zoals democratisch of autoritair of een daartussen liggende houding, maar ook de persoonlijke houding tegenover de medemens als het op praktisch politiek handelen aankomt. Met dit laatste bedoel ik het omgaan met medewerkers en met bewindslieden, met collega's en met de zogenaamde clientèle, ook het aangeven van organisatorische lijnen, alsmede de kijk op waar de grens loopt tussen loyaal en déloyaal, etc. Ik moet hieraan nog toevoegen het hebben van kritische zin. De uitspraak dat heel wat mensen weinig kritisch in de omgang zijn en zich vaak door vooroordelen en emoties laten leiden, geldt ook voor (top)ambtenaren en bewindslieden. Als ik in een voordracht van J. P. A. van Dam³ lees, dat de vertaling van fundamentele strevingen in doeleinden voor de overheden tot op heden 'bol stond van irrationaliteiten en subjectiviteiten', dan ben ik dat met hem eens.

In dit verband noem ik een mij bekend geval van

een topambtenaar, wiens bewindsman voor de behandeling van een bepaalde zaak een beleidslijn uitzette, die naar de overtuiging van die ambtenaar tot politieke moeilijkheden zou leiden. Bij bespreking van die zaak met de bewindsman bleek hem, dat emotionele factoren een zakelijke benadering ervan blokkeerden. Hij stond toen voor de vraag, of hij wel gerechtigd was te pogen die beleidslijn omgebogen te krijgen. Pas nadat hij zekerheid had gekregen, dat hij een ombuiging zou kunnen bevorderen zonder déloyaal te zijn aan de bewindsman, heeft hij de nodige stappen ondernomen. Hoe deze zaak afgelopen is, weet ik niet en doet er hier ook niet toe. Ik bedoelde met dit voorbeeld duidelijk te maken de grote betekenis van de politieke mentaliteit van topambtenaren.

Subjectieve speelruimte

Het begrip 'politieke mentaliteit' is ook bruikbaar voor het bepalen van de subjectieve speelruimte die een topambtenaar heeft in het kader van de door hem vervulde functie. In sociologische en politologische literatuur wordt wel eens de rollenspeltheorie toegepast op een of ander onderwerp uit de politieke sfeer; mijn bezwaar tegen de manier waarop het idee rol wordt opgevat, is dat de rolfunctie typologisch wordt ingeperkt. Men kan bijv. de vaderrol door enkele objectieve factoren omgrenzen, zoals hoofd van het gezin, opvoeder van kinderen, hoeder der rechtvaardigheid e.d. om even in de ouderwetse sfeer te blijven. Binnen dit voor iedere vader geldende objectieve kader bestaat een grote speling voor de wijze waarop de rol wordt vervuld. Iedere vader heeft de vrijheid zelf te bepalen, of hij een autoritair gezinshoofd zal zijn of dat hij in zijn functie de menswaardigheid van zijn vrouw en van zijn kinderen ten volle zal doen gelden en zijn gezag dus niet als institutioneel voldoende bepaald zal achten, maar zal nastreven als een persoonlijke verworvenheid. Ik meen dat de waarde van het vaderschap, maatschappelijk en persoonlijk, vooral bepaald

wordt door de wijze waarop de subjectieve speelruimte wordt benut.

Deze uitspraak zou ik eveneens willen toepassen op het gebruik dat topambtenaren van de speelruimte in hun functies weten te maken. In de vele jaren ambtelijke praktijk heb ik talloze (top)ambtenaren leren kennen, die een voortreffelijk gebruik van hun speelruimte wisten te maken. Hun politieke mentaliteit kenmerkte zich door respect voor de medemens, bereidheid en vermogen om te luisteren, oog hebben voor mogelijke verschillen tussen uitgesproken en diepere motieven. De persoonlijke integriteit noem ik niet in deze opsomming, omdat ik die eigenschap beschouw als te behoren tot de objectieve functie-eisen.

Vierde macht

Hiermee ben ik toe aan het behandelen van een volgend sprookje, dat van de bureaucratie als vierde macht. Men zou kunnen denken, dat met die vierde macht bedoeld wordt een toevoeging van een macht aan de trias politica. In dat geval zou de bureaucratistische macht een onderdeel van de staatsmacht zijn, zoals bijv. de rechtelijke macht. Een onderdeel dus en niet een zelfstandige macht in de staat, zoiets als een sectormacht. Zou inderdaad de term 'vierde macht' bedoeld worden als aanduiding van een onderdeel van de staatsmacht, dan zou ik tegen die term niet zoveel bezwaar hebben. Uit het feit echter dat in tijdschriften, op congressen en in kranten ver uitgesponnen uiteenzettingen worden gegeven over het vraagstuk, hoe machtig de vierde macht wel is, moet geconcludeerd worden, dat wel degelijk een zelfstandige macht in de staat wordt bedoeld. Om dit in te zien is het voldoende te bedenken dat niemand het in zijn hoofd haalt om door diepgaande analyses de lagen en listen van de rechterlijke macht aan te tonen met de bedoeling om de macht van de rechters te bewijzen. Er is maar één werkelijke macht en dat is de staat; de trias politica wordt gevormd door onderdelen van die

macht. Wie stelt dat er binnen de staat nog zelfstandige politieke machten zijn, vertelt sprookjes. Ik heb het over de Nederlandse staat.

Het ontstaan van het sprookje van de vierde macht kan waarschijnlijk aan verschillende factoren worden toegeschreven. Eén daarvan is, denk ik, de afgeslotenheid van de ambtelijke apparaten, in het bijzonder van de rijks- en provinciale overheden. In de gemeenten is tegenwoordig een grotere openheid van ambtelijke diensten aan het ontstaan. De afgeslotenheid van de bureaucratie heeft op de burgerrij psychologisch hetzelfde effect als de hoge muren waarmee vanouds machthebbers zich beschermden: van achter die muren kan van alles vandaan komen. Macchiavelli heeft onderkend, dat onzekerheidsangst een belangrijk geestelijk terreurmiddel is tot bescherming van de machthebber. Over de onzekerheid waaraan de burger in onze tijd zo kan lijden, hoef ik hier niet uit te weiden.

Een andere factor is ongetwijfeld het vreemde gebruik van het begrip 'macht'. Ik weet niet, wie de term 'bureaucratie' heeft uitgevonden, maar daarbij moet een voorstelling van 'kratos' als zelfstandige macht een rol hebben gespeeld. Maar hoe dit zij, het gaat ons om het fenomeen macht. Een omschrijving ervan die als voorbeeld kan dienen voor definities van dit fenomeen in literatuur over bureaucratie, las ik in een voordracht van A. van Braam⁴: 'Macht is het vermogen van een individu, van een groep of van een organisatie om het handelen van andere individuen, groepen of organisaties in een bepaalde richting te sturen'. Mijn bezwaar tegen deze omschrijving is, dat het verschijnsel van de willekeur er niet in ter sprake komt, terwijl het naar willekeur kunnen dwingen van anderen juist de essentie van macht is. Hierin ligt voor sommige mensen het aantrekkelijke van het hebben van macht; in de optiek van de machtsonderhorige geeft de willekeur aan de macht het aspect van het blind-demonische. In verband met dit aspect omgeeft vanouds de macht zich met de nimbus van het numineuze.

De omschrijving van Van Braam past beter bij een fenomeen als gezag of invloed, eventueel manipulatie. Een definitie van deze aard heeft echter te weinig discretionair vermogen om een middel te kunnen zijn om plaats en functie van de bureaucratie in de samenleving doorzichtiger te maken.

Anarchistische chaos

Ik kom nu toe aan de behandeling van het laatste sprookje in dit artikel. Ik vond dit in het boek van A. C. Zijderveld⁵, 'De abstracte samenleving'. Na de vraag te hebben gesteld, 'welke kracht in de pluralistische samenleving (bedoeld wordt onze huidige westerse samenleving – H.) de integratieve functie van de religie heeft overgenomen' (blz. 164), stelt de schrijver voor 'de moderne bureaucratie te zien als de algemene dwingende kracht in de pluralistische samenleving, die deze samenleving als een functioneel geïntegreerd geheel bijeenhoudt' (blz. 164-165).

Nu, ik moet zeggen, hier keek ik van op.

Aan de hierboven gegeven citaten moet ik de toelichting toevoegen, dat de schrijver onder het begrip bureaucratie ook de verambtelijkte organisaties van andere dan de overheden doet vallen.

Het begrip integratie gebruikt hij als tegenstelling tot 'anarchistische chaos'; deze chaos zou zich voordoen als de bureaucratie er niet zou zijn. De integrerende functie van de bureaucratie voorkomt de chaos, nu 'de godsdienst haar integrerende functie met betrekking tot de samenleving als geheel verloren heeft' (blz. 164).

Als ik de schrijver goed heb begrepen, zouden wij ons de zaken als volgt moeten voorstellen: Iedere ochtend als wij uit bed stappen, vormen wij met z'n allen dezelfde maatschappij als die van de vorige avond, toen wij erin stapten. Ondanks de bezwaren die zeer velen van ons tegen die maatschappij hebben, vormen wij met grote hardnekkigheid dag in dat uit, jaar in jaar uit diezelfde maatschappij. De schrijver denkt nu, dat dit is toe te schrijven aan de bureaucratie.

Als oud-bureaucraat neig ik ertoe in het genoemde boek een bewijs te zien, dat het magisch realisme in de bekende ivoren toren is doorgedrongen. Een mogelijke verklaring van deze merkwaardige kijk op bureaucratie is, dat de schrijver zijn gedachten-gang heeft gebaseerd op een veel te omvattende, welhaast absolute betekenis van de godsdienst voor de samenleving, de christelijke wel te verstaan, want die bedoelt de schrijver kennelijk.

Dit idee van de rol van de godsdienst in de tijden vóór de opkomst van de bureaucratie is niet te verenigen met het feit dat het christelijk Europa zichzelf sedert de vroege middeleeuwen in vele oorlogen heeft verwoest en mensen van dezelfde denominaties elkaar bij tijd en wijle hebben trachten uit te roeien. Dit artikel is niet de plaats om verdere kritiek op dit boek te leveren. Wel wil ik zeggen, dat in dit boek een interessant vraagstuk aan de orde wordt gesteld, namelijk dat van de saamhorigheid die samenlevingen bijeenhoudt. Ik geloof dat dit een veel diepzinniger kwestie is dan de schrijver van dit boek vermoedt.

III. Een democratie zonder muren

In het vorige hoofdstuk heb ik enkele bezwaren genoemd, die ik heb tegen de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. Die verantwoordelijkheid berust formeel op enkele grondwetsartikelen en verder op een aantal regels van ongeschreven staatsrecht. Eén van die ongeschreven regels is, dat de ambtelijke staf van een bewindsman, wanneer deze in het parlement zijn beleid uiteenzet of verdedigt, geacht wordt geen politieke actor in de zaak in kwestie te zijn. Dit betekent dat óf het werk van de ambtelijke staf politiek niet relevant zou zijn óf dat met hetgeen de bewindsman over zijn beleid inhoudelijk aan de Kamer voorlegt, de zaak in kwestie uitputtend zou zijn behandeld. Beide veronderstellingen zijn in strijd met de feiten. Als ik zeg dat de genoemde onge-

schreven regel berust op een fictie, dan kom ik tot dezelfde conclusie als de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting in haar rapport van 1970. Op blz. 14 van dat rapport is te lezen: 'De wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de in het openbaar optredende volksvertegenwoordiging thans functioneert, is ontoereikend om de openbaarheid van het bestuur waarover die verantwoordelijkheid zich uitstrekt, te waarborgen'. Op blz. 20 zegt de commissie, dat uit een oogpunt van toezicht op het ambtelijk doen en laten de ministeriële verantwoordelijkheid steeds meer een staatsrechtelijke fictie wordt.

De commissie heeft het vraagstuk van de openheid in algemene zin behandeld en aan de bijzondere aspecten ervan m.b.t. de relatie bureaucratie-parlement geen verdere uitwerking gegeven. Ik meen dat de fictie van het niet-bestaan van de bureaucratie als politieke actor juist in deze relatie een gevaar voor de democratie oplevert. Volledigheids-halve moet ik hierbij opmerken, dat in de laatste jaren een tendens is te bespeuren om in openbare Kamercommissies ook aan ambtelijke medewerkers van de bewindsman het woord te geven en dat Kamerleden zich wat vrijer tegenover ambtelijke diensten der departementen zijn gaan opstellen en rechtstreeks aan ambtenaren informatie vragen. Ondanks deze ontwikkeling staat de fictie van de bureaucratie als politieke nulliteit echter nog steeds overeind.

Het ondemocratische van deze fictie ligt niet alleen in de anti-politieke werking van de suggestie van een Kafka-achtige vierde macht, maar vooral in de ontoegankelijkheid voor de volksvertegenwoordigers van dat gedeelte van het politieke toneel waar het beleid wordt voorbereid. Met de voorbereiding van een nieuwe beleidsmaatregel (dat kan zijn een ontwerp van wet of van een Koninklijk Besluit, van een nieuwe subsidieregeling of een wijziging van een bestaande regeling, etc.) zijn door-gaans bepaalde delen van het betrokken departe-

ment belast. Daartoe behoren veelal de diensten die met de uitvoering van zo'n maatregel worden of reeds zijn belast; op te merken is hierbij, dat een maatregel als hier bedoeld vrijwel altijd verband houdt met een reeds bestaande wet of regeling, waardoor kan worden voortgebouwd op bestaande ervaringen en praktijken van de ambtelijke diensten. Het is een goed gebruik om bij de beleidsvoorbereiding ook de ambtelijke échelons in te schakelen, die de terzake dienende contacten hebben met de bij de maatregel belanghebbende personen of groepen, instanties of lagere overheden. Voorbereiding van een beleidsmaatregel betekent dan ook een intensieve gedachtenwisseling binnen een departement, die een grote hoeveelheid ideeën en argumenten pro en contra de doeleinden en middelen van de te ontwerpen maatregel oplevert. Door de afsluiting van de ambtelijke diensten heeft de Volksvertegenwoordiging geen mogelijkheid zich diepgaand in de zaken in kwestie te oriënteren, zodat de behandeling van die zaken in de Volksvertegenwoordiging veelal de nodige grondigheid mist, althans indien de Kamerleden het manco niet zelf aanvullen. Het streven van de Tweede Kamer om de staven van wetenschappelijke en andere medewerkers steeds meer uit te breiden spreekt boekdelen.

Bres

Nu op 1 mei 1980 de wet Openbaarheid van bestuur van kracht wordt, zullen Kamerleden de beschikking krijgen over ambtelijke documenten, o.a. die welke bij de voorbereiding van een wet of regeling een rol hebben gespeeld. Het lijkt geen twijfel, dat met deze wet een bres is geslagen in de muur rondom de bureaucratie, maar door die bres is de bureaucratie nog niet doorzichtig geworden. Dat doorzicht, dat vooral van belang is voor de Volksvertegenwoordiging en in het bijzonder voor de leden van de Tweede Kamer, kan naar ik meen alleen bereikt worden door aan deze leden het recht te geven op mondelinge informatie door persoonlijke

contacten met ambtenaren uit alle échelons van de bureaucratie. Dat die contacten aan regels dienen te zijn gebonden hoeft nauwelijks betoog; er zijn belangen van mensen in het geding, van belangengroepen, van politici en van de informatie gevende ambtenaren. Bovendien zijn regels nodig om het aanzien van het politieke bedrijf te beschermen, al is het dan ook dat dit aanzien vooral bepaald wordt door de politieke mentaliteit van politici en ambtenaren. De regels zouden ook de ruimte moeten bieden voor het verschijnen van ambtenaren op de beeldbuis, in gesprek met Kamerleden; weinig dingen lijken mij zo geschikt om het sprookje van de vierde macht de wereld uit te helpen als deze vorm van openheid. Het grote publiek zou langs deze weg kunnen gaan inzien dat de ambtelijke regels en voorschriften mede ten doel hebben de rechtszekerheid van de burgers te beschermen.

Als ambtenaren op de beeldbuis komen, die bij de uitvoering van wetten e.d. met de belanghebbende burgers en zgn. clientèle te maken krijgen, dan zal dit voor bewindslieden en vooral voor de topambtenaren een aansporing zijn om er zorg voor te dragen dat bij de beleidsvorming een goede terugkoppeling tot stand komt van de ervaringen van de werkers 'uit het veld' met de top van het betrokken departement. De problemen die Glastra van Loon in zijn boek 'Kanalen graven' beschrijft, komen voor een belangrijk deel neer op het onvoldoende functioneren van een terugkoppelingsmechanisme. Het gevolg van een dergelijk manco is, dat de politieke kanalen uit de ambtelijke kanalen te weinig ter zake dienende informatie ontvangen.

Politieke mentaliteit

Tenslotte wil ik nog een voordeel noemen van het doorzichtig maken van de bureaucratie en dat is de gunstige invloed op wat ik de politieke mentaliteit noemde. In een van haar boeken maakt Hannah Ahrendt de opmerking, dat in politicis de zelfver-

heffing van meer betekenis is dan de wil tot macht. Ik geloof dat zij dat goed gezien heeft. In een democratische staat is een van de mogelijkheden die het politieke toneel aan zelfverheffing biedt, het doen van beloften. Als iemand belooft iets te zullen doen of geven of juist niet-doen, dan gebeurt dat, zegt Gabriel Marcel in een van zijn essays, in bepaalde omstandigheden en in een bepaalde gemoedstoestand. Als later de belofte moet worden ingelost, is alles anders. Niettemin moet de belofte gestand worden gedaan alsof er niets veranderd is. Een belofte zet de tijd stil, zegt Marcel. Voor gemakkelijk gegeven beloften, zoals wij in de politiek en vooral in verkiezingstijd vaak zien gebeuren, is inderdaad sprake van een lichtvaardige uitdaging van de lotsmachten, wat neerkomt op zelfverheffing. Het doorzichtig maken van de bureaucratie maakt het hele politieke bedrijf doorzichtiger. Vooral door dat bedrijf dan op de beeldbuis te brengen zal het doen van

lichtvaardige beloften voor politici een extra risico opleveren.

Het doen van beloften heeft echter nog een heel andere kant. Ik denk hierbij aan de eed of belofte die van iedere ambtenaar bij zijn indiensttreding wordt gevraagd. Beloven in bezonnenheid is een verbinding leggen met de toekomst. Hiermee wordt een element van menselijke evenwichtigheid gebracht in de rusteloze stroom van het politieke gebeuren. Laat die taak dan de trots van de bureaucratie mogen zijn.

Noten

1. A. Mulder in *Politisering van het openbaar bestuur*. Congres-uitgave van de Vereniging voor Bestuurskunde. Uitg. VNG, 28/29.
2. *Bestuurswetenschappen*, november/december 1977, nr. 6, 383.
3. *Politisering van het openbaar bestuur*. Congres-uitgave van de Vereniging voor Bestuurskunde. Uitg. VNG, 85.
4. Commentaar no. 11 - 1973, 8.
5. Nederl. editie 1971, Boom-Meppel.

Lewis A. Coser

GULZIGE INSTITUTIES

Patronen van absolute toewijding

Cosers boek gaat over organisaties of groepen die hun leden of deelnemers geheel en al opeisen, of - zoals Coser het uitdrukt - hen geheel trachten te verslinden. Zo wordt, in het traditionele gezin, van moeder de vrouw verwacht dat ze al haar tijd en energie aan de beredering van het huishouden besteedt en geheel en al in deze taak opgaat.

Hoofd van het gezin is echter de man, van wie ze volkomen afhankelijk is. Een ander voorbeeld van een gulzige institutie is de radicale politieke groepering. Ook deze kan van haar leden eisen, dat zij elke zelfstandigheid prijsgeven en dat zij zonedig hun leven opofferen aan het ideaal dat wordt nagestreefd. Eigen meningen en eigen belangen dienen te worden afgezworen. Banden met familie, vrienden en kennissen buiten de groepering moeten worden verbroken.

Ook sommige religieuze gemeenschappen gedragen zich als gulzige instituties. De leden van een traditionele klooster-gemeenschap doen niet alleen afstand van eigen materiële belangen en van persoonlijke banden met mensen buiten het klooster, heel hun denkwereld en heel hun gevoelsleven wordt door de institutie waarvan zij deel uitmaken opgeslorpt en geassimileerd. Coser verklaart dat hij een tegenstander is van gulzige instituties, omdat ze volgens hem het individu beroven van zijn zelfstandigheid, vrijheid en verantwoordelijkheid.

Gulzige instituties kunnen een bedreiging zijn voor de democratische orde. Dit is het geval wanneer een politieke partij met totalitaire aspiraties zich van het

staatsapparaat meester maakt en de burgers in haar ambtelijke molens verslindt.

Inhoud

1. Gulzige instituties: overzicht

DEEL I. IN DIENST VAN DE HEERSER

2. De politieke functies van het eunuchisme
3. De vreemdeling als dienaar van de machthebber: hofjoden en christelijke renegaten
4. De koninklijke maitresse als machtsinstrument

DEEL II. IN DIENST VAN HET GEZIN

5. Huisbedienden: het uit de tijd raken van een beroepsrol
6. De huisvrouw en haar 'gulzige gezin'

DEEL III. IN DIENST VAN DE GROEP

7. Sekten en sektariërs
8. De militante groep: jezuïeten en leninisten
9. De seksuele vereisten van Utopia
10. De functies van het priestercelebaat

Noten / Bibliografie

oorspronkelijk titel: *Greedy Institutions*
vertaling: dr. M.J. Wibier

reeks Sociologische Monografieën
168 blz., f 23,- / 365 BF

Ook verkrijgbaar via de boekhandel

Van Loghum Slaterus

Bestel adres: Libresso bv,
Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-91922

Broos Verdonk

Stadsbuurten

de ene is de andere niet

Dit boek is te beschouwen als het verslag van een der eerste uitvoerige sociaal-psychiatrische onderzoeken in Nederland naar de betekenis van de buurt, de wijk, de woonomgeving in relatie tot deviantieverschijnselen, waarvan als een der ernstigste gezien wordt: een aanvraag tot opname in een psychiatrische inrichting.

De variabele 'psychiatrische opname' (en niet 'psychiatrische stoornis of afwijking') die in dit boek centraal staat, verwijst ondanks haar afstandelijke klank naar een menselijk drama, naar een situatie waarin een mens zó gestoord raakt, dat men hem opneemt. Dat men opgenomen wordt, is sterk afhankelijk van de buurt waaruit men komt: de ruimtelijke spreiding van mensen, die opgenomen worden in een psychiatrische inrichting is allerminst toevallig.

Het in dit boek beschreven onderzoek vond plaats onder 6037 Rotterdamse patiënten, die in de periode van 1 januari 1968 tot 1 januari 1972 in een psychiatrische inrichting opgenomen werden. Rotterdam: een stad die het gebruikelijke westerse urbanisatiepatroon niet geheel kon volgen, wegens de rampzalige interventie van mei 1940. Het centrum van de stad werd met de grond gelijk gemaakt. Wat dit een kwart eeuw later nog voor invloed heeft, blijkt duidelijk uit het onderzoek. Dit boek voorziet wellicht in een behoefte aan gegevens die de hulpverlening zo dringend nodig heeft.

De volgende vragen komen aan de orde:

- Wat is de ruimtelijke verdeling van opname(-aanvraag) van mensen, woonachtig in Rotterdamse buurten of gebieden van 100 bij 100 meter?
- Welke relaties bestaan er tussen enerzijds de ruimtelijke verdeling van opname(-aanvraag), categorieën van deviantie en sociale problemen, en anderzijds gebieden als: sociale stratificatie, gezinskenmerken, leeftijdsopbouw, mobiliteit, kwaliteit van de woning, sociale heterogeniteit?
- Vanuit welk theoretisch perspectief is de specifieke ruimtelijke verdeling van opname(-aanvraag) en categorieën van deviantie te begrijpen?

De studie geeft een uitgebreid overzicht van de voor het onderwerp belangrijke literatuur en een verslag van de onderzoeksresultaten.

Uit de serie Leven en Welzijn
ing., 388 pag., f 55,- / 870 BF
isbn 9060015509
Ook via de boekhandel

Van Loghum Slaterus

Besteladres: Libresso bv,
Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-91922

N.H.BIEGMAN*

Modernisering van langere-afstands tactische kernwapens

*Ontwapen waar het kan,
bewapen waar het moet,
maar beheers de bewapening in ieder geval!*

De voordelen van ontwapening en wapenbeheersing zijn voor de hand liggend, en zeker in Nederland algemeen bekend en aanvaard. De redenen waarom er soms ook *bewapend* moet worden zijn vaak van meer technische aard, daardoor voor de meeste mensen nogal ondoorzichtig, en daardoor weer veel minder geaccepteerd. Bovendien worden aan argumenten voor bewapening, terecht, hogere eisen gesteld dan aan argumenten voor wapenvermindering. Dit alles geldt in sterke mate bij de modernisering van de langere-afstands tactische kernwapens, waar de NAVO in december 1979 toe heeft besloten.

D'66 stelt in zijn beleidsprogramma 1977-'81 dat een effectief veiligheidsbeleid slechts gevoerd kan worden wanneer aandacht wordt gegeven zowel aan de militair-strategische realiteit als aan de ontwapeningsgedachte. Het Europese programma 1979 zegt hetzelfde in andere woorden. Op die basis, en omdat ik in de tijd dat ik in Brussel woonde de NAVO-discussies over de modernisering van heel

dichtbij heb meegemaakt, wil ik in dit artikel proberen aan te tonen waarom het deze keer niet anders kon.

Noodrem en brugfunctie

Wat zijn de voornaamste rollen van de kernwapens, en in hoeverre kunnen deze ook conventioneel, d.w.z. niet-nucleair, worden vervuld? Wij kunnen bij de kernwapens een rol als 'vechtwapen' onderscheiden van een rol als 'afschrikingswapen'. Dit onderscheid is wat simpel, want beide rollen vloeien in elkaar over, en eenzelfde wapen kan afhankelijk van de situatie in de ene of de andere rol worden gezien. Toch kan het voor de grote lijn wel worden gehanteerd. De wapens met een overwegende gevechtsrol lijken dan althans theoretisch vervangbaar te zijn door conventionele wapens, als de technologie zich voldoende ontwikkelt en de misschien benodigde extra gelden op tafel komen. Dit laatste lijkt nog lang niet het geval te

*Dit artikel geeft slechts de persoonlijke mening van de auteur weer.

zijn met de wapens die vooral een afschrikkingsfunctie hebben. De afschrikkingsrol van het kernwapen kan bijv. belangrijk zijn in een crisis, waarbij een van de partijen in – op dit moment niet te voorziene – interne moeilijkheden komt of vreest te zullen komen van een zodanige omvang dat hij in de verleiding komt om er door een aanval een oplossing voor te zoeken. De verwachting dat zo'n aanval op effectieve tegenstand zou stuiten kan dan afschrikkend werken, maar zal misschien niet doorslaggevend zijn. Het besef evenwel dat een kernoorlog op eigen grondgebied zou kunnen worden uitgelokt met alle verschrikkingen van dien, ook voor komende generaties, maakt de kans dat in zo'n situatie aan de verleiding tot een aanval wordt toegegeven onvergelijkelijk veel kleiner dan deze anders zou zijn.

In de fundamentele internationale anarchie waarin wij leven, en waarin tussen de staten in laatste instantie alleen het recht van de sterkste geldt en het eigenbelang, vervult zo het kernwapen als afschrikkingsmiddel – althans tussen de kernmachten en hun bondgenoten – een unieke en onvervangbare oorlogsvoorkomende rol.

Dit betekent dat aan de verbetering van de internationale rechtsorde en aan de uitbanning van de kernwapens, vooral waar het om deze afschrikken-de functie gaat, gelijktijdig moet worden gewerkt. Zouden de kernwapens verdwijnen voordat de internationale samenleving op een andere leest is geschoeid, dan zouden, vrees ik, ook in Europa weer conventionele oorlogen ontstaan, met een verwoesting groter dan in de wereldoorlogen, Vietnam en het Midden-oosten werd aangericht. Nu is een radicale verbetering van de internationale verhoudingen niet op korte termijn te verwachten. Wij moeten dan proberen om intussen in de eerste plaats, in overleg tussen Oost en West, toch reeds zoveel mogelijk greep te krijgen op de aantallen afschrikkingswapens, en op kwalitatieve ontwikkelingen die een van de partijen een plotseling en beslis-

send voordeel zouden kunnen bezorgen. In de SALT-onderhandelingen is daarmee een begin gemaakt.

Binnenkort zullen naast de nu reeds enigszins beperkte strategische systemen voor het eerst ook de tactische kernwapens met een langer bereik aan de orde moeten komen. Deze categorie kernwapens behoort niet bij de door SALT bestreken 'strategische' systemen voor de zeer lange afstand, en evenmin bij de voor direct gebruik op het slagveld ontworpen 'tactische' kernwapens met een dracht van hooguit enkele honderden kilometers. Omdat zij niet strategisch zijn volgens de definities die bij SALT worden gehanteerd, worden zij, eigenlijk enigszins ten onrechte, aangeduid als tactische wapensystemen, zij het dan voor de langere afstand. Het zijn systemen van verschillende soort, zowel raketten als vliegtuigen, terwijl ook sommige onderzeeboten bij deze categorie kunnen worden ingedeeld. Zij zijn aanwezig in West-Europa, in de USSR, en in de zeegebieden daaromheen.

Voor de Sowjet Unie zijn deze wapens middelen om te kunnen optreden tegen de Europese landen van de NAVO of tegen andere op en langs het Europees-Aziatische vasteland gelegen gebieden.

Voor de NAVO ligt de functie van deze systemen iets anders. Hoewel de westelijke wapens in deze categorie zeker niet zonder militaire uitwerking zijn en, naar wordt aangenomen, voornamelijk gericht zijn op doelen met een militair belang, is hun rol toch vooral het geven van een waarschuwing: het signaal dat de aanvaller het reële risico loopt, in een strategisch kernwapenconflict op eigen grondgebied betrokken te raken. Men zou ook kunnen zeggen: een noodrem.

Ook vormen zij een brug tussen de conventionele en nucleaire slagveldwapens enerzijds en de strategische afschrikkingswapens aan de andere kant, die de geloofwaardigheid van deze laatste versterkt. De waarschijnlijkheid van inzet door de VS van het laatste 'redmiddel' als antwoord op een conventionele of beperkte nucleaire aanval kan immers, zeker

na het optreden van Kissinger in Brussel september 1979, worden betwijfeld. Daarmee vermindert de afschrikwekkende en oorlogsvoorkomende uitwerking van de strategische paraplu aanmerkelijk. Anders is het met middelen die wel het grondgebied van de aanvaller kunnen bereiken, doch die duidelijk in gewicht verschillen met de strategische wapens. Ook wanneer zulke (Amerikaanse) wapens van Europees grondgebied worden gelanceerd moet de vs rekening houden met vergelding vanuit de USSR, doch deze zal naar alle waarschijnlijkheid van veel minder zware aard zijn dan wanneer de vs strategische wapens had ingezet. Dit verhoogt de geloofwaardigheid van inzet, en neemt voor de vs de absurde keuze weg tussen alles of niets.

Tenslotte en vooral – voorzover het bereik lang genoeg is om de USSR zelf te treffen – hebben de langere-afstands tactische kernwapens tot taak, te *voorkomen dat de mogelijkheid ontstaat van een kernoorlog waarin het grondgebied van de beide supermachten buiten schot zou blijven, maar die wel de hele rest van Europa zou verwoesten.*

Al met al kan worden gezegd dat deze wapens een zeker voor Europa onmisbaar onderdeel vormen van het afschrikkingssysteem. Hun rol is een geheel andere dan die van de meer specifieke 'gevechtswapens'. Zij behoren in feite in dezelfde categorie thuis als de strategische wapens, waarop de afschrikking uiteindelijk berust.

Voor de vervulling van hun rol is *geen* 'Euro-strategisch' evenwicht nodig tussen de aantallen Westelijke en Sowjetrussische wapens in deze categorie; integendeel, zo'n evenwicht zou de functie van koppeling met de dan enigszins overbodig lijkende Amerikaanse strategische wapens juist kunnen verstoren.

Waarom is er in de NAVO beslist voor een modernisering van deze lange-afstands tactische kernwapens, en wat heeft hiermee de nieuwe Russische

ss20 raket te maken? Kort gezegd komt het hierop neer dat de NAVO, om ook in de 80-er jaren te beschikken over het voor een geloofwaardige afschrikking benodigde potentieel, ook zonder de ss-20 tot modernisering had moeten overgaan. De invoering van de ss-20 heeft de noodzaak tot modernisering echter eerder doen intreden. Een en ander zal blijken uit een vergelijking van de over en weer aanwezige middelen, met inbegrip van de aanwezige afweermiddelen.

Overlevingskans en doordringingsvermogen

Een geloofwaardig wapensysteem moet, of het nu conventioneel of nucleair is, in elk geval voldoen aan twee belangrijke criteria.

Ten eerste moet het een redelijke kans hebben om niet reeds te worden uitgeschakeld voordat het kan worden gebruikt: met andere woorden, een behoorlijke overlevingskans. Een voorbeeld van geringe overlevingskans gaf in 1967 de Egyptische luchtmacht, die toen aanstonds bij het begin van de oorlog nog op de grond werd vernietigd.

Ten tweede moet er sprake zijn van een redelijk doordringingsvermogen; dat wil zeggen dat zoal niet alle, dan toch een relevant gedeelte van de wapens hun doelen kunnen bereiken zonder onderweg te worden onderschept. Het verdrag dat in 1971 door vs en USSR werd gesloten over een beperking van de anti-ballistische raketten tot praktisch nul waarborgt wederzijds een groot doordringingsvermogen voor de ballistische raketten, die het grootste deel uitmaken van beider strategische strijdkrachten.

Binnen een afschrikkingssysteem zal een situatie het meest stabiel zijn wanneer beide partijen beschikken over een aantal middelen met zowel voldoende overlevingskans als ook voldoende doordringingsvermogen. Gebrek aan overlevingskans scheidt, vooral wanneer het raketten betreft, de bijkomende complicatie dat de neiging tot een vroeg gebruik, 'zolang het nog kan', groot kan worden.

Gebrek aan doordringingsvermogen kan de andere partij ertoe brengen, het risico van vergelding zo gering in te schatten dat het aanvaardbaar wordt.

Vergelijken wij bij de langere-afstands tactische kernwapen de situatie van het midden van de jaren '70 met die, welke zich thans aan het ontwikkelen is, dan zien wij dat zich een verschuiving voltrekt die, als er niets aan wordt gedaan, in de jaren '80 tot een gevaarlijk overwicht aan de kant van de Sowjet Unie kan leiden. Daar is een aantal oorzaken voor aan te wijzen, die alle te maken hebben met doordringingsvermogen en overlevingskans.

De *Russische* wapens bestaan voor een groot gedeelte uit ballistische raketten, die per definitie een doordringing bereiken van honderd procent aangezien er geen verdedigingsmiddelen tegen bestaan. De modernisering die daar thans plaats heeft maakt hierin dus geen verschil, doch heeft wel betrekking op een ander aspect, nl. de trefzekerheid. De oude middellange-afstandsraketten, waarvan er nog steeds \pm 500 in de USSR staan opgesteld, zijn erg onnauwkeurig. Om enigszins 'doeltreffend' te zijn moesten zij daarom worden uitgerust met zeer zware koppen, waarvan het gebruik echter zou leiden tot een vrijwel totale vernietiging van West-Europa. Dat laatste lijkt voor de USSR geen lonend doel, en wij hebben dan ook sinds het begin van de jaren '60 zonder al te veel moeite met de aanwezigheid van deze raketten kunnen leven. Het verschil met de nieuwe ss-20 is, dat deze nauwkeurig genoeg is om ook met ladingen kleiner dan een miljoen (= mega) ton – doch nog steeds een veelvoud van de Hiroshima-bom – militaire doelen uit te schakelen, zonder dat daarmee ook het hele omringende land wordt vernietigd. Vooral deze militaire bruikbaarheid, bijv. tegen vliegvelden, is verontrustend.

Tegelijkertijd is de overlevingskans praktisch op 100% gebracht door een grote verlenging van het bereik en een mobiele opstelling. De oude raketten staan op vaste plaatsen, voor een deel bovengronds,

en zijn opgesteld in het westen van de USSR. De nieuwe komen buiten het effectief bereik van de westelijke vliegtuigen ver in het binnenland van de Sowjet Unie, en zijn door hun verplaatsbaarheid ook met raketten niet of nauwelijks te treffen.

Hierbij komt dat de USSR op dit gebied niet alleen steunt op de ss-20, doch daarenboven nog, naast het in bedrijf houden van honderden andere nucleaire bommenwerpers, de bijna-strategische 'Backfire'-bommenwerper produceert, en bovendien verschillende nieuwe kernraketten (genummerd ss-21, 22 en 23) ontwikkelt voor het bereik tussen 150 en 1000 km.

Over de nu reeds aanwezige aantallen van de ss-20 – het systeem wordt sinds 1977 opgesteld – circuleren uiteenlopende cijfers, die alle op hun eigen manier wel kloppen. De telling wordt namelijk gecompliceerd doordat, voor het eerst, de lanceerinrichtingen meteen na gebruik weer kunnen worden geladen met een nieuwe raket en doordat elk van de raketten drie apart richtbare bommen vervoert. Als wij het aantal op West-Europa gerichte projectielen willen vaststellen, moeten wij dus, aannemende dat een lanceerinrichting 2 of 3 raketten afvuurt, het aantal lanceerinrichtingen – de eenheid waarin aantallen kernwapensystemen meestal worden uitgedrukt – vermenigvuldigen met 2 à 3. Daarna moeten wij dit produkt nog eens met 3 vermenigvuldigen vanwege de drievoudige kop. Het aantal op Europa te richten *lanceerinrichtingen* gaat in de richting van 200.

Moeten wij uit de Sowjetrussische moderniseringsgolf een verhoging afleiden van hun agressieve bedoelingen, of moeten wij hem zien als vanzelfsprekende vernieuwing van een verouderd arsenaal? Is het alleen een aanwijzing dat de USSR juist heeft voorzien dat na SALT II de niet-'strategische' systemen aan de beurt zouden komen voor ontwapeningsonderhandelingen, en nog precies op tijd al datgene heeft gedaan wat naderhand aan allerlei beperkingen onderhevig kon worden?

Hierover is erg weinig met stelligheid te zeggen. Op zichzelf is een minder kwetsbare opstelling van kernwapens, die mits door beide partijen toegepast een stabiliserende uitwerking heeft en de noodzaak tot een eerste gebruik vermindert, een goede zaak.

Ik geloof niet dat uit de Russische opbouw van al deze middelen de bedoeling valt af te leiden, het Westen aan te vallen. Wel zou, zeker als aan de westelijke kant de afschrikking drastisch afneemt, de mogelijkheid van zo'n aanval veel minder irrealistisch zijn mocht ooit, door welke omstandigheden ook, de wens daartoe ontstaan of de noodzaak daartoe worden gevoeld.

De 'tactische' systemen van de NAVO, die een actieradius hebben die inzet op het grondgebied van de Sowjet Unie mogelijk zou maken, bestaan uit vliegtuigen (de Britse Vulcans, de Amerikaanse F-111's en de eveneens Amerikaanse toestellen op vliegdekschepen in de Middellandse Zee) en onderzeeboten.

Daarnaast bezit Frankrijk een 18-tal middellange afstandsruketten, plus enige tientallen op onderzeeboten geplaatste wapens met middellang bereik. De Franse nucleaire vliegtuigen hebben een bereik van ongeveer 1200 km. Over de omstandigheden waaronder deze wapens zouden worden ingezet bestaat echter tussen de NAVO en Frankrijk, dat zich uit de militaire NAVO-organisatie heeft teruggetrokken, geen enkele vorm van overleg, en de waarde van de Franse raketten en vliegtuigen voor de westelijke afschrikking als geheel is dan ook twijfelachtig.

Hoe staat het met doordringing en overlevingskansen van deze wapensystemen? Afgezien van de omstandigheid dat de Britse Vulcans, die dateren uit 1960, nog maar korte tijd zullen kunnen vliegen (de binnenkort in te voeren Tornado is wel 'nuclear capable', doch heeft een actieradius onder de 1000 km) kan in het algemeen gesteld worden dat de technische ontwikkeling in het voordeel schijnt

te werken van de luchtverdediging. Daar komt bij dat aan de als afzonderlijk krijgsmachtdeel georganiseerde 'luchtverdedigingsstrijdkrachten' van de Sowjet Unie de laatste jaren bijzondere aandacht is besteed, zodat dit onderdeel thans over een indrukwekkend aantal zowel conventionele als nucleaire middelen beschikt. De waarschijnlijkheid dat de vliegtuigen hun taak zouden kunnen blijven uitvoeren wordt hierdoor zeer aanmerkelijk beperkt, en het afschrikkende vermogen wordt evenredig aangetast.

Alleen al op grond hiervan was de NAVO gedwongen, binnen niet al te lange tijd over te gaan op middelen met een groter doordringingsvermogen. Daarvoor kwamen dan alleen enigerlei soort raketten, hetzij ballistische, hetzij de lager vliegende kruisraketten in aanmerking.

Daarbij kwam nu dat als gevolg van de recente modernisering in de USSR naast het doordringingsvermogen ook de overlevingskansen van de vliegtuigen aanmerkelijk was gedaald. Dit gold voor de vliegdekschepen, die veel kwetsbaarder waren geworden dan tevoren als gevolg van modernisering van de maritieme luchtmacht van de USSR, die thans bewapend zijn met raketten die reeds op enkele honderden kilometers afstand van het doel worden afgeschoten. Het gold nu ook voor de overige vliegtuigen die, op een betrekkelijk klein aantal bases geconcentreerd, een bereikbaar doelwit werden voor de SS-20.

Het leek er dan ook op dat binnen niet te lange tijd de NAVO voor de 'noodrem'-taak vrijwel volledig afhankelijk zou worden van op onderzeeboten geplaatste raketten. Hoewel dit, gezien de betrekkelijke onkwetsbaarheid van onderzeeërs, op het eerste gezicht aantrekkelijk is, zou dit toch grote nadelen hebben gehad.

Om te beginnen zijn de 'Poseidon'-raketten waar het hier om gaat elk voorzien van 10-14 aparte koppen. Dit maakt zo'n raket te zwaar om te dienen als noodrem of signaalmiddel. Daar komt nog bij dat

een onderzeeboot die een raket afvuurt daarmee kenbaar maakt waar hij is, en een grote kans loopt te worden uitgeschakeld. Belangrijker is evenwel dat deze raketten ook volgens de SALT-definitie strategische middelen zijn, die het noodlottige misverstand kunnen wekken dat reeds tot vergelding op strategisch niveau is overgegaan.

Dit alles bracht de NAVO vorig jaar in een moeilijke positie, zowel uit een oogpunt van afschrikking als van wapenbeheersing. Het afschrikkingspotentieel kon niet worden behouden zonder taken te verschuiven van vliegtuigen naar (nieuwe) raketten. Zoals gezegd, deze verschuiving had op den duur ook zonder invoering van de SS-20 moeten plaatsvinden. Het lag dan ook niet voor de hand, met de produktiebeslissing te wachten op het resultaat van mogelijke ontwapeningsonderhandelingen met de USSR over de SS-20.

Maar bovendien was het zeer twijfelachtig of er toekomst zat in wapenbeheersingsonderhandelingen waarbij alleen aan de USSR gevraagd zou worden bestaande systemen in te leveren, en waar men zelf bijna niets van belang zou hebben in te brengen.

In deze omstandigheden was een beslissing van de NAVO om tot een zekere modernisering van het langere-afstands kernwapenbestand over te gaan noodzakelijk, en onontkoombaar. Het was niet verantwoord geweest, ook gezien de gigantische bedragen die aan het hele afschrikkingssysteem worden uitgegeven, op een essentiële plaats in dat systeem een gat te laten vallen.

Inspraak van Nederland

Twee vragen blijven wel over: waarom moet een deel van de nieuwe raketten in Nederland worden geplaatst? en: waarom is een aantal nodig van 572?

Om met het aantal te beginnen: doordat Nederland vóórdat de beslissing viel niet in staat was om een aantal te noemen waarmee het *wel* accoord had

kunnen gaan – onze reactie op de hele modernisering moest immers in het vage blijven – ging ons de kans voorbij om hier invloed op uit te oefenen. Had dit in een vroeg genoeg stadium kunnen gebeuren, dan had de uitkomst lager kunnen zijn. Het in december vastgestelde aantal is niet gebaseerd op uitsluitend de militaire noodzakelijkheid, en Nederlandse deelneming aan de modernisering had een belangrijke hefboom kunnen vormen voor verlaging van het aantal. Andere bondgenoten hebben in die richting geen poging ondernomen.

Wat de plaatsing in Nederland betreft gelden zowel zuiver praktische als meer politieke argumenten. Het is aantoonbaar dat, gezien het bereik van de kruisraketten, het Nederlandse grondgebied voor de opstelling ervan zeer geschikt is; en aangezien Nederland op gelijke voet met de overige bondgenoten van de afschrikking profiteert kan van ons worden verwacht dat wij bereid zijn om hen te plaatsen. Aan de andere kant is het militair gezien ook mogelijk om Nederland en België er buiten te houden. Duitsland zou, bij wijze van spreken, de ene helft kunnen overnemen, Engeland de andere.

In ieder geval is het duidelijk dat van een land als Nederland eigenlijk niet verwacht kan worden dat het er een nucleaire taak bij neemt zonder één of meer bestaande af te stoten. Zo zou het waarschijnlijk trouwens ook gegaan zijn. Te denken valt aan de nucleaire taak van de Starfighters en straks van de F-16 vliegtuigen, die afgezien van het bereik vergelijkbaar is met die van de kruisraketten.

Een weigering om mee te doen aan het moderniseringsprogramma, dat door verreweg de meeste bondgenoten erg belangrijk wordt gevonden, en waarvan de Nederlandse regering expliciet heeft verklaard, accoord te gaan met de redenen waarom het ter wereld is gekomen, zou echter niet goed te rijmen zijn met ons streven om niet alleen op ons eigen grondgebied, maar ook daar buiten een matigende invloed uit te oefenen op de ontplooiing van deze kernwapens. Ook zou zij in strijd zijn met ons

streven om te voorkomen dat in de NAVO het beleid wordt bepaald door een directorium van grotere landen, waarbij de kleinere, voorzover zij hun mond al opendoen, nauwelijks worden gehoord, zeker waar het nucleaire kwesties betreft.

Wie hiervan een illustratie wil hebben moet zich herinneren dat er in 1979 na de zomer een Amerikaanse delegatie naar Europa overkwam, om – voorafgaande aan de concluderende vergadering van de 'high level group' over het uiteindelijk te produceren aantal – te consulteren met die landen op wier grondgebied de raketten zouden (kunnen) worden geplaatst. Zij gingen naar Londen, Bonn, Rome, Brussel en Den Haag; niet naar Kopenha-

gen of Oslo. Als wij op dat ogenblik hadden geweten wat wij wilden was dat aantal toen te beïnvloeden geweest; daarna, toen deze kwestie in de voltallige vergadering kwam, was het in feite al te laat.

Ik ben ervan overtuigd dat, wanneer over een paar jaar definitief, aan de hand van de resultaten van wapenbeheersingsoverleg, moet worden beslist over het aantal dat tenslotte in Europa zal worden geplaatst, net zo'n procedure zal worden gevolgd. Op dat ogenblik zal het van het grootste belang zijn dat er tijdig naar onze mening wordt gevraagd. Haken we volgend jaar af, dan moeten wij ons daarover geen illusie maken.

E. R. VAN SLOOTEN

Warenwet en consument

Inleiding

Er zijn tekenen die er op wijzen dat de Nederlandse consument een sterk toenemend kwaliteitsbewustzijn vertoont. Dit is een zeer verheugend verschijnsel, dat zeer belangrijke gevolgen zal hebben op een aantal gebieden, omdat de macht van de consument nu eenmaal enorm groot is en hij van onderaf dingen kan afdwingen die zich van bovenaf moeilijk laten opleggen (innovatie bijv.).

Dit betekent tevens dat de overheid meer ernst zal moeten maken met het opzetten van een goede consumentenwetgeving, omdat het daarmee tot op heden tamelijk droevig is gesteld, zodat er sprake is van een achterstand ten opzichte van een groot aantal andere landen. Het gebrek aan wetgeving en het laag ontwikkelde 'consumentenbewustzijn' hebben ons jarenlang, al dan niet terecht, de naam gegeven het 'vuilnisvat van Europa' te zijn.

Het instrumentarium, dat ons ten dienste kan staan bij het uitbreiden van de consumentenwetgeving, is betrekkelijk gering en omvat voor de produktgerichte wetgeving alleen de warenwet, de vleeskeuringswet en de landbouwkwaliteitswet, waarvan eigenlijk alleen de warenwet geschikt is om ook gebruikt te worden voor niet-levensmiddelen. Aangezien zowel de warenwet als de vleeskeuringswet nogal verouderd zijn en er binnenkort herzieningsvoorstellen zullen worden ingediend bij het Parlement, zal in dit artikel worden uiteengezet hoe

de huidige situatie is en wat er valt te verwachten van de toekomst.

De warenwet, de keuringsdiensten van waren en de produktschappen

De warenwet dateert in eerste opzet uit 1919, terwijl de laatste grondige herziening plaatsvond in 1935. De doelstellingen van de warenwet zijn tweeledig: Bescherming van de volksgezondheid en bevordering van de eerlijkheid in de handel. De warenwet is dus geen echte 'kwaliteitswet', maar uitsluitend een wet waarmee produkten geweerd kunnen worden als zij slecht zijn voor de gezondheid of als zij niet datgene zijn waarvoor zij worden verkocht (vervalsingen en imitaties). Dit heeft ertoe geleid dat in de warenwet tamelijk nauwkeurig staat omschreven wat er in vele produkten niet aanwezig mag zijn (ziekteverwekkende bacteriën bijv.), doch dat de fabrikant daarnaast een grote vrijheid heeft wat betreft de samenstelling van zijn produkt. In enkele belangrijke besluiten worden van sommige levensmiddelen wel enkele minimum kwaliteitseisen gegeven (bijv. het watergehalte in brood en het vetgehalte in melk), doch door aan deze eisen te voldoen ontstaat uiteraard nog geen goed produkt.

Zoals zovele wetten, is ook de warenwet een 'raamwet' waarbij het uitvaardigen van concrete maatregelen door de overheid geschiedt, zonder

dat daarbij het Parlement wordt geraadpleegd, omdat het meestal om technische zaken gaat. Met een raamwet legt het Parlement dus de uitvoerende bevoegdheden bij de betrokken departementen die er het beste van mogen maken.

Een duidelijk nadeel van de huidige warenwet, is het feit dat de wet onder drie ministeries ressorteert (Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Landbouw en Visserij en Economische Zaken) waardoor het schier eindeloos kan duren voordat er iets tot stand komt, omdat het interdepartementaal overleg erg veel tijd vraagt. Daarnaast is de warenwet erg democratisch van opzet omdat via de zgn. 'Adviescommissie Warenwet' ook buitenstaanders inspraak kunnen uitoefenen op de wetteksten, iets wat de snelheid van afwikkelen bepaald niet ten goede komt. De meest recente uitbreiding van de warenwet, het 'Verpakkingen en Gebruiksartikelenbesluit' is zestien jaren in de maak geweest, een record dat overtroffen zal worden door het 'Bakkerswarenbesluit' waaraan, bij vlagen, al sinds 1955 wordt gewerkt en waaraan thans de laatste hand wordt gelegd.

De 'Adviescommissie Warenwet' bestaat uit twintig, door de Kroon aangewezen, deskundige leden die de betrokken ministers adviseren over nieuwe warenwetbesluiten. Deze leden zijn behalve uit de overheid, afkomstig uit de diverse belanghebbende groepen: het bedrijfsleven, de consumentenorganisaties en de produktschappen. Omdat het over een heel scala van onderwerpen gaat (de warenwet heeft thans ruim 50 Besluiten), beschikt de adviescommissie voor vrijwel elk besluit over een aparte, deskundige subcommissie die soms weer in meerdere werkgroepen is opgesplitst, waar men ook de discussie niet schuwt (het is historisch, dat in één werkgroep ruim vijftien jaren is overlegd hoe een bepaalde methode van vochtbepaling in de warenwet omschreven diende te worden).

Naast de bureaucratische opbouw van het geheel, is de overheersing van het bedrijfsleven altijd een punt van kritiek geweest bij vele betrokkenen,

iets wat de laatste tijd langzaamaan verbetert omdat er steeds meer consumentenvertegenwoordigers in de adviescommissie komen, al vormen zij nog een minderheid.

Het herzieningsontwerp van de warenwet beoogt de wet een ruimere strekking te geven door de volgende wijzigingen:

- Er komen twee nieuwe doelstellingen bij, te weten de voorlichting van de consument en de veiligheid van de consument.
- Het begrip 'waren' wordt sterk uitgebreid en omvat niets minder dan alle roerende zaken.
- De opsporingsbeambten van de keuringsdiensten krijgen grotere bevoegdheden, zodat zij meer preventief kunnen gaan werken.
- Er is voorzien in een verbod op onjuiste of misleidende reclame.

Op zich zijn dit allemaal hoogst wenselijke uitbreidingen, alleen lijkt het onmogelijk dat het huidige administratieve apparaat, dat de warenwet beheert, deze aanvullingen er nog bij kan hebben zonder onder de last te bezwijken en geheel tot stilstand te komen. Een grondige sanering is dus een eerste vereiste, maar omdat daarmee wel enige jaren gemoeid zullen zijn, dient er nu alvast een aparte produktveiligheidswet te komen die een duidelijk andere opzet dient te krijgen dan de warenwet (zie ook verderop).

Een structureel zeer zwak punt van de warenwet, is de mogelijkheid tot 'uitholling' die het bedrijfsleven heeft door het uitvaardigen van de zgn. produktschapsverordeningen, die voorrang hebben op bestaande warenwetbesluiten. Hierdoor kunnen de Produkt- en Bedrijfschappen in feite elke wettelijke regeling ongedaan maken door hun eigen regels te stellen. Enerzijds heeft dit er al toe geleid dat er uit de warenwet enige belangrijke besluiten zijn verdwenen (zoals het Bierbesluit, het Cacao- en Chocoladebesluit en het Oliën- en Vettenbesluit), ter-

wijl het anderzijds onmogelijk is om bestaande slechte produktschapsverordeningen te vervangen door een betere wettelijke regeling (bijv. voor jenever, zie ook verderop). Het herzieningsontwerp van de warenwet maakt aan deze voorkeurspositie van de Produktschapsverordeningen geen einde en is, om die reden alleen al, onaanvaardbaar.

De controle op de naleving van de warenwet is gelegd in handen van de keuringsdiensten van waren, waarvan er in Nederland zestien zijn. De keuringsdiensten vormen een sterk gedecentraliseerde organisatie waarbinnen de afzonderlijke diensten, ook ten opzichte van elkaar, een erg onafhankelijk beleid voeren. Ondanks het feit dat een keuringsdienst onder administratief beheer staat van de zgn. 'centrale gemeente' van het betreffende keurdistrict en ook de gemeenteraad en de Provinciale Staten de begrotingen moeten goedkeuren, kan er door deze gekozen organen geen invloed op het beleid worden uitgeoefend.

Dit is iets dat zal moeten veranderen, omdat er bij de keuringsdiensten veel meer kennis aanwezig is dan alleen van levensmiddelen, iets wat voortkomt uit het feit dat de keuringsdiensten ook zijn belast met de controle op de bestrijdingsmiddelenwet en bepaalde aspecten van de kernenergiewet en de wet gevaarlijke stoffen, terwijl daarnaast vaak onderzoek wordt verricht voor de milieu-instanties. In een tijd waarin de chemie in ons leven een steeds belangrijker rol gaat spelen (zowel in positieve als in negatieve zin), kan het voor de lokale overheden erg belangrijk zijn om een deskundige dienst 'bij de hand' te hebben die zo nodig ook speciale onderzoeken kan doen.

De landbouwkwaliteitswet

Dit is een wet die geheel valt onder de jurisdictie van het ministerie van Landbouw en Visserij, en waarbij géén inspraak mogelijk is door niet-overheidsin-

stanties (het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne schijnt sinds kort wel inspraak te hebben). In deze wet kunnen kwaliteitseisen worden vastgelegd voor de produkten van land- en tuinbouw alsmede alle daaruit verkregen produkten. Hoewel de doelstelling van deze wet de afzetbevordering is, vormt hij wel een bedreiging voor de warenwet omdat ook de landbouwkwaliteitswet in principe het gehele voedingsmiddelenpakket omvat. Voor de controle op deze wet is ook voorzien in een apart 'Rijkskwaliteitsinstituut voor Land- en Tuinbouwprodukten' (RIKILT) dat naast de bestaande keuringsdiensten (en een groot aantal andere agrarische onderzoekcentra) moet gaan werken. Dit maakt de zaken er niet eenvoudiger op en mede gezien de hoge kosten die dit alles met zich meebrengt, is dit hele plan eigenlijk onaanvaardbaar te noemen. Gelukkig is de landbouwkwaliteitswet van vrij recente datum (1973) en tot dusverre staat er niets in dat ook niet in de (nieuwe) warenwet zou passen, dus kan de klok eventueel nog worden teruggedraaid. Een andere mogelijkheid is het gebruiken van de landbouwkwaliteitswet als een aanvulling op de warenwet, mits de uitvoeringsbesluiten van de wet op openbare en democratische wijze tot stand komen.

De vleeskeuringswet en de vleeskeuringsdiensten

Gedurende het afgelopen jaar is er een aantal malen zeer negatieve publiciteit geweest over het vlees dat wij eten. De consumentenorganisaties vestigden de aandacht op de slechte kwaliteit van produkten als tartaar en filet américain, maar ook internationaal wordt blijkbaar met een scheef oog naar het Nederlandse vlees gekeken, wat met Duitsland en Italië de nodige conflicten heeft opgeleverd die onze economie inmiddels een miljoenenstrop hebben bezorgd. De Nederlandse autoriteiten probeerden de zaak te sussen met de mededeling dat het slechts een veterinaire kwestie betrof die wel spoedig uit de we-

reld geholpen zou zijn, iets wat dus kennelijk nog steeds niet is gelukt. Er is dus alle reden toe om eens wat dieper op deze materie in te gaan, omdat er inderdaad wel het een en ander schort aan de kwaliteitsbewaking van ons vlees.

Allereerst moet dan worden opgemerkt dat er op veterinair gebied absoluut onvoldoende wetgeving is, iets wat ook de overheid niet onbekend is. Daarom wordt er al weer de nodige jaren gewerkt aan een aantal regelingen op dit gebied, zoals: de gezondheidswet voor dieren (een modernisering van de sterk verouderde veewet), een diergeneesmiddelenwet (inmiddels bij het Parlement ingediend), een wijziging van de uitvoering van de vleeskeuringswet, een wijziging van de warenwet en (zijdelings met de alles te maken hebbend) een wet op de dierproeven.

De controle berust bij een aantal instanties waar-tussen geen duidelijke taakafbakening bestaat, zodat er bij de controles nogal wat doublures en lacunes zijn aan te wijzen. Voor de consument is uiteraard de controle op gezondheidseffecten van zeer groot belang, doch het is juist deze controle die in een te laat stadium begint, waardoor zij nooit waterdicht kan zijn. De controle door de vleeskeuringsdiensten begint namelijk pas bij de ingang van het slachthuis, dus aan het eind van het productieproces, iets wat indruist tegen alle principes van kwaliteitsbeheersing, omdat deze in een zo vroeg mogelijk stadium moet aanvangen. Het productieproces staat onder controle van de veterinaire dienst van het ministerie van Landbouw en Visserij, de veterinaire hoofdingspectie van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de consultants van het produktschap voor vee en vlees. Met name de taakverdeling tussen de veterinaire dienst en de veterinaire hoofdingspectie is erg onduidelijk, iets wat op beleidsniveau al heel wat competentiekwesaties heeft veroorzaakt. Lager in de organisaties is dit echter op soepele wijze geregeld, omdat men daar de zgn. 'personele unie' hanteert, wat wil zeg-

gen dat de sleutelposities worden ingenomen door veeartsen die voor beide ministeries tegelijkertijd werken!

Het slachtproces zelf vindt meestal plaats in de gemeentelijke slachthuizen, waarbij elk slachthuis het centrum vormt van een zgn. vleeskeurkring. Omdat vlees een zeer bederfelijk produkt is, heeft men er vroeger naar gestreefd om de transportafstand naar de consument zo kort mogelijk te houden, zodat elke behoorlijke gemeente zijn eigen slachthuis heeft. Heden ten dage, met alle mogelijkheden tot gekoeld transport, is dit echter een achterhaalde zaak die erg veel geld kost dat uiteindelijk door de consument wordt betaald. Daar komt nog bij dat een groot aantal slachthuizen slechts twee of drie dagen per week in bedrijf is en dus erg onrendabel werkt. Er is dus alle reden toe, om zo spoedig mogelijk over te gaan tot een grondige sanering van het slachthuizenbestand, waarbij ernaar gestreefd moet worden om maximaal 40 à 50 goed uitgeruste, volledig bezette slachthuizen in bedrijf te houden (er zijn er thans ± 120). De controle op de verkoopplaatsen, die thans geschiedt door de vleeskeuringsdienst en de keuringsdienst voor waren, dient uitsluitend door de keuringsdienst voor waren te geschieden omdat deze over betere laboratoria beschikt en omdat er dan één enkele instantie verantwoordelijk is voor het toezicht op alle verkoopplaatsen van levensmiddelen.

Door deze maatregelen zullen de vleeskeuringsdiensten hun aandacht kunnen verleggen naar het productieproces en alles wat daarmee samenhangt, zoals veevoederfabrieken, bio-industrie, veetransport en veemarkten. Het ligt hierbij uiteraard voor de hand dat een samensmelting van de vleeskeuringsdiensten en de veterinaire hoofdingspectie bevorderd moet worden, zodat er één enkele instantie ontstaat die verantwoordelijk is voor de gezondheidsaspecten van de veeteelt. Daarnaast moet er een duidelijke taakafbakening en scheiding van functies komen tussen het ministerie van Landbouw

en het ministerie van Volksgezondheid. Hierdoor zullen de wetten die in de maak zijn ook van kracht kunnen worden zonder dat er direct een uitbreiding van de personele bezetting nodig zal zijn. (Iets wat overigens wel de bedoeling is van de veterinaire belangenbehartigers die hier de mogelijkheid zien om een flink stuk duur betaalde werkgelegenheid te scheppen; een onderdeel van een werkgelegenheidsplan waarvan een dierenziekenfonds en de tweedelijns gezondheidszorg voor dieren ook deel uitmaken.)

Al met al geeft de kwaliteitscontrole van het vlees in Nederland een beeld te zien van onvoldoende wetgeving en elkaar beconcurrerende overheids- en semi-overheidsdiensten, een situatie waar zowel het dier als de consument de dupe van zijn. Een geluk bij een ongeluk is echter het feit, dat alle relevante wetgeving binnen een kort tijdsbestek door het Parlement behandeld zal gaan worden. Aangezien de betreffende wetten nogal wat raakvlakken hebben, zal het duidelijk zijn dat de Kamer deze eigenlijk niet gescheiden kan behandelen, maar dat daarmee pas kan worden begonnen zodra alle wetsontwerpen zijn ingediend, zodat een totaalbeeld ontstaat. In dit licht bezien, is het dan ook zeer gelukkig te noemen dat het eerste ontwerp voor de herziening van de vleeskeuringswet in december jl. door een kamercommissie is terugverwezen naar de betrokken departementen, al had dat dan ook een andere reden. Bij deze gelegenheid bleek overigens wel, dat er in de Kamer zeer kritisch naar deze zaken wordt gekeken en dat is een hoopvol teken voor de Nederlandse consument.

Warenwet en produktveiligheidswet

In het voorgaande werd ervoor gepleit om naast de warenwet nog een extra produktveiligheidswet te creëren, een idee dat ook al is geopperd in de warenwetnota van de werkgroep Consumentenzaken van D'66. Dit idee heeft niet nagelaten de nodige verba-

zing te wekken, omdat daardoor de zaken nog meer gecompliceerd zouden worden. Als men daarbij het model van de huidige warenwet voor ogen heeft, dan is dit inderdaad zo. Het is alleen de bedoeling dat deze produktveiligheidswet een geheel andere procedure krijgt voor de totstandkoming van de besluiten, omdat deze wet slechts onder één ministerie dient te vallen, zodat er ook één duidelijk verantwoordelijke instantie komt. Aangezien er ook bij de overheid een staatssecretaris voor Consumentenzaken dient te komen die alle consumentenwetten moet beheren, was de keuze (tijdelijk) al gevallen op het ministerie van Economische Zaken omdat dit momenteel al de consumentenzaken coördineert en daartoe als enige beschikt over een directie voor Consumentenaangelegenheden. De hoop is dus dat via deze constructie een methode is gevonden om in hoog tempo een aantal produktveiligheidsregelingen tot stand te brengen, ontdaan van zoveel mogelijk bureaucratie en vertragend overleg bij de overheid zelf.

Uiteraard is in principe ook de warenwet geschikt om veiligheidseisen in op te nemen, maar de totstandkoming van de besluiten duurt nu veel te lang en met de stroomlijning van de warenwet zal nog wel een tijd heengaan.

De haast, die moet worden gemaakt met de wetgeving op het gebied van de produktveiligheid, komt voort uit het feit dat de kosten, die worden veroorzaakt door ongevallen in de privésfeer, onaanvaardbaar hoog zijn geworden en een zware last vormen voor de samenleving. Het is niet de bedoeling om hier een dorre opsomming van cijfers te geven en daarom wordt volstaan met de vermelding dat als gevolg van ongevallen in de privésfeer jaarlijks ± 2200 doden zijn te betreuren, dat er permanent 4000 à 5000 ziekenhuisbedden zijn bezet en dat de totale schade wordt geraamd op 3 miljard gulden per jaar. Hiervan wordt 20 à 25% mede veroorzaakt door onveilige producten, waarbij dan als kanttekening moet worden gezet dat het ook met de

voorlichting op dit gebied bedroevend is gesteld, zulks in tegenstelling met de voorlichting op het gebied van de verkeersveiligheid. Een accentverlegging op voorlichtingsgebied van de verkeersveiligheid naar de privéveiligheid, moet dan ook zo spoedig mogelijk plaatsvinden, teneinde een toenemend aantal ongevallen in en om het huis terug te dringen. Een toename van het aantal ongevallen lijkt de komende jaren anders alleszins aannemelijk, gezien de sterke uitbreiding van de doe-het-zelf activiteiten bij de gemiddelde Nederlander, alsmede door een toename van zijn recreatieve bezigheden (die ook onder de privé sfeer vallen). Dat er een afname is van het aantal verkeersslachtoffers, ondanks een toenemende verkeersintensiteit, bewijst wel dat er met een aantal technische eisen en een goede voorlichting veel valt te bereiken.

Tot slot van dit artikel worden twee voorbeelden gegeven die duidelijk laten zien hoe uiteindelijk de consument het slachtoffer wordt van de gebrekkige wetgeving in Nederland. Deze voorbeelden zijn daarbij geheel gekozen in de voedings- en genotmiddelen sfeer, waarmee niet gezegd wil zijn dat in andere sectoren van de consumptiemarkt geen misleidende praktijken zouden voorkomen. Integendeel zelfs, maar in de voedingsmiddelen sector gebeurt het allemaal binnen het kader van de wettelijke regelingen en de produktschapsverordeningen en met medeweten van de controlerende overheidsinstanties die met handen en voeten aan de achterhaalde wetgeving zijn gebonden.

Jenever, of: de afgang van een Nederlands produkt

De gang van zaken rond de jenever vormt een typisch voorbeeld hoe de fabrikanten de mazen in de wetgeving weten te gebruiken om de kwaliteit van hun produkt langzaam maar zeker terug te brengen tot een zeer bedenkelijk peil.

Van oudsher werd jenever gefabriceerd uit graan,

dat was onderworpen aan een rijpingsprocédé, het 'mouten'. Hierbij treden in de graankorrel enzymatische omzettingen op die een bepaald aroma geven. Deze gemoute graankorrels werden vervolgens aan een gistingsproces onderworpen, waarna door distillatie de zgn. moutwijnjenever werd verkregen.

In de betreffende produktschapsverordening is deze procedure echter niet nauwkeurig omschreven en behalve graan is ook het gebruik van melasse toegestaan (melasse is een suikerrijk bijproduct van de suikerfabrieken waaruit door vergisting ook alcohol gemaakt kan worden). In de praktijk heeft dit tot gevolg gehad dat er steeds minder graan alcohol wordt gebruikt bij de jeneverproductie en steeds meer melasse-alcohol, omdat deze aanmerkelijk goedkoper is.

Het feit dat er in Nederland geen goede etiketteringsvoorschriften bestaan, heeft ervoor gezorgd dat zulke imitatie-jenever nog steeds als echte jenever verkocht mag worden, al dan niet dubbelgestookt (wat op zich ook al een loze kreet is), zolang er nog maar een minimale fractie moutalcohol in zit.

Al met al is onze jenever verworden tot een smakeloos produkt, waaruit alle aroma is verdwenen, zodat het zich met moeite handhaaft tussen alle, veel beter smakende soorten buitenlands gedistilleerd die momenteel zo in de mode zijn. De enige twee voordelen die onze jenever daar tegenover kan stellen, zijn de lage prijs en het feit dat men er geen hoofdpijn meer van kan krijgen na het nuttigen van een te grote dosis. De ironie van het geval wil, dat degene die wil weten hoe echte graanjenever smaakt, daartoe naar Frankrijk dient te gaan, omdat daar nog jenever wordt gemaakt volgens oud-Hollands recept. In de Franse wet wordt namelijk altijd een zeer nauwkeurige omschrijving gegeven van de grondstoffen die gebruikt moeten worden en van het gehele produktieproces om geknoei met de kwaliteit te voorkomen. Toen in de vorige eeuw dus

enkele distillateurs in Noord-Frankrijk onze jenever gingen namaken, werd de wetgeving uitgebreid met een daartoe strekkende richtlijn, die geheel werd geënt op de destijds in Nederland gebruikte produktiemethode en deze Franse jenever-wet is nog steeds van kracht voor de fabrikanten.

De Nederlandse slijters (die ook liever een goed produkt leveren) hebben dit alles met lede ogen zien gebeuren en zij hebben onlangs het Produktschap voor Gedistilleerd benaderd met een zeer goed etiketteringsvoorstel. In dit voorstel worden vier kwaliteitsklassen onderscheiden, te weten: moutwijn-jenever, graanjenever, jenever en melassejenever. Voor de 'oude jenever' geldt als extra eis dat het produkt minstens drie jaar op een eikenhouten fust gelagerd moet zijn. Als dit voorstel er door komt, zal het ook verboden worden om gebruik te maken van synthetische essences, die nogal eens worden toegepast bij bessen- en citroenjenever.

Bij dit verhaal kan nog worden aangetekend dat een goede etiketteringsrichtlijn ook voor de overheid een zeer aantrekkelijke zaak zou zijn, omdat het voor de illegale jeneverstokers een stuk moeilijker zou worden. Juist het feit dat de fabrikanten op grote schaal melasse-alcohol zijn gaan gebruiken, heeft het de illegalen mogelijk gemaakt om een vrijwel identiek produkt te fabriceren uit suiker, waarvoor slechts een vrij simpele installatie nodig is die in een kleine ruimte is onder te brengen. Het produceren van echte moutwijn- of graanjenever vergt aanmerkelijk meer ruimte en apparatuur, zodat illegaal stoken veel van zijn aantrekkelijkheid zal verliezen.

De reformindustrie, of: dit zijn superzaken, jongen!

De toenemende belangstelling voor voeding heeft de afgelopen jaren een explosieve groei van de alternatieve voedingsmiddelenmarkt veroorzaakt. Naast de oorspronkelijke idealisten die een complete landbouw- en voedingsleer propageren, vaak gebaseerd op een bepaalde levensbeschouwing (macro-biotiek, antroposofie), is deze markt in toenemende mate gepenetreerd door bedrijven die hun dure produkten ruimschoots voorzien van populair-wetenschappelijke informatie op voedingsgebied. Hierbij wordt handig gebruik gemaakt van het feit dat er op dit gebied geen enkele wetgeving bestaat (iets wat ook een vrijwel onmogelijke opgave lijkt, omdat begrippen als 'reform' en 'natuurlijk' te vaag en veelomvattend zijn) en van het simpele gegeven dat er op voedingsgebied nog erg veel onbekend is. De handelwijze van deze 'reformindustriën' kenmerkt zich dan ook door het verstrekken van voorlichting die bol staat van de onbewijsbare claims en door het benadrukken van de werking van de vele afzonderlijke preparaten (waarvan de werkzame ingrediënten vaak ook in tablet- of capsulevorm te verkrijgen zijn).

Met verstandige voeding heeft dit uiteraard niets meer te maken en het is zelfs zo dat het overmatig nuttigen van één enkele voedingscomponent de gezondheid kan schaden (bijv. zemelen, waarvan al geruime tijd bekend is dat ze een overmaat fytiinezuur bevatten, een stof die kalk en ijzer aan het lichaam onttrekt).

Door dit soort praktijken zijn de aanduidingen 'reform' en 'macrobiotisch' sterk aan erosie onderhevig en dreigen te worden tot een vlag die elke lading kan dekken.*

*Het kan overigens geen kwaad om tot slot van dit hoofdstuk te vermelden dat er wel degelijk een natuurlijke voedingsmethode bestaat. Deze methode is gebaseerd op de ideeën van de Amerikaanse arts Howard Hay, die hierover al 40 jaren geleden een boek publiceerde, dat in Nederland nooit de aandacht heeft ge-

had, die het verdient. Slechts in Duitsland geniet deze voedingsmethode een toenemende bekendheid en is er ook een boekje over verschenen dat inmiddels al 30 drukken heeft beleefd ('Die Haysche Trenn-Kost', Karl F. Haug Verlag Heidelberg). Voor de geïnteresseerde lezer is dit zeer aanbevolen lektuur.

W. DE JONGE

Kiezen voor een beter landbouwbeleid

1. De positie van de agrarische sector in de nationale economie

De plaats van de landbouw in onze economie wordt stelselmatig onderschat. De landbouw is verreweg onze belangrijkste exportsector. De exportwaarde van agrarische produkten maakt de laatste jaren rond de 25% uit van onze totale export, daarmee ongeveer 10 miljard gulden netto aan de betalingsbalans bijdragend. Deze cijfers krijgen nog meer betekenis als men verdisconteert dat zij gerealiseerd worden door een voortdurend kleiner wordend aandeel van de beroepsbevolking. Thans bedraagt dit nog ongeveer 5%; indien de toeleverende en verwerkende sectoren in ruime zin meegerekend worden, ongeveer 12%.

2. Probleembeschrijving

Het voorgaande lezend, ontstaat de indruk van een florissante economische sector. Die indruk is onjuist. Er is een schrijnende contradictie tussen de betekenis van de landbouw voor de Nederlandse economie, en de uiterst problematische situatie waarin de agrarische beroepsbevolking verkeert. Het laatste geldt overigens ook voor het merendeel van de boeren in de overige EEC-landen, maar in dit artikel zal ik mij voornamelijk tot de Nederlandse situatie beperken. De belangrijkste kenmerken van de problematiek van de agrarische bevolking zijn:

1. een zware onderbetaling van de geleverde arbeid;
2. onaanvaardbaar lange arbeidstijden.

Werkweken van meer dan 60 uur zijn in de landbouw, vooral op de kleinere bedrijven, niets bijzonders. Indien deze uren tegen normaal CAO-tarief berekend worden blijkt er de laatste jaren verreweg op het merendeel van de bedrijven met verlies gewerkt te worden. Op bijvoorbeeld de kleinere melkveebedrijven (minder dan 30 koeien) schommelen die verliezen tussen de 30000 en 40000 gulden per jaar.

Een soortgelijk negatief beeld tonen de *arbeidsopbrengsten* van de agrarische ondernemers. Dat zijn de, veelal negatieve, overschotten vermeerderd met de berekende doch niet uitbetaalde arbeidsvergoeding. *Bijna alle* agrariërs blijken dan de laatste jaren beneden het vergelijkbare CAO-loon te werken. Een aanzienlijk aantal zelfs beneden het minimumloon. De vergelijkbare CAO-lonen liggen tussen ongeveer 40000 (± 2500 uren) en 50000 (± 3000 uren) gulden. Hieronder een beknopt illustratief overzicht van het bovenstaande.

Zuiver bedrijfseconomisch bezien blijkt uit voorgaande cijfers dat het Nederlandse landbouwbedrijf in zijn algemeenheid een onrendabele zaak is. Alléén dankzij sociaal onaanvaardbaar lange arbeidstijden en niet-betaalde gezinsarbeid kan de landbouw zich min of meer handhaven.

Gemiddelde arbeidsopbrengst in guldens van de ondernemer op landbouwbedrijven (bron: Landbouw Economisch Instituut)

	1977/78	1978/79	1979/80	
			excl. WIR-effect	incl.
Weidebedrijven				
grotere	37200	45700	32400	36800
kleinere	18800	19900	15900	17000
Gemengde landbouwbedrijven				
grotere	28100	25100	20800	25800
kleinere	11400	9800	7900	9500
Akkerbouwbedrijven				
grotere	13100	29700	28900	33200
kleinere	5700	13100	15700	17300

Voorlopige cijfers

Uit een oogpunt van werkgelegenheid zeker méér min dan meer. Immers de hiervoor beschreven problematiek heeft een massaal verlies van werkgelegenheid veroorzaakt. Bedroeg de totale mannelijke beroepsbevolking in land- en tuinbouw in 1947 nog 523500 ($\pm 20\%$), in 1976 was dit aantal nog slechts 185200 (6%). Te optimistische prognoses van het ministerie van Landbouw becijferen voor 1990 een aantal van 122000 ($\pm 3\%$). Een verlies dus van tienduizenden arbeidsplaatsen in een tiental jaren. Een bijna geruisloos verlies vergeleken met dat in industriële sectoren van kleinere omvang.

Naast deze voornamelijk intern agrarische problematiek van inkomensachterstand en werkgelegenheid, heeft het Europese en nationale landbouwbeleid nog een aantal negatieve gevolgen gehad. Deze hebben een veel directer invloed buiten de agrarische sector.

a. Grondprijzen

Grondpolitiek is een van de voornaamste na-oorlogse politieke strijdpunten geweest. De hoofdzaak van de hele grondproblematiek is de toeneemende schaarste aan grond. Ontegenzeggelijk is

behoefte van buiten de landbouw een prijsopdrijvende factor geweest. Maar te zeer is, welhaast bewust, de prijsopdrijving onderschat vanuit de agrarische sector zelf. Een onverzadigbare drang naar schaalvergroting, ter compensatie van inkomensverliezen door te lage prijzen, hebben de grondprijzen ondanks incidentele dalingen opgejaagd tot een niveau dat in geen enkele verhouding meer staat tot het opbrengend vermogen van de grond. Naast een levensgrote bedreiging voor de continuïteit van de agrarische bedrijven, heeft deze ontwikkeling onaanvaardbare consequenties voor het hele ruimtelijke beleid in ons land. Deze ontwikkeling heeft een rechtstreeks verband met de landbouwpolitiek.

b. Bedreiging van landschap en milieu

De onmiskenbare aantasting van grote oppervlakten landschap, in geheel West-Europa, staat om dezelfde redenen in relatie tot een falend landbouwbeleid. Intensivering, wederom ter compensatie van prijsverliezen, heeft geleid tot disharmonie tussen de eisen voor een pluriform landschap en moderne agrarische produktiewijzen. De beste garantie voor het behoud van aantrekkelijk landschap is een welvarende boerenbevolking.

c. Bio-industrie

Een uiterste vorm van intensivering is de intensieve veehouderij of in het jargon der tegenstanders bio-industrie. Hoe men ook over de argumenten tegen de bio-industrie moge denken, feit is dat deze vorm van intensivering bij grote groepen weerstanden oproept.

d. Overschottenproblematiek

Meest bekend gevolg, voor in de zuivelsector, van intensivering en schaalvergroting is de overschottenproblematiek. Een onaanvaardbaar maatschappelijke verspilling, met uiterst negatieve gevolgen voor tal van andere landen. Vooral ontwikkelingslanden die de ontwikkeling van hun zuivelsector ge-

blokkeerd zien door dumping van Europese overschotten.

e. Desintegratie plattelandssamenleving

Verlies van agrarische werkgelegenheid heeft geleid tot ontvolking of forensisme en daardoor toeneemende onleefbaarheid van veel plattelandskernen.

3. Oorzaken

Belangrijkste doelstellingen van het EEG landbouwbeleid waren:

- produktiviteitsverhoging (d.m.v. rationalisatie);
- een stabiele en voor de consument betaalbare voedselvoorziening;
- een inkomen voor de landbouwers dat in redelijke verhouding staat tot dat van andere beroepsbeoefenaren.

De eerste twee doelstellingen zijn volledig gerealiseerd, aan de laatste is welbewust te weinig gedaan. Hier ligt de wezenlijke oorzaak van de huidige landbouwproblematiek en zijn negatieve externe effecten.

Een goedkoop voedselpakket voor de Europese consument is mogelijk gemaakt via intensivering, produktiviteitsverhoging per arbeidskracht, schaalvergroting en mechanisatie van de produktie. De arbeidsuitstoot die dit proces teweegbracht, vond een uitweg in de expansie van de industriële sector. Het rationalisatieproces werd bevorderd via subsidie- en structuurbeleid, maar ook afgedwongen d.m.v. een schraal prijsbeleid. Zo zijn de jaarlijkse vastgestelde EEG-prijzen bij voortdurende achtergebleven bij de kostenstijgingen. De daardoor ontstane inkomensverliezen hebben de boeren lange tijd bestreden met produktieverhoging per hectare en per arbeidskracht. Het laatste wil overigens gewoon zeggen dat er tienduizenden beroepsbeoefenaars, eerst vreemde arbeidskrachten later boeren, afgevloeid zijn. Deze, op allerlei gebied gestimuleerde

en afgedwongen handelwijze is zo consequent uitgevoerd dat zij geleid heeft tot de bekende overschottensituatie in enkele sectoren. Deze worden de laatste jaren vanuit Brussel bestreden met een nog verder aangescherpt prijsbeleid.

Hiertoe behoort de zogenaamde medeverantwoordelijkheidsheffing. Dit is een heffing op de zuivelproduktie om de overschotten mede te financieren en te verkleinen. In boerentaal heet zij strafheffing. Terecht, omdat de boeren in feite gestraft worden voor een bedrijfsvoering waartoe zij jarenlang economisch gedwongen en aangemoedigd zijn. Van medeverantwoordelijkheid is geen sprake. De verantwoordelijkheid voor de overschottensituatie ligt bij een falend beleid. Afgezien daarvan is de 'medeverantwoordelijkheidsheffing' tot nu toe niet effectief gebleken. De boeren hebben haar gevolg, inkomensverlies, op de aloude manier bestreden: met produktieverhoging. Aldus is een uitzichtloze vicieuze cirkel ontstaan met onaantoonbare gevolgen op velerlei gebied.

Was bij het begin van de EEG de geschetste politiek begrijpelijk, onvergeeflijk is dat zij met de gewijzigde economische omstandigheden (grote werkloosheid buiten de landbouw, overschottensituaties, relatief minder belang van de primaire kosten van levensonderhoud) en opvattingen omtrent landschap en milieu niet is bijgesteld. Oorzaak daarvan is kennelijk een gebrek aan politieke moed bij de EEG- en nationale overheden om te kiezen voor een radicaal ander beleid.

Een partij als D'66, die in tegenstelling tot bijvoorbeeld de christendemocraten (traditioneel agrarische beleidsmakers) niets te maken heeft en wil hebben met belangengroeperingen, moet die keuze wel duidelijk maken.

4. Kenmerken van een alternatief beleid

Bij het formuleren van een alternatief beleid wil ik de volgende uitgangspunten vooropstellen.

1. Het voortbestaan van de gemeenschappelijke markt voor landbouwproducten is, ondanks alle kritiek, een levensvoorwaarde voor de Nederlandse landbouw met zijn sterke internationale gerichtheid. De doeleinden die ermee nagestreefd worden, kunnen onderschreven worden; alleen de middelen daartoe verdienen grondige wijziging.
2. De situatie moet per produkt bekeken worden. De zuivelsector is het meest urgent vanwege de structurele overschotten. Echter, andere produkten verdienen evenzeer aandacht. Weliswaar zijn de overschotten daar minder opvallend of afwezig, maar de prijzen van die produkten waarborgen veelal niet het nagestreefde paritaire inkomen.
3. Het inkomen van de boeren moet uit de produkt-prijzen verdiend worden. Directe inkomensvoelers moeten om praktische en vooral om principiële redenen afgewezen worden.

Een principiële verandering van het landbouwbeleid moet op EEG-niveau tot stand komen. Het faillissement van het huidige beleid is in wezen te wijten aan de intentie om met het markt- en prijsbeleid twee in de praktijk onverenigbaar gebleken doeleinden te bewerkstelligen: marktevenwicht en een vergelijkbaar inkomen voor de boeren. Het eerste is steeds belangrijker geworden ten koste van het tweede, zonder dat die strategie evenwel succes opgeleverd heeft.

Een alternatief EEG-landbouwbeleid voor de overschottensectoren komt zeer kort samengevat op het volgende neer:

- a. marktevenwicht moet administratief tot stand gebracht worden via een per bedrijf toegewezen produktie-contingent waarvoor een prijsgarantie geldt;
- b. de prijsgarantie is binnen het contingerings-systeem louter nog een middel om een aanvaardbaar boereninkomen te realiseren.

Ad a. Produktie-contingentering

Doorbreking van het heilloze opjaagsysteem (lage prijzen, hogere produktie) vereist in de eerste plaats de instelling van produktielimieten. Het totale EEG-produktie quantum moet de som zijn van interne consumptie en verwachte export naar derde landen. Het moet administratief vastgesteld worden op basis van cijfers uit voorgaande jaren. Het moeilijkste probleem bij contingering lijkt de verdeling van het totale EEG-contingent naar uiteindelijk de individuele agrarische ondernemers. Een tussenschakel van contingering per land of beter nog per regio, lijkt om redenen van politieke haalbaarheid onvermijdelijk en wenselijk. De zwakte hiervan is dat de contingenten-toewijzing een punt van politieke onderhandeling tussen de EEG-lidstaten wordt. Niet vergeten moet echter worden dat de thans gebruikelijke jaarlijkse marathon-onderhandelingen ter vaststelling van de prijzen geen andere oorzaak hebben.

De nationale of regionale contingenten moeten uiteindelijk verdeeld worden over de afzonderlijke agrarische bedrijven. Bovendien moet de mogelijkheid van verschuiving van het ene naar het andere bedrijf ingebouwd worden. Immers vanwege vele oorzaken zal een categorie bedrijven willen inkrimpen, terwijl een andere wil uitbreiden. Een scala van middelen is hiervoor mogelijk, van volledig vrije verhandeling tot een rigoureuze toewijzing van de contingenten.

Contingentering biedt het voordeel dat binnen het systeem een grote mate van vrijheid voor de nationale lidstaten mogelijk is op dit terrein, zonder dat het onmiddellijk gevolgen heeft op het aanbod. Dit is immers tevoren vastgesteld. De illusie van een uniform EEG-structuurbeleid kan beter vergeten worden. Eenvoudig omdat, ook onder het huidige Brusselse beleid, van Schotland tot Sicilië te zeer verschillende omstandigheden heersen voor effectivering van een dergelijk beleid.

Voor Nederland bepleit ik een vrij stringente toe-

wijzig van de productiecontingenten door een onafhankelijke, maar wel democratisch controleerbare, instantie waarin de boeren uiteraard zelf de grootste inbreng moeten hebben. Twee motieven bepalen die keuze. Ten eerste voorkomt een systeem van toewijzing dat er een concurrentieslag om de contingenten ontstaat. Bij vrije verhandeling zullen zij een (hoge) prijs vertegenwoordigen. Daardoor zouden de grootschalige kapitaalkrachtige bedrijven toch weer bevoordeeld worden. Toewijzing biedt de mogelijkheid om de contingenten te sturen naar die bedrijven die deze het meest nodig hebben. Ten tweede heeft de problematiek van productie-beheersing een nauwe relatie met de grondpolitiek. Dit omdat de meeste agrarische productiesectoren, ook de zuivel, grondgebonden zijn. D'66 bepleit t.a.v. het agrarisch grondgebruik ook een vrij stringente sturing (zie SWB-rapport L 3: Agrarische grondpolitiek, een redelijk alternatief). Uit een oogpunt van politieke coherentie is het gewenst de werkingssfeer van de grondpolitieke instrumentaria te koppelen aan die van productiebeheersing.

Ad b. De rol van de produktprijs binnen het contingenteringssysteem.

De prijs voor de binnen de contingenten geproduceerde hoeveelheden moet gegarandeerd worden op een niveau dat de EEG-doelstelling van een paritair inkomen voor de boeren uiteindelijk recht doet. Dat wil niet zeggen dat iedere boer een voldoende inkomen gegarandeerd moet worden, omdat goede boeren recht hebben op een beter inkomen dan slechte boeren. Daarom zal de garantieprijs gebaseerd moeten zijn op de gemiddelde kostprijs in de EEG.

Contingentoverschrijding zal door de boeren voor eigen rekening moeten worden afgezet.

Het principe van deze gedachtengang is dat de boer zijn inkomen blijft verdienen uit de prijzen van zijn produkten. Kunstmatig lage prijzen met directe inkomstenstoelagen moeten vanwege praktische en

princiële bezwaren absoluut afgewezen worden. Praktische bezwaren omdat zij in verschillende delen van de EEG administratief onuitvoerbaar zijn en omdat er in boerenkring heftige weerstanden tegen bestaan. Inkomenstoelagen betekenen bovendien in vele gevallen onvermijdelijk een premie op slecht ondernemerschap, omdat verschillen in goed en slecht ondernemerschap nooit geheel te neutraliseren zijn via een onmogelijk ingewikkeld stelsel van inkomensnormen. Principieel bezwaar omdat het bewaren van een productiesector dient te geschieden via een prijs voor het door die sector afgeleverde produkt en niet via het subsidiëren van toevallig in die sector werkzame individuen.

Een en ander betekent wel onvermijdelijk, indien het inkomen van de agrariërs op het huidige peil blijft of zou moeten stijgen, een hogere consumentenprijs. Dit beschouw ik als één van de gemakkelijkste problemen. Indien contingentering een belangrijke bijdrage tot gezondmaking van de Europese landbouw betekent, en daarmee wezenlijk een leefbare plattelandssamenleving en behoud van landschap bevordert, is een bescheiden verhoging van de consumentenprijs alleszins te rechtvaardigen.

Het gaat in deze immers ook om consumentenbelangen. Daarbij komt dat de prijsstijging in de voorbije twintig jaar van EEG-landbouwbeleid verre is achtergebleven bij de prijsstijgingen van bijna alle andere consumptie-artikelen. En dat de kosten van voedingsmiddelen in West-Europa relatief tot de laagste ter wereld behoren.

Het voorgaande vraagt wel een mening die lijnrecht durft in te gaan tegen het lamentabel kortzichtige standpunt van de Europese consumentenorganisaties.

Princiële wijzigingen van het huidige beleid moeten allereerst in Brussel tot stand komen. Nationale corrigerende maatregelen zijn evenwel zeer wel

mogelijk en noodzakelijk. Het nationale landbouwbeleid is altijd bewust een ondersteuning van het Brussels beleid geweest. Zo zijn de resultaten van onderzoek en voorlichting vooral ten goede gekomen aan de grotere bedrijven. Hetzelfde geldt voor subsidies en stimuleringsmaatregelen. Aldus heeft het nationale landbouwbeleid, daarmee het EEG-beleid versterkend, zijn bijdrage geleverd aan de ontwikkeling naar grootschaligheid en intensivering.

In plaats van ondersteuning en versterking van het EEG-beleid is correctie en bestrijding van de negatieve gevolgen op zijn plaats. Daartoe bestaan verschillende instrumenten. De belangrijkste zijn:

- Grondbeleid

Verreweg de sterkste kostenstijging in de landbouw is de laatste jaren opgetreden in de produktiefactor grond. Deze ontwikkeling is, zoals reeds vermeld, zeer schadelijk voor het gehele ruimtelijke beleid. Maar bovendien betekent zij een even zo grote bedreiging voor de landbouw als het Brusselse prijsbeleid. Vele, vooral kleinere en middenbedrijven worden rechtstreeks in hun continuïteit bedreigd. Daarnaast betekent de grondprijsontwikkeling een wezenlijke aantasting van de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw. Een zeer gevaarlijk gevolg voor landschap en milieu van de te hoge grondprijzen kan een verdergaande ontwikkeling naar niet-grondgebonden landbouw zijn, d.w.z. intensieve veehouderij.

Overheidsingrijpen is dus zeer noodzakelijk, ondanks de huidige, waarschijnlijk incidentele, tendens van prijsdaling. Uit het wetsontwerp Verreemding Landbouwgronden spreekt een onvoldoende intentie, ja zelfs een zekere onwil, om de agrarische grondprijsproblematiek wezenlijk aan te pakken. Noodzakelijk is een doorbreking van de rechtstreekse band tussen koper en verkoper van grond. Via een onafhankelijke instantie moet stu-

ring plaatsvinden van grond naar de bedrijven die er, volgens tevoren vastgestelde normen, het meeste behoefte aan hebben.

- Fiscaal beleid

Het Nederlandse belastingstelsel betekent een langzame wurging van kleine zelfstandigen. Met name de boeren zijn er het slachtoffer van omdat het fiscale beleid hun concurrentiepositie t.o.v. de boeren in andere EEG-landen ernstig ondergraaft.

Het hele gemeenschappelijke landbouwbeleid vanuit Brussel wordt alléén al door de fiscale disharmonie binnen de gemeenschap volledig doorkruist. Hierbij trekt de Nederlandse boer wel opvallend aan het kortste eind. Vooral in de sfeer van afschrijvingen, vermogensbelastingen en successierechten zijn dringende veranderingen nodig die meer recht doen aan de specifieke rol van inkomen en vermogen van kleine zelfstandigen. En die tevens recht doen aan de voornemens in het beleidsprogramma van d'66 hieromtrent.

Genoemde twee instrumenten kunnen aangevuld worden met andere maatregelen op velerlei terrein (bijv. wlr, sociaal beleid, inrichtingsbeleid). Zij kunnen verregaand buiten 'Brussel' om verwezenlijkt worden. Uiteindelijk moeten zij ten dienste staan aan een beleid dat de kleinere en vooral de middenbedrijven meer kansen biedt. Niet vanwege een nostalgische voorkeur voor het kleine, maar terwille van het behoud van werkgelegenheid in de landbouw en daarmee terwille van behoud van landschap en leefbaarheid van het platteland.

5. Conclusies

Het EEG-landbouwbeleid is failliet. Enerzijds zadelde het de Europese consument op met dure en immorele overschotten. Anderzijds bezorgt dit beleid het merendeel van de producenten onaanvaardbaar lage inkomens en heeft daarmee een verpaupering van landschap en plattelandssamenleving veroorzaakt.

Desondanks moet alles gedaan worden om de gemeenschappelijke landbouwmarkt te behouden. Een ander beleid zal in de eerste plaats in Brussel tot stand moeten komen. Dat andere beleid zal een zo goed mogelijke afstelling van het aanbod op de vraag moeten inhouden d.m.v. per bedrijf geldende productie-contingenten. De aldus gereguleerde productie zal in principe een voldoende inkomen moeten opleveren voor de Europese boeren. Het is volstrekt redelijk, mede gezien de positieve neveneffecten van een dergelijk beleid, van de Europese consument een bescheiden bijdrage te vragen via hogere consumentenprijzen van agrarische producten. De zuivelsector vraagt om de meest urgente oplossing in deze richting, maar de situatie in andere sectoren (bijv. suiker) is niet principieel anders dan die in de zuivel.

Het nationale beleid moet duidelijk corrigerend gaan optreden t.a.v. de fouten vanuit de EEG. De grondpolitiek is hier een belangrijk stuurmiddel. Veranderingen in het fiscale beleid kunnen, naast waarborgen voor continuïteit van de agrarische bedrijven, de Nederlandse boer in een eerlijker concurrentiepositie plaatsen t.o.v. zijn collega's in de EEG.

Tenslotte nog een zeer persoonlijke mening. Het vereist wel een zeer groot optimisme veranderingen in de hier geschetste richting op korte termijn te verwachten. De recente besluiten over de landbouwmarkt en -prijzen in Brussel wijzen gezinszins

in die richting, evenmin als de ervaringen van enige decennia nationaal landbouwbeleid. Maar zelfs indien de kans op een ander landbouwbeleid reëel aanwezig zou zijn, dan nog zou het perspectief voor een groot aantal boeren weinig aantrekkelijk zijn. Zelf reken ik mij nadrukkelijk tot die groep. Dat perspectief betekent een streng keurslijf van maatregelen op velerlei terrein die stuk voor stuk de traditionele onafhankelijkheid en vrijheid van het boerenberoep zullen ondermijnen. Allemaal onvermijdelijk en noodzakelijk, maar leuk is anders.

Daarom doen boeren die qua persoonlijke en economische omstandigheden daartoe in de gelegenheid zijn er verstandig aan het vaak succesvolle voorbeeld van duizenden collega's te volgen: emigreren naar die landen waar je nog echt boer kunt zijn en waar de mogelijkheden ten opzichte van die in Nederland bijna onbeperkt zijn.

Literatuur

1. *Bedrijfsuitkomsten in de landbouw*, diverse jaargangen, Landbouw Economisch Instituut, Den Haag.
2. *Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven en hun effecten*, landbouw Economisch Instituut, Den Haag, 1979.
3. *Boer Blijven*, Discussienota Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt, Den Haag, 1978.
4. *Agrarische Grondpolitiek, een redelijk alternatief*, SWB D'66, Den Haag, 1980.
5. *Structuurvisie Landbouw*, Ministerie van Landbouw en Visserij, Den Haag, 1977.

W.J. BEEK

Expert en leek

De expert als oordelende leek

Wij dienen onszelf aan als specialist en beroepen ons daarop. Telkens als wij ons afvragen wat dat specialisme nu echt betekent, ontdekken wij dat wij leek gebleven zijn.

De politicus en de ondernemer weten dat, want hun expertise is te handelen in onzekerheid, ongeacht hoeveel adviserende specialisten zij om zich heen hebben. Zij blijven uiteindelijk de leek, die eigen ervaring en algemene kennis wegend zijn oordeel velt. De arts en de rechter weten het, iedere keer als zij én als specialist én als mens een oordeel moeten vellen. De accountant en de ingenieur weten het evenzo.

Als specialist handelen wij als Simon Stevin, een kornet in het leger van Prins Maurits, die zei: 'Als U iets zoudt ontdekken al denkende, wat de meerderheid niet aanvaardt, zeg het dan niet, want het kan U Uw baan kosten'. Dat schreef hij in 'Het Burgerlijke Leven'. Hij was en bleef een goed en dienstbaar kornet, een knappe Simon.

Verantwoording gevende leken echter zullen dichter staan bij Marnix van St. Aldegonde, een bestuurder uit Simon's tijd, die in 'De Opleiding van de Jeugd' het volgende schreef: 'Wetenschap zonder oordeel is pedanterie en hoe groter de wetenschap zonder oordeel is, des te groter is de pedanterie'. Hij wees daarmee hele scholen af. Hij wist dat hij als bestuurder op eigen inzicht zou moeten durven bouwen.

Nu is het zó dat in onze democratische samenleving met zijn schoolse cultuur de specialist als het ware wordt opgezet tegen de leek. Een schooldiploma markeert het specialisme. Een stembriefje markeert het leek-zijn, bij een politieke verkiezing of in een ondernemingsraad.

Waar specialist en leek in één persoon zijn verenigd – en dat is altijd het geval, want men kan niet op alle terreinen specialist zijn – moet dit tot rolvermenging leiden. Daarvan geven de nieuwsmedia dagelijks voorbeelden. Een hoogleraar in de microbiologie maakt zich als zodanig bekend om zijn bewering kracht bij te zetten dat de kerk-Marokkanen moeten blijven.

Uiteindelijk oordeelt altijd de leek. Dat is mijn stelling. Dat is ook mijn rechtvaardiging van de democratische instelling. In zaken van directere politieke keuze en van publieke mening is het zonder meer duidelijk dat de leek uiteindelijk oordeelt. Maar ook daar waar de vakman een oordeel uitspreekt dat uitgaat boven het soort uitspraken dat de wetenschapaankan (en dat zijn er weinige), daar spreekt de vakman vooral als leek. De leek in de vakman is een heel welopgevoede leek. Jazeker, maar tóch een leek. Een zeer eerbare leek. Jazeker, maar... een leek.

Wat is er gebeurd met de wijze waarop wij de specialist zijn gaan zien? Waarom roepen wij hem zo vaak op, zonder geloof, als guru of als shaman? Waarom vinden wij het zo moeilijk oprecht te han-

delen uit de overtuiging dat oordelen mensenwerk blijft? Dat op zijn best het gezond verstand de enige expertise is die wij delen, als leken? Het antwoord zoek ik in de betekenis die het woord 'expertise' heeft gekregen in onze schoolse cultuur.

De expert in een schoolse cultuur

Expertise – in zijn voorlaatste betekenis – is meer dan kennis. Het is met doeltreffendheid toegepaste kennis en ervaring. Het is voor het oordeel wat gist is voor het brood. Expertise doet de overtuiging rijzen. Het is het smeermiddel voor een organisatie, die de door haar gewenste zaken ook bewerkstelligt.

Zó gesteld is het een paradox in onze samenleving, dat het kennisniveau daarin sterk is toegenomen, maar het expertiseniveau afgenomen.

Laat mij, voordat ik de gevolgen van deze stelling bespreek, de tegenstellingen tussen kennis en expertise in paren van trefwoorden geven. Kennis, zoals deze in de scholen wordt overgedragen, neemt traag nieuwe ervaring op. Expertise volgt de ervaring direct. Kennis moet worden verspreid, van individu naar individu. Expertise wordt gedeeld. Kennis maakt de werkelijkheid abstract, vooral als het wordt gepresenteerd in 'conflicterende reductieschema's'. Expertise is deel van de dagelijkse praktijk. Een kennisoordeel is een waarmerking volgens een logische regel, vaak kwantitatief. Een expertise-oordeel is een overtuiging, kwalitatief (waarin overigens kennisoordelen kunnen meetellen).

Een samenleving, die meer op kennis vertrouwt en minder op expertise, gaat de volgende kenmerken tonen: een statische en individualistische oordeelsvorming, een abstracte benadering van zijn problemen, een overwaardering voor de taal van cijfers en een pre-occupatie met de grote, te veralgemeniseren menselijke vraagstukken.

De verschuiving in onze waardering van expertise-oordeel naar kennisoordeel is niet zonder

invloed op het maatschappelijk gebeuren. Een statische en abstracte benadering leidt eerder tot een normatief-behoudende dan tot een liberaal-vernieuwende houding. Dit, samen met de toenemende behoefte om individueel tot oordelen te komen, leidt tot een gespleten verwachtingspatroon bij de mensen. Enerzijds wensen zij mee te spreken in de hoop meer erkenning van hun individuele kennis te verkrijgen. Een verwachting, die door het toenemend tertiair onderwijs sterk wordt bevorderd. Anderzijds verwachten zij veel van een generale en objectieve aanpak, van meer studie en meer planning en van het hanteren van globale instrumenten om problemen op te lossen.

In deze situatie vindt men ongerijmdheden in houding en gedrag bij grote groepen in de bevolking, bij overheden, bedrijfsleven, vakbonden en consumentenorganisaties. Er blijkt een verschil te zijn tussen wat deze groepen zien als de situatie, wat zij als een noodzakelijk ingrijpen aanvaarden en wat 'objectief' te verantwoorden is.

Bij zulke relaties mag men niet verwachten dat expertise, van wie dan ook, gemakkelijk wordt aanvaard. Immers voor de ander is die expertise nog geenszins bewezen en nog minder is hem aangevoeld dat van de aanwezige expertise een goed gebruik is gemaakt. Hij vraagt om een waarmerking daarvan, om een schoolse verantwoording van een overtuiging. Hij zal contra-expertise, (sorry: kontra-expertise) aandragen, daarmee aangevend dat indien expertise-oordeel wordt tot kennisoordeel slechts een schoolstrijd rest.

Het is een schok voor menige hevig notulerende ondernemingsraad als de directeur zegt zijn mening te hebben herzien, net zoals het voor een hevig pennende student een schok is als de meester zegt het mis te hebben gehad. Het is onwil in de ogen van een vakbond als het bedrijfsleven beweert dat zijn meerjarenplannen niet de basis van een contract kunnen zijn, maar slechts aangeven in welke richting wordt gestuurd. Het is onzorgvuldig bestuur of

het bederven van het ondernemersklimaat in de ogen van het bedrijfsleven indien de overheid onzezekerheid laat over het al dan niet toepassen van bepaalde ingrepen.

Deze toenemende behoefte om onze maatschappelijke relaties statisch te willen maken, een kenmerk volgens mij van een schoolse cultuur, kortwiek de inzet van werkelijke expertise. Het probleem met onze expertise is niet zozeer ons gebrek daaraan, noch is het een gebrek van ons stelsel als zodanig (al wordt dit wel beweerd), maar het is veel meer een probleem van structuur, van de functies binnen ons stelsel. Met dit laatste kampen alle stelsels die wij kennen.

In het kort komt het neer op de vraag hoe een samenleving het eeuwige dilemma oplost tussen begrijpen en ingrijpen, tussen beweren en beleven, tussen individu en samenleving. Het is de vraag die Jan Romein zich stelde toen hij op zoek ging naar het algemeen menselijk patroon. Het is het zoeken van samenlevingen om hoofd en hart te laten samenwerken, waarover Jacqueline Soetenhorst in een vorige Idee '66 schreef.

Een kernvraag is mijns inziens of onze samenleving met dit dilemma weet te leven, of niet?

De barbaar als succesrijk 'expert'

Jan-Marie Domenach (*Le Sauvage et l'ordinateur*, Ed. Du Seuil, Parijs 1976) beschreef onze toestand als volgt: 'Un christianisme sans dieu, un marxisme sans prolétariat, de libérations sans sujets. En somme, la culture d'avant-garde nous offre ce que le consommateur cherche naturellement: penser sans se compromettre'.

Mensen zijn vindingrijk, meer handig dan creatief. 'Street-smart' zegt de Amerikaan. Indien zij ervaren dat ondanks hun betere opleiding niet het bijgeleverde verwachtingspatroon wordt waargemaakt, zullen zijzelf daarvoor de mogelijkheden

proberen te scheppen. Het aanbod van werk in verenigingen, politieke partijen, actiegroepen, in het besturen van instellingen, enz. is enorm. Ieder die dit wenst kan een 'niche' vinden, waarin hij of zij meetelt. Waar de ingebrachte expertise of kennis telt. Onze samenleving brengt een enorme sociale energie op.

In wezen doen zij niet anders dan degenen die in onze grote instellingen, overheid of bedrijfsleven, een blijvende carrière maken. Zij blijven pogen zich een onderdak te verschaffen in het netwerk van onze instituties, om zich daarin wèl te voelen en zich daarin een eigen weg te banen.

In deze samenleving worden zij die niet opgeven barbaren. Historisch gezien duidt barbaar op een individu dat zich versneld bij een ontwikkeling laat betrekken en zich daarbij weet aan te passen, maar voldoende platvloers (street-smart) is om niet te gaan zweven. Onze leiders zijn in de regel hoogopgeleide barbaren, om het even of dat nu de leiding van een geslaagde onderneming, een succesvolle politieke partij of een invloedrijke overheidsdienst betreft. Voor hen leidden kennis en ervaring tot verkoopbare expertise, in één of andere richting.

Vergelijkt men onze samenleving met die van de Italiaanse handelssteden zoals Florence uit de 15e eeuw, welke ook door barbaren werden geleid, dan is er overeenkomst in structuur. In Florence kende men drie sociale klassen: de *populo grosso* (bankiers en werkgevers), de *populo minuto* (de zelfstandigen) en de onverenigde, dus kwetsbare klassen van geschoolde en ongeschoolde arbeiders. Bij ons vinden wij een *populo grosso*, uitverkoren door coöptatie of door verkiezing uit de *populo minuto*, dat zijn belang laat vertegenwoordigen door vakbonden, categoriaal of niet. Daarnaast kennen wij een klasse van ongeschoolden, vooral gastarbeiders of andere minderheidsgroepen, waaronder een groeiend leger van niet-actieven, wier belang als het erop aankomt niet zwaar blijkt te tellen.

In het oude Florence blijkt ruimte voor democratische vernieuwingen, zoals diverse volksbewegingen en vooral studentenbewegingen in middeleeuws Salerno en Bologna tonen. Evenals dit bij ons het geval is, nu en dan.

Daar bestaat een strijd om status, zoals hier en overall, en dus een weigering om een elite te aanvaarden zowel door de arbeiders als door de *populo minuto*. Daar is zowel als hier een lage produktiviteit, inzet en motivatie van hen die de *populo minuto* bereikten zonder uitzicht op een verdere verbetering van hun status.

Gelooft men in een historische analogie, dan zou men een parallel kunnen zien tussen houding en gedrag van de gilden van de *populo minuto* in het oude Florence en die van de categorale bonden van ambtenaren en hoger personeel in onze maatschappij. De nieuwe klassestrijd zal dan gaan tussen hen met kennis en expertise die worden geroepen tot uitvoerend creatief werk, waarvoor zij volle verantwoording dragen: de *populo grosso* en zijn hofhouding én hen, die ondanks hun toegenomen kennis en expertise voorgeschreven werk als opdracht kundig dienen uit te voeren. Klassestrijd is altijd het hevigst en meest schrijnend binnen één grote klasse. Dat wordt de klasse van de nieuwe *populo minuto*, van bedieningsvakman en klerk tot de leden van een raad van bestuur.

Vele vigerende systemen van beoordeling en loopbaanplanning, eens zo geschikt voor selectie en coöptatie van de *happy few*, zouden op den duur wel eens olie in het vuur van zulk een klassestrijd kunnen blijken te zijn. Creatieve mensen zullen door overstapjes naar ondernemingsraden, categorale bonden of paritair samengestelde raden van commissarissen het strijdtoneel op geheel eigen wijze kunnen kleuren. Bij dit alles zullen zij, die het ongewenste maar noodzakelijke werk moeten doen, op gezette tijden hun wapen inzetten, namelijk ernstige hinder veroorzaken door hun werk na te laten.

De prijs die wij bijvoorbeeld voor het ophalen van huisvuil willen betalen blijkt aanzienlijk groter te zijn als er geen vuil wordt opgehaald, dan wanneer dit wel gebeurt. Ook zij zullen zich in Barbarije weten te handhaven, met dezelfde middelen als de anderen en met, het moet gezegd, een toenemende expertise.

Macht uitoefenen door overlast te veroorzaken is een oud en beproefd wapen. Alleen in Barbarije dreigt dit wapen zoveel te worden toegepast (en in feite is dit reeds in veel landen zo) dat het zich zwaar tegen allen keert. Daarbij hoeft men niet alleen te denken aan demonstraties, petitie's, stiptheidsacties en stakingen. Het vragen om meer advies of studie, het opzetten van kennis tegen expertise en het selecteren van kennis om een vooroordeel te bevestigen vallen daar ook onder. In een samenleving, waarin de mensen het gevoel hebben dat wat zij denken niet werkelijk telt, dat de leiders zich niet echt om hen bekommeren en dat zij er buiten worden gehouden, zoekt men de 'expert' die zal zeggen wat men wil horen.

De barbaar vindt zijn aanhang in zulk een samenleving door de schoolse situatie waarom men vraagt te bestendigen. De geslaagde barbaar wordt behoudend, tenzij hij zich door nieuwe barbaren weet belaagd. De 'Visible hand' (A. D. Chandler, Harvard University Press, 1977) van de barbaar die onze grote technocratische instellingen leidt heeft de neiging enorm actief te zijn met datgene te doen wat hij altijd al deed. De bureaucraat behoort bij de schoolse samenleving als de pest bij de rat. De Schon spreekt in 'Beyond the stable state' (Random House, 1971) van een dynamisch-conservatisme. Het 'managerial capitalism', dat ons leerde steeds grotere eenheden efficiënt te besturen, bedrijven, ministeries, ziekenhuizen, warenhuizen en reisbureaus, slurpt in zijn interne regelende activiteit zoveel aandacht en energie op dat het begrip innovatie uit het woordenboek zal verdwijnen als het niet door nota's levend zal worden gehouden.

De vraag die ik in de aanvang stelde, namelijk of onze samenleving weet te leven met het dilemma tussen begrijpen en ingrijpen, beantwoord ik zelf dus ontkennend. De leidinggevende barbaar is ondanks zijn expertise wel vindingrijk in de zin van 'street-smart', maar niet echt creatief. Leidinggevende barbaren leveren alleen maar meer van hetzelfde.

De reden is volgens mij dat barbaren per definitie verkiezen in één traditie te leven. Het zijn assimilanten, geen vernieuwers. Ze beproeven het bestaande tot het uiterste. Vernieuwing komt van expertise die zich in een andere traditie voortzet. Ik wil dit op twee manieren illustreren. Ten eerste door te wijzen op de traditieschok die andere culturen voor het verwerken van expertise bewust lieten bestaan. Ten tweede door te verduidelijken hoe wij die traditieschok in de 'Sternstunden' van onze geschiedenis hebben verdonkeremaand.

Expertise in het algemeen menselijke patroon

Er zijn twee verhalen bekend uit de 17e eeuw over een haan die eieren legde. Eén uit Europa en één uit China. Wat er in het christelijke Europa gebeurt met zulk een haan is duidelijk. Dat beest wordt afgemaakt, want een haan dient geen eieren te leggen. Wat ons boeit is de reactie van de Chinees. Wel, hij laat de provinciaal bestuurder onthoofden. Dat is heel begrijpelijk. De Europese reactie is vreemd. Wat kon die haan eraan doen? In China wist men dat de bestuurder is aangesteld om over zaken van hoofd en hart, over alles wat de samenleving en de natuur betreft, een zekere balans en orde te bewaren. Doet de bestuurder dat niet goed dan moet hij terzijde worden gesteld, nietwaar?

Dat is een nieuwe variant op het dilemma tussen specialist en leek. Waar er bij ons een gat bestaat tussen die twee, is er daar een samenvoeging. Een Chinese rechter heeft de opdracht om in zijn wijsheid één unieke situatie te beoordelen, die zich

nooit eerder voordeed. Hij kan verwijzen naar ervaring maar niet, zoals in het Westen, naar een soort deductief, bijna systematisch wetsysteem, waaruit hij afleidt. Hij laat hoofd en hart spreken, dat is zijn opdracht. Heeft hij geoordeeld, dan wordt het opgeschreven om er zich in te spiegelen maar niet om eruit te putten.

Een ander voorbeeld. Laten wij zeggen dat men priesters opleidt die twijfel uitspreken over het geloof. Naar onze opvatting zijn dat geen priesters meer. Die moet je in quarantaine nemen en opkissen. Of een beroepssoldaat die geen moed heeft. Daar moet je wat aan doen. Er zijn natuurlijk andere samenlevingen, waar de priester de twijfel aan wat men gelooft bevordert, omdat die samenleving leeft van de twijfel des geloofs. Er zijn samenlevingen, zoals die der Inca's er één is geweest, waarin de houding van de soldaat tussen moed en toegeeflijkheid een heel open discutabele zaak was.

En wij? Een tegenvoorbeeld. C. J. Lammers vertelt in 'Van democraten en oligocraten' (Mens en Onderneming, 1978, 4) van een dorp waar in vroeger tijd de hervormde predikant altijd qualitate qua voorzitter van de Liberale Staatspartij was. Toen daar een jong theoloog werd beroepen die dit niet direct zo zag zitten zei het dorp: 'Wij hebben nu een dominee die aan politiek doet'.

Wij hebben in onze structuren steeds het onverzoenlijke willen verzoenen, uit angst voor vrijheid. De vraag in hoeverre men de rede en het verstand en in hoeverre men het gevoel en het oordeel mag laten werken is echter zeer verschillend te beantwoorden. Indien men beseft dat oordelen is èn rede èn gevoel, kennis èn overtuiging, waarnemen met de zintuigen èn geloof, dan heeft men de kern van de maatschappelijke functie van het politiek bedrijf te pakken, naar mijn overtuiging. J. Th. Snijders (Universiteit 70/80, Groningen, 1971) spreekt van de bewustmaking van de verdrongen politieke rol: 'Verdringing van de politieke functie is niet alleen

onwetenschappelijk, zij is bovendien gevaarlijk in een periode waarin de wetenschap (kennis) steeds meer machtsmiddel wordt'.

Kennis en expertise in het Westen

Nu zou men kunnen denken dat dit algemeen menselijke patroon waarin rede en gevoel samen de orde bepalen, na zeg de 17e eeuw in Europa afwezig is geweest. Dat lijkt maar zo, in onze geschiedenisboekjes. Men kan het echter ook anders bezien, zoals uit het volgende zal blijken.

Onze huidige wetenschapsopvatting begint met Francis Bacon, zeggen wij. Dat was een overtuigd mysticus die echt opging in het geloof in de experimentele methode, die hij in *Novum Organum* beschrijft. Hij heeft zelf echter nooit een experiment gedaan. Hij geloofde er zó in dat dat niet nodig was. Toch is dat de man die ons wordt voorgesteld aan de wieg van ons rationalisme, het huwelijk tussen de deductieve methode en de experimentele verificatie. Niets is minder waar voor wie zijn boeken leest. Hij was een overtuigd mysticus.

Newton kwam tot zijn idee over de zwaartekracht in de diepe overtuiging dat onzichtbare en occulte beïnvloeding op afstand alom aanwezig was. Bij het nalezen van Newton's werk komt die occulte beweging duidelijk naar voren. Hij volgde daarmee in wezen de traditie van Hermes Trimegistos, de alchemist. Maar een en ander leidde tot een formulering die wij als exact zijn gaan zien.

Kepler had behoefte om de berekening van de beweging van hemellichamen te verfijnen en hij deed dat ook, maar zijn drijfveer was het maken van betere horoscopen. Een bezoek aan zijn geboorteplaats in het Zwarte Woud kan ons daarvan overtuigen.

Zo zou ik bladzijden met voorbeelden kunnen vullen. Paracelsus en zijn leer van de (homeopathische) medicijnen. Giordano Bruno over de leer van de gesloten bloedsomloop op het tijdstip in onze ge-

schiedenis waarop de heilig-hart-devotie een hoogtepunt bereikt. Die voorbeelden verduidelijken ons dat in het Westen ook ná de 17e eeuw de ontdekkingen, die wij nu nog als kernveranderingen in onze geschiedenis zien, werden gedaan door personen die in meer dan één traditie leefden. Enerzijds de traditie van de Kleine Johannes om het maar zo samen te vatten, van het hart, van het gevoel en anderzijds de traditie van Cijfer, van het hoofd en de rede.

Ook al werd de overheersende opvatting in een schoolse cultuur dat het allemaal cijferen was wat de klok sloeg, wij moeten begrijpen dat voor originele geesten verstaan is én inleven én beleven. Doorgronden doen vernieuwers met verstand én met gevoel.

Nu zou men kunnen menen dat de 17e eeuw nog wat mistig was, bijna paganistisch. Dat het nu allemaal anders is. Dat is gezichtsbedrog, voortkomend uit het feit dat de school ons opvoedt in ogeneschijnlijke logica en positivisme. Ik noem nog een paar voorbeelden.

Brouwer, de grondlegger van de intuïtieve wiskunde, is én wiskundige én mysticus en verheelt dat niet. Carrél is arts en theoloog en schrijft boeken vol om die twee te rijmen. Francis Krick, die de moleculaire biologie bestudeert doet dat maar om één reden: hij denkt dat hij daarmee achter de zin van het leven kan komen. Teilhard de Chardin is bezeten van de evolutieleer, omdat hij overtuigd is dat daaruit het komend koninkrijk Gods is te verklaren.

Allen hier genoemd spreken onverbloemd over hun emotionele motivatie voor het verwerven van kennis. Onder vakbroeders worden zij als buitenbeentjes gezien, omdat het onder hen niet 'in' is over emotionele drijfveren te schrijven. Toch is het ook in het Westen nog steeds zó dat voor hen die cultureel invloed hebben, zaken als werken, denken en mediteren gevoelsmatig dicht bij elkaar liggen.

In dat licht zie ik ook de huidige stroom van ge-

schriften over wetenschapsfilosofie, waarin de wetenschap niet lijkt te zijn wat wij dachten dat zij was. Ook de historisch meer dan gemiddelde aandacht die het Westen nu heeft voor niet-Westers denken is daarvan een uiting, met als voorbeeld: 'Zen en de kunst van het motoronderhoud'. Na twee eeuwen afwijking van het algemeen menselijk patroon, is het Westen bezig dit patroon te herontdekken, opdat beweren en beleven, oordelen en kennen, specialist en leek weer dichterbij elkaar komen. De hele democratiseringstendens is in mijn ogen een uiting van dit streven. Dat klinkt zwaar, maar ik wil slechts zeggen dat de hele tendens is om dingen te doen omdat wij erin geloven en niet zozeer omdat een schools-wetenschappelijke opleiding ons daarvoor heeft geconditioneerd. Het is zó in onze geschiedenis dat de leek, een leek het altijd al voor het zeggen had. Wij gaan nu een tijd tegemoet waarin de leek het wederom legitiem voor het zeggen krijgt. Dat is wat ik noem het herstel van het algemeen menselijk patroon. Evenals de Chinese rechter, wordt de functionaris, de politicus of de ondernemer geacht te oordelen in wijsheid over unieke situaties en hij zal straks zijn hoofd verliezen als zou blijken dat zijn wijsheid onwijsheid of eigenwijsheid is. Het is het herstel van een opvatting die in het Westen wel onderdrukt is geweest maar nooit verdwenen, van Keppler tot de Chardin.

De toets van het ware oordeel kennen wij wel, denk ik. Wij weten wanneer wij schrijvend of sprekend standpunten verkondigen of dit oprecht en onvermijdelijk is óf een specialisten-truc. De enige manier waarop een specialist in het algemeen menselijk patroon kan overleven is dan ook, denk ik, om na gespecialiseerd te zijn, de déspecialiseren. Dat is een heel wezenlijke opdracht in onze samenleving, denk ik. Men duikt in een specialisme, men absorbeert het, maar om ermee te kunnen functioneren moet men er weer los van komen. Dat klinkt heel banaal en heel paradoxaal, maar het is essentieel. Om te kunnen functioneren als mens, als leek, dient

men te déspecialiseren. Want, overtuigen als specialist is niet voldoende, maar overtuigen als leek vaak ook niet, want de mededinging is wat groot.

Conclusie voor de praktische politiek

Dat waren vier inleidingen, die voor mijzelf tot politieke standpunten leidden op twee terreinen: de school en de inspraak.

De idee om én als specialist te overtuigen én om als leek mens te durven zijn, deze idee brengt onze school niet bij en onze democratische praktijk geeft daartoe niet het voorbeeld. De school specialiseert niet alléén, hij staat déspecialisatie in de weg. Hoe langer wij opleiden hoe meer wij déspecialisatie in de weg staan. Hoe meer wij onze opleidingen vervormen tot een nog grotere verzameling van 'inleidingen tot iets', hoe erger wij het probleem maken. Schoolse voortgezette opleiding, dat moeten wij beseffen, is in wezen een verlengde puberteit. Een schoolse cultuur houdt pueriele trekken. Vandaar dat naar mijn mening de school op twee manieren moet veranderen. Groepswerk moet er, naast individueel werk, een grotere plaats krijgen. En om de balans tussen specialisatie en ervaring, tussen kennis en oordeel te bevorderen moet 'schoolgaan' en praktijkwerk worden afgewisseld. Een soort sandwich-systeem, of education permanente, moet een normaal patroon worden. In dat licht zou een goed uitgewerkte twee-fasen structuur voor het tertiair onderwijs én educatief én cultureel een positieve ontwikkeling kunnen zijn. In die optiek is een pleidooi om praktische expertise bij de opleidingen te blijven betrekken, zoals onlangs door het Verbond Nederlandse Ondernemingen uitgesproken, onze aandacht meer dan waard.

Verder moeten wij in onze democratie wegen vinden (of wij nu over bedrijven praten of over de politiek) om specialist en leek – of het nu twee personen zijn of één persoon is – minder op gespannen voet met elkaar te laten staan. De leek (de leek in ons

en naast ons) vraagt om overtuigd te worden door meerdere kennis: die wil hij aanvaarden. Aan overtuiging wil hij zich onderwerpen. Het is zijn goed recht dat hij eist eerst overtuigd te worden, want het specialisme van de leek is zijn gezond verstand. Dat is hét wapen tegen de eenzijdigheid van de specialist.

De vraag is dan hoe wij de expert die aan zijn expertise gezag en macht ontleent voldoende uitdagen, opdat hij zijn werk goed en creatief blijft doen en daar verantwoording voor aflegt en zó dat hij niet inslaapt noch zich over de kop werkt. Er zijn drie benaderingen mogelijk. De eerste zegt kortweg laat het aan de expert over, totdat onverhoopt zijn onvermogen zou blijken. De tweede zegt laten al diegenen die gezag en macht aan hun functie en expertise onlenen direct worden verkozen en worden onderworpen aan een voortdurende directe controle van de gekozenen, welke de belangentegenstelling welke in iedere keuze is vervat dienen te verduidelijken.

De derde zoekt het in een delegatie van verantwoordelijkheid op basis van een besproken plan of een geaccordeerde intentie en een verantwoording achteraf.

De eerste levensstijl grijpt terug op de tijd, waarin alle ruimte werd gelaten aan de expert, vertrouwen werd geschonken en alleen verantwoording werd gevraagd in crisissituaties. Werkinzet was dienstbaarheid aan een algemeen doel, matig bekend, maar duidelijk aangevoeld. De staat was een nachtwaker, die tegenhield wat mis dreigde te gaan, maar alle andere activiteiten bevorderde, met name de internationale handel. Uit die tijd stamt de hedendaagse misvatting onder progressief-normatiefdenkende mensen dat met wetgeving een gewenst gedrag onder de mensen is af te dwingen; wetten en de afdwining van de opvolging daarvan kunnen slechts ongewenst handelen voorkomen. Die tijd terugwensen waarin wij het aan de expert overlaten,

met of zonder verlangen naar een sterke man (een super-barbaar) is de reactie. Die tijden zullen er niet meer zijn. Welstand en opleiding brachten een ander verwachtingspatroon onder de mensen. De expert stond te vaak openlijk naakt en maakte te vaak niet waar wat hij zou bewerkstelligen, zowel bij de overheid als bij de nijverheid. De expert bleek te vaak op deelterreinen een leek.

De tweede levensstijl, die karakteristiek voor onze tijd dreigt te worden, gaat er ten onrechte van uit dat kennis gelijk is te stellen aan expertise. Indien er maar voldoende gespreide kennis aanwezig zou zijn, zouden de mensen in een organisatie vrij uitwisselbaar zijn zonder verlies aan expertise. Aanstelling of ontslag zouden kunnen worden geregeld met directe democratische procedures. Ik geloof daar niets van en ik meen dat de groei van onze bureaucratische instellingen, bij bedrijven en overheid, daarvan een bewijs is.

Dat leidt me tot de derde levensstijl. Want gaan wij door zoals wij doen dan voorzie ik nadeel voor het land, waarin expertise zich wel moet verantwoorden maar zich niet kan waarmaken, hetgeen de moed tot elk ondernemen waar dan ook fnuikt. De derde stijl, waarin experts de ruimte krijgen doelstellingen waar te maken, een wezenlijke delegatie van bevoegdheden met verantwoordingsplicht achteraf, leidt mijns inziens eerder tot succes. Daarin kunnen plannen, als intentieverklaring maar niet als contractbasis een rol spelen. Keuzeproblemen als tussen centralisatie en decentralisatie, tussen schaalvergroting als kracht van omvang en schaalverkleining als kracht van flexibiliteit en tussen arbeid en kapitaal, kunnen deel van zulke geaccordeerde intentieverklaringen zijn. Het maatschappelijk verkeer behoeft niet zachter te worden (belangentegenstellingen zijn een feit en machtsverhoudingen spelen een rol), maar het zou wel duidelijker moeten worden, in structuur en procedure

én in aanvaarding van de uitkomst. Er zou een structuur moeten worden gezocht waarin de onderneming het legitieme recht heeft haar stem duidelijk te laten horen als één van de instellingen van onze democratie en de plicht haar publieke functie waar te maken. Als voorstander van deze ontwikkeling, zou ik wensen dat de discussie over de sectorstructuur en de toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie met minder schroom zou worden gevoerd dan nu gebeurt. Het is ten slotte ons aller belang dat de in ons land ruim aanwezige expertise beter wordt ingezet dan nu gebeurt.

De aangrijpingspunten liggen in reeds lopende ontwikkelingen. Enerzijds is er ruimte voor bundeling van expertise in private organisatie, te vergelijken in structuur met de ANWB of de Kruisverenigingen, welke in mijn ogen meer kans op succes bieden dan bijvoorbeeld de door de overheid bestuurde ontwikkelingsmaatschappijen. Anderzijds komen er procedures, zoals die behoren bij de planologische besluitvorming of bij de milieu-effect rapportage of de brede maatschappelijke discussies over (kerne-energie) of recombinant DNA-onderzoek, welke alhoewel alle nog verre van volmaakt het gewenste element hebben om de kloof tussen specialist en leek te overbruggen, zonder wezenlijke delegatie van bevoegdheden onmogelijk te maken.

Samenvatting

Alhoewel in een schoolse samenleving de specialist

wordt opgezet tegen de leek, oordeelt eenieder ten slotte als leek. Dat is één rechtvaardiging van de democratische instelling.

In onze samenleving is het kennisniveau toegenomen, het expertiseniveau afgenomen. Dat heeft een aantal gevolgen, o.a. de behoefte om maatschappelijke relaties statisch te maken, het kenmerk van een schoolse cultuur, hetgeen de inzet van expertise kortwiek.

In deze samenleving worden zij die niet opgeven barbaren, die zeggen wat men horen wil en de schoolse situatie bestendigen. De geslaagde barbaar is enorm actief met te doen wat altijd al werd gedaan. Hij is behoudend, een assimilant, geen vernieuwer. Hij leeft in één traditie.

Vernieuwing komt van expertise die zich in een andere traditie voortzet. Dat is het algemeen menselijk patroon dat het Westen bezig is te herontdekken, opdat beweren en beleven, kennen en oordelen, specialist en leek weer nader tot elkaar komen. De grote aandacht voor wetenschapsfilosofie en voor niet-Westers denken en de democratiseringstendens zijn uitingen van dit streven.

Aanvaardt men deze lijn van denken dan zijn er over de toekomstige ontwikkelingen van de school en van de inspraak een aantal conclusies van praktische aard te trekken, die in de slotparagraaf worden gegeven.

Eindelijk beschikbaar voor opleiding en praktijk:

Strategieën voor verandering

onder redactie van:

Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne, Robert Chin en Kenneth E. Corey

Dit boek houdt zich bezig met 'geplande verandering': de bewuste, doelgerichte en coöperatieve inspanning om, door gebruikmaking van geldende kennis, verbetering aan te brengen in de werking van een menselijk systeem, ongeacht of het nu een persoon betreft, een sociaal systeem of een cultureel systeem.

Het accent ligt vooral op de vraag hoe verandering wordt gecreëerd, uitgevoerd, beoordeeld, instand gehouden en bevochten. De processen van verandering leiden, gezien haar enorme draagwijdte, naar een grote verscheidenheid van terreinen. 'Strategieën voor verandering' beoogt een beter begrip tot stand te brengen omtrent de zich ontwikkelende methodes, de sociale processen die zich bij de toepassing voordoen, de mogelijkheden en de gevolgen op ethisch en pragmatisch gebied en de grenzen van die mogelijkheden.

De beschreven methoden zijn bruikbaar voor uiteenlopende terreinen als sociologie, psychologie, economie en antropologie; ze zijn toepasbaar bij opvoeding, maatschappelijk werk en gezondheidszorg. Beroepskrachten (change agents), onverschillig binnen welke terreinen ze werkzaam zijn, zullen zeker hun voordeel doen met deze langverbeide vertaling.

Uit de inhoud:

- I. *Over geplande verandering*
1. Geplande verandering historisch bezien / 2. Hedendaagse differentiaties in theorie en praktijk van geplande verandering
- II. *Diagnostiek van geplande verandering*
3. Systemen / 4. De aanwending van kennis / 5. Nieuwe perspectieven van geplande verandering in de organisatie / 6. Steun in de legitimatie van veranderingspogingen
- III. *Interventies van geplande verandering*
7. Structuren en processen van planning / 8. Opvoeding en heropvoeding / 9. Macht en de 'Nieuwe politiek'
- IV. *Waarden en doeleinden*
10. Het vinden van richting in geplande verandering / 11. Enkele waardendilemma's van de change agent

Oorspronkelijke titel: *The planning of Change*
Nederlandse vertaling: Heleen ten Holt en Jack Kröner

Reeks Sociale Bibliotheek
geb., 512 blz., f 65,- / 1025 BF
ISBN 9060014766
Ook verkrijgbaar via de boekhandel

Van Loghum Slaterus

Besteladres: Libresso bv,
Postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 05700-91922

drs. H.J.H. Brentjens

Visies op jeugd

Een systematische vergelijking van theorieën over jeugd en maatschappij

Zowel in de jeugdpsychologie als in de jeugdsociologie zijn in de loop van de tijd en onder invloed van maatschappelijke verhoudingen verschillende theorieën ontwikkeld om jeugdgedrag en jeugdgroepsleven te verklaren. In dit boek worden de voornaamste zienswijzen overzichtelijk beschreven en onderling vergeleken. Er wordt vooral aandacht geschonken aan de opvattingen die in ons land nogal invloed hebben gehad. Verband wordt gelegd tussen de kerngedachte van die theorieën en hun praktische invloed op (de beoordeling van) jeugdgedrag en jeugdbeleid.

Het boek is bedoeld als systematisch leerboek voor hogere opleidingen die jeugdsociologie of behandeling van jeugdvragestukken op hun programma hebben staan. Voor discussies en het behandelen van deelproblemen is de tekst regelmatig verlevendigd met schematische overzichten.

Ook degenen die in de praktijk veel met jeugdigen te maken hebben, zal het boek aanspreken. Niet in het allerminst door de vele herkenbare voorbeelden.

Uit de inhoud:

Het begrip jeugd (als levensfase, als generatie, als sociale gedragvorm)/
Verschillende benaderingen van jeugdvragestukken (naar discipline, naar niveau)/ De toekomstgerichtheid van Charlotte Bühler/Freuds gerichtheid op het verleden/Erik H. Erikson en het heden/Indeling volgens Buseman/
Betekenis van identifikatie/Ideaaltypen/De 'generatie'-sociologen (Eisenstadt/Schelsky/van Hessen)/De jeugdbeweging/De generatiekloof/Jeugd en maatschappelijke veranderingen/Kenmerken van enkele opvallende groepen/Jeugd en subculturen/Jeugd als deel van de samenleving/Sociale stratificatie/Betekenis van de onderwijssituatie voor de jeugd/Werken en niet werken.

nu al
tweede druk!

Uit de Sociale Bibliotheek
ISBN 90600 1 5940
f 33,75 / 535 BF
Ook verkrijgbaar via de boekhandel

Van Loghum Slaterus

Besteladres: Libresso bv,
Postbus 23, Deventer, Tel. 05700 - 2 05 22

Idee voor idee

Hier is het laatste nummer van de eerste jaargang van *idee*'66.
Tijd voor een terugblik. Hoe is het blad tot dusver bevallen?
De redactie is daar niet helemaal gerust op. We zijn er zeker van
dat het (nog) beter kan, en we zullen proberen de volgende
jaargang ook beter te maken.

Daarbij hebben wij de lezer nodig. Niet alleen voor bijdragen,
maar ook voor haar of zijn oordeel.

Laat ons weten wat u tot dusver vond van *idee*'66, en hoe het volgens u
beter kan. Uw suggesties zullen door de redactie gretig worden
gelezen, en zorgvuldig overwogen.

En als u niet van kritiseren houdt maar liever meteen het goede
voorbeeld geeft: een sprankelende bijdrage voor het blad zelf is ook
welkom!

De redactie

p.a. Juliana de Lannoylaan 37

5582 EA Waalre

G.P.HOEFNAGELS

De kroning en de woning

*Tractaet aangaende der jeugdighen gedraeginghe ende der gewelddaedigheyt
bij gelegentheyt der inhuldigingk des Konings, Haere Majesteit Beatrix der Nederlanden,
den dertigsten der maand april negentienhondertentachtentig.*

In de actie 'geen woning geen kroning' zoals deze op 30 april 1980 aan ons is verschenen, waren vragen van huisvesting en vragen van de monarchie niet of nauwelijks herkenbaar. Wel waren in de weken daaraan voorafgaand meerdere Amsterdamse krakers, of zich daaraan verwant voelende personen, op de televisie geweest, doch de informatie ging minder over de huisvestingsproblematiek en meer over de op handen zijnde rellen tijdens de kroningsplechtigheden. Enkele ludieke figuren die als witte narren de woningbehoefte aan de kaak stelden, verdwenen al gauw van het scherm en maakten plaats voor een grimmige toon en de geheide belofte dat de kroning in Amsterdam door straatacties zou worden begeleid.

Daar tussendoor werden door andere groeperingen enkele requisitoire manifestaties gehouden tegen de monarchie. Hierin wonnen de argumenten het weliswaar van nu en dan onvriendelijke tonen, maar deze laatste kregen in de media extra nadruk, zodat ook de acties tegen de monarchie

enigermate bijdroegen aan de gespannen sfeer in Amsterdam. De reactie van het Amsterdams gemeentebestuur was defensief. De instelling van 'pasjes' voor het gebied achter het paleis op de Dam kreeg veel kritiek van de demonstranten; een vergelijking met de Duitse bezetter werd gemaakt, doch deze vergelijking had meer het karakter van een poging van jongeren om bij ouderen indruk te maken met voor deze herkenbare verschrikkingen, dan dat die voorstelling van zaken op de realiteit was afgestemd.

De Ben Hur-achtige filmbeelden van de strijd op 30 april tussen de stenen gooiende jongelui en de Mobiele Eenheid (ME), afgewisseld door beelden van de serene rust en majesteitelijkheid van de plechtigheden bij de kroning van de nieuwe koningin, bood de Nederlanders nieuwe impressies. Niet alleen de koningin was nieuw, ook het karakter van de rellen op straat had andere trekken dan we tot nu toe gewend waren, zij het dat de gevechten in de Vondelstraat van februari 1980

als een generale repetitie aangemerkt konden worden.

Kenmerken

Enkele kenmerken van de jeugd en haar optreden op 30 april waren:

1. De leeftijd van de deelnemers lag aanmerkelijk jonger dan bij eerdere straatacties: tussen de twaalf en dertig jaar.
2. Er waren veel deelnemers van buiten Amsterdam. Naar hun eigen zeggen waren zij gealarmeerd door de televisiebeelden en de radioverslagen naar Amsterdam gereisd. Eenmaal ter plaatse ging het vaak geleidelijk: zoeken naar de plaats van de rellen, kijken, teruggeduwd worden door een charge van de politie, de reldeelnemers als een soort groep ervaren waar zij bij horen, stenen zien gooien, de ME zien als tegenstander, het voor handen zijn van stenen, mee gooien met de anderen, etcetera.
3. Er waren weinig of geen motieven. Ze hadden 'niets tegen de kroning' en 'woning' rijmde daarop. Er was rituele navolging van eerdere demonstraties, o.a. de Vondelstraat, februari 1980. Imitatiegedrag. In de opzet van de krakers was reeds de 'versjtering' van het huwelijk van Beatrix en Claus geïmiteerd.
4. De rol van de media: *a.* door eerdere beelden van demonstraties wilde men meedoen (imitatie); *b.* er ging een wervend karakter uit van de herhaaldelijk beloofde rellen in de week voor 30 april (rel-reclame); *c.* op 30 april waren de media richting gevend. Met name via de radio wisten de jeugdigen waar zij het zoeken moesten.
5. Het eerder vertoonde 'dreigconcept' van de ME (defensief, korte charges, weinig of geen arrestaties) maakte deelname aantrekkelijk en hield weinig risico in.
6. Veel deelnemers bestonden uit studerende, werkloze jongeren en uitkeringtrekkers die weinig consequenties te vrezen hadden.

7. Er was veel vandalisme tijdens de rellen (straatstenen, parkeermeters, verkeerszuilen, auto's, winkeluitstallingen, ruiten, plunderingen).
8. De oorspronkelijke legitimatie en huisvestingsideologie was niet herkenbaar in de gedragingen of vaak daaraan tegenstrijdig. Woningen werden onbewoonbaar gemaakt, omwonenden moesten hun huis verdedigen tegen vernielingen.
9. De ME werd als de enige 'tegenpartij' gezien. Andere politiebeambten, zoals verkeersagenten en rijkspolitie te water werden niet als doelwit gebruikt.
10. De ME'ers werden niet als mensen beschouwd.

Wanneer we deze rellen vergelijken met de in de zestiger jaren door Provo gevoerde acties vallen de verschillen sterk op. Provo had een duidelijke ideologie en legitimatie die in de actie zichtbaar werden (anti-Vietnam, anti-roken, anti-consumentenmaatschappij). Provo volgde niet na, maar vond zelf uit, waardoor het mechanistisch optreden van de politie vaak bizar overkwam. Er was weinig of geen vandalisme, weinig geweld van de zijde van Provo en geen plunderingen. De politie werd niet uitsluitend als 'vijand' gezien ('Oom agent', 'Al een klap met een lat van oom agent gehad?'). Provo kwam overeen met de huidige acties in een zekere autoriteitsgerichtheid (anti-autoriteit) en het gebruik van de media (hoewel de aard van dit gebruik verschilde, meestal minder grimmig was).

Enkele kenmerken van de ME en haar optreden waren:

1. De jeugdige leeftijd. De ME'ers waren grotendeels 19 tot 23 jaar.
2. Aan het optreden lag een bestuurlijk pragmatisch concept ten grondslag, dat gekenmerkt werd door een zo gewelddoos mogelijke conflicthantering, zoals *P. van Reenen* het noemt. Volgens hem staat dit op gespannen voet met het beginsel van rechtsgelijkheid, wanneer jegens an-

- dere groepen meer dwang en geweld worden gebruikt.
3. Het 'dreigconcept' (*Van Reenen*) lag tactisch in het verlengde van het bestuurlijk concept: grote terughoudendheid, weinig geweld, bij elkaar blijven als groep, korte charges op linie, terugtrekken als tactische manoeuvre. De handhaving van de linie impliceert dat de langzaamste ME'er de snelheid van de charge bepaalt.
 4. Zowel het bestuurlijk pragmatisme als het dreigconcept hadden tot gevolg dat er weinig arrestaties werden verricht. Bij deze tactiek is arrestatie door de ME zelden mogelijk. Dat moet dan door de rechercheurs in burger gedaan worden. Psychologisch is deze nogal mechanistische methode begrensd door de frustratietolerantie van de politie. Naar mijn informatie hebben dan ook in de avond en de nacht gewelddadigheden van de zijde van de ME plaats gevonden.
 5. Rechercheurs in burger deden mee.
 6. De ME was getergd. 's Avonds en 's nachts kwamen andere bevelen. Bevelen die niet meer tot het bestuurlijk pragmatisme en dreigconcept behoorden. Volgens mijn informanten werd het defensief optreden in de late avond verlaten. De ME smeedde de jongelui toen in de grachten of sloeg ze in elkaar. Er zou voor de Stadsschouwburg op het Leidseplein tussen 1 en 3 's nachts een apotheose van geweld hebben plaatsgevonden, waarbij omstreeks 1500 reldeelnemers door ongeveer 150 ME'ers zijn afgetuigd en in elkaar geramd.
 7. Er waren veel kansen voor identificatie van de reldeelnemers via de politiefilm en de televisie, maar er waren zoals gezegd weinig arrestaties.
 8. Tot de 'avondvoorstelling' voor de schouwburg was de ME niet optimaal beschermd tegen persoonlijk letsel.
 9. De radioverbindingen tussen de ME-afdelingen waren slecht. De marechaussee werkte op een andere frequentie dan de politie.
 10. De reldeelnemers werden niet meer als mensen gezien.
- Het totale gebeuren is samen te vatten als een tamelijk omvangrijk gevecht van (geüniformeerde) jeugd tegen (niet-geüniformeerde) jeugd, die elkaar in verschillende mate min of meer ernstig beschadigde op kosten van de verzorgingsstaat. Daartoe was voor de geüniformeerde jeugd omvangrijk materieel beschikbaar gesteld. De andere jeugd rukte ritueel en naar believen het eveneens door burgers betaalde materieel uit de straat, in de vorm van stenen, parkeermeters en verkeerszuilen, waarmee zij haar tegenstanders, ruiten, auto's en winkeluitstallingen probeerde te vernielen.
- Het opvallendste, maar in de schaduw gebleven, gegeven is dat na deze vernielingen op 30 april en bij latere rellen niet over schadevergoeding werd gepraat. De stratenmakers gaan de dag na de rel weer op de knieën en repareren de straten, de ruiten worden ingezet, de parkeermeters en verkeerszuilen worden vernieuwd. De onmiddellijke slachtoffers in het materiële vlak, de eigenaren van de omgegooide auto's, de winkelier met de vernielde uitstalling en de omwonenden die uit hun huizen moesten of wier muren werden beklad of wier ruiten gebroken, bleven buiten het beeld. Slachtoffers en schadevergoeding lijken taboe. De niet onmiddellijke slachtoffers zijn de belastingbetalende burgers, die de miljoenen guldens aan vernielingen later zullen voldoen, terwijl zij van linkse en rechtse politici en sombere economen dagelijks vernemen dat zij moeten bezuinigen. Toch houden de meesten hun mond, omdat zij geen steen door hun ruit willen hebben, aldus de verklaringen van verschillende bewoners van Amsterdam.

Legitimatie

Elke buiten-parlementaire of buiten-wettelijke actie behoeft legitimatie of rechtvaardiging in feiten en normen die door anderen worden gedeeld; de middelen van de actie staan in relatie tot het beoogde doel; als onwettige middelen worden gebruikt dienen de wettige middelen te zijn uitgesput of nauwelijks nog haalbaar te zijn.

De relatie van de rellen met de woningbehoefte is niet erg realistisch. De krakers zelf hebben zich uitgelaten 'tegen Polak' en 'tegen het huisvestingsbeleid'. Specifieke omschrijving van de feiten inzake woningbehoefte ontbrak. Het zal weinig moeite kosten om de feiten van de groot-stedelijke overheden en hun verstrengeling met projectontwikkelaars en grote speculanten ten koste van de woonomgeving van de burgers en van een stad op menselijke maat, in Amsterdam, Den Haag en Utrecht, aan te tonen. Daarvoor zijn de gewelddadigheden ongeschikte middelen. Verscheidene krakers in Amsterdam hebben ook ernstige bezwaren tegen hetgeen op 30 april en op de Prins Hendrikkade door de zich krakers noemende groepen is veroorzaakt. Er zijn tenminste drie groeperingen:

1. een groep krakers met een huisvestingsideologie: de *huisvestingskrakers*. Zij opereren in de geest van het arrest van de Hoge Raad van 1971 (wij komen hierop terug) en vaak in overeenstemming met de gemeente;
2. een (kleine) groep met algemene politieke bezwaren (anarchisten of pseudo-anarchisten) die het woningbeleid slechts als aanleiding gebruiken om onvrede te veroorzaken: de *pseudo-krakers*;
3. grote, wisselende groepen reldeelnemers: de *stationvelschoppers*. Deze waren op 30 april waarschijnlijk groter dan bij latere acties op de Prins Hendrikkade en bij de ontruiming van het pand De Vogelstruis. Deze groep was ook veel kleiner bij de eerdere actie in de Vondelstraat.

Reeds uit deze samenstelling is het begrijpelijk dat de Nederlander geen woningnood of woningbehoefte in de rellen herkend heeft. Hierover was ook weinig informatie. Er waren geen ideeën present over de kwalitatieve woningbehoeften (de meeste flatbouw is meer voor nummers dan voor mensen), de relatieve woningbehoefte (bijv. woonverdunding) en de kwantitatieve woningbehoefte (die niemand kent). Ook de politici maken deze onderscheidingen zelden. Men blijft spreken van 'woningnood' waar woningbehoefte bedoeld is en deze wordt niet gespecificeerd. Dat alles maakt de kraakacties, zelfs in Amsterdam waar de woningbehoefte groter zal zijn dan elders, voor velen ongeloofwaardig. Het kraken zoals het nu plaatsvindt heeft niet de elementen van het geval dat in 1971 door de Hoge Raad werd beslist: een gezin dat jarenlang in een krot had gewoond en ten langen leste een pand had gekraakt. De term 'woningnood' komt bij velen die in de veertiger en vijftiger jaren bij ouders op kamertjes en etages zijn groot geworden en daar gezinnen hebben gesticht, wonderlijk voor. Het begrip 'woningnood' is niet goed overdraagbaar wanneer bedoeld zou worden dat elk individu recht heeft op een eigen woning (woonverdunding) of wanneer het gaat om de eis tot wonen in het centrum van een stad. Al creëren zulke eisen nog geen nood, dan nog blijft er een huisvestingswanbeleid dat aan grote speculanten en aan het bouwen van kantoren voorrang geeft boven wonende burgers.

Legitimatie voor de Amsterdamse rellen van 30 april en daarna was afwezig. Het relritueel had veeleer het reactionaire karakter van gewelddiefhebbers. De gedragingen van de krakers waren vaak tegengesteld aan hetgeen zij pretendeerden voor te staan: huizen werden vernield, omwonenden moesten hun huizen verlaten, het woongenot van velen werd verstoord, de binnenkant van woningen werd met faecaliën besmeurd, de buitenkant beklad met leuzen. Huizen werden onbewoon-

baar gemaakt. Hiermee werd de ongeloofwaardigheid van de acties voltooid.

Reacties

Het is moeilijk adequaat te reageren op de relschoppers. Het is even moeilijk de juiste oorzaken van het relgedrag vast te stellen. De oorzaken die zijn genoemd, geven niet veel houvast voor een passend antwoord. Wij herhalen: vervreemding, anonimiteit, frustratie en agressie, isolement, onzekerheid, anti-autoriteit, onvoldoende zorg van ouders, geweldsfilms en de media. Andere oorzaken worden gezocht in bredere maatschappelijke omstandigheden als gebrek aan perspectief, gebrekkige woonomstandigheden en onzekerheid over het voortbestaan van de wereld. We moeten natuurlijk oppassen met oorzaaktoekenningen die voor deze jeugd zelf volstrekt onnavoelbaar zijn. De wazige illusie dat er op 30 april 'een cultuurstrijd met sociaal-economische achtergronden' aan de gang was, of het cliché dat 'de maatschappij ziek is', ligt niet alleen buiten de belevingswereld van de jeugd in kwestie, maar is bovendien onhanteerbaar. Zo'n oorzakentoekening is veeleer een reactie op een gebeurtenis vergelijkbaar met 'de jeugd van tegenwoordig' of 'die jongens deugen niet'. Hieruit volgen dan de conclusies dat 'de jongens hard moeten worden aangepakt', dat 'de mitrailleur er over heen moet' of dat 'Nederland een republiek moet worden'. Noch 'de cultuurstrijd', noch 'de ondeugd' levert ons materiaal voor een adequaat antwoord. Politieke reactievormen verhullen zich in het toeschrijven van oorzaken.

Het gewicht van elk der genoemde oorzaken is onbekend. Dat gewicht kan trouwens bij de vele reldeelnemers zeer verschillend liggen. Van de genoemde oorzaken valt op dat ze meestal negatief van aard zijn. Het blijft zwartkijkerscriminologie: aan negatief gewaardeerd gedrag worden negatief gewaardeerde oorzaken toegekend. Zo'n oorzaken-

leer is een tamelijk ongunstige basis voor een antwoord op het ongewenst gedrag, omdat er dan geen positief gewaardeerde factoren zijn waarop kan worden voortgebouwd.

De genoemde 'anonimiteit' is veeleer een psychologisch dan een feitelijk gegeven. Psychologisch kan het zijn dat de vechtende jongens zich in hun dagelijks bestaan een nummer voelen en zich tot op zekere hoogte ook tijdens de gevechten met de politie anoniem waanden. Anderzijds zoeken velen tijdens en door hun acties statusverhoging in hun groep, hetgeen voor die groep opheffing van anonimiteit betekent. Het *Harrington-report* over voetbalrellen vermeldt de statuszoekers. Feitelijk was er op 30 april nauwelijks sprake van anonimiteit. De televisie-opnamen identificeerden honderden jongens. De door de politie gemaakte films maken identificatie mogelijk op grote schaal. Het behoort technisch tot de mogelijkheden om een zeer groot deel van de jongeren die op 30 april meededen te identificeren. Het was een vraag van politieke en justitiële strategie of men dit zou doen.

Het merendeel van onze kennis van relgedrag komt uit Engelse rapporten over voetbalvandalisme (stadion- en treinvandalisme) en baldadigheid ('hooliganism'). Vandalisme richt zich tegen goederen, baldadigheid ook tegen personen. Enige vergelijking tussen de begeleidende verschijnselen van het voetballen met de rellen in Amsterdam lijkt mogelijk. De gelegenheidsstructuur van de stad Amsterdam op 30 april was in veel opzichten identiek met die van het voetbalstadion: een door de media en de krakers aangekondigde happening; een happening met 'beloofde' rellen, veel publiek, televisie en ter plaatse niet slechts het vak achter het doel, maar de goeddeels lege straten van Amsterdam, uitsluitend benut door demonstranten en politie die voor actie was toegerust.

In het *Milson-report* werden 1175 jongeren geïnterviewd. Eén op de vier jongens en één op de veertig meisjes bleek ooit als 'dader' te zijn opge-

treden. Vijfenzestig procent van deze jeugd vond dat de straffen te licht waren. Zelf noemde zij als oorzaken: verveling, plezier in geweld en 'we voelen ons er groot door' (geldingsdrang, statusvergroting, reputatievestiging). *Marsh* onderzocht hoe het tribunevak achter het doel was samengesteld. De agressiefste groep droeg vechtkleding, leren jacks en gym-schoenen en was twaalf tot zeventien jaar. De oudste groep bestond uit achttien- tot vijftwintigjarigen, die de rol van oudgedienden speelden. De tienjarigen in het vak keken de kunst af van de twaalf- tot zeventienjarigen. In een ander onderzoek vindt *Taylor* 'mannelijkheid' (stoer doen), winnen en actieve deelname als de traditionele waarden van de sub-cultuur' in het vak achter het doel.

Verschillende kenmerken uit de stadionstudies komen overeen met de jeugdigen die wij in Amsterdam aan het werk zagen, met name wat betreft de jonge leeftijden van twaalf tot twintig jaar. Ik zie deze 'stadionstudies' als oriëntaties voor de wijze waarop de rellen onderzocht kunnen worden.

Strafrechtelijke berechting heeft zin als deze enigmatische een antwoord kan geven dat bij de jeugdigen als individu en als collectief aanslaat. Deze voorwaarde is niet eenvoudig, omdat we niet veel specifieke kennis hebben van deze jeugdigen. Toch is een antwoord noodzakelijk. Het uitblijven van een antwoord is voor de jeugdigen een lachertje. Niet reageren past niet in hun belevingswereld. Het is noodzakelijk het gedrag van jongeren serieus te nemen. Een globaal antwoord is te vinden in de verantwoordelijkheid als centraal menselijk gegeven. Mondigheid zonder verantwoordelijkheid is vrijblijvend. Mondigheid en actie zonder zicht op de gevolgen leidt hoogstens tot verbale idealen zonder werkelijkheidskarakter. Het verlenen van rechten aan minderjarigen die niet gebaseerd zijn op eigen verantwoordelijkheden maakt die rechten tot lege hulzen van een loze ideologie. Het gaat

er om wegen te vinden waardoor de jeugd een reële plaats krijgt in een samenleving, waarin zij een bijdrage kan leveren. Het gaat om verantwoordelijkheidsstrategieën.

De verzorgingsstaat is een goed iets, tenzij de persoonlijke verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor anderen zoek raakt. De wereld wordt onzichtbaar en ongrijpbaar. De wereld wordt verkleind tot de illusie van een televisiescherm, dat je in actie kan brengen als er happenings zijn, met of zonder ideaal, maar wel met beelden en berichten in de media. Aan het begin en het eind van de actiecycclus staan de buis en de krant.

Schadevergoeding

De verzorgingsstaat betaalt alles. Een van de merkwaardigste reacties van de overheid is, zoals ik al zei, het inzetten van stratenmakers, het repareren van parkeermeters en ruiten, zonder ook maar te reppen over de mogelijkheid om de reldeelnemers de schade geheel of gedeeltelijk te doen vergoeden. Ook de strafrechter reageerde slechts met vrijwel nutteloze gevangenisstraffen zonder aan het herstel van de schade aandacht te besteden. Enkele gevangen reldeelnemers spraken in de Bijlmerbajes hun bezorgdheid uit over de reguliere voortgang van hun sociale uitkering na de arrestatie.

Waarom niet de omvang der schade vastgesteld, de op de films te identificeren deelnemers opgespoord en een geldboete – via hoofdelijke omslag – opgelegd? Een miljoen gulden schade over duizend deelnemers is duizend gulden boete per deelnemer. De vrees dat de kikkers kaal zijn, is in een welvaarts- en verzorgingsstaat als de onze niet realistisch. Er zijn uitkeringen. Er zijn persoonlijke eigendommen. De inning zal inventiviteit vergen. Beter een leger inners dan een leger ME'ers. De inners leggen de verantwoordelijkheden waar ze horen, de ME'ers slaan de verantwoordelijkheden uit elkaar.

Effecten

Waar de rellen goed voor zijn geweest, is niet te bepalen.

Een aantal min of meer voorspelbare gevolgen zijn:

1. Imitatiegedrag leent zich voor imitatie. Eén jeugdige met een ketting op de beeldbuis betekent honderd jeugdigen met een ketting in latere acties. Imitatiegedrag is gedrag dat gemakkelijk te verbeelden is en reëel of ogenschijnlijk gemakkelijk is na te volgen. Imitatiegedrag van rellen is gemakkelijk na te doen. Imitatiegedrag van gijzelingen is ogenschijnlijk gemakkelijk na te doen. Bij imitatiegedrag spelen de massamedia, met name de televisie een grote rol. Verbeelding op de buis werkt stimulerend.
2. De politie krijgt kansen om zich uit te breiden, zowel qua personeel als materieel. Na Provo is de politie in de zeventiger jaren 30% in mankracht gestegen. Dit soort rellen biedt politieke kansen tot vergroting van de politiemacht.
3. Eigenrichting van omwonenden, warenhuizen en winkeliers zal waarschijnlijk toenemen, als de politie niet tot arrestaties overgaat. Particuliere knokploegen tegen de relschoppers zijn een natuurlijk gevolg. Er is veel onvrede tegenover de relschoppers, die verborgen blijft uit angst voor represailles.
4. De onvrede van zo'n zwijgende meerderheid biedt de kans dat ook beter gelegitimeerde acties worden afgekeurd en dat gewelddadig gedrag van de politie wordt goedgekeurd. In combinatie met het onder 2 en 3 genoemde, komt de rechtsstaat dan in gevaar. De rechtsstaat komt eerder in gevaar door versterking van het geweldspotentieel van de staatsmacht dan door het geweld van burgers.

5. Het bestuurlijk concept en het dreigconcept van het politie-optreden vindt zijn grenzen in de frustratietolerantie van de politieman. Deze tolerantie is overschreden. Er ontstaat, vanuit de politie, druk om krachtig tot agressief op te treden. De politieman als stenenvanger is een niet, of nog niet, haalbare figuur. Bovendien roept het dreigend karakter van de door kleding geanonimiseerde ME ook agressie op.

Een alternatief

Was er een alternatief geweest voor het Amsterdamse beleid? Ik denk van wel. Een popfestival in het Olympisch Stadion met Fisher Z, Herman Brood, de Twentse groep Normaal en de groep Queen of Pink Floyd. Mijn keuze zou voor deze gelegenheid gevallen zijn op Queen en Normaal – en Herman Brood natuurlijk. Brood en spelen. Bussen aan het station, richting Queen en Normaal. Onder de begrotingspost relpreventie. Maar relpreventie is een ander onderwerp dan mij door de redactie was verzocht te behandelen.

Literatuur

- P. van Reenen, *Overheidsgeweld. Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*, Samson, Alphen a/d Rijn, 1979.
- C. L. Ekkers, *Aktivatie en agressie*, dissertatie, Leiden, 1977.
- G. P. Hoefnagels, *Menselijke maat en wonen. Een interactionele benadering, Stedebouw en volkshuisvesting*, sept. 1974.
- Harrington-report, *Soccer Hooliganism*, A preliminary report to Mr. Denis Howell, Minister of Sport, Bristol, 1968.
- Football Hooliganism and Vandalism*, Birmingham, 1976.
- P. Marsh, E. Rosser and R. Harré, *The Rules of Disorder*, London, 1978.
- E. Dunning (Ed), *The Sociology of Sport*; Ian Taylor, *Football Mad: A Speculative Sociology of Football Hooliganism*.

E. H. SCHUYER

D'66-beginselen gericht op het onderwijsbeleid

Uitgangspunten

Toen D'66 terug kwam van weggeweest, werd in brede lagen van de partij de behoefte gevoeld aan een duidelijke plaatsbepaling binnen het politieke krachtenveld in Nederland. Daarvoor was en is nodig een voortdurende bezinning op de grondslagen van de partij. In het afgelopen jaar is die grondslagdiscussie uitvoerig in de partij aan de orde geweest. Het pragmatisme uit de beginfase kreeg in die discussies over de grondslagen in die zin een nieuwe dimensie, dat enerzijds beginselen en grondslagen niet dogmatisch werden benaderd, maar benaderd vanuit de overtuiging dat bij voortschrijdende ontwikkeling van menselijk handelen ook grondslagen veranderingen dienen te ondergaan. Anderzijds werd sterk onderstreept dat telkens zo goed mogelijk moest worden aangegeven hoe grondslagen van D'66 uitmonden in politiek handelen bij politieke onderwerpen. Onderwijsbeleid is zo'n politiek onderwerp. Wanneer ik grofweg stel, dat uit de grondslagendiscussie D'66 te voorschijn komt als een democratische en moderne liberale partij, dan dienen deze begrippen ook te leiden tot uitgangspunten naar een onderwijsvisie van D'66. Dit artikel wil daartoe een bijdrage leveren.

Alvorens dat te doen, is het dienstig zeer beknopt aan te geven wat voor mij de basiselementen uit de begrippen 'democratie' en 'liberaal' zijn.

Wellicht van nog meer betekenis dan het adagium 'de meerderheid beslist', is een echte democratie te beoordelen naar de ruimte die zij de minderheid laat. Zeker in onderwijsbeleid behoort daarvoor een grote ruimte te zijn. Voor de moderne liberaal blijft, met erkenning van de (soms vergaande) regulerende functie van de staat in het maatschappelijk en economische leven, de persoonlijke verantwoordelijkheid van de mens en de persoonlijke vrijheid grondslag van politiek handelen.

Terug naar het onderwijs. Natuurlijk dienen uitgangspunten als deze ook te leiden tot een opstelling ten opzichte van openbaar en/of bijzonder onderwijs. Toch wil ik daar niet als eerste op wijzen, want binnen het Nederlandse Onderwijs spelen voor openbaar en bijzonder onderwijs samen belangrijke beleidskwesties. Met een beroep op de deugdelijkheidscontrole die de overheid terecht tot haar taak rekent, is een verstikkend net van regels op het onderwijs van toepassing, dat de vrije ruimte van de school tot het maken van een eigen beleid zowel voor het openbaar als bijzonder onderwijs verengt.

Hiermee wordt de fictie in stand gehouden alsof deugdelijkheid een eenduidig begrip is, of dat het noodzakelijk zou zijn minderheidsopvattingen geen kans te geven.

Vrije ruimte

Ik zou er voor willen pleiten dat iedere gesubsidieerde school 15% vrije ruimte krijgt ter eigen invulling. Het wordt dan mogelijk dat scholen zich niet alleen levensbeschouwelijk profileren, maar ook onderwijskundig (meer aandacht voor talen dan voor wiskunde, of meer expressievakken enz.; maar ook de introductie van nieuwe vakken is mogelijk: computerkunde of Spaans, algemene technieken enz.)

De controle van de deugdelijkheid gebeurt aan de hand van het jaarlijks bij te stellen schoolwerkplan, waarin vermeld staat wat men in de vrije ruimte doet en hoe. De leerlingen blijven bij een dergelijke opbouw nog voldoende mobiel. Schoolwisseling betekent omschakeling naar terreinen waar voor ten hoogste 15% wat andere accenten op gelegd zijn en dat kan niet tot onoverkomelijke problemen aanleiding geven. Een dergelijk beleid van D'66 zou de inventiviteit van de mensen in de school stimuleren; veel meer hoeft een dergelijk beleid niet te kosten, omdat dit alles binnen de nu gesubsidieerde uren gerealiseerd zou kunnen worden.

Subsidiecontract

Allerwegen wordt erkend, dat het onderwijs in een geweldige stroomversnelling is geraakt. Het aantal deelnemers neemt toe, de deelnemers blijven langer, er is een versnelling in de pedagogisch-didactische ontwikkeling waar te nemen, de invloed van buitenschoolse gebeurtenissen versterkt, het kennisgebied is verbreed en verdiept en zo kan men doorgaan. Het is begrijpelijk dat een grote meerderheid van scholen (en alweer opgeacht openbare of bijzondere), die immers het onderwijs van dat moment voor de kinderen van dat moment te verzorgen hebben, niet in staat is zich diepgaand met anderen problemen bezig te houden.

Dat hoeft ook niet. Hier ligt een taak voor de overheid, die door het inzicht in mondiale onderwijsontwikkelingen en door kennis te nemen van wetenschappelijk onderzoek én door politieke keuzen een bepaald onderwijsbeleid nastreeft. Om via experimenten een bepaalde ontwikkeling ook in de praktijk te toetsen, heeft de overheid een apart budget nodig. Dat budget komt ten goede aan die scholen en mensen die zich via een contract verbinden aan de experimenten die de overheid wenst te laten uitvoeren. Dit is op zichzelf niet nieuw. Het probleem is echter dat de autonomie van de school en de autonomie van verzorgingsinstanties er de uiteindelijke oorzaak van zijn dat experimenten lang niet altijd verlopen volgens de verwachtingen van de subsidiegever.

Deze laatste zou wanneer het budget voor experimenten los gemaakt wordt van de reguliere subsidiestroom meer mogelijkheden moeten bezitten gewenste experimenten door te voeren. Een mogelijkheid daartoe is, dat via contracten deelnemende scholen zich verplichten bepaalde richtlijnen te accepteren. De deelneming wordt uiteraard niet verplicht. Op deze wijze wordt het recht van vrijheid van inrichting geen geweld aan gedaan.

Leerplicht

Een partij die ijvert voor de rechten van minderjarigen, en die gepleit heeft voor verlaging van de stemgerechtigde leeftijd tot 18 jaar en pleit voor verlaging van de leeftijd der meerderjarigheid, ontkomt niet aan een duidelijke visie op de leerplicht. Op basis van de plaatsbepaling van D'66 als een partij die de finale verantwoordelijkheid bij het individu legt, dient een leerplicht tot het 18e jaar in het huidige patroon van onze samenleving te worden afgewezen.

Men kan zich de vraag stellen of leerplicht niet geheel door leerrecht moet worden vervangen. De opvatting dat de staat een regulerende invloed

Middenschool

op het maatschappelijk leven behoort te hebben, geeft hierop een antwoord. De bescherming van het recht op onderwijs is voor het kind alleen via de leerplicht door de staat ook daadwerkelijk te effectueren. In een sterk toenemende multi-culturele samenleving als de onze is de laatste overweging extra zwaarwegend. De duur van de leerplicht zal altijd een arbitrair karakter behouden.

Een plicht tot of uiterlijk tot en met het zestiende levensjaar lijkt een redelijk alternatief tussen wat wenselijk is en wat tot de verantwoordelijkheid van elke burger behoort. (Mits voor de leeftijd 16-18 jaar een *leerrecht* gegeven is). In deze visie past uiteraard ook niet een deel-leerplicht na die leeftijd. Een dergelijke uitspraak heeft overigens consequenties voor de inrichting van het onderwijs in de leerplichtige leeftijd. De duur van het te geven geïntegreerde onderwijs hangt er mee samen. Afhankelijk van een reeks van factoren kan men voor een twee- of driejarige middenschool kiezen, maar een vierjarige duur is uitgesloten.

Een vraag die zich laat stellen, is of de leerplicht niet naar beneden moet worden ingevoerd, voor drie- vier of vijfjarigen. Wanneer men aan het uitgangspunt van de bescherming van het recht op onderwijs koppelt, het alleszins redelijke verlangen dat de mogelijkheden om van dat onderwijs te profiteren voor elke deelnemer zoveel mogelijk gelijk behoren te zijn, dan is verlaging van de leerplichtige leeftijd daartoe een bijdrage.

Zoals bij elk beleid is voorwaarde voor het slagen ervan een voldoende acceptatie. In deze generatie lijkt leerplicht voor vijfjarigen haalbaar. Daarnaast dient het onderwijs voor drie- en vierjarigen volledig bekostigd te worden. Een latere generatie kan zich dan over de verdere verlaging van de leerplicht uitspreken.

Hiervoor is de term geïntegreerd leren reeds gevallen. Is er met de beginselen van D'66 in de hand ook t.a.v. dit thema, dat de onderwijsgemoederen al zoveel jaren hevig bezighoudt, iets te formuleren? Ik meen van wel. Gesteld werd reeds, dat een vierjarige middenschool bij een leerplicht tot 16 jaar onmogelijk is. Enige differentiatie en wellicht ook enige beroepsoriënterende en beroepsvoorbereidende scholing dient toch binnen de leerplicht te kunnen worden gegeven. De vraag naar een twee- of driejarige middenschool zou veel meer vanuit de behoefte van individuele deelnemers aan het onderwijs moeten worden bekeken. Indien dit uitgangspunt door D'66 zou worden geaccepteerd, dan betekent dat, dat gepleit wordt voor een variabele middenschoolduur van twee tot drie jaar al naar gelang de persoonlijke omstandigheid van de onderwijsdeelnemer. Een en ander vraagt veel schoolorganisatie, maar onmogelijk is het niet.

Met name uit socialistische hoek wordt een te korte middenschoolduur gezien als een bedreiging van het uitgangspunt van gelijkheid van kansen; keuzen op te vroege leeftijd gemaakt, krijgen een fataal karakter. Afgezien van de vraag of een langer durende middenschool hier iets helpt (internationaal onderzoek stemt niet optimistisch) spreekt uit een opmerking als deze weinig vertrouwen in het succes van bijv. de open school, de open universiteit, kortom het gehele stelsel van de op te bouwen volwassenen-educatie. Dat stelsel, dat binnen D'66 een grote prioriteit zou behoren te hebben, biedt elke Nederlander de mogelijkheid keuzen te corrigeren.

Vooral uit conservatieve hoek wordt zelfs tegen de twee-jarige middenschool al bezwaar aangetekend met als argument, dat zulk een school nivellerend werkt en de 'zwakste' deelnemers onvoldoende tijd laat tot een beroepsopleiding. De vermeende nivellering gaat echter alleen op bij een

zeer specifieke organisatie van de middenschool, die in Nederland slechts weinigen voorstaan.

De onvoldoende beroepsopleiding lijkt op zichzelf niet onwaar, maar het is de vraag of deze taak ook niet voor een deel uit de school moet. Reeds nu is de ontwikkeling van interne bedrijfs-scholing zo omvangrijk, dat de vraag mag worden gesteld of binnen de leerplichtige leeftijd niet zonder veel schade andere zaken een hogere prioriteit dienen te krijgen. Daarbij valt te denken aan taalvaardigheid en inzicht in maatschappelijke structuren.

Democratisering

Het spreekt vanzelf dat een partij als D'66 vanuit haar beginselen een speciale belangstelling heeft voor democratisering van het onderwijs. Terecht is gesteld dat voor openbaar en bijzonder onderwijs gezamenlijk democratiseringsregelingen kunnen gelden als een eis van algemeen belang en dat de overheid de bekostiging van het onderwijs daarvan kan laten afhangen.

Het is echter een uitermate technocratisch standpunt om – zoals sommigen wensen – nu de wet op de ondernemingsraden maar op het onderwijs van toepassing te verklaren. Het onderwijs is zo'n specifieke onderneming, dat dat niet kan. Immers niet alleen de werknemers maar ook de consumenten (ouders en/of leerlingen) behoren bij de democratisering te worden betrokken. Ook de positie van de directeur is een andere dan die van de commerciële onderneming.

Het inmiddels gewijzigde initiatief-wetsontwerp inzake de onderwijsdemocratisering van Van Kemenade c.s. zou door D'66 als een begin van een ontwikkeling gesteund moeten worden. Met nadruk een begin, omdat de democratiseringsmogelijkheden, die voor het openbaar onderwijs bij wet geregeld kunnen worden, te beperkt zijn. Zo ooit de onwenselijkheid blijkt van de overheid in een dubbelfunctie, dan is dat hier.

Openbaar en bijzonder onderwijs

En zo naderen wij langzamerhand het punt waar iedere politieke partij vanuit haar beginselen een houding tegenover heeft aan te nemen: openbaar versus bijzonder onderwijs (niet alleen confessioneel!) en de positie van de overheid daarbij.

Het is aan geen twijfel onderhevig dat de partij daarbij bij voorkeur denkt aan scholen met een ontmoetingskarakter. De stelling met toelichting uit de in 1968(!) door D'66 uitgebrachte discussienota over het onderwijsbeleid, is ook nu nog in hoge mate actueel. Zij behoort m.i. ook nu richtlijn voor de opstelling van D'66 in deze materie te zijn, daarom citeer ik de oude tekst uit 1968:

'De overheidspositie inzake onderwijs behoort tegenover iedere burger gelijk te zijn. Daarom moet de overheid niet in een dubbelfunctie in het onderwijs staan: als schoolbestuur en als behartiger van het algemeen belang (soms tevens subsidiegever), maar allen in de laatste functie.

Toelichting: De tegenstelling openbaar-bijzonder onderwijs is beheerstechnisch gezien overleefd. Het is gewenst dat de overheid in een onverdachte eenduidige positie komt te staan ten opzichte van het nationale onderwijsbestel. Dit is de consequentie van de historische ontwikkeling en wenselijk met het oog op de toekomst voor de inpassing van ons onderwijsbestel in Europees kader. De indeling openbaar-bijzonder onderwijs is bovendien verwarrend, omdat zij suggereert – soms gehanteerd wordt – als een onderwijskundig onderscheid, hoewel het een loutere beheersonderscheiding is: nl. onderwijs dat wel of niet van de overheid uitgaat.

Ook de onderwijskundige vrijheid voor en de maatschappelijke binding van de (openbare) school wordt ermee gediend, indien haar bestuur niet uit algemene politieke, maar uit ten behoeve van het onderwijs speciaal samengestelde colleges bestaat.

De figuur van aparte rechtspersoonlijkheid voor de openbare instellingen, zoals bij het wetenschappelijk onderwijs reeds bestaat, dient het niet-wetenschappelijk onderwijs ten voorbeeld te strekken.'

Voor wat de laatste opmerking uit het citaat betreft, kan gesteld worden dat inmiddels ook op andere mogelijkheden is gewezen. Zo verdient het fenomeen van de zelfstandige bestuursorganen zoals dat in 1974 door *Scheltema* in een inaugurele rede is verwoord ook voor de positie van de openbare school en voor de organen uit de onderwijsverzorgingsstructuur serieuze overweging. De Bijzondere School kan al als zelfstandig bestuursorgaan beschouwd worden.

Een vraag die steeds vaker gesteld wordt, is of de wettelijke regelingen inzake de vrijheid van oprichting van scholen niet zo uitpakt dat scholen worden gesticht die eigenlijk niet gewenst worden. Bij de begrotingsbehandeling van de onderwijsbegroting 1980 heeft *Mertens* hierover uitvoerig gesproken. Hoewel ik de door hem gehanteerde argumenten niet in elk opzicht deel, ben ik het met de grondidee volkomen eens. De vorm en de criteria zijn bij scholenstichting volstrekt verouderd. D'66 zal naar wijziging moeten streven en er daarbij vooral op letten dat bij nieuwe procedures veel aandacht wordt gegeven aan de informatie aan de direct betrokkenen. Deze informatie dient volledig te zijn en bijv. ook de hierboven geciteerde positie van de overheid te bevatten, die afhankelijk van uiteindelijke keuzen kan verschillen.

Financiering

Het vraagstuk dat in de komende jaren centraal in het onderwijsbeleid zal komen te staan, is het aspekt van de financiering. D'66 heeft het onderwijs altijd eerder gezien als investering dan als consumptie. Een investering echter die zowel de maatschappij als het individu ten goede komt. Er

valt niet aan te ontkomen dat eigen bijdragen van de onderwijsdeelnemers na de leerplichtige leeftijd gevraagd gaan worden.

Nog steeds is de gedachte van *Hessel*, de onderwijsfinanciering min of meer als sociale verzekering op te zetten met premieverplichtingen afhankelijk van de genoten studie en het inkomen, onvoldoende onderzocht. Het zou van eminent belang zijn als de economen van D'66 deze gedachte en andere eens tot onderwerp van diepgaande studie maken. Hier is de klassieke voortrekkersfunctie van D'66 ten aanzien van de oplossing van maatschappelijke vraagstukken nodig. De onderwijskundigen ontslaat het niet van de plicht om ten aanzien van de uitgavenkant voorstellen te doen. Onderzoek verdient de vraag of een goed ontwikkeld stelsel van her- en bijscholing en wederkerend onderwijs niet zou kunnen leiden tot verkorting van de zeer dure eerste leerweg. Gezien de snelle veroudering van het aangeleerde uit de eerste leerweg heeft een systeem van verplichte bijscholing ook andere voordelen.

Ten tweede zou het in 1968 reeds door D'66 bepleite onafhankelijk instituut voor schoolbegrotingen kunnen leiden tot een betere sturing van de onderwijsuitgaven. Het blijft immers een merkwaardig fenomeen dat niemand precies weet wat ons onderwijs kost en waar het geld precies aan wordt uitgegeven. Wanneer tenslotte de grondtoon van het eerste deel uit dit artikel als beleidslijn gevolgd wordt, te weten vermindering van regelgeving, meer vertrouwen in de mensen die onderwijs geven, dan is het mogelijk de sterke en beangstigende toename van het onderwijsambtelijke apparaat niet alleen te beperken, maar te verminderen. Nederland heeft een wereldrecord wat betreft het aantal onderwijsambtenaren op landelijk en lokaal gebied gerekend per hoofd van de bevolking, naar ik meen te weten.

Prioriteiten

Het onderwijs is zo'n omvangrijk terrein en de uitgaven ervoor beslaan zo'n groot deel van de algemene middelen, dat iedere partij er niet aan ontkomt binnen de onderwijsuitgaven prioriteiten te stellen. Met een beslag van ongeveer 20% van de rijksbegroting gaat het niet aan om vanuit een stelling te opereren, dat andere sectoren maar eerst dienen in te leveren. Leest men de onderwijsprogramma's van de politieke partijen door dan blijkt dat de prioriteitenkeuzen zo vaag en zo breed zijn, dat daarmee niets werkelijk wordt gezegd.

Het aangeven van precies omschreven prioriteiten laat zien hoe de maatschappelijke keuze van een partij is, omdat daarbij noodzakelijk ook moet worden aangegeven wat men naar achteren schuift. In de politiek is dat een kwetsbare opstelling, maar voor D'66 mag dat geen reden zijn er daarom het zwijgen toe te doen. Hoewel prioriteiten uiteraard per regeerperiode dienen te worden vastgesteld, dienen ze anderzijds ontleend te worden aan de beginselen van een partij. Voor D'66 betekent dat, dat zij er tenminste op zal moeten toezien dat toch ook op den duur aan bod komen die onderwijskundige verlangens, die weliswaar niet als hoogste prioriteit worden erkend, maar juist daarom *blijvend* niet aan bod komen. Bijna iedereen in onderwijsland kent hiervan wel voorbeelden. Vanuit de ideologie van recht doen aan minderheidsverlangens zal D'66 hier steeds een taak hebben. Maar dit neemt niet weg, dat vanuit D'66-beginselen ook de belangrijke hoofdprioriteiten van onderwijsbeleid moeten zijn te halen. Ik doe daartoe een poging.

a. De enorme vraagstukken op onderwijsgebied die eerder toe- dan afnemen, verlangt dat wij uitmuntend toegeruste onderwijsgeevenden aan het gehele onderwijs beschikbaar stellen. Elke verbetering is afhankelijk van de uitvoerders.

Geconstateerd moet worden dat de opleiding van onderwijsgeevenden, de inhoud en de duur ervan maar ook de verplichting tot nascholing, de mogelijkheid van praktijkstages e.d., ernstig achterblijft bij andere ontwikkelingen.

b. Een tweede prioriteit behoort te liggen bij het onderwijs dat *allen* ten goede komt, met andere woorden het onderwijs van 4-15/16 jaar. Daarbinnen vooral ten behoeve van de kwetsbare groepen, in het buitengewoon onderwijs, het lager beroepsonderwijs, het onderwijs aan buitenlandse kinderen en de groep in sociaal-economische achterstandsituaties.

c. Een derde prioriteit behoort te liggen bij het gehele stelsel van volwasseneneducatie, van open school tot Open universiteit. Enerzijds is dit nodig om mensen gelegenheid te geven foute keuzen uit de jeugd te corrigeren, anderzijds kan bijvoorbeeld een open universiteit een bijdrage leveren tegen – tijdelijke – numerus fixus-problemen.

Tijdelijk, omdat dit uiteraard geen structurele taak mag worden. Een stelsel van volwasseneneducatie sluit goed aan bij de maatschappelijke ontwikkeling van verkorting van de werkweek. De behoefte aan meer leren zonder daarbij direct verbetering van de maatschappelijke positie na te streven, is een belangrijke welzijnsvoorziening. Naar mijn mening is hier een eigen bijdrage van de deelnemers geoorloofd.

Besparing op salarismetingen

Hoe krijgt men binnen het onderwijsbudget geld voor de uitvoering van de prioriteiten? Naast de in dit artikel reeds voorgestelde inkrimpingen van het ambtelijk en controlerend apparaat, is er ook de besparing in de sector van het niet leerplichtig onderwijs met name door verkorting van de eerste leerweg na te streven. Een prioriteit voor opleidingen maakt een kleiner deel van verzorgings-

instanties mogelijk. Maar welke besparing men ook doorvoert, men ontkomt niet aan besparing op salarisuitgaven, die $\pm 90\%$ van de onderwijsbegroting uitmaken. In het onderwijs treft men de mensen aan die behoren tot de 5% hoogst gesalarieerden in onze samenleving. Het onderwijs heeft zich op dit punt geïsoleerd van andere maat-

schappelijke sectoren, uit CRM-sfeer en gezondheidszorg bijvoorbeeld.

Een correctie daarop is onontkoombaar, maar vraagt moed. De weerstanden zullen zeer groot zijn. Maar moed loont in de politiek.

L.J. BRINKHORST

*Naar een nieuwe Europees-Amerikaanse verhouding**

Ruim tien jaar geleden schetste Alastair Buchan¹ een zestal opties voor de toekomstige ontwikkelingen in Europa. Sindsdien hebben zich op het wereldpolitieke toneel buiten Europa belangrijke veranderingen voorgedaan. Ik noem in het bijzonder:

- de ontwikkeling van de Sovjet Unie van een regionale grote mogendheid tot een globale supermacht;
- de ontsluiting van China en de geleidelijke heroriëntatie vanuit een steriel isolement in de richting van een toenemende samenwerking, zowel met de Verenigde Staten als Europa en Japan;
- de volwaardige deelname van de derde wereld aan de internationale politiek.

Drie van deze opties zijn door de werkelijkheid achterhaald. Zo geloof ik dat een *Atlanticized Europe* dat geheel afziet van een eigen ontwikkeling en alleen het Amerikaanse leiderschap zou volgen, een gepasseerd station is. De afgelopen tien jaar hebben daarvoor eerder een verzwakking dan een versterking van de Amerikaanse macht in de wereld te zien gegeven. Ook het model van een *Fragmented Europe*, waarin iedere gezamenlijke Europese aanpak ontbreekt door het uiteenvallen van de Europese Gemeenschappen is niet spoedig te verwachten. Daarvoor is de samenwerking toch te sterk gegroeid. Het zuiver gaullistische *Europe des Etats* staat iets dichterbij de werkelijkheid. Maar het is te simplistisch om de periodieke stagnatie van de

Europese integratie alleen te kenmerken als stappen op de weg terug naar de klassieke natie-staat.

Drie opties nader bezien

Het eerste reële keuzemodel is een kruising tussen het *Europe des Etats* en het *Evolutionary Europe* van de huidige Europese Gemeenschap. Dit zou men het Europa van het 'muddling through' kunnen noemen. Soms met nieuwe impulsen op weg naar verdere Europese integratie - ik denk daarbij aan de verkiezingen voor het Europees Parlement of het tot stand komen van een Europees monetair systeem - maar vaak ook met tekenen van stagnatie, zoals met betrekking tot de zelfstandige rol van de Europese Commissie, het geschil over de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan de Europese begroting of het krampachtig vasthouden aan de unanimitatsregel in de Europese ministerraad. Ook ziet men in dit model bepaalde tendenzen tot hernationalisatie van reeds geïntegreerde beleidsterreinen zoals de landbouw of de visserij. Maar in grote lijnen houdt dit model in een Europese integratie en een Atlantisch bondgenootschap dat op de bestaande voet voortgaat.

Negatieve aspecten van dit model zijn juist de laatste jaren en in het bijzonder het laatste halfjaar duidelijk geworden. Het model wordt gekenmerkt door onzekerheid en frustratie aan beide zijden van de oceaan en heeft in zekere zin reeds

* Dit is een verkorte en aangepaste versie van een bijdrage verschenen in *Nieuw Europa*, 1980, no. 3.

geleid tot een erosie van het Atlantische kader dat het juist beoogde te bevorderen. Juist in het niet doen van een meer gerichte keuze schuilt het gevaar van toenemende misverstanden. De 'Atlantici' verdenken de 'Europeanen' van neo-neutralisme, de Europeanen op hun beurt verdenken Atlantici er van de integratie van Europa te willen dwarsbomen. Geen van beide groepen, in al hun variaties, doen daarbij pogingen elkaar in constructieve oplossingen te vinden. Derhalve ontbreekt het aan de ambitie om het beleid enige richting te geven en worden nieuwe initiatieven wederzijds met een scheef oog bekeken. Dat geldt bijv. sterk voor de nieuwe initiatieven met betrekking tot de Frans-Duitse samenwerking.

Het heeft er veel van weg dat wij de laatste jaren in dit model heen en weer zwalken met effecten die zowel in Amerika als in Europa tot een gevoel van wederzijdse verwijdering hebben geleid. Dat is dan niet zo zeer het geval omdat wij daarvoor bewust gekozen hebben, maar omdat wij juist niet gekozen hebben en de zaak op zijn beloop laten. Het is een optie *par défaut* die ons door een gebrek aan initiatief en durf wordt opgelegd.

Ondertussen geeft deze situatie aan commentatoren van diverse pluimage de gelegenheid zich af te vragen hoe wij er thans voorstaan. Vaak resulteert dat in de waarschuwing dat Europa op weg is een derde macht te worden, onafhankelijk van de Verenigde Staten, met eigen machtspolitieke ambities. Aangezien dit tweede model, door Buchan het *Independent Federal Europe* genoemd, te vaak in de discussies wordt geschetst, kan het niet geheel als irrelevant worden afgedaan.

Onlangs bleek het bezoek van president Giscard aan de Duitse Bondsrepubliek wederom aanleiding te zijn tot zulke speculaties. Niettemin moet in alle duidelijkheid worden gesteld: West-Europa als derde supermacht, tussen Rusland en Amerika,

is een dwaze en gevaarlijke droom. Dwaas, omdat het op geen manier met de feitelijke machtsverhoudingen, noch met de politieke realiteit overeenstemt. Gevaarlijk, omdat het streven daarnaar tot instabiliteit en tot opvoeren van spanningen in de oost-west verhoudingen zou leiden. West-Europa is voor zijn welvaart wezenlijk afhankelijk van samenwerking met andere delen van de wereld: industrielanden en ontwikkelingslanden. Het heeft een strategisch kwetsbare positie en is eigenlijk niet meer dan een schiereiland van het grote Euraziatische continent, waar het wordt geconfronteerd met de supermacht van de Sovjet Unie.

Naast de objectieve, zo men wil, geopolitieke factoren die een Europese derde macht in de weg staan, zijn er ook subjectieve politieke factoren die een wezenlijke barrière voor dit model vormen. Het meest tastbare en zichtbare element van een Europese derde macht zou zijn de beschikking over een Europese kernmacht. In Nederland wordt soms de indruk gewekt alsof de ontwikkelingen in Europa reeds sterk die kant uit gaan, maar niets is minder waar.

Voor de voorzienbare tijd zal de politiek van de drie middelgrote, Europese landen, Frankrijk, Engeland en de Bondsrepubliek Duitsland om verschillende redenen daarop niet zijn gericht. Frankrijk is de afgelopen tien jaar eerder dichterbij de NAVO dan daar verder van af komen te staan. President Giscard is zich ondanks het gallische, vaak verbale geweld, te zeer bewust van de Franse militaire en politieke beperkingen zonder een Atlantische alliantie. De Britse regering heeft kort geleden het besluit genomen zijn nucleaire vermogen te vernieuwen door de Trident aan te schaffen, daarmee kiezend voor een continueren van de band met de vs. En Helmut Schmidt weet dat de Bondsrepubliek Duitsland voor zijn veiligheid uiteindelijk afhankelijk is van de Verenigde Staten en daarmee van het functioneren van het Atlan-

tisch Bondgenootschap. Om die redenen mist dit model geloofwaardigheid.

Voor de goede orde merk ik op dat afwijzing van een Europese kernmacht niet hetzelfde is als het afwijzen van een vergrote Europese defensiesamenwerking. Hierop kom ik nog terug. Maar men moet wel erg veel voorstellingsvermogen hebben om de theoretische optie van een Independent Federal Europe tot een reële te verheffen. Een afzonderlijke Europese defensie, losgekoppeld van de Verenigde Staten, zal nooit een motor kunnen zijn om een verdere integratie te bewerkstelligen.

Als enig model blijft dan over het door Buchan genoemde *Partnership Europe*, dat teruggrijpt op Kennedy's Grand Design uit het begin van de zestiger jaren. In Kennedy's visie was er sprake van een interdependentie van twee zelfstandige pilaren ("twin-pillars"), die gezamenlijk een bouwwerk droegen: Noord-Amerika en West-Europa 'happily joined by policies and institutions in common pursuit of economic expansion and military defence', zoals het in zijn rede in Philadelphia van 4 juli 1962 heette. Het belangrijkste argument van Arthur Schlesinger jr om deze visie 'the not so grand design' te noemen was, dat zij niet met de werkelijkheid klopte.² Er was in het begin van de jaren zestig een groot verschil in economische macht tussen de Verenigde Staten en de gezamenlijke Westeuropese landen. Ook in politiek en militair opzicht was het onjuist te suggereren dat het herstel van Europa het einde van de eenzijdige afhankelijkheid betekende. De wereldomspannende bipolariteit van de twee supermachten was ook in Europa onverkort aanwezig, zoals tot uiting kwam in de Berlijnscrisis van 1961, De Cubacrisis van 1962 en de Europese veiligheidssituatie in het algemeen. In de binnen-Europese verhoudingen stuitte de partnership-gedachte direct op de Nederlands-Franse antithese over de koers van de

Europese Gemeenschap, op een getraumatiseerde Bondsrepubliek, economisch krachtiger wordend maar politiek nog geheel op zoek naar een eigen koers en niet in staat een eigen 'Ostpolitik' te ontwikkelen, een gaullistisch Frankrijk op zoek naar eigenwaarde en erkenning in het internationale concert en een Groot-Britannië dat nog maar slecht inzag, dat haar 'special relationship' met de Verenigde Staten een eenrichtingsverkeer aan het worden was. Kort na het lanceren van de twin-pillar-conceptie kwam het Franse veto over de Engelse toetreding tot de Europese Gemeenschap. Daarmee was de politieke stagnatie van de Europese partner compleet. Kortom, de minimale politieke voorwaarden voor een consensus tussen de Europese landen waren afwezig en maakten het twin-pillar concept onwaarschijnlijk.

Verandering in de Europees-Amerikaanse verhoudingen

De vraag is echter of die situatie ook thans nog bestaat. In de afgelopen 20 jaar hebben zich niet alleen wereldwijd maar ook in de transatlantische verhouding structurele veranderingen voorgedaan die een ander beeld dan voorheen oproepen.

De onderlinge dependentie is in de afgelopen jaren eerder toegenomen dan verminderd; maar ontegenzeggelijk heeft zich in de machtsverhouding tussen Europa en de vs zeker een verschuiving voorgedaan.

De verandering aan Amerikaanse kant kan niet alleen als een conjunctureel verschijnsel, voortkomend uit een zwak leiderschap, worden afgedaan. Veeleer is sprake van een structurele ontwikkeling. Stanley Hoffmann sprak in dit verband van de dubbele revolutie.³ De ene revolutie is de relatieve afname van de macht van de Verenigde Staten zowel op economisch als op militair gebied, alsmede de gegroeide afhankelijkheid van het buitenland, zowel op het punt van de energie als van

de grondstoffen in het algemeen. De dollar heeft in de afgelopen jaren een buitengewoon grote waardevermindering ondergaan sinds het verlaten van het Bretton Woods-systeem dat de vs eenzijdig sterk bevoordeelde. Inflatie en structurele werkloosheid gaan ook aan de vs niet ongemerkt voorbij. De andere revolutie betreft de positie van de president, die zijn grote macht veel meer dan voorheen moet delen met het Congres, ook op het gebied van de buitenlandse politiek. Deze ontwikkeling heeft directe repercussies gehad op de slagvaardigheid waarmee de Verenigde Staten internationaal kunnen optreden. De Verenigde Staten zijn op zoek naar een nieuwe rol nu noch isolement, noch volledige suprematie meer mogelijk is. Ook een eventuele Reagan-administratie zou dat spoedig merken, ondanks het verbale pleidooi voor een militaire superioriteit ten opzichte van de Sovjet Unie.

Anderzijds is de Europese integratie met vallen en opstaan sinds de jaren zestig toch een eind gevorderd, hebben de eerder geschetste binnen-Europese politieke tegenstellingen veel van hun scherpte verloren en is het industriële en economische gewicht van Europa relatief sterk toegenomen. Was de produktie van West-Europa ruim 20 jaar geleden niet meer dan de helft van die van de Verenigde Staten, thans is deze ongeveer gelijk. Ondanks een nog steeds groter wordende economische divergentie tussen de afzonderlijke regio's kwam een Europees monetair systeem tot stand. In het licht van de toenemende wereldwijde economische, handelspolitieke en industriepolitieke belangen trad op het externe vlak een geweldige uitbouw van de betrekkingen op, zowel in relatie tot de industriële wereld als tot de ontwikkelingslanden. Via de Europese politieke samenwerking kwamen de eerste aanzetten van een buitenlandse politiek tot stand. De uitbreiding van de Europese Gemeenschap zowel naar het noorden

als naar het zuiden heeft haar betekenis voor andere delen van de wereld alleen doen toenemen.

De interne machtsstrijd van de jaren zestig, met als inzet de vraag of West-Europa onder Frans leiderschap zou komen te staan dan wel zou worden gevormd door een coalitiesysteem van min of meer gelijken, is gestreden. Ook al valt niet te ontkennen dat, naar het woord van George Orwell, in de Gemeenschap 'some animals are more equal than others'. Maar de gaullistische ijstijd is, evenals zijn naamgever, verleden tijd. De discussie Atlantische versus Europese samenwerking uit de jaren zestig heeft daarom actualiteitswaarde verloren. Noch de belangen van de Gemeenschap als geheel, noch die van haar afzonderlijke lidstaten, verdragen zich met een van de wereld afgesloten houding. De jaarlijks weerkerende economische topconferenties zijn daarvan het sprekende bewijs, wat men overigens ook van hun nut mag vinden.

Al deze ontwikkelingen roepen een paradoxaal beeld op van enerzijds een transatlantische onderlinge afhankelijkheid, sterker dan ooit tevoren, mede ook in het licht van de gegroeide macht van de Sovjet Unie, anderzijds van een zoeken naar een nieuw evenwicht in die onderlinge verhouding als gevolg van een noodzakelijk aanpassingsproces. Aan Amerikaanse kant is dat het feit dat de Amerikaanse macht niet meer als vanzelfsprekend wordt ervaren, deels door gebrek aan leiderschap, deels door het objectieve verlies aan invloed zoals ik al schetste. Aan Europese zijde is veeleer sprake van een defensieve opstelling, voortkomende uit de onzekerheid van het niet meer gewend zijn verantwoordelijkheid te dragen, die overeenkomt met de gegroeide macht. In een sfeer van wantrouwen is het onvermijdelijk dat wederzijdse misverstanden ontstaan, ja zelfs 'procès d'intention' over elkaars bedoelingen worden gevoerd. Dit aanpassingsproces wordt bovendien gecompliceerd door de snelle veranderingen in de multi-

polaire wereld om ons heen, waarin een ontelbaar aantal nieuwe interdependenties zijn gegroeid.

Partnership Europe als optie van de jaren tachtig

Tegen deze achtergrond moeten de transatlantische verhoudingen van de jaren tachtig worden gezien.

De eerste twee alternatieven zijn ontoereikend om een nieuwe stabiliteit in de Europees-Amerikaanse verhoudingen tot stand te brengen. Het voortborduren op het oude stramien via het 'muddling through' houdt onvoldoende rekening met de gewijzigde verhoudingen.

Het *Independent Federal Europe* benadrukt het antagonistisch element in de verhouding, terwijl verbetering van de transatlantische solidariteit juist ook voor de toekomst noodzakelijk is.

Als enige constructieve en realistische optie blijft derhalve de uitbouw van het *Partnership Europe* over, waarvoor veel meer dan voorheen objectieve factoren aanwezig zijn. Maar zowel inhoudelijk als instrumenteel zal dan aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan.

Aan Europese kant vergt dat allereerst een versterking van het gemeenschappelijk element in de buitenlandse politiek via de uitbouw van de Europese Politieke Samenwerking (EPS). Juist de afhankelijkheid van Europa van de mondiale ontwikkelingen vergroot de behoefte aan een buitenlands politiek en diplomatiek kader. De relatieve achteruitgang van de Amerikaanse positie in de wereld heeft deze behoefte alleen maar gevoed.

Velen zijn te zeer gefixeerd door de verschillende hernationaliseringstendenzen in Europa sinds het begin van de jaren zeventig, vooral op het economisch vlak, om deze ontwikkeling in haar juiste perspectief te kunnen plaatsen. *Pijpers* heeft echter terecht op het, slechts ogenschijnlijk para-

doxale, element in de uitbouw van de Europese buitenlandse politiek gewezen.⁴

Een grotere samenhang tussen EPS- en EEG-ontwikkelingen is daarbij van veel belang. Maar bij dit proces is een intensivering van de consultatie met de VS een eerste vereiste. Van Europese zijde zal meer dan in het verleden aan de Verenigde Staten moeten worden uitgelegd dat een versterking van Europa niet gericht is op een verzwakking, maar eerder op een collectieve versterking van de Atlantische alliantie. Alleen op die wijze zullen de twee kaders van de Europese Gemeenschap en het Atlantisch Bondgenootschap elkaar niet tegenwerken, maar elkaar wederzijds bevuchten. Deze ontwikkeling moet ook gevolgen hebben voor het denken over de Europese veiligheid. De eenzijdige Westeuropese afhankelijkheidsrelatie van de Verenigde Staten op veiligheidsgebied en de vanzelfsprekendheid waarmee de Amerikaanse nucleaire afschrikkinggarantie als paraplu voor slecht weer werd aanvaard, heeft het zelfstandig denken in Europa over veiligheidsvraagstukken afgestompt.

Aan Europese zijde zal dan ook sterker dan voorheen de bereidheid tot uitdrukking moeten worden gebracht een groter aandeel in de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke verdediging op zich te nemen. In de internationale politiek geldt immers nog meer dan in de nationale dat grotere invloed niet kan worden los gezien van de bereidheid verantwoordelijkheid te dragen.

In concreto betekent het bewust werken aan de versterking van de Europese zijde van de alliantie dat niet langer in het kader van de Europese Politieke Samenwerking de discussie over de Europese veiligheidsdimensie van bijv. de MBFR of de CEVS uit de weg moet worden gegaan. Mits in zo'n overleg geen definitieve conclusies worden bereikt, maar voorlopige standpunten worden ingebracht in een gezamenlijk, daarna plaatsvindend, NAVO-overleg heeft een dergelijke verster-

king van de Europese samenwerking niet per definitie op Amerikaans verzet te stuiten. Het veiligheidsbeleid in eigenlijke zin blijft daarmee immers ingebed in het Atlantisch Bondgenootschap.

Voorts moet aandacht worden besteed aan een nauwere Europese samenwerking op het gebied van defensie-aankopen, produktie en financiering. Ik weet dat een dergelijke wens gemakkelijker is neergeschreven dan verwezenlijkt. Maar versterking van deze samenwerking past niet alleen in het streven naar Europese eenheid, maar kan ook ten goede komen aan de doeltreffendheid van de gemeenschappelijke verdediging. Als meest voor de hand liggend kader daarvoor dient gedacht te worden aan een versterking van de Independent European Programme Group (IEPG). Deze IEPG is begin 1976 opgericht tussen de Europese NAVO-partners om de Europese materiële samenwerking op defensiegebied te versterken. Ook Frankrijk doet daaraan mee omdat er geen formele band met de NAVO bestaat. Veel voortgang is in dit kader echter niet geboekt. Vooral als gevolg van het gebrek aan politieke impulsen leidt de IEPG daarom een betrekkelijk schimmig bestaan.

In het verleden heeft er altijd een reserve bestaan om in dit kader op ministerieel niveau te vergaderen. Het zou de moeite waard zijn daartoe opnieuw het initiatief te nemen. Dat deze samenwerking in eerste aanleg een intergouvernementele is behoeft geen bezwaar te zijn. Immers ook de Europese Politieke Samenwerking is intergouvernementeel van aard. Nederland heeft in de afgelopen jaren ook van zijn kant juist dit intergouvernementele karakter benadrukt om in bepaalde situaties de gelegenheid te hebben een eigen, afwijkend standpunt in te nemen. Een bijkomend aspect is dat via deze weg ook de Griekse en Spaanse betrokkenheid bij gemeenschappelijke defensieaangelegenheden kan worden vergroot. Geen van beide zijn in formele zin bij het NAVO-overleg betrokken. Anderzijds is hun defensie van

grote betekenis voor de veiligheids-situatie in Europa.

Evenwel ook aan Amerikaanse kant zal een andere instelling moeten groeien om de partnership-gedachte een nieuwe impuls te kunnen geven. Het meest opvallende recente voorbeeld van een verkeerde aanpak wordt gevormd door de aankondiging van de zgn. presidentiële richtlijn 59, waarin president Carter een wijziging van de Amerikaanse strategie met betrekking tot de centrale nucleaire systemen heeft aangekondigd. Het gaat mij hier niet om de inhoudelijke merites van de geleidelijke overgang van een 'counter-city' naar een 'counter-force' strategie: vanuit de Amerikaanse optiek zijn hiervoor wellicht waardevolle argumenten aan te geven.

Waar het mij wel om gaat is, dat de gevolgen van deze verandering in de Amerikaanse strategie voor de Europese partners aanzienlijk zijn. Op zichzelf is het reeds een ontstellende gedachte dat minister van buitenlandse zaken Muskie heeft kunnen verklaren niet van deze verandering van strategie op de hoogte te zijn geweest, maar veel wezenlijker is nog dat over zo'n fundamentele kwestie, die niet alleen de Amerikaanse maar ook de Europese veiligheid raakt, niet uitputtend in NAVO-verband is gesproken alvorens een besluit wordt genomen. Indien geen gesprek plaatsvindt, lokt men de veronderstelling uit dat de Amerikaanse veiligheid niet als identiek met de Europese veiligheid wordt gezien. In een situatie waarin toch reeds wantrouwen aan Europese zijde bestaat ten aanzien van de Verenigde Staten om onder alle omstandigheden de veiligheid van West-Europa te garanderen, kan een dergelijke eenzijdige beslissing fatale gevolgen hebben. Als de Verenigde Staten prijs stellen op een modernisering van het kernwapenarsenaal van de NAVO ter wille van een grotere afschrikking en daarmee een grotere veiligheid van het gehele Atlantische Bondgenoot-

schap, dan moet ten minste ook de relatie tussen deze modernisering en de wijziging in de Amerikaanse centrale-systemen strategie in het NAVO-kader aan de orde worden gesteld. Deze gedachte werd kortgeleden treffend verwoord door het Amerikaanse lid van het Huis van afgevaardigden Fenwick: 'we can not expect that sovereign nations will agree happily with sudden announcements from this side of the ocean that involve and sometimes oppose their interest when they have not been consulted.

Recently, our consultations with our allies have been clumsy or non existent...'.⁵

Met deze enkele kanttekeningen op het punt van de veiligheid heb ik slechts willen aangeven dat ook in het NAVO-kader de eenzijdige afhankelijkheidsrelatie van Europa ten opzichte van de Verenigde Staten aan herziening toe is en dat wij structuren zullen moeten ontwikkelen om aan de gedachte van wederzijdse afhankelijkheid vorm te geven. Ook technologische ontwikkelingen alsmede veranderingen in het strategisch denken, zoals met name de introductie van een counter-force strategie door de vs, nopen hiertoe. Het is hier niet de beste plaats deze gedachten verder te verdiepen, maar zij zijn eveneens van wezenlijke betekenis voor de keuzen waarvoor wij staan.

Enkele conclusies

Bovenstaande, zeer schetsmatige, opmerkingen leiden mij tot de volgende conclusies:

1. De wereldwijde veranderingen en de veranderingen in de Europees-Amerikaanse verhoudingen hebben niet geleid tot een mindere, maar veeleer tot een grotere noodzaak van onderlinge samenwerking.
2. De bestaande mechanismen in EPS-EEG enerzijds en NAVO-kader anderzijds zijn ontoereikend om daaraan gestalte te geven.

3. Van de drie modellen die voor de jaren tachtig relevant zijn kan alleen van de 'Partnership Europe'-constructie voldoende impulsen uitgaan om tot een verbetering van de huidige situatie te geraken.
4. Aan Europese en Amerikaanse kant dient meer rekening te worden gehouden met soms uiteenlopende belangen. Dit inzicht vereist de bereidheid om elkaar meer speelruimte te laten, zonder dat dit direct moet leiden tot de gedachte dat men elkaar wenst tegen te werken.
5. Het accent moet liggen op de versterking van de politieke en defensiesamenwerking in Europa. Van Nederlandse kant dient inhoudelijk de bereidheid te bestaan aan nieuwe initiatieven mee te werken ter versterking van de Europese zijde van de NAVO, via EPS en IEPG. Gepaard hiermee dienen de consultatieprocedures te worden verbeterd en moet de bereidheid bestaan in Europa om een grotere verantwoordelijkheid voor de eigen defensie te aangaan.

P.S. Het bovenstaande is met enige schroom neergeschreven, gedachtig de recente uitspraak van Stanley Hofmann geciteerd in de *International Herald Tribune* van 17 juli 1980:

'Anyone who would announce a new European vision or the appearance of a sane and steady American one would have to be an optimist or a dreamer'.

Noten

1. *Europe's Future, Europe's Choices*, London, ISS Paperback, 1969.
2. *A Thousand Days - JFK in the White House*, André Deutsch, London, 1965, blz. 717.
3. *International Herald Tribune*, 25 en 26 augustus, 1978.
4. 'De paradoxale ontwikkeling van de Europese buitenlandse politiek', *Internationale Spectator*, juli 1980, blz. 406 e.v.
5. 'Tips for Secretary Muskie', *Foreign Policy*, 1980, no. 39.

H.A. HUTTE

Paradoxen van de vrijheid

Het principe van medebeslissing aan de basis

In de politieke stellingnamen van 'Democraten '66' speelt het begrip *vrijheid* een grote rol. De nadruk op volledige democratisering van de maatschappij en haar instellingen (bedrijfsleven, onderwijs, gezondheidszorg etc.) is zonder twijfel geworteld in het principe dat elk deelnemend individu een optimale mogelijkheid moet bezitten, het 'eigen lot' mede te bepalen. Niet slechts in klein verband, doch ook in grotere organisaties, waarin door de gestelde doelen een groot aantal handelingen door voorschriften moet worden gecoördineerd. Ter aanduiding van dit principe worden termen gehanteerd als: democratisering, inspraak, medezeggenschap en medebeslissing. De precieze betekenis van zulke termen wordt zelden aangegeven; veelal worden zij doorelkaar gebruikt alsof ze ongeveer hetzelfde aanduiden. In dit artikel zal ik alleen het begrip 'medebeslissing' gebruiken en wel in de zin van: daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op de voor ieders lot belangrijke beleidsbeslissingen aan de top.

Bij de wet ingestelde medebeslissingsorganen (meestal 'raden' genoemd) zijn er reeds in een aantal maatschappelijke sectoren. D'66 pleit voor bij de wet geregelde bevoegdheden voor soortgelijke organen binnen maatschappelijke organisaties waarin die nog niet zijn ingesteld. Ook wordt nagestreefd, de medebeslissing in de eigen partij te

bevorderen door algemene ledenvergaderingen ('one man, one vote') en door nauw overleg tussen o.a. fractieleden en afdelingen, hoofdbestuur en Stichting Wetenschappelijk Bureau.

Dit alles wekt de indruk dat het heel goed mogelijk is, 'alle betrokkenen' bij beleidsbeslissingen in te schakelen. Ook, dat het persoonlijk geluk – voor zover samenhangend met een redelijke mogelijkheid tot invloed op het eigen lot – met dit alles zeer gediend is. En dat tenslotte op deze wijzen de beleidsbeslissingen van alle maatschappelijke organisaties – tot het landsbestuur toe – doeltreffender, beter en meer in overeenstemming met de menselijke waardigheid zullen zijn.

Er is twijfel mogelijk betreffende de doeltreffendheid van medebeslissing

Niettemin is er bij nadere bezinning enige reden tot twijfel aangaande deze procedures. Bereiken zij inderdaad wel altijd hetgeen ermee wordt beoogd: grotere doeltreffendheid van het beleid en groter geluk voor de deelnemers? Berusten zij niet voor een deel op schijnprocedures, bijvoorbeeld doordat blijkt dat vaak het feitelijke beleid toch deels langs andere – meer verborgen – wegen tot stand komt? Is macht wel zo eenvoudig te spreiden of zoekt zij nieuwe sluiptwegen? Is er ergens een grens waarbij de macht zover is gespreid dat beslissingen alsmat uitgesteld of herroepen worden, de beleidsvoering stagneert of toestanden van

grote verwarring ontstaan? Zijn er niet bepaalde, tot dusverre nog weinig uitgezochte *voorwaarden* nodig, opdat vergaande democratiseringen tot werkelijk bevredigende resultaten leiden? Hoe komt het dat, bij het zeer grote aantal staten op deze aarde, toch slechts een gering aantal democratieën (in westerse zin) wordt aangetroffen? Dat bij vele gedemocratiseerde organisaties zoveel onbehagen omtrent de procedures blijft bestaan en veel deelnemers het gevoel behouden dat 'toch alles buiten hen om gaat'? Dat in de geschiedenis telkens weer democratische staatsinrichtingen ineens stortten en dictaturen ontstonden? Is er wellicht toch iets mis met vele (of een aantal) van deze modellen? Laten we er eens wat verder naar kijken.

Alle organisatie vereist hiërarchie

Het aantal groepstaken waarbij geen leiderschap of ongelijke verdeling van macht nodig is – of zelfs hinderlijk is – is uitermate beperkt. De meeste doelstellingen van organisaties vereisen een grote mate van gecoördineerde taakverdeling, die te vergelijken is met de militaire logistiek. Een heleboel zaken moeten in de juiste aantallen en kwaliteiten op de juiste tijdstippen ergens aanwezig zijn, wil het doel bereikt kunnen worden. Voor zulk een coördinatie zijn zoveel eigenschappen van inventiviteit, logisch denken, plichtsbetrachting, controle enz. nodig, dat al spoedig blijkt dat er met betrekking tot deze eigenschappen ongelijkheid tussen de deelnemers bestaat. Automatisch ontstaat dan een verdeling van verantwoordelijkheden en daaraan gekoppelde bevoegdheden (een aspect van macht) en dus: *hiërarchie*. Hiërarchie is ook nodig om aan de top van de organisatie die informatie te centreren, waarop beleidsbeslissingen kunnen worden gebaseerd. Verder verschaft hiërarchie sociale status, een zeer begeerd artikel. Wie gezag heeft, heeft aanzien en voor velen is aanzien meer waard dan geld.

Welke vrije bestissingsruimte is binnen een hiërarchische organisatie mogelijk?

Daar ongelijke verdeling van macht de vrijheid inperkt, komt de vraag op hoe nog zoveel mogelijk vrijheid kan worden verstrekt. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan een bepaalde mate van vrijheid binnen de 'eigen situatie'. Dat komt er op neer dat elke deelnemer niet volledig gespecificeerd voorgeschreven krijgt wat er van hem wordt verwacht (te doen en te laten), doch in plaats daarvan een betrekkelijke eigen beslissingsruimte krijgt toegewezen. Voor deze *relatieve autonomie* is – mede op grond van geslaagde experimenten in kolenmijnen – een krachtig, wetenschappelijk gefundeerd pleidooi gevoerd door het Tavistock Institute of Human Relations te Londen.¹ Dit pleidooi komt er op neer dat in plaats van naar volledige specificatie, wordt gestreefd naar *kritische voorwaarden* waaronder een taak moet worden vervuld. Die voorwaarden betreffen dan de normen die gesteld moeten worden aan kwantiteit en kwaliteit van bepaalde produkten of diensten, terwijl al het overige wordt vrijgelaten, zoals: werktempo, aanwezigheidstijden (soms), taakverdeling, toekenning van verlof, controle, enz.

In progressief-politieke kringen is deze beweging van de 'autonomous groups' nooit erg aangeslagen omdat deze relatieve autonomie de deelnemers wel bepaalde vrijheden waarborgde, doch geen *medebeslissing* met betrekking tot doeleinden, noch die van de eigen groep, noch die van de grotere organisatie waarin de groep was opgenomen. In wezen is hier nl. sprake van kleinschaligheid: elke relatief autonome groep of afdeling, gemeente, parochie, legeronderdeel enz., vormt als het ware een eigen doel-organisatie in het klein. Daarbinnen is veel onderling overleg mogelijk, waardoor er wel degelijk een bepaalde vrijheidsgraad ontstaat. Doch uitsluitend voor zover men binnen de grenzen van de 'eigen situatie' blijft! Wat voor zo'n groep 'doel' is, is voor de grotere

organisatie 'middel'. Dat houdt in dat de groep geen invloed heeft op de eigen doelstelling (die immers wordt afgeleid uit het grotere verband), noch op de *omvang* van het eigen budget, noch op de kwaliteitsnormen, noch op allerlei andere regels die in het belang van het grotere geheel op de betrokken sub-groep van toepassing worden verklaard. Met medebeslissing heeft deze vorm van autonomie dus niets te maken, omdat wij onder die term wel degelijk invloed op doeleinden en middelen van de grotere organisatie verstaan. Zelfs indien de deelnemers binnen hun eigen situatie een voor hen als voldoende ervaren vrijheidsgraad zouden beleven, geldt dat dan toch alleen voor zover hun situatie ongemoeid wordt gelaten. De praktijk laat zien, dat dat nooit lang het geval is in deze turbulente wereld. Net is bijvoorbeeld een dorpsgemeenschap tevreden met haar leefmilieu, of daar komt het bericht dat 'een omvangrijker belang' vereist dat er een zesbaans snelweg moet worden aangelegd, een kerncentrale gebouwd of wat dan ook. Hetzelfde geldt voor alle groepen die we kunnen bedenken, zelfs voor de kleine 'zelfstandige' onderneming of een onderwijsgroep. De Zwitserse kantons of de afzonderlijke staten in de VS kunnen ervan meepraten, evenals de landen die aangesloten zijn bij de EG. Het denkbeeld belooft wel meer vrijheid, doch garandeert geen vrijdom van ingrepen 'van boven af'. Vandaar dat links-politieke groeperingen moeite hebben met de idee van autonome groepen. Voor een optimalisering van de beslissingsvrijheid is dus de relatieve autonomie geen afdoende oplossing. We zijn weer terug bij de oorspronkelijke vraag: welke vorm en omvang kan beslissingsvrijheid hebben binnen een hiërarchie?

Het beginsel van de medebeslissing bevat een paradox

De hierboven genoemde twijfel aan de doeltreffendheid van medebeslissing die de beperktheid van de relatieve autonomie te boven gaat, kan nader worden toegelicht d.m.v. enkele logische tegenstrijdigheden die in het begrip verborgen liggen. Naar mijn mening is medebeslissing aan de basis niet mogelijk doordat er een pragmatische paradox door wordt gesteld, van ongeveer dezelfde aard als het bevel: 'Wees spontaan!'² Evenmin als men beweren kan: 'Ik ben een leugenaar' – want dan liegt men ook dat en dan is men dus geen leugenaar, maar dat kan evenmin omdat men beweert het wel te zijn, evenmin kan men op bevel spontaan zijn. Op dezelfde wijze is de opdracht van de 'top' aan de 'basis': 'beslis mede met ons', een pragmatische paradox, want men kan beredeneren dat dat niet mogelijk is. De taak van de top is immers doelmatig te handelen en de organisatie daarbij te vrijwaren voor chaos door het scheppen en handhaven van *orde*. Het opdragen (of toestaan) van medebeslissing is, dat zal ik straks nader trachten aan te tonen, daarmee in strijd. Ik zie tenminste twee redenen waarom de medebeslissing aan de basis paradoxaal is en zal ze nu achtereenvolgens aan de orde stellen.

Het eerste argument voor de paradoxaliteit van de medebeslissing

Het gebied waarin de top orde en regelmaat moet scheppen en handhaven (door het reduceren van onzekerheid) is veel omvangrijker dan het gebied dat een enkel onderdeel van de organisatie bestrijkt. Reeds het handhaven van de *interne* orde is dermate omvangrijk, dat de top, indien zij alle binnen de organisatie aanwezige informatie omtrent het reilen en zeilen daarvan zou moeten verwerken, daaraan zou bezwijken. Zij is aangewezen op een *selectie* uit alle aanwezige informatie. De noodzaak tot selectie is vermoedelijk al een

oorzaak van de gelaagdheid van elke grotere organisatie: de taakverdeling geschiedt immers over 'échelons' (niveaus); de verantwoordelijkheid is 'getrapt'. Nu kan elk lager niveau slechts die informatie doorspelen naar de top, die voor het direct aansluitende hogere niveau ter zake wordt geacht. Alle overige informatie wordt door het lagere niveau zelf verwerkt, vastgehouden, onderdrukt of samengevat tot het essentiële. De (overvloedige) informatie gaat dus door een aantal zeven en de normale gang van zaken is dat slechts die informatie, die de top noodzakelijk vindt, tot haar doordringt. Hieruit selecteert de top opnieuw en brouwt daar – door menging met informatie van elders en eigen overtuigingen, waarderingen en geloven – een intern beleid uit. Voor een uitputtende argumentatie zal zelfs deze selectie meestal nog onvoldoende grond bieden... beleid is dan ook per definitie: beslissen op grond van onvoldoende informatie (was het dat niet, dan zou je de top kunnen afschaffen en vervangen door een computer).

Maar niet alleen ten opzichte van het *interne* beleid (de vaststelling van het globale geheel van regels waardoor alle handelingen binnen de organisatie zodanig worden gecoördineerd dat de doelstellingen bereikt worden) is zulk een selectie noodzakelijk; dat is zij ook ten opzichte van het *externe* beleid. De organisatie bevindt zich immers temidden van een veld vol andere organisaties waarmee zij in interactie is. De informatie over hetgeen in dat veld plaatsvindt is ook zeer omvangrijk en kan evenmin volledig verwerkt worden. Ook dan dus: selectie van informatie die de top rechtstreeks van buitenaf bereikt of via haar eigen organen binnen de organisatie, voor zover die verbindingen hebben met bepaalde delen van het omgevende veld daarbuiten. En alweer zullen dat vaak beslissingen 'met de natte vinger' zijn, omdat het niet mogelijk is de consequenties van alle alternatieven op grond van de beschikbare (reeds

gezeefde) informatie volledig tegen elkaar af te wegen.

Zou de top nu ten aanzien van alle beslissingen, waarvan het haar taak is zich ermee bezig te houden (een markt veroveren, oorlog voeren, onderhandelingen beginnen, een prijs verlagen, een nieuwe vleugel bouwen, een studieduur bekorten en ga zo maar door) alle deelnemers laten medebeslissen, dan zou het aantal alternatieven astronomisch toenemen. Het daaruit voortvloeiende vergelijkings- en schiftingsproces zou de slagvaardigheid van het beleid dodelijk bedreigen. En zelfs indien men daartoe nog kans zou zien, zal de dan genomen beslissing met de bijbehorende argumenten toch weer teruggespeeld moeten worden naar de basis en opnieuw ter commentaar voorgelegd, omdat anders de basis zijn deelname aan de beslissingen niet volledig genoeg zou vinden. Inmiddels zijn echter weer nieuwe alternatieven opgekomen, die weer nieuwe overweging vragen. Op deze wijze kan de top gemakkelijk kansen missen in het beleid en zij zou niet meer in staat zijn tot haar voornaamste taak: het handhaven van orde, regelmaat en het voortbestaan van de organisatie.

Van de chaos waarin zulke processen kunnen geraken, zijn vele voorbeelden gezien, men denke bijvoorbeeld maar aan de chaotische jaren van de 'democratiseringsgolf' aan de universiteiten in het begin van de jaren '70. Maar ook kan men zich congressen van D'66 in herinnering roepen, met hun overvloed van amendementen en moties. Het reduceren van die alternatieven tot werkelijk essentiële zaken kost zoveel tijd en energie dat soms belangrijke problemen maar weer worden uitgesteld, deelnemers ontmoedigd of oververmoeid geraken. Hoofdbestuur of fractie hakken dan soms – uit tijdnood – toch maar een knoop door. En dan is het aantal aanwezigen nog maar een percentage van alle ingeschreven leden! Tenslotte heeft de medaille ook nog zijn keerzijde: wil de basis wer-

kelijk zinnig kunnen medebeslissen dan heeft elke deelnemer de beschikking nodig over dezelfde informatie met betrekking tot elk probleem. Dat is in de praktijk al niet te doen. En dan nog maar gezweven van het gebrek aan motivatie bij velen aan de basis, zich werkelijk in die informatie te verdiepen.

Nog een voorbeeld uit eigen wereld: de kandidaatstelling voor parlementariërs of leden van de adviesraad. Ieder lid mag een lijstje invullen dat hem wordt toegezonden... maar hoevelen zenden het werkelijk terug en hoevelen daarvan hebben maar wat neergeschreven wegens gebrek aan werkelijk voldoende informatie over persoon en kwaliteiten van de kandidaten? Die toestand leidt dan vanzelf wel tot een duidelijker voorselectie en kiesadviezen vanwege de top, maar verdient dat dan nog serieus de naam van medebeslissing?

Het tweede argument voor de paradoxaliteit

De informatie is aan de basis – ten opzichte van de top – niet alleen te weinig geselecteerd, zij is ook *anderssoortig*. Aan de top is die namelijk overwegend abstract-cognitief (globaal beeldvormend door het afzien van bijzonderheden), aan de basis echter overwegend concreet-affectief. Dat geldt wellicht iets minder voor politieke partijen, doch in de meeste grote organisaties zijn er aan de basis overwegend kort-cyclische reflecties op de onmiddellijke eigen omgeving en de veranderingen daarin, vooral gericht op het gevoelsmatig beleven daarvan. Aan de top echter houdt men zich bezig met de grote lijnen, de toekomst van de organisatie, het te verwachten handelen door andere organisaties, de coalities die men al of niet wil aangaan, enz. (het besluit bijv., ambtelijke diensten te decentraliseren, wordt genomen onafhankelijk van een zich verdiepen in de persoonlijke emotionele problemen die dat voor in Wassenaar gewortelde PTT-gezinnen zal geven – en dat is ook logisch). Indien er al aan de top bezorgdheid bestaat, zal die vooral te

maken hebben met het risico van bepaalde beslissingen voor de totale organisatie en de repercussies die dat zal hebben voor zéér velen. Ook zal men vaak bezorgd zijn over het eigen risico, de repercussies op de eigen positie, maar over het algemeen zal men geloven dat men voor zichzelf wel weer een oplossing zal vinden of men heeft zich tevoren daartegen ingedekt. *Aan de basis echter, voelt men zich veel afhankelijker*. Daar is het eigen lot nooit geheel zeker – ‘ergens bovenaan’ kan men daarin ingrijpen op een als ondoorzichtig ervaren wijze. Daardoor zal men meer op het eigen directe welbevinden teruggeworpen worden. Het meer concrete karakter van de uitvoerende taak maakt de cyclus: fout – repercussie zeer kort en ook duidelijker zichtbaar, waardoor uitvluchten moeilijker zijn.

Kortom, er zal aan de basis meer *sociale angst* zijn dan aan de top. Angst dat men weerloos zal zijn tegenover ingrepen van buitenaf in het eigen lot, bijvoorbeeld door ontslag, overplaatsing, verandering in leefomgeving of werkplek, wijzigingen in de werkmethode of werkgroep. Hoewel er aan de top ook zeker angsten zullen zijn, vermoed ik dat de angsten aan de basis sterker zullen zijn en in elk geval veel omvangrijker doordat *het aantal individuen dat aan de basis is per definitie veel groter is*. Dat zien we vooral wanneer de angst omslaat in ergernis: een staking kan dan zeer snel uitbreken, evenals een demonstratie of opstand. De angst en ergernis worden versterkt door sympathische inductie en gaan als het ware resoneren in een grote sociale ruimte.

Ongetwijfeld is men zich aan de top ook wel bewust van de potentiële macht van de basis. Men is immers wederzijds afhankelijk. Een generaal weet dat hij geen slag kan leveren wanneer zijn gehele leger de wapens neergooit. Hij kan als represaille 100 soldaten executeren, misschien 200, maar ergens houdt dat op nog effect te hebben. Daarom is men aan de top natuurlijk ook wel geïnteresseerd in de *gevoelens* aan de basis, maar

men heeft weinig mogelijkheden, die precies te weten te komen. Ook omgekeerd kent de basis de gevoelens van de top niet. Cognitieve informatie gaat – al is zelfs dat vaak al een heel probleem – over het algemeen minder verminkt of afgebrokkeld van de top naar de basis en omgekeerd, dan meer gevoelsmatige inhoud. Woede en ergernis komen daarbij dan nog beter door dan angst. Angst is erg moeilijk te communiceren, ik denk vooral doordat men zich daar toch ook altijd een beetje voor schaamt. Je staat een beetje in je hemd als je angst laat merken.

Wat ligt nu voor de hand, wanneer er angstgevoelens zijn? Men gaat die rationaliseren. De basis gaat menen dat aan de top slechts op macht, rijkdom en veel vrije tijd beluste levensgenieters zitten, die een best leven leiden op kosten van de arme ploeteraars die zij uitbuiten. Omgekeerd, gaat men aan de top menen dat de uitvoerders dom, kortzichtig, vervangbaar, robotachtig en lui zijn.

Samengevat is dus medebeslissing aan de basis iets paradoxaals en dus een onuitvoerbaar zaak, omdat ten eerste *selectie* uit overvloedige informatie nodig is (die juist doordat het een selectie is, door medebeslissers niet aanvaard kan worden) en ten tweede de informatie aan de top *anderssoortig* is, zodat men niet werkelijk communiceren kan en het gehele proces een schijnvertoning wordt, vol rationalisatie van op zich irrationele zaken als angst en vol met vlucht in onbenullige zaken.

De behoefte aan medebeslissing wordt gestimuleerd door de angst

Het is zelfs nog erger dan het lijkt omdat men aan de basis, doordat de werkelijke toedracht niet wordt doorzien, juist vanuit de sociale angst en de afhankelijkheidsgevoelens, steeds meer op medebeslissing gaat aandringen! Steeds meer wordt

getracht deze gevoelens tot uitdrukking te brengen door het uitwisselen van rationele argumenten, langs formele kanalen als nota's, vergaderingen en verslagen daarvan. Het is dan geen wonder als de zaak gaat vastdraaien. De ingewikkelde abstracte informatie die de top "spelenderwijs" hanteert en die vaak een hoog niveau van deskundigheid vereist, wordt aan de basis vrijwel in zijn geheel niet begrepen. De grove selecties die de top toepast op de informatiestroom om tenminste tot een beslissing te kunnen komen, worden aan de basis ervaren als willekeur en eigenbelang. Niettemin gaat men door met vergaderen, afvaardigen en protesteren, omdat men het immers zelf maar moet zien op te knappen! Men wordt toch alsmat gestimuleerd om kritisch, geëmancipeerd en zelfstandig te zijn? Men kan het toch niet langer maar overlaten aan 'gezagsdragers'? Want 'God is dood' en daarmee ook alle keizers, koningen en andere leiders die met een beroep op Zijn gratie in het verleden gehoorzaamd werden. Steeds wordt het publiek voorgehouden dat hun leiders maar heel gewone mensen zijn en waarachtig, men begint dat te zien ook. Ook de leiders zelf helpen dapper mee aan de afbraak van hun imago, door hun optreden: twijfel en aarzeling zijn erg 'in' (en terecht). Zorg dus, dat je er bij bent, verhef je stem, want je moet het zelf doen. Pijnig je hoofd met het luisteren via de radio naar de zwaarwichtige discussies over de kernenergie en de abortus. Probeer de ministers op de beeldbuis te volgen over het disconto, de chips, de nullijn met een compensatie van 3 promille in verband met de verhoging van 0,4% van de weet-ik-veel. Volg als lid van de ondernemingsraad maar een cursus om de stapel stukken over een voorgenomen fusie te kunnen begrijpen. En lukt het allemaal niet goed, dring dan aan op uitstel, maar leg je tenslotte maar neer bij de man met de grootste overredingskracht. Of slik de beslissing maar omdat meege-deeld wordt dat die inmiddels is genomen omdat

geen verder uitstel meer mogelijk was doordat men in de situatie kwam te verkeren dat... en daar moest onmiddellijk iets aan gedaan worden.

Het zal duidelijk zijn dat op die wijze de gevoelens van onlust, argwaan, afhankelijkheid en angst niet zijn weggenomen. Hoogstens houdt men een gevoel over dat men er dan toch maar mooi in gekend is en dat men bepaalde beslissingen dan toch maar mooi een tijdje heeft kunnen tegenhouden.

Kan de sociale angst directer benaderd of gehanteerd worden?

Als de veronderstelling juist is, dat de sociale angst de kern is van de behoefte aan medebeslissing en deze tot paradoxale ontwikkelingen leidt, zou naar andere wegen gezocht moeten worden om deze angst te verminderen. Dat geldt dan speciaal voor grote organisaties met meerdere échelons, want in kleine organisaties speelt het probleem een veel geringere rol. Ten allen tijde is er in veel kleinschalige organisaties een goed *overleg* geweest, waarbij ook de uitwisseling van gevoelens tot op grote hoogte mogelijk was. De dorps-timmerman had het met zijn personeel, evenals de boer. De goede leraar heeft het met zijn klas. De directeur heeft het met zijn mededirecteuren en naaste medewerkers, de baas met zijn afdeling. De ouders met hun gezin. Afgezien van bijzondere belemmeringen was dat zo en zal het altijd zo zijn. De ellende begint, als er meerdere niveaus komen. Vooral doordat we niet weten hoe we gevoelsmatige inhoud over een aantal échelons heen moeten brengen. Hoe dat kan of moet, hebben we nooit geleerd. Want het probleem van de selectie uit over-informatie, daar zou nog wel iets op te vinden zijn. Misschien kan die bewerkt worden tot essentiële zaken, met weglating van alle bijzonderheden. Die hoofdzaken zullen dan wel weer gevoelsmatig van aard zijn en betrekking hebben op gevoelens die samenhangen met de vergelij-

king van risico's. Lukt het bijvoorbeeld, duidelijk te maken dat risico A kan leiden tot consequenties A en risico B tot gevolgen B', dan kan men aan de basis de vraag voorleggen: 'Wat wilt u het liefste?', of: 'Waar bent u het minst bang voor?'. Maar gesteld dat we daarin zouden slagen, in die reductie van ingewikkelde beleidsproblemen tot gevoelsmatige politieke keuzevragen van een aard waarop eigenlijk ieder zinnig mens toch wel een uitspraak zou kunnen doen, dan blijft levensgroot een ander probleem nog overeind. Het probleem, hoe we moeten omgaan met wat we dan hebben opgeroepen. Want als gevoelens bespreekbaar worden, kan er veel gaan verschuiven en in onvoorspelbare richtingen. In de individuele en sociale psychotherapeutische praktijk blijkt dat wanneer wederzijdse angsten tussen mensen onderling bespreekbaar gemaakt kunnen worden, ruzies snel beslecht en verstoorde verhoudingen hersteld kunnen worden. Maar het verdwijnen of afnemen van angst kan óók nieuwe energie en inventiviteit vrijmaken, die noopt tot geheel nieuwe visies of maatregelen. Is de angst bijvoorbeeld gecentreerd om werkloosheid of woningnood, dan zou het werkelijk bespreken van die angst tussen top en basis, het werkelijk invoelen van de angst van de ene partij door de andere, wel eens kunnen leiden tot zeer vergaande beslissingen. Bijvoorbeeld om (ik noem nu maar eens iets) een nationaal noodfonds ter redding van de economie in het leven te roepen, waaruit een herverdeling van arbeid, nieuwe investeringen en nieuwe arbeidsplaatsen zouden kunnen worden betaald. Of: een vrijwillige afstand door hoger betaalden van een aanzienlijk deel van hun inkomen. Of: een revolutionaire wijziging in de consumptiepatronen. Hoe dan ook: aanzienlijke offers. Wil men het risico van zulke aardverschuivingen lopen? Kunnen bepaalde wetten in een veel sneller tempo dan tot op heden gebruikelijk was veranderd worden indien de opheffing van sociale angst dat vereist?

Maar, afgezien van de *gevolgen* van het directer benaderen van sociale angst, hoe gaan we te werk om die benadering mogelijk te maken? De individuele therapie heeft ons geleerd hoe angsten bij personen op te heffen zijn in vele gevallen. Maar met de sociale angst weten we nog geen raad – kunnen ook dáárvoor methoden bedacht en uitgeprobeerd worden? Kunnen vrouwen hierbij in de beleidssector wellicht helpen, indien we aannemen dat zij – door aanleg en situatie – beter met de regulatie van gevoelens om kunnen gaan dan mannen, in het algemeen? (Dat zou nu eens werkelijke vrouwenemancipatie zijn, wanneer zij zulk een geheel eigen rol in het beleid zouden kunnen voeren!)

Een grote mate van inventiviteit zal nodig zijn. We zagen al dat de kleinschaligheid (autonome groepen) geen werkelijk afdoende oplossing biedt. Er blijven altijd grote problemen over die niet kleinschalig te maken zijn, zoals: het wereldverkeer, de energievoorziening, de gezondheidszorg, de ontwikkelingslanden, oorlog en vrede, enz. De klok kan niet teruggedraaid... wie wil tegenwoordig nog zijn hele leven in zijn dorp slijten? Het nieuwe dorp heet 'wereld'.

Delegatie van medebeslissing door de basis aan gekozen vertegenwoordigers met of zonder mandaat, geeft ook alleen maar een verschuiving van het probleem, geen oplossing: zij gaan zich met de top identificeren en vervreemden van hun achterban. Wil men dat voorkomen, dan moet men toch weer naar de medebeslissing aan de basis toe.

Is een nieuwe manier van leidinggeven mogelijk?

Wanneer we uit de paradox van de medebeslissing aan de basis willen stappen door die te herformuleren als het verminderen van sociale angst door die bespreekbaar te maken, de oorzaken ervan weg te nemen, dan zal een nieuw soort leidinggeven nodig zijn. En tevens een eerherstel voor het lei-

dinggeven, dat bijna verdacht en besmet begint te worden. De stormachtige democratiseringswens lijkt het leiderschap in diskrediet te hebben gebracht. Het leek alsof we leiders overbodig konden maken door middel van medebeslissing.

Hoe leiderschap eruit ziet dat sociale angsten vermindert, daarover heb ik in dit stadium zelf nog slechts heel vage denkbeelden. Daarbij denk ik in de eerste plaats aan het principe van de afzetbaarheid, na de verstriking van op bepaalde termijnen gegeven volmachten. Verder, aan een zorgvuldige formulering van hetgeen gerekend moet worden tot persoonlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, tegenover hetgeen gerekend moet worden tot taken waarbij naaste medewerkers moeten worden geraadpleegd, alsmede taken, waarvoor met naaste medewerkers overeenstemming moet worden bereikt. Ook kan men – vooral wat de basis betreft – denken aan de verlening van bepaalde vetorechten, wanneer het gaat om besluiten die diepgaand ingrijpen in de lotsbestemming. Maar vooral lijkt het mij van belang, alle schijnoplossingen te vermijden. Dat zou dan betekenen dat er tevens een houdings- (instellings-) probleem is: de leidinggevende moet *echt* zijn in zijn aanpak. Integer, geloofwaardig, tegenstellingen niet verdoezelend doch op overbrugging daarvan gericht.

Over dit alles kan vermoedelijk nog veel meer uitgedacht worden. Wellicht biedt dit blad nog eens de gelegenheid, daar nader op terug te komen.

Referenties

1. Een aantal publikaties van Herbst, P. G., Emery, F. E., e.a. hebben de problematiek nauwkeurig uit de doeken gedaan. Het verslag van het onderzoek in de kolenmijnen van Trist, E. L. en Bamforth, K. W.: 'Some social and psychological consequences of the Longwall-method of coal-getting', *Human Relations*, vol. 4, no. 1, 1951, geeft een bijna klassiek geworden analyse van de experimentele benadering van het vrijheidsprobleem in grote organisaties.

2. Het voorbeeld is ontleend aan Watzlawick, P., Beavin, J. H. en Jackson, D. D.: *De pragmatische aspecten van de menselijke communicatie*, Van Loghum Slaterus, Deventer, 1972. Hoewel hij

grote organisaties niet behandelt, gaat Watzlawick uitvoerig in op het gevaar van paradoxen in het tussenmenselijk verkeer.

TH. R. DE WIT

*Overlevingskans na
modernisering van kernwapens?*

In het derde nummer van *idee '66* schrijft het redactielid W. J. Beek over 'Expert en leek' en over de methode van experts kennis zó te selecteren dat een vooroordeel bevestigd wordt. Als we deze benadering nu eens toepassen op het artikel van N. H. Biegman, 'Modernisering van langere-afstands tactische kernwapens', in hetzelfde nummer, dan kunnen wij volstaan met de eerste alinea van de heer Biegman. Hij schrijft daar: 'De redenen waarom er soms bewapend moet worden zijn vaak van meer technische aard, daardoor voor de meeste mensen nogal ondoorzichtig en daardoor veel minder geaccepteerd'.

Het is duidelijk: hier is de expert aan het woord met een duidelijk vooroordeel – een vooringenomen standpunt. En hoewel dat niet gezegd wordt, komt het neer op: er moet z.i. onder de huidige omstandigheden bewapend worden. En terwijl de heer Biegman van dit vooroordeel – geloof, als u wilt –

uitgaat, gebruikt hij als 'argument' voor modernisering = uitbreiding van de kernwapens, dat de redenen daarvoor technische zijn.

Dat is de zaak op zijn kop zetten! Techniek is een hulpwetenschap, is een middel, nooit een reden per se. Dus ook nooit een reden voor bewapening of ontwapening. Hoogstens kan men zeggen, dat het militair industrieel complex bepaald geen bezwaar zal maken tegen welk argument voor bewapening ook.

Het is daarom dan ook, dat politici en niet min of meer deskundige vaktechnici, militairen e.d. zullen moeten uitmaken, of de bewapeningswedloop door moet gaan. Laten we toch oppassen dit moeilijke probleem niet door een technisch rookgordijn ondoorzichtig te maken. De echte vragen, waar het om gaat en die eerst beantwoord dienen te worden, zijn:

1. Wordt de mogelijk belangrijkste oorzaak van de internationale spanning, namelijk het wantrouwen in elkaar, minder door opvoeren van de bewapening?
2. Wordt de kans op weer eens een Europees slagveld kleiner door hier kernwapens en nog wel onder Amerikaans commando op te stellen?

3. Is het ooit in de geschiedenis voorgekomen dat bewapening uiteindelijk niet werd gebruikt? Is het aannemelijk dat de kernwapens uitzondering zullen zijn?

4. Denkt men werkelijk, dat wij als klein land iets in de melk te brokkelen hebben in de NAVO, meer dan bijvoorbeeld Denemarken en Noorwegen, waar kernwapens geweigerd zijn?

5. Moeten wij er vanaf zien de derde wereld effectief te helpen, door deze energie en grondstoffen te verbruiken wegens politieke en economische meningsverschillen tussen oost en west, terwijl de dialoog noord-zuid steeds grimmiger zal worden?

6. En tenslotte: is er ooit een reden groot genoeg om nog niet eens geboren leven van mens, dier en plant te beëindigen of op zijn minst blijvend te misvormen?

Zodra wij deze vragen met ja hebben kunnen beantwoorden, komen de heer Biegman c.s. aan de beurt om de subtiele verschillen in kernapparatuur op strategisch, gevechts- of signaal gebied haarfijn uit de doeken te doen. Op dit moment hebben we daar bepaald nog geen behoefte aan.